Postiosoite:
00102 Eduskunta

Puhelin:
(09) 4321 (vaihde)

www.eduskunta.fi

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KERTOMUS 2006

VALTIONTILINTARKASTAJIEN
KERTOMUS 2006

K 16/2006 vp

VALTIONTILINTARKASTAJIEN

KERTOMUS 2006

ISSN 0355-2535

EDUSKUNNALLE

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

Helsingissä 12. joulukuuta 2006

Virpa Puisto

Jere Lahti

Reijo Kallio

Rauno Kettunen

Pekka Vilkuna

Mauri Lehmusto

SISÄLLYSLUETTELO

Valtiontilintarkastajien toiminta vuonna 2006 ... 7

Valtiontilintarkastajat ... 7
Valtiontilintarkastajien kanslia ... 7
Valtiontilintarkastajien valvontatoiminta ... 8

Talous, työllisyys ja osaaminen – suomalaisen hyvinvoinnin perusta ... 9

Talous ja työllisyys ... 14

Julkisen talouden liikkumavara ... 14
VAltiontilintarkastajien kannanotto ... 35
Suomen taloudellinen kilpailukyky Itä-Aasiassa ... 37
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 51
Alkavien yritysten ja uusien innovaatioiden julkinen rahoitus ... 53
VAltiontilintarkastajien kannanotto ... 67
Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen ... 69
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 71
Osaavan työvoiman saatavuus ... 72
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 90
Rakennetyöttömyys ... 92
Valtiontilintarkastajin kannanotto ... 105
Työvoimakoulutus ... 106
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 115
Harmaan työvoiman käytön vähentäminen ... 116
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 129

Osaaminen ... 131

Yliopistojen ulkopuolinen tutkimusrahoitus ... 131
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 149
Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminta ... 151
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 171
Toisen asteen ammattiopettajien koulutuksen kehittäminen ... 174
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 186
Yrittäjyysosaaminen ... 187
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 199

Hyvinvointi ... 201

Hoitotakuun toteutuminen ... 201
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 207
Lastensuojelupalvelut ja niiden toimivuus ... 208
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 239
Vanhustenhuolto ... 242
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 260
Kuluttajan asema kansainvälistyvillä markkinoilla ... 262
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 275
Vesiensuojelu ... 277
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 294

Valtiontilintarkastajien rahoittama tutkimustoiminta ... 296

Kolmas sektori TE-keskuksen asiakkaana ... 296
Kainuun maaseutumatkailun haasteet ... 298
Suomen aluerakenne 2040 ... 301

Yhteenveto valvonnan päätuloksista ... 302

VALTIONTILINTARKASTAJIEN TOIMINTA VUONNA 2006

Valtiontilintarkastajat

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

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

Eduskunnan puhemiesneuvoston 1.10.2003 asettama toimikunta parlamentaarisen valvonnan uudelleenorganisointia varten sai työnsä valmiiksi 28.2.2005. Toimikunta ehdotti uuden valiokunnan perustamista eduskuntaan. Tarkastusvaliokunnan työssä yhdistyisivät valtiontilintarkastajien sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatehtävä. Tämä vaatii muutoksia mm. perustuslakiin. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 71/2006 vp) annettiin eduskunnalle 8.6.2006 ja lähetettiin täysistunnossa 6.9.2006 perustuslakivaliokuntaan mietinnön ja valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lisäksi puhemiesneuvosto antoi eduskunnalle ehdotuksensa (PNE 2/2006 vp) tarvittavien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta. Tarkoituksena on, että ehdotukset lainsäädännön muutoksista tulevat voimaan niin, että uusi tarkastusvaliokunta voisi aloittaa toimintansa vaalikauden 2007–11 alussa. Toteutuessaan ehdotukset merkitsevät sekä valtiontilintarkastajien että valtiontilintarkastajien kanslian toiminnan lakkauttamista. Eduskunnan kansliatoimikunta asetti 6.10.2005 työryhmän valmistelemaan valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön siirtämistä eduskunnan kansliaan. Työryhmän ehdotukset valmistuivat 31.5.2006.

Valtiontilintarkastajien kanslia

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

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

Tukipalveluiden vastuualueelle kuuluu valtiontilintarkastajien kertomuksen tekninen valmistelu sekä kanslian yleishallinto. Vastuualueen toiminta on organisoitu yleisjaostoksi, jonka toiminnasta sekä suunnittelutehtävistä on vastannut 14.4.2006 asti hallintoylitarkastaja Mari Nuutila (nimitetty valiokuntaneuvoksen määräaikaiseen vir-

kaan 15.4.2006–28.2.2007) ja 15.4.2006 alkaen oman toimensa ohella tarkastusneuvos Nora Grönholm. Hallintoylitarkastaja on toiminut valtiontilintarkastajien kokousten sihteerinä. Vastuualueeseen ovat kuuluneet tarkastaja Tuija Myllyvuori, apulaistarkastaja Jaana Holmberg, osastosihteerit Marja Rauhala ja Ulla Taari sekä virastoavustaja Jari Räsänen.

Toimintavuonna valtiontilintarkastajien kansliassa ovat vierailleet valtuuskunnat Malista, Venäjältä ja Kiinasta.

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

Valtiontilintarkastajien valvontatoiminta

Valtiontilintarkastajat aloittivat vuoden 2006 kertomuksen suunnittelun 11.10.2005. Suunnitteluprosessin tuloksena hyväksyttiin valtiontilintarkastajien toimintasuunnitelma 3.3.2006. Valtiontilintarkastajat tekivät alue- ja paikallishallinnon valvontakäynnit loka-marraskuussa 2005 ja maalis-huhtikuussa 2006. Ministeriöiden valvontakäynnit aloitettiin 8.3.2006.

Kotimaiset valvontamatkat tehtiin Kainuun ja Varsinais-Suomen TE-keskusten alueille. Kainuun TE-keskuksen alueelle 26.–27.10.2005 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Kajaanin kaupunki, Kainuun maakunta-kuntayhtymä, Kainuun TE-keskus ja Sotkamon kunta. Varsinais-Suomen TE-keskuksen alueelle 9.–10.11.2005 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Varsinais-Suomen liitto, Varsinais-Suomen TE-keskus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Halikon kunta ja Salon kaupunki. Valvontamatka Turkuun ja Lietoon tehtiin 5.–6.3.2006 ja Kemiin, Keminmaahan ja Tornioon 18.–19.4.2006. Näillä valvontamatkoilla perehdyttiin kyseisten kaupunkien ja kuntien sosiaalipalveluihin.

Valtiontilintarkastajat tekivät lisäksi valvonta- ja tutustumiskäynnin Länsi-Suomen merivartioston esikuntaan ja Meripelastuskeskukseen sekä Korpoströmin Saaristokeskukseen 5.–6.6.2006.

Ulkoasiainhallinnon valvontaan liittyen valtiontilintarkastajat tekivät valvontamatkan Tokioon, Souliin ja Hongkongiin 15.–25.1.2006. Valvontamatkan kohteina olivat Tokiossa ja Soulissa Suomen suurlähetystöt ja Hongkongissa Suomen Hongkongin ja Macaon pääkonsulaatti. Lisäksi valtiontilintarkastajat tapasivat Tokion, Hongkongin ja Soulin Finpron vientikeskusten sekä Tekesin Tokion yksikön edustajia ja tekivät tutustumiskäynnin Japanissa Sendain ikääntyneiden hyvinvointikeskukseen, Finland Wellbeing Centeriin.

Valtiontilintarkastajat ovat edellä mainittujen lisäksi tehneet valvontakäynnit kauppa- ja teollisuusministeriöön (8.3.2006), sosiaali- ja terveysministeriöön (15.3.2006), työministeriöön (5.4.2006), Helsingin kaupungin sosiaalivirastoon (28.4.2006) sekä valtiovarainministeriöön (20.9.2006). Valtiontilintarkastajat aloittivat kertomusosuuksien käsittelyn toukokuussa 2005. Kertomuksen valmistelu päättyi lokakuussa 2006. Kuluneen kauden aikana he pitivät 28 kokousta. Yksityisten kansalaisten ja järjestöjen kannanottoja, selvityspyyntöjä ja aloitteita on valtiontilintarkastajille tullut 6 kappaletta.

Valtiontilintarkastajat ovat rahoittaneet v. 2006 seitsemän tutkimushanketta, joissa on käsitelty kolmannen sektorin projektiasiakkaita ja TE-keskuksen asiakaspalvelun tilaa, omaishoidon tilannetta v. 2006, varhaislapsuuttaan vankilassa viettävien lasten asemaa, Kainuun pienten maaseutumatkailuyritysten tilannetta ja kehitystarpeita, sekä valtion tilinpäätöstä ja budjettitoteumalaskelman kansainvälisiä standardeja. Lisäksi yhdessä tutkimushankkeessa arvioidaan julkisen talouden liikkumavaraa vuoteen 2030 mennessä ja toisessa Suomen aluerakennetta v. 2040.

TALOUS, TYÖLLISYYS JA OSAAMINEN – SUOMALAISEN HYVINVOINNIN PERUSTA

Kolme teemaa

Tämän kertomuksen lähtökohtana on ”Suomen menestyminen kansainvälisessä kilpailussa hyvinvoinnin edellytyksiä vahvistaen”. Valtiontilintarkastajat ovat korostaneet valvontatyössään aiheiden ajankohtaisuutta ja johtopäätöksissä otetaan huomioon tulevaisuuden kilpailukyvylle asettamat haasteet. Kun hallitus on ottanut käyttöön ns. politiikka-ohjelmat, myös valtiontilintarkastajat ovat tarkastelleet parlamentaarisen valvonnan aiheita laajoina kokonaisuuksina.

Talous ja työllisyys

Työ on suomalaisen hyvinvoinnin perusta. Kertomuksessa tarkastellaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen liittyviä ongelmia. Työvoiman saatavuus heikkenee pitkällä aikavälillä, mikä johtuu väestön ikääntymisestä ja väestönkasvun hidastumisesta. Korkeasuhdanteen vuoksi harmaan työvoiman käytön vähentämisestä on myös tullut monimutkainen haaste. Lisäksi suomalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä arvioidaan jatkuvasti työpaikkojen siirtyessä maamme rajojen ulkopuolelle. Julkisen talouden näkymiin ja talouspolitiikan liikkumavaraan pitkällä aikavälillä on kertomuksessa kiinnitetty huomiota ajankohtaisten, työllisyyttä käsittelevien ongelmien rinnalla.

Osaaminen

Osaamista koskevassa osassa poditaan sekä ammattikorkeakoulujen että yliopistojen tutkimus- ja kehittämistoiminnan parantamiseen liittyviä kysymyksiä. Tämän jälkeen tarkastellaan yrittäjyysosaamisen kehittämistä sekä alkavien yritysten ja innovaatiotoiminnan julkisen rahoituksen toimivuutta. Lopuksi tuodaan esille toisen asteen ammattiopettajien koulutuksen kehittämistarpeita. Tutkimus, kehittäminen, innovaatiot ja koulutus yhdistyneenä yrittäjyyteen luovat edellytykset tulevaisuuden talouskasvulle ja hyvinvoinnille.

Hyvinvointi

Hyvinvointia koskevan osuuden painopiste on sosiaalipoliittisissa kysymyksissä, joista valtiontilintarkastajat nostavat esiin ihmisten arkipäivää koskettavat hoitotakuun, vanhusten huollon ja lastensuojelun. Lisäksi tarkastellaan kuluttajan asemaa kansainvälistyvillä markkinoilla ja vesiensuojelun tuloksellisuutta. Kun ihmisten hyvinvointiin vaikuttavat monet yksittäiset valtiovallan ja kuntien ratkaisut, voivat huonosti valmistellut uudistukset ja niihin liittyvät toimeenpano-ongelmat rapauttaa luottamusta koko hyvinvointivaltion kestävyyteen.

Suomen kansainvälinen kilpailukyky

Valtiontilintarkastajat arvioivat Suomen kansainvälistä kilpailukykyä edellisessä kertomuksessaan v. 2005 muutamien kansainvälisten mittausten avulla, vaikka näihin mittareihin liittyy aina tulkinnallisuutta. Epätarkkuudestaan huolimatta mittaukset kertovat ainakin sen, että Pohjoismaat sijoittuvat vertailuissa yleensä 15 parhaimman maan joukkoon. Yksittäisen maan järjestys voi tietenkin eri vuosina tehdyissä mittauksissa vaihdella. Suomi sijoittuu kilpailukykyarvioissa erinomaisesti mutta kovilla BKT asukasta kohden -mittareilla sijoittuminen on heikompaa kuin muissa Pohjoismaissa.

Maailmanpankin (World Bank) julkaisemassa raportissa 2006 arvioidaan 175 valtion liiketoimintaympäristöjä mm. yrityksien toimintaan kohdistuvan sääntelyn näkökulmasta. Suomi asettuu tässä vertailussa 14. sijalle. Suomalainen yritystoiminnan säätely ei siis maailman mittakaavassa ole yritysten kilpailukykyä erityisesti huonontava seikka.

IMD (Institute for Management Development) on arvioinut Suomen kilpailukyvyn kymmenennelle sijalle 61 maata koskevassa vertailussaan v. 2006. Mittaukset osoittavat, että valtioiden välinen kilpailu on entisestään kiristynyt. IMD:n mukaan talouksien kilpailukyvyn tukemisessa ja edistämisessä suhteessa talouden suoritukseen ovat onnistuneet hyvin mm. Hongkong ja Singapore sekä Tanska ja Suomi.

WEF (World Economic Forum) on arvioinut Suomen kasvukilpailukyvyn 125 maan joukossa heti Sveitsin jälkeen toiselle sijalle ennen Ruotsia. Pohjoismaiden sijoittuminen korkealle tällaisessa vertailussa perustuu onnistuneeseen strategiaan, jossa hyvät institutionaaliset rakenteet ja osaava makrotaloudellinen johtaminen yhdistyvät maailmanluokan koulutussaavutuksiin, tutkimukseen ja innovaatiotoimintaan.

Kun Suomi sijoittuu kansainvälisissä vertailuissa vuosi vuodelta hämmästyttävän hyvin, on syytä kysyä, miksi esim. elinkeinoelämän omat arviot lähitulevaisuuden uhista ovat usein synkkiä. Tosin silmänräpäyskuvan ei saakaan antaatuudittaa liialliseen optimismiin monimutkaistuvassa globaalitaloudessa.

Taulukko 1. Suomi kansainvälisissä vertailuissa v. 2006

	Maailmanpankki[1]	IMD[2]	WEF[3]
1	Singapore	Yhdysvallat	Sveitsi
2	Uusi-Seelanti	Hongkong	**SUOMI**
3	Yhdysvallat	Singapore	**Ruotsi**
4	Kanada	**Islanti**	**Tanska**
5	Hongkong	**Tanska**	Singapore
6	Iso-Britannia	Australia	Yhdysvallat
7	**Tanska**	Kanada	Japani
8	Australia	Sveitsi	Saksa
9	**Norja**	Luxemburg	Alankomaat
10	Irlanti	**SUOMI**	Iso-Britannia
11	Japani	Irlanti	Honkong
12	**Islanti**	**Norja**	**Norja**
13	**Ruotsi**	Itävalta	Taiwan
14	**SUOMI**	**Ruotsi**	**Islanti**
15	Sveitsi	Alankomaat	Israel
N	175	61	125

[1] Maailmanpankki (WB): Doing Business 2007/September 2006
[2] IMD (Institute for Management Development): World Competitiveness Yearbook 2006/May
[3] WEF (World Economic Forum): Global Competitiveness Report 2006/September

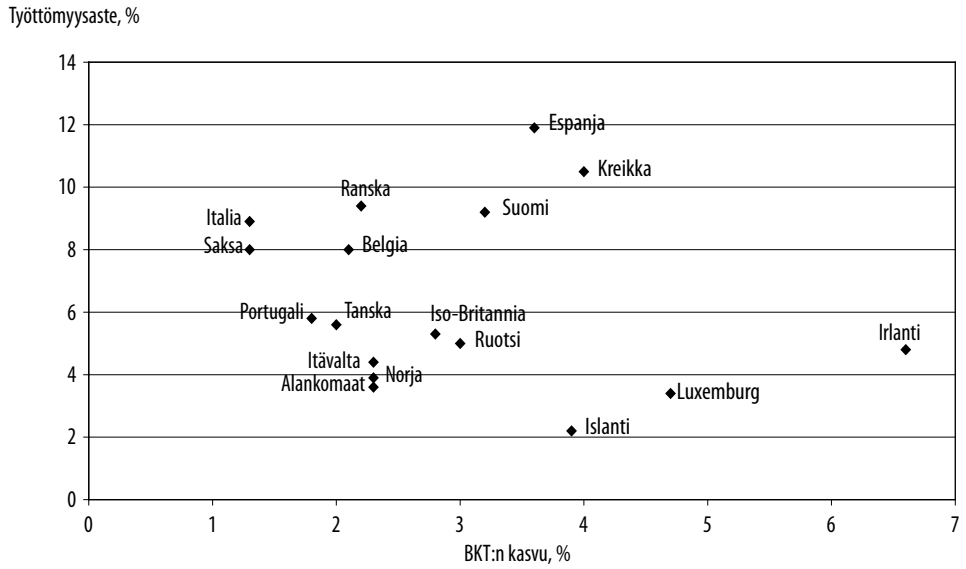
Maapallon työmarkkinat muuttuvat

Maailman mittakaavassa työmarkkinat ovat ILOn näkemysten mukaan rakenteeltaan ja ongelmiltaan hyvin erilaistuneet, mutta työmarkkinoiden toimintamallit ovat hitaasti yhdenmukaistumassa. Maailmanlaajuisia työmarkkinoita yhdistää se, että työn tekeminen on väestön enemmistölle pääasiallisin toimeentulon lähde. Globalisaation vaikutuksesta yhä suurempi osa maapallon työntekijöistä ja työnantajista kilpailee samoilla työmarkkinoilla, vaikka ihmisten todellista osallistumista tälle maapalloistuneelle työmarkkina-areenalle usein rajoitetaan erilaisin kansallisvaltion etuja ajavin säädöksin. Puolet maapallon työvoimasta elää köyhyysrajan alapuolella eikä kuulu globaaliin työvoimavarantoon tai osallistu globaaliin kulutukseen.

Maailmantalouden voimakas kasvu ei ole onnistunut tarjoamaan riittävästi kunnollisia työpaikkoja työmarkkinoille tuleville nuorille työntekijöille. Vaatimukset työmarkkinoiden oikeudenmukaisuudesta maapallon mitassa kohtaavat usein protektionistisia esteitä, kun työpaikkojen siirtymistä oman maan rajojen ulkopuolelle arvostellaan lisääntyvällä tahdilla. Työmarkkinoiden uudelleen rakentuminen muuttoliikettä ja siirtolaisuutta korostavine uhkakuvineen suuntaa myös poliittista keskustelua ja käyttäytymistä niin kansallisesti, alueellisesti kuin maapallonkin mitassa. (Juan Somavia, Changing Patterns in the World of Work. Report I. 95th International Labour Conference, ILO 2006)

Taloudellinen kasvu ja työttömyys eurooppalaisessa vertailussa

EU-maita koskevissa keskimääräisissä talouden kasvuluvuissa Suomi on kymmenen viime vuoden (1998–2007) aikana sijoittunut hyvin (n. 3,2 %), mutta työttömyysaste on samana ajanjaksona pysynyt korkealla (9,2 %). Talouskasvusta huolimatta Suomen työttömyysaste on muihin Pohjoismaihin verrattuna edelleen selvästi korkeampi.



Kuvio 1. Talouskasvu ja työttömyysaste eräissä maissa keskimäärin jaksolla 1998–2007 (tilastolähde: IMF. World Economic Outlook. Financial Systems and Economic Cycles. Statistical Appendix, 190,193. September 2006)S

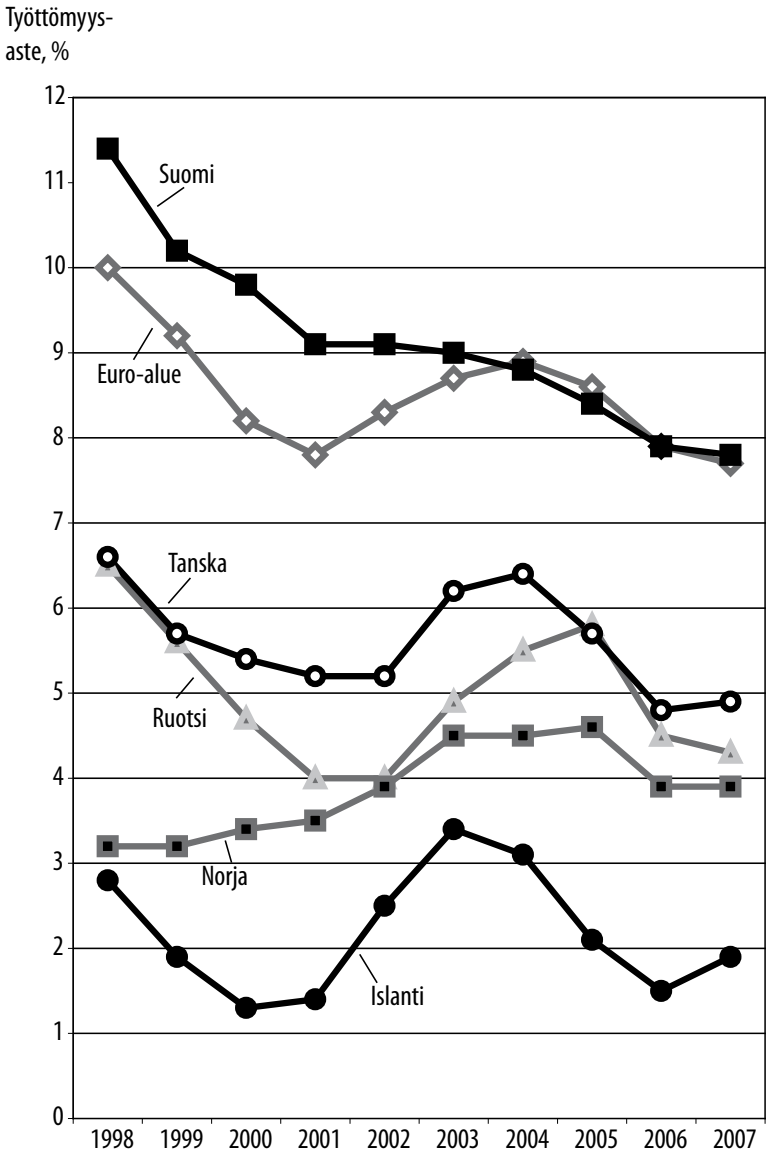
Espanjan ja Kreikan työttömyysaste on ollut viime vuosikymmenenä korkealla, yli 10 %:n tasolla. Suomi, Ranska ja Italia ovat seuraavilla sijoilla, kun taas Norja, Alankomaat, Luxemburg ja Islanti ovat saavuttaneet lähes täystyöllisyyden, eli työttömyysaste on ollut pienempi kuin 4 %. Suhteellisen voimakas kansantalouden kasvu ei ole vähentänyt Kreikan, Espanjan tai Suomen työttömyyttä. Italia, Ranska, Saksa ja Belgia ovat muodostaneet korkean työttömyyden ja hitaan kasvun alueen Euroopassa. Portugali, Tanska, Iso-Britannia, Ruotsi ja Itävalta ovat pystyneet pitämään kohtuullisen kasvun ja melko alhaisen työttömyysasteen, kun taas Irlanti on ollut selvästi poikkeuksellinen kasvualue melko alhaisella työttömyydellään. Eurooppa ei ole yhtenäinen ja homogeeninen talousalue, vaan kansallisvaltiot ja eri alueet ovat kasvu- ja työllisyyspolitiikassaan ja suorituksissaan hyvinkin erilaisia. EU:n uudet jäsenmaat tuovat eurooppalaiselle työmarkkina-alueelle uusia haasteita.

Suomen työllisyyspolitiikan haasteet

Suomen päähaasteet ovat talouden globalisaatio ja väestön ikääntyminen. Se, kuinka hyvin näihin tulevaisuuden haasteisiin pystytään vastaamaan, vaikuttaa ratkaisevasti Suomen taloudelliseen suoritus- ja kilpailukykyyn. Yksi keskeisimmistä ongelmista on, miten Suomi saa tulevaisuudessa osaavaa työvoimaa globalisoituvassa kilpailutaloudessa ja kotimaisen työvoiman tarjonnan supistuessa. Suomessa on korostettu vahvan osaamisen merkitystä kilpailukyvyn edellytyksenä. Korkea työllisyysaste on puolestaan tärkeä talouden kasvuedellytysten, julkisen talouden tasapainon ja hyvinvoinnin rahoitusperustan turvaamisessa.

Suomessa väestön ikääntyminen on alkanut aiemmin ja se on nopeampaa kuin muissa EU-maissa. Työikäisen väestön määrä vähenee jo muutaman vuoden kuluttua ja väheneminen kiihtyy 2010-luvulla. Mikäli työmarkkinoiden toimivuutta ei onnistuta parantamaan käyttämällä työttömien työpanosta hyväksi ja rakennetyöttömyyttä pienentämällä, työvoiman saatavuus vaikeutuu siinä määrin, että talouden kasvumahdollisuudet kaventuvat. Työvoiman vähenemistä voidaan hidastaa myös pidentämällä työuria ja parantamalla työelämän vetovoimaa. Lisäksi työikäisen väestön vähenemistä voidaan kompensoida aktiivisella maahanmuuttopolitiikalla. Näillä toimenpiteillä ongelmia ei kuitenkaan pystytä poistamaan, vaan ainoastaan lieventämään. Talouspolitiikan suuri haaste on työllisyysasteen ja tuottavuuden nostaminen.

Työllisyys on kehittynyt myönteisesti viime vuosina, ja lähitulevaisuuskin näyttää hyvältä mm. avoimien työpaikkojen määrän lisääntyminen työnvälityksessä. Tuoreimpien ennusteiden mukaan vaalikaudella 2003–07 päästään lähelle uusien työpaikkojen määrälle asetettua tavoitetta. Vuonna 2005 keskimääräinen työllisyysaste nousi 68 %:iin, eli Suomi saavutti Euroopan neuvoston työllisyyskehitykselle asettamat välitavoitteet. Lisäksi on huomattava, että niin naisten kuin ikääntyvienkin työllisyysasteet ovat Suomessa verraten korkeat ja ylittävät nykyisellään Lissabon-ohjelmassa vuodelle 2010 asetetut EU:n tavoitteet. Työllisyyden merkittävälle lisäämiselle asettaa haasteita mm. se, että myönteinen kehitys edellyttää myös tulevaisuudessa vahvaa talouden kasvua ja että työttömyydestä suuri osa on luonteeltaan rakenteellista. Työllisyysasteen nostaminen ikääntyvän väestön oloissa on myös entistä vaativampaa.



Kuvio 2. Suomen ja Pohjoismaiden vuosittainen työttömyysaste sekä Euro-alueen keskimääräinen vuosittainen työttömyysaste v. 1998–2007
(tilastolähde: IMF. World Economic Outlook. Financial Systems and Economic Cycles. Statistical Appendix, 190,193. September 2006)

Suomen vuositasolla laskettu työttömyysaste on viime vuosina alentunut hieman Euro-maiden keskiarvon alapuolelle, mutta työttömyyden vähenemistä on pidetty riittämättömänä. Suomen työttömyysaste on selvästi korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa. Suomen työmarkkinoiden yksi suuri ongelma on rakenteellisen työttömyyden suuruus.

TALOUS JA TYÖLLISYYS

Julkisen talouden liikkumavara

Valtiontilintarkastajat ovat lähteneet tarkastelemaan julkisen talouden liikkumavaraa tilanteessa, jossa Suomen taloudella menee paremmin kuin pitkään aikaan: valtiontalous on ylijäämäistä, ja talouskasvun nopeutuminen sekä työllisyystilanteen parantuminen ovat kohentaneet julkisen talouden rahoitusasemaa. Lisäksi verokertymät ovat kasvaneet ennakoitua enemmän, ja yksityisen kulutuksen kasvu on vahvistanut veropohjaa. Taloudellinen kehitys on Suomessa ollut viime vuosina parempaa kuin euroalueella keskimäärin, ja yleiset edellytykset Suomen talouskehitykselle näyttäisivät pysyvän suotuisina myös lähivuosina. Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2007 todetaan, että Suomen talouskasvu on parhaillaan suhdannekierron nopeimmassa vaiheessa. Kokonaistuotanto on kasvanut muutamana vuonna 3 %, ja kasvun arvioidaan nopeutuvan v. 2006 4,5 %:iin. Vuonna 2007 kasvun arvioidaan hidastuvan jälleen 3 %:iin. Myös Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen arviot ovat samansuuntaiset: Etla arvioi Suomen talouskasvun yltävän v. 2006 4,6 %:iin, ja se arvioi kasvuvauhdin olevan 2,7 % v. 2007 ja 2,3 % v. 2008 (Etla Suhdanne 2006:2).

Toisaalta jo lähitulevaisuudessa on nähtävissä uhkakuvia, joiden oletetaan vaikuttavan olennaisesti talouskasvun edellytyksiin Suomessa. Väestömme ikääntyy vuoteen 2030 mennessä nopeammin kuin missään muussa EU-maassa, ja myös työikäinen väestö alkaa vähentyä vuodesta 2010 lukien. Vanhushuoltosuhteessa (eli 65 v. täyttäneiden suhde työikäiseen väestöön) tapahtuvien suurten muutosten oletetaan yleisesti aiheuttavan suuria ongelmia mm. eläkkeiden ja vanhusten hoitopalvelujen rahoitukseen.

Valtiontilintarkastajien valitsema tapa lähestyä julkisen talouden liikkumavaraa on tarkastella julkisen rahoituksen kestävyyttä pitkällä aikavälillä (30 vuotta). Sen arvioimiseksi valtiontilintarkastajat ovat tilanneet Valtiontaloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) aihetta koskevan selvityksen. Työn on tehnyt tutkimusprofessori Jaakko Kiander.

Kertomusosuutta valmisteltaessa on perehdytty myös muihin aihealuetta koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Valtiontilintarkastajat ovat lisäksi saaneet asiasta selvityksen valtiovarainministeriöltä ja käyneet keskustelemassa aiheesta valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa valtiovarainministeriöön 20.9.2006 suuntautuneella valvontakäynnillä.

Tässä kertomusosuudessa käsitellään ensin VATTin selvitykseen sisältyviä skenaarioita, laskelmia, tuloksia ja johtopäätöksiä, ja sen jälkeen on esitetty muita aihepiiriin liittyviä näkemyksiä kuten valtiovarainministeriön. Kertomusosuuden on valmistellut tarkastusneuvos Nora Grönholm ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 25.10.2006.

Skenaarioiden ja niiden globaaliympäristön kuvaus

Kiander on raportissaan tarkastellut valtiontilintarkastajien toimeksiannon mukaisesti kolmea vaihtoehtoista skenaariota Suomen kansantalouden kehityksestä vuoteen 2030 asti. Niiden avulla on pyritty arvioimaan julkiseen talouteen vaikuttavien tekijöiden kehitystä. Kehityksen perusuraa kuvaa kehityskulku, joka perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen ja yleisesti käytettyihin oletuksiin tuottavuuden kasvusta. Tämän lisäksi tarkastellaan nopean ja hitaan kasvun skenaarioita.

Skenaarioihin perustuva tulevaisuuden tarkastelu on aina kaavamaista ja yksinkertaistavaa. Julkisen talouden kehitys ei todellisuudessa riipu pelkästään yleisestä taloudellisesta kehityksestä, koska poliittisella päätöksenteolla voidaan vaikuttaa esim. verotukseen tai muuttaa eri menolajien välisiä suhteita. Valtiontilintarkastajat haluavatkin

tuoda poliittisen keskustelun ja päätöksenteon tueksi vaihtoehtoisia ajatusmalleja eri lailla toteutuvien julkiseen talouteen vaikuttavien tekijöiden kehityskulkujen eroista pidemmällä aikajänteellä.

Positiivisen kehityksen skenaario

Maailmantalouden kasvua tällä hetkellä uhkaavat epävarmuustekijät väistyvät ja talous kasvaa tasaisesti ja nopeasti lähes kaikissa maissa. Öljyn reaalihinta alenee nykyiseltä korkealta tasoltaan, eikä merkittäviä konflikteja esiinny. Öljyntuottajamaiden tilanne rauhoittuu, uusia öljyvaroja löydetään ja energiateknologia kehittyy. Vapaakauppa edistyy ja EU laajentuu. Kiinan, Intian ja Venäjän talouskasvu on erityisen nopeaa ja ne integroituvat entistä tiiviimmin kansainväliseen talouteen ja yhteistyöhön. Myös Latinalaisen Amerikan maat ja Afrikka pääsevät mukaan globaaliin taloudelliseen kehitykseen. EU:n laajeneminen pitää yllä suhteellisen nopeaa taloudellista kehitystä myös Euroopassa. Nopea teknologinen kehitys luo suuria mahdollisuuksia tuottavuuden kasvuun, jos innovaatioita onnistutaan hyödyntämään. Työttömyys ja köyhyys vähenevät kaikkialla. Hyvä taloudellinen kehitys vakauttaa myös kriisialttiiden kehitysmaiden kehitystä. Maailmantalouden keskimääräinen kasvuvauhti on koko periodin ajan n. 4 % vuodessa. Kasvu on nopeinta Aasian maissa ja Venäjällä. Öljyn hinnan aleneminen ei haittaa Venäjää, koska se onnistuu monipuolistamaan talouttaan ja houkuttelemaan ulkomaisia yrityksiä. Väestön ikääntyminen alkaa vähitellen jarruttaa EU-maiden talouskasvua. Edullisemman ikärakenteen vuoksi Yhdysvaltojen kasvu on nopeampaa.

Suomi onnistuu hyödyntämään globalisaatiota ja ylläpitämään nopeaa tuottavuuden kasvua. Tästä seuraava hyvä reaalitulokehitys johtaa ennakoitua parempaan väestö- ja työllisyyskehitykseen. Saavutetaan täystyöllisyys. Lisäksi työurat pitenevät nykyiseen verrattuna.

Neutraali skenaario eli odotetun kehityksen mukainen perusura

Maailmantalouden kasvu jatkuu samanlaisena kuin 1980- ja 1990-luvulla. Kasvu on epätasaista aiempien vuosikymmenten tapaan ja suhdannevaihtelut jatkuvat voimakkaina. Nopea kasvu vuorottelee taantumien kanssa. Ajoittaiset vakavat talouskriisit jarruttavat kasvua ja erilaiset alueelliset konfliktit luovat jatkuvaa epävarmuutta. Konflikteja pystytään kuitenkin rajoittamaan, eivätkä ne horjuta suurten talousalueiden toimintakykyä. Lähi-idän ja mahdollisesti myös Latinalaisen Amerikan poliittinen epävakaus saa aikaan ajoittaisia kriisejä, jotka aiheuttavat häiriöitä öljymarkkinoilla ja maailmantaloudessa. Intian, Kiinan ja Venäjän taloudet kasvavat kuitenkin suhteellisen nopeasti. Verrattain korkeana pysyvä öljyn hinta tukee Venäjän talouden kehitystä. Yhdysvaltain talouskasvu hidastuu jonkin verran suurten velkaongelmien vuoksi. Euroopan kasvu pysyy verraten hitaana, koska väestön ikääntyminen pienentää työvoimapotentiaalia. Uudet EU-maat kasvavat nopeammin. Uuden teknologian mahdollisuuksia hyödynnetään epätasaisesti. Parhaiten tässä suhteessa menestyvät Yhdysvaltain ohella Japani ja Korea. Afrikan ja Latinalaisen Amerikan maat kasvavat edelleen Aasian maita hitaammin ja jäävät kehityksestä jälkeen. Maailmantalouden keskimääräinen kasvuvauhti säilyy kohtuullisena eli n. 3 %:n tuntumassa.

Suomen talouden kasvu jatkuu, mutta aiempaa hitaampana. Syynä tähän ovat tuottavuuden kasvun asteittainen hidastuminen matalana pysyvän investointiasteen vuoksi sekä ennakoidusta väestökehityksestä johtuva työvoiman tarjonnan supistuminen.

Negatiivinen skenaario

Lähi-idän ja Afrikan konfliktit pahenevat ja johtavat uusiin, maiden sisäisiin ja maiden välisiin sotiin. Lähi-idän kasvava epävakaus johtaa öljyn hinnan pysyvään nousuun huomattavasti entistä korkeammalle tasolle. Tämän lisäksi koetaan ajoittaisia, todella vakavia öljykriisejä. Konfliktien ja alueellisten talouskriisien seurauksena pakolaisvirrat lisääntyvät ja teollisuusmaiden sisäinen vakaus vaarantuu työttömyyden kasvaessa. Osin hallitsemattomat siirtolaisvirrat aiheuttavat levottomuuksia Yhdysvalloissa ja Euroopassa. Energiaongelmat hidastavat Intian ja Kiinan kasvua. Niiden aiempi nopea taloudellinen kasvu hidastuu selvästi energiapulan vuoksi. Vanhojen teollisuusmaiden kasvu hidastuu myös edelleen väestön ikääntymisen, energiaongelmien ja kasva-

van epävakauden vuoksi. Epävakaus vähentää investointeja ja talouden globalisaatiokehitys pysähtyy. Suuret talousalueet kuten EU ja NAFTA kääntyvät enemmän sisäänpäin. Euroopan talouskasvu hidastuu entisestään väestön ikääntymisen ja ratkaisemattomaksi jäävän työttömyyden vuoksi. Odotettua huonompi taloudellinen kehitys johtaa myös pörssiromahduksiin, finanssikriiseihin ja kasvavaan epävarmuuteen. Euroopan talouden heikko kehitys jarruttaa uusien EU-maiden kehitystä, mikä saa aikaan tyytymättömyyttä ja kasvavaa epävakautta EU:n piirissä. Konfliktit entisen Neuvostoliiton alueella pahenevat. Kasvavien öljytulojen ansiosta Venäjä onnistuu kuitenkin vahvistumaan. Venäjä pyrkii kansallismielisen politiikan ja voimakkaan asevarustelun kautta palauttamaan entisen suurvalta-asemansa. Lisäksi se painostaa EU-maita energiamonopolinsa avulla. Globaali tuottavuuden kasvu hidastuu, koska investoinnit uuteen teknologiaan vähenevät ja teknologiavastaiset asenteet saavat lisää jalansijaa. Maailmantalouden kasvu hidastuu 2 %:iin eli yhtä hitaaksi kuin 1900-luvun alkupuoliskolla. Kasvu on epätasaista ja siihen liittyy ajoittaisia syviä lamakausia.

Maailmantalouden heikko kehitys ajaa Suomen vientiteollisuuden vaikeuksiin. Investointiasteen lasku ja teknologisen kehityksen hidastuminen johtavat tuottavuuden kasvuvauhdin selvään hidastumiseen. Yhdessä ennakoitua heikomman väestökehityksen ja korkeana pysyvän työttömyyden kanssa tämä johtaa merkittävään taloudellisen kasvun hidastumiseen.

Skenaarioiden erot

Kianderin mukaan jo suhteellisen pienet erot vuosittaisessa talouskasvussa saavat aikaan tuntuvia eroja eri kehitysvaihtoehtojen välille vuoteen 2020 mennessä. Silloin positiivisen kehitysvaihtoehdon bkt on noussut jo n. 35 % suuremmaksi kuin negatiivisen vaihtoehdon bkt.

Positiivisen kehityksen skenaario voidaan nähdä jatkumona vuosien 1995–2005 hyvälle taloudelliselle kehitykselle. Korkean teknologian alat kehittyvät nopeasti, Suomi säilyttää hyvin kilpailukykynsä maailmantaloudessa ja vähitellen saavutetaan täystyöllisyys. Talouden kasvupotentiaalia parantaa tässä skenaariossa myös virallista väestöennustetta suurempi Suomeen suuntautuva nettomaahanmuutto, mikä lisää työvoiman tarjontaa ja parantaa työllisyyttä. Suomeen investoidaan verraten runsaasti, mikä ylläpitää ripeää tuottavuuden kasvua. Myös vaihtosuhde eli vienti- ja tuontihintojen suhde kehittyy suotuisasti tässä vaihtoehdossa.

Talouskehityksen neutraalissa perusuravaihtoehdossa tuottavuuden kasvu hidastuu Suomessa muiden Länsi-Euroopan maiden tasolle. Samalla väestön ikääntyminen kääntää työllisyyden laskuun eikä talouskasvun hidastumista voida välttää. Väestökehitys on tässä skenaariossa virallisen väestöennusteen mukainen.

Väestökehitys

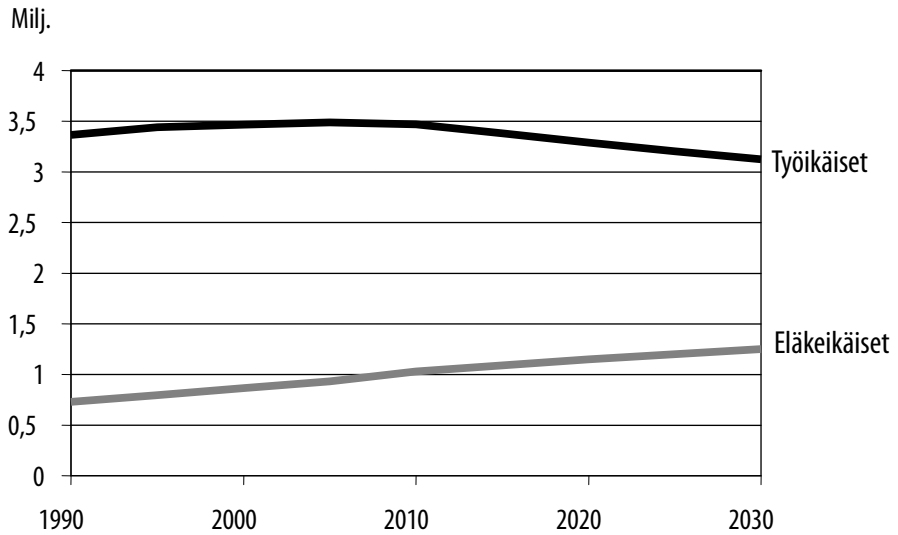
Väestökehitystä pidetään usein helpoiten ennustettavissa olevana osana pitkän aikavälin skenaarioita, koska muutokset väestörakenteessa ovat hitaita. Viimeaikaiset tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että väestöennustuksienkin osuvuus on heikko. Kianderin laatimassa skenaarioissa väestökehityksen oletetaan olevan seuraavanlainen:

Taulukko 2. Väestönkehitys eri skenaarioissa

Skenaario	Syntyvyys v. 2007–30	Maahanmuutto vuosittain v. 2010–30	Työikäiset v. 2030, milj.	Koko väestö v. 2030, milj.
Positiivinen kehitys	1,9	+20 000	3,45	5,6
Perusura	1,7	+7 000	3,25	5,3
Negatiivinen kehitys	1,5	0	3,15	5,0

Suomen väestö vanhenee, väestön keskiikä nousee, eläkeläisten ja vanhusväestön määrä kasvaa sekä työikäisen väestön määrä supistuu. Suomessa odotettavissa oleva ikärakenteen muutos alkaa vaikuttaa tuntuvalla tavalla vuoden 2010 jälkeen, kun ensimmäinen suuri ikäluokka, v. 1945 syntyneet, on täyttänyt 65 vuotta. Tämän jälkeen työikäi-

sen väestön määrä kääntyy selvään laskuun. Tilastokeskuksen mukaan työikäinen väestö supistuu vuoteen 2030 mennessä yli 300 000 hengellä. Eläkeikäisen väestön määrä sen sijaan jatkaa voimakasta kasvuaan. Tästä seuraa vanhushuoltosuhteen jyrkkä ja nopea nousu. Nykyiseltä n. 25 %:n tasolta suhde nousee 30 %:iin v. 2010, 35 %:iin v. 2020 ja 40 %:iin v. 2030.



Kuvio 3. Väestön kehitys Suomessa v. 1990-2030

Väestö ikääntyy samalla tavalla kaikissa teollisuusmaissa. Ikärakenteen muutos ja siitä seuraavat julkisen talouden ongelmat ja mahdollinen työvoimapula ovat siten yhteisiä eurooppalaisia ongelmia. Suomessa muutos koetaan kuitenkin hieman aiemmin kuin muualla sen vuoksi, että meillä suuret ikäluokat syntyivät aiemmin kuin muualla. Niinpä Suomessa vanhusväestön osuus kasvaa aiemmin ja nopeammin kuin muissa Euroopan maissa. Vuonna 2030 Suomen vanhushuoltosuhde on EU-maiden korkein, 41 %. Tämän jälkeen kehitys tasaantuu, ja v. 2050 vanhushuoltosuhteemme arvioidaan olevan 47 %, mikä olisi alle EU-maiden keskiarvon.

Väestön ikääntymisen pelätään yleisesti johtavan läntisen Euroopan maissa julkisen talouden kriisiin ja työvoimapulaan. Toinen ikääntymisen mukana tuleva ongelma liittyy ikääntyvän väestön toimeentulon ja palveluiden rahoitukseen, koska eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa eläketurvan rahoitus on pitkälti julkisen sektorin varassa.

Työikäisen väestön määrän pysyminen muuttumattomana on mahdollista, jos Suomeen suuntautuisi tulevina vuosina ennakoitua suurempi työperusteinen maahanmuutto. Kianderin mukana tämä edellyttäisi nettomaahanmuuttoa, joka olisi suuruudeltaan 10 000–20 000 henkeä vuodessa (riippuen siitä, kuinka paljon työikäisten muuttajien mukana tulee muita perheenjäseniä). Luku vaikuttaa hyvin korkealta, mutta suhteessa väestön määrään se on selvästi vähemmän kuin tällä hetkellä esim. Yhdysvaltoihin ja Kanadaan suuntautuva muuttoliike. Vuoteen 2030 mennessä tällainen muuttoliike nostaisi ulkomailla syntyneen väestön osuuden koko väkiluvusta vajaaseen 10 %:iin eli samalle tasolle kuin Ruotsissa on jo nykyisin. Tällaista väestökehitystä on tarkasteltu positiivisessa skenaariossa.

Kehityksen perusuralla työikäinen väestö puolestaan supistuu runsaaseen 3,2 miljoonaan vuoteen 2030 mennessä. Negatiivisen kehityksen vaihtoehdossa muuttoliike Suomesta pois alentaa luvun alle 3,2 miljoonan.

Maahanmuutto ja korkeampi syntyvyys takaavat nopean kasvun vaihtoehdossa sen, että Suomen väestömäärä jatkaisi kasvuaan 2000-luvulla samaan tahtiin kuin 1900-luvulla. Hitaan kasvun vaihtoehdossa Suo-

men väkiluku alkaisi taas supistua vuoden 2015 tienoilla, eikä vähenemiselle näkyisi loppua. Vuoteen 2050 mennessä eri vaihtoehtojen erot olisivat kasvaneet jo todella suuriksi, noin miljoonaan henkeen. Puolet tästä erotuksesta johtuu syntyvyydestä ja puolet nettomaahanmuutosta. Molemmat vaihtoehdot ovat mahdollisia ja mahtuvat Kianderin mukaan stokastisen väestöennusteen vaihteluväliin. On varsin todennäköistä, että mahdollinen väestön kasvu tai supistuminen kytkeytyy tietynlaiseen väestökehityksen kanssa sopusoinnussa olevaan taloudelliseen kehitykseen, johon voidaan vaikuttaa tietoisilla tulevaisuuteen vaikuttavilla talouspoliittisilla päätöksillä. Väestökehitys puolestaan vaikuttaa taas talouden kasvupotentiaaliin. Siten talouden ja väestökehityksen dynamiikka tukee toinen toistaan.

Työikäinen väestö ja työmarkkinat

Työllisyyteen ja työvoiman tarjontaan vaikuttaa työikäisen väestön määrän lisäksi keskeisesti se, kuinka suuri osa työikäisestä väestöstä hakeutuu työmarkkinoille. Tätä kuvaava luku on osallistumisaste. Osallistumisasteeseen vaikuttavat työllistymismahdollisuuksien lisäksi myös sosiaali- ja verojärjestelmien tarjoamat kannustimet, ja esim. mahdollisuus varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen vähentää ikääntyneiden työvoimaan osallistumista. Työllisyysasteella puolestaan tarkoitetaan sitä, kuinka suuri osa työikäisestä väestöstä on töissä. Työllisyysasteeseen vaikuttavat osallistumisaste ja työttömyysaste. Historiallisesti osallistumisaste on Suomessa vaihdellut 70 ja 80 %:n välillä ja työttömyysaste 2 ja 17 %:n välillä. Työllisyysasteen vaihteluväli on ollut 60–75 %. Tulevaisuuden osalta on järkevää olettaa, että osallistumisaste on 74–77 %, työttömyysaste 3–7 % ja työllisyysaste 69–75 %. Työmarkkinoiden oletetaan siten palautuvan 1990-luvun aiheuttaman pitkän vajaatyöllisyyskauden (1991–2005) jälkeen lähelle aiemmin eli 1970- ja 1980-luvulla vallinneita osallistumis- ja työllisyysasteita.

Kaikissa skenaarioissa oletetaan työllisyysasteen nousevan lähivuosina pysyvästi 70 %:n tuntumaan. Hitaan kasvun vaihtoehdossa työllisyysaste jää tälle tasolle pysyvästi. Perusvaihtoehdossa työllisyysaste nousee vähitellen n. 73 %:iin ja nopean kasvun vaihtoehdossa lopulta yli 75 %:in. Luku tuntuu korkealta, mutta vastaavan suuruisiin työllisyysasteisiin on päästy esim. Pohjoismaissa, Yhdysvalloissa ja Japanissa. Hitaan kasvun vaihtoehdossa työllisyysaste jää nykyiselle tasolleen 69–70 %:iin. Tällöin myös työttömyyden voidaan olettaa pysyvän jatkuvasti 6–7 %:n tasolla. Korkeaan työllisyysasteeseen taas liittyy luontevasti matala työttömyys. Siten eri skenaarioiden väliset erot osallistumisasteissa eivät ole yhtä suuria kuin niiden erot työllisyysasteissa.

Työllisyys riippuu työikäisen väestön määrästä ja työllisyysasteesta. Kehityksen perusuralla työllisyys nousee lähes 2,5 milj. hengen tasolle vuoteen 2010 mennessä ja alkaa sen jälkeen laskea. Työllisyys laskee kuitenkin hitaammin kuin työikäinen väestö, koska työllisyysaste nousee edelleen hieman. Nopean kasvun vaihtoehdossa työllisten määrä vakiintuu 2,6 milj. henkeen. Korkea taso on mahdollinen ainoastaan täystyöllisyyden ja erittäin edullisen väestökehityksen ansiosta. Hitaan kasvun vaihtoehdossa työllisten määrä kääntyy vuoden 2015 tienoilla pysyvään laskuun ja Pohjois-Suomen työllisyysasteet ovat matalia. Koko maan keskimääräinen työllisyysaste ei voi kohota 75 %:iin, ellei myös heikon työllisyyden alueilla tapahdu kohentumista.

Taulukko 3. Työllisyys eri skenaarioissa, milj. ja %

Skenaario	Työikäiset	Työlliset	Osallistumisaste	Työllisyysaste	Työttömyysaste
Nykytila 2005	3,55	2,40	75	69	8,5
Positiivinen skenaario 2030	3,45	2,60	78	75	4
Perusura 2030	3,25	2,35	76	72	5
Negatiivinen skenaario 2030	3,15	2,20	74	70	6

Tuottavuus ja tuotannon kasvu

Tuottavuuden kasvu

Bruttokansantuotteen kehitys riippuu työllisyyden ja työn keskimääräisen tuottavuuden kehityksestä. Seuraavassa oletetaan tuottavuuden kasvavan kehityksen perusuralla keskimäärin n. 1,7 % vuodessa, kuitenkin niin, että nopeampi kasvu painottuu jakson alkupäähän. Kyseessä on varsin yleisesti käytetty oletus, sillä Euroopan komissio käyttää tämän suuruista oletusta ennakoidessaan EU15-maiden julkisen talouden pitkän ajan kehitystä. Tuottavuuden kasvuvauhdin oletetaan jatkossa siis hidastuvan selvästi aiempaan verrattuna, mikä on sopusoinnussa teollisuusmaiden yleisen viimeaikaisen kehityksen kanssa. Monissa maissa tuottavuuden kasvu painui 1990-luvulla jo alle 2 %:n, ja tuottavuuden kasvuvauhti on hidastunut myös Suomessa vuoden 1995 jälkeen. Nopean kasvun vaihtoehdossa tuottavuuden kasvun ei oleteta hidastuvan, vaan se on vuoteen 2030 asti 2,5 % vuodessa (eli sama kuin v. 1995–2005 keskimäärin). Hitaan kasvun vaihtoehdossa taas tuottavuuden kasvu hidastuu selvästi ollen vain 1,2 % vuodessa.

Skenaariotarkastelussa joudutaan tuottavuuden kasvusta tekemään kaavamaisia oletuksia. Todellisuudessa tuottavuus ei ole mikään ulkoa annettu vakio, vaan muodostuu teknologisesta kehityksestä sekä tehokkuutta ja skaalaetuja lisäävistä organisatorisista, hallinnollisista, rakenteellisista johtamistapojen ja teknisten muutosten vaikutuksista. Tuottavuuden kasvua tapahtuu, kun otetaan käyttöön parempaa tekniikkaa tai kun työ organisoidaan entistä tehokkaammalla tavalla. Pitkällä aikavälillä tärkein teknologisen kehityksen lähde ovat innovaatiot eli uudet tuotteet ja tuotantotavat.

Teknologinen kehitys ja sen edellytyksenä olevat uuden teknologian omaksuminen ja teknologian välittyminen maasta toiseen ovat tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun kannalta keskeisiä tekijöitä. Teknologian siirtyminen tai käyttöönotto ei ole helppoa tai itsestään selvää. Se edellyttää suotuisia olosuhteita. Sellaisia ovat esim. talouden avoimuus kansainväliselle kaupalle ja ulkomaisille investoinneille, riittävä poliittinen vakaus ja toimiva infrastruktuuri sekä ennen kaikkea työvoiman ja organisaatioiden riittävä osaaminen ja omaksumiskyky. Taloudellinen kasvu edellyttää myös sellaista talouspolitiikkaa ja sellaisia instituutioita, jotka tukevat investointeja fyysiseen pääomaan ja koulutukseen ja jotka mahdollistavat käytettävissä olevien resurssien tehokkaan hyödyntämisen. Julkisella sektorilla ja talouspolitiikalla on tärkeä tehtävä näiden edellytysten luomisessa.

Kansainvälisissä vertailuissa Suomi sijoittuu hyvin T&K-sijoituksissa, teknologiaosaamisessa, koulutuksessa, infrastruktuurissa ja julkisen hallinnon toimivuudessa. 1990-luvulta lähtien voimakkaasti kasvanut T&K-toiminta on ollut tärkeä tuottavuuskasvun taustatekijä. Suomessa teollisuuden korkea keskimääräinen T&K-intensiteetti on käytännössä kuitenkin vain yhden toimialan varassa. Elektroniikkateollisuus tuottaa yksinään yli 55 % kaikesta yrityssektorin T&K-toiminnasta. Summa on 1,4 % bkt:sta. Ilman elektroniikkateollisuuden vahvaa panosta Suomi ei olisi korkean teknologian talous eikä kansainvälisten T&K-vertailujen kärkimaa.

Suomalaisen tuotannon korkeasta teknologisesta tasosta huolimatta työn tuottavuus on Suomessa maailman huippuluokkaa vain muutamilla joskin keskeisillä vientiteollisuuden toimialoilla. Kansantalouden keskimääräistä työn tuottavuutta alentaa se, että suurin osa työvoimasta ja yrityksistä sijoittuu matalan tuottavuuden toimialoille. Kansantalouden keskimääräisessä tuottavuuden tasossa ja henkeä kohti lasketussa bruttokansantuotteessa Suomi on myös lähellä EU-maiden ja eurooppalaisten OECD-maiden keskiarvoja. Suomen tulotaso on hieman keskiarvon yläpuolella mutta keskimääräinen työn tuottavuus taas selvästi keskiarvon alapuolella.

Suurin osa matalan tuottavuuden aloista on palvelutoimialoja ja useat niistä ovat aiemmin toimineet kansainväliseltä kilpailulta suojattuina. Toiminta pienillä ja suojatuilla kotimarkkinoilla on rajoittanut markkinoiden kilpailullisuutta ja samalla myös estänyt mittakaavaetujen tehokkaan hyödyntämisen. Kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden parantaminen edellyttää matalan tuottavuuden alojen tuottavuuden tason selvää parantumista.

Kehityksen perusuralla tuottavuuden kasvuvauhdin hidastumista voidaan perustella sillä, että Suomi lähestyy muiden Län-

si-Euroopan maiden tilannetta. Investointiaste ei nouse nykyisestä, ja osa teollisesta tuotannosta siirtyy muihin maihin, mikä osaltaan heikentää mahdollisuuksia nopeaan tuottavuuden kasvuun. Talous muuttuu entistä palveluvaltaisemmaksi, eikä palvelutuotannossa saavuteta nopeaa tuottavuuden kasvua.

Nopean kasvun skenaariossa Suomen talous onnistuu ylläpitämään korkeaa T&K-toiminnan tasoa ja laajentamaan sitä menestyksellisesti useammille toimialoille. Kone- ja laiteinvestointien taso nousee ja pääomakannan uusiutuminen parantaa tuottavuutta. Talouden nopea kasvu ja markkinoiden avautuminen kilpailulle tehostavat myös kotimarkkina-alojen toimintaa.

Hitaan kasvun vaihtoehdossa investointiaste laskee nykyisestä ja Suomi menettää asemansa teknologiajohtajana ICT-alalla ja metsäklusterin toimialoilla. Tuloksena on silloin tuottavuuden kasvuvauhdin hidastuminen.

Kokonaistuotannon kasvun tekijät

Tuottavuuden kasvu on perinteisesti ollut tärkein tuotannon kasvua selittävä tekijä. Tuottavuuden kasvun hidastuessa työllisyyskehityksen merkitys kuitenkin korostuu. Tämä näkyy myös nyt tarkasteltavina olevissa skenaarioissa. Kaikissa vaihtoehdoissa talouden kasvuvauhti on v. 2006–11 nopeampaa kuin v. 2012–30. Tämä johtuu siitä, että työllisyyden oletetaan jokaisessa kehitysvaihtoehdossa kasvavan vuoteen 2011 asti. Vuoden 2012 jälkeen työikäinen väestö alkaa supistua selvästi, mikä heijastuu talouteen työllisten määrän laskuna.

Kehityksen perusvaihtoehdossa Suomen talouden keskimääräinen kasvuvauhti v. 2012–30 on 1,5 %. Positiivisessa vaihtoehdossa kasvu on 2,5 % ja negatiivisessa vaihtoehdossa vain 0,7 %. Erot talouskasvussa johtuvat vastaavista eroista tuottavuuden kasvussa ja työllisyyskehityksessä (ks. edellinen taulukko).

Taulukko 4. Bkt:n, työllisyyden ja tuottavuuden muutosvauhdit eri skenaarioissa, %

	Bkt:n kasvu v. 2006–11	Työllisyyden muutos v. 2006–11	Tuottavuuden kasvu v. 2006–11	Bkt:n kasvu v. 2012–30	Työllisyyden muutos v. 2012–30	Tuottavuuden kasvu v. 2012–30
Positiivinen kehitys	3,7	1,2	2,5	2,5	-0,0	2,5
Perusura	3,7	0,5	2,0	1,5	-0,2	1,7
Negatiivinen kehitys	1,9	0,4	1,5	0,7	-0,5	1,2

Eri skenaariot eroavat toisistaan sekä tuottavuuden kasvuvauhdin että työllisyyskehityksen suhteen. Negatiivisessa skenaariossa työttömyys jää pysyvästi 6–7 %:n tasolle ja työllisyys heikkenee selvästi koko ajan. Positiivisessa skenaariossa tuottavuuden kasvu jatkuu verrattain nopeana (ei kuitenkaan nopeampana kuin v. 1995–2005) ja työttömyys alenee ensin 5 %:iin ja lopulta peräti 3 %:iin. Neutraalin kehityksen vaihtoehdossa kehitys jää näiden ääripäiden välille. Nopean kasvun skenaario vaikuttaa varsin optimistiselta, mutta bruttokansantuotteen ja tuottavuuden osalta se merkitsee talouden pysymistä vanhalla, pitkään jatkuneella kasvu-uralla.

Kehityksen perusura merkitsee selvää kasvun hidastumista aiempaan verrattuna. Myönteistä on kuitenkin se, että myös perusuralla talouden kasvu jatkuu työikäisen väestön supistumisesta huolimatta. Kasvuvauhti on kuitenkin selvästi hitaampi kuin mihin aiempina vuosikymmeninä on totuttu. Jopa 1990-luvulla, jolloin Suomen talous kävi historiansa syvimmän lamakauden, keskimääräinen talouskasvu oli nopeampaa kuin perusuralla v. 2012–30.

Hitaan kasvun skenaario merkitsee kasvun pysähtymistä lähes kokonaan työikäisen väestön supistuessa ja tuottavuuskehityksen hidastuessa selvästi. Erilaisten kasvuoletusten vaikutus bkt:n pitkän ajan kehitykseen on suuri. Nopean kasvun vaihtoehdossa bkt on vuonna 2030 n. 50 % suurempi kuin hitaan kasvun vaihtoehdossa.

Julkiset menot

Julkisten menojen voidaan odottaa kasvavan väestömuutoksen seurauksena. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, kuinka paljon menot kasvavat. Menopainelaskelmien lähtökohdaksi on aina kiinnitettävä joukko taustaoletuksia. Kaikki julkiset menot pyrkivät kasvamaan jatkuvasti. Jos palveluiden taso ja etuuksien reaaliarvo tai suhteellinen arvo halutaan turvata muuttumattomana, joudutaan julkisia menoja jatkuvasti kasvattamaan yleisen kustannuskehityksen mukaan. Tulonsiirtojen (esim. eläkkeet) osalta tämä merkitsee vähintään inflaatiotarkistusten tekemistä.

Seuraavassa tarkastelussa julkiset menot on jaoteltu väestön ikärakenteesta riippuviin eläke- ja terveysmenoihin, työttömyysasteesta riippuviin työttömyysmenoihin ja muihin menoihin. Muut menot sisältävät julkisen hallinnon, koulutuksen, elinkeinopolitiikan ja julkiset investoinnit sekä muut tulonsiirrot. Eläke- ja terveysmenojen kehitys perustuu Eläketurvakeskuksen, valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön arvioihin eläkemenoista ja työttömyysmenojen arviointi taas edellä esitettyihin työttömyysasteisiin eri kehitysvaihtoehdoissa.

Oletukset menojen kasvusta

Vuosina 2006–30 työn tuottavuuden ja reaalipalkkojen keskimääräisen kasvuvauhdin oletetaan olevan saman ja julkisen sektorin maksamien sosiaalisten tulonsiirtojen eläkkeitä lukuun ottamatta olevan sidottuja palkkakehitykseen. Tällöin tulonsiirtojen yksikköhinta kohoaa samaa vauhtia kuin keskimääräinen työn tuottavuus. Oletusta voidaan pitää hyvinvointivaltion kannalta nykytilan säilyttämisenä. Se turvaa tulonsiirtojen suhteellisen arvon säilymisen. Jos tulonsiirtoihin tehtäisiin vain inflaatiokorjaus, laskisi niiden suhteellinen merkitys reaalipalkkojen noustessa. Jos inflaatiotarkistuksia ei tehtäisi, johtaisi tulonsiirtojen nimellisarvon jäädyttäminen niiden sekä suhteellisen että reaalisen arvon asteittaiseen rapautumiseen. Oletus tulonsiirtojen (lukuun ottamatta eläkkeitä, joilla on omat tarkasti määritellyt indeksisidonnaisuudet) sitomisesta palkkakehitykseen on rohkea, koska tällaista periaatetta ei ole Suomessa noudatettu 1980-luvun jälkeen. Käytännössä useimpiin tulonsiirtoihin on tehty vain inflaatiotarkistuksia, mikä on johtanut niiden heikkenemiseen suhteessa palkkojen kehitykseen.

Julkisten palveluiden tason turvaaminen edellyttää palvelumenojen kasvattamista samaa vauhtia palkkakehityksen kanssa. Jos palveluissa oletettaisiin tapahtuvan merkittäviä tuottavuuden parannuksia esim. uudesta teknologian tai toiminnan paremman organisoinnin ansiosta, voitaisiin oletuksesta poiketa. Aiempi tuottavuuden kasvu on tutkimusten mukaan ollut vain n. 0,3 % vuodessa. Laskelmissa ei oleta tuottavuuden parantuvan julkisessa palvelutoiminnassa. Sen sijaan julkisten palveluiden reaalisen hinnan oletetaan nousevan samaa vauhtia reaalipalkkojen ja talouden keskimääräisen tuottavuuskehityksen kanssa.

On selvää, että eläkemenot kasvavat samaa vauhtia eläkeläisten määrän kanssa. Sen sijaan ei ole yhtä selvää, että eläkeikäisen väestön hoivapalvelujen tarve kasvaisi yhtä nopeasti. Voidaan ajatella, että tulevaisuudessa vanhusväestö olisi terveempää ja parempikuntoista kuin nykyään tai että esim. dementian lääkehoidossa saavutettaisiin merkittäviä edistysaskelia seuraavan 30 vuoden aikana. Yksinkertaisuuden ja varovaisuuden periaatetta noudattaen ei em. oletuksia kuitenkaan tehdä, vaan hoivapalvelujen määrän oletetaan olevan suoraan verrannollinen vanhusväestön määrään. Muiden kuin eläkeikäisen väestön määrästä riippuvien julkisten menojen oletetaan kasvavan reaalisesti 2 % vuodessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muiden julkisten palvelujen tuotannon määrä pysyy ennallaan ja tulonsiirtojen reaaliarvo kehittyy samaa vauhtia yleisen palkkatason kanssa. Jos tulonsiirtojen kasvusta tingitään tai jos palvelutuotannon tuottavuus paranee, sallii tällainen oletus myös palvelutuotannon määrän varovaisen kasvattamisen.

Kun tiedetään odotettavissa olevan väestön ikärakenteen muutoksen aiheuttama julkisten menojen reaalinen nousupaine ja kokonaistuotannon kehityksen aikaura, voidaan laskea julkisten sosiaali- ja terveysmenojen samoin kuin muidenkin menojen bkt-osuuksien odotettavissa oleva kehitys. Julkisen kulutuksen, investointien ja tulonsiirtojen lisäksi tärkeän osan julkisista me-

noista muodostavat valtion velasta maksettavat korot ja työttömyydestä aiheutuvat menot. Vuonna 2000 ensin mainittuihin nk. perusmenoihin kuuluvien menolajien bkt-osuus oli n. 43 %. Työttömyys- ja korkomenojen bkt-osuus oli vastaavasti n. 6 %. Jatkossa työttömyys- ja korkomenojen voidaan olettaa supistuvan.

Positiivinen skenaario

Nopean talouskasvun vaihtoehdossa taloudellinen kasvu kasvattaa voimakkaasti julkisen talouden tuloja eikä juuri rajoita julkisten menojen kehitystä. Työttömyysmenojen ja valtion korkomenojen aleneminen ja hyvä tulokehitys antavat liikkumavaraa menoille. Verotusta voidaan lisäksi hieman keventää ja silti julkisen talouden ylijäämä kasvaa. Valtion velka supistuu nopeasti suhteessa bkt:n arvoon.

Hyvän tulokehityksen vuoksi eläke- ja terveysmenojen oletetaan kasvavan positiivisessa skenaariossa nopeammin kuin perusvaihtoehdossa. Muiden perusmenojen reaalikasvuksi oletetaan 2,5 % vuodessa. Menojen nopeasta kasvusta huolimatta sosiaalimenojen bkt-osuus ei nouse lainkaan. Tämä johtuu ensi sijassa eläkkeiden indeksoinnista. Työllisten määrän korkea taso ja reaalipalkkojen nopea nousu vaikuttavat siihen, että palkat kasvavat vähintään yhtä nopeasti kuin eläkemenot, joita ei nykylainsäädännön mukaan ole kiinnitetty ansiotason kehitykseen.

Neutraali eri perusuran mukainen skenaario

Neutraalissa kehitysvaihtoehdossa julkisen talouden ylijäämä on pienempi ja työttömyysmenot suuremmat kuin positiivisessa skenaariossa. Myös liikkumavara muodostuu siten pienemmäksi, mutta merkittäviä menoleikkauksia tai suuria veronkorotuksia ei tarvitse tehdä. Verotus kiristyy vähitellen ja julkisten menojen kasvu hidastuu n. 0,5 %:iin vuodessa. Sosiaalimenojen suhteellinen kasvu on huomattava. Sosiaali- ja terveysmenot nousevat lähinnä väestön ikääntymisen vuoksi n. 5 prosenttiyksikköä suhteessa bkt:hen. Muiden perusmenojen reaalikasvu jää 1,7 %:iin vuodessa. Suurin osa tästä kasvusta menee kohoavien yksikkökustannusten (reaaliset työvoimakustannukset nousevat) kattamiseen, eikä palvelutuotannon määrää voida juurikaan kasvattaa.

Negatiivinen skenaario

Hitaan kasvun vaihtoehdossa julkisen talouden liikkumavara kaventuu olemattomaksi ja kaikkien menojen kasvua joudutaan jarruttamaan. Julkisen talouden ylijäämä supistuu ja alijäämäisyyden välttämiseksi menoja joudutaan karsimaan. Tilanne alkaa kärjistyä vuoden 2012 jälkeen, jolloin väestön ikääntymisen ja kasvavien sosiaalimenojen rasitus alkavat kaventaa julkisen talouden liikkumavaraa. Valtiontalous painuu voimakkaasti alijäämäiseksi ja valtion velka kasvaa kestämättömällä tavalla. Verotusta joudutaan kiristämään selvästi. Nämä toimet eivät ratkaise hitaan kasvun ongelmaa, mutta ne auttavat julkista taloutta selviämää velvoitteistaan vuoteen 2030 asti. Sosiaali- ja terveysmenojen bkt-osuus nousee epäedullisen väestökehityksen ansiosta peräti 8 prosenttiyksikköä suhteessa bkt:hen. Muiden menojen osalta kasvuvaraa ei ole.

Kokonaismenojen kehitys

Työttömyyden alentumisen ja korkomenojen laskun seurauksena julkisen sektorin kokonaismenot nousevat kaikissa skenaarioissa selvästi vähemmän kuin perusmenot. Perusmenot vuorostaan kasvavat vähemmän kuin sosiaali- ja terveysmenot. Kokonaismenot supistuvat aluksi hieman vuoteen 2010 mennessä (n. 46–49 %:iin bkt:stä) ja nousevat tämän jälkeen eri skenaarioissa 48–61 %:iin vuoteen 2030 mennessä. Siten julkiset menot olisivat v. 2030 suhteessa kokonaistuotantoon nopean kasvun skenaariossa samalla tasolla kuin v. 1990 ja hitaan kasvun skenaariossa samalla tasolla kuin lamavuosina 1992–94.

Positiivisessa skenaariossa julkisissa kokonaismenoissa ei tapahtuisi siis lainkaan kasvua suhteessa bkt:hen vuoteen 2030 mennessä. Tärkein syy tähän on korkean työllisten määrän ohella nopea tuottavuuden kasvu. Palkkasumman ripeä kasvu pitää huolen siitä, että eläkemenojen kehitys jää jatkuvasti hieman jälkeen palkkasumman kehityksestä. Syynä tähän on työeläkkeiden indeksointi. Muiden tulonsiirtojen kuin eläkkeiden osalta oletetaan, että ne seuraavat ansiotason kehitystä.

Kehityksen perusuraan sisältyy selvä julkisten menojen kasvu, mutta kasvu ei vuoteen 2030 mennessä vaikuta kuitenkaan kovin dramaattiselta. Ongelmallista on lähinnä se, että kasvupaineet jatkuvat myös vuoden 2030 jälkeen. Negatiivisen kehityksen skenaario näyttäytyy kestämättömänä jo vuoden 2012 jälkeen.

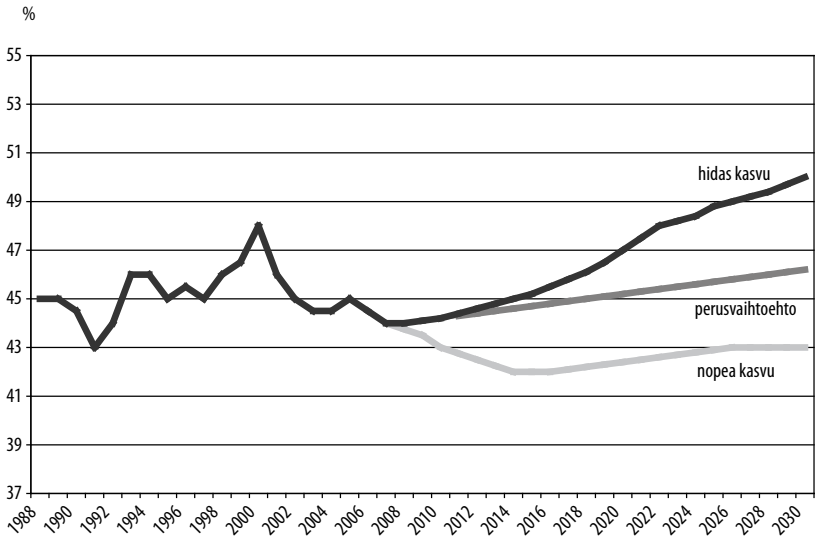
Taulukko 5. Julkiset menot eri skenaarioissa v. 2030, % bkt:sta

Skenaario	Sosiaali- ja terveysmenot	Työttömyysmenot ja -korvaukset	Muut menot	Menot yhteensä
Nykytila	24,5	3,0	22,5	50,0
Positiivinen kehitys	25,0	1,0	21,0	47,0
Perusura	29,5	2,0	21,5	53,0
Negatiivinen kehitys	33,0	3,0	25,0	61,0

Julkisen sektorin rahoitus

Veroasteen kehitys

Eri skenaarioiden oletetaan eroavan toisistaan merkittävästi paitsi menojen myös julkisen sektorin tulojen osalta. Perusajatuksena skenaarioissa on, että hyvä kehitys mahdollistaa kokonaisveroasteen laskun, kun taas huono kehitys pakottaa kiristämään verotusta tuntuvasti. Perusura ei merkitse suurta muutosta nykytilaan.



Kuvio 4. Kokonaisveroaste

Positiivisessa skenaariossa verotulojen bkt-osuus on matalin. Skenaariossa oletetaan, että tarkasteluperiodin alkupuolella jatketaan vuodesta 2001 jatkunutta veroasteen alentamislinjaa. Hyvä taloudellinen kehitys tekee mahdolliseksi veroasteen alentamisen aina vuoteen 2015 asti, jolloin kokonaisveroaste laskee n. 42 %:iin. Sen jälkeen rakenteelliset muutokset veropohjassa nostavat veroastetta vähitellen 43 %:iin.

Kehityksen perusuralla veroaste pysyy lähellä vuosien 1995–2005 vaihteluväliä. Veroaste ei kevene, vaan alkaa asteittain nousta (esim. TEL-maksujen asteittaisen noston vuoksi) ja saavuttaa 46 %:n tason v. 2030. Verotus kiristyisi siis vähitellen takaisin lamanaikaiselle huipputasolle.

Heikon kehityksen skenaariossa julkisten menojen bkt-osuuden voimakas kasvu pakottaa nopeisiin veronkorotuksiin vuoden

2015 jälkeen. Vuoteen 2030 mennessä kokonaisveroaste nousee 50 %:iin eli samalle tasolle kuin Ruotsissa ja Tanskassa nykyisin.

Kokonaisveroasteen kehityksestä ei voi suoraan päätellä sitä, miten veroperusteet muuttuvat. Verotulojen bkt-osuus voi esim. kasvaa sen vuoksi, että yksityisen kulutuksen bkt-osuus kasvaa. Seuraavassa on pyritty arvioimaan keskeisten veropohjien kehitystä suhteessa bkt:hen ja suhteuttamaan verotulojen kehitys veropohjien kehitykseen. Tärkeimmät veropohjaan vaikuttavat tekijät ovat palkka- ja eläketulot, yritysten voitot ja pääomatulot sekä yksityinen kulutus. Kaikissa skenaarioissa oletetaan em. verotulojen summan kasvavan bkt:ta nopeammin seuraavista syistä:

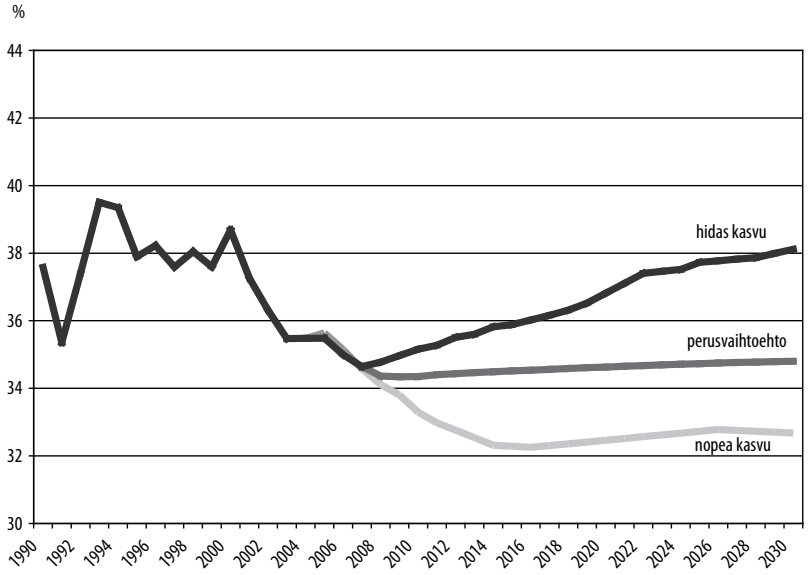
– Työvoimapula johtaa palkkojen kansantulo-osuuden nousuun.

–Väestön ikääntyminen ja reaalisen valuuttakurssin vahvistuminen nostavat yksityisen kulutuksen bkt-osuutta.

– Eläketulojen bkt-osuus kasvaa.

– Kotitalouksien vaurastuminen kasvattaa pääomatulojen bkt-osuutta.

Seuraavassa kuviossa on esitetty verotulojen kehitys suhteessa veropohjaan eri skenaarioissa. Nopean kasvun skenaariossa verotuksen oletetaan v. 2007–15 kevenevän yhtä paljon kuin v. 2001–06. Perusuralla veroperusteet pysyisivät kutakuinkin ennallaan. Kokonaisveroasteen nousu johtuisi siten lähinnä veropohjien laajenemisesta. Negatiivisen kehityksen skenaariossa verotus kiristyisi selvästi.



Kuvio 5. Verotulot suhteessa veropohjaan

Eläkerahastojen tuotto

Pitkällä aikavälillä merkittävän tulonlähteen julkiselle sektorille muodostavat eläkerahastojen tuotot. Eläkerahastot ovat suuruudeltaan n. 60 % bkt:stä ja niiden odotetaan edelleen kasvavan. Eläkerahastot tavoittelevat 3,5 %:n reaalituottoa pääomalleen. Tällä tuottoasteella julkisen sektorin pääomatulot eläkerahastoista olisivat n. 2 % bkt:stä. Koko julkista sektoria tarkasteltaessa eläkerahastojen tuotosta on kuitenkin vähennettävä valtion ja kuntien veloista aiheutuvat korkomenot. Näin saadaan julkisen sektorin nettopääomatulot (tai nettokorkomenot).

Positiivisessa skenaariossa on oletettu varovaisesti, että rahastojen reaalituotto on 2,5 % vuodessa, perusuralla 2,0 % ja negatiivisessa skenaariossa 1,5 % vuodessa. Jos tuotto on näitä suurempi, on sillä merkittävä vaikutus positiivisessa skenaariossa, jossa rahastot ovat suurimmat. Hitaan kasvun skenaariossa tuottoasteella ei ole niin suurta merkitystä, koska julkisen sektorin nettosaatavat jäävät vähäisiksi.

Perusuralla nettopääomatulot kasvavat vähitellen 1 %:iin bkt:stä ja positiivisessa skenaariossa 2 %:iin. Eläkerahastojen tuoton kasvu vähentää tarvetta verojen (ja TEL-maksujen) korotuksiin. Jos eläkerahastojen reaalituotto olisi 3,5 %, kuten yleisesti oletetaan, kohoaisi nopean kasvun skenaariossa julkisen sektorin nettopääomatulojen bkt-osuus 3 %:iin bkt:stä, mikä sallisi kokonaisveroasteen alentamisen 1 prosenttiyksiköllä edellä esitettyyn verrattuna. Myös kehityksen perusuralla 3,5 %:n reaalituotto vähentäisi veronkorotuspainetta n. 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa bkt:hen. Oletus 3,5 %:n reaalituotosta keskipitkällä aikavälillä on Kianderin mukaan optimistinen ja pitkällä aikavälillä mahdoton. Se tarkoittaisi nykyisen n. 100 mrd. €:n suuruisen TEL-rahaston kasvamista 25 vuodessa 236 mrd. €, 50 vuodessa 558 mrd. € jne.

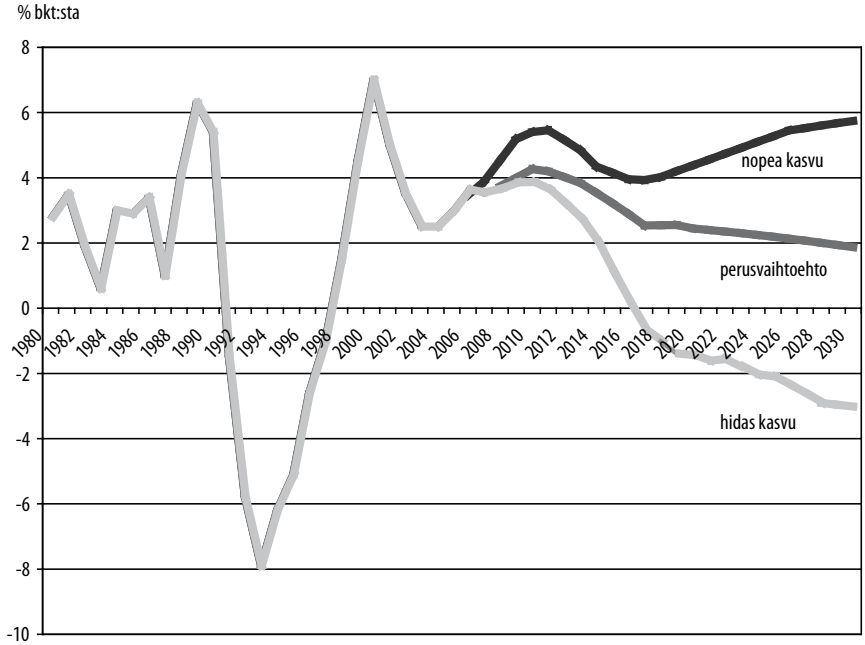
Taulukko 6. Julkisen sektorin tulot eri skenaarioissa, % bkt:sta

Skenaario	Veroaste	Muut tulot	Nettopääomatulot	Tulot yhteensä
Nykytila v. 2005	44,0	8,0	0,5	52,5
Positiivinen skenaario	43,0	8,0	2,0	53,0
Perusura v. 2030	46,0	8,0	1,0	55,0
Negatiivinen skenaario	50,0	8,0	0,0	58,0

Julkisen talouden tasapaino ja julkinen velka

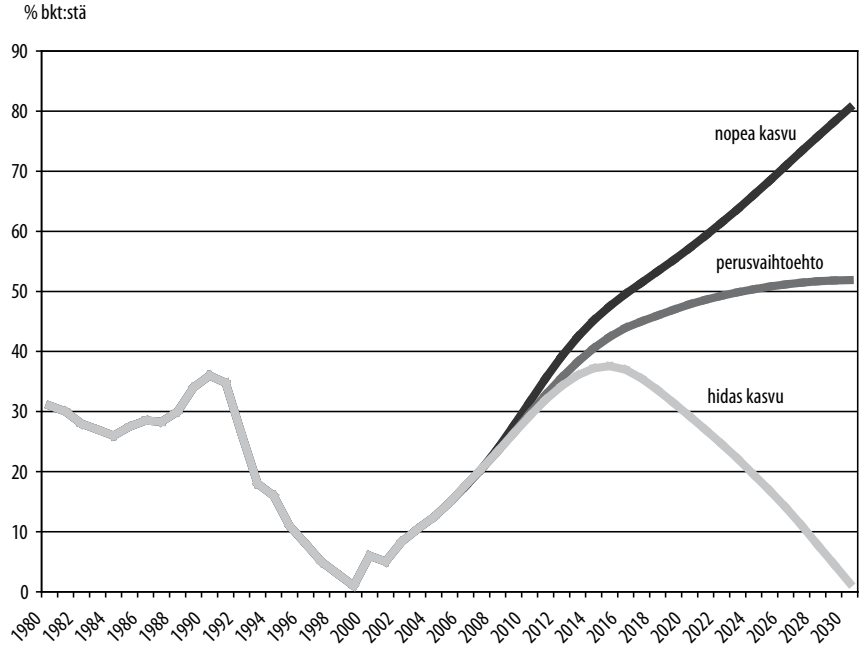
Kun julkisen sektorin tulot ovat menoja suuremmat, on julkisella sektorilla rahoitusylijäämää. Suomessa julkinen sektori on perinteisesti ollut rahoitusylijäämäinen lamavuosia 1991–98 lukuun ottamatta. Ylijäämä koostuu lähinnä sosiaalivakuutusjärjestelmään kuuluvien työeläkerahastojen rahoitusylijäämästä. Koska julkisen sektorin pysyvä rahoitusylijäämä on Suomessa keskeinen pitkän ajan finanssipolitiikan tavoite, on seuraavassa tarkastelussa oletettu, että koko julkisen sektorin ylijäämä vaihtelee talouskasvun mukaan. Nopean kasvun skenaariossa ylijäämä on yli 4 % bkt:sta. Hitaimman kasvun skenaariossa julkinen talous kääntyy selvästi alijäämäiseksi vuoden 2015 jälkeen. Koska eläkerahastojen oletetaan tässäkin vaihtoehdossa olevan ylijäämäisiä, merkitsee tämä tuntuvaa valtiontalouden alijäämäisyyttä ja myös valtion velan kasvua.

Skenaarioissa oletetaan, että veroasteet ja menojen volyymi reagoivat talouden kasvuvauhtiin. Niitä ei kuitenkaan pystytä sopeuttamaan niin paljon kuin pitäisi, joten seurauksena ovat julkisen talouden tasapainon muutokset. Tällöin hidas kasvu johtaa vähitellen alijäämäisyyteen ja nopea kasvu puolestaan kasvattaa ylijäämiä. Nopean kasvun tapauksessa julkisen talouden tulojäämä on suhteessa bkt:n arvoon 9 prosenttiyksikköä suurempi kuin hitaan kasvun vaihtoehdossa. Kehityksen perusuralla julkinen sektorin säilyy ylijäämäisenä, mutta ylijäämä pienenee asteittain ja lähestyy nollaa. Koska eläkejärjestelmän on tarkoitus säilyä selvästi ylijäämäisenä, merkitsee tämä sitä, että kehityksen perusuralla valtion ja kuntien talous kääntyy alijäämäiseksi viimeistään v. 2020.



Kuvio 6. Julkisen talouden ylijäämä

Julkisen talouden nettosaatavat riippuvat ylijäämän kehityksestä. Ylijäämä voidaan käyttää joko julkisen velan vähentämiseen tai eläkerahastojen kasvattamiseen tai molempiin. Tässä yhteydessä tarkastellaan velkojen ja saatavien summaa eli nettosaatavia, eikä niitä erotella positiivisiin (eläkerahastot) ja negatiivisiin eriin (valtion ja kuntien velka). Nettosaatavat (eli bruttosijoitusten ja bruttovelkojen erotus) kehittyvät eri skenaarioissa varsin erisuuntaisesti, kuten kuviosta (julkisen talouden nettosaatavat) on nähtävissä.



Kuvio 7. Julkisen talouden nettosaatavat

Positiivisessa skenaariossa julkisen talouden nettosaatavat kasvavat jyrkästi. Sijoitusten arvon kasvu on erittäin nopeaa ja sijoitukset kasvavat myös suhteessa bkt:n arvoon, vaikka tuotantokin kasvaa nopeasti. On nähtävissä, että nopean kasvun jatkuminen johtaa ennen pitkää siihen, että julkisen sektorin sijoitusten arvo nousee 2030-luvun aikana yli 100 %:iin bkt:stä.

Kehityksen perusuralla suhdeluvun kasvu taittuu 2020-luvun aikana, mikä kertoo julkisen talouden ylijäämän supistumisesta. Nettosaatavat säilyvät kuitenkin ainakin vuoteen 2030 asti kohtuullisella tasolla. Jos eläkerahastojen kasvu halutaan pitää suunnitellulla kasvu-uralla, merkitsee kehityksen perusura kuitenkin valtion velan kääntymistä selvään kasvuun 2020-luvun aikana.

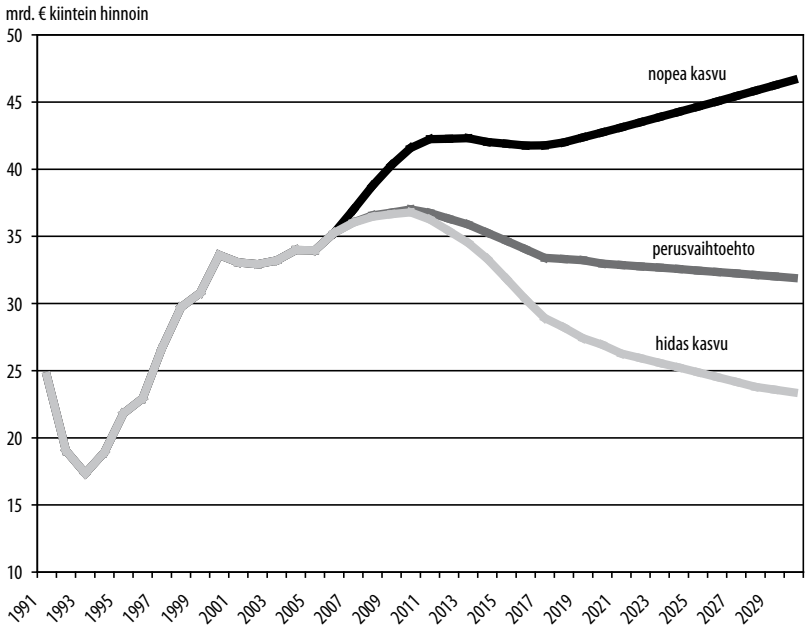
Hitaan kasvun skenaariossa julkisen talouden tila heikkenee selvästi ja vieläpä kiihtyvällä vauhdilla. Vuonna 2030 julkisen sektorin nettosaatavat ovat nollatasolla, mikä tarkoittaa sitä, että valtion ja kuntien velka nousee yhtä suureksi kuin eläkerahastot. Käytännössä tämä merkitsee vakavia ongelmia EMUn vakaus- ja kasvusopimuksen kannalta, koska julkisen talouden bruttovelka nousisi tällöin jo yli 60 %:iin bkt:stä ja alijäämä kohoaisi yli 3 %:iin bkt:stä. Hitaan kasvun jatkuminen johtaisi kestämättömään tilaan ja vakavaan julkisen talouden kriisiin 2030-luvulla.

Millaiseksi liikkumavara muodostuu ilman sopeuttamistoimia?

Kiander on työssään tarkastellut talouspolitiikan pitkän ajan liikkumavaraa kolmella vaihtoehtoisella tavalla, joiden tarkoituksena on kuvata niitä sopeuttamispaineita, joita julkiselle taloudelle aiheutuu, jos menoja tai veroastetta ei sopeuteta lainkaan muuttuvan tilanteen vaatimuksiin.

Menot joustavat

Ensimmäiseksi tarkastellaan muiden menojen kasvuvaraa, jos veroaste pidetään muuttumattomana. Kokonaisveroaste ja rahoitustasapaino kiinnitetään vuoden 2005 tasolle. Tasapainovaatimus ja veroasteen kiinnittäminen merkitsevät sitä, että sosiaalimenojen kasvaessa ja kasvun hidastuessa muut julkiset menot joutuvat joustamaan. Residuaalina saadaan reaalisten perusmenojen kasvuvara, kun oletetaan että ikäriippuvaiset sosiaali- ja terveysmenot ovat annettuja.

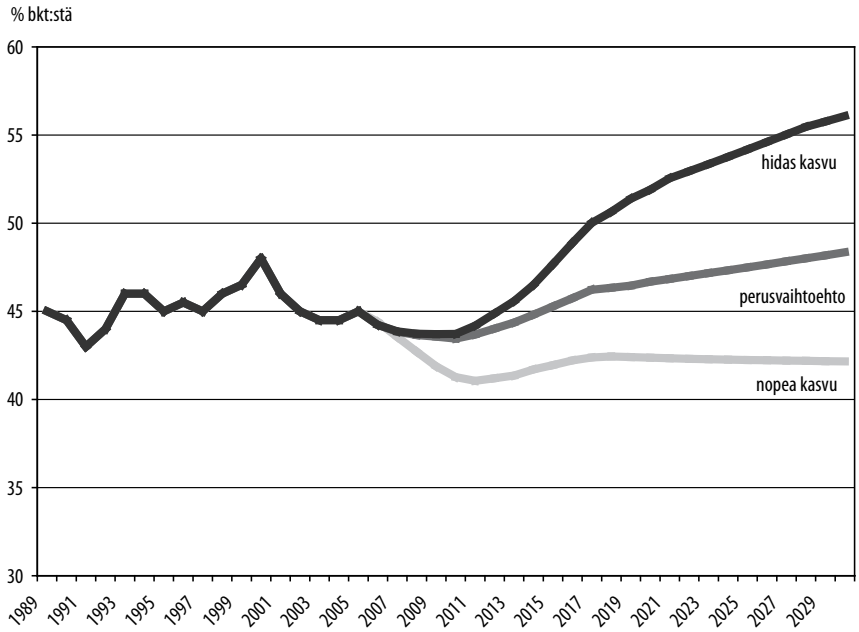


Kuvio 8. Muiden menojen liikkumavara

Kuvion mukaan muille menoille jää kasvuvaraa vain nopean kasvun vaihtoehdossa. Nopea kasvu mahdollistaa huomattavan julkisten menojen kasvun, sillä menojen volyymi voisi nousta vuoteen 2030 mennessä lähes 40 % eli n. 1,25 % vuodessa. Jo perusuralla joudutaan sosiaalimenojen rahoittamiseksi leikkaamaan muiden menojen volyymia vuoden 2012 jälkeen. Hitaan kasvun vaihtoehdossa puolestaan joudutaan päättymättömään menojen leikkauskierteeseen.

Veroaste joustaa

Toisessa vaihtoehdossa menojen annetaan kehittyä vapaasti nykyisten menoperusteiden mukaan. Vaihtoehtoa voi pitää hyvinvointivaltion jatkumona, jossa julkisen talouden kestävyyteen suhtaudutaan vastuullisesti. Jo kehityksen perusuralla joudutaan verotusta kiristämään selvästi ja hitaan kasvun vaihtoehdossa verotuksen kiristyminen tarkoittaa 12 prosenttiyksikön nousua suhteessa bkt:hen. Nopean kasvun vaihtoehdossa taas veronkevennysvaraa on jonkin verran.

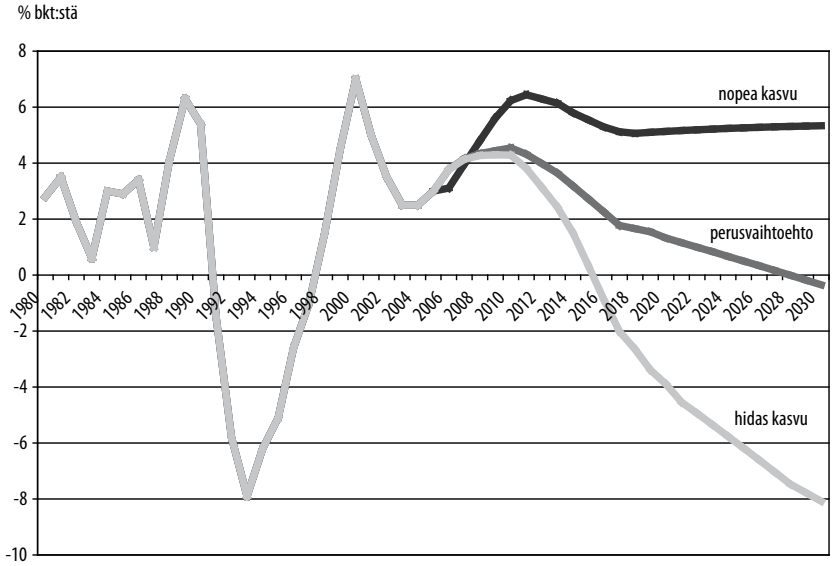


Kuvio 9. Kokonaisveroasteen kehitys

Näyttäisi siis siltä, että hitaan kasvun seuraukset julkiselle taloudelle voidaan osin korvata verotusta kiristämällä; näin ainakin kehityksen perusuralla. Hitaimman kasvun oloissa tarvittava veroasteen nostotarve on luultavasti niin suuri, ettei sitä voida toteuttaa.

Ei sopeuttamistoimia

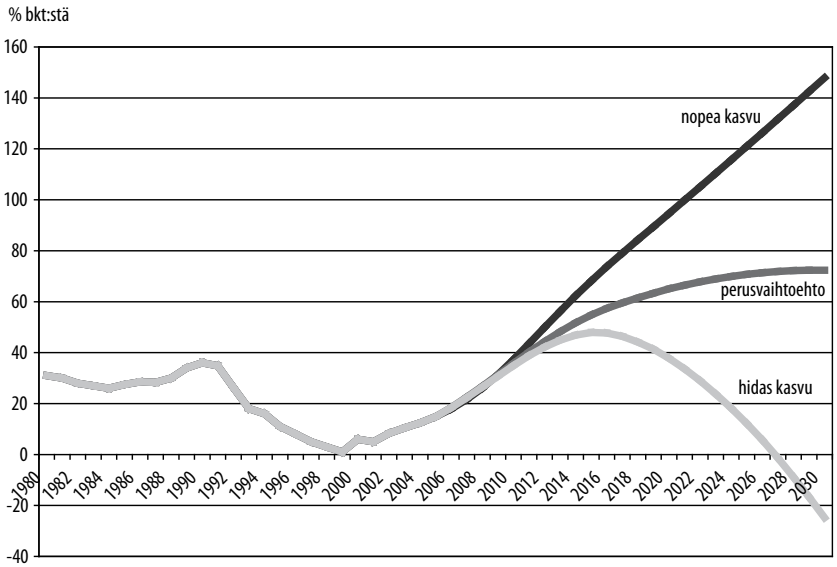
Kolmannessa vaihtoehdossa liikkumavaran kehitystä kuvataan julkisen talouden rahoitusjäämän ja nettosaatavien kehityksen avulla. Lähtökohtana on sinänsä epärealistinen oletus, että menoperusteet ja kokonaisveroaste pysyisivät muuttumattomina seuraavat 24 vuotta. Menojen bkt-osuus kasvaa väestön ikääntyessä, mutta tähän ei reagoida. Sopeutuvina muuttujina ovat julkisen talouden nettosaatavat (eli eläkerahastot ja/tai valtion velka).



Kuvio 10. Julkisen talouden tasapainon kehitys annetulla menojen kasvulla ja muuttumattomalla veroasteella

Nopean kasvun tapauksessa tällainen politiikka johtaisi jopa liian suureen julkisen talouden ylijäämään. Ei ole uskottavaa, että sellaista pystyttäisiin vuodesta toiseen ylläpitämään. Kehityksen perusuralla tilanne säilyisi näennäisesti hallinnassa vuoteen 2030 saakka, mutta tasapainossa oleva kehitysura olisi tasaisesti heikkenevä ja siten pitkällä tähtäimellä kestämätön. Kuvio kertoo kuitenkin sen, että kehityksen perusuralla on riittävästi aikaa pohtia erilaisia sopeutumisvaihtoehtoja. Hitaan kasvun vaihtoehdossa tilanne heikkenee rajusti vuoden 2012 jälkeen ja jo v. 2017 koko julkinen sektori kääntyy alijäämäiseksi. Alijäämä saavuttaa kestämättömän tason viimeistään v. 2025.

Tasapainolukujen avulla voidaan laskea myös vastaavat kehitysurat julkisen sektorin nettosaataville.



Kuvio 11. Julkisen talouden nettosaatavaat (nettovelka) annetulla menokehityksellä ja muuttumattomalla veroasteella

Nopean kasvun skenaariossa ylijäämät kasvavat jatkuvasti suuremmiksi, kun taas perusuralla nettosaatavien tilanne pysyisi pitkään verraten hyvänä. Ylijäämien kääntyminen laskuun merkitsisi sitä, että julkisen talouden kriisi olisi odotettavissa vuoden 2035 tienoilla. Hitaan kasvun skenaariossa julkisen sektorin nettosijoitukset on käytetty 2020-luvun aikana ja 2030-luvulle tultaessa julkinen sektori olisi sekä tasapainon että velan suhteen kestämättömässä tilassa.

Arviointia ja johtopäätöksiä

Kianderin mukaan voidaan ajatella positiivista tulevaisuudenkuvaa, jossa talouden ja väestökehityksen dynamiikka tukevat toinen toistaan. Ajatellaan tilannetta, jossa verotus kevenee ja työllisyys paranee. Muutos kiihdyttää talouskasvua ja parantaa investointikannustimia. Tämän seurauksena investoinnit kasvavat ja maa (esim. Suomi) alkaa houkutella yrityksiä ja maahanmuuttajia. Muutos johtaa siihen, että vastoin ennusteita väestö jatkaakin kasvuaan. Hyvä työllisyystilanne ja positiiviset tulo-odotukset lisäävät myös syntyvyyttä, kun perheet pitävät tulevaisuuttaan parempana ja turvatumpana. Investointien ansiosta tuottavuuden ja elintason kasvu jatkuvat nopeina ja myös infrastruktuuria kehitetään. Myönteisen väestö- ja työllisyyskehityksen ansiosta verokertymät kasvavat voimakkaasti ja verotus pysyy keveänä samalla, kun hyvinvointipalveluja parannetaan.

Negatiivisessa tulevaisuudenkuvassa odotukset väestön ikääntymisestä saavat aikaan puolestaan sen, että julkinen talous ja kotitaloudet varautuvat tuleviin meno- ja veropaineisiin lisäämällä säästämistään jo nyt. Tämä vähentää taloudellista aktiviteettia, ylläpitää työttömyyttä ja estää verojen alentamisen. Juuttuminen hitaan kasvun ja korkean verotuksen huonoon tasapainoon voi johtaa siihen, että maahanmuuton sijasta yritykset ja niiden kannalta keskeiset työntekijät alkavat muuttaa maasta pois. Investoinnit supistuvat, mikä hidastaa myös tuottavuuden ja reaalitulojen kasvua. Verokertymän supistuminen pakottaa kiristämään verotusta edelleen, mutta kun kasvua ei ole, on seurauksena hyvinvointivaltion murentuminen. Heikko kehitys voi johtaa myös syntyvyyden laskuun.

Stationaarisen uran mukainen hidas kehitys merkitsisi 1900-luvulla vallinneen nopean kasvuvauhdin hiipumista lähelle nollakasvua. Hitaan kasvun vaihtoehdon taustaoletukset eivät kuitenkaan ole epärealistisia. Niissä oletetaan hedelmällisyyden pysyvän ennallaan (syntyvyyden lasku johtuu siten vain ikäluokkien pienenemisestä) ja työllisyysasteen pysyvän vuosien 2000–03 tasolla. Oletukset nettomaahanmuutosta ja tuottavuuden kasvusta ovat toki pessimistisiä, mutta niitä voi pitää loogisina: huono työllisyystilanne ja heikko tulokehitys eivät houkuttele maahanmuuttajia, vaan voivat johtaa maastamuuttoon, eivätkä heikot kasvunäkymät houkuttele investointeja. Vastaavasti nopean kasvun vaihtoehdossa syntyvyys kohoaa, runsaat investoinnit turvaavat tuottavuuden kasvun, työllisyysaste nousee ja paraneva tulo- ja työllisyyskehitys houkuttelevat runsaasti maahanmuuttajia.

Vaihtoehtoiset oletukset tuottavat hyvin erinäköiset bruttokansantuotteen volyymin kehitysurat. Stationaarisen tulokehityksen ura johtaa lähestulkoon bkt:n nollakasvuun vuoden 2010 jälkeen. Nopean kasvun urassa sen sijaan tuotanto kasvaisi 21. vuosisadalla lähes samaa vauhtia kuin edelliselläkin vuosisadalla, minkä seurauksena bkt:n volyymi kolminkertaistuisi v. 2000–50. Tällöin voisi jatkua entisenlainen kehitys, jossa reaalitulot kasvavat selvästi joka vuosi.

Edellä on arvioitu Suomen julkisen talouden liikkumavaraa niin, että Suomen talouden kasvu on kytketty kolmeen eri skenaarioon maailmantalouden kehityksestä. Kaikissa vaihtoehdoissa Suomen julkisen talouden liikkumavara säilyy kohtuullisen hyvänä vuoteen 2011 asti. Sen jälkeen väestön ikääntymisen aikaansaama työllisyyden supistuminen alkaa jarruttaa talouskasvua. Lisäksi kasvavat sosiaalimenot pienentävät julkisen talouden liikkumavaraa. Näin käy erityisesti kehityksen perusvaihtoehdossa ja negatiivisen kehityksen skenaariossa.

Tarkastelun lähtökohtana on ollut oletus julkisten menojen suhteellisen reaaliarvon pysymisestä muuttumattomana niin, että palvelutuotannon reaalinen kustannusnousu on huomioitu ja tulonsiirtojen reaaliarvo on kiinnitetty reaalipalkkatason kehitykseen. Laskelman mukaan erityisesti ikääntymiseen välittömästi liittyvien elä-

ke- ja hoivamenojen nousupaine on selvä ja tuntuva, useita prosentteja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen sektorin kaikkien perusmenojen nousupaine näyttää jäävän kuitenkin tätä vähäisemmäksi. Menojen suhteellinen nousu jää sitä pienemmäksi, mitä paremmaksi työllisyyskehitys muodostuu. Jos nykyisen korkean työttömyyden ja julkisen velan supistamisessa onnistutaan, pienentyvät työttömyyden hoidosta ja velan koroista aiheutuvat julkiset menot tuntuvasti vuoteen 2020 mennessä. Tästä kertyy julkiseen talouteen vähitellen huomattava säästö, suuruusluokaltaan 3–5 prosenttiyksikköä suhteessa bkt:hen. Siten julkisten menojen bkt-osuuden nousupaine voi pitkällä tähtäyksellä jäädä lähes olemattomaksi. Lisäksi julkisen talouden tavoiteltua ylijäämää voidaan myös supistaa nykyiseltä huomattavan korkealta tasoltaan siinä vaiheessa, kun valtionvelka on maksettu ja vanhusmenot ovat korkeimmillaan 2020-luvulla. Tämä vähentää edelleen verotulojen tarvetta. Työllisyysasteen nousu 75 %:iin näyttäisi siten mahdollistavan sekä julkisten menojen kestävän rahoituksen että tuntuvat verohelpotukset. Jos työllisyyden parantamisessa ei kuitenkaan syystä tai toisesta onnistuta, on edessä joko verotuksen kiristyminen tai julkisten menojen kasvun rajoittaminen kaavailtuun perusuraan verrattuna vuoden 2010 jälkeen.

Julkisen talouden tasapainon ja rahoituksen näkökulmasta pitkällä tähtäimellä keskeisiksi tekijöiksi muodostuvat työllisyysasteen nostaminen pohjoismaiselle tasolle eli n. 75 %:iin sekä väestökehitykseen vaikuttaminen maahanmuutto- ja perhepolitiikan avulla.

Kaikkiin näihin voidaan vaikuttaa verotuksella. Mikään kehitys ei kuitenkaan ole väistämätön. Edellä on yritetty hahmotella niitä edellytyksiä, jotka takaisivat 1900-luvulla käynnistyneen nopean talouskasvun ja elintason kohoamisen jatkumisen myös 2000-luvun puolella. Välttämätön edellytys nopealle kasvulle on ennustettua suotuisampi väestökehitys. Tämä on mahdollista jos syntyvyys nousee hieman nykyisestä ja jos Suomeen suuntautuva maahanmuutto kasvaa. Kumpikaan ehto ei ole periaatteessa mahdoton. Ne edellyttäisivät kuitenkin sitä, että työvoiman kysynnän pitäisi kasvaa selvästi nykyiseltä tasoltaan. Lisäksi ne edellyttävät sitä, että Suomesta tulisi entistä houkuttelevampi toimintaympäristö yrityksille ja maahanmuuttajille.

Valtiovarainministeriön näkemyksiä liikkumavarasta

Valtiontilintarkastajat pyysivät tätä kertomusosuutta varten valtiovarainministeriön käsityksen tulevaisuuden talouspoliittisesta liikkumavarasta 30 vuoden aikajänteellä, jossa otetaan huomioon mm. julkisen talouden rahoitukseen (esim. valtionvelka ja sen kehitys), muutostekijöihin (esim. kansainvälinen verokilpailu) ja menopaineisiin sekä mahdollisiin rakenteellisiin uudistuksiin (kuntarakenne) liittyvät tekijät. Aiheesta keskusteltiin myös valtiovarainministeriöön suuntautuneella valvontakäynnillä.

Työvoima ja talouskasvu

Valtiovarainministeriön mukaan Suomen on varauduttava siihen, että työikäinen väestö vähenee pysyvästi ja melko nopeasti. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäinen väestö supistuu vuoteen 2030 mennessä yli 300 000 hengellä. Työvoiman alenevaa suuntausta ei ministeriön mukaan käännä syntyvyyden merkittävä nousu eikä mikään järkevä ja hallittava Suomeen suuntautuva muuttovirta. Ei ole myöskään takeita siitä, että Suomi pystyisi menestyksellä kilpailemaan ulkomaisesta ammattityövoimasta.

Työikäisen väestön supistuessa on tosin odotettavissa, että työttömyys vähenee ja työllisyysaste nousee. Hallituksen tavoittelema työllisyysasteen nousu loiventaisi työllisten alenevaa trendiä, mutta ei pystyisi kääntämään sitä nousuun. Ministeriön mukaan onkin varauduttava siihen, että tuotannon kasvu on tulevaisuudessa yksistään työn tuottavuuden nousun varassa ja että talouskasvu hidastuu merkittävästi siitä, mihin olemme tottuneet. Bruttokansantuotteen kasvuvauhdin arvioidaan yltävän 30 vuoden aika-jänteellä korkeintaan 1,5 %:iin vuodessa, kun kasvuvauhti 1900-luvulla oli keskimäärin 3 % vuodessa.

Julkiset menopaineet

Vuoteen 2050 suomalaisten keskimääräisen eliniän arvioidaan pitenevän runsaalla vuodella jokaista kymmentä vuotta kohti niin, että v. 2050 suomalaisten odotetaan elävän 5 vuotta pidempään kuin nyt. Tämän seurauksena yli 80-vuotiaiden ikäryhmä, jossa yhteiskunnan tarjoamien hoivapalvelujen tarve on suurin, kasvaa tulevaisuudessa kaikkein nopeimmin.

Yhteiskunnan suurin haaste kohdistuu valtiovarainministeriön mukaan eläkkeiden ja vanhusten hoitopalvelujen rahoitukseen. Haaste on moninkertainen verrattuna esim. 1990-luvun lamatilanteeseen siksi, että väestön ikääntymisen takia julkiset menot uhkaavat asettua pysyvästi korkealle tasolle. Näiden menojen yhteenlasketun osuuden suhteessa bruttokansantuotteeseen arvioidaan lisääntyvän vuoteen 2030 mennessä 6 prosenttiyksiköllä. Nuorten ikäluokkien pienentymisestä aiheutuvat menosäästöt jäävät melko vähäisiksi. Lisäsäästöt opetuksessa olisivat mahdollisia, jos koulutusaikoja pystyttäisiin lyhentämään. Toisaalta koulutusaikojen lyhentäminen voisi vaikuttaa kielteisesti tuottavuuden kasvuun, jonka varassa tuotannon tuleva kasvu on kokonaan. Työttömyysmenojen suhteessa kokonaistuotantoon arvioidaan valtiovarainministeriön mukaan supistuvan.

Taulukko 7. Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta[1]

	2005	2010	2020	2030
Työeläkkeet	9,6	10,6	12,8	14,3
Kansaneläkkeet	2,0	1,8	1,5	1,3
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,6	8,4	9,3
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3,0	3,2
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6
Työttömyys	1,8	1,8	1,4	1,0
Yhteensä	29,1	30,1	32,7	34,7

[1] Laskentaoletukset: työn tuottavuus kasvaa 2,0 % vuodessa vuoteen 2010 ja sen jälkeen 1,75 %, työllisyysaste nousee 72 %:iin vuoteen 2030 mennessä ja pysyy ennallaan sen jälkeen.

Lähde: Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko (2004), liiteraportti 4

Menojen kasvuun varautuminen

Valtiovarainministeriön mukaan valtio on kurinalaisella finanssipolitiikalla vähentänyt velkaantuneisuuttaan ja siten korkomenojaan. Tällä tavoin on luotu tilaa väestön ikääntymisestä aiheutuvalle menojen kasvulle. Myös työeläkkeitä on rahastoitu sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, minkä vuoksi eläkemaksujen nousupaine jää olennaisesti pienemmäksi kuin eläkemenojen kasvu. Julkisen talouden rahoituspohjaa on vahvistettu kasvua ja työllisyyttä tukevalla talouspolitiikalla. Lisäksi kymmenen viime vuoden aikana on tehty useita eläkeuudistuksia, jotka vahvistavat valtiovarainministeriön mukaan merkittävästi eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyyttä mm. kannustamalla pitempiin työuriin. On arvioitu, että viimeksi toteutettu eläkeuudistus myöhentäisi eläkkeelle siirtymistä parilla vuodella ja yhdessä aiemmin toteutettujen uudistusten kanssa vaikutus olisi noin kolme vuotta. Vuonna 2009 tullaan ottamaan käyttöön ns. elinaikakerroin, joka sopeuttaa eläkemenot elinajan muutoksiin. Elinajan odotteen kasvu alentaa eläkkeen tasoa, mikä voidaan kuitenkin välttää myöhentämällä eläkkeelle lähtöä.

Suomen lähtökohtatilanne on ministeriön mukaan hyvä suhteessa moneen muuhun EU-maahan. Vuonna 2005 Suomen julkisen talouden ylijäämä oli runsaat 2 % ja julkinen velka n. 41 % bkt:stä. Julkisen talouden ylijäämä oli tosin lähes kokonaan työeläkelaitosten varassa. Julkisen talouden rahoitusvarat ylittivät julkisen velan määrän, sillä työeläkerahastojen varat olivat vuoden 2005 lopussa 65 % bkt:stä. Julkisen talouden kestävyyden kannalta eläkelaitosten sijoitustuottojen merkitys kasvaa sitä mukaa kuin eläkerahastojen koko kasvaa. Mitä korkeampi tuotto eläkevaroille saadaan, sitä matalampi on eläkemaksu ja sitä kestävämmällä pohjalla on eläkkeiden rahoitus.

Varautumistoimista huolimatta Suomen julkinen talous ei valtiovarainministeriön

mukaan näyttäisi oleva pitkällä aikavälillä täysin kestävällä pohjalla. Julkisen talouden rahoitustasapaino heikkenee menojen voimakkaan kasvun takia tulevina vuosikymmeninä. Syksyn 2005 vakausohjelman mukaan julkisen talouden nykyinen runsaan 2 %:n ylijäämä suhteessa kokonaistuotantoon kääntyy n. 1,5:n alijäämäksi vuoteen 2030 mennessä. Alijäämä syvenee tämän jälkeen hieman yli 5 %:iin suhteessa kokonaistuotantoon vuoteen 2050 mennessä. Julkisen talouden alijäämän syvetessä julkinen velkaantuneisuus lisääntyy.

EU:ssa tehdyn arvion mukaan Suomen julkisessa taloudessa on 1,5–5 prosenttiyksikön kestävyysvaje suhteessa kokonaistuotantoon. Kun tätä ns. kestävyysindikaattoria lasketaan, arvioidaan väestön ikääntymisestä aiheutuva julkisten menojen kasvupaine vuoteen 2050 saakka. Kestävyysvajeindikaattori osoittaa tällä hetkellä julkisen talouden sopeutumistarpeen eli kuinka paljon joko veroja tulisi välittömästi nostaa tai menoja supistaa suhteessa kokonaistuotantoon, jotta väestön ikääntymisestä aiheutuva julkisten menojen kasvu voitaisiin rahoittaa ilman, että julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon nousisi.

Globalisaation ja kansainvälisen verokilpailun takia hyvinvointimenojen kasvupainetta on ministeriön mukaan vaikea rahoittaa verotusta kiristämällä. Lisäksi kireä verotus mitä ilmeisimmin pienentäisi työpanosta ja tuottavuuden kasvua vaikuttaen näin kielteisesti talouskasvuun ja hyvinvointivaltion veropohjaan. Suomessa on jo nyt kansainvälisesti katsoen varsin korkea veroaste ja paineet ovat pikemminkin verojen alentamisen suuntaan. Lisäksi veropohjat ovat muuttumassa yhä liikkuvampaan suuntaan erityisesti pääoman ja koulutetun työvoiman osalta. Verotuksen osalta raamit ovat siten melko tiukat. Myös velkarahoitus on poissuljettu vaihtoehto jo senkin takia, että julkisen velan lisäämistä rajoittaa EU:n vakaus- kasvu-sopimus, joka edellyttää tasapainoista tai ylijäämäistä julkista taloutta. Velan varaan ei muutenkaan pitäisi rakentaa minkään talouden tulevaisuutta.

Näkymät julkisen talouden kehitykselle ovat siis varsin haasteelliset. Globalisaatio ja väestön ikääntyminen rajoittavat merkittävästi finanssipolitiikan liikkumavaraa ja asettavat hyvinvointivaltion kestävän rahoituksen kovaan testiin. Kyse on siitä, millä keinoin voidaan estää julkisen talouden ajautuminen alijäämä- ja velkakierteeseen. Keskeisiä keinoja ovat valtiovarainministeriön mukaan:

– tiukka menokuri
– julkisten hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nostaminen
– veropohjasta (talouskasvusta) huolehtiminen
– työeläkevaroille mahdollisimman korkean tuoton tavoitteleminen.

Hyvinvointimenot voidaan rahoittaa kohtuullisella veroasteella vain, mikäli verotuksen pohja on nykyistä vahvempi, mikä puolestaan edellyttää työllisyyden ripeää paranemista ja tuottavuuden vahvaa kasvua. Työurien pidentäminen kummastakin päästä on tärkeää. Jos työllisyysaste saataisiin nousemaan hallituksen kaavailemassa ajassa 75 %:iin ja kuntien palvelurakenneuudistus toteutettua siten, että siitä koituu merkittäviä kustannussäästöjä, julkisen talouden rahoitus olisi valtiovarainministeriön mukaan kestävällä pohjalla myös pitkällä aikavälillä sillä edellytyksellä, että työllisyysasteen nopean nousun synnyttämä verotulojen kasvu käytettäisiin yksinomaan julkisen velan vähentämiseen tai rahastojen kasvuun eikä menojen lisäyksiin.

Valtion velka

Vuonna 2007 Valtionvelan korot -pääluokan (pääluokka 36) menojen arvioidaan nousevan n. 2 300 milj. €:oon ja olevan viidenneksi suurin valtiontalouden kaikkiaan 17 pääluokasta. Valtionvelan hoitoon osoitetaan varoja enemmän kuin esim. sisäasiainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön tai työministeriön hallinnonalan tarpeisiin.

Valtion budjettitalouden velka ja sen talousarvion pääluokassa 36 budjetoitavat korkomenot ovat tilinpäätösten mukaan kehittyneet seuraavasti:

Taulukko 8. Valtion budjettitalouden velka ja talousarvion pääluokassa 36 budjetoitavien korkomenojen kehitys tilinpäätösten mukaan v. 1995–2005, mrd. € ja milj. €

Vuosi	Budjettitalouden velka	Korkomenot
2006[1]	57,1	2 238
2005	58,1	2 262
2004	61,8	2 381
2003	61,8	4 653
2002	60,9	3 624
2001	62,4	4 092
2000	61,9	4 812
1999	66,4	4 937
1998	68,0	5 002
1997	67,4	3 882
1996	63,6	4 883
1995	57,4	4 135

[1] Ennakkotieto.

Lähde: Valtiovarainministeriö

Vuotuisten korkomenojen vertailussa on syytä huomata siirtyminen kassaperusteisesta budjetoinnista suoriteperusteiseen v. 2004. Muutos lisäsi korkomenoja v. 2003 ja vastaavasti vähensi korkomenoja v 2004. Vuonna 2005 edelleen alentuneet korkomenot johtuivat valtionvelan lyhentämisestä. Vuonna Budjettitalouden velan lisäksi valtion rahastoilla oli vuoden 2005 tilinpäätöksen mukaan velkaa n. 2 mrd. €.

Valtion velka oli v. 2005 37,7 % bkt:stä. Laman alkaessa valtiolla oli velkaa 10 % bkt:stä. Velan määrä on tälläkin hetkellä kansainvälisesti verrattuna kohtuullinen, mutta siitä seuraa valtiovarainministeriön mukaan jo edellä esitettyjä, finanssipolitiikan liikkumavaraa oleellisesti kaventavia rasituksia. Suhteutettuna valtion menojen loppusummaan valtionvelan määrä vastasi v. 2005 n. 141 %:a.

Julkisyhteisöjen EMU-velka on kasvanut 2000-luvulla n. 6 mrd. €:lla. Suuntana on ollut valtion velan väheneminen ja kuntien velan kasvaminen.

Taulukko 9. Julkinen EMU-velka v. 2001 ja 2006, mrd, %

	2001	2006
Valtion EMU-velka	55,6	57,7
Kuntien EMU-velka	3,6	7,6
Sosiaalisten turvarahastojen EMU-velka	0,0	0,0
Julkinen EMU-bruttovelka yhteensä	59,1	65,3
EMU-velan suhde bkt:hen	42,3	39,1

Lähde: Valtiovarainministeriö

Valtiontalouden velkaantumispaineita lisäävät haasteellisesti kansantalouden edellä käsitellyt kehitystekijät ja väestön ikärakenteen muutos. Valtionvelan määrän toteutuva kehitys riippuu talous- ja finanssipolitiikan osalta siitä, kuinka hyvin onnistutaan yleisen talouskasvun edellytysten varjelemisessa, julkisten tehtävien entistä tehokkaammassa hoitamisessa ja menojen hallinnassa. Yhä tärkeämmäksi käy onnistua myös aktiivisessa ja tehokkaassa omistajapolitiikassa. Valtiolle on kertynyt v. 1995–2006 osakemyynneistä tuloa yhteensä n. 14,7 mrd. €, mikä on hillinnyt valtion velkaantumista ja antanut viime vuosina mahdollisuuden myös lyhentää velkaa.

Kansainvälinen ja eurokorkotaso näyttää olevan palautumassa poikkeuksellisen matalalta tasoltaan kohti pitkällä aikavälillä tavanomaisia tasoja. Jo lyhyellä aikavälillä korkotason nousun ennakoidaan lisäävän valtionvelan korkomenoja enemmän kuin

korkomenoja pystytään säästämään velkaa lyhentämällä. Lyhyellä aikavälillä korkotason nousun menovaikutuksia lievennetään mm. suojaussopimuksin. Euroalueen korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä lisäisi valtionvelan korkokustannuksia v. 2007 n. 210 milj. €:lla.

Pitkällä aikavälillä onnistuminen finanssipolitiikan liikkumavaran varjelussa ja sen edellyttämässä valtion velkaantumisen hallinnassa vaatii menestymistä edellä todetuilla eri politiikkalohkoilla sekä suhteellisen myönteistä kansainvälistä talouskehitystä. Mikäli näissä suhteissa joudutaan tulevaisuudessa kohtaamaan vastoinkäymisiä tai epäonnistumisia, uhkana on itseään ruokkiva huono kierre. Velan ja korkomenojen kasvu syö tällöin enenevästi liikkumatilaa muilta menotarpeilta ja pakottaa valtiovarainministeriön mukaan kasvaviin menosäästöihin. Pitkällä aikavälillä riippuvuussuhde on määrällisesti se, että valtionvelan kasvu 1 mrd. €:lla kaventaa liikkumatilaa muissa menoissa pysyväisluonteisesti n. 50 milj. €:lla vuodessa ja euroalueen korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä n. 580 milj. €:lla vuodessa.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

JULKISEN TALOUDEN LIIKKUMAVARA

Suomella on tällä hetkellä hyvä kilpailukyky ja vahva julkinen talous, mikä luo edellytykset lähivuosien taloudelliselle kasvulle. Tulevaisuuden taloudelliseen toimintaympäristöön liittyviä pitkän aikavälin riskejä on hyödyllistä arvioida erilaisilla laskelmilla. Talouspoliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa voidaan skenaarioiden avulla varautua epävarmuuteen ja saada talouden perustekijöistä johtuvat kehitysmahdollisuudet parempaan hallintaan. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää tuoda talouspoliittisen keskustelun tueksi erilaisia vaihtoehtoja, joiden avulla menopaineita ja julkisen talouden kestävyyttä voidaan arvioida myös pitemmällä aikavälillä kuin yksi vaalikausi tai budjettivuosi. Ratkaisuissa on tärkeää ottaa huomioon myös sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus.

On selvää, että eläkemenojen kasvu riippuu eläkeläisten määrän kasvusta. Sen sijaan ei ole varmaa, että eläkeikäisen väestön hoivapalvelujen tarve kasvaa tulevaisuudessa yhtä nopeasti kuin ikääntyvä väestö. Voidaan myös olettaa, että tulevaisuudessa vanhusväestö on terveempää ja parempikuntoista kuin nykyään tai että esim. dementian lääkehoidossa saavutetaan merkittäviä edistysaskelia seuraavan 30 vuoden aikana. Tämä puolestaan voisi nostaa lääkehoidon kokonaiskustannuksia sekä Kelan maksamia lääkekorvausmenoja. Tällä hetkellä yleisesti käytettävien laskelmien mukaan erityisesti ikääntymiseen välittömästi liittyvien eläke- ja hoivamenojen nousupaine on tuntuva (3–7 %) suhteessa bruttokansantuotteeseen. Nousupaineeseen liittyy suurta epävarmuutta, koska emme tiedä, millaisiksi vanhusväestön terveys ja toimintakyky tulevaisuudessa muodostuvat, ja miten hoivapalvelujen tuottavuus ja hoivasektorin suhteelliset palkat kehittyvät. Jotta eläkeikäisen väestön hoivamenot voitaisiin paremmin huomioida tulevaisuuden ennakoinneissa, valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan tältä alalta tarvintaan enemmän tutkimustietoa.

Hitaan talouskasvun uralle joutuminen aiheuttaisi julkiselle taloudelle vakavia ongelmia jo 5–6 vuoden päästä, jolloin väestön ikääntymisen aikaansaama työllisyyden supistuminen alkaa hidastaa myös talouskehitystä. Seurauksena olisi jatkuva julkisten menojen leikkaustarve tai veroasteen nostaminen tasolle, joka ei ole realistisesti toteutettavissa. Hitaan kasvun vaihtoehdossa ko-

ko julkinen sektori kääntyisi alijäämäiseksi v. 2017, ja alijäämä saavuttaisi kestämättömän tason viimeistään v. 2025. Valtiontilintarkastajat painottavatkin tässä tilanteessa niihin talouden muutostekijöihin vaikuttamista, joilla talouskehitys saadaan pysymään virallisten ennusteiden mukaisella kehityksen perusuralla ja kääntymään hyvinvoinnin takaavalle nopean kasvun uralle.

Suotuisa väestönkehitys ja työllisyysasteen nostaminen pohjoismaiselle tasolle ovat talouskasvun keskeisiä tekijöitä. Talouden kasvu edellyttää lisäksi, että työvoiman saatavuudesta huolehditaan. Tämä on mahdollista, jos syntyvyys nousee nykyisestä ja jos Suomeen suuntautuva työperäinen maahanmuutto lisääntyy. Avainasemassa ovat näitä tavoitteita tukeva maahanmuutto- ja perhepolitiikka sekä kasvupolitiikka, jolla rohkaistaan investointeja ja yrityksiä sijoittumaan Suomeen. Vientiteollisuuden kilpailukyvyn ohella tulee kansainvälisessä kilpailutilanteessa kiinnittää erityistä huomiota sekä yksityisen että erityisesti julkisen sektorin palvelutoimialojen alhaiseen tuottavuuden kasvuun. Kaikkiin näihin voidaan vaikuttaa verotuksella. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä laajaa veropohjaa, jolla mahdollistetaan terve talous ja maksimoidaan kasvun dynaamiset vaikutukset.

Julkisen EMU-velan arvioidaan lähivuosina edelleen laskevan suhteessa kokonaistuotantoon, mutta pysyvän euromääräisesti lähes ennallaan (n. 65 mrd. € v. 2006). Suuntana on ollut valtion velan väheneminen ja kuntien velan kasvaminen. Korkojen nousu johtaa nykyisellä velkatasolla korkomenojen merkittävään kasvuun, sillä korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä merkitsee valtiolle n. 580 milj. €:n lisämenoa vuodessa. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä julkisen velan supistamista. Jos korkean työttömyyden ja julkisen velan supistamisessa onnistutaan, arvioidaan valtiontilintarkastajien saaman selvityksen mukaan, että työttömyyden hoidosta ja velan koroista aiheutuvat julkiset menot pienentyvät tuntuvasti vuoteen 2020 mennessä. Tästä kertyisi julkiseen talouteen vähitellen huomattavaa säästöä, suuruusluokaltaan 3–5 prosenttiyksikköä suhteessa bkt:hen. Tämä vaihtoehto mahdollistaisi sekä julkisten menojen kestävän rahoituksen, turvaisi nykyisenlaisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkumisen että toisi liikkumavaraa harjoitettavaan talouspolitiikkaan. Tämä edellyttää valtiontilintarkastajien mielestä pitkällä tähtäimellä suunnitelmallista valtion velanhoidon linjausta, jolla valtion velkaa lyhennetään järjestelmällisesti. Suomen syrjäinen sijainti, ilmasto, kallis infrastruktuuri ja logistiikka sekä haavoittuva teollinen rakenne edellyttävät esim. Keski-Eurooppaan verrattuna merkittävästi pienempää velkamäärää ja suurempaa julkisen talouden liikkumavaraa.

Suomen taloudellinen kilpailukyky Itä-Aasiassa

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota suomalaisten yritysten kansainvälistymiseen ja kilpailukykyyn liittyviin kysymyksiin jo aiemmissa kertomuksissaan. Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 2003 tarkastellaan Suomen kehitysyhteistyötä ja taloussuhteita Kiinan, Vietnamin, Thaimaan, Nepalin ja Intian kanssa. Kertomuksessaan 2005 valtiontilintarkastajat paneutuvat puolestaan suomalaisten yritysten kansainvälistymiseen ja ulkomaisten investointien edistämiseen. Valtiontilintarkastajat jatkavat kilpailukykyteeman käsittelyä myös tässä kertomuksessa. Arvioinnin kohteena ovat nyt Suomen taloussuhteet Japaniin, Etelä-Koreaan ja Hongkongiin (Kiinan kansantasavallan erityishallintoalue) sekä suomalaisten yritysten kilpailukyky kyseisten maiden markkinoilla. Valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet myös sitä, miten edellä mainittujen vauraiden maiden yritykset ovat siirtäneet toimintojaan Aasian alhaisen kustannustason maihin (erityisesti Kiinaan).

Valtiontilintarkastajat tekivät aiheen valmisteluun liittyvän valvontamatkan Tokioon, Sendaihin, Souliin ja Hongkongiin 15.–25.1.2006. Valvontakäynnit tehtiin Tokiossa Suomen suurlähetystöön, Finpron vientikeskukseen, Tekesin yksikköön ja Suomen Japani Instituuttiin, Sendaissa Finnish Wellbeing Centeriin (Suomalainen ikääntyneiden hyvinvointipalvelukeskus Sendaissa, Japanissa), Soulissa Suomen suurlähetystöön ja Finpron yksikköön sekä Hongkongissa Suomen pääkonsulaattiin ja Finpron yksikköön. Valtiontilintarkastajat saivat käyntikohteilta myös kirjalliset selvitykset esittämiinsä kysymyksiin. Aiheen käsittelyä varten valtiontilintarkastajat pyysivät selvitykset kauppa- ja teollisuusministeriöltä sekä ulkoasiainministeriöltä ja Elinkeinoelämän keskusliitolta (EK).

Tämän kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Seppo Niemi ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 14.6.2006.

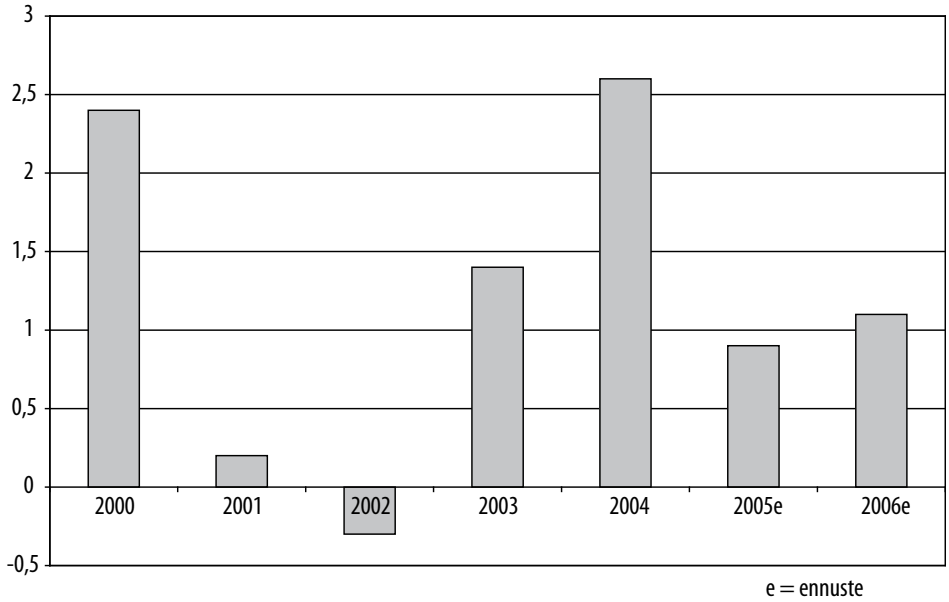
Japanin talouden kehitys ja kansainvälistyminen

Japanin talous alkoi toipua pitkäkestoisesta hitaan kasvun jaksosta vuoden 2002 jälkipuoliskolla. Kehityksen taustalla olivat viennin kasvu erityisesti Kiinaan ja Kaakkois-Aasiaan, lisääntyneet pääomainvestoinnit sekä yksityisen kulutuksen kasvu. Vuonna 2003 bkt:n kasvu oli 1,4 % ja v. 2004 2,6 %. Vuoden 2005 kasvuksi on ennustettu 0,9 %:a ja vuoden 2006 kasvuksi 1, 1 %:a.

Taloudellisen kasvun ailahtelevuudesta huolimatta Japanin talous on paremmassa kunnossa kuin pitkään aikaan. Nykyiset kasvuluvut eivät ole suuria, mutta ovat selvästi korkeampia kuin v. 1992–2002, jolloin bkt:n keskimääräinen reaalikasvu ylsi vain 1,1 %:iin. Positiivista on kasvun yksityissektorivetoisuus. Japanin pankit ovat pitkälti tervehtyneet roskalainaongelmistaan samoin kuin suuri osa yrityskenttää, joka näyttää päässeen eroon ylikapasiteetista ja liioista veloista.

Yritysten parantuneet tulokset ovat alkaneet heijastua palkkoihin ja rekrytointiin lisäten kuluttajien luottamusta tulevaisuuteen. Työttömyysaste on laskenut vuoden 2002 5,4 %:sta 4,7 %:iin v. 2004, minkä lisäksi palkat ja bonukset ovat viime kuukausina kehittyneet suotuisammin kuin vuosiin. Vaikka eläkejärjestelmän kestävyyteen liittyvä epävarmuus ja vanhenevaa yhteiskuntaa seuraavat kulutustottumusten muutokset jarruttavatkin kulutuskasvua, uskotaan Japanin bkt:n yltävän keskipitkällä aikavälillä n. 2 %:n vuotuiseen reaalikasvuun.

Mainitusta kehityksestä huolimatta Japani on maailman velkaisin teollisuusmaa. Vuonna 2006 julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee yli 160 %:n. Nettovelkaa on puolet vähemmän, n. 80 % bkt:sta. Budjettivaje on 1990-luvun lopusta lähtien ollut n. 7–7,5 %.



Kuvio 12. Japanin bkt:n kehitys v. 2000–06 ,% (Lähde: EIU)

Finpron mukaan velkaongelman ja budjettialijäämän juuret ulottuvat 1990-luvun alkuun, jolloin ns. kuplatalous puhkesi ja maan talouskasvu taantui. Sen jälkeen hallitus on elvyttänyt taloutta satojen tuhansien miljardien jenien arvoisilla elvytyspaketeilla, joita on suunnattu kotimaan markkinoille, yksityisille ja yhteisöille suunnatuilla joukkovelkakirjalainoilla. Elvytyshankkeet on suunnattu pääasiassa mittaviin julkisiin töihin, kuten tieverkkoon, lentokenttiin ja muihin suuriin infrastruktuurihankkeisiin. Japanin kansantalouden tervehdyttäminen on toteutettu suurlähetystön mukaan pitkälti julkisen talouden kustannuksella.

Japanin talouden kansainvälistymistä kuvaa hyvin se, että maan vienti on kasvanut viime vuosina voimakkaasti. Maan kauppatase on perinteisesti ollut ja on edelleen ylijäämäinen. Viennin huipputulokset ovat osaltaan auttaneet Japania toipumaan talouden pitkästä stagnaatiovaiheesta. Kotimarkkinoiden koosta kertoo kuitenkin, että vienti tuottaa vain 11 % maan bkt:sta.

Yhdysvallat oli pitkään Japanin selvästi tärkein kauppakumppani, mutta v. 2005 Kiina nousi sen rinnalle. Kiinan talouden kasvun myötä Japanin kauppavirrat ovat aasialaistuneet. Jo puolet kokonaiskaupasta käydään Aasian maiden kanssa. EU:n 15 jäsenmaan osuus Japanin kokonaiskaupasta on n. 15 %. Kiinan nopean kehityksen taloudellisia ja poliittisia seurauksia pelättiin pitkään, mutta vuosituhannen vaihteesta alkaen Kiina on alettu nähdä enemmän mahdollisuutena kuin uhkana.

Suomen Tokion suurlähetystön mukaan Japaniin suuntautuneet suorat investoinnit (FDI) ylittivät v. 2005 ensimmäistä kertaa Japanista ulkomaille suuntautuneiden investointien tason. Yleisesti ottaen Japanin kyky houkutella investointeja ulkomailta on ollut heikko. Erityisesti tuotannollisten investointien saaminen on ollut vaikeaa kalliin hintatason, heikon imagon ja säädösympäristötekijöiden johdosta. Vireyttääkseen taloutta pääministeri Koizumi toteutti v. 2001 Invest Japan -kampanjan, jonka tavoitteena oli kaksinkertaistaa ulkomaisten investointien kanta Japanissa viidessä vuodessa. Tavoite näyttäisi olevan saavutettavissa, mutta taustalla on pikemminkin alhainen lähtötaso kuin kehitys investointiympäristössä.

Japanilaisyritykset ovat investoineet edullisempien tuotantokustannusten maihin aktiivisesti jo pitkään. Vuonna 2004 Japanin kaikista suorista investoinneista suuntautui 75 % Eurooppaan ja Yhdysvaltoihin,

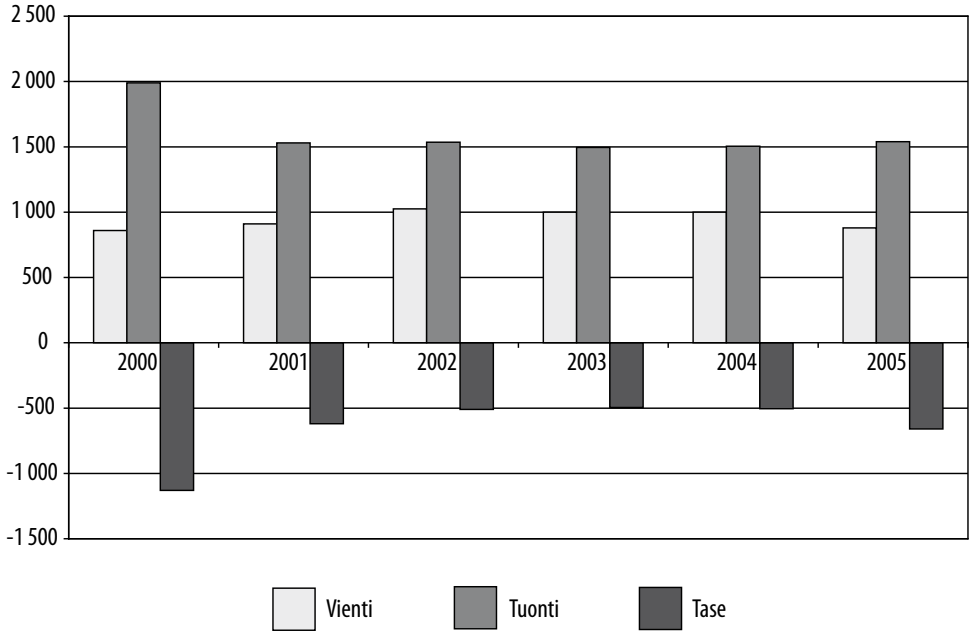
8 % Kiinaan ja saman verran muihin Aasian maihin. Tuotannollisten investointien osalta japanilaisyritykset pitävät Kiinaa houkuttelevimpana kohdemaana, vaikka tietoisuus maahan liittyvistä riskeistä onkin lisääntynyt. Japanilaiset yritykset ovat onnistuneet parantamaan tuloksiaan huomattavasti sijoittamalla tuotantoaan kannattavuuden mukaan kotimaahan ja ulkomaille. Työnjaon kehittyminen on mahdollistanut samalla tuotantoprosessien lisäarvoa tuottavimpien vaiheiden säilymisen Japanissa.

Suurlähetystön mukaan globalisaatio ja Japanin talouden avautuminen ovat hyödyttäneet Japania kokonaisuutena, mutta tietyille sektoreille ne ovat tuottaneet myös huomattavia vaikeuksia. Japanin mahdollisuudet suojata kotimarkkinoitaan ovat vähentyneet ja edellytykset tuloerojen tasaamiseen ovat kaventuneet. Tämä on johtanut alueellisten ja kansalaisten välisten varallisuuserojen kasvuun viime vuosina.

Japanilaiset suuret teollisuus- ja vientiyritykset ovat toimineet menestyksekkäästi ulkomailla jo pitkään, mutta pääosa japanilaisyrityksistä on keskittynyt palvelemaan kotimarkkinoita. Jälkimmäisistä monet ovat kilpailukyvyltään varsin heikkoja. Kansainvälistymisen laajentaminen ja yritysten kilpailukykyerojen tasoittaminen ovat Japanin talouselämän keskeisimpiä lähivuosien haasteita.

Suomen ja Japanin taloussuhteet

Japani on Suomen kolmanneksi suurin kauppakumppani Euroopan ulkopuolisista maista Yhdysvaltain ja Kiinan jälkeen. Kauppa Japanin kanssa on ollut tyypillisesti Suomelle alijäämäistä. Vuodesta 2002 lähtien alijäämä on ollut n. 0,5 mrd. €. Vientimme Japaniin kehittyi positiivisesti koko 1990-luvun ja sen arvo on päätynyt n. 1 mrd. €:n tasolle. Japaninviennin osuus kokonaisviennistämme on n. 2 %.



Kuvio 13. Suomen ja Japanin välisen kaupan kehitys v. 2000–05, milj. €
(lähde: Tullihallitus)

Volyymin kasvun myötä viennin rakenne on monipuolistunut, vaikka metsäklusterin tuotteilla on edelleenkin keskeinen asema. Paperin, lauta- ja puutavaran, muiden puutuotteiden sekä hirsitalojen arvo oli v. 2004 n. 50 % viennistämme. Metallien ja mineraalien osuus oli 18 % ja koneiden osuus 13 %. Metallien vientimme Japaniin on ollut voimakkaassa kasvussa v. 2004–05 pitkälti Kiinan kehityksen ansiosta.

Suurlähetystön mukaan lisävientimahdollisuuksia Japaniin löytyy parhaiten niiltä sektoreilta, joilla suomalaistuotteet ovat jo nyt maailman huippua. Esimerkkejä ko. aloista ovat: informaatio- ja kommunikaatioteknologia, biotekniikka, metsäteollisuuden lisäarvotuotteet ja muu puutavara ml. hirsitalot ja huonekalut, korkealaatuiset design-kestokulutustuotteet (esim. vaatteet, lasi, yms.), elintarvikeala, erityisesti funktionaaliset elintarvikkeet ja luomutuotteet, alkoholi sekä hyvinvointiin ja vanhenevaan väestöön liittyvä teknologia, laitteet ja osaaminen. Finpron mukaan taloussuhteiden kehittämistä edistävät mm. Suomen hyvä imago, puhtaan luonnon ja korkean teknologian maana, suomalaisen ja japanilaisen mentaliteetin tietty samankaltaisuus sekä Japanissa tällä hetkellä esiintyvä kiinnostus Skandinaviaa kohtaan.

Suomen ja Japanin välisten investointien taso on ollut suhteellisen alhainen. Suomen pankin tilastojen mukaan japanilaisinvestointien kanta Suomessa oli v. 2003 n. 473 milj. € ja suomalaisinvestointien kanta Japanissa n. 100 milj. €.

Suomessa toimii lähes 80 japanilaisessa omistuksessa olevaa yritystä. Useimmat yritykset ovat myyntiorganisaatioita, mutta joukkoon mahtuu myös joitakin tuotannollisia investointeja. Jälkimmäiset ovat viime vuosina kohdistuneet saha-, elektroniikka- sekä kone- ja laiteteollisuuteen. Useimmat investoinneista ovat tapahtuneet yritysostojen tai yhteisyritysten perustamisen kautta. Japaniin suuntautuneista suomalaisinvestoinneista valtaosa koostuu myyntiorganisaatioista. Paperi-, kone- ja metalliteollisuutemme ovat olleet Japanissa läsnä pitkään, mutta viime aikoina erityisesti ICT-yritysten määrä on kasvanut. Kaikkiaan Japaniin on etabloitunut yli 30 suomalaisyritystä, joista suurin on n. 450 henkilöä työllistävä Nokia. Suurin osa henkilöstöstä työskentelee tuotekehitystehtävissä.

Suurlähetystön mukaan suomalaisyritysten kannalta suurimmat ongelmat Japanin markkinoilla koskevat kieli- ja liiketoimintakulttuurin eroja sekä maan kallista hintatasoa. Englannin kielen taitotaso on yleisesti ottaen edelleen melko vaatimatonta ja vuokrat sekä työvoimakustannukset ovat korkeita. Asettautuminen Japaniin tai partnerin hankkiminen maasta onkin monille suomalaisille pk-yrityksille liian aikaa vievää ja kallista.

Virallisista kaupanesteistä hankalimpia ovat eurooppalaisista ja kansainvälisistä standardeista eroavat paikalliset standardit ja tekniset määräykset. Toteuttaakseen rakenteellisia uudistuksia talouden vireyttämiseksi Japanin hallitus on 1990-luvulta alkaen pyrkinyt luomaan Japanista entistä liiketoimintaystävällisempää ja kilpailullisempaa ympäristöä. Suurlähetystön käsityksen mukaan paikalliset standardit ja tekniset määräykset tulevat säilymään kaupan rasitteina vielä pitkään.

Taloussuhteiden edistäminen

Japani on kehittynyt markkinatalousmaa, jossa liiketoimintasuhteet ovat puhtaasti yritysten välisiä. Japanin erityispiirteenä on kuitenkin suurlähetystöjen suhteellisen korkea arvostus, mikä tarjoaa hyvät edellytykset mm. Suomen suurlähetystölle taloussuhteiden edistämiseen liittyvien arvovaltapalvelujen antamiseen.

Suurlähetystön keskeisiä VKE-toiminnan muotoja Japanissa ovat:

– tiedon tuottaminen ja jakaminen Japanin taloudesta ja liiketoimintaympäristön kehittymisestä Finprolle, Invest In Finlandille, Tekesille, elinkeinoelämän etujärjestöille sekä suoraan yrityksille

– monimuotoinen yhteistyö Tekesin, Finpron, Suomi Instituutin ja MEKin Tokion toimipisteiden kanssa sekä Suomalais-japanilaisen kauppakamarin kanssa

– lähetystötilojen tarjoaminen yritysten käyttöön ja muut arvovaltapalvelut kuten esim. yritysten markkinointi-, avajais- tai muiden promootiotilaisuuksien järjestäminen suurlähetystössä

– puuttuminen viranomaisena kaupanesteisiin
– Suomen promovoiminen investointikohteena ja liiketoimintaympäristönä
– korkean tason vierailujärjestelyt yhdessä paikalliskumppanien kanssa.

Finpron Tokion vientikeskus tuottaa asiakasyritysten tarpeisiin räätälöityjä markkinaselvityksiä ja tiedonhakuja sekä tekee markkina- ja kilpailijaseurantaa suomalaisille yrityksille. Vientikeskus on mukana asiakasyritysten kansainvälistymisen eri vaiheissa: arvioimassa, suunnittelemassa ja toteuttamassa. Asiakkaan kanssa selvitetään ja mietitään yhdessä asiakastarpeet, -valinnat ja -mieltymykset, markkinointimahdollisuudet ja -valinnat, kasvumahdollisuudet ja kannattavuus, partnerin haku ja valinta sekä toimintastrategia ja jakelutievaihtoehdot. Vaikka vientikeskus onkin panostanut erityisesti informaatioteknologian, hyvinvoinnin ja terveyden, sisutuksen, puutuotteiden, bioteknologian ja funktionaalisen ruuan aloille, asiakasyrityksiä on myös monilta muilta aloilta. Vientikeskuksen asiakkaista 75 % on suomalaisia pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Kyselyitä ja toimeksiantoja keskukselle tulee vuosittain yhteensä n. 500. Vientikeskus on ollut koordinoivana tahona Sendain kaupunkiin rakennetussa Finnish Wellbeing Center -projektissa.

Tekesin Tokion toimiston toiminta jakaantuu kolmelle alueelle: 1) koko innovaatio-järjestelmätason seurantaan yhteistyössä muiden suomalaistoimijoiden kanssa, 2) teknologia-ohjelmaprosessin tukemiseen sen idea-, suunnittelu- ja toteutusvaiheissa ja 3) suomalaisten yritysten markkina tai teknologisen tiedon kasvattamiseen ja yhteistyöverkostojen vahvistamiseen.

Tekes Tokio tukee suomalaisia yrityksiä niiden pyrkimyksissä verkottua Japaniin hyvässä yhteistyössä muiden kaupallistamista ja yritystoimintaa tukevien toimijoiden kanssa (Finpro, SITRA, Suomalais-japanilainen kauppakamari, tiedepuistot jne.). Yleisimmin tämä työ tarkoittaa yrityksen tuotekehitys- ja tutkimuskumppaneiden paikallistamista, arviointia ja esittelyjä, varsinaisten yritysten välisten esittelyjen jäädessä pääasiassa muille em. tahoille.

Tekes Tokion toiminnassa keskeisiä toiminnan lähtökohtia ovat laatu ja priorisointi sekä yksikön sisäisessä toiminnassa että sen suhteissa yhteistyöverkostoonsa. Yksikön rajallisten voimavarojen vuoksi asioinnissa keskitytään vain parhaisiin ja potentiaalisimpiin hankkeisiin. Yksikkö onkin valinnut verkottumisstrategiassaan keskittymisen kansallisiin tutkimuslaitoksiin, huippututkimusyksiköihin, maan johtaviin 20–30 yliopistoon ja julkisen sektorin avaintoimijoihin.

Tekes Tokion projektien kokonaismäärä on 53. Näistä 43 on tutkimusprojekteja ja 10 yritysprojekteja. Projektien rahoitusmäärä on 21,0 milj. €, josta tutkimusprojektien rahoitusosuus on 15,5 milj. € ja yritysprojektien rahoitusosuus 5,5, milj. €. Tekes (ja Tekes Tokio) on ollut alusta saakka mukana myös Sendaihin rakennetun hyvinvointikeskuksen rahoittajatahona.

Sendai Finnish Wellbeing Center (Suomalainen ikääntyneiden hyvinvointipalvelukeskus Sendaissa, Japanissa)

Japani ja Suomi kohtaavat molemmat ikääntyvän yhteiskunnan haasteet nopealla aikataululla. Suomalaiset asiantuntijat totesivat 1990-luvun loppupuolella, että suomalaisella hyvinvointiteknologialla ja vanhustenhuollon osaamisella voisi olla sijansa Japanin hyvinvointimarkkinoilla. Vuosien 1999–2002 aikana käytiin laaja neuvottelu- ja suunnitteluvaihe Finnish Wellbeing Center (FWBC) -hankkeen toteuttamiseksi Japanissa. Tavoitteena oli rakentaa ikääntyvän väestön palveluihin erikoistuva hyvinvointipalvelukeskus, joka toimisi suomalaisen vanhusten hoitokonseptin malliyksikkönä Japanissa. Ydinajatuksena ovat itsenäistä asumista sekä toimintakykyä ylläpitävät ja edistävät kuntoutus- ja hoitopalvelut. Vanhusten palveluyksikön viereen rakennettaisiin tutkimus- ja kehittämisyksikkö toimimaan ikääntymisen tutkimuksen ja ikääntymiseen liittyvän japanilais-suomalaisen hyvinvointiteknologian tutkimus- ja tuotekehityksen tyyssijana. Laitosten yhteiseksi tavoitteeksi asetettiin suomalaisen hyvinvointiosaamisen ja -teknologian yhdistäminen tuotteiksi, joilla olisi korkea vientipotentiaali.

Suunnitteluhankkeen aikana Finpron palkkaama konsultti laati toiminnallisen Sendai Sun -konseptin palvelukeskukselle Stakesin asiantuntijaryhmän tuella sekä

yksityiskohtaisen selvityksen keskukseen soveltuvista suomalaisista tuotteista. Vanhusten palveluyksikkö rakennettiin japanilaisten tahojen yhteisrahoituksella ja Japanin terveysministeriön valtionosuudella, tutkimus- ja kehittämiskeskus puolestaan Sendain kaupungin varoilla, joiden lisäksi saatiin valtionosuutta Japanin kauppa- ja teollisuusministeriöltä. Suomesta hanketta ovat rahoittaneet 1.7.2001–31.12.2005 yritykset (164 250 €), Stakes (50 456 €), Technopolis (125 500 €), Tekes (300 000 €), kauppa- ja teollisuusministeriö (320 000 €) ja sosiaali- ja terveysministeriö (20 000 €).

Finpron koordinoima FWBC-hanke aloitettiin v. 2002 ja toukokuussa 2003 yksitoista hankkeessa mukana ollutta suomalaista yritystä perusti yhteisyrityksen FWBC Finland Oy edistämään hyvinvointiosaamisen ja -tuotteiden vientiä muualle Japaniin ja muihinkin maihin. Marraskuussa 2003 allekirjoitettiin puitesopimus tulevalle yhteistyölle aina vuoteen 2015 saakka. Sopimuksen allekirjoittivat Suomen puolelta Finpro, Stakes, Oulun seudun osaamiskeskus ja Suomen Japanin Instituutti. Japanilaiset allekirjoittajat ovat Sendain kaupunki, Tohoku Fukushi yliopisto, Tohoku yliopisto, Japanin kehityspankki DBJ sekä Tohoku Fukushi Corporation. Finnish Wellbeing Centerin vanhustenpalvelukeskus valmistui marraskuussa 2004 ja sen viereen rakennettu tutkimus- ja kehittämiskeskus maaliskuussa 2005.

Tutkimus ja kehittämiskeskuksen johtajana 1.1.2004–30.4.2005 toimineen Stakesin ylijohtajan mukaan hanke on saanut suurta huomiota osakseen. Se on ollut laajasti esillä valtakunnallisissa ja paikallisissa lehdissä sekä TV-kanavilla. Myös Japanin keskushallinto on hyvin tietoinen ja kiinnostunut hankkeesta. Vanhuspalvelukeskukseen on saatu myös myydyksi paljon suomalaisia tuotteita, mm. suomalais-japanilaiset hissit, kylpyhuonekalusteet, pinnoitteita, huonekaluja, kuntoutusvälineitä, elektroniikkaa ja suomalainen sauna.

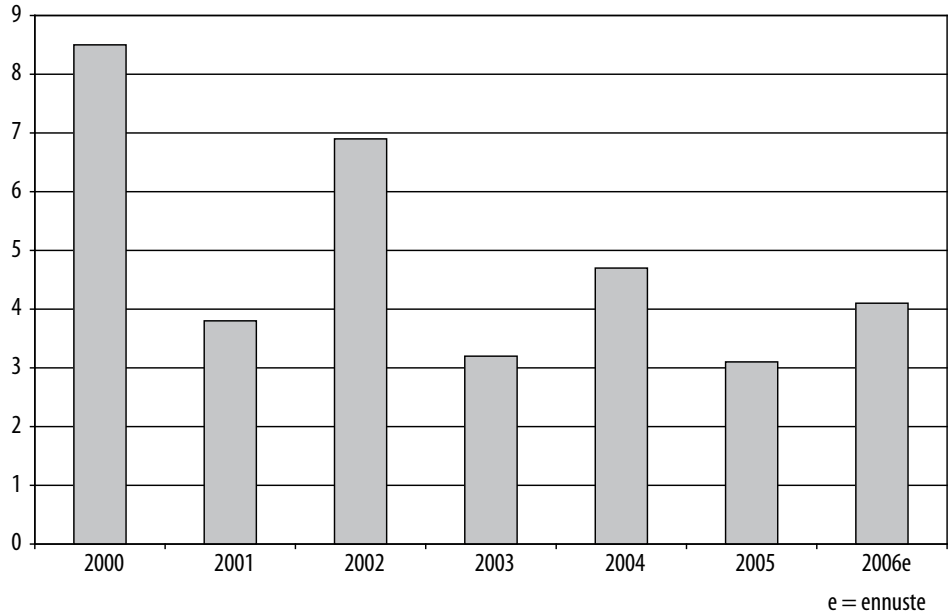
Vuoden 2006 tammikuussa valmistuneen hankkeen arviointiraportin mukaan suomalaisen vanhustenhuollon periaatteet on hyväksytty Japanissa, mutta hyvinvointiteknologian hyödyntäminen on vasta alkuvaiheessa. Sendain Finnish Wellbeing Center toimii kansainvälisenä ikääntymiseen ja hyvinvointiteknologiaan liittyvän tiedon keskuksena ja toimii siten myös arvostetun suomalaisen vanhustenhuollon mallin edustajana maailmanlaajuisesti. FWBC-konseptin ja tuotteiden sekä palvelujen mahdollisuudet Japanin markkinoilla ovat kiistämättömät. Veturina toimii FWBC Finland Oy, jonka haasteena on vakiinnuttaa markkina-asemansa Japanissa ja ylläpitää luotettavan ja laadukkaan yrityksen maine. Sen pohjalta on mahdollisuus laajentaa suomalaisten hyvinvointipalvelujen ja -tuotteiden markkinoita niin Japanissa kuin kansainvälisestikin.

Arvioinnin mukaan Sendain Finnish Wellbeing Center -hanke edustaa edelläkävijää. Uusia käyttäjiä ja kohteita on tulossa lisää. Merkittävä uusi hanke on Sendain kokemusten ja kontaktien pohjalta on alkamassa Aganossa. FWBC Finland Oy konsultoi laajaa hanketta v. 2004–08. Aganon hankkeen tavoitteena on ensi vaiheessa rakentaa vanhusten hyvinvointipalvelukeskus ja toisessa vaiheessa kokonainen hyvinvointikaupunki, jossa on huomioitu elämänkaaren kaikki vaiheet.

Tokion Finpron vientikeskuksen mukaan suomalaisten yritysten vientimahdollisuudet ovat hyvät etenkin vanhustenhoitoon liittyvissä hyvinvointipalveluissa ja tuotteissa. Japanin väestö ikääntyy nopeimmin maailmassa, ja ikääntymiseen sekä siihen liittyvien palveluiden ja laitteiden markkinat ovat kasvussa jo nyt. Japanin terveys-, työ- ja hyvinvointiministeriön viimeisimmät strategiat ikääntymisongelman ratkaisuiksi ja siihen liittyvien kustannusten minimoimiseksi painottavat mm. vanhusten pitämistä aktiivisena ennalta ehkäisevän hoidon ja kuntoutuksen kautta sekä itsenäisen elämisen tukemista. Japanin tulevaisuuden vanhustenhuoltokonsepti tuleekin perustumaan hyvin pitkälle näiden periaatteiden varaan. Suomessa vastaavalla tavalla toteutettu hoitokonsepti on käytössä, ja täten Suomesta löytyy Japanissa tarvittavaa tietotaitoa ja myös tuotteita. Suomella voi olla tarjottavaa Japanille etenkin seuraavilla sektoreilla: vanhainkotien rakentaminen, kotihoidon kehittäminen ja dementian hoito. Vientikeskuksen mukaan pitkällä tähtäimellä pyrkimyksenä onkin saada aikaan vahva suomalainen hyvinvointiklusteri FWBC-projektien tukemana.

Etelä-Korean talouden kehitys ja kansainvälistyminen

Aasian talouskriisin jälkeisinä vuosina Etelä-Korean taloudessa on tapahtunut selvää elpymistä. Vienti on kehittynyt myönteisesti ja kotimainen kulutuskysyntä on kasvu-uralla. Nykytilannetta ennen kotimaisen kysynnän heikko kehitys johtui pitkälti ns. luottokorttikriisistä. Luottokortteja markkinoitiin aggressiivisesti, minkä seurauksena useat kotitaloudet velkaantuivat pahasti. Vuoden 2005 aikana talouden kokonaiskasvu oli suotuisaa. Kasvu on ollut suhteellisen nopeaa, mutta vuosituhannen vaihteen voimakkaaseen kasvuun tai Intian ja Kiinan kasvuvauhtiin verrattuna se on ollut hidasta. On koettu, että vientiteollisuuden vauhdittama kasvu reagoi herkästi kansainvälisen kysynnän vaihteluille.



Kuvio 14. Etelä-Korean bkt:n kehitys v. 2000–06, % (lähde: EIU)

Finpron mukaan vahvoja toimialoja Etelä-Koreassa ovat teräs- ja kemianteollisuus, laivanrakennus sekä autoteollisuus. Vaikka IT-teollisuus ja muu huipputeknologia hallitsevat yhä suuremmassa määrin vientiä, on teollisuuden laaja pohja auttanut Etelä-Koreaa selviytymään melko vähäisin vaurioin talouden hidastumisesta. Kiinan merkitys Etelä-Korean taloudelliseen menestyksen on kasvussa. Kiina ohitti Yhdysvallat maan tärkeimpänä kauppakumppanina v. 2003.

Etelä-Korean taloutta varjostavat useat epävarmuustekijät. Aasian talouskriisin jälkeen aloitetut rakenneuudistukset ovat edelleen jossain määrin kesken pankki-, yritys- ja julkisella sektorilla. Talouskasvu riippuu pitkälti viennin kehityksestä. Viennin kannalta on tärkeää se, miten Yhdysvaltojen markkinatilanne kehittyy. Kiinan voimakas kasvu on kaksitahoinen asia. Kiina tarjoaa toisaalta mahdollisuuksia, mutta se nähdään myös talouden uhkakuvana. Suoman Soulin suurlähetystön mukaan Etelä-Korean talouden tulevia haasteita ovat myös väestön ikääntyminen ja yhteiskunnan kahtiajakautuminen niihin, joilla on vakituinen työ ja hyvät tulot, sekä toisaalta niihin, jotka ovat pätkätyön, heikkojen tulojen ja epävarmuuden uhreja.

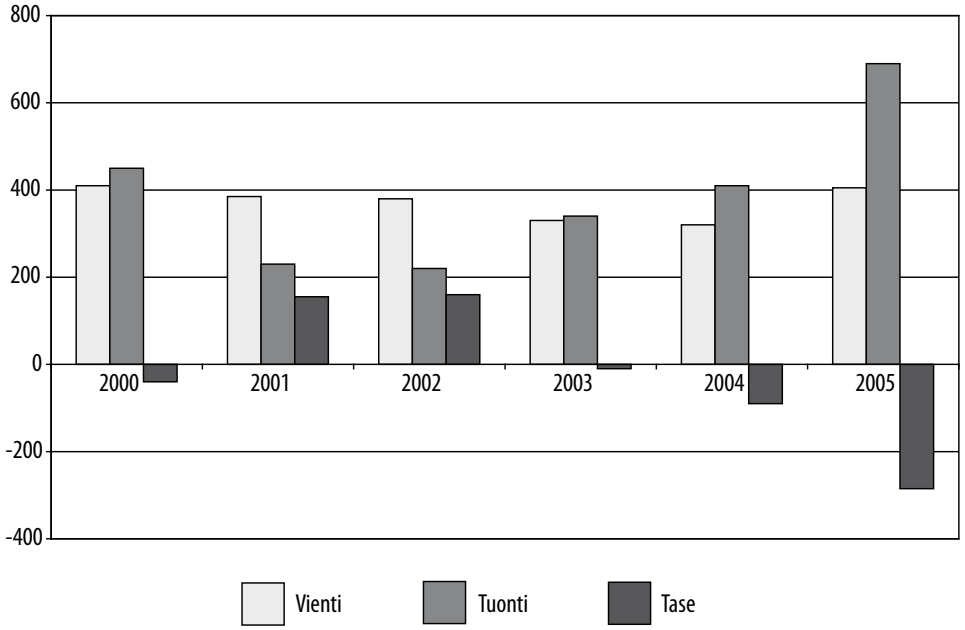
Talouden kansainvälistymiskehitys tuo maalle monia haasteita. Etelä-Korean talous on edelleen varsin suljettu monilla sektoreilla, kun taas naapurimaa Kiina on avannut markkinoitaan huomattavasti enemmän. Kiinan talouden avautuminen on kasvattanut merkittävästi maan saamia ulkomaisia investointeja. Etelä-Koreassa puolestaan ulkomaisten investointien määrä on var-

sin vähäinen erityisesti maan kansantalouden kokoon suhteutettuna. Vaikka Etelä-Korean markkinat ovat kehittyneet, monet ulkomaalaiset kokevat, että siellä on vaikea toimia monien ulkomaalaisten toimintaa rajoittavien säädösten ja muiden teknisten esteiden vuoksi. Suurlähetystön näkemyksen mukaan pääoma siirtyy ulkomaille, ellei mainittuja epäkohtia ei poisteta. Tosiasiassa näin on jo tapahtunutkin.

Korean valtion mahdollinen kauppasäännösten vastainen tuki maan telakkateollisuudelle on ollut useaan otteeseen esillä kansainvälisillä talousfoorumeilla. Kysymys on kiinnostava Suomen telakkateollisuuden kannalta, sillä Etelä-Korea on telakkateollisuutemme kilpailija eräillä tuotealueilla. Maailman kauppajärjestö (WTO) on kuitenkin päätöksessään todennut, ettei Etelä-Korea tue laittomasti laivanrakennusteollisuuttaan. Finpron mukaan on kuitenkin nähtävissä, että teollisuudella on jonkinlainen valtion tukitakaus olemassa siltä varalta, että alalla alkaisi mennä huonosti. Tämä varaus saattaa tarvittaessa realisoitua esim. ylihinnoiteltujen sota-alustilausten muodossa tai valtion tukena maan mittavalle terästeollisuudelle.

Suomen ja Etelä-Korean taloussuhteet

Etelä-Korea on Suomen kolmanneksi suurin kauppakumppani Aasiassa. Kolmen viime vuoden aikana on kauppa kääntynyt Suomelle negatiiviseksi. Tähän kehitykseen on vaikuttanut Etelä-Korean puunjalostusteollisuuden investointien väheneminen ja toisaalta elektroniikka- ja autotuonnin kasvu Suomeen.



Kuvio 15. Suomen ja Etelä-Korean kaupan kehitys v. 2000–05,milj. € (lähde: Tullihallitus)

Suomen vienti Etelä-Koreaan koostuu erittäin monesta tuoteryhmästä. Tärkeimpiä vientituotteita ovat: rauta ja teräs 29 %, eri toimialojen erikoiskoneet 12 %, yleiskäyttöiset teollisuuden koneet ja laitteet 10 %, paperi ja pahvi sekä niistä tehdyt tuotteet 7 % ja muut sähkökoneet ja laitteet 6 %. Tärkeimpiä Etelä-Korean tuontituotteita ovat: muut sähkökoneet ja laitteet 32 %, puhelin-, radio-, tv- yms. laitteet 20 %, muut valmiit tavarat 14 % ja moottoriajoneuvot 14 %.

Etelä-Koreassa toimii erilaisten edustautumisten kautta yli 20 suomalaisyritystä. Kauppasuhteita on useilla sadoilla suomalaisyrityksillä. Nokian suurin tuotantolaitos sijaitsee Etelä-Koreassa. Muita tuotantoa harjoittavia yrityksiä ovat mm. Ahlström, Fibox ja HiabHana. Myös yhteistyömahdolli-

suudet korealaisten yritysten kanssa Kiinan markkinoilla ovat herättäneet suomalaisyrityksissä mielenkiintoa. Suurin yksittäinen investoija on Nokia, jolla on suuri matkapuhelintehdas Masanissa. Muita merkittäviä investointeja ovat Ahlströmin suodatintehdas, Kemiran vetyperoksiditehdas, HiabHanan autonosturitehdas ja Fiboxin sähkökotelotehdas. Yhteensä investoinnit Suomesta Etelä-Koreaan ovat n. 60 milj. €.

Finpron mukaan suomalaisyritysten vahvuutena Etelä-Koreassa ovat korkea osaamisen taso ja korkealaatuiset tuotteet. Selkeät päätöksentekomallit ja toiminnan suoraviivaisuus ovat myös asioita, jotka myötävaikuttavat menestymiseen. Menestymisen edellytyksiä parantaa myös hyvien paikallisten yhteistyökumppaneiden saanti. Heikkoutena voidaan pitää korealaisen liiketoimintakulttuurin tuntemattomuutta sekä luontaisen suhdeverkoston puuttumista. Myös harmaan rahan käyttö ja lahjusten hyödyntäminen liiketoiminnassa ovat alueita, joille suomalaisyritykset eivät voi mennä.

Taloussuhteiden edistäminen

Suomalaisyritysten laadukkaille tuotteille on entistä enemmän kysyntää, oli sitten kyse elintarvikkeista, design-tuotteista tai rakennustarvikkeista. Finpron käsityksen mukaan suomalaisyrityksillä on myös hyviä toimintamahdollisuuksia teollisuuden investointihyödykkeiden alueella. Mahdollisuuksia heikentää kuitenkin maassa yleisesti esiintyvä tuotteiden kopiointi ja aineettomien oikeuksien rikkominen.

Laivanrakennusteollisuuden kasvu avaa suomalaisille laite- ja systeemitoimittajille lisääntyviä toiminta- ja kaupankäyntimahdollisuuksia. Toisaalta tämän teollisuudenalan kasvu on myös uhka omalle teollisuudellemme. Edellytyksenä menestymiselle on korkealaatuisen tarjonnan ohella pitkäjänteinen sitoutuminen markkinoihin. Sitoutumista voi osittaa myös perustamalla maahan tytäryhtiön tai ainakin kiinteän toimipisteen. Tällöin toiminta koetaan korealaiseksi, eikä asiakkailla ole tarvetta osoittaa kilpailevia korealaisia tuotteita suomalaisia halvemmiksi ja paremmiksi.

Taloussuhteiden kehittämistyössä suurlähetystö edistää suomalaisyritysten toimintaedellytyksiä tukemalla niiden toimintaa Etelä-Korean markkinoilla mm. VKE-palvelujen kautta sekä toimimalla yhteistyössä Finpron ja muiden sidosryhmien kanssa, ml. Etelä-Korea-Suomi- kauppayhdistys. Taloussuhteita edistäessään lähetystö hyödyntää aktiivisesti EU-yhteistyötä suomalaisyritysten toimintamahdollisuuksien laventamiseksi, kartoittaa voimassaolevien Suomen ja Etelä-Korean välisten sopimusten uusimistarvetta ja tarjoaa suomalaisille yrityksille edustuston arvovalta- ja tietopalveluja.

Finpron vientikeskuksen keskeisin työ on avustaa suomalaisia yrityksiä Etelä-Korean markkinoille tulossa. Käytännössä tämä tarkoittaa markkinatutkimusten tekoa, partnerihakuja sekä erilaisia paikallisen yrityksen käynnistämiseen ja pyörittämiseen liittyviä avustustoimia. Lisäksi vientikeskus suorittaa omaehtoista, suomalaisia kiinnostavien markkinoiden seurantaa.

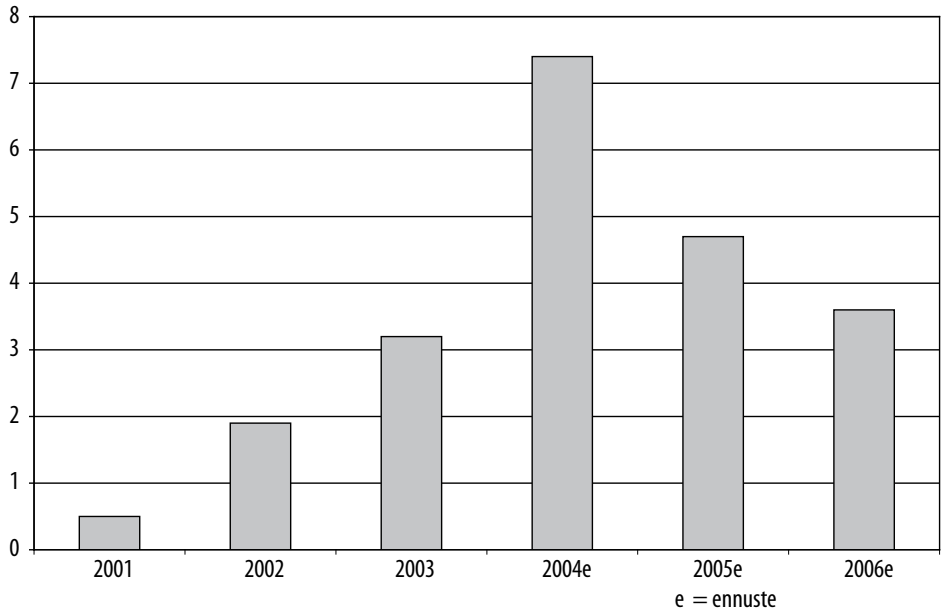
Suomalainen kehitys- ja innovaatioyhteisö, Tekes etunenässä, on erittäin kiinnostunut teknologisesta kehityksestä Etelä-Koreassa. Maassa ollaan usealla teknologia-alueella kirimässä kiinni maailman huippuosaajia – ja osin menossa jo ohikin. Vientikeskus on tarjonnut innovaatioyhteisön eri osapuolille kohdennettuja tiedonhakuja sekä järjestänyt maahan tuleville delegaatioille asiantuntijatapaamisia. Vientikeskus on muodostunut myös arvokkaan kontaktiverkoston, jonka avulla löydetään tietoa ja asiantuntemusta moniin tarpeisiin. Paikallisten konsulttien merkitys on osoittautunut erittäin suureksi maassa, jossa englannin kielen taito on huono ja liiketoimintakulttuurit länsimaisista poikkeavia.

Hongkongin talouden kehitys ja kansainvälistyminen

Hongkong on Kiinan kansantasavallan erityishallintoalue, jolla on oma perustuslaki ja autonomia ja jonka kapitalistinen talousjärjestelmä on taattu vuoteen 2047 saakka.

Hongkongin talous on kasvanut voimakkaasti viime vuosien aikana. Kasvua ovat tukeneet erityisesti kotimarkkinoiden luottamus talouskehitykseen ja viennin myönteinen kehitys. Öljyn korkea hinta, nousseet korot ja Yhdysvaltain budjettivajeet eivät ole

taittaneet kasvua. Ajankohtaisia, myös talouteen kohdistuvia uhkatekijöitä ovat lintuvirusepidemia, Yhdysvaltojen ja Kiinan talouksien heilahtelut sekä Kiinan valuutan mahdolliset kurssimuutokset.



Kuvio 16. Hongkongin bkt:n kehitys v. 2001–06, % (lähde: EIU)

Hyvän talouskehityksen taustalla ovat paitsi maailmantalouden, Yhdysvaltojen ja varsinkin Kiinan talouden kasvu, tavaroiden (+13 %) ja palvelujen (+ 8 %) viennin lisääntyminen sekä omien kotimarkkinoiden kulutuskysynnän merkittävä kasvu. Palvelutalouden osuus Hongkongin kokonaistuotannosta ja työllisyydestä on lähes 90 %.

Hyvästä talouskehityksestä huolimatta Hongkongin julkisen talouden tilanne on heikentynyt jo vuodesta 1998 lähtien. Erityistalousalueen hallinto julkisti keväällä 2004 taloudellisen toimenpidesuunnitelman, jolla julkinen talous saataisiin kuntoon viidessä vuodessa. Budjetin tasapainottaminen vaatii menojen leikkauksia ja verojen korotuksia. Julkisen talouden alijäämän merkittävimmät syyt ovat rakenteellisia: kiinteistöjen arvon lasku, julkisen sektorin suuret palkkamenot sekä koulutukseen, terveydenhoitoon ja hyvinvointiin suuntautuneiden menojen kasvu.

Suomen Hongkongin pääkonsulaatin mukaan Hongkongin asema Aasian toiseksi suurimpana finanssikeskuksena korostuu suorien ulkomaisten sijoitusten kasvun myötä. Hongkong on tällä hetkellä investointien vastaanottajana seitsemänneksi suurin maailmassa ja toiseksi suurin Aasiassa Kiinan jälkeen. Investointien määrä nousi 34 mrd. USD:iin v. 2004.

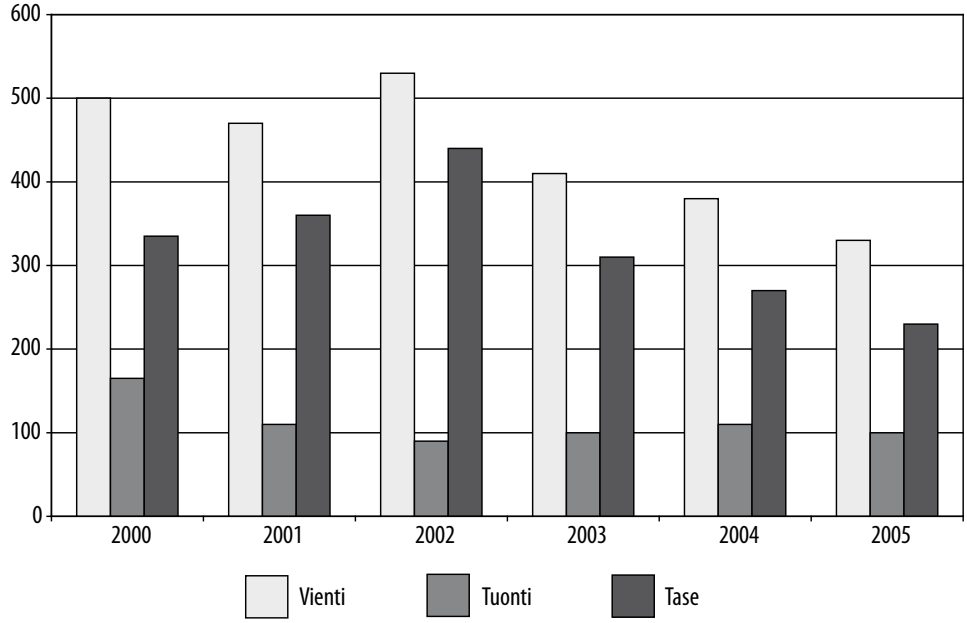
Hongkongin todellinen globalisoituminen on tapahtunut pääkonsulaatin mukaan Kiinan taloudellisesta avautumisesta 1970–80-lukujen taitteesta lähtien, ja se hakee vertaistaan koko maailmassa. Tässä nopeassa siirtymässä paikallinen valmistusteollisuus siirtyi Kiinaan, lisäsi kokoaan moninkertaiseksi ja laajensi tuotantoalojaan. Samaan aikaan Hongkong kehittyi laatupalvelujen tuottajaksi ja uudenlaiseksi etapiksi Kiinaan menijöille. Tämä pitää edelleen hyvin paikkansa, sillä Hongkongissa on jo n. 3 600 ulkomaisen yrityksen alueellista konttoria. Eniten yrityksiä on

tullut Yhdysvalloista ja myös japanilaisten yritysten määrä on kasvussa.

Talous on pitkälti jakautunut kotimarkkinoihin ja ulkoisiin markkinoihin, joiden perusta on Kiinassa tapahtuva valmistus. Globalisaatiossa Hongkong näkee vahvuutensa liiketoimintapaikkana, vaikka se on toisaalta globalisaation ja markkinajohtajatalouksien (Yhdysvallat, Kiina, Euroopan unioni) armoilla. Kiinan nousu maailman suurimpien kansantalouksien joukkoon on ollut Hongkongin keskeinen menestystekijä. Niinpä esim. 50 miljoonan asukkaan Helmijoen suisto Kiinassa, Hongkongin rajan tuntumassa, jossa sijaitsee maailman nopeimmin kasvava valmisvaateteollisuuden keskittymä, koetaan kotimarkkina-alueeksi.

Suomen ja Hongkongin taloussuhteet

Taloudellisena suurvaltana ja maailmantason liikekumppanina Hongkongilla on huomattava merkitys Suomelle sekä tavara- että palvelukaupan keskuksena. Hongkongin erinomaiset perusrakenteet ja tehokas toimintakulttuuri takaavat hyvät lähtökohdat toimia sieltä Manner-Kiinassa ja muualla Aasiassa. Hongkongin yrittäjien vahva etabloituminen Kiinan Helmijokisuistoon otetaan entistä selkeämmin huomioon alueellisena näkökulmana Suomen ja koko eteläisen Kiinan välisissä kauppasuhteissa.



Kuvio 17. Suomen ja Hongkongin välisen kaupan kehitys v. 2000–05, milj. € (lähde: Tullihallitus)

Suomen vienti Hongkongiin on laskenut jonkin verran huippuvuoden 2002 jälkeen ja tuonti on pysynyt lähes samansuuruisena. Kauppa on ollut Suomelle selvästi ylijäämäistä. Suomen tärkeimmät vientituotteet v. 2005 olivat: vuodat, nahat ja turkisnahat (44 %), rauta ja teräs (13 %), paperi ja pahvi ja tuotteet niistä (10 %) ja puhelin-, radio-, TV- yms. laitteet (8 %). Tärkeimpiä tuontituotteita olivat: muut sähkökoneet ja laitteet (33 %), vaatteet (23 %), kojeet, mittarit yms. (12 %) ja puhelin-, radio-, TV- yms. laitteet (10 %).

Aasian talouskriisistä ja virusepidemioista huolimatta suomalaisyritykset ovat pysyneet hyvin Hongkongissa. Tällä hetkellä siellä toimii n. 50 suomalaisyritystä. Hongkongiin rekisteröityneet suomalaisyritykset toimivat emoyhtiön alue-edustustona usein koko Aasian ja siten myös Etelä-Kiinan markkinoilla. Suurimmat suomalaisperäiset yritykset ovat Nokia, Kone Elevator,

Huhtamäki Van Leer, Polar, Elcoteq, Wärtsilä NSD. Uusimpia tulokkaita ovat pienet ja keskisuuret it-alan yritykset. Toimiston pitäminen Hongkongissa ja tehtaan pyörittäminen Kiinan puolella on yleinen toimintamalli. Pääkonsulaatin mukaan viime aikoina on kuultu tällä konseptilla tehdyistä uusista yritysostoista.

Hongkong on ollut Aasiassa suurimpia suomalaisten investointikohteita. Suomen pankin mukaan suomalaisten sijoituskanta Hongkongissa oli vielä v. 2000 korkein koko Aasian alueella. Investointien painopiste maailmanlaajuisesti on nyttemmin siirtynyt voimakkaasti Manner-Kiinaan. Suomeen investointeja hankkivan Invest in Finland Bureaun promootiotoimien ulottaminen rahakkaaseen Hongkongiin olisi pääkonsulaatin mukaan toivottavaa.

Taloussuhteiden edistäminen

Hongkong on sekä kiinnostava markkinapaikka että ICT-alaan voimakkaasti panostava moderni ympäristö, jossa Suomi on erittäin korkealla sijalla tavoiteltuna osana arvoketjua ja suomalaistuotteet sekä -osaaminen hyvin esillä (erityisesti Nokian merkittävän lisäarvon tuomana). Hongkongin tutkimuspanos ja muu tuotekehitys ovat olleet toistaiseksi vaatimattomat, mutta ne on otettu teollisuuspolitiikan erityiskohteiksi, joissa Suomella on annettavaa, johtotähtinä innovaatio ja teknologia.

Pääkonsulaatin mukaan Hongkongiin kannattaa edelleen järjestää vienninedistämismatkoja, sillä valtion viralliset edustajat saavat Hongkongissa osakseen erityistä huomiota. Vienninedistämismatkat ovat tärkeitä siitäkin syystä, ett Hongkongissa päätetään hallitustasolla suurista infrastruktuurihankinnoista, esim. ympäristöinvestoinneista sekä ICT- ja liikenneratkaisuista (mm. MTR-metrojunaverkon laajennukset). Suomi-Hongkong -vierailujen painopiste on viime vuosina ollut tietotekniikka ja muu korkea teknologia. Vienninedistämismatkat ovat tärkeitä Suomen yleisen liiketoimintakuvan kannalta ja ne ovat vaikuttaneet myönteisesti myös ympäristöteknologian myyntiponnisteluihin.

Pääkonsulaatin yhteydet Hongkongin hallintoon ja Design Centriin ovat johtaneet siihen, että Suomi on otettu Hongkongin muotoilun kehittämisen (designstrategian) yhdeksi esikuvamaaksi. Pääkonsulaatin VKE-toiminnan viime vuosien painopiste on design, ja alan palvelun tuonnin edistämiseksi tehdään työtä (messut, näyttelyt, tutustumismatkat Suomeen, lehdistö, korkeakoulusuhteet).

Pääkonsulaatin mukaan hyvinvointipalvelut ja pohjoismainen sosiaalinen malli sovellutuksineen kiinnostaa Hongkongin päättäjiä. Suomessa kehitettyä vanhusten kotihoidon pilottihanketta (Sendai-malli) tarjotaan myös Hongkongille, jossa vanhusten osuus väestöstä kasvaa nopeasti ja jossa hallitukselta odotetaan uusia toimenpiteitä. Kansanterveyden järjestelyt ja tarttuvien tautien torjunta Suomessa on herättänyt kiinnostusta viime vuosien epidemioiden ja elintarviketurvallisuuden takia suoranaisena soveltamismallina.

Finpron Hongkongin yksikön toiminnassa on olennaista se, että hyvin merkittävä osa sen toiminnasta suuntautuu Kiinaan, erityisesti Etelä-Kiinan Helmijokisuistoon. Yksikön mukaan Hongkong on silta Kiinan markkinoille. Toiminnassa ei ole kyse pelkästään tavaravirroista vaan myös Kiinaan hongkongilaisyritysten kautta siirtyneestä liiketoiminnallisesta osaamisesta, kansainvälisten liiketoimintatapojen tuomisesta, kansainvälisten laatustandardien käyttöönotosta, liikkeenjohdon ja markkinoinnin osaamisesta, teknologiasta ja ennen kaikkea pääomasta. Kun nämä panokset yhdistetään Kiinan raaka-aine- ja työvoimaresurssien kanssa, on Finpron mukaan helppo ymmärtää, miksi Kiina on menestynyt viime vuosina hyvin kansainvälisessä kaupassa ja miksi siitä on tullut suhteellisen lyhyessä ajassa suljetusta yhteisöstä maailmankaupan suurtekijä.

Finpron palvelut Etelä-Kiinassa muodostuvat selkeästi yrityksen etabloitumiseen liittyvistä palveluista, joita ovat yrityksen perustaminen, tuotanto- tai toimipaikan hakeminen, henkilöstövalinnat, kilpailija-analyysit, partneri- ja asiakashausta. Vuoden 2005 toimeksiannot on tehty ICT-, terveysteknologian, elintarviketeollisuuden ja -teknologian, vaatetusteollisuuden, kemian teollisuuden sekä kulutustavarayri-

tyksille sekä suomalaisille organisaatioille. Olennaista Finpron toiminnassa on vahva verkostoituminen paikallisten organisaatioiden, viranomaisten, yritysten, lakiasiaintoimistojen, tiedekeskusten, toimialayhdistysten kanssa.

Pääkonsulaatin keskeisin yhteistyökumppani on Finpron yksikkö, joka toimii Hongkongiin päin muodollisesti osana pääkonsulaattia, mutta jonka muutoin itsenäinen toimialue kattaa myös laajemmin eteläisen Kiinan. Pääkonsulaatin mukaan Finpron ja pääkonsulaatin toimipaikkojen saattamista lähempään ja integroidumpaan yhteyteen ei ole onnistuttu toteuttamaan.

Suomalaisyritysten toiminta ja kilpailukyky Aasian alhaisen kustannustason maissa

Valtiontilintarkastajien tarkastelun kohteena on ollut Suomen ja Japanin, Etelä-Korean ja Hongkongin taloussuhteiden lisäksi se, minkälainen kilpailukyky suomalaisilla yrityksillä näiden maiden läheisyydessä sijaitsevissa alhaisen kustannustason maissa. Keskeisiä kysymyksiä tässä tarkastelussa ovat olleet suomalaisyritysten toiminta sekä kansainvälistymisen vaikutukset yritysten menestymiseen ja Suomen kansantalouteen.

Yritysten toiminnan siirtyminen Aasian alhaisen kustannustason maihin

Aasian osuus suomalaisten teollisuusyritysten ulkomaille tekemistä investoinneista on viime vuosina kasvanut jatkuvasti. Tästä huolimatta investoinneista suuntautuu vain 15 % Aasiaan. Investoinneista päätyy 62 % EU-maihin, 10 % Venäjälle ja 8 % Yhdysvaltoihin. Elinkeinoelämän Keskusliiton (EK) mukaan yritysten kansainvälistymisen laajuuden ja sen kokonaistaloudellisen merkityksen selvittäminen on ongelmallista puutteellisten tilastotietojen takia. Eri tarkoituksiin käytettävien tilastojen kattavuus ja luokittelut ovat puutteellisia ja niissä käytetyt määrittelyt vaihtelevat.

Yrityksen näkökulmasta kansainvälistyminen on pitkäjänteinen strateginen päätös, jolla yritys pyrkii kehittämään ja parantamaan kilpailukykyään nopeasti muuttuvilla kansainvälisillä markkinoilla. EK:n mukaan päätösten taustalla on hyvin monia yrityskohtaisia tekijöitä kuten tuote, toimiala, kilpailutilanne kotimarkkinoilla ja globaalisti, markkinanäkymät ja kohdemaiden tarjoamat mahdollisuudet. Tarve kansainvälistyä on monen tekijän yhteisvaikutusta. Päätös siirtää tuotantotoimintaa Aasiaan tehdään osana yrityksen kokonaisstrategiaa. Taustalla on perusteelliset markkina- ja investointianalyysit, sillä tuotannon ja avainhenkilöiden siirtäminen Aasian kohteeseen on mittava investointi.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan suomalaisten kasvuhakuisten yritysten on pakko kansainvälistyä ja mennä globaaleille markkinoille. Koti- ja lähimarkkinat ovat pienet, joten kasvua on haettava maantieteellisesti kauempaa kuin monien muiden maiden yritysten. Esimerkiksi väestöltään suuren Japanin talouden kansainvälistymistarve on lähtökohtaisesti huomattavasti vähäisempi kuin Suomen. Matalat työvoimakustannukset Aasiassa eivät ole nousseet keskeiseksi toiminnan siirtämisen motiiveiksi. Etabloitumisen tavoitteena on yrityksen kilpailukyvyn ja toiminnan kokonaistehokkuuden parantaminen kasvavia markkinoita hyödyntämällä.

Etabloituminen kohdemaahan on EK:n mukaan vaativa prosessi, johon yrityksen on sitouduttava pitkäjänteisesti ja riittävin resurssein. Sen hoitaminen vaatii yleensä Aasian toimintaoloja ja liiketoimintakulttuuria hyvin tuntevien asiantuntijoiden erityisosaamista. Elinkeinoelämän keskusliiton mielestä eri organisaatioiden tarjoamat viennin ja kansainvälistymisen edistämispalvelut ovat erittäin tärkeitä varsinkin suomalaisille pk-yrityksille, kun ne pyrkivät kansainvälistymään ja kehittämään ulkomaantoimintaansa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan etabloitumisprosessin keskeisimmiksi käynnistymisen ja etenemisen piirteiksi voidaan tunnistaa seuraavat: läheisempi kontakti asiakkaisiin ja heidän tarpeisiinsa, entistä aiemman vaiheen partneroituminen kohdemaan yritysten kanssa, valmistus paikan päällä voi vaikuttaa myönteisesti kuluttajien ostopäätöksiin, kuljetuskustannusten säästäminen ja tullimaksujen välttäminen, työvoiman saatavuusongelmat Suomessa, raaka-aine- ja työvoimakustan-

nukset sekä joissakin tapauksissa on menty alhaisten kustannusten toivossa, mutta jääty korkean laadun vuoksi.

Siirrettäessä toimintaa Aasian maihin kohdataan liiketoimintaympäristössä erilaisia ulkomaisten yritysten toimintaa haittaavia yleisiä ja yhteiskunnan toimintaan liittyviä ongelmia. Tällaisia ovat EK:n mukaan talouden epävakaus ja siitä johtuvat riskit yrityksille, viranomaisvetoisuus, byrokratia, korruptio, lupakäytännöt, lainsäädännön puutteellinen toimeenpano, poikkeavat tekniset määräykset ja hyväksymismenettelyt, immateriaalioikeuksien loukkaukset yms. Myös yritys- ja johtamiskulttuurissa sekä toimintatavoissa on eroja.

Markkinoilla olevat kaupan ja investointien esteet voivat merkittävästi vaikeuttaa yritystoimintaa tai estää sen kokonaan. Vuonna 2005 toteutettiin ulkoasiainministeriön, EK:n ja eräiden muiden tahojen yhteistyönä laaja yrityskysely kaupanesteistä. Elinkeinoelämän keskusliiton mielestä on erittäin tärkeää työskennellä järjestelmällisesti ja tehokkaasti kaupanesteiden poistamiseksi viranomaisten toimenpitein tiiviissä yhteistyössä elinkeinoelämän ja yritysten kanssa.

Kansainvälistymisen vaikutukset suomalaisten yritysten ja Suomen kansantalouden menestymiseen

Yrityksen tuotannon siirtäminen ulkomaille liittyy kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan yleensä sen omaan kasvuvaiheeseen ja alan kehitykseen. Jos yritys haluaa kasvaa tai lisätä markkinaosuuttaan, muita vaihtoja ei ole yleensä tarjolla. Tyypillisesti yritys on pyrkinyt lisäämään kilpailukykyään siirtämällä toimintojaan ulkomaille.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan kansainvälistymisessä ei yleensä ole kysymys tuotannon siirtämisestä pois Suomesta, vaan kokonaan uudesta investoinnista kohdemaassa. Siinä luodaan paikallisesti uusia työpaikkoja ja toimeentuloa. Investointia ei välttämättä olisi tehty kotimaassa. Kansainvälistymisprosessin onnistumisen tulokset heijastuvat kannattavuuden parantumisena ja työllisyyden ylläpitämisenä myös Suomen toimintayksiköissä. Liiton mielestä suomalaisten kasvuhakuisten yritysten on pakko kansainvälistyä ja mennä globaaleille markkinoille. Koti- ja lähimarkkinat ovat pienet, joten kasvua on haettava maantieteellisesti kauempaa kuin monien muiden maiden yritysten.

Viime vuosikymmenen voimakkaimman kansainvälistymiskehityksen aikana suomalaisyritysten henkilöstö kasvoi samanaikaisesti sekä kotimaassa että ulkomailla. Ulkoasiainministeriön mukaan kansainvälistyminen vahvisti tuolloin selvästi ulkomaille suuntautuvien yritysten kotimaan toimintaa ja tuki myös kotimaan työllisyyttä. Tällä vuosikymmenellä kehitys on jonkin verran kääntynyt, ja suuryritysten henkilöstö on kasvanut ulkomailla ja vähentynyt kotimaassa. Tämä muutos ei kuitenkaan ole ollut yhtä voimakas kuin 1990-luvulla koettu positiivinen kehitys.

Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan kansainvälistymisen vaikutus on kokonaisuutena ollut toistaiseksi selkeän positiivinen ja Suomi luokitellaankin usein viime vuosien globaalistumiskehityksen voittajiin. Esimerkiksi teknologia-Nokia-klusterin synty on ollut mahdollista ainoastaan voimakkaan kansainvälistymisen kautta. On myös yleisesti ottaen arvioitu, että suurin osa suomalaisyritysten ulkomaaninvestoinneista on pikemminkin lisännyt kuin vähentänyt niiden investointeja kotimaahan. Jatkoa ajatellen haasteellista kuitenkin on, että merkittävä osa Suomen taloudesta ja yrityssektorista toimii nyt korostetun kansainvälisessä viitekehyksessä ja alttiina kiristyvälle ulkomaiselle kilpailulle.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa selvitysten osoittavan, että kansainvälistyneet yritykset ovat pystyneet työllistämään kotimaassa vähintäänkin yhtä hyvin kuin pelkästään kotimaassa toimivat yritykset. Toisaalta jos olisi pysytty vain Suomessa, olisivat kotimaisetkin työpaikat olleet uhattuina johtuen kansainvälistymistä karttavan yrityksen kilpailukyvyn puutteen vuoksi. Yritysten menestymisen kannalta on EK:n mielestä tärkeää, Suomessa kiinnitetään painokkaasti huomiota siihen, että yritysten liiketoimintaympäristö kotimaassa on mahdollisimman kannustava ja kilpailukykyinen.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

SUOMEN TALOUDELLINEN KILPAILUKYKY ITÄ-AASIASSA

Valtiontilintarkastajat ovat perehtyneet Japanin, Etelä-Korean ja Hongkongin talouksien kansainvälistymiseen sekä Suomen taloussuhteisiin näiden maiden kanssa. Kyseisten maiden talouden kansainvälistymistä on verrattu Suomen talouden vastaavaan kehitykseen. Lisäksi valvonnassa on arvioitu suomalaisten Sendain kaupunkiin suunnitteleman ja japanilaisten partnereiden kanssa rakentaman suomalaisen ikääntyneiden hyvinvointipalvelukeskuksen (Sendai Finnish Wellbeing Center) toimintaa ja hankkeen hyödyntämismahdollisuuksia.

Suomen kauppa Japanin kanssa on ollut viime vuodet n. 500 milj. € alijäämäistä. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan suomalaisilla yrityksillä on hyviä mahdollisuuksia lisätä vientiä Japaniin, sillä Suomella on maassa hyvä imago puhtaan luonnon ja korkean teknologian maana. Suomalaisilla yrityksillä on erityisen hyvät mahdollisuudet menestyä Japanin kilpailluilla markkinoilla palveluiden ja tuotteiden korkealla laadulla, sillä maksukykyiset japanilaiset kuluttajat arvostavat nimenomaan tuotteiden laatua. Aloja, joilla suomalaisilla yrityksillä on hyviä menestymismahdollisuuksia, ovat mm. tietotekniikka ja tietoliikenne, biotekniikka, metsäteollisuuden lisäarvotuotteet, funktionaaliset elintarvikkeet, terveydenhoitoalan tuotteet ja sovellukset sekä rakennusaineteollisuus.

Valtiontilintarkastajien saaman käsityksen mukaan suomalaiset ovat onnistuneet hyvin suomalaisen ikääntyneiden hyvinvointipalvelukeskuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Finpron koordinoima hanke on saavuttanut suurta mielenkiintoa Japanissa ja se toimii nykyaikaisena suomalaisen vanhustenhuollon mallina. Huolimatta hankkeen saamasta laajasta huomiosta, hyvinvointipalveluja ja niihin liittyviä tuotteita vievät suomalaiset yritykset eivät ole toistaiseksi pystyneet olennaisesti lisäämään Japanin-vientiään. Valtiontilintarkastajien mielestä em. tuotteiden vientiponnisteluihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota juuri nyt, sillä Japanin väestön nopea ikääntyminen lisää lähivuosina merkittävästi hyvinvointipalvelujen ja niihin liittyvien tuotteiden kysyntää.

Suomen kauppa Etelä-Korean kanssa on kääntynyt viime vuosina Suomelle alijäämäiseksi. Keskeinen syy kaupan alijäämäisyyteen on se, että Etelä-Koreassa on kansainvälisen kaupan liberalisointitoimenpiteistä huolimatta edelleen monia vanhoja ja lisäksi aivan uudenlaisiakin kaupan esteitä ja rajoituksia. Valtiontilintarkastajien mielestä ensisijaisesti Suomen suurlähetystön, mutta myös Finpron vientikeskuksen tulee toimia määrätietoisesti kaupan esteiden purkamiseksi, jotta suomalaisyritysten vientiä maahan saataisiin lisättyä. Kaupan esteiden poistamiseksi tulee tehdä jatkuvaa työtä myös muissa Itä-Aasian maissa.

Yhteistä Itä-Aasian maiden ja Suomen talouselämän kansainvälistymisessä on se, että maat kokevat itsensä globalisaatiokehityksen menestyjiksi. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan sekä Itä-Aasian maiden että Suomen yritykset hakeutuvat Aasian alhaisen kustannustason maihin päästäkseen osallisiksi laajoista markkinoista. Yhteistä kansainvälistymisessä on ollut myös se, että maiden yritykset ovat säilyttäneet suuren osan tuotekehityksestä ja korkeaa osaamista edellyttävästä tuotannosta kotimaassaan. Maiden kansainvälistyneet yritykset ovat menestyneet keskimäärin hyvin ja parantaneet kotimaidensa taloutta ja työllisyyttä erityisesti palveluelinkeinojen kehittymisen kautta. Toiminnan kansainvälistyminen nähdään monissa yrityksissä menestymisen ainoaksi toimintastrategiaksi. Muun muassa tästä syystä valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä Suomen julkisen hallinnon yksiköiden toimintaa yritysten kansainvälistymisen edistämisessä.

Valtiontilintarkastajien havaintojen mukaan keskeinen Itä-Aasiaan suuntautuvaa suomalaisten yritysten kansainvälistymistä ja vienninedistämistä haittaava ongelma on se, etteivät suomalaiset yritykset tunne riit-

tävät hyvin aasialaista hallinto- ja liiketoimintakulttuuria. Varsinkin pienille ja keskisuurille yrityksille on tuottanut vaikeuksia saada riittävästi tietoa aasialaisista toimintatavoista. Valtiontilintarkastajat ovat havainneet lisäksi, että etabloitumis- ja vientihankkeiden onnistuminen edellyttää usein sitä, että yrityksellä on kohdemaassa luotettava ja osaava partneri tai konsultti.

Nopeasti etenevä talouden kansainvälistymiskehitys tuo Finpron vientikeskuksille jatkuvasti uusia toiminnallisia haasteita. Muun muassa tämän takia valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että vientikeskusten toimintaa kehitetään haasteiden edellyttämällä tavalla. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen 72/2004 (Finpro ry:n toiminta) viitaten valtiotilintarkastajat katsovat, että Finpron ja sen vientikeskusten toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta tulisi tehdä kokonaisarvio, jonka avulla saataisiin kuva siitä, miten palvelut ovat vastanneet asiakasyritysten tarpeita ja miten ne ovat vaikuttaneet yritysten liiketoiminnan ja kansainvälistymisen kehitykseen.

Ulkoasiainhallinnon ulkomaanedustustoilla on merkittävä rooli erityisesti Aasian maissa kaupan esteiden ja rajoitusten poistamisessa sekä suomalaisten yritysten kansainvälistymisessä ja vienninedistämisessä. Näiden kasvavien tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää valtiontilintarkastajien mielestä sitä, että ulkomaanedustoissa on osaavat ja riittävät henkilöstövoimavarat tehtäviä hoitamassa.

Alkavien yritysten ja uusien innovaatioiden julkinen rahoitus

Yritysrahoituksen saatavuus ja rahoituksen kustannukset vaikuttavat keskeisesti uusien yritysten syntymiseen. Vaikka Suomen innovaatioympäristö on monilla mittareilla huippuluokkaa eikä innovatiivisista liikeideoista ole pulaa, on tosiasia, että niistä vain harvat muuntuvat uusiksi kasvuyrityksiksi. Alkavien ja teknologiayritysten on aiempaa vaikeampaa saada riskipääomaa myös muualla Euroopassa.

Julkisella rahoituksella on merkittävä rooli suomalaisilla yritysrahoitusmarkkinoilla. On arvioitu, että joka kolmas suomalainen pk-yritys on joskus saanut jonkinlaista yritystukea tai -rahoitusta. Muun muassa Finnveran luottoja ja takauksia oli pk-yritysbarometrin mukaan v. 2004 joka neljännellä ulkoista rahoitusta käyttävällä yrityksellä. Julkista yritystukea tai -rahoitusta kanavoivien organisaatioiden tavoitteet liittyvät erityisesti yritysrahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksien paikkaamiseen ja rahoitusmuodoilla pitäisi ainakin välillisesti voida parantaa talouden kasvuedellytyksiä. Julkista yritysrahoitusjärjestelmää on arvosteltu mm. siitä, että sen tavoitteet sekä eri toimijoiden välinen työnjako ovat epäselviä. Riskinä on, että julkinen rahoitus syrjäyttää yksityistä rahoitusta, ylläpitää kannattamatonta liiketoiminta sekä tukee aloja, joilla suomalaiset yritykset eivät ole kilpailukykyisiä. Toisaalta rahoitusmarkkinoilla voi tapahtuneesta kehityksestä huolimatta olla puutteita, jotka tekevät rahoituksen saannin vaikeaksi aloittavalle liiketoiminnalle. Näitä voi esiintyä esim. palvelusektorilla, jossa sijoitusten vastineeksi ei synny vakuuskelpoista reaalipääomaa.

Valtiontilintarkastajat ovat näistä lähtökohdista selvittäneet julkisen rahoituksen toimivuutta alkavien yritysten ja uusien innovaatioiden (erityisesti alkavissa ja pk-yrityksissä) näkökulmasta ja perehtyneet julkiseen yritysrahoitusjärjestelmään, käytettävissä oleviin rahoitusinstrumentteihin sekä rahoitustoiminnan tavoitteisiin, tuloksiin ja kehittämistarpeisiin. Valtiontilintarkastajat ovat saaneet asiasta selvitykset kauppa- ja teollisuusministeriötä, Finnvera Oyj:ltä, Suomen Teollisuussijoitus Oy:ltä, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Uudenmaan, Kaakkois-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksilta ja Tekesiltä.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut tarkastusneuvos Nora Grönholm ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 6.9.2006.

Julkinen rahoitus osana yritysrahoitusta ja yritysten rahoituksellinen asema

Alkavien yritysten ja uusien innovaatioiden julkisen rahoituksen hahmottamiseksi osana koko yritysrahoitusta on syytä lyhyesti tarkastella koko rahoituskenttää. Yritysrahoituksessa on tapahtunut suuri muutos 15 viime vuoden aikana. Yritykset olivat voimakkaasti rahoitusalijäämäisiä 1990-luvun lamaan asti, minkä jälkeen niiden omat pääomat ovat moninkertaistuneet, samalla kun velanotto on vähentynyt. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet mm. verojärjestelmän muutokset.

Yksityisen sektorin investointeja rahoitettiin v. 2004 yhteensä 14 mrd. €:lla. Kansantalouden tilinpidon luvuista on poistettu asuntoinvestoinnit, joten tarkastellaan vain muita kuin asuntoihin suuntautuneita investointeja. Suomen Pankin tilaston mukaan rahoitus jakaantui seuraavasti: pankkirahoitus 3 mrd. €, julkinen rahoitus 1 mrd. € (Finnvera 890 milj. €, TE-keskukset 110 milj. €), rahoitusyhtiöt 1,7 mrd. €, yritysten omarahoitus 8 mrd. € ja muut (arvio) 0,3 mrd. €.

Teollisuus- ja palveluyritysten rahoituskyselyn (SP 16.3.2006) mukaan pankit olivat edelleen ensisijainen yritysten rahoituksen lähde: yrityksistä 60–80 % ilmoitti pankit rahoituksensa lähteeksi. Julkista yritysrahoitusta (kyselyssä sillä tarkoitetaan Finnveran, Tekesin ja TE-keskusten kautta yrityksille myönnettäviä lainoja, takauksia ja avustuksia) käyttävät erityisesti teollisuusyritykset. Palveluyrityksistä alle 10 %

yrityksistä eri kokoluokissa käyttää julkista yritysrahoitusta, kun teollisuudessa osuudet ovat n. 10 %:n (mikroyritykset) ja 40 %:n (suuret yritykset) välissä. Palveluyrityksissä puolestaan julkisen yritysrahoituksen käyttö oli lähes yhtä yleistä kaikissa kokoluokissa. Kyselyssä tarkasteltiin yritysrahoituksen hankinta-aikomuksia seuraavien 12 kuukauden aikana. Pienistä, keskisuurista ja suurista teollisuusyrityksistä 30–40 % hankki julkista yritysrahoitusta edellisen 12 kuukauden aikana. Nyt näistä yrityksistä vain 15–30 % ilmoitti aikovansa hankkia uutta julkista yritysrahoitusta seuraavien 12 kuukauden aikana.

Vuoden 2005 syksyn pk-barometrin mukaan puolestaan 18 % rahoitusta suunnittelevista yrityksistä ilmoitti, että niillä on todennäköisesti vaikeuksia rahoituksen saatavuuden kanssa. Tämä koski silloin n. 6 000 yritystä (2,6 % koko yrityskannasta). Näistä yrityksistä n. 1 000 oli kasvuyrityksiä ja n. 1 500 alkuvaiheessa olevia yrityksiä. Kahdella kolmasosalla ongelmien syynä olivat vakuuksien riittämättömyys.

Suomen Yrittäjien mukaan suomalaisilla yrityksillä onkin pääsääntöisesti hyvin omarahoitusta käytettävissään ja rahoitus ei näytä yleisesti ottaen olevan mikään ongelma yritysten toiminnalle ja sen laajentamiselle. Yritykset ovat ylilikvidejä ja pystyisivät Suomen Yrittäjien mielestä halutessaan huomattavasti dynaamisempaan ja voimakkaampaan kasvuun ja riskinottoon. Ongelmana ei niinkään ole rahoitus, vaan haluttomuus ottaa riskejä ja laajentaa toimintaa.

Suomen Yrittäjien mukaan tehdyt selvitykset osoittavat, että suomalaiset yritykset ovat rahoituksen saatavuuden suhteen parhaimmassa asemassa verrattuna muihin EU-maihin. Yritykset turvautuvat täällä vierasta pääomaa hankkiessaan poikkeuksellisen suuressa määrin pankkirahoitukseen. Pankkeja myös pidetään keskeisinä rahoitusasioiden neuvonantajaorganisaatioina selvästi enemmän kuin muissa maissa. Suomen Yrittäjät kiinnittävätkin huomiota siihen, että samalla kun rahoitustilanne Suomessa on poikkeuksellisen hyvä, on rahoituksen markkinapuutetta kattavan julkisen rahoituksen osuus suuri (Comparison of Public Special Financing Programs for SME´s: Canada, Finland, France, Germany and Norway. KTM 21/2000). Sen sijaan yritystukien osalta tilanne on toinen.

Tilanne, jossa Suomessa yritysten rahoitusasema on poikkeuksellisen hyvä kansainvälisen vertailun mukaan, mutta samanaikaisesti julkista rahoitusta on annettu enemmän kuin useimmissa muissa maissa, viittaisi Suomen Yrittäjien mielestä siihen, että rahoitusta annetaan niissäkin tapauksissa, joissa yritys saisi rahoituksen markkinoilta eikä varsinaista markkinapuutetta rahoituksen saatavuudessa ole.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) käyttää maaraporteissa rahasektorin uhanalaisuutta kuvatessaan yleisesti mittana hoitamattomien lainojen osuutta lainakannasta. Tässä vertailussa Suomen luvut ovat maailman pienimpiä. Vuoden 2003 Suomen maaraportissa hoitamattomien lainojen osuudeksi koko lainakannasta saatiin 0,4 %. Yleensä parhaimmissa eurooppalaisissa maissa tämä luku on 1 %. Useissa maissa se on 2–3 %, mutta keskeisissä suurissa EU:n jäsenmaissa, Saksassa, Italiassa ja Ranskassa se on ollut n. 5 % ja Italiassa tätäkin korkeampi. Englannissa se on ollut n. 2 %:n tasolla. Hoitamattomista lainoista noin puolet toteutuu luottotappioina. Tarkka vertailtavuus on vaikeaa, mutta erot maiden välillä ovat niin suuria, että ovat suuntaa-antavia.

Finnveran luotto- ja takaustappioiden määrä oli v. 2005 n. 2,5 % luottokannasta eli n. 59 milj. €. Vuodeksi 2006 ennakoidaan 2 %:n tappiotasoa. Suomen Yrittäjien mukaan tämä tarkoittaa sitä, että Finnveran riskinotto näin ilmaistuna olisi suurin piirtein tasolla, jolla Saksassa ja Italiassa pankit ovat olleet tämän vuosikymmenen alkupuolella. Finnveraa vastaavien julkisten erityisrahoituslaitosten luottotappioiden ja hoitamattomien lainojen määrästä ei ole saatavilla julkista tietoa. Eräiden tietojen mukaan ainakin joidenkin maiden erityisrahoituslaitoksissa luottotappioiden määrä olisi 5 ja 10 %:n välillä.

Finnveran mielestä Suomen Yrittäjien esiintuoma vertailu järjestämättömistä saatavista riskinoton mittarina on virheellinen. Finnveran mukaan järjestämättömien saatavien suuri määrä kuvaa rahalaitosten saatavien heikkoa hallintaa. Kansantalouden hyvä suhdannekehitys näkyy Finnveran järjestämättömien ja nollakorkoisten saamis-

ten kehityksessä. Vuonna 2002 niiden osuus rahoituskannasta oli 3,6 % ja v. 2005 vastaava luku oli 2,8 %.

Julkisen yritysrahoituksen strategia ja tavoitteet

Valtion yritysrahoituksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti sellaisten rahoituskelpoisten hankkeiden rahoittaminen, joihin yksityisiltä rahoitusmarkkinoilta ei ole saatavissa riittävää rahoitusta, eli ns. markkinapuutteiden korjaaminen. Tämä perustavoite koskee luonnollisesti myös alkavien yritysten ja uusien innovaatioiden rahoitusta. Valtion erityisrahoituksen osalta kauppa- ja teollisuusministeriön viimeisissä toiminta- ja taloussuunnitelmissa on markkinapuutteita todettu olevan juuri mm. alkavien yritysten rahoituksessa.

Erityisesti uusien innovaatioiden rahoitukseen liittyvät ongelmat ovat nousseet viime vuosina korostetusti esille. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla onkin kiinnitetty erityistä huomiota alkavien ja innovatiivisten yritysten toimintaedellytysten parantamiseen. Kauppa- ja teollisuusministeriössä käynnistettiin vuodenvaihteessa 2003/2004 selvitys, jonka tavoitteena oli arvioida aloittavien innovatiivisten yritysten rahoitus- ja palvelujärjestelmän toimivuutta. Selvitysmiesten työ, AISP-strategia (Aloittavien innovaatioyritysten siemenrahoituksen ja palvelujärjestelmän uudistamisstrategia), valmistui lokakuussa 2004.

Työstä käy ilmi, että uusien kasvuyritysten rahoitus oli vähentynyt hälyttävästi Suomessa. Uusien kasvuyritysten vuosittaisen määrän katsotaan kuvaavan kansantalouden dynamiikkaa ja sen mittarina pidetään pääomasijoitusten määrää. Pääomasijoitusten laskeva suuntaus alkoi vuodesta 2000. Tätä tilannetta kuvaavana esimerkkinä mainittiin, että pääkaupunkiseudulla tehtiin v. 2003 kahdella ensimmäisellä vuosineljänneksellä vain yksi siemenvaiheen sijoitus. Vuonna 2001 vielä puolet euromääräisistä pääomasijoituksista tehtiin siemen-, käynnistys- ja aikaisen kasvuvaiheen yrityksiin. Suomen innovaatioympäristöä pidettiin hyvänä, sillä esim. tutkimuspohjaisia, yliopistoperäisiä liikeideoita syntyy 250–300 vuodessa. Kuitenkin vain harva niistä johtaa yrityksen perustamiseen.

Suomen Pääomasijoitusyhdistyksen vuotta 2005 koskevien ennakkotietojen mukaan siemenvaiheen rahoitus olisi kasvussa ollen 23 milj. €, kun se v. 2004 oli 11 milj. €. Koko alkuvaiheen rahoitus olisi myös kasvanut 69 milj. €:sta 87 milj. €:oon samana ajanjaksona. Tekesin mukaan Suomessa tehdyt venture capital -sijoitukset ovat olleet jonkin verran suurempia suhteessa bkt:hen kuin EU:ssa keskimäärin, ja suhteellisesti suurempi osa niistä on kohdistunut siemen- ja käynnistysvaiheisiin. Tässä Tekesin mukaan on julkisilla tai puolijulkisilla sijoittajilla ollut tärkeä rooli.

Strategiatyön mukaan Suomen menestyminen rakenteellisesti koko ajan muuttuvassa globaalissa kilpailussa tulee riippumaan kansallisesta kyvystämme saada aikaan korkeaan osaamiseen perustuvaa yritystoimintaa. Nyt ongelmana on, ettei uusista teknologisista innovaatioista synny riittävästi rahoituskelpoisia yrityshankkeita. Julkisella sektorilla on keskeinen vastuu strategian toteuttamisesta, ja julkisen sijoittajan tulisi nähdä strategiatyön mukaan ns. preseed- ja seed-rahoitus osana elinkeinopolitiikkana. Tällöin on hyväksyttävä kaupallisia rahastoja huonompi tuotto, sillä kansantalouteen tuotto saadaan vasta myöhemmin.

AISP-strategia sisältää ehdotuksia mm. toimintaympäristön kilpailukykyä parantaviksi lainsäädäntömuutoksiksi, innovatiivisten yritysaihioiden sijoituskelpoisuuden parantamiseksi ja julkisen pääomarahoituksen lisäämiseksi yritysten käynnistysvaiheeseen. Kauppa- ja teollisuusministeriö on alkanut toteuttaa AISP-strategiaa v. 2005. Useat strategian toimenpidesuositukset otettiin Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportin ehdotuksiin, ja keskeiset ehdotukset on kirjattu pääministeri Vanhasen hallituksen strategia-asiakirjaan.

Teknologia- ja innovaatiopolitiikan strategiset linjaukset puolestaan perustuvat hallituksen strategia-asiakirjassa 2005 esitettyihin hallituksen linjauksiin, valtion menokehyksiä 2005–2008 koskeviin päätöksiin ja valtioneuvoston 7.4.2005 tekemään periaatepäätökseen julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. Kansallisena tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämismenojen osuus 4 %:iin bruttokansan-

tuotteesta. Lisärahoituksen tavoitteena on vahvistaa huippututkimusta ja teknologista kilpailukykyä aloilla, jotka ovat kansantalouden ja tuottavuuskehityksen kannalta keskeisiä. Erityisesti edistetään liiketoimintaosaamisen vahvistamista, palveluinnovaatioiden kehittämistä, kasvuyrittäjyyttä sekä yritysten pääsyä kansainvälisille markkinoille. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkisten yrityspalveluorganisaatioiden yhteistyöllä pyritään varmistamaan aloittaville ja innovatiivisille yrityksille tarvittava rahoituksellinen ja konsultatiivinen tuki.

Julkisten rahoittajien toiminta

Valtiontilintarkastajat ovat seuraavassa perehtyneet eri julkisten toimijoiden toimintatapoihin ja rahoitustuotteisiin, kun kyse on alkavista yrityksistä tai uusista innovaatioista. Määritelmät eivät ole yksiselitteisiä eivätkä aina toimijoiden kesken tai eri vuosien välillä vertailukelpoisia, mutta antavat kuvan ko. rahoituksen merkityksestä ja sen kehityksestä.

Finnvera

Finnvera on ollut viime vuosina rahoittamassa n. 10 %:a kaikista vuosittain Suomessa perustetuista uusista yrityksistä. Sillä on myös tärkeä rooli innovatiivisten pk-yritysten rahoituksessa. Valtion luotto- ja takaustappiokorvauksen perusteella Finnveralla on mahdollisuus ottaa markkinaehtoisia rahoittajia suurempia riskejä. Aloittavien ja innovatiivisten yritysten rahoituksessa on käytettävissä kaikki Finnveran rahoitustuotteet.

Finnveran sisäisiä ohjeita rahoitettavien hankkeiden markkinapuutteen tunnistamiseksi ja dokumentoimiseksi on tarkennettu alkuvuoden 2006 aikana. Ohjeissa korostetaan entistä selvemmin Finnveran roolia markkinapuutteen täydentäjänä. Jos hankkeen rahoitus toteutuisi puhtaasti markkinaehtoisesti, tulee Finnveran väistyä. Euroopan komissio korostaa uudessa rahoitusselvityksessään (Financing SME Growth – Adding European Value) pk-yritysten rahoituksen saatavuuden turvaamista ja toteaa siinä olevan nykyisin huomattavia puutteita (erityisselvitys Access to Finance: the Way Forward). Suomen osalta todetaan puutteena mm. pienlainojen vähäinen käyttö.

Finnveran tavoitteena oli v. 2005 rahoittaa 3 000:a toimintaansa aloittavaa yritystä. Tämä tavoite saavutettiin, ja v. 2005 rahoitettiin 3 638:aa aloittavaa yritystä yhteensä 183,8 milj. €:lla. Aloittavien yritysten rahoituksen osuus oli 20,5 % kaikesta kotimaan rahoituksesta. Aloittavista yrityksistä 95 % oli alle 10 henkeä työllistäviä mikroyrityksiä. Toimialoittain aloittavat yritykset jakaantuivat seuraavasti: kauppa ja kuluttajapalvelut 37 %, teollisuus 26 %, liike-elämän palvelut 23 % ja matkailu 14 %. Nämä yritykset jakaantuivat Finnveran mukaan alueellisesti lähes sen asiakasjakaumaa vastaavasti.

Taulukko 10. Aloittaville yrityksille v. 2001–05 myönnetyt rahoituspäätökset, kpl ja 1 000 €

Aluekonttorit	2001		2002		2003		2004		2005	
Helsinki	227	12 563	266	9 894	302	11 562	361	13 052	410	18 730
Joensuu	73	1 483	88	2 180	102	2 769	115	4 699	170	3 519
Jyväskylä	152	4 536	147	5 414	205	7 403	211	18 791	249	12 762
Kajaani	72	2 599	82	4 239	78	3 245	130	5 291	97	3 587
Kuopio	173	14 699	160	3 666	163	10 821	165	9 684	235	11 325
Lahti	129	3 311	155	9 285	168	4 515	209	8 214	208	9 808
Lappeenranta	163	3 898	178	4 513	226	6 443	203	6 001	215	3 866
Mikkeli	107	3 790	85	2 173	97	3 862	91	2 229	135	8 415
Oulu	198	5 956	191	11 266	215	10 627	251	9 985	262	12 458
Pori	204	5 339	239	8 398	244	15 889	245	10 112	257	21 571
Rovaniemi	148	5 553	131	6 454	131	4 404	185	8 702	198	8 540
Seinäjoki	97	1 783	90	2 416	115	3 717	116	4 370	125	4 771
Tampere	312	12 935	262	13 728	303	16 132	308	17 988	389	22 069
Turku	210	13 939	159	11 944	250	8 668	368	14 153	302	15 805
Uusimaa	112	3 832	120	5 519	185	7 024	223	12 497	250	10 496
Vaasa	159	7 081	157	6 200	148	8 081	199	6 906	238	10 072
Yhteensä	2 537	103 329	2 510	107 289	2 936	125 212	3 386	152 783	3 743	183 822

Lähde: Finnvera Oyj

Taulukko 11. Aloittavien yritysten rahoituksen osuus koko kotimaan rahoituksesta v. 2001–05, %

2001	2002	2003	2004	2005
15	14	16	17	21

Lähde: Finnvera Oyj

Vuotta 2005 koskeva tilasto ei ole täysin vertailukelpoinen aiempien vuosien kanssa tilastointitavan muutosten vuoksi. Vuonna 2005 aloittavaksi yritykseksi katsotaan enintään kaksi vuotta ennen Finnveran rahoituspäätöstä perustettu yritys. Aiemmilta vuosilta täysin vastaavaa tilastoa ei ole käytettävissä, vaan aloittavaksi yritykseksi v. 2001–04 on tässä tilastossa poimittu yritys, joka on perustettu kyseisenä tai sitä edeltävänä vuonna.

Vuonna 2005 aloittavien yritysten rahoituksesta 44 % oli takauksia ja 55 % lainoja. Käytetyimpiä lainarahoitustuotteita olivat investointi- ja käyttöpääomalainat sekä pien- ja naisyrittäjälainat. Rahoitusta saaneisiin yrityksiin syntyi v. 2005 Finnveran arvion mukaan yli 6 000 uutta työpaikkaa.

Finnvera määrittelee toiminnassa yrityksen innovatiiviseksi, kun sen tuote, prosessi tai palvelu toteuttaa seuraavat ehdot yrityksen näkökulmasta: Innovaatio on sellainen uusi tai parannettu tuote, tuotantomenetelmä tai palvelu, jonka ominaisuudet selvästi eroavat aikaisemmasta. Toteutuneet innovaatiot ovat markkinoille tuotuja uusia tuotteita (tuoteinnovaatiot), käyttöönotettuja uusia tuotantomenetelmiä tai liiketoimintakonsepteja (prosessi-innovaatiot) tai tarjolla olevia uusia palveluja tai palvelukonsepteja. Innovaatioiden ei tarvitse olla uusia muiden yritysten tai markkinoiden kannalta. Finnveran rahoitus ei kohdistu suoranaisesti innovaatioiden kehittämiseen, vaan yrityksellä tulee olla innovaation kehittelyn ohessa kassavirtaa, jolla se kykenee selviytymään velvoitteistaan.

Innovatiivisten yritysten tilastointi aloitettiin Finnverassa vuoden 2005 alusta. Vuoden 2005 aikana tehtiin innovatiivisille yrityksille 395 myönteistä rahoituspäätöstä yhteensä 96,9 milj. €:lla. Innovatiivisten yritysten rahoitus oli ko. vuonna 16 % kaikesta kotimaan rahoituksesta. Näistä yrityksistä 49 % edusti teollisuutta, 45 % liike-elämän palveluja sekä 5 % kauppaa ja kuluttajapalveluja. Innovatiivisia yrityksiä oli v. 2005 asiakasosuutta enemmän Kuopion, Lappeenrannan, Oulun ja Joensuun aluekonttoreiden alueilla. Innovatiivisten yritysten

rahoituksesta oli v. 2005 lainoja 44 % ja takauksia 25 %.Innovatiivisiin yrityksiin syntyi v. 2005 Finnveran mukaan sen rahoituksen myötävaikutuksella n. 800 uutta työpaikkaa. Finnveran raportointijärjestelmää kehitetään parhaillaan ja tarkoituksena on käyttää uusia mittaustapoja mm. rahoituksella aikaansaadun vaikuttavuuden arvioimiseen.

Taulukko 12. Rahoituspäätökset innovatiivisille yrityksille v. 2005, kpl ja 1 000 €

Ahvenanmaa	1	75
Helsinki	31	9 155
Joensuu	38	7 258
Jyväskylä	39	4 094
Kajaani	8	1 765
Kuopio	48	8 794
Lahti	24	14 042
Lappeenranta	44	7 085
Mikkeli	17	4 650
Oulu	39	10 886
Pori	9	5 263
Rovaniemi	28	5 056
Seinäjoki	3	3 600
Tampere	23	7 727
Turku	17	3 680
Uusimaa	6	1 561
Vaasa	20	2 229
Yhteensä	395	96 919

Lähde: Finnvera Oyj

Finnveran toimintalain 4b §:n mukaan konsernin pääomasijoitustoiminnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota alkavien ja toimintansa alkuvaiheessa olevien yritysten pääomitustarpeeseen. Finnvera-konsernin pääomasijoitustoimintoja toteuttaa kolme tytäryhtiötä: Veraventure Oy, Aloitusrahasto Vera Oy ja Matkailunkehitys Nordia Oy. Näistä tytäryhtiöistä Aloitusrahasto Vera Oy tekee suoria sijoituksia alkaviin yrityksiin. Lisäksi rahastosijoituksia tekevän Veraventure Oy:n kohderahastoista (yhteensä. 14) kaksi keskittyy nimenomaan alkuvaiheen yrityksiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön AISP-strategiassa esitettiin uuden valtakunnallisen aikaisen vaiheen pääomasijoitusrahaston perustamista. Kauppa- ja teollisuusministeriö myönsi 29.6.2005 tekemällään päätöksellä valtion vuoden 2005 lisätalousarvion perusteella 11,5 milj. €:n suuruisen pääomalainan Finnvera Oyj:lle käytettäväksi valtakunnallisen aikaisen vaiheen siemenrahastoyhtiön osakepääomaksi ja ylikurssirahastoon. Finnvera Oyj sijoitti näin saadut varat Aloitusrahasto Vera Oy:öön. Aloitusrahasto Vera Oy:n toiminta käynnistyi 15.8.2005. Lisäksi Tekniikan Akateemiset ry sijoitti 1,1 milj. € ja Sitra 1 milj. €.

Rahaston toimintaa ohjaavat kauppa- ja teollisuusministeriön myöntämän pääomalainan ehdot sekä linjaukset Finnvera-konsernin harjoittamasta pääomasijoitustoiminnasta ja emoyhtiön asettamat strategiset tavoitteet. Rahasto tekee sijoituksia pääasiassa aikaisen vaiheen teknologiayrityksiin sekä teknologiaintensiivisiin tai innovatiivisiin palveluyrityksiin. Kohdeyrityksillä tulee olla potentiaalia kehittyä kasvuyrityksiksi. Pääomarahastoyhtiön tekemien vieraan pääoman ja oman pääoman -ehtoisten sijoitusten osalta on noudatettava Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjä. Rahasto toimii rahoitusmarkkinoita täydentävänä pääomasijoittajana. Rahasto toimii yritysrahoituksen siinä vaiheessa, jossa ei vielä ole yksityisiä tai julkisia pääomasijoittajia. Rahaston toiminnalla on tarkoitus poistaa epäjatkuvuuskohta, joka on tuotekehitystoiminnan rahoittamisen ja yksityisen pääomasijoitustoiminnan välillä.

Rahaston sijoitustoiminta käynnistyi syksyllä 2005 ja rahasto on tehnyt kesäkuun 2006 loppuun mennessä 32 myönteistä si-

joituspäätöstä yhteispääomaltaan 7,3 milj. €. Yksittäinen sijoitus voi olla enintään 0,5 milj. €. Sijoituspyyntöjä on tullut 232.

Aloitusrahaston toimintamalli perustuu verkostoituneeseen toimintaan. Aloitusrahastolla on yhteistyösopimukset Finnveran aluekonttoreiden (16), Teknologiakeskusten (23), Tekesin ja Sitran kanssa. Yli puolet Aloitusrahaston saamista sijoituspyynnöistä on tullut ko. verkostojen kautta. Myös yksityiset pääomasijoittajat ovat ohjanneet Aloitusrahastolle niille liian aikaisessa vaiheessa olevia hankkeitaan. Aloitusrahasto soveltaa toiminnassaan Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjä.

Suomen Teollisuussijoitus

Suomen Teollisuussijoitus Oy (Tesi) sijoittaa yritystoiminnan kasvuun joko pääomarahastojen kautta tai suoraan kohdeyrityksiin. Sijoitusten painotus on alkuvaiheen yritystoiminnassa, johon ei kohdistu riittävästi yksityistä pääomaa. Sijoitukset (rahoitus) on suunnattu eri kehitysvaiheissa, kokoluokissa ja alueilla oleviin kohteisiin joko Venture Capital -rahastoja, alueellisia pääomasijoitusrahastoja, siemenrahoitusohjelmaa tai suoria sijoituksia käyttäen. Tesi käynnisti siemenrahoitusohjelmansa havaitun markkinapuutteen poistamiseksi vuoden 2004 alussa, sillä vuosituhannen vaihteen suhdannekäänteen ja sitä seuranneen pääomarahoitusmarkkinoiden uudelleen suuntautumisen johdosta oli suomalaiseen innovaatiojärjestelmään syntynyt merkittävä markkinapuute yksityisen pääoman vetäytyessä aikaisen vaiheen yritysten pääomasijoituksista.

Vuoden 2005 loppuun mennessä siemenrahoitusohjelmassa oli tehty sijoituksia 56 yritykseen ja sijoitukset ovat yhteensä 15,9 milj. €. Lisäksi vielä maksamattomia sijoitussitoumuksia (31.12.2005) on annettu 2,9 milj. €. Keskimääräinen sijoitus sijoituskohteeseen on ollut n. 289 000 €. Yksittäisen sijoituksen koko voi olla enintään 1 milj. €. Suurin toimiala on ollut tietotekniikka ja elektroniikka ja toiseksi suurin ympäristö ja energia.

Siemenrahoitusohjelma on Tesin mukaan vaikuttanut ratkaisevasti siihen, että aikaisen vaiheen yrityksiin tehdyt ensisijoitukset ovat kasvaneet vuoden 2003 16 milj. €:n tasolta yli 30 milj. €:n tasolle v. 2004 ja 2005. Suomen pääomasijoitusyhdistyksen vuoden 2005 ennakkotietojen mukaan aikaisen vaiheen sijoituksista varsinkin siemenvaiheen sijoitusten osuus on kasvanut. Euromääräisesti siemensijoitusten osuus kaikista Venture Capital -sijoituksista nousi 12 %:iin edellisen vuoden 5 %:sta ja kappalemääräisesti siemensijoitusten osuus nousi 20 %:iin edellisen vuoden 11 %:sta.

Siemenrahoitusohjelmassa ei ole toimialarajoituksia, ja kanssasijoittajaverkoston kautta sijoitukset ovat jakautuneet koko maahan painottuen kasvukeskuksiin. Pääkaupunkiseudun osuus sijoituksista on n. 30 %. Sijoitukset tehdään pääsääntöisesti yhdessä kanssasijoittajien kanssa ja Teollisuussijoituksen sijoitus on enintään kanssasijoittajan sijoituksen suuruinen ja ehdoiltaan samanlainen. Kanssasijoittajalla on sijoituksissa aina johtavan sijoittajan rooli. Kanssasijoittamiseen perustuvalla toimintamallilla saavutetaan Tesin mukaan seuraavia etuja:

– Sijoitusehdot ovat markkinaehtoiset, jolloin Tesi ei olesyrjäyttämässä yksityistä pääomaa vaan tarjoaa missionsapääomaa hankkeisiin, joihin sitä ei muuten olisi tarjolla.

– Sijoituskohteisiin saadaan kanssasijoittajien toimesta merkittävästi liiketoimintaosaamista, mikä on alkavan vaiheen yritystoiminnan kehittämisessä ensiarvoisen tärkeää.

Tesin rooli aikaisen vaiheen yrityksiin tehtävissä sijoituksissa on jakaa hankkeissa riskiä ja helpottaa rahoituksen saatavuutta. Kanssasijoittajat ovat tyypillisesti yksityisiä riskisijoittajia, joilla on liiketoiminnan osaamista, nk. bisnesenkeleitä tai pääomasijoitusrahastoja. Kanssasijoittajien osuus sijoituksista on siemenrahoitusohjelmassa ollut keskimäärin 2/3 ja Teollisuussijoituksen vastaavasti 1/3. Näin ollen siemenrahoitusohjelman kokonaisrahoitusvaikutus kohdeyhtiöihin on ollut vuosittain n. 30 milj. €.

Teollisuussijoitus on varautunut siemenrahoitusohjelman jatkamiseen ja uuden siemenvaiheen rahaston, Start Fund II Ky:n, perustamiseen todennäköisesti vuoden 2007 aikana. Jatkorahastolla varmistetaan yhtäältä siemenvaiheen rahoituksen jatkuminen ja toisaalta nykyisten sijoituskohteiden jatkorahoitus kasvu- ja kansainvälistymisvaiheessa.

Teollisuussijoituksen portfoliossa olevien rahastojen sijoituksista enemmistö on kohdistunut aikaisen vaiheen (seed, start up ja early growth) yrityksiin, ja myös näitä sijoituksia on eri puolilla maata. Rahastojen kautta tapahtuva rahoitus on kasvanut 2000-luvulla, ja viime vuosina rahastot ovat rahoittaneet n. 400:a kohdeyritystä.

Teollisuussijoitus teetti v. 2005 ulkopuolisen arvioinnin yhtiön toiminnan vaikuttavuudesta. Arvioinnin mukaan Teollisuussijoituksen toiminta on paikannut markkinapuutteita erityisesti alueellisen ja siemenvaiheen sijoitustoiminnan kehittämisessä. Arvioinnin mukaan Teollisuussijoituksella on ollut merkittävä rooli osana suomalaista innovaatiojärjestelmää erityisesti pääomasijoitusmarkkinoiden kehittäjänä. Pääomasijoitusmarkkinoilla tapahtuneen kehityksen johdosta Tesin katsotaan olevan useiden haasteiden edessä, kun kyse on sen toiminnan jatkosuuntaamisesta. Yksi keskeisemmistä asioista on yritysten aikaisen vaiheen rahoitusjärjestelmä, johon on vastattu mm. siemenvaiheen rahoitusohjelmalla. Tämän siemenrahoitusohjelman lopullisen vaikuttavuuden selvittämiseksi tulisi arvioinnin mukaan luoda hyvä seurantajärjestelmä.

TE-keskukset

TE-keskukset myöntävät yritystukia ensisijaisesti pk-yritysten investointi-, kehittämis- ja toimintaympäristöä parantavien hankkeiden toteuttamiseen. Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) osallistuu EU-tavoitealueilla yritysten investointi-, kehittämis- ja toimintaympäristöhankkeiden rahoittamiseen. Noin 85 % rahoituksesta myönnetään EU:n rakennerahasto-ohjelmien kautta.

Tuet ovat harkinnanvaraisia avustuksia ja perustuvat TE-keskusten tekemään yritystutkimukseen tai hankeselvitykseen. Tuen myöntäminen edellyttää hakijalta toteuttamiskelpoisen hankesuunnitelman sekä rahoitussuunnitelman.

TE-keskukset myönsivät v. 2005 yritysrahoitusta yhteensä 125 milj. € 2 415 yritykselle. Kauppa- ja teollisuusministeriöstä saadun tiedon mukaan TE-keskusten rahoituksesta kanavoitui v. 2005 hautomotukea toimisto- ja asiantuntijapalveluihin sekä hautomoyritysten toimitilojen ja yhteisten laitteiden vuokriin sekä käynnistystukea yritystoiminnan aloittamiseen liittyviin palkkoihin yhteensä 3,2 milj. € n. 200 yritykselle (keskimäärin 16 000 € yritystä kohden). Kehittämistukea myönnettiin v. 2005 aloittaville yrityksille 9,3 milj. € ja investointitukea 2 milj. €.

Taulukko 13. Aloittavien yritysten yritystuen määrä v. 2001–05 ja tuen osuus ko. vuonna myönnetystä tuesta, milj. € ja %

2001	13,7	15
2002	14,9	16
2003	10,8	12
2004	14,8	18
2005	14,4	13

Lähde: Kauppa- ja teollisuusministeriö

Tukia saaneista yrityksistä 23–27 % on ollut alkavia yrityksiä. Aloittavien yritysten hankkeet ovat euromääräisesti yleensä huomattavasti pienempiä kuin toimivien yritysten hankkeet.

Kaakkois-Suomen TE-keskuksesta saatujen lukujen perusteella on alkavien yritysten saaman rahoituksen osuus vaihdellut 2000-luvulla 20–30 % yritys- ja maaseutuosaston avustusrahoituksesta. Uusiin innovaatioihin kohdistuvaan osuutta rahoituksesta ei erikseen tilastoida. Kaakkois-Suomen TE-keskus on myös todennut, että starttirahojen määrä kasvoi v. 2005 yli 40 %:lla edelliseen vuoteen verrattuna.

Uudenmaan TE-keskuksen alueella on yritysten perustamista suunnitteleville ja yritystä perustaville tarkoitetut palvelut keskitetty ESR-osarahoitteiseen Yrittämisestä työtä 2000 -nimiseen hankekokonaisuuteen ohjelmakaudelle 2000–06. Tämä hankekokonaisuus sisältää viisi projektia. Palvelujen kehittäminen aloitettiin jo edellisellä ohjelmakaudella, ja ennen tätä alkavien yritysten palveluina olivat TE-keskuksen mukaan lähinnä starttiraha ja kauppa- ja teollisuusmi-

nisteriön ProStart-ohjelma. Kyseisen hankekokonaisuuden perusteella arvioidaan v. 2000–05 syntyneen 4 554 yritystä ja 8 207 työpaikkaa.

Myös Kaakkois-Suomen TE-keskukselle on vastaavanlainen projekti, mutta kohteena ovat toimivat, eivät alkavat yritykset. Kaakkois-Suomen TE-keskuksen käsityksen mukaan suurimmalla osalla TE-keskuksia on vastaavanlaisia projekteja.

Uudenmaan TE-keskuksen yritysosaston mukaan sen käytössä on alkavien yrittäjien osalta ainoana rahoitusmuotona käynnistystuki, jota on viime vuosina voitu myöntää 70–80 alkavalle yritykselle kullekin 6 500–10 000 €. Vuonna 2006 määrän arvioidaan jäävän pienemmäksi, koska käytettävissä on pienempi määräraha. Käytännössä Uudenmaan TE-keskuksen alueella lukumääräisesti merkittävin tuki on ollut starttiraha, vaikka se ei määrittelyn mukaan ole yrityksen rahoitusta vaan yrittäjän toimeentulon määräaikainen turvaaja. Vuosina 1990–95 starttirahaa saaneiden yrittäjien yrityksistä oli viiden vuoden jälkeen toiminnassa n. 50 % ja v. 1996–2000 tukea saaneiden 80 %. Hautomoyritysten osalta vastaava luku on myös 80 %. Suomen Jobs and Society ry on lausunnossaan todennut, että kokeilu, joka mahdollistaa työsuhteessa oleville starttirahan, on erittäin kannatettava ja tämä toimintamalli olisi saatava pysyväksi. Käytännössä työvoimatoimistojen asenteet ovat yhdistyksen mukaan kuitenkin yhä liikaa painottuneet työttömien starttirahoitukseen työsuhteisten kustannuksella. Kohderyhmän laajennuksen osalta starttirahakokeilu on kaksivaiheinen siten, että starttirahapäätöksiä voidaan tehdä v. 2005–06 ja kokeilussa myönnettyjä tukia voidaan maksaa v. 2007.

Tekes

Suomen tutkimus- ja kehitysmenot ovat kasvaneet 2000-luvulla 4,4 mrd. €:sta 5,4 mrd. €:oon. Niiden osuus BKT:stä oli v. 2000 3,3 % ja v. 2005 3,5 %. Vuonna 2005 yrityksissä tapahtuvan t&k-toiminnan menot olivat 3,8 mrd. €, kun taas julkisella sektorilla vastaavaan toimintaan käytettiin 1,6 mrd. €. Valtion vuoden 2006 talousarviossa t&k-toimintaan suunnattujen määrärahojen (yhteensä 1 680 milj. €) lisäys edellisestä vuodesta on 83 milj. €.

Suomi sijoittuu OECD-maiden kärkijoukkoon bruttokansantuotteeseen suhteutettu- ja t&k-panostuksia vertailtaessa. Yritysten osuus panostuksista on noussut 75 %:iin ja julkisen sektorin osuus on laskenut 25 %:iin, mikä on Tekesin mukaan johtanut t&k-työn luonteen muuttumiseen lyhytjännitteisemmäksi. Kun puolestaan tarkastellaan julkisen sektorin rahoituksen osuutta yritysten t&k-toiminnasta, on se Tekesin mukaan alhaisempia OECD-maiden joukossa (v. 2003 3 % ja v. 2004 3,7 %). Ero korostuu, jos mukaan otetaan verotukselliset t&k-tuet. Julkiseen rahoitukseen lasketaan vain avustusmuotoinen rahoitus. Julkisissa avustuksissa OECD:n keskiarvo oli v. 2003 7,4 %, EU:n vastaava 8,2 % ja Yhdysvalloissa lähes 11 % v. 2004. Lukuisat maat tukevat yritysten t&k-toimintaa avustusten lisäksi erilaisilla veromenettelyillä. Kaikkiaan 18 OECD-maata käyttää erilaisia veromenettelyjä.

Koska Suomessa pk-yritykset saavat valtaosan em. julkisesta rahoituksesta, on suurten yritysten saama julkinen t&k-rahoitus poikkeuksellisen alhaista Suomessa. Tekesin mukaan olisi kuitenkin tärkeää, että myös julkisilla varoilla kannustetaan pk-yrityksiä ja suuria yrityksiä verkottumaan niin keskenään kuin yliopistoiden ja tutkimuslaitostenkin kanssa kansainvälisesti, kansallisesti ja alueiden välillä.

Suomessa korkean ja korkean keskitason teknologian toimialoilla aloitti v. 2004 toimintansa yli 340 yritystä, mikä merkitsi lähes 15 %:n kasvua edellisvuodesta. Osaamisintensiivisiin palveluihin syntyi puolestaan n. 7 000 yritystä, mikä tarkoitti vajaan 8 %:n kasvua edellisvuodesta. Näiden julkisesta t&k-rahoituksesta ei Tekesillä ole tarkkaa tietoa.

Tekesin tutkimus- ja kehitysrahoitus yrityksille oli v. 2005 yhteensä. 250 milj. €. Tästä suuntautui pk-yrityksille (EU:n komission suositusten mukainen määritelmä) 132 milj. € eli 53 % ja alle 500 hengen yrityksille kaiken kaikkiaan 170 milj. € eli 68 %. Mainittujen yritysten saama rahoitusosuus on kymmenen viime vuoden aikana noussut. Vastaavat luvut olivat vuosikymmen sitten 41 % ja 60 %. Tekesin asiakkaista 245 (yli viidennes) oli alkavia yrityksiä, ja ne kattoivat kaikki eri yrityssektorit. Tekesin uusi pääomalaina yritysten perustamiskustannuksiin otettiin käyttöön v. 2004, ja sitä

on myönnetty v. 2004–05 64 alkavalle osaamisintensiiviselle yritykselle yhteensä 6,2 milj. €. Lisäksi Tutkimuksesta liiketoimintaa, ns. TULI-ohjelman puitteissa jatkokehitykseen meni 375 liiketoimintaideaa, joista suuri osa toteutuu uusina yrityksinä. Tämän lisäksi Tekesin ja Sitran yhteisellä LIKSA-rahoituksella katettiin 24 liikeidean aikaisen siemenvaiheen rahoitusta. Tekesin mukaan merkittävä osa uusista teknologia- tai osaamisintensiivisistä yrityksistä on voitu aloittaa tällaisen rahoituksen avulla. Myös valmistelurahoituksella (VARA) edistetään innovaatioiden jalostusta pienimuotoisin valmisteluprojektein. Pääosa tästä rahoituksesta kohdistuu alkaville ja pienille yrityksille. Vuonna 2005 rahoituspäätöksiä oli 497, joista 437 oli pienten yritysten valmistelu-hankkeita, esim. markkinaselvityksiä, liiketoimintasuunnitelmia, kv-yhteistyövalmistelua, teknologiastrategiaa jne.

Alkavat yritykset ja mikroyritykset ovat merkittäviä Tekesin tavallisten tuotekehitysavustusten ja -lainojen saajia. Tekesin myöntämä rahoitus kohdistui v. 2005 n. 42 milj. € yli 500 mikroyritykselle (alle 10 henkeä). Lähes kokoTekesin rahoitus kohdistuu uusien innovaatioiden aikaansaantiin. Suuri osa innovaatioista toteutetaan jo olemassa olevissa yrityksissä. VTT ylläpitää tietopankkia kaikista merkittävistä innovaatioista. Sen mukaan Tekes on ollut rahoittamassa 60 %:a kaikista merkittävistä 15 viime vuoden aikana Suomessa syntyneistä innovaatioista. Jos otetaan huomioon myös yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa tapahtunut tutkimustyö ennen kuin jatkotyö on siirtynyt yritysten toteuttamaksi, nousee osuus vieläkin suuremmaksi.

Tekesin mielestä alkavien innovatiivisten yritysten rahoituksen yksi keskeinen haaste on, miten saadaan yksityinen pääoma ottamaan riskiä. Valtion kannattaisi ottaa käyttöön verokannusteita yksityiselle pääomalle. Ne olisivat varsin halpoja instrumentteja odotettaviin hyötyihin verrattuna. Esimerkiksi, jos yksityishenkilö tekee pääomasijoituksen alkavaan innovatiiviseen yritykseen, saa sijoitukselleen hyvän tuoton siitä luopuessaan ja sijoittaa nämä varat toiseen innovatiiviseen yritykseen, hänen ei tarvitsisi maksaa veroa ensimmäisen sijoituksen tuotosta (esim. Isossa-Britanniassa oleva käytäntö). Jos yksityinen henkilö tekee pääomasijoituksen alkavaan innovatiiviseen yritykseen ja sijoitus osoittautuu epäonnistuneeksi, hän ei nykysäännösten nojalla voi vähentää tappiota muiden tulolähteiden voitosta. Kiinteistösijoitukset ovat tämän vuoksi alkaviin yrityksiin kohdistuvia riskisijoituksia houkuttelevampia.

Tekesin myöntämä yritysrahoitus on ollut yritysten omiin t&k-menoihin suhteutettuna pääsääntöisesti korkeampi kasvukeskusten ulkopuolella kuin kasvukeskuksissa. Tekesin rahoituksessa painottuivat kasvukeskusalueiden ulkopuoliset alueet, vaikka haasteellisin tutkimus- ja kehittämistoiminta keskittyy osaamiskeskittymiksi kehittyneiden kasvukeskusten läheisyyteen. Maakunnittain projekteja voi joissakin tapauksissa olla niin vähän, että vuosittaisen satunnaisvaihtelun merkitys on suuri.

Tekes seuraa ja arvioi rahoittamiensa hankkeiden tuloksia ja vaikutuksia projekteittain. Seuranta tapahtuu keräämällä projektin tuloksellisuutta kuvaavia tietoja projektin alkuvaiheessa, sen loppuvaiheessa ja kolme vuotta loppuraportin jälkeen. Tekesin hankesalkusta on tehty myös ulkopuolisten toimesta erilaisia vaikuttavuusarviointeja. Tällöin on etsitty mm. vastausta kysymykseen, kuinka paljon yksi euro julkista rahoitusta lisää yritysten omaa t&k-rahoitusta verrattuna tilanteeseen, jossa julkista rahoitusta ei ole. Julkisen tuen vaikuttavuuskerroin on vaihdellut tutkimuksittain, ja jokainen julkisen teknologiarahoituksen euron arvioidaan lisänneen yritysten oman rahoituksen määrää 0,40–0,93 €:lla.

Sitra

Sitran innovaatio-ohjelman tavoitteena on kehittää Suomesta innovaatiotoiminnan edelläkävijämaa ja löytää, arvioida ja kaupallistaa kustannustehokkaasti potentiaaliset kaupallistettavat innovaatiot (Sitran toimintakertomus v. 2005). Yrityskehitysyhtiöiden kehittämishankkeessa (Yrke) määriteltiin v. 2005 teknologiahautomoiden tärkeimmät yhteiset kehittämistarpeet 12 paikkakunnalla. Sitra koordinoi ja ohjaa tätä kauppa- ja teollisuusministeriön hanketta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Preseed-rahoitustoiminnalla (LIKSA, INTRO ja DIILI) parannetaan potentiaalisten kasvuyritysten sijoitusvalmiuksia valtakunnallisesti, järjestellään ensirahoitusta ja

kehitetään yksityissijoittamisen toimialaa. (LIKSA=rahoitus liiketoiminnan täydentämiseen, INTRO=markkinapaikka ensisijoitusten toteuttamiseen, DIILI=myynnin ammattilaisten kanava INTRO-markkinapaikalla). Vuoden 2005 aikana em. rahoituspalveluja käytti yhteensä 116 yritystä. LIKSA-rahoitusta myönnettiin 24 yritykselle, ja sijoittajille esiteltiin INTROssa 37 yritystä. Uusia sijoittajia palveluun liittyi vuoden aikana 63, joista 23 DIILI-periaatteella. Preseed-rahoituksen palveluja on kaiken kaikkiaan käyttänyt n. 300 yritystä, joista 46 on löytänyt hakemansa sijoituksen. Sijoittajia verkostossa on kaikkiaan n. 400.

Sitra on toiminut asiantuntijana kauppa- ja teollisuusministeriön AISP-strategiassa, ja sijoittanut Aloitusrahasto Vera Oy:hyn 1 milj. €.

Sitran tekee lähitulevaisuudessa uusia sijoituksia vain omille ohjelma-alueilleen eli lähinnä terveydenhuollon, elintarvike- ja ravitsemus- sekä ympäristöohjelma-alueille. Tästä voidaan poiketa vain erityisen painavista syistä ja jo tehdyistä sijoituksista pyritään irtautumaan.

Esimerkki innovaatiopalveluiden neuvonnasta ja rahoituksesta Ruotsissa

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet käyttöönsä Suomen Yrittäjiltä muistion, jossa on käsitelty ruotsalaisen, Finnveraa vastaavan organisaation Almin toimintaa. Almin rahoitustuotteena ovat tosin vain lainat, kun Finnvera myöntää lainojen lisäksi takauksia. Almi myöntää vuodessa lainoja n. 400 milj. Ruotsin kruunulla (n. 43 milj. €) ja sen asiakaskuntana on n. 10 000 yritystä. Finnvera puolestaan myöntää lainoja n. 400 milj. €:lla ja asiakkaina on n. 25 000 yritystä. Almin toiminnasta kaksi kolmasosaa on erilaista yritystoiminnan kehittämistä ja neuvontaa ja yksi kolmasosa puhdasta lainanantoa. Finnvera taas on keskittynyt rahoitukseen. Almissa henkilöstöä on n. 480 ja Finnverassa n. 420.

Almin pääkonttorin omistaa Ruotsin valtio (Näringsdepartmentet), mutta sen 21 aluekonttoria ovat itsenäisiä yrityksiä, joiden omistajina ovat valtio, lääninhallinto tai alueella toimivat muut organisaatiot. Seuraavassa esitellään esimerkkinä Tukholman aluekonttorin innovaatiopalvelun toimintaa. Innovaatiopalvelun asiantuntijapalvelut ostetaan ulkopuolisilta konsulteilta, ja palvelun lähtökohtana on tuottaa tehdasmaisesti tavallisen ihmisen ideasta markkinoille tuleva innovaatio. Samaa periaatetta käytetään pienissä ja keskisuurissa yrityksissä syntyneen idean kehittämiseen markkinoille tulevaksi innovaatioksi. Prosessissa on yhdeksän vaihetta, ja vuoden kuluttua prosessissa mukana olleista yrityksistä 30 % on päässyt markkinoille ja kahden vuoden kuluttua 50 %.

Toiminnan vaikuttavuutta on selvitetty käymällä läpi 50 prosessiin osallistunutta projektia. Nämä projektit ovat olleet keskimäärin 3,8 vuotta vanhoja ja niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 730 milj. SEK. Yrittäjien arvio seuraavan vuoden liikevaihdosta oli 1,2 mrd. SEK. Tähän oli sijoitettu julkista rahaa 8,5 milj. SEK, joten tuotosta voidaan muistion mukaan pitää julkisen sektorin näkökulmasta erittäin positiivisena, kun syntyneestä liikevaihdosta vähintään puolet on veroa valtiolle. Tuen määrällä ei myöskään näyttänyt olevan merkitystä lopputulokseen.

Prosessin rahoittamiseksi annetaan idean omaavalle henkilölle tukena ns. innovationsråd, 10 000–75 000 SEK:n suuruinen laina. Kun idea on kehitetty patentiksi, on mahdollisuus saada ns. innovationslån, jonka suuruus on 100 000–1 000 000 SEK. Sen tarkoituksena on auttaa viemään innovaatio markkinoille ja kattamaan markkinoinnin ja liikekumppanin löytämisen aiheuttamia kustannuksia. Almin rahoitus varsinaisen innovaation kehittämiseen on 10 % ja idean kaupallistamiseen 90 % kokonaisrahoituksesta. Almi ottaa myös riskiä siten, että jos projekti epäonnistuu, ei lainaa tarvitse maksaa takaisin, kun taas projektin onnistuessa laina korkoineen maksetaan takaisin.

Suomessa vastikkeellinen ja vastikkeeton yritysrahoitus on pääsääntöisesti erotettu toisistaan. Finnveran rahoitus on kokonaisuudessaan vastikkeellista, kun taas TE-keskukset myöntävät vastikkeetonta, avustusmuotoista rahoitusta. Tekesin lainoja voidaan poikkeustapauksissa jättää perimättä takaisin tai muuttaa avustukseksi, jos hanke epäonnistuu tai siitä ei synny kaupallisesti hyödynnettäviä tuloksia. Vastikkeellinen rahoitus on Finnveran mukaan todettu

valtiontaloudellisesti halvemmaksi ja tehokkaammaksi rahoitusmuodoksi kuin vastikkeeton rahoitus, sillä se kannustaa yritystä tehokkaampaan toimintaan. Finnvera katsoo vastikkeettoman rahoituksen myös helpommin vääristävän yritysten välistä kilpailua kuin vastikkeellisen rahoituksen.

Ruotsissa julkiset neuvontapalvelut on järjestetty hieman eri tavalla kuin Suomessa. Almi vastaa yritysten rahoituksen lisäksi myös yrityksille myönnettävistä kehittämispalveluista. Ruotsissa ei ole Suomen TE-keskusjärjestelmää vastaavaa organisaatiota. Suomen Yrittäjien mielestä Suomessa luontevin organisaatio vastaavan toiminnan järjestäjäksi olisi TE-keskukset, joiden pääasiallinen tehtävä on yritysten perustamisen, alkuvaiheen ja kasvuvaiheen tukeminen. Tehtävä sopisi hyvin TE-keskusten palvelukonseptiin osana uutta julkisten neuvontapalvelujen innovaatiopalveluosiota. Neuvontapalveluun liittyviä asioita on käsitelty kertomusosuudessa kohdassa Yrittäjäosaaminen.

Julkisen yritysrahoituksen rooli ja eri toimijoiden työnjako

Aihealuetta koskevissa julkaisuissa on pohdittu julkisen yritysrahoituksen roolia ja eri toimijoiden työnjakokysymyksiä. Julkisen vallan osallistumista suomalaisille yritysrahoitusmarkkinoille ei niiden mukaan voida pitää merkityksettömänä (esim. Mistä talouskasvu syntyy?, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B 214, Helsinki 2005). Julkista yritysrahoitusta kanavoivilla organisaatioilla voi olla monenlaisia tavoitteita. Siltä osin kun julkista yritystukea kanavoiville organisaatioille ei aseteta tulonjako- tai ei-taloudellisia tavoitteita, on tavoite useimmiten talouden tehokkuuden parantaminen ja erityisesti yritysrahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksien paikkaaminen. Julkisen yritysrahoituksen voisi siis toivoa parantavan talouden kasvuedellytyksiä ainakin välillisesti. Mainitun tutkimuksen mukaan on kuitenkin melko epäselvää, mitä tavoitteita suomalaiselle yritystukijärjestelmälle on asetettu ja mikä eri organisaatioiden välinen työnjako tältä osin on. On esimerkiksi vaikeaa hahmottaa sitä, mitkä organisaatioista on erityisesti asetettu yritysrahoitusjärjestelmän epätäydellisyyksien paikkaamiseen ja kuinka tehokkaasti ne tätä tehtävää hoitavat.

Tutkimuksen mukaan rahoitusjärjestelmän syventyessä kasvaa riski siitä, että julkinen yritystuki syrjäyttää kannattavaa yksityistä yritysrahoitusta tai vääristää yksityisten rahoittajien kannustimia. Rahoitusmarkkinat nopeuttavat bkt:n kasvua pääasiassa sen vuoksi, että ne kohdistavat rahoitusta parhaimpiin teknologioihin ja liikeideoihin. Edelleen tutkimuksen mukaan onkin mahdollista, että nykylaajuinen julkinen yritystukijärjestelmä päätyy enemmin tai myöhemmin ylläpitämään kannattamatonta liiketoimintaa ja tukemaan toimialoja, joilla suomalaiset yritykset eivät ole kilpailukykyisiä. Tämä tarkoittaa askelta kohti tehottoman pääoman aikaa.

Valtiontilintarkastajat kysyivät eri toimijoilta niiden käsityksiä rahoituksen vaikuttavuudesta sekä työnjaosta alkavien yritysten ja uusien innovaatioiden rahoituksessa. Suomen Yrittäjien mukaan tilanne, jossa Suomen yritysten rahoitusasema on poikkeuksellisen hyvä kansainvälisen vertailun mukaan, mutta samanaikaisesti julkista rahoitusta on annettu enemmän kuin useimmissa muissa maissa, viittaisi siihen, että rahoitusta annetaan niissäkin tapauksissa, joissa yritys saisi rahoituksen markkinoilta ja varsinaista markkinapuutetta rahoituksen saatavuudessa ei ole.

Kauppa- ja teollisuusministeriö puolestaan totesi, että se seuraa tavoitteiden toteutumista ministeriön asettamien tulostavoitteiden avulla. Julkisista toimijoista tehdään vaikuttavuustutkimuksia kokonaisuudessaan sekä yksittäisistä ohjelmista säännöllisesti. Esimerkiksi v. 2005 valmistui Teollisuussijoituksen sijoitustoiminnan vaikuttavuus -tutkimus, Finnveran kotimaan rahoitustoiminnan vaikuttavuustutkimus ja yritystukien vaikuttavuustutkimus (KTM 21/2005). Myös Sitran yritysrahoitustoiminta on arvioitu. Kauppa- ja teollisuusministeriö on käynnistänyt tammikuussa 2006 arvioinnin alkavien yritysten julkisesta rahoituksesta. Myös tätä ennen kauppa- ja teollisuusministeriö on teettänyt useita tutkimuksia julkisen rahoituksen kohdistumisesta markkinapuutealueelle ja pyrkinyt määrätietoisesti ohjaamaan julkisia rahoittajia suuntaamaan rahoitustaan entistä

enemmän markkinapuutealueille ja erityisesti alkaville innovatiivisille yrityksille. Asteittain tähän suuntaan onkin ministeriön mukaan edetty, mutta muutos ei voi tapahtua hetkessä. Vuosituhannen vaihteeseen ajoittuneen rahoitusbuumin jälkeen markkinapuutealue on eurooppalaisten ja suomalaisten tutkimusten mukaan laajentunut ja jäänyt pysyväisluonteisesti samalle tasolle talouden kasvusta huolimatta. AISP-raportin valmistumisen aikoihin varmistui ministeriön mukaan käsitys, että yksityistä pääomaa ei saada innovatiivisten yritysten siemen- ja käynnistysvaiheeseen. Nyt saatavissa olevien tietojen perusteella yksityinen pääoma on vetäytynyt myös innovatiivisten yritysten aikaisen kasvun ja kansainvälistymisen riskirahoittamisesta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö totesi selvityksessään, että se on ohjeistanut Finnvera-konsernia Aloitusrahasto Vera Oy:n ja Suomen Teollissuussijoitus Oy:n siemenrahoitusohjelman työnjaosta ja että se pitää niiden välistä työnjakoa aloittavien ja innovatiivisten yritysten osalta selkeänä. Aloitusrahasto Vera Oy toimii lähtökohtaisesti varhaisimman sijoituksen tekevänä julkisena pääomasijoittajana, jonka irtaannuttua Tesi tai muut sijoittajat tekevät seuraavan vaiheen sijoituksen. Finnvera ja Tesi ovat myös säännöllisesti neuvotelleet yhteistyöstä ja työnjaosta Aloitusrahasto Vera Oy:n toiminnassa ei Finnveran mukaan ole havaittu ongelmia suhteessa työnjakoon Tesin kanssa.

Aloitusrahasto Vera Oy ei sijoita kohdeyritykseen, jossa Tesi on sijoittajana tai johon Tesi valmistelee sijoitusta. Tesi edellyttää siemenrahoitusohjelmassaan kanssasijoittajaa, joka sijoittaa vähintään 50 % kokonaissijoituksesta. Aloitusrahasto Vera Oy puolestaan voi olla ainoa ulkopuolinen sijoittaja ja syndikoi lähtökohtaisesti ainoastaan ns. bisnesenkeleiden kanssa. Tämän sijoitustoiminnan eron johdosta toimintojen päällekkäisyydet kyetään Finnveran mukaan välttämään.

Teollisuussijoituksen teettämän vaikuttavuusarvioinnin mukaan useat tahot pitävät kuitenkin innovaatiojärjestelmän julkisten toimijoiden työnjakoa tällä hetkellä epäselvänä. Tämä koski erityisesti yritysten alkuvaiheen rahoitusta. Yritysten on usein vaikea hahmottaa kokonaisuutta, minkä vuoksi yrittäjät kokevat turhauttavana neuvottelut ensin yhden ja sitten toisen toimijan kanssa. Teollisuussijoituksen mukaan toimintatavat ja organisaatioiden vastuualueet ovat osin päällekkäisiä, mikä puolestaan aiheuttaa yrityksille turhaa työtä rahoituksen tai tuen hankkimisessa. On myös havaittavissa, että valtion toimijoiden välille on syntymässä kilpailua. Toiminnan kehittäminen edellyttää Tesin mukaan selkeää työnjakoa ja parempaa koordinaatiota julkisten innovaatiojärjestelmän toimijoiden välille.

Myös Tekes on sitä mieltä, että alkavien yritysten riskirahoituksen tarjonta ei ole riittävän selkeä, ja Tekes on osaltaan käynnistänyt omien palvelujensa ja rahoituksen kehitysprojektin tänä vuonna. Työssä otetaan huomioon koko julkinen palvelutarjonta ja sen kehitys. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan on olemassa selvä tarve poistaa rahoitusmuotojen pirstaleisuutta ja päällekkäisyyttä ja kehittää rahoittajien keskinäistä koordinointia. Tätä työtä kuten yrittäjille suunnatun opastuksen kehittämistäkin on tehty.

Organisaatioiden työnjaon ja tavoitteiden kehittämisen ja yhteensovittamisen osalta kauppa- ja teollisuusministeriö haluaa tuoda esiin käyttöön otetun uudentyyppisen ministeriön hallinnonalan organisaatioiden toimintakonseptin, Kasvuyrityspalvelun. Kyseessä on neljän julkisen yrityspalveluorganisaation eli Finnvera Oyj:n, Finpron, Tekesin ja TE-keskusten yhteinen yrityksille suunnattu palvelumalli, joka on kehitetty erityisesti kasvuyritysten tarpeisiin. Palvelu pyrkii entistä kokonaisvaltaisemmin tarkastelemaan yrityksen kehittämistä ja neljän organisaation osaaminen ja palvelut kootaan organisaatioiden yhteistyönä uudella, asiakaslähtöisellä tavalla yritysten käyttöön. Samalla pyritään organisaatioiden toiminnan tavoitteiden ja palvelujen parempaan yhteensovittamiseen ja koordinaatioon. Palvelulla on ministeriön mukaan tarkoitus sekä kehittää organisaatioiden omaa toimintaa että tuottaa parempaa lisäarvoa kohdeyrityksille. Kasvuyrityspalvelu julkistettiin toukokuussa 2005. Palvelun piirissä on jo muutama sata yritystä ja asiakasmäärää on kasvussa. Konseptia jalostetaan koko ajan käytännön kokemusten pohjalta. Myös keväällä 2006 käynnistynyt YritysSuomi -uudistus tähtää hajanaisuuden ja päällekkäisyyksien pois-

tamiseen.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan omistajaohjauksella sekä eri rahoittajien välillä tapahtuvalla avoimella tiedonvälityksellä, yhteistyön tiivistämisellä sekä mahdollisilla työnjaon muutoksilla on mahdollisuus selkeyttää eri julkisten rahoittajien rooleja (Sitra, Tesi Oy, Finnvera Oyj/ Avera Oy, Tekes).

Kehittämistarpeita

Valtiontilintarkastajille toimitetuissa selvityksissä korostettiin sitä, että yritysten siemen- ja käynnistysvaiheen rahoitustarjonta on tällä hetkellä lähes kokonaan julkisten toimijoiden varassa. Suuret institutionaaliset sijoittajat, kuten eläke- ja vakuutusyhtiöt ja pankit eivät sijoita aivan alkuvaiheen yrityksiin – etenkään innovatiivisiin – niihin liittyvien riskien vuoksi. Työeläkeyhtiöiden mahdollisuudet sijoittaa innovatiivisten yritysten kasvuun paranevat kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan, mikäli niitä koskeva hallituksen esitys hyväksytään eduskunnassa. Käytännössä suuret institutionaaliset sijoittajat sijoittavat valtaosan varoistaan ulkomaille (v. 2005 yli 80 %) ja erittäin vähäisessä määrin Suomen kasvuyritysmarkkinoille. Kauppa- ja teollisuusministeriön käsityksen mukaan mainituilla lainsäädännöllisillä toimenpiteillä voitaisiin varmistaa Suomen kilpailukykyä tulevaisuudessa. Euroopan Pääomasijoitusyhdistyksen tekemän vertailututkimuksen mukaan Suomi nimittäin sijoittui loppupäähän Euroopassa vertailtaessa lainsäädäntöympäristön suotuisuutta innovatiivisten kasvuyritysten riskirahoitukselle. Kestävän kehityksen varmistamiseksi olisi tarpeen saada myös yksityistä pääomaa innovaatioketjun alkupäähän. Tätä korostettiin mm. Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnossa.

Yliopistoyhteisöllä on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan tärkeä rooli uusien innovatiivisten yritysten syntymiselle. Yksityistä pääomaa voitaisiin saada nostamalla yliopistoille tehtävien yksityisten lahjoitusten verovapauskattoa tai poistamalla se kokonaan Brunilan työryhmän ehdotuksen mukaisesti. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan lahjoitusten verovapauskaton nostaminen 1 milj. €:oon lisäisi yksityisen rahoituksen suuntaamista yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimustoimintaan.

Myös ns. yleishyödylliset yhteisöt (esim. säätiöt) haluaisivat Suomen Pääomasijoitusyhdistyksen mukaan sijoittaa innovatiivisten yritysten aikaiseen kehitysvaiheeseen keskittyviin rahastoihin, mikäli sijoitustuottojen verotuskohtelu (nyt tuotot veronalaisia) olisi yhdenmukaista niiden pörssiyhtiöistä saamien sijoitustuottojen kanssa (tuotot verovapaita).

Pääomaakin tärkeämpää on ministeriön mukaan saada alkuvaiheen yrityksiin liiketoimintaosaamista. Suomessa on riittävästi liike-elämässä kokeneita ammattilaisia, mutta he eivät hakeudu alkaviin yrityksiin. Tässä suhteessa korkeimman oikeuden viimeaikaiset tulkinnat hallituksen jäsenen taloudellisesta vastuusta yrityksen maksukyvyttömyystapauksissa saattavat ministeriön mukaan entisestäänkin huonontaa tilannetta ja jopa tyrehdyttää pääomasijoitukset korkean riskin omaaviin innovaatioyrityksiin.

Liike-elämässä kokemusta hankkineet varakkaat henkilöt voisivat tuoda yritykseen pääoman lisäksi myös tarvittavaa osaamista varhaisen kasvun realisoimiseen. Tätä Suomessa toistaiseksi muihin maihin verrattuna suhteellisen vähäisesti käytettyä potentiaalia voitaisiin ministeriön mukaan lisätä oikein kohdennetuilla kannustimilla (verotuksen myöhentäminen sijoitettaessa pääoman palautus uudestaan sekä tappiovähennysajan pidentäminen kolmesta kymmeneen vuoteen sekä myyntivoittojen verovapaus kolmen vuoden omistuksen jälkeen). Syksyllä 2006 valmistuu kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimus asiasta. Määräaikaisena kokeiluna liiketoimintaosaamista pyritään hankkimaan alkaviin yrityksiin Tekesin hallinnoimana tätä tarkoitusta varten v. 2005 lisätalousarviossa myönnetyllä määrärahalla.

Yksittäisinä toimina on mm. kauppa- ja teollisuusministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan tärkeää varmistaa Aloitusrahasto Vera Oy:n sijoitustoiminnan jatkuminen myös vuoden 2006 jälkeen. Myös Finnvera pitää erittäin tärkeänä, että mahdollisuudet Aloitusrahasto Vera Oy:n sijoitustoiminnan jatkumiseen varmistetaan rahaston riittävällä pääomituksella. Rahaston rahoituksen voimakas kysyntä osoittaa, että aloittavien yritysten, etenkin aikaisen

vaiheen teknologiayritysten sekä teknologiaintensiivisten ja innovatiivisten palveluyritysten rahoitukseen tarvitaan julkista panostusta. Aloitusrahasto Vera Oy:n rahoituksella poistetaan epäjatkuvuuskohta, joka on tuotekehitystoiminnan rahoittamisen ja yksityisen pääomasijoitustoiminnan välillä. Samoin on tarpeen lisäpääomittaa Teollisuussijoitusta vuoden 2006 aikana, jotta yritysten aikaiseen kasvuun ja kansainvälistymiseen saataisiin perustetuksi riittävän suuri pääomarahasto, johon Teollisuussijoituksen lisäksi merkittävimmät työeläke- ja vakuutusyhtiöt voisivat sijoittaa (suhteessa 1:2).

Suomen Yrittäjät puolestaan ehdottavat luopumista alueellisesta korkotuesta ainakin siltä osin, kuin korkotukea myönnetään puhtaasti kotimaisista varoista. Kun yleinen korkotaso on matala, ei alueellisilla tuilla Suomen Yrittäjien mielestä ole juuri merkitystä. Tällöin vastaavasti riskitasoa voitaisiin korottaa valtion panostusta muuttamatta. Finnverassa on selvitelty mahdollisuutta luopua alueellisesta korkotuesta. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan syksyn 2006 aikana on tarkoitus valmistella vuosia 2007–09 koskevat valtioneuvoston sitoumukset Finnvera Oyj:lle alueellisen korkotuen ja erityiskorkotuen maksamisesta sekä luotto- ja takaustappioiden osittaisesta korvaamisesta.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

ALKAVIEN YRITYSTEN JA UUSIEN INNOVAATIOIDEN JULKINEN RAHOITUS

Suomalaisten yritysten rahoitusasema näyttää valtiontilintarkastajien mielestä kehittyneen suotuisasti, kun suurin osa yritysten investoinneista rahoitetaan yritysten omalla rahoituksella eikä rahoituksen saatavuus näytä yleisesti ottaen olevan ongelma yrityksen toiminnalle tai sen laajentamiselle. Voidaan tosin esittää epäily myös siitä, että Suomessa käytettävä julkinen yritystuki, erityisesti sen määrä ja asiakaskunnan koko huomioiden, syrjäyttää kannattavaa yksityistä yritysrahoitusta ja päätyy ylläpitämään kannattamatonta liiketoimintaa tai tukemaan toimialoja, joilla suomalaiset yritykset eivät ole kilpailukykyisiä. Hyvin toimivan yritysrahoitusjärjestelmän merkitys on suuri, koska sen on todettu nopeuttavan talouden kasvua. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan julkinen yritysrahoitus on kuitenkin löytänyt markkinapuutealueen, johon yksityisiltä rahoitusmarkkinoilta ei ole tällä hetkellä saatavissa riittävää rahoitusta, siltä osin kuin sen tavoitteena on rahoittaa alkavaa ja uutta innovatiivista yritystoimintaa. Alkavien ja teknologiayritysten on aiempaa vaikeampaa saada riskipääomaa myös muualla Euroopassa.

Valtion ensisijainen tehtävä olisikin nyt saada yksityiset rahoittajat, ml. suuret institutionaaliset sijoittajat, kiinnostumaan alkuvaiheen yritystoiminnan rahoittamisesta sekä liiketoimintaosaamisensa hyödyntämisestä. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi vakavasti harkita verokannusteiden käyttömahdollisuuksia, jotta liike-elämässä kokeneita ammattilaisia ja yksityistä rahoitusta saataisiin houkuteltua alkaviin yrityksiin. Määräaikaisista projekteista ja kokeiluista tulisi päästä pysyviin järjestelmiin. Myös verolainsäädännön tulisi olla riittävän selkeä, jotta eri toimenpiteiden veroseuraamukset olisivat tarkoin ennalta laskettavissa.

Valtiontilintarkastajille ei valvontatyön aikana ole muodostunut selkeää kuvaa julkisen yritysrahoitusjärjestelmän tavoitteista, toiminnan tuloksista eikä eri organisaatioiden välisestä työnjaosta, kun kysymys on alkavan ja innovatiivisen yritystoiminnan rahoittamisesta. Vaikka kaikista toimijoista on tehty mm. ulkoiset arvioinnit, tulisi toiminnan ja etenkin eri tuotteiden vaikuttavuuden seurantaan kiinnittää enemmän huomiota. Nyt vuositasolla on käytettävissä lähinnä rahoituksen määrää ja sen kehitystä

kuvaavia lukuja. Jos markkinapuutteita on havaittu etenkin alkavassa ja innovatiivisessa yritystoiminnassa ja toiminta on siihen suunnattua, tulisi seurannan myös tuottaa asiasta riittävää tietoa. Finnverassa on vuodesta 2005 lähtien alettu tilastoida erikseen innovatiivisille yrityksille myönnetty rahoitus.

Uusimmat rahoitustuotteet ovat Tekesin pääomalaina yritysten perustamiskustannuksiin, Tesin siemenrahoitusohjelma ja Finnveran Aloitusrahasto Vera Oy. Tähän alkuvaiheen riskirahoitukseen on osallistunut myös Sitra omilla tuotteillaan. Näiden jokaisen tuote toimii hieman eri periaatteilla ja rajoituksilla. On käynyt ilmi, että yrityksillä on ollut vaikea hahmottaa tätä kokonaisuutta, ja on ollut havaittavissa, että valtion toimijoiden välille on syntymässä kilpailua. Valtiontilintarkastajat eivät pidä vallitsevaa tilannetta valtion kannalta tarkoituksenmukaisena ja edellyttävät, että kauppa- ja teollisuusministeriö poistaa rahoituksen pirstaleisuutta ja päällekkäisyyksiä sekä selkeyttää eri toimijoiden välistä työnjakoa.

Suomen menestymiseen koko ajan muuttuvassa globaalissa kilpailussa tarvitaan korkeaan osaamiseen perustuvaa yritystoimintaa. Nyt ongelmana on, ettei suuresta innovaatioiden määrästä huolimatta synny riittävästi rahoituskelpoisia yrityshankkeita. On ehdotettu, että julkiset sijoittajat ottaisivat nykyistä enemmän riskiä ja hyväksyisivät yksityisiä sijoittajia selvästi huonomman tuoton. Esimerkiksi Ruotsissa Finnveraa vastaavalle toimijalle ei projektin epäonnistuessa tarvitse maksaa lainaa takaisin. Valtiontilintarkastajat painottavatkin toimintatapojen kriittistä tarkastelua ja kykyä nopeisiin toimintaympäristön vaatimiin suunnanmuutoksiin.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen

Suomen kaksi päähaastetta ovat talouden globalisaatio ja väestön ikääntyminen. Haasteisiin vastattaessa on ensiarvoisen tärkeää, että työvoiman kysyntä ja tarjonta kohtaavat tarkoituksenmukaisella tavalla. Tältä osin on kuitenkin nähty merkittäviä uhkakuvia. Yksi keskeisimmistä tulevaisuuden kysymyksistä on se, miten globalisoituvassa taloudessa työvoiman tarjonnan supistuessa kyetään turvaamaan osaavan työvoiman saatavuus.

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen ongelmia kolmessa kertomusosuudessa. Valvonnan keskeisenä lähtökohtana on Suomen kilpailukyvyn turvaaminen tulevaisuudessa. Ensimmäisessä kertomusosuudessa tarkastellaan näköpiirissä olevaa työvoimapulaa ja osaavan työvoiman saatavuutta. Toisessa osuudessa paneudutaan rakenteellisen työttömyyden ongelmakenttään ja tulevaisuudennäkymiin. Kolmannessa osuudessa selvitetään työvoimakoulutuksen tuloksellisuutta. Alussa on tiivis kuvaus työllisyyden ja työttömyyden kehityksestä sekä arvio pääministeri Vanhasen hallituksen keskeisten työllisyystavoitteiden toteutumisesta.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet kaikista kolmesta aihepiiristä selvityksen työministeriöltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta (EK), Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöltä (SAK), Suomen Yrittäjiltä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitokselta (Etla). Osaavan työvoiman saatavuudesta selvitys on saatu kauppa- ja teollisuusministeriöltä, Opetushallitukselta, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ry:ltä (ARENE), Valtion työmarkkinalaitokselta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry:ltä (JHL), Tehy ry:ltä, Rakennusteollisuus ry:ltä ja Rakennusliitto ry:ltä. Rakennetyöttömyydestä selvitys on saatu valtiovarainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, neljältä TE-keskukselta (Pohjois-Karjala, Uusimaa, Pirkanmaa ja Kaakkois-Suomi), neljältä työvoimatoimistolta (Helsinki, Tampere, Joensuun seutu ja Kajaani), Suomen Kuntaliitolta ja Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö ry:ltä. Työvoimakoulutuksesta selvitys on saatu viideltä TE-keskukselta (Keski-Suomi, Kainuu, Varsinais-Suomi, Lappi ja Pohjois-Savo), viideltä työvoimatoimistolta (Turku, Pori, Lappeenranta, Kuopio ja Rovaniemi), Turun Aikuiskoulutuskeskukselta, Savon koulutuskuntayhtymältä, Joensuun yliopiston täydennyskoulutuskeskukselta, Kajaanin ammattikorkeakoululta ja Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö ry:ltä.

Työvoiman saatavuutta koskevan kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Raimo Laitinen, yleisen tarkastelun ja rakennetyöttömyyttä koskevan osuuden ylitarkastaja Arto Mäkelä ja työvoimakoulutusta koskevan osuuden tarkastaja Marjaana Solanne. Kaikki kertomusosuudet on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 20.10.2006.

Työllisyyspolitiikan keskeisten tavoitteiden toteutuminen

Hallitusohjelmassa asetettu talous- ja työllisyyspolitiikan tärkein tavoite on työllisyyden lisääminen vähintään 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitteena on myös sellaisen talouden ja työllisyyden kasvun ura, joka mahdollistaisi 75 %:n työllisyysasteen saavuttamisen seuraavan vaalikauden loppuun eli vuoteen 2011 mennessä. Korkea työllisyysaste on tärkeä talouden kasvuedellytysten, julkisen talouden tasapainon ja hyvinvoinnin rahoitusperustan turvaamisessa.

Hallitus on toteuttanut vaalikauden aikana useita työllisyyden lisäämiseen ja työttömyyden vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Merkittävä osa toimenpiteistä on toteutettu poikkihallinnollisessa työllisyys-

ohjelmassa. Ohjelman päätavoitteita ovat rakenteellisen työttömyyden vähentäminen ja syrjäytymisen ehkäisy, osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja varautuminen ikärakenteen muutoksesta johtuvaan työvoiman niukkuuteen, työmarkkinoilla nykyistä pidempään pysyminen, työn tuottavuuden lisääminen sekä työn organisoinnin ja mielekkyyden parantaminen.

Talouden kasvun seurauksena työllisyystilanne on kehittynyt viime aikoina myönteisesti. Vuoden 2004 talouskasvun seurauksena työllisyys alkoi kasvaa jo vuoden puolivälissä. Kesällä 2005 kasvu kuitenkin lähes pysähtyi, mikä johtui osin paperiteollisuuden työkiistasta. Syksyllä 2005 työllisyyden kehitys piristyi uudelleen talouskasvun nopeutuessa. Työllisiä oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan elokuussa 2006 kausivaihtelusta tasoitettuna 2 448 000 henkilöä, mikä oli 77 000 enemmän kuin hallituskauden alussa. Kausivaihtelusta tasoitettu työllisyysaste oli elokuussa 2006 69 %.

Hallituskauden lopulla työllisyyden kehitysnäkymät näyttävät hyviltä. Talouskasvun arvioidaan tuoreimmissa ennusteissa olevan 4–5 % v. 2006. Vuonna 2007 kasvu ennusteiden mukaan hieman hidastuu, mutta toteutuessaankaan hidastuminen tuskin ehtii vaikuttaa paljon työllisyyden lisäysvauhtiin hallituskaudella. Hyvää työllisyyskehitystä ennakoi myös avoimien työpaikkojen määrän lisääntyminen työnvälityksessä.

Vuodelta 2005 annetun valtion tilinpäätöskertomuksen mukaan hallituskauden tavoite 100 000 uuden työpaikan syntymisestä on mahdollista saavuttaa, sillä työllisyyden lisäys on ollut laaja-alaista aina teollisuutta myöten. Valtiovarainministeriön suhdannekatsauksen (syyskuu 2006) ja työministeriön tulevaisuuskatsauksen (kesäkuu 2006) mukaan työpaikkalisäyksessä päästään jo lähelle tavoitetta. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen arvion (syyskuu 2006) mukaan hallituskauden aikana syntyy 88 000 uutta työpaikkaa. Tutkimuslaitos on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että suuri osa uusista työpaikoista tarjoaa vain osa-aikaista työtä. Mikäli osa-aikaiset työpaikat muutettaisiin kokoaikaisiksi, syntyisi hallituskauden aikana n. 65 000 uutta työpaikkaa. Myös Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (PTT) on kiinnittänyt uusimmassa ennusteessaan (syyskuu 2006) huomiota siihen, että työllisyyden kasvu on painottunut viime vuosina palveluihin, minkä seurauksena osa-aikaisten työpaikkojen määrä on kasvanut. PTT:n ohella myös palkansaajien tutkimuslaitos on arvioinut (elokuu 2006), että hallitus jää tavoitteestaan n. 10 000 työpaikan päähän.

Esitettyjen arvioiden mukaan (mm. hallituksen strategia-asiakirjan 2005 vaikuttavuusarviointi ja hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2005) 75 %:n työllisyystavoite on realistinen vasta paljon tavoiteltua myöhemmin, ensi vuosikymmenen puolivälin jälkeen, jolloin suuret ikäluokat eivät enää ole työikäisiä.

Myös työttömyys on vähentynyt viime vuosina. Muutamissa keskeisissä asiakirjoissa on kuitenkin todettu, että väheneminen on ollut hidasta (mm. valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005) tai ettei työttömyys ole vähentynyt niin nopeasti, kuin on ollut toivottavaa (mm. strategia-asiakirjan 2005 vaikuttavuusarviointi). Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työttömiä oli elokuussa 2006 185 000, mikä oli 3 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Hallituksen koko toimikauden aikana työttömyysaste on laskenut 1,3 prosenttiyksikköä. Kausivaihtelusta puhdistettuna työttömyysaste oli huhtikuussa 2003 9,1 %, josta se on laskenut 7,8 %:iin (elokuu 2006).

Hallituksen tavoitteena on ollut, että työllisyysaste nousee ja työttömyys vähenee jokaisen TE-keskuksen alueella. Lisäksi alueellisia työttömyyseroja kavennetaan. Verrattaessa TE-keskusten tilastotietoja esim. v. 2003 ja 2005 käy ilmi, että muutamien TE-keskusten kohdalla työllisyysasteet ovat laskeneet ja muutamien TE-keskusten kohdalla työttömyysasteet nousseet. Työministeriön kesäkuussa 2006 valmistuneen tulevaisuuskatsauksen mukaan suuret alueelliset erot eivät ole kaventuneet hallituskaudella. Vuoden 2005 työllisyyskertomuksen mukaan edelliseen vuoteen verrattuna alueelliset työttömyyserot ovat pysyneet ennallaan. Valtionvarainministeriön taloudellisen katsauksen (syyskuu 2006) mukaan alueelliset työttömyyserot saattavat hieman lisääntyä.

Työministeriön hallinnonalalle osoitettiin vuoden 2006 talousarviossa ja ensimmäisessä lisätalousarviossa määrärahaa yh-

teensä 1,97 mrd. €. Tästä työvoimapolitiikan toimeenpanoon osoitettiin 1,57 mrd. € eli n. 80 % koko hallinnonalan määrärahasta. Vuoden 2007 talousarvioesityksessä hallinnonalalle osoitettiin määrärahaa yhteensä 1,94 mrd. €. Työvoimapolitiikan toimeenpanoon osoitettiin 1,55 mrd. €.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

TYÖLLISYYSPOLITIIKAN KESKEISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Merkittävä osa hallituksen toimenpiteistä työllisyysasteen nostamiseksi ja työttömyyden vähentämiseksi on toteutettu poikkihallinnollisessa työllisyysohjelmassa. Valtiontilintarkastajat pitävät ohjelman tavoitteita tarkoituksenmukaisina. Positiivista on, että työllisyyden osalta päästään erityisesti talouden kasvun seurauksena ainakin lähelle hallituksen talous- ja työllisyyspolitiikan keskeistä tavoitetta 100 000 uudesta työpaikasta. Lähitulevaisuuden myönteisistä kehitysnäkymistä huolimatta asetettu 75 %:n työllisyystavoite on kuitenkin mahdollista saavuttaa vasta paljon asetettua aikataulua myöhemmin eli joskus ensi vuosikymmenen puolenvälin jälkeen. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että työllisyysasteen merkittävä nousu on tärkeää mm. talouden kasvuedellytysten ja hyvinvoinnin rahoitusperustan turvaamisessa. Työllisyyden merkittävälle lisäämiselle asettaa haasteita mm. se, että myönteinen kehitys edellyttää myös tulevaisuudessa vahvaa talouden kasvua ja että työttömyydestä suuri osa on luonteeltaan rakenteellista.

Myös työttömyys on vähentynyt, vaikka eräiden viimeaikaistenkin arvioiden mukaan voimakkaasta panostuksesta huolimatta hitaasti. Hallituskauden aikana työttömyysaste on huhtikuusta 2003 elokuuhun 2006 laskenut kausitasoitettuna 1,3 prosenttiyksikköä. Ongelmallista on se, ettei kehitys ole ollut myönteistä kaikkialla Suomessa. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että alueellisia työttömyyseroja kyettäisiin jatkossa kaventamaan toteutunutta paremmin. Tämä asettaa lisähaasteita toteutettavalle aluepolitiikalle.

Hallitus on pyrkinyt aktiivisesti ehkäisemään ennalta työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisongelmia. Tästä huolimatta esitetyt tulevaisuuden uhkakuvat merkittävistä kohtaanto-ongelmista ovat valtiontilintarkastajien mielestä edelleen todellisia ja edellyttävät lisätoimia jo lähivuosina. Yksi keskeisimmistä Suomen kilpailukykyyn vaikuttavista tulevaisuuden kysymyksistä on se, miten globalisoituvassa taloudessa työvoiman tarjonnan supistuessa kyetään turvaamaan osaavan työvoiman saatavuus. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että mm. uusien talous-, työllisyys-, vero- ja koulutuspoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaessa otetaan huomioon myös niiden vaikutukset työvoiman kohtaanto-ongelmien lieventämiseen. Samoin on tärkeää seurata ja arvioida toteutettujen toimenpiteiden tuloksellisuutta mahdollisimman nopeasti talouden toimintaympäristön muuttuessa.

Osaavan työvoiman saatavuus

Valtiontilintarkastajat ovat kartoittaneet ja arvioineet työvoiman saatavuusongelmien luonnetta, laajuutta ja kohdentumista, työvoiman saatavuutta vaikeuttavia ja edistäviä tekijöitä ja koulutuksen suuntaamista työelämän lähitulevaisuuden tarpeisiin. Valtiontilintarkastajat ovat tarkastelleet myös työvoimatoimistojen toimintaa. Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet aihealueen nykytilaa ja lähitulevaisuutta ja tehneet ongelmiin liittyviä ratkaisu- ja kehittämisehdotuksia.

Työvoiman saatavuusongelmien luonne, laajuus ja kohdentuminen

Työministeriö

Avoimien työpaikkojen määrään vaikuttavat työpaikkakehitys, poistuma, vaihtuvuus ja suhdanne- ja kausivaihtelut. Työpaikkoja syntyy yhtäällä ja häviää toisaalta ja ongelmana on siirtyminen häviävistä työpaikoista uusiin. Kasvava osa työpaikka-avauksista on eläkepoistumaa. Ministeriö korostaa lausunnossaan, että suoria johtopäätöksiä työvoiman saatavuudesta tulisi välttää lyhyellä aikavälillä ilmiön moninaisuuden vuoksi ja eri tietolähteiden eroja tulisi analysoida huolellisesti.

Avautuvat työpaikat ministeriö määrittelee seuraavasti: ”Avautuvilla työpaikoilla tarkoitetaan poistuman ja ammattiryhmän työpaikkojen (työllisten) muutoksen summaa. Osa avauksista on poistuman korvaamista siten, että sama työpaikka täytetään uudelleen, kun henkilö poistuu eläkkeelle tai työllistytään täysin vastaavaan työhön kuten kirvesmieheksi, mutta eri työpaikkaan. Nämä työpaikat rajataan uusien työpaikkojen käsitteestä pois, ellei kyse ole työllisyyden lisäyksestä. Muu osa avauksista on uusia työpaikkoja, joista osa on työpaikkojen lisääntymistä ja osa korvaa eläkkeelle poistumaa, mutta siten, että samaa työpaikkaa ei täytetä, jolta poistutaan eläkkeelle, vaan syntyy uusi työpaikka eri alalle tai vastaavaan työhön, mutta siten, että työtehtävien sisältö muuttuu. Siten uusien työpaikkojen määrä on suurempi kuin työllisyyden lisäys, koska uusia työpaikkoja tarvitaan korvaamaan myös osa työelämästä poistumisesta ja siinä yhteydessä tapahtuvaa työpaikkojen häviämistä tai muuta työpaikkojen häviämistä.”

Kasvavan työllisyyden ammattiryhmiä ovat tuotannon ja liikenteen johto- ja asiantuntijatyö, talouden ja hallinnon asiantuntijatyö, hoitotyö, opetus- ja kulttuurityö, liikennetyö (mukaan lukien tietoliikennetyö) ja suojelualan työ. Laskevan työllisyyden ammattiryhmiä ovat maa- ja metsätaloustyö ja toimistotyö. Vakiintuvan työllisyyden ammattiryhmiä ovat teollinen työ, palvelutyö ja rakennustyö. Työpaikkoja avautuu eniten erilaisissa asiantuntijatehtävissä sekä sosiaali- ja terveysalalla. Ministeriö ei esitä määrällisiä arvioita työvoiman tarpeesta.

Poistuma työllisestä työvoimasta on suurimmillaan tämän vuosikymmenen lopulla ja 2010-luvun alkuvuosina. Poistuma jatkuu tämänkin jälkeen suurena, koska eläkkeelle alkavat siirtyä 1950-luvulla syntyneet ikäluokat. Poistuman huippu saavutetaan vuosina 2011 ja 2012, jolloin n. 71 000 henkilöä siirtyy vuosittain pois työelämästä. Poistumien osuudet työllisistä ovat suurimmat maa- ja metsätaloustyön ja rakennustyön ammattiryhmissä. Rakennustyössä poistuman huippu on keskimääräistä aiemmin eli ennen vuosikymmenen vaihdetta.

Liike-elämää palvelevan toiminnan työllisyyden seurantaa työvoimatutkimuksin vaikeuttaa erittäin voimakkaasti lisääntyvä vuokratyövoima. Vuokrausyritysten työllisten lisäys on merkittävä osa liike-elämän palvelujen kasvusta ja työvoimavuokrausyritykset sisältyvät liike-elämää palvelevaan toimintaan. Vuokrausyritysten kautta työllistyneissä on esim. rakennus- ja siivousalan työntekijöitä. Työvoimatutkimuksesta ei saada tietoa työllisyydestä tältä osin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Ministeriön mukaan palvelualojen tuottavuuden on vastedes noustava, jottei kansantalouden tuottavuus laske. Tuottavuuden ohella työllisyysasteen on vastedes noustava, koska väestön ikääntyminen vähentää työpanosta ja korkea työllisyysaste helpottaa julkisen talouden rahoitusta. Ikääntyminen uhkaa ensin elinkeinotoiminnan kehittymisen edellytyksiä keskusten ulkopuolella ja siksi paikalliselle erikoistumiselle olisi luotava edellytyksiä. Suurin uhka on osaavan työvoiman puutteen muodostuminen talouskasvun ja aluekehityksen rajoitukseksi.

Opetushallitus

Viime vuosien työvoimakehityksen ennustettavuuteen pitkällä aikavälillä sisältyy monia epävarmuustekijöitä. Opetushallitus toteaa, että työelämän tarpeet ja nuorten koulutuskysyntä eivät kohtaa riittävän hyvin.

Ammatillisen peruskoulutuksen omaavan työvoiman saatavuuteen vaikuttavat opiskelijoiden koulutushalukkuus ja eri opintoalojen vetovoima. Eri opintoalojen vetovoima vaikuttaa koulutustarjontaan, jota koulutuksen järjestäjä voi suunnata opetusministeriön määrittelemissä rajoissa alueellisten koulutustarpeiden perusteella.

Tekniikan ja liikenteen koulutusalan koulutustarve kasvaa voimakkaasti kaikilla koulutusasteilla. Lisäystarvetta on myös sosiaali- ja terveysalan koulutusalalla. Luonnonvara-alan, kaupan ja hallinnon alan, matkailu-, ravitsemis- ja talousalan, kulttuurialan sekä humanistisen ja opetusalan koulutustarpeet pienenisivät ennusteen mukaan sekä määrällisesti että suhteellisesti. Supistuvilla aloilla aloittajatarve vähenee etenkin ammatillisessa peruskoulutuksessa.

Suurinta aloittajatarpeen kasvua ennakoidaan sekä perus- ja ammattikorkeakoulutuksessa kone- ja metallialalla. Jos alan hyvä tilauskanta jatkuu ja työllisyys elpyy, on arvioitu, että vuoteen 2010 mennessä eläkkeelle siirtyviä työntekijöitä korvaamaan tarvitaan metalliteollisuudessa 25 000–27 000 uutta työntekijää. Työllisen työvoiman kokonaistarpeesta n. 15 % tulisi työttömien työvoimatarjonnasta.

Ammattikorkeakoulujen rakennus- ja talotekniikka-alojen opiskelijamäärää tulisi hieman kasvattaa ja huomioida opetuksessa nykyistä monipuolisemmin työturvallisuus. Rakennus- ja talotekniikka-alojen työnantajajärjestöt ovat olleet huolissaan, että päättyneen teknikkokoulutuksen jälkeen alalle ei valmistu riittävästi työmaakokemusta omaavia, projektinjohtotaitoisia ja työnjohtotehtäviin halukkaita ja kykeneviä henkilöitä. Ammattikorkeakoulujen tuotantopainotteiset toteutustavat eivät järjestöjen mielestä yksin pysty tuottamaan riittävää määrää rakennustyömaiden työnjohtoa. Opetusministeriö asetti huhtikuussa 2006 työryhmän selvittämään rakentamisen työnjohtokoulutusta.

Sosiaali- ja terveysalan peruskoulutuksessa aloittajatarvetta nostavat terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimialojen lisääntyvä työllisyys ja työvoiman keskimääräistä suurempi poistuma. Eräs keskeinen ongelma on, etteivät vanhustyö ja vammaistyö ole riittävän vetovoimaisia, mutta työvoimatarve on voimakkaassa kasvussa.

Koti-, laitostalouden- ja puhdistuspalvelujen aloittajatarve on n. 40 % suurempi kuin aloittajamäärä tällä hetkellä. Varsinkin puhdistuspalveluihin on ollut vaikeuksia saada ammattitaitoista työvoimaa, ja alan koulutustaso on alhainen. Opintoalaa pitkään vaivannut hakijapula merkinnee, että puhdistuspalvelujen peruskoulutukseen on tulevaisuudessakin vaikea saada nykyistä enemmän hakijoita, joten alan aikuiskoulutukseen on kiinnitettävä huomiota.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Suomen menestyminen muuttuvassa toimintaympäristössä perustuu korkeatasoiseen osaamiseen. Korkeatasoinen osaaminen muodostuu vahvasta ammatillisen ja korkea-asteen koulutuksen tuottamasta monipuolisesta osaamisesta kaikissa työtehtävissä ja kansainvälistä huippua olevasta tutkimuksesta ja kehitystyöstä. Vahva yleissivistävä koulutus muodostaa korkealaatuisen osaamisen rakentamisen perustan.

EK:n jäsenyrityksissä avautuu vuosittain yli 80 000 työpaikkaa ammatillisista oppilaitoksista, ammattikorkeakouluista, yliopistoista tai muusta koulutuksesta valmistuneille. Rekrytoinneista on 75 % henkilöstön

lisäystä tai eläkkeelle siirtyvien korvaamista uusilla työntekijöillä. Suurin osa työsuhteista solmitaan toistaiseksi, ja määräaikaisten työsuhteiden osuus on 10 %. Palkattavista työntekijöistä puolet on ammattiosaajia.

Marraskuun 2005 työvoimatiedustelun (Rekrytointivaikeudet EK:n jäsenyrityksissä. Työvoimatiedustelu 2005. EK 2006) mukaan sen jäsenyrityksistä oli 28 %:lla tehtäviä, joihin oli vaikeaa saada ammattitaitoisia henkilöitä. Rekrytointivaikeudet koskivat n. 16 000 työpaikan täyttämistä. Rekrytointivaikeudet olivat yleisimpiä rakentamisessa ja teknologiateollisuudessa. Rakennusalan yrityksistä peräti 57 % ilmoitti marraskuussa 2005 kokeneensa vaikeuksia ammattitaitoisen henkilöstön rekrytoinnissa. Rekrytointiongelmat ovat pahentuneet etenkin talonrakennuksessa, jossa samana ajankohtana 62 %:lla yrityksistä oli rekrytointivaikeuksia. Teknologiateollisuudessa rekrytointivaikeudet olivat yleisimpiä kone- ja metalliteollisuudessa (55 %).

Rekrytointivaikeudet estävät yritysten kasvua. EK:n toukokuun 2006 suhdannebarometriin vastanneista yrityksistä ilmoitti rakennusalalla 34 %, palvelualoilla 17 % ja teollisuudessa 10 % ammattityövoiman puutteen yrityksen kasvun esteeksi. Taloudellisen kasvun jatkuessa ja suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle rekrytointivaikeudet eivät helpotu ilman tehokkaita sosiaali-, koulutus- ja työvoimapoliittisia toimia.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Entistä useampi työntekijä kohtaa työurallaan tilanteen, jossa tuotantoelämä edellyttää siirtymistä tehtävästä toiseen. Tällöin tarvitaan useamman ammatin hallintaa ja valmiutta siirtyä kokonaan toiselle alalle. Kansalaisten hyväksyntä tälle kehitykselle on saavutettavissa, jos yhteiskunnan suojaverkko turvaa nämä muutokset yhteistyössä yritysten ja viranomaisten kanssa. SAK pitää tärkeänä aktiivista työvoimapolitiikkaa, joka perustuu tehokkaaseen työnvälitykseen ja jolla luodaan kansalaisille turva muutostilanteissa, joita maailmanlaajuisen kilpailun ja lyhytjänteisemmän yritystoiminnan olosuhteissa koetaan.

Suomen Yrittäjät

Suomen Yrittäjien ja Finnveran yhdessä keväällä 2006 tekemän pk-yritysbarometrin mukaan ammattitaitoisen työvoiman puute yrityksen kehittämisen esteenä on viime vuosina selvästi kasvanut. Yrittäjistä 14 % piti ammattitaitoisen työvoiman puutetta pahimpana yrityksen kehittämisen esteenä. Lokakuussa 2006 julkaistun pk-yritysbarometrin (Pk- yritysbarometri 2/2006) mukaan työvoimapula on entistäkin useamman yrityksen kasvun, kehittämisen ja työllistämisen esteenä. Ammattitaitoisen työvoiman puute on selvästi kohoamassa aiempaa merkittävämmäksi yrityksen kehittämisen esteeksi. Puute ammattitaitoisesta työvoimasta tulee pahenemaan suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle.

Toimialoittain rekrytointiongelmia koettiin eniten rakentamisessa ja jossakin määrin myös teollisuudessa kaupan ja palvelujen toimialoihin verrattuna. Kun suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle, teollisuudessa ja rakentamisessa on erittäin merkittäviä rekrytointiongelmia. Näille aloille tulisi saada hyvin koulutettua ja motivoitunutta työvoimaa perinteisiin ammattitehtäviin.

Kaikista rekrytointiongelmista kaksi kolmasosaa kohdistui työntekijöihin ja viidesosa toimihenkilöihin. Rakentamisessa työntekijöiden rekrytointiongelmia oli huomattavan paljon (85 %). Pidemmällä 5–10 vuoden aikajänteellä työntekijöiden rekrytointiongelmat todennäköisesti pahenevat, koska uutta työvoimaa koulutetaan työntekijätason tehtäviin vähemmän kuin aiempina vuosina. Suomessa korkeakoulutettuja valmistuu aiempaa enemmän joka johtaa pahenevaan työntekijätasoisten tehtävien rekrytointiongelmiin.

Rakennusteollisuus RT ry

Rakentamisen työvoimantarve riippuu taloudellisesta kehityksestä. Mikäli taloudellinen kehitys kääntyy laskuun, rakentaminen ja työvoiman tarve vähenee. Tällä hetkellä ei ole näkyvissä merkittävää rakentamisen vähenemistä aiheuttavaa taloudellista tekijää. Asuntojen rakentamistarve säilyy suurin piirtein nykytasolla seuraavat 20 vuotta.

Työvoiman poistumasta johtuva tarve on hyvin ennakoitavissa. Työnjohdon kohdalla pelkän poistuman kattaminen tarkoittaa merkittävää työnjohdon rekrytoinnin lisäämistä välittömästi. Määrälliseen muutokseen vaikuttava rakentamisen volyymin ennakoiminen 5–10 vuoden päähän on jo huomattavasti vaikeampaa.

Työvoimapula on tällä hetkellä eräs suurimmista tuotannon esteistä rakennusalalla. Mikäli riittävää työvoimaa ei ole käytettävissä, ei tarjouksia rakennusurakoista anneta. Tällä hetkellä on esimerkkejä, että asuntorakennuttajat eivät ole saaneet urakkatarjouksia kyselyihinsä. Mikäli kysyntä pysyy edelleen korkeana eikä kohteita pystytä työvoimapulan vuoksi toteuttamaan, asuntojen hintataso nousee.

Korjausrakentamisen suhteellinen osuus jatkaa kasvuaan. Korjausrakentamisessa monitaitoisten rappareiden, muurarien, tasoitemiesten, maalarien, kirvesmiesten, peltiseppien ja lvi-asentajien tarve korostuu. Korjausrakentamisen lisääntymisen ja kiinteistöjen ylläpidon kasvun takia resursseja tulee lisätä työnjohto- ja muihin esimiestehtäviin.

Kovin työvoimapula kohdistuu työnjohtoon. Rakennusalalla on tällä hetkellä ammattikorkeakouluissa n. 800 aloituspaikkaa ja vuosittain valmistuu runsaat 500 insinööriä. Koulutuksen hyötysuhde on alan tarpeen kannalta huono. Valmistuneiden määrä ei tällä hetkellä kata alalta poistuvien insinöörien ja rakennusmestarien määrää. Muutaman vuoden sisällä poistuma nousee vuositasolla tuhanteen. Valmistuneiden määrää on pystyttävä nostamaan. Rakennusalan aloituspaikkoja on edelleen lisättävä, jotta pystyttäisiin kattamaan edes poistuma. Koska korjausrakentamisessa korostuu työnjohdon asema, ei pelkkä poistuman kattaminen riitä, vaan pätevän työnjohdon määrää tulisi lisätä. Tilanne talotekniikan alalla on samankaltainen.

Myös ammattitaitoisen työntekijöiden saaminen alalle vaikeutuu. Rakennusalaa ei vielä koeta riittävän vetovoimaiseksi ja hyvän toimeentulon turvaavaksi alaksi. Rakennusalan vaatimaton suosio, huolimatta aivan viimeaikaisesta positiivisesta kehityksestä, ei turvaa riittävän motivoituneen opiskelija-aineksen tuloa alalle. Tämä koskee sekä toisen asteen että ammattikorkeakoulutason koulutusta. Molemmilla tasoilla myös koulutuspaikkoja on liian vähän ja ne ovat rakentamisen vilkkauteen verrattuna sijoittuneet vääriin paikkoihin. Tältä osin ongelma on monitahoisempi, koska koulutuksen sijoittaminen paikkakunnalle, jossa rakennetaan riittävästi, ei välttämättä turvaa riittävä hakija-aktiivisuutta.

Ammattiin valmistuneiden siirtyminen työelämään tulisi tapahtua tehokkaasti. Työvoiman liikkuvuutta tulee lisätä ja työttömyysturva- ja muita sosiaali-turvamekanismeja kehittää.

Rakennusliitto ry

Alalla on paljon työvoimaa, jota ei osata käyttää tehokkaasti. Vain muutaman kuukauden vuodessa työllistyviä on kymmeniä tuhansia. Rakennusalan työntekijöiden eläkevakuuttavan Eteran vuosikirjan 2004 mukaan alalla oli 116 858 työntekijää, joista n. 31 000 työskenteli 12 kuukautta vuodessa ja n. 44 000 10–12 kuukautta. Saatavuusongelmia on kausiluonteisesti, esim. julkisivuremontteihin tulee työvoimaa säännöllisesti keväisin ulkomailta. Myös muilla alan ammattilaisilla on kevään, kesän ja alkusyksyn aika kiireistä, ja siksi korjaustöiden ajankohdat tulisi rytmittää tasaisemmin koko vuodelle. Liiton mukaan rakennusyritykset eivät ole jättäneet yhtään rakennusta rakentamatta työvoimapulaan vedoten. Olisi lyhytnäköistä virittää tuotanto korkeimman mahdollisimman kysyntäpiikin mukaan.

Liitto pitää ilmeisenä, että raskaita rakennusten runkotöitä, infrastruktuuria ja voimalaitoksia tekeviä ammattitaitoisia ammattimieskuntia on tulevaisuudessa vähän. Perinteisiä kirvesmiesten, raudoittajien ja betonimiesten työkuntia ei ole viime vuosina suosittu eikä urakkatyökauppoja ole tehty tarpeeksi. Tämä on vähentänyt tehokkaan rakennustyön tarjontaa. Alalta on katkaistu myös oppipoikaperinne, joka on johtanut siihen, että ammattioppilaitoksen käyneitä nuoria ei ole harjaantunut vaativiin runkotöihin. Lautapoika- ja rautapoikakäytäntö pitäisi palauttaa, joka tarjoaisi monelle kirjoista kiinnostumattomalle henkilölle työtä.

Hyvin henkilöstöpolitiikkansa järjestäneillä yrityksillä ei juuri ole ongelmia työvoiman saatavuudessa. Eniten työvoimapu-

laa valittavat alihankkijat ja vuokrayritykset, joiden työsuhdeasiat ovat rempallaan. Ammattirakentajat karttavat näitä yrityksiä.

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Työmarkkinalaitos arvioi väestön ikääntymisen lisäävän työvoiman tarvetta terveyden- ja vanhustenhuollossa. Kunta- ja palvelurakenneuudistus voi pidemmällä aikavälillä vähentää lisähenkilöstön tarvetta. Kunta-alalla työskentelee n. 430 000 palkansaajaa. Kunnat ja kuntayhtymät ovat arvioineet henkilöstön kokonaismäärän vähenevän n. 15 000:lla vuoteen 2015 mennessä. Työmarkkinalaitos arvioi eläkepoistuman olevan vuoteen 2010 mennessä lähes 66 000 henkeä ja vuoteen 2015 yhteensä 147 000. Kunta-alan henkilöstön keski-ikä on korkea, koska 1970- ja 1980-luvulla palkattiin runsaasti uutta työvoimaa suurista ikäluokista eikä 1990-luvun lamavuosina vakinaista henkilöstöä irtisanottu.

Työmarkkinalaitos arvioi nuorempien ikäluokkien pienenemisen vähentävän päivähoito- ja peruskouluopetushenkilöstön tarvetta. Toisaalta maahanmuuttajaperheiden lasten kotouttamiseen ja oman äidinkielen opetukseen tarvitaan henkilöstöä. Toisen asteen koulutukseen ja aikuisväestön koulutukseen arvioidaan tarvittavan nykyistä enemmän työvoimaa.

Työmarkkinalaitoksen mukaan julkisuudessa on esitetty näkemyksiä, että kunta-alalla olisi työvoimapulaa tai ongelmia erityisesti terveydenhuollon henkilöstön saatavuudessa. Terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa työskentelee henkilöstöä enemmän kuin koskaan, 56 % kunnallisesta henkilöstöstä. Tiettyihin erityisosaamista vaativiin tehtäviin (esim. erikoislääkärit tai erityissosiaalityöntekijät) on alueellisesti tai kausiluonteisesti vaikeuksia saada pätevää henkilöstöä.

Julkisten ja hyvinvointialojen ammattiliitto JHL ry

Kunnallisesta henkilöstöstä yli 80 % toimii sosiaali- ja terveydenhuollossa ja opetus- ja kulttuuritoimessa. Väestön ikääntyessä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysyntä kasvaa tulevina vuosina. Koko sosiaalipalvelujen kysynnän on arvioitu lisääntyvän kolmanneksella vuoteen 2020 mennessä, vanhusten laitospalveluissa kasvu on lähes 50 % ja kotipalveluissa n. 40 %. Terveydenhuollon työllisten määrä kasvaa nopeasti. Sosiaalihuollon henkilöstön määrän ennakoidaan kasvavan vuoteen 2015 mennessä n. 10 %, samalla kun yksityinen ja kolmas sektori tullee tuottamaan entistä enemmän palveluja. Kunnat tarvitsevat nykyisellä palvelurakenteella yksinomaan väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi henkilökuntaa v. 2020 runsaat 50 000 enemmän kuin v. 2006.

Terveydenhuollosta puuttuu lääkäreitä ja hoitajia ja nuorisotyössä pelätään työvoimapulaa. Hoito- ja palvelutyön ammattiryhmissä työvoiman kysynnän kasvu ja poistuma yhdessä lisäävät uuden työvoiman tarvetta. Työvoiman määrään vaikuttaa olennaisesti julkisen talouden kehitys. Sosiaali- ja terveydenhuollossa koulutetun työvoiman ja osaamisen kysyntä kasvaa tulevaisuudessa kaikkein voimakkaimmin vanhustyössä ja mielenterveys- ja päihdetyössä. Osaavasta, erikoistuneesta, monitaitoisesta ja itsenäiseen työhön pystyvästä työvoimasta on kasvavaa puutetta terveys- ja sosiaalialalla. Erikoisosaajien saatavuus on ollut jo pitkään ongelmallista useilla aloilla syrjäisemmillä seuduilla. Pieniin kuntiin on vaikea saada ammattitaitoista ja motivoitunutta henkilökuntaa.

Kunta-alan eläkepoistuma on huolestuttavan suuri teknisellä alalla (siivoojat, talonrakennusalan asiantuntijat ja kirvesmiehet). Hoiva-alallakin on ammattiryhmiä (osastonhoitajat, sairaala- ja hoitoapulaiset ja perhepäivähoitajat), joissa työntekijät ovat ikääntyneitä. Kaikkein paras tilanne eläkepoistuman kannalta on sivistysalalla.

Uhkana työvoimapulan kasvaessa voi olla kouluttamattoman työvoiman lisääntyminen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden ja potilaiden ongelmien monimuotoisuus ja asiakkaiden vaatimustason kasvu edellyttävät työntekijöiltä vankkaa ammattitaitoa.

Tehy ry

Yksityistäminen ja ulkoistaminen jatkuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Yksityistäminen lisääntyy kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ja lähivuosina eläkkeelle jäävän maksukykyisen ja yksityisiä terveyspalveluja käyttämään tottuneen väestön vuoksi.

Vuokratyövoima lisääntyy todennäköisesti lyhytaikaisten sijaisuuksien hoitamisessa.

Hoitotyössä ja sosiaalipalveluissa työvoiman tarve kasvaa. Ikääntyneiden määrän kasvaessa työvoimaa tarvitaan erityisesti vanhuspalveluissa. Potilaat ovat tulevaisuudessa entistä iäkkäämpiä ja moniongelmaisempia. Vanhustyössä tarvitaan entistä enemmän alan erityisosaajia ja etenkin vanhustenhoitoon tarvitaan ammattikorkeakoulutuksen saaneita. Hoitoalan vakinainen varahenkilöstö tulee vakinaistaa, koska tulevaisuudessa ei ole korkeasti koulutettujen ammattilaisten reserviä. Koulutettu, tällä hetkellä hoitotyön ulkopuolella oleva hoitohenkilöstö on rekrytoitava terveydenhuoltoon mahdollisimman pian.

Työvoiman saatavuus tulee olemaan ongelmallista terveydenhuollon ammattiryhmissä (röntgen- ja laboratoriohoitajat), joista tällä hetkellä on alueellisesti pulaa ja joita on määrällisesti vähän.

Väestö tulee ennusteiden mukaan keskittymään kasvukeskuksiin. Haja-asutusalueilla on entistä enemmän vanhuksia ja terveyspalvelujen tarve lisääntyy samalla, kun näillä alueilla tulee olemaan pulaa työvoimasta. Lääkäreistä on pulaa jo tällä hetkellä haja-asutusalueilla.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Suuri työttömyys kertoo siitä, ettei työvoimasta ole yleisesti ottaen pulaa. Suuren työttömyyden perusongelma on työn kysynnän ja tarjonnan heikko kohtaanto, työllistymistä heikosti kannustava sosiaaliturvajärjestelmä ja liian hidas talouskasvu. Työvoiman saatavuusongelmat koskevat yleisesti kaikkien alojen korkean tason osaajia ja toisaalta matalan tuottavuuden ja matalampia palkkoja maksavien toimialojen työntekijöitä. Suhdanneluonteisia saatavuusongelmia on tällä hetkellä mm. rakennusalalla ja joillakin teollisuuden aloilla kuten telakka- ja metalliteollisuudessa. Pidemmällä aikajänteellä työvoimapula pahenee ja myös tuotantomenetykset kasvavat, kun työikäisiä siirtyy eläkkeelle enemmän kuin nuoria tulee työmarkkinoille.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry

Monet ammattikorkeakoulututkinnot ovat vakiinnuttaneet paikkansa työelämässä ja ovat tunnettuja monilla aloilla. Silti yleinen tietämys ammattikorkeakouluista ja käsitys valmistuvien osaamisesta on puutteellista tai perustuu ennakkoluuloihin ja vääriin käsityksiin. Tämä vaikuttaa työnantajien asenteisiin ja rekrytointikäyttäytymiseen.

Työvoiman saatavuutta vaikeuttavat ja edistävät tekijät

Työministeriö

Heikot työehdot ovat työvoiman saatavuusongelmien aiheuttaja osalla aloja. Paine kokoaikaisten osuuden vähentämiseen aiheuttaa epävarmuutta ja tämä ei houkuta nuoria. Työelämän kehittäminen on ensiarvoista, koska huononeva kehitys lisää poistumaa ja myönteinen lisää kiinnostusta työelämään. Saatavuusongelmia syntyy myös suhdanneja kausivaihteluista.

Lyhyellä aikavälillä nopeimpia tapoja edistää työvoiman saatavuutta ovat työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, ulkomainen työvoima, verotus, työvoiman liikkuvuutta edistävät ratkaisut ja työn ja työntekijöiden kohtaamista parantavat työvoimapalveluja koskevat ratkaisut.

Osa-aikatyöllisten kokoaikatyöllistyminen sisältää merkittävän työllistämispotentiaalin. Myös nuorten tulo ja poistuminen työmarkkinoilta on vaihtelua tasaava tekijä ja ylitöiden ja sivutöiden lisääminen täyttää kapeikkoja. Tärkeitä keinoja ovat myös henkilöstörakenteen järjestelyt yritysten sisällä, työvoiman ulkopuolella olevan osaamispotentiaalin kartoittaminen ja hyödyntäminen, työaikajärjestelyt. Myös työttömät ja vajaakuntoiset voivat olla erinomaisia osaajia oikeisiin tehtäviin osoitettuina. Työssä pysymisessä on edistytty, mutta siinä löytyy määrällisesti työttömyyden ohella kaikkein suurin potentiaali.

Muutosturvan edelleen kehittäminen on tärkeää, koska työvoimaa vähentäviltä aloilta voidaan nopein toimin siirtyä työvoimaa lisääville aloille. Työttömät eivät työllisty suoraan erityisosaamista vaativiin tehtäviin, joissa kysyntä kasvaa eniten. Siksi on tar-

peen saada aikaan liikkuvuutta, joka antaa tilaa työttömille työllistyä työhön, joka vastaa heidän osaamistaan ja toimii työelämään mukaan saamisessa välivaiheena. Tätä välivaiheena toimivaa työtä tarvitaan lisää.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Työperusteisen maahanmuuton lisääminen on merkittävä keino työn tarjonnan monipuolistamiseksi. Työmarkkina-alueiden laajentaminen mm. verohelpotuksin helpottaisi työn kysynnän ja tarjonnan kohtaamista ja maaseudun asuttuna pysymistä.

Työssä jaksaminen ja hyvinvointi liittyvät läheisesti tuottavuuteen. Yrityksissä pyritään työn organisointiin, joka olisi mahdollisimman tehokas ja tuottavuutta lisäävä ja joka samalla mahdollistaisi sen, että henkilöstö voisi käyttää ja kehittää osaamistaan jatkuvasti. Yhteistyötä on tehostettava työssä jaksamisen ja hyvinvoinnin, organisaatioiden ja johtamisen kehittämisen alueilla.

Työvoima- ja koulutustarvetiedustelun (TE-keskukset ja työvoimatoimistot) tulokset tulee hyödyntää ja kytkeä nykyistä paremmin hallinnon päätöksentekoon ja strategiseen suunnitteluun tulevaisuudessa. Yritysten verkostoitumisen ja elinkeinorakenteen muutosten ennakoimisessa tarvitaan enemmän yhteistyötä yhteisten tietohankintojen ja tietojärjestelmien toteuttamisessa eri ministeriöissä.

Opetushallitus

Työvoiman saatavuutta voidaan edistää voimistamalla alueellista ennakointia ja vahvistamalla työnantajien ja oppilaitosten välistä yhteistyötä on vahvistettava. Opiskelun tavoitteita tukevan työssä oppimisen edistämiseksi työnantajille on tuettava nykyistä enemmän ja annettava koulutusta opiskelijoiden ohjaamiseksi. Yritykset pystyvät tuomaan opiskelijoiden arkeen kokemusperäistä ja käytännönläheistä tietoa edustamastaan ammattialasta ja yrittäjyydestä. Koulujen ja oppilaitosten tulee tehdä entistä tiiviimmin yhteistyötä työvoimahallinnon edustajien kanssa.

Elinkeinoelämän Keskusliitto

Työnhakijoiden puutteellinen ammattitaito oli yleisin syy rekrytointivaikeuksiin EK:n jäsenyrityksissä. Osaamisen puute voi johtua ammatillisen koulutuksen, työssä tarvittavan erikoisosaamisen tai työkokemuksen puutteellisuudesta. Ammatillisen osaamisen ja työkokemuksen puute korostuvat rekrytointivaikeuksien syinä teollisuudessa (74 %) ja rakentamisessa (69 %) selvästi enemmän kuin palveluissa (44 %). Yksityisillä palvelualoilla rekrytointivaikeuksien syynä olivat joka kolmannessa tapauksessa työpaikkaan liittyvät tekijät, joita ovat työpaikan sijainti ja kulkuyhteydet, alan tai yrityksen imago sekä työaikaan ja palkkaukseen liittyvät syyt.

Työvoiman määrää voidaan lisätä pidentämällä työuria niiden molemmista päistä. Siihen tarvitaan korkeatasoisen ennakoinnin ja oppilaitosten kehittämisen lisäksi työhön kannustavat opintoetuus- ja eläkejärjestelmät.

Suomen tulisi aloittaa aktiivisen ja työperusteisen maahanmuuton ohjelman toteuttaminen. On panostettava maahanmuuttajille myönteisen ilmapiirin rakentamiseen edistämällä monikulttuurisuutta ja puuttumalla syrjintään. Työssä viihtymistä ja työn tuottavuutta voidaan parantaa kehittämällä työnantajien valmiuksia johtaa monikulttuurisia työpaikkoja.

Suomen Yrittäjät

Keskeisimmät rekrytointiongelmien syyt keväällä 2006 tehdyssä kyselyssä olivat työkokemuksen puute ja puutteellinen koulutus. Puutteellista työkokemusta tulisi vähentää suosimalla yhä enemmän tulevaisuudessa koulutukseen liittyviä työharjoitteluja, lisäämällä ja tehostamalla oppisopimuskoulutusta ja kannustamalla opiskelemassa olevia oman alan työharjoitteluun. Puutteellisessa koulutuksessa on kyse yhtäältä väärälle alalle annetusta koulutuksesta ja toisaalta nykyisen työelämän vaatimuksiin vanhentuneesta koulutuksesta. Koulutuksen sisältöjä tuleekin pyrkiä tarkentamaan nykyistä paremmin todellisia tarpeita vastaaviksi.

Rakennusteollisuus RT ry

Rakennusalalla vuokratyövoiman käytön lisääntymisen syynä erityisesti työntekijätehtävissä on työvoimapulan lisäksi tarjolla olevien työnvälityspalvelujen puutteellisuus. Joissakin tapauksissa työvoimanvuokraus on ainoa mahdollisuus saada työvoimaa. Työvoimavuokrauksen kautta saatavan työvoiman ammattitaitotaso on joskus heikko ja sen vuoksi työvoiman vuokraus on työhuippujen tasaamisen väline.

Työttömien työllistämisessä on tärkeää, että työntekijän osaaminen selvitetään oikein, kun hänet kirjataan työttömäksi työnhakijaksi. Kun työntekijän ammattitaito on selvitetty oikein, turvataan se, että häntä myös tarjotaan hänelle sopiviin avoimiin työpaikkoihin. Mikäli näin ei tapahdu, työntekijöitä tarjotaan töihin, jotka eivät sovi hänelle, eikä työsuhdetta synny tai se päättyy koeaikana. Samalla työnantajien luottamus työvoimatoimistojen kykyyn hoitaa perustehtäväänsä, työnvälitystä, heikkenee ja työnantajat turvautuvat korvaaviin työvoimalähteisiin kuten työvoiman vuokrausyrityksiin.

Muilta aloilta työttömiksi siirtyvien työnhakijoiden hakeutuminen rakennusalalle on järjestettävissä tehokkaan työvoimapoliittisen koulutuksen avulla. Koulutuksen tulee aina olla tutkintoon, vähintäänkin perustutkintoon, johtavaa. Koulutus tulee toteuttaa läheisessä yhteistyössä rakennusalan yritysten kanssa, jolloin työllistyminen voi parhaassa tapauksessa alkaa koulutuksen aikana. Koulutuksen sisältöä ja niiden järjestäjien ammattitaitoa on jatkuvasti kontrolloitava ja koulutuksen tasoa on nostettava.

Rakennusliitto ry

Osaavan työvoiman saatavuuteen vaikuttaa yritysten henkilöstöpolitiikan laatu, josta esimerkkinä on työterveyshuolto. Liitto arvioi, että ainakin puolet rakennusalan työntekijöistä on vailla asianmukaisesti toimivaa työterveyshuoltoa. Myöskään vuokratyövoiman lisääntyminen ei houkuta työntekijöitä.

Alan palkkataso on vaatimaton, kun huomioidaan työskentelykuukausien määrä, ammattitaitovaatimukset ja ammatin rasittavuus. Rakennusalalla on myös monikertainen työtapaturmariski muuhun teollisuuteen verrattuna. Urakoiden pilkkomisen, ketjuttamisen ja aikataulujen kiristämisen aiheuttamat laatuongelmat työntävät alalta osaajia.

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Kunnallisten palvelujen tiukka normiohjaus ja lakiin perustuvat kelpoisuusvaatimukset asettavat rajoituksia palvelujen kehittämiselle, henkilöstön urakehitykselle ja työvoiman rakenteelle etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tätä sääntelyä tulisi arvioida kokonaisuudessaan uudelleen.

Julkisten ja hyvinvointialojen ammattiliitto JHL ry

Hoiva- ja hoitotyön työvoiman saatavuudessa korostuvat tulevaisuudessa työviihtyvyys, työkyky ja työssä jaksaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisen työvoiman saatavuuteen voi vaikuttaa alan työntekijöiden kokema heikko yhteiskunnallinen arvostus, epäoikeudenmukainen ja heikko palkka, kiireestä aiheutuvat fyysinen ja psyykkinen väsymys ja näihin tekijöihin kytkettynä työn vastuullisuus. Lähihoitajan työtehtävissä työviihtyvyyttä, työkykyä ja työssä jaksamista haittaavat eniten huono työnjohto, työn organisoimisen heikkoudet ja työn perinteinen hierarkkinen organisointi. Palkka on keskeisin niistä tekijöistä, jotka saavat lähihoitajat tekemään ammatin jättämispäätöksen.

Koulutus ja hyvä osaaminen parantavat palkkakehitystä ja työllistymismahdollisuuksia ja lisäävät mahdollisuuksia ammatilliseen liikkuvuuteen. Kouluttautuminen näyttää lisäävän työssäkäyntiä työuran loppupäässä ja lyhentävän työttömyysjaksoja työuran aikana. Koulutusinvestoinnit lisäävät teknologista osaamista ja helpottavat teknologian leviämistä kansantaloudessa. Koulutusinvestoinneilla on tuottavuutta parantava vaikutus.

Nuoria on kannustettava aloille, joilla työvoimapula uhkaa aikaisemmin, muuttamalla nuorten asenteita kuntaa ja valtiota kohtaan työnantajina. Julkisella sektorilla on iso haaste työnantajakuvansa parantamisessa. Työnantajankuvan parantamiseksi on hyvä tutustuttaa ja ohjata opiskelijoita työn monipuolisuuteen ja sisältöihin. Sosiaali- ja terveysalalla on paljon positiivista, joka ei näy valitettavasti

julkisuudessa, kuten hyvä perustutkinnon suorittaneiden työllisyystilanne.

Kotimaisen työvoiman tarjonnan niukentuessa työvoimakilpailussa menestyvät työnantajat, jotka kehittävät tietoisesti maahanmuuttajien rekrytointia. Ulkomaalaiset työntekijät puolestaan tarvitsevat suomen kielen ja kulttuurin opetusta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Maahanmuuttajille suunnatun kieli-, perehdyttämis- ja täydennyskoulutuksen avulla tuetaan mahdollisuuksia siirtyä muihin tehtäviin.

Tehy ry

Nuoret alalle valmistuneet eivät koe terveysalan palkkausta ja työympäristöä houkuttelevana. Työnantajat eivät panosta rekrytointiin ja työsuhteen ehtojen kohentamiseen sopimusten mahdollistamissa puitteissa. Työnantajan tulisi panostaa pysyvään varahenkilöstöön ja vakinaistaa osa jatkuvista pätkätöistä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa työvoimapulaan löytyy nopeimmin ratkaisu peruspalkkatasoa korottamalla. Kohtuuhintaiset työsuhdeasunnot, tieto turvatusta ja pitkäkestoisesta työsuhteesta, täydennyskoulutusmahdollisuudet ja työnantajan tuki kouluttautumiseen ovat myös tärkeitä. Sosiaali- ja terveysalan työ on henkisesti ja fyysisesti raskasta ja tästä syystä vaikutusmahdollisuudet omaan työhön, työaikaan ja työolosuhteisiin ovat tärkeitä.

Työttömyyskorvauksen saamisen hitaus ei mahdollista henkilöstön saatavuutta nopeasti ilmenneisiin ja lyhyisiin sijaisuuksiin. Työttömyyskorvausten saantia tulee nopeuttaa ja järkiperäistää.

Maahanmuuttajien työllistymisen suurin este sosiaali- ja terveysalalle on puutteellinen kielitaito. Maahanmuuttajien ammatillinen pätevyys on mahdollista päivittää suhteellisen helposti. Maahanmuuttajien täydennys- ja kielikoulutus tulee keskittää yhteen ammattikorkeakouluun.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Korkean tason osaajien saatavuusongelmat johtuvat osaajien vähyydestä. Heikomman tuottavuuden alat eivät kykene palkoillaan kilpailemaan aina edes matalimman koulutustason työntekijöistä, koska sosiaaliturva tarjoaa lähes saman, ellei paremman hyvinvoinnin.

Työvoiman saatavuusongelmia helpottanee merkittävästi EU-maiden työvoiman vapaan liikkuvuuden voimaantulo Suomessa. Käytännössä työvoiman liikkuvuutta voi rajoittaa asuntomarkkinatilanne.

Koulutuksen suuntaaminen työelämän lähitulevaisuuden tarpeisiin

Työministeriö

Lähivuosina on tärkeää huolehtia korkeakoulutusta vaativasta osaamisesta ja suorittavan työn perusammattiosaamisesta. Koulutuksen uudelleen suuntaamista jarruttavat koulutusjärjestelmän rakenteet ja epävarmuus tulevasta, joka aiheuttaa varovaisuutta muutosten suhteen.

Koulutusaloittain on koulutuksen lisäämistarpeita sosiaali- ja terveysalalla ja tekniikan ja liikenteen alalla. Kulttuuriala ja matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla työllisyys lisääntyy, mutta koulutustarjontaa on ollut jopa yli tarpeen. Kaupan ja hallinnon alalla on myös lisäystarpeita, mutta alan työpaikat myös vähenevät. Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus ja oppisopimuskoulutus ovat keskeisiä sopeuduttaessa rakennemuutokseen ja nopeisiin vaihteluihin. Koulutukseen tulee panostaa riittävästi, ettei koulutuksen taso ja vaikuttavuus heikkene.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Tulevaisuudessa on entistä tärkeämpää huolehtia siitä, että koulutus ja työmarkkinat pystyvät vastaamaan osaavan työvoiman kysyntään. Rekrytointiongelmat ovat jo nyt kasvussa ja nousemassa entistä suuremmaksi ongelmaksi. Osaavan työvoiman puute uhkaa muodostua talouskasvun ja alueellisen kehityksen rajoitteeksi. Toimintaa joudutaan siirtämään ulkomaille ja lisäämään ulkomaisen alihankinnan käyttöä.

Uusia työpaikkoja syntyy eniten erityisosaamista vaativiin tehtäviin, joissa työn tuottavuus on korkeampi. Ammattitaidon ja osaamisen jatkuva kehittäminen läpi työuran vähentää työttömyysriskiä ja edistää työssä jaksamista ja viihtymistä. Koulutus

työikäisen aikuisväestön osaamisen kehittämiseksi on luontevinta järjestää työn ohessa. Väestön parempi koulutustaso lisää joustavuutta, koska erikoistuminen on helpompaa. Koulutustarpeiden systemaattinen ennakointi edistää työvoiman kysynnän ja työn tarjonnan tasapainoa.

Opetushallitus

Oppilaanohjauksen ja opinto-ohjauksen painopisteen tulisi olla entistä enemmän opiskelijoiden yksilöllisten valmiuksien kehittämisessä. Perusopetuksessa tulisi entistä enemmän kehittää toiminnallisia ja työpainotteisia opetus- ja työskentelymenetelmiä. Ilman koulutuspaikkaa jääneille nuorille, joilla on puutteita tiedollisissa tai taidollisissa valmiuksissa, tulee tarjota enemmän mahdollisuuksia harjaantumiseen näissä taidoissa.

Erityisesti oppisopimuskoulutus on osoittautunut merkittäväksi väyläksi henkilölle hankkia ja uudistaa osaamistaan ja samalla työllistyä. Ongelmana on oppisopimuspaikkojen riittämättömyys.

Ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävällä rahoitusjärjestelyllä koulutusta pyritään suuntaamaan työelämän tarpeiden mukaan. Ammatillisiin perustutkintoihin elokuussa 2006 liitetyn näyttöjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa ja kehittää ammatillisen koulutuksen laatua. Uudistuksella pyritään lähentämään ammatillista koulutusta ja työelämää toisiinsa sekä varmistamaan, että se tuottaa työelämän edellyttämää osaamista ja tuo työelämän edustajat mukaan ammattitaidon arviointiin.

Ammatillisesta erityisopetuksesta valmistuneiden työhön sijoittumista voidaan tehostaa. Uusille koulutusaloille suuntautuminen mahdollistuu, mikäli asenteet erityisopiskelijoiden kouluttamisesta kaikille koulutusaloille saadaan yleisesti hyväksyttyä ja tulosohjauksessa huomioiduksi.

Hyvä ammatillinen kielitaito tukee maahanmuuttajien työllistymistä. Kielen oppimisen joustavia tapoja ammatillisissa opinnoissa ja työpaikoilla on lisätty, mutta niitä on syytä parantaa. Oppisopimuskoulutuksen käyttöä on myös lisättävä maahanmuuttajien koulutuksessa.

Akateemisten maahanmuuttajille järjestetään nykyisin projektituella täydennyskoulutusta. Projektituen sijaan työllistymisen parantamiseksi tarvitaan pysyvämpi järjestelmä. Yliopistojen mukaan saaminen tutkintojen joustavaan täydentämiseen on tärkeää. Tutkintojen tunnustamisen on oltava joustavaa ja mahdollistettava nykyistä paremmin pätevyyksien hankkiminen.

Siirtyminen koulutusalalta toiselle olisi saatava entistä joustavammaksi, jotta opiskelijat välttävät turhan odottelun yhteishaun välillä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Kansainvälistyminen, työelämän nopea muutos ja uudet osaamisvaatimukset edellyttävät koulutuksen rakenteiden ja sisältöjen jatkuvaa kehittämistä. Koulutuksen aloituspaikat on mitoitettava koulutusasteilla ja -aloilla niin, että valmistuneiden määrät vastaavat nykyistä paremmin elinkeinoelämän tulevia tarpeita. Yhteistyö oppilaitosten ja elinkeinoelämän välillä on ensiarvoisen tärkeää koulutuksen sisältöjen kehittämisessä. Opettajilla on oltava riittävä työelämän tuntemus. Elinkeinoelämä voi antaa oman panoksensa opettajakoulutuksen kehittämiseen mm. osaamistarpeita muovaavien kehitystrendien ennakoijana ja tulkitsijana sekä työelämän tuntijana.

Pienenevät nuorisoikäluokat pakottavat uudistamaan koulutusjärjestelmän rakenteita. Vapautuvat voimavarat on käytettävä nykyistä tehokkaammin koulutuksen edelleen kehittämiseen ja laadun nostamiseen. Koulutuksen laadukkuus on ydinkysymys kaikilla koulutusasteilla. Korkea laatu edellyttää, että huolehditaan riittävistä koulutusresursseista ja opettajien perus- ja täydennyskoulutuksesta.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Työhallinnon ohjaus- ja neuvontamahdollisuuksia on syytä parantaa ja lisätä yhteistyötä opetushallinnon kanssa. Erityisesti vähemmän koulutusta saaneiden kohdalla tarvitaan tehostettua ohjausta, jotta eri koulutusvaihtoehdot voidaan selvittää ja samalla tukea asiakkaan motivoitumista.

Rakennusteollisuus RT ry

Rakennusalalla suhdanteet vaihtelevat, joskus merkittävästikin. Suhdannevaihtelujen vuoksi ei koulutuspaikkojen määrää tule muuttaa, vaan päätökset on tehtävä pitkä aikajänne huomioiden. Suurin osa rakentamisesta tapahtuu ns. ruuhka-Suomessa. Ammattioppilaitosten aloituspaikkamäärä Uudellamaalla on työvoimatarpeeseen nähden liian pieni. Koulutusta tulisi rohkeasti suunnata nähtävissä olevan työvoiman tarpeen mukaan ja eri ammattiryhmien koulutusmääriä säilyttävän tai muuttavan edunvalvonnan merkitystä tulisi vähentää.

Rakentamisessa edellytetään työntekijöiltä laaja-alaista osaamista. Työnjohtoresurssien vähentyessä työntekijöiden on entistä enemmän otettava vastuuta omasta työstään. Itseohjautuvien työryhmien käyttö lisääntyy. Rakentamisen monimuotoistuessa myös suunnitteluun on panostettava aikaisempaa enemmän. Rakennesuunnittelijoista on jo nyt pulaa ja pula kasvaa tulevaisuudessa.

Rakennusala ja lvi-ala tarvitsevat nykyisen koulutuksen lisäksi oman ammattikorkeakoulutasoisen työnjohdon tutkinnon, koska nykyisen amk-insinöörikoulutuksen kautta ei saada työmaille riittävästi motivoituneita työnjohtajia. Nykyisen rakennusalan amk-koulutuksen aloituspaikkojen nostaminen 1 100:aan vuoteen 2008 mennessä on oikeansuuntainen toimenpide. Mikäli koulutuksen hyötysuhde ei parane, ei aloituspaikkojen nostaminen suunnitellulla tavalla riitä kattamaan poistumaa. Myös toisen asteen koulutuksessa tulisi rakennusalojen aloituspaikkoja lisätä.

Korkea-asteen koulutus muuttuu liian hitaasti eikä pysty tällä hetkellä vastaamaan työelämässä tapahtuviin muutoksiin. Esimerkkinä tästä on rakennusalan työnjohtajapula, joka osittain johtuu siitä, että nykyinen ammattikorkeakoulutus ja asenteet suosivat muita rakennusalan teknisiä tehtäviä kuin työnjohtotehtäviä. Merkittävä osuus tässä on työmarkkinapoliittisella edunvalvonnalla, joka toimii muutoksen jarruna.

Aikuisten näyttötutkintojärjestelmä huomioi hyvin työelämän tarpeet ja sitä voidaan joustavasti muuttaa, joten sitä voidaan jatkuvan oppimisen välineenä kasvattaa nykyisestään.

Ammattitaitovaatimukset 5–10 vuoden päähän ovat melko hyvin ennakoitavissa. Korjausrakentamisessa vaaditaan monitaitoisuutta, ja korjausrakentamisen osuuden lisääntyessä tämä olisi huomioitava jo nyt toisen asteen koulutuksessa. Korjausrakentamisen osalta korkea-asteen koulutukselta edellytetään työnjohto- ja suunnittelutaitojen syventämistä.

Ulkomaisen työvoiman käytössä kielitaito on suurin ongelma. Rakennusalalla työskentelevän on osattava työmaalla käytettävä kieli. Tällä on ratkaiseva merkitys työn oikean suorittamisen ja työturvallisuuden kannalta.

Rakennusliitto ry

Liiton mukaan suuria muutoksia ei tule tehdä aloituspaikkamäärissä, vaikka jonkinasteinen joustavuus niissä on tarpeen. Alalla on yleensä menty metsään, kun työvoiman määrää, ammattitaitovaatimuksia ja koulutusta on ennakoitu. Liiton mukaan ennakointia näyttää säätävän päiväkohtainen tunnelma ja julkisuuden nostamat yksityiskohdat, ei vastuullinen suunnittelu.

Aikuiskoulutuskeskusten kurssit eivät juuri tasoita työttömien, maahanmuuttajien tai työvoimaa vähentävien alojen työntekijöiden tietä rakennusalalle. Kurssien laatua tulee parantaa näyttökoejärjestelmän perusteellisella käytöllä kurssiohjelmissa.

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Nuorisoasteen koulutusjärjestelmän rinnalla tarvitaan joustavaa aikuiskoulutusjärjestelmää, jossa voidaan kouluttautua uudelleen eri tehtäviin. Siirtymiä koulutusasteiden välillä tulisi helpottaa aiempien opintojen hyväksilukemisella.

Vanhustenhuolto ei ole kovin houkutteleva ala nuorison keskuudessa. Siihen tulisi suunnata joustavaa aikuiskoulutusta, joka mahdollistaa myös samanaikaisen työssäolon, esim. oppisopimuskoulutusta kehittämällä. Vanhustenhuoltoon on saatu aikuiskoulutuksella motivoitunutta työvoimaa esim. pääkaupunkiseudulla. Aikuisten mahdollisuuksia kouluttautua uudelleen toiseen ammattiin tulisi tukea enemmän ohjauksella ja palvelujen tarpeisiin räätälöidyllä koulutuksella.

Maahanmuuttaja- ja kansainvälistymiskysymykset vaativat ratkaisuja kielitaidon ja tutkintojen vertailun suhteen. Suomen tai ruotsin kielen koulutusta olisi lisättävä maahanmuuttajien vieraskielisiin ammattiopintoihin ja kulttuurien tuntemuksen opetusta ammatilliseen koulutukseen. Helsingin kaupunki on kouluttanut maahanmuuttajia räätälöidyillä koulutusohjelmilla mm. laitoshuoltajiksi, opettajiksi ja liikennelaitoksen kuljettajiksi.

Opetushallinnon kehittämissuunnitelman yhteydessä tehtäviä mitoitusratkaisuja ei pidä tehdä normatiivisiksi. Globalisaation tuomat toimiala- ja yritysrakenteiden muutokset ja kuntien palvelurakenteiden uudistuminen vaikuttavat niin nopeasti työvoiman kysyntä- ja tarjontatilanteeseen, että vanha ikäluokkaan perustuva koulutustarpeen arviointi ja vakioitu koulutuksen mitoitus ei ole riittävä.

Koulutuksen sisältö ei aina anna riittäviä valmiuksia hoitaa tutkinnon suorittaneelta edellytettäviä tehtäviä työelämässä. Ongelma on tullut esiin etenkin ammattikorkeakoulujen tutkinnoissa. Työelämän tarpeet ja koulutuksen sisällöt eivät kohtaa, eikä korkeakoulutukseen panostaminen koulutuspolitiikassa kaikilta osin vastaa työelämän tarvetta. Koulutuksen tulosohjaus on ristiriidassa työvoimatarpeiden kanssa. Kysyntälähtöinen koulutus edellyttäisi koulutusjärjestelmältä nopeampaa reagointia työvoimatarpeiden muuttuessa.

Nuorten asenteet vaikuttavat siihen, mihin hakeudutaan, eikä tieto ammattien muuttumisesta kaikilta osin tavoita opinto-ohjaajia ja nuoria koulutusuran suunnittelussa. Oppilaitoksista tulevat joudutaan kouluttamaan uudelleen työpaikoilla huolimatta siitä, että työssä oppimista ja työharjoittelua on kehitetty entistä tiiviimmässä yhteistyössä työelämän ja oppilaitosten välillä.

Kunnallisten palvelujen asiakaskunta muuttuu yhä moniongelmaisemmaksi ja työ monitaitoisuutta vaativaksi ja laaja-alaisemmaksi. Moniammatillinen työ on helpompaa, jos eri koulutusasteilla tehdään yhteistyötä jo koulutuksen aikana.

Julkisten ja hyvinvointialojen ammattiliitto JHL ry

Koulutuksen ja työn vastaavuus ei enää ole yksiselitteinen eikä koulutus valmista vain tiettyihin, tarkasti määriteltyihin ammatillisiin tehtäviin. Tulevaisuudessa koulutustarve kohdentuu nykyistä enemmän ammatti-, erikoisammattitutkinnon tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneisiin. Rakennemuutos on ollut arvioituakin voimakkaampaa, minkä vuoksi koulutuksessa tulisi olla uusia painotuksia. Kun talouskasvu perustuu entistä enemmän osaamiseen ja kokonaistuottavuuteen, on lyhytnäköistä ratkaista ongelmia vähentämällä koulutusta. Koulutuksen aloittaminen lähivuosina merkitsee työmarkkinoille tuloa vasta 2010-luvulla, jolloin poistuma työelämästä on suurimmillaan.

Sosiaali- ja terveysala tarvitsee pikaisesti johtamiseen liittyvää lisäkoulutusta. Alalla tapahtuu paljon muutoksia ja kehittämistyötä. Alan työyhteisöt on saatava hyvinvoiviksi, houkutteleviksi ja vetovoimaisiksi hyvällä esimies- ja johtamistyöllä.

Työn ohella tapahtuvien opintojen edistämiseksi tarvitaan omaehtoisen koulutuksen tukemistoimia. Joustavia koulutusmahdollisuuksia on voitava tarjota silloin, kun työntekijä haluaa täydentää pätevyyttään työssä, parantaa yleissivistäviä valmiuksiaan tai kouluttautua uuteen ammattiin. Valtiovalta ei ole kyennyt riittävästi rahoittamaan ja tukemaan työn ohella opiskelua. Nykyiset rahoitusmallit eivät välttämättä lainkaan tue eri toimialojen kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Koulutukseen osallistumista voitaisiin nostaa ja kohdentaa koulutus oikeudenmukaisemmin aikuiskoulutuksen rahoituspohjaa uudistamalla.

Tulevaisuudessa ammattien välinen liikkuvuus edellyttää koulutusjärjestelmältä joustavuutta. Hankittujen tietojen ja taitojen tulisi olla siirrettävissä joustavammin muihin ammatteihin. Koulutusjärjestelmä on nykymallissaan ehkä liian jäykkä. Uusien tutkintojen saaminen ammattitutkintojärjestelmään on vaikeaa, vaikka tarpeita ilmenee työelämässä. Koulutuksen antamia työelämävalmiuksia tulisi arvioida määrällisen ennakoinnin rinnalla, jotta opetuksen sisältö ja tavoitteet vastaavat tulevaisuuden muutoksia.

Koulutuksen ennakointi tulisi järjestää siten, että päätöksenteko tulee lähemmäksi alueellisia toimijoita. Ennakointimallia olisi kehitettävä myös siten, että se huomioi nykyistä paremmin aikuisten koulutustarpeet ja aikuiskoulutuksen tarjonnan.

Tehy ry

Lähihoitajan tutkinto tulisi arvioida kokonaisuudessa uudelleen rakenteen ja koulutusohjelmien osalta. Lähihoitajakoulutuksesta tulee irrottaa yleissivistävä osio siltä osin, kuin sitä edellytetään jatko-opintoihin, ja tehdä siitä oma työn ohella suoritettava osio. Tämä nopeuttaisi opiskelijoiden valmistumista ja siirtymistä työelämään. Lähihoitajakoulutuksessa ammatillisesti syventävä osaaminen on liian yleisellä tasolla ja osaamisen osuus on liian lyhyt. Vanhat tutkintonimikkeet (esim. lasten-, hammas- tai mielenterveyshoitaja) tulisi ottaa uudelleen käyttöön, jolloin palveluiden käyttäjät voivat helpommin vakuuttua alan henkilöstön pätevyydestä ja osaamisesta.

Ammatti- ja erikoisammattitutkinnot tulee rakentaa sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon osaamista lisääviksi jatkumoiksi. Näihin koulutuksiin ei tulisi hyväksyä opiskelijoita, joilla ei ole ammatillista perustutkintoa.

Ammattikorkeakoulututkinnoissa tulee löytää pedagogisesti hyväksyttäviä uudenlaisia ratkaisuja osaamista edistävän harjoittelun ohjaukseen ja kliinisten taitojen hallintaan. Ylempiä ammattikorkeakorkeakoulututkintoja tulee kehittää lainsäädännön osalta. Tilanne on kestämätön, jos kaikilla valmistuneilla – olipa kyseessä lääkäri tai suuhygienisti – on tutkintonimike ”sairaanhoitaja ylempi amk”. Tutkintonimikkeellä annetaan väärä signaali työelämälle. Ylempiin amk-tutkintoihin tulisi liittää automaattisesti korkeakoulujen arviointineuvoston akkreditointimenettely.

Opistoasteen tutkintojen suorittaneille tulee taata jatko- ja täydennyskoulutusmahdollisuus ammattikorkeakouluissa, mikä edellyttää asetuksen muutosta. Erikoistumisopintojen tulee olla akkreditoituja. Sosiaali- ja terveysalan n. 30 000 opistoasteen tutkinnon suorittaneilta terveydenhuollon laillistetulta ammattihenkilöltä on evätty mahdollisuus yhteiskunnan tukemaan pitkäkestoiseen lisä- ja täydennyskoulutukseen ja samalla heiltä on suljettu urakehitysmahdollisuudet.

Aikuiskoulutuksen aloituspaikkoja on lisättävä ikäluokkien koko, ylemmät amk-tutkinnot ja terveysalan erikoistumisopintojen tarve huomioiden. Terveystieteiden yliopistollista koulutusta tulee olla alueilla, joissa on opintoihin hakijoita. Helsingin yliopiston terveystieteiden maisteritutkinnon lakkauttaminen oli erittäin lyhytnäköistä ja koulutus tulisi käynnistää uudelleen.

Terveysalan korkeakoulutuksen duaalimalli on pidentänyt merkittävästi opiskeluaikoja. Tutkintojen niveltäminen, korvaavuudet ja hyväksilukeminen tulee ottaa eritystarkastelun kohteeksi säädellyissä ammateissa ja luoda toiminnallisesti järkevä ja taloudellinen malli.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksessa ei huomioitu tutkinnon jälkeisen osaamisen täydentämistä ja syventämistä riittävästi. Tutkinnon jälkeistä lisä- ja täydennyskoulutusta tulee kehittää, jolloin osaamista voidaan suunnata oikein lyhyelläkin aikavälillä.

Ammattitaitovaatimusten jatkuva seuranta edellyttää oppilaitoksilta työelämän systemaattista palautejärjestelmää. Pitkäkestoisen ja systemaattisen seurannan tuottama informaatio puuttuu, vaikka palautetta ja yhteistyötä on. Hoitokäytäntöjen muutokset ja uudet hoitolaitteet edellyttävät systemaattista erikoistumista ja täydennyskoulutusta. Opetusministeriön tulee varmistaa määrällisesti pienten erikoisalojen (esim. röntgenhoitajat ja bioanalyytikot) koulutuksen riittävyys. Näillä aloilla on puutetta ammattiosaajista jo tällä hetkellä. Aikuiskoulutuksen paikoista tulee varata erillinen kiintiö erikois- ja täydennyskoulutuksen tarpeisiin. Aloituspaikkoja tulee lisätä ammattikorkeakoulujen erikoistumisopinnoissa ja ammatti- ja erikoisammattitukinnoissa.

Vanhustyön osaamisen tason varmistamiseksi toisen asteen koulutuksessa ja ammattikorkeakoulutuksessa tutkinnon jälkeistä lisä- ja täydennyskoulutusta tulee kehittää, jolloin voidaan reagoida suhteellisen nopeasti muuttuviin tarpeisiin.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Koulutuksen painopistemuutokset vaikuttavat työvoiman tarjontaan vasta pitkällä viiveellä. Tämä merkitsee, että koulutustarpeita täytyy ennakoida pitkälle tulevaisuuteen. Käytännössä tämä ei ole onnistunut kovin hyvin, koska yritystoiminnan tarpeet harvoin seuraavat tarkalleen ennakoituja kehitystrendejä. Toinen koulutuksen suuntaamiseen vaikuttava tekijä on oppilaitosten aloituspaikkojen mitoitus. Eri alojen koulutuksen aloituspaikkojen mitoitus ei nykyisin seuraa riittävästi koulutustarpeista tehtyjä arvioita, koska koulutuksen rahoitusjärjestelmä ei oppilaitoksia tähän erityisesti kannusta.

Työvoiman ja koulutustarpeiden ennakointi on haastavaa, koska ennusteissa täytyy arvioida sekä talouden kasvua ja työvoiman kysynnän kehitystä toimialoittain että väestön ja työvoiman tarjonnan kehitystä pitkälle tulevaisuuteen. On syytä epäillä, että hiljattain tehdyt ja tekeillä olevat työvoiman ja koulutustarpeiden pitkän ajan ennakoinnit menevät harhaan osin talouden ja tuottavuuden kasvun ja työvoiman kysynnän ennustevirheiden takia ja osin sen takia, että laskelmissa lähdetään virallisista väestöennusteista, jotka ovat historiassa järjestelmällisesti aliarvioineet nettosiirtolaisuutta ja väestön kasvua.

Viime aikoina on korostettu koulutuksen painopisteen osittaista siirtämistä korkeakoulutuksesta mm. teollisuuden tarvitsemien ammattiosaajien koulutukseen. Ongelmana ovat suorittavan työn ammateissa palkat, jotka eivät tarjoa riittävän suurta kiihoketta hakeutua työmarkkinoille.

Koulutustarpeiden suunnittelussa ei ole riittävästi varauduttu ulkomailta Suomeen muuttavien kouluttamiseen suomalaiseen työelämään.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry

Ikäluokkien pienenemisen vuoksi aloituspaikkamääriä korkeakoulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa on syytä tarkistaa. Paikkoja voidaan siirtää aikuiskoulutukseen ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin, sillä jatkuva itsensä kehittäminen työelämässä siirtää koulutuksen painopistettä enemmän aikuisten, jo työelämässä olevien kouluttamiseen.

Ammattikorkeakouluverkostoa tulee yhteistyössä ylläpitäjien kanssa kehittää siten, että se koulutettavien ikäluokkien pienentyessä tarjoaa toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset kansainväliset ja kansalliset laatuvaatimukset täyttävälle opetukselle, tutkimus- ja kehitystyölle sekä aluekehitystyölle.

Tutkintoon johtavassa korkeakoulutuksessa tehtävät muutokset näkyvät aikaisintaan viiden vuoden kuluttua, joten nopeisiin muutoksiin vastaaminen on vaikeaa. Ammattikorkeakoulut voivat kuitenkin reagoida muutoksiin keskimääräistä joustavammin suuntaamalla loppuvaiheen opintoja työelämän tarpeiden mukaisesti. Samoin muunto- ja täydennyskoulutuksella sekä työelämälle räätälöidyillä koulutuksilla voidaan saavuttaa nopeammin ja parempia tuloksia.

Ammattikorkeakoulutuksesta tulisi ehdottomasti poistaa ns. pakkohaku eli alle 25-vuotiaiden hakeutuminen koulutukseen työmarkkinaetuuden saamisen turvaamiseksi. Tasa-arvoiseen korkeakoulujärjestelmään ei kuulu tällainen hakumenettely.

Ammattikorkeakouluissa tulisi panostaa opintojen ohjaukseen. Monet opiskelijat kokevat, etteivät saa riittävästi tukea ja ohjausta opintojen loppuun saattamiseksi. Riittävällä opintojen ohjauksella voidaan vähentää keskeyttämisiä sekä nopeuttaa opiskelijoiden valmistumista ja siirtymistä työelämään.

Ennen ammattikorkeakoulujärjestelmän syntyä käytössä ollut budjettirahoitteinen järjestelmä opettajien työelämäharjoittelua varten tulisi ehdottomasti elvyttää.

Työvoimatoimistojen toiminnan arviointi

Työministeriö

Työvoimapoliittisen toimien vaikuttavuutta on tarpeen tarkastella välittömän tai melko pian tapahtuva työllistymisen, työmarkkinavalmiuksien säilymisen ja kehittämisen ja syrjäytymisen ehkäisyn ja tukityön merkityksen kannalta. Tukityö on tärkeä työttömälle ja hänen taloudelleen, ja siitä syntyvät

työn tulokset, verotulo ja työttömyysturvan säästöt ovat tuen vastapainona.

Työministeriön mukaan työnhakusuunnitelman ja siihen sisältyvän työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin tavoite on tukea työnhakijan työllistymistä. Haasteena on lisätä työnhakusuunnitelmien suunnitelmallisuutta, sopia suunnitelmassa, mitä työpaikkoja työnhakija hakee ja seurata työnhaun onnistumista. Työministeriössä on suunnitteilla työnhakusuunnitelmien selkiinnyttäminen ja niiden laatimista helpottava tekninen kehittäminen. Työn hakeminen tai toimenpiteiden oikea-aikainen kohdentuminen korostuu myös hankkeessa, jossa työministeriö kehittää työttömiä työnhakijoita varten heti työttömyyden alkuvaiheessa käytettävän työttömyysriskin profilointijärjestelmän. Profilointi on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2007 alusta. Työministeriö tilasi tutkimuksen työnhakusuunnitelmien toteutumisen seurannasta Tampereen yliopistolta. Ministeriön mukaan tutkimus julkaistaan alkusyksystä 2006, mutta tutkimusta ei ollut julkaistu 13.10.2006 mennessä.

Ministeriö kehittää parhaillaan osoituskäytäntöä ja ohjeistaa osoitusten käytön lisäämistä. Osoitukset ovat aina työnhakijan toiveiden ja osaamisen mukaan räätälöityjä työtarjouksia, ja siksi ne edistävät työnhakijan sijoittumista työhön. Henkilökohtaisten työhönosoitusten lisäämisen rinnalla ministeriö korostaa aina työvoimatoimistoja ohjatessaan työnhakijan omaa aktiivisuutta ja työhallinnon sähköisten palvelujen käyttöä.

Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden seurannassa ministeriö ei seuraa avoimille työmarkkinoille sijoittuneita erikseen, vaan tukityöhön ja avoimille työmarkkinoille sijoittuneet ovat samassa luokassa.

Työnantajakäynnit ovat vakiintuneet osaksi työvoimatoimistojen työnantajayhteyksiä. Vuonna 2005 työvoimatoimistot tekivät lähes 24 000 työnantajakäyntiä. Noin 4 000 käynnin yhteydessä tehtiin työvoima- ja koulutustarpeita koskeva ennakointikysely, jolloin saatiin tietoja lähiajan rekrytointitarpeista. Lähes 9 000 käyntiä johti toimeksiantoon. Työnantajakäyntien määrä lisäämisen sijaan työministeriö pitää ensisijaisena niiden laatua.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Työvoimapalvelujen merkitys voi olla nykyistä olennaisesti suurempi osaavan henkilöstön hankinnassa ja irtisanotun henkilöstön uudelleensijoittumisessa, kun yhteistyötä yritysten kanssa edelleen kehitetään. Viime vuonna työvoimatoimistoissa otettiin käyttöön työllistymisen ja muutosturvan toimintamalli, jolla pyritään parantamaan irtisanottujen asemaa ja ehkäisemään työttömyyttä ennalta.

Työnhakusuunnitelmien tekemiseen ja niiden toteuttamiseen on syytä panostaa. Työhön osoitusten valikoiva käyttö lisää työllistymisen todennäköisyyttä. Lisäksi osoituksilla on työttömyysturvan legitimiteettiä lisäävä merkitys aktiivisen työnhaun valvonnassa. Työhön osoitusten määrää tuleekin lisätä ja työvoimatoimistojen toimintatapoja on syytä terävöittää.

Työnantajille suunnatuissa palveluissa on kehitettävä ennakoivia ja ennaltaehkäiseviä työtapoja. Tämä edellyttää, että työvoimatoimistoissa tunnetaan alueen työnantajat ja että yrityksiin pidetään yhteyttä säännöllisesti. Useat, erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset ovat olleet tyytyväisiä työvoimatoimistojen yrityskäynteihin. Yritystoiminnan tuntemus työvoimatoimistoissa ja yritysten tieto julkisista työvoimapalveluista lisääntyy näiden käyntien avulla.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Työvoimatoimistojen kokoaminen seutukunnittain isommiksi kokonaisuuksiksi on perusteltua, koska näin voidaan parantaa työvoimapolitiikan uudistusten toteuttamista ja yhtenäistää toimintatapoja. Työhallinnon ohjausjärjestelmän toimivuutta ja tuloksellisuutta on tarvetta pohtia edelleen.

Viime vuosina on tehty monia työvoimapalveluiden uudistuksia, jotka eivät ole kuitenkaan riittävästi vähentäneet vaikeasti työllistyvien määrää. Keskeinen syy epäonnistumiseen on, ettei uudistuksiin ole osoitettu riittävästi voimavaroja ja myös uudistusten toimeenpano on jäänyt puolitiehen. Työttömyyden alkuvaiheessa työttömän työnhakijan uudelleentyöllistymismahdollisuuksien selvittely tehdään työvoimatoimistoissa hyvin vaihtelevasti. Esimerkiksi työnhakusuunnitelmia tehdään hyvin vaih-

televasti ja niiden laatu on useimmiten hyvin heikko. Myös aktiivitoimien laadussa ja tarkoituksenmukaisuudessa työttömän työnhakijan kannalta on parannettavaa.

Työvoimapoliittisten toimien tulokselliisuuden lähtökohta on, että työvoimatoimistot voivat nopeasti ja kattavasti selvittää työnhakijan mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille. Tämän jälkeen on tarpeen työnhakusuunnitelmassa yhteisesti todeta, miten ja millä toimilla tähän päämäärään voidaan päästä. SAK korostaa, että työnhakusuunnitelmat ovat tarpeellisia, ja pitää tärkeänä, että työhallinnon toimin suunnitelmien laatua olennaisesti parannetaan nykyisestä. Suunnitelmat ovat edellytys tuloksekkaalle toiminnalle työvoimatoimistoissa, eivät tehokkaan työnhaun este.

Rakennusteollisuus RT ry

Työvoimatoimistojen resurssit ja osaaminen ovat puutteelliset työnhakijan ammattitaidon tunnistamisessa. Mikäli työnhakijoiden ammattitaitoa ei määritellä oikein, heitä tarjotaan väärin ja työnantajat turhautuvat työnhakijoihin. Tästä syystä luottamus työvoimatoimiston toimintaan häviää.

Työvoimatoimistojen tulisi keskittyä perustehtävänsä työnvälityksen hoitamiseen ja huolehtia, että sillä on tarjota työnantajalle osaavaa työvoimaa. Toimistojen pitää myös tunnistaa tilanteet, joissa osaavaa työvoimaa ei enää ole tarjolla ja kertoa se rehellisesti työnantajille. Työvoimatoimistoilla tulee olla välineet, joilla se voi kontrolloida työntekijöiden työnhaun aktiivisuutta. Yhtenä välineenä olisi työhön osoitusten käytön kehittäminen.

Työvoimatoimistojen ja yritysten tulisi olla aktiivisempia työnvälityksessä. Yritysten tulisi tuoda avoimet työpaikkansa työnvälitykseen ja työvoimatoimistojen tulisi aktivoitua yritysten suuntaan markkinoimalla palvelujaan ja työttömien suuntaan markkinoimalla avoimia työpaikkoja. Työvoimatoimistojen henkilövuokraustoimintaa olisi tarkoituksenmukaista kehittää yhteistyössä alan yritysten kanssa.

Rakennusliitto ry

Rakennusalan ongelmana on se, että rakennusyritykset ilmoittavat harvoin avoinna olevista työpaikoista työvoimatoimistoon. Nykyisin rakentajia tuntuvat hakevan palvelukseensa vain vuokratyövoimaa hakevat yritykset. Työvoimatoimistot eivät voi tähän juuri vaikuttaa, joten ongelma on rakennusalan, ei työhallinnon.

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Työvoimatoimistojen tulisi pyrkiä puuttumaan työttömyyteen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Voimavaroja tulee kohdentaa pitkäaikaistyöttömien tehokkaampaan palveluun työvoimapalvelukeskuksissa. Työvoimatoimistojen tulee painottaa toimintojaan työnantajien ja työsuhteen aikaiseen palveluun ja muutosturvan edellyttämään varhaiseen puuttumiseen. Työnhakusuunnitelmien laatua tulee parantaa ja tehdä työhönosoituksia, joiden valikoitu ja aktiivinen käyttö on tärkeää kaikissa työnhakijaryhmissä, etenkin niiden kohdalla, joilla työnhakijaprofiili ennakoi työhönsijoittumisen olevan vaikeaa.

Tehy ry

Työvoimatoimistot voisivat markkinoida avoimia työpaikkoja erityisesti muilla aloilla työskenteleville terveydenhuoltoalan koulutuksen saaneille.

Sosiaali- ja terveysalan lähihoitajakoulutuksessa on ongelmana oppilaitosverkoston laajuus ja siitä johtuva osaamistasojen erilaisuus. Työvoimapoliittisissa koulutuksissa ja oppisopimuskoulutuksissa on laadullisesti merkittävää negatiivista vaihtelua, jolloin opetussuunnitelman tavoitteet saattavat kaventua ja opetuksen sisällöllinen taso madaltua.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Työvoimatoimistojen tehtävät muuttuivat suurtyöttömyyden vuoksi perinteisestä ammatinvalinnan ohjauksesta monialaisia ammattitaitoja vaativaan pitkäaikaistyöttömien henkilökohtaiseen asiakaspalveluun. Toimistojen tehtävät painottuvat yhä enemmän sosiaalipalvelujen suuntaan, josta kertovat perustetut ja perusteilla olevat työvoiman palvelukeskukset. Moniongelmaisten työttömien henkilökohtaisten palvelujen tarpeen voimakas kasvu on heikentänyt toi-

mistojen asiakaspalvelun tehokkuutta. Toimenpiteiden tehon laskua ja vaikuttavuuden heikkenemistä kuvaa se, että v. 1997–2005 työvoimatoimistojen käyttämä henkilötyöpanos suhteessa toimenpiteiden määrään ja uhrattuihin määrärahoihin selvästi kasvoi.

Työvoimatoimistojen järjestämien yrityskäyntien lisääminen helpottaisi yritysten toiminnan ymmärtämistä ja niiden työvoimatarpeisiin vastaamista. Kasvukeskusalueilla yrityskäynnit todennäköisimmin lisäisivät asiakaspalvelun tuloksellisuutta. Sen sijaan harvaan asutuilla seuduilla asiakaspalvelun tuloksellisuus saattaa jäädä hyvin vaatimattomaksi, koska yrityksiä on vähän ja niiden henkilökunnan keskikoko on pieni.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry

Työvoimatoimistoissa tulisi olla erityisesti korkeakoulutettujen palvelemiseen erikoistunutta henkilöstöä, jotka kykenevät palvelemaan tätä kohderyhmää parhaalla mahdollisella tavalla ja tunnistavat työnhakijalle sopivia työpaikkoja ja vaihtoehtoja ja pystyvät tosiasiallisesti auttamaan niitä, jotka apua tarvitsevat. Työvoimatoimistojen henkilöstön tulisi paremmin olla selvillä siitä, minkälaisia osaajia eri koulutusasteilta ja eri oppilaitoksista on tulossa työmarkkinoille.

Saatuja lausuntoja

Teknologiateollisuus ry

Eläkkeelle siirtymisestä johtuva poistuma teknologiateollisuuden yrityksissä tulee kasvamaan lähivuosina. Tulevina vuosina se on suurinta kone- ja metallituoteteollisuuden (ml. telakat) tuotantotehtävissä. Kone- ja metallialan toisen asteen ammatillinen koulutus ei tällä hetkellä tuota riittävästi osaajia alan yritysten tarpeisiin.

Teknologiateollisuus on huolissaan ammattioppilaitosten vetovoimasta. Ammatillinen koulutus on teknologia-aloilla nostettava huipputasolle ja koulutuksen vetovoimaisuutta parannettava. Nykyaikaisen oppimisympäristön kehittäminen ja ajanmukaiset työmenetelmät parantavat koulutuksen vetovoimaa. Tuloksellinen koulutus edellyttää lisäksi oppilaitosten ja yritysten tiivistä yhteistyötä opetuksen suunnittelussa ja toteutuksessa ja opettajien ammattitaidon ylläpitämisessä ja kehittämisessä.

Työvoimaviranomaisten toimintaa tulee kehittää proaktiivisesti ja kysyntälähtöisesti vastaamaan nykyistä paremmin yritysten tarpeita. Muutosturvatilanteissa henkilöstön uudelleen sijoittumista tulisi edistää jo ennen varsinaisen työttömyysjakson alkamista. Työvoiman alueellista liikkuvuutta tulee edistää TE-keskuksissa ja työssäkäyntialueilla toimivien työvoimaviranomaisten yhteistyötä lisäämällä.

Yrityksissä ongelmana on työnjohtajien rekrytointi. Opetusministeriön työnjohtokoulutuksen kehittämistä selvittänyt työryhmä toteaa maaliskuussa 2006 julkaistussa muistiossaan, että teknologiateollisuudessa tarvitaan v. 2005–10 sata uutta henkilöä työnjohtotehtäviin vuosittain. Tuotantopainotteinen insinöörikoulutus ei nykyisellään tuota riittävästi oikeanlaisia osaajia työnjohtotehtäviin. Opetusministeriön olisi pikaisesti käynnistettävä muistiossa ehdotettu uusi koulutusväylä työnjohtotehtäviin. Työryhmä ehdotti, että erikoisammattitutkintoja tulee kehittää vaativan työjohdollisen osaamisen osoittamisen muotona työelämässä toimiville, vahvan työkokemuksen omaaville henkilöille. Myös tuotantopainotteisen insinöörikoulutuksen osuutta on tulevaisuudessa lisättävä.

Suomalainen meriteollisuus on kasvava toimiala, jonka työllistävä vaikutus kasvaa lähivuosina merkittävästi. Meriteollisuus työllistää suoraan n. 24 000 henkilöä ja siihen kuuluu telakoiden lisäksi useita alallaan maailman kärkeä olevia järjestelmä-, laite- ja materiaalitoimittajia sekä huolto- ylläpito-, konsultointi-, suunnittelu- ja koulutuspalvelujen tarjoajia. Meriteollisuusyhdistyksen laskelmien mukaan toimiala tarvitsee vuosittain lisää n. 2 000 uutta henkilöä vuoteen 2010 asti ja sen jälkeen n. 1 000 henkilöä vuodessa.

Meriteollisuuden osaamistarpeiden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä yritysten, oppilaitosten ja työvoimaviranomaisten kesken. Koulutusrakenteiden on oltava joustavia ja niihin on liityttävä entistä enemmän työssä oppimista ja oppisopimuskoulutusta. Toimialalla käytetään jo nyt ulkomaista työvoimaa, ja sen osuus kasvaa tulevina vuosina. Olisi tärkeää, että myös ulkomaisen työvoiman ammattitaito voitaisiin päi-

vittää osana ammatillista aikuiskoulutusta.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen aktiivisilla toimenpiteillä on välttämätöntä, koska koulutusjärjestelmämme ei tuota riittävästi tuotannon osaajia.

Metallityöväen Liitto ry

Metallityöväen liitto on viime vuosina toistuvasti kiinnittänyt viranomaisten huomiota alan kehitystä uhkaavan osaajapulan pahenemiseen, joka on tällä hetkellä selkeä kasvun jarru suuressa osassa metalliteollisuutta. Tilanne on pahin meriteknisessä teollisuudessa ja sen alihankkijasektorilla, joissa työvoimavaje työntekijäammateissa on jo 500 henkeä. Lähivuosina tilanne vaikeutuu erityisesti kaivosteollisuudessa uusien malmikaivosten avaamisen myötä.

Tässä tilanteessa yritykset ovat turvautuneet yhä laajemmin ulkomaisen työvoiman tuontiin joko suoraan tai erilaisten välittäjäjärjestelyjen avulla. Ulkomaista työvoimaa työskentelee alalla yli 3 000 henkeä ja määrä kasvaa. Moni yritys on siirtämässä tai harkitsemassa tuotantonsa siirtämistä ulos Suomesta. Suomalaisten metalliteollisuusyritysten henkilöstön kasvu on nopeaa Kaakkois- ja Etelä-Aasiassa ja Itä- ja Keski-Euroopassa. Lähivuosina Venäjä noussee merkittäväksi valmistuksen alihankintamaaksi.

Metalliala on pitkään kärsinyt heikosta hakeutumisesta alan ammatilliseen koulutukseen. Vaikka tilanne tänä vuonna parani, ei se riitä korvaamaan eläkepoistumaa, joka kasvaa lähivuosina. Vuosittain siirtyy eläkkeelle liki 6 000 alalla työskentelevää seuraavan 15 vuoden aikana, joista työntekijäammateissa työskenteleviä on kaksi kolmasosaa. Teknologiateollisuuden arvion mukaan jo vuoteen 2010 mennessä alalle tarvitaan n. 8 500 toisen asteen ammatillisen koulutuksen saanutta osaajaa. Nykyinen koulutusjärjestelmä ei kykene tuottamaan tätä määrää.

Yritykset ovat karsineet tuotantoa tehostaessaan työssäoppimispaikkoja, joita myöhemmin synnytetty oppisopimuskoulutus ei ole kyennyt korvaamaan. Oppisopimuskoulutuksen laajentaminen on selkeä mahdollisuus rekrytoinnin parantamiseen. Osaamisen nostamisessa näyttötutkintojen lisääminen on osoittautunut hyväksi. Metallialan työmarkkinajärjestöt pyrkivät yhdessä nostamaan alan arvostusta ja parantamaan sen vetovoimaa nuorten keskuudessa.

Verohallinnon päätös komennusmiesten päivärahojen jälkiverotuksesta vaikeutti alan rekrytointia erityisesti meriteknisessä teollisuudessa. Yhä suurempi osa verkottuvan tuotantorakenteen työstä tehdään pääasiakkaan osoittamissa kohteissa eikä kiinteässä, ennalta määrätyssä työpaikassa. Jos tällaisia rakenteellisia muutoksia yritetään ohjata verolainsäädännöllä, ollaan perusteellisesti hukkatiellä. Tilanne käy mahdottomaksi, jos tätä yritetään takautuvasti, kuten nyt tehtiin.

Työvoiman saatavuuden varmistamiseksi tarvitaan 1. perinteisten metalliammattien koulutuksen aloituspaikkojen lisäämistä ja opetuksen suuntaamista entistä tiiviimmin yhteistyöhön alan yritysten kanssa, 2. oppisopimuskoulutuksen, näyttötutkintojen ja muun työssä tapahtuvan lisä- ja täydennyskoulutuksen julkisen tuen lisäämistä, jotta kasvaviin osaamisvaatimuksiin kyettäisiin vastaamaan paremmin, 3. työvoimahallinnon ja muiden viranomaisten pikaista ja tehokasta valmistautumista lisääntyvän työperäisen maahanmuuton edellyttämiin kotouttamistoimiin, 4. muutosturvan tehokasta toteuttamista ammatillisen liikkuvuuden lisäämiseksi metalliteollisuuden ammatteihin, 5. työllisyyskoulutuksen suuntaamista yritysten tarpeisiin ja erityisesti tällä hetkellä meriteknisen teollisuuden tarvitsemiin hitsaaja- ja levyseppäammatteihin ja 6. alueellisen liikkuvuuden edistämistä.

Metallityöväen liitto ja Teknologiateollisuus ponnistelevat yhdessä opetushallituksen ja työministeriön kanssa osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi koulutusta lisäämällä ja hyödyntämällä muutosturvaa ja muita työhallinnon välineitä. Tässä yhteistyössä pyritään korjaamaan esim. hallinnollisiin rajoihin ja päällekkäistyöhön liittyvää viranomaisten toiminnan jäykkyyttä.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

OSAAVAN TYÖVOIMAN SAATAVUUS JA TYÖVOIMAPULA

Työvoiman saatavuuden turvaamista edistävät toimenpiteet ovat tärkeitä yritysten kilpailukyvylle, julkisen talouden rahoitukselle ja hyvinvoinnille. Työvoiman saatavuutta koskevat ongelmat ovat jo nyt ajankohtaisia, mutta v. 2010 suurten ikäluokkien poistuessa työvoiman saatavuusongelmia on nykyistä useammalla alalla ja ongelmat voivat olla nykyistä vakavampia. Tästä syystä meneillään olevassa työ-, koulutus- ja maahanmuuttopolitiikassa on päästävä pikaisesti sellaisiin käytännön toimenpiteisiin, joilla osaavan työvoiman saanti turvataan lähitulevaisuudessa.

Valtiontilitarkastajat pitävät maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimenpiteitä, joilla edistetään työperusteista muuttoa, hyödynnetään Suomen vetovoimatekijöitä ja parannetaan ulkomaisten työntekijöiden mahdollisuutta saapua hakemaan työtä Suomesta, oikean suuntaisina. Työperäiseen maahanmuuttoon tulee panostaa riittävän nopeasti ja tehokkaasti ennakoidun osaajapulan, maahanmuuttajien sopeutumisen ja riittävän hyvän kielitaidon vuoksi.

Työvoiman saatavuusongelmia koskevat lähitulevaisuuden asiantuntija-arviot vaihtelevat ja ovat osin ristiriitaisia. Esimerkiksi palvelualojen kasvu edellyttää tuottavuuden kasvua, mutta palvelualojen matalat palkat eivät houkuta nuoria palvelualojen tai kunnallisen sektorin työtehtäviin tai koulutukseen. Tästä syystä työvoiman saatavuusongelmien ratkaisuja ei voida perustaa pelkästään työvoimatarpeiden ennakoinnin ja koulutuksen suuntaamisen osuvuuteen, vaan ratkaisuun, jossa tuottavuuden kasvu voidaan yhdistää alan houkuttelevuuteen. Osa asiantuntijoista myös katsoo, että etenkin kunnallisten palvelujen osalta työvoiman saatavuus tulee turvata alueellisesti tasapainoisella tavalla.

Lähitulevaisuuden työvoiman saatavuusongelmat koskevat kaikkien alojen korkean tason osaajia. Korkealaatuinen osaaminen voidaan rakentaa vahvan yleissivistävän koulutuksen perustalle. Samalla koko koulutusjärjestelmän on kyettävä reagoimaan riittävän nopeasti ja joustavasti usein vaikeastikin ennakoitaviin rakennemuutoksiin. Tämä edellyttää avointa, kaikkien osapuolien vuoropuhelua ja yhteistyön tehostamista.

Kunnallisella sektorilla väestön ikääntyminen ja suurten ikäluokkien eläkkeelle jääminen lisäävät työvoiman tarvetta terveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa ja etenkin vanhustenhuollossa. Vanhustyössä tarvitaan entistä enemmän alan erityisosaajia, koska asiakkaat ovat tulevaisuudessa entistä iäkkäämpiä ja moniongelmaisia. Terveydenhuolto- ja sosiaalialan houkuttelevuutta tulee tehostaa kaikin mahdollisin keinoin ja selkeät nykyisessä koulutuksessa olevat puutteet tulee pikaisesti korjata.

Yksityisellä sektorilla tilanne on huolestuttavin rakennus- ja teknologiateollisuudessa (erityisesti metalli- ja meriteollisuudessa) samoin kuin monissa pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, joista huomattavalla osalla oli rekrytointivaikeuksia tai työvoimapulaa v. 2005. Samana vuonna ammattitaitoisen työvoiman puute oli yrityksen kehittämisen esteenä melko suurella osalla pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Lokakuun 2006 tietoon perustuen työvoimapula on entistäkin useamman pienen ja keskisuuren yrityksen kasvun, kehittämisen ja työllistämisen esteenä. Työhallinnon tulee tehostaa kaikin mahdollisin keinoin työnvälityskäytäntöjään siten, että myös lyhyen aikavälin työvoimatarpeen muutoksiin kyetään vastaamaan nykyistä paremmin. Pienten ja keskisuurten yritysten rekrytointivaikeudet koskivat v. 2005 ja 2006 valtaosin työntekijöitä, mutta rakennustoiminnassa ja teknologiateollisuudessa myös työnjohtoa.

Opetusministeriön tulee yhdessä muiden toimijoiden kanssa varmentaa se, että rakennus- ja teknologiateollisuuden työnjohtokoulutus ajanmukaistetaan pikaisesti ja turvataan oikeanlaisten osaajien saatavuus. Rakennusalan työvoiman saatavuus on turvattava myös siksi, että työvoimapu-

la rakennusalalla voi nostaa asumisen hintaa. Muuttoliike suuntautuu tulevaisuudessa keskuksiin ja työvoiman liikkuvuuden esteeksi voi muodostua asumisen kalleus.

Työministeriön tulee tarkentaa yhdessä muiden tiedon tuotantoon osallistuvien tahojen kanssa työvoimaennusteissa käytettyä työllisyyden seurantaa. Liike-elämää palveleva toiminta saattaa luoda mielikuvan korkean osaamisen alueesta. Kuitenkin tällä hetkellä liike-elämää palvelevaan toimintaan sisältyy vuokrausyritysten työllisiä, jotka toimivat esim. ravintola- ja hotelli- sekä rakennus- ja siivousalalla.

Työministeriön tulee huolehtia jatkossa, että avoimien työpaikkojen määrittelyssä ministeriön käyttämät käsitteet ovat selkokielisiä ja ymmärrettäviä. Selkeä ja ymmärrettävä kieli on toimivan yhteistyön edellytys.

Rakennetyöttömyys

Rakennetyöttömyyden määrittely ja laajuus

Hallituksen työllisyysohjelmassa rakennetyöttömyyden vähentäminen on ollut keskeinen tavoite. Lukuisista toimenpiteistä huolimatta rakennetyöttömyys on viimeaikaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta pysynyt suurena. Useissa selvityksissä on arvioitu, ettei rakennetyöttömyyttä ole kyetty vähentämään riittävästi.

Rakennetyöttömyydellä tarkoitetaan esim. työministeriön seurannassa vaikeasti työllistyvien määrää. Vaikeasti työllistyviin lasketaan yli vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä olleet pitkäaikaistyöttömät ja heihin rinnasteiset toistuvaistyöttömät sekä henkilöt, jotka työvoimapoliittisten aktiivitoimenpiteiden avulla eivät ole sijoittuneet työhön.

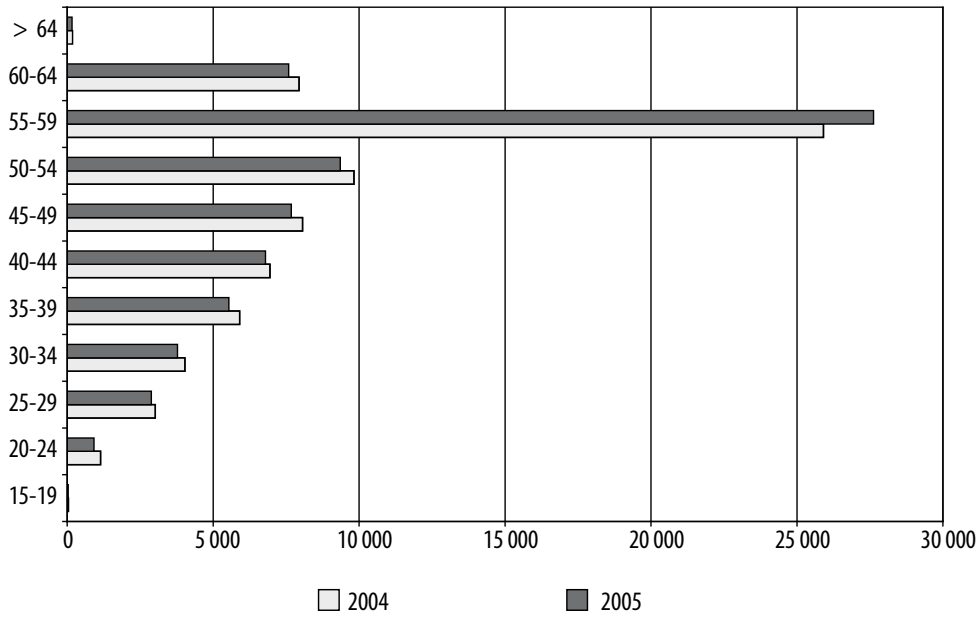
Taulukko 14. Rakennetyöttömyys elokuussa 2003–06

	2003	2004	2005	2006
a) Pitkäaikaistyöttömät	70 670	74 106	72 901	64 295
b) Toistuvaistyöttömät	40 577	41 807	40 609	39 599
c) Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	42 454	45 407	41 089	33 696
d) Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	10 594	11 810	10 184	10 220
Suppea rakennetyöttömyys (a+b)	111 247	115 913	113 510	103 894
Rakennetyöttömyys (a+b+c)	153 701	161 320	154 599	137 590
Laaja rakennetyöttömyys (a+b+c+d)	164 295	173 130	164 783	147 810
Työttömät työnhakijat yhteensä	283 633	280 579	269 198	243 104
Toimenpiteissä yhteensä	79 285	81 209	77 835	79 494
Laaja työttömyys yhteensä	362 918	361 788	347 033	322 598

Lähde: Työministeriö, työnhakijarekisteri

Vaikeasti työllistyviä oli elokuussa 2006 yhteensä 147 810 eli n. 17 000 vähemmän kuin elokuussa 2005 ja 16 500 vähemmän kuin vuoden 2003 elokuussa. Lähes puolet rakennetyöttömyyden piiriin laskettavista henkilöitä on pitkäaikaistyöttömiä. Työministeriön työllisyyskatsauksen mukaan elokuun lopussa 2006 yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä oli 64 300. Yli kaksi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita näistä oli 28 700. Työministeriön mukaan rakennetyöttömyyden väheneminen on alkanut nopeutua aivan viime kuukausina, jolloin työvoiman voimakas kysyntä on alkanut kohdistua myös pidempään työttöminä olleisiin työnhakijoihin ja hallituskaudella käynnistetyt työvoimapoliittiset uudistukset ovat alkaneet vaikuttaa.

Rakennetyöttömyyden piiriin laskettavat henkilöt ovat varsin heterogeeninen ja mm. elämäntilanteiltaan toisistaan poikkeava ryhmä. Ikäryhmittäin tarkasteltuna v. 2005 rakennetyöttömiä on ollut eniten ryhmissä 55–59-vuotiaat (25 %) ja 50–54-vuotiaat (14 %). Vuodesta 2004 vuoteen 2005 rakennetyöttömyys on vähentynyt muissa ikäryhmissä paitsi ryhmässä 55–59-vuotiaat. Runsaat 60 % yli vuoden yhtäjaksoisesti pitkäaikaistyöttömänä olleista oli yli 50-vuotiaita. Rakennetyöttömistä alle 25-vuotiaita oli runsaat 8 000 (5 %) v. 2005. Nuorten rakennetyöttömyyden kielteisiin seurannaisvaikutuksiin on kiinnitetty useassa selvityksessä huomiota. Miesten osuus rakennetyöttömistä oli n. 54 %. Naisten osuus oli miehiä suurempi toimenpiteiltä tytöttömiksi jäävistä sekä toistuvasti toimenpiteille sijoitettavista.



Kuvio 18. Pitkäaikaistyöttömien määrä ikäryhmittäin v. 2004–05 (lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto)

Rakennetyöttömyyden on yleensä arvioitu vähenevän tulevaisuudessa. Valtion vuoden 2007 talousarvioesityksen sisältämän arvion mukaan rakennetyöttömyys vähenee 142 000:een v. 2006 ja 125 000:een v. 2007. Todettakoon, ettei vuoden 2006 talousarvioon sisältynyt arvio rakennetyöttömien määrästä v. 2005 toteutunut (arvio 158 900, toteutuma 161 900). Työministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että rakennetyöttömyyden vähentämiseksi on lisätty työhallinnon resursseja, uudistettu työvoimapalveluja ja muutettu työmarkkinatukijärjestelmän ehtoja ja rahoitusta. Toisaalta väestön ikärakenteen muutoksen seurauksena työvoiman kysyntä kohdistuu aiempaa voimakkaammin myös työttömiin työnhakijoihin. Näistä syistä rakennetyöttömyyden voidaan ministeriön mukaan arvioida vähenevän jatkossakin. Suotuisan kehityksen jatkuminen edellyttää ministeriön mukaan jatkossakin voimakasta panostusta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, sillä pitkittyvään työttömyyteen jääneillä työnhakijoilla voi olla vaikeita työllistymisen esteitä. Useissa selvityksissä rakennetyöttömyyden vähenemisen yhtenä perusteluna on viitattu siihen, että suuri osa rakennetyöttömyyden piiriin laskettavista henkilöistä on nykyisin yli 55-vuotiaita. Rakennetyöttömyyden ongelman on arvioitu ratkeavan jopa lähes itsestään ikääntyneimpien työnhakijoiden siirryttyä eläkkeelle.

Vuoden 2007 talousarvioesityksen sekä mm. valtiovarainministeriön suhdannekatsauksen (kesäkuu 2006) mukaan rakennetyöttömyys pysyy edelleen suurena ongelmana ja on yhdessä työ- ja asuntomarkkinoiden rakenteellisten kapeikkojen kanssa kasvava riskitekijä vakaalle talouskasvulle. Samoin osassa nyt saatuja selvityksiä on pidetty mahdollisena, että rakennetyöttömyyden ongelma tulee säilymään merkittävänä vielä pitkään. Tulevaisuuden uhkatekijänä pidettiin mm. taloudellisen kasvun pienenemistä ja sitä, että globalisaatio vie Suomesta mittavassa määrin matalapalkkaista teollista työtä.

Rakennetyöttömyyden alueelliset erot ovat melko suuret. Vaikeasti työllistyviä työnhakijoita on määrällisesti eniten Etelä-Suomen suurilla TE-keskusalueilla, kuten

Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Hämeessä. Jos alueellista jakaumaa tarkastellaan suhteellisina osuuksina työvoimasta, suurimmat vaikeasti työllistyvien osuudet ovat Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Lapissa. Kyseisten TE-keskusten alueella vaikeasti työllistyvien osuus työvoimasta on viime vuosina ollut 9–12 %. Esimerkiksi Pohjanmaalla ja Uudellamaalla vastaava osuus on ollut 4–5 %.

Taulukko 15. Vaikeasti työllistyvät keskimäärin TE-keskuksittain tammi-kesäkuussa v. 2006, kpl ja %

TE-keskus	Pitkäaikaistyöttömät	Toistuvaistyöttömät	Toimenpiteiltä työttömiksi jäävät	Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	Yhteensä	Rakennetyöttömien osuus työvoimasta	Rakennetyöttömien osuus työttömistä	Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä
Uusimaa	16 897	9 935	4 835	1 581	33 248	4,2	59,0	30,0
Varsinais-Suomi	4 563	2 655	1 826	644	9 688	4,2	53,4	25,2
Satakunta	3 559	2 001	1 766	681	8 008	7,3	60,5	26,9
Häme	5 778	3 339	2 151	669	11 936	6,7	60,2	29,1
Pirkanmaa	6 775	3 630	2 621	1 143	14 169	6,0	59,0	28,2
Kaakkois-Suomi	5 202	2 778	2 014	760	10 754	7,1	58,7	28,4
Etelä-Savo	2 093	1 355	1 102	506	5 055	6,8	56,9	23,6
Pohjois-Savo	2 800	2 135	2 015	855	7 804	6,8	57,1	20,5
Pohjois-Karjala	3 127	1 914	1 707	739	7 487	9,8	63,1	26,4
Keski-Suomi	4 502	2 329	1 912	747	9 491	7,6	58,6	27,8
Etelä-Pohjanmaa	1 457	1 125	790	346	3 718	4,1	49,6	19,4
Pohjanmaa	2 223	1 169	1 009	408	4 808	4,0	53,7	24,8
Pohjois-Pohjanmaa	4 699	2 935	2 455	845	10 933	6,0	52,3	22,5
Kainuu	1 402	1 078	1 117	519	4 116	10,6	62,4	21,2
Lappi	2 808	2 210	1 790	570	7 377	8,7	53,4	20,3
Ahvenanmaa	24	37	14	8	83	0,6	27,5	7,9
Koko maa	67 909	40 625	29 124	11 021	148 675	5,7	57,5	26,3

Lähde: Työministeriö

Rakennetyöttömyyden osuus koko työttömyydestä on merkittävä. Tammi-kesäkuussa 2006 rakennetyöttömien osuus työttömistä vaihteli TE-keskuksittain tarkasteltuna 49,6 %:sta (Etelä-Pohjanmaa) 63,1 %:iin (Pohjois-Karjala). Useimpien TE-keskusten alueella rakennetyöttömyyden osuus työttömyydestä kasvoi v. 2005 vuoteen 2004 verrattuna.

Myös työttömyyden pitkittymisessä alueelliset erot ovat merkittäviä. Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on suurin Uudenmaan (30 %), Hämeen (29,1 %) ja Kaakkois-Suomen (28,4 %) TE-keskuksen alueella. Etelä-Pohjanmaalla osuus on ollut n. 19 %. Vuonna 2005 yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden määrä vähe-ni yhdeksän ja lisääntyi kuuden TE-keskuksen alueella. Pitkäaikaistyöttömien määrä lisääntyi eniten Lapin (+3,5 %) ja Kainuun (+3,4 %) TE-keskusten alueella.

TE-keskukset eivät ole v. 2004 ja 2005 päässeet rakennetyöttömyyden vähentämisessä tulosneuvotteluissa niille asetettuun tavoitteeseen. Esimerkiksi v. 2005 tavoite oli, että rakennetyöttömyyden piirissä olisi keskimäärin enintään 154 950 henkeä koko maassa. Toteutuma oli 157 066. Vuoden 2006 tulosneuvotteluissa TE-keskuksille asetetun tavoitteen mukaan rakennetyöttömyyden piirissä on keskimäärin enintään 142 000 henkeä. Työministeriön arvion mukaan on mahdollista, että kyseiseen tavoitteeseen päästään.

Rakennetyöttömyyden syntyyn ja pysyvyyteen vaikuttavia tekijöitä

Näkemykset rakennetyöttömyyden syntymiseen ja pysyvyyteen vaikuttavista tekijöistä vaihtelevat jonkin verran. Keskeinen yleinen perustelu on se, etteivät työvoiman kysyntä ja tarjonta kohtaa syystä tai toisesta alueellisesti tai ammatillisesti. Useassa selvityksessä on nostettu esille niitä tekijöitä, joihin on kiinnitetty huomiota v. 2003 valmistuneessa selvityksessä (Rakennetyöttömyyden purkaminen, työhallinnon julkaisu 321/2003). Selvityksen mukaan rakenteellisen työttömyysongelman syntyyn vaikuttanut keskeinen murrostekijä on työvoiman kysynnän rakenteen muuttuminen 1990-luvun voimakkaan rakennemuutoksen seurauksena. Työvoimalle asetetut osaamisvaatimukset muuttuivat perinteisten teollisuusalojen työllisyyden vähetessä ja uusien työpaikkojen synnyttyä pääasiassa metalli- ja elektroniteollisuuteen ja tietovaltaisiin palveluihin. Koska työvoiman koulutustaso ei voi lyhyellä aikavälillä muuttua vastaamaan uusien työpaikkojen osaamisvaatimuksia, on kehitys johtanut osaamisen kohtaanto-ongelmaan työmarkkinoilla.

Selvityksen mukaan 1990-luvun lama selittää kuitenkin vain osan ongelmasta. Osalla työttömistä toistuvat työttömyysjaksot ovat alkaneet jo ennen 1990-luvun alun lamaa. Tämän lisäksi on tärkeää huomata, että myös työllisyyden kasvun ajanjaksoon sisältyy tekijöitä, jotka ovat johtaneet työpaikkojen menetyksiin ja rajoittaneet uusien työpaikkojen syntyä erityisesti matalan tuottavuuden toimialoilla tai yrityksissä. Nämä tekijät ovat melko pysyväisluonteisia työmarkkinoiden ominaisuuksia, eikä niiden vaikutus vähene lamavuosien ja rakennemuutoksen poikkeustekijöiden poistuttua.

Työministeriön mukaan rakenteellisen työttömyyden pysyminen suurena selittyy useilla eri tekijöillä. Tärkeä tekijä lienee työelämän osaamisvaatimusten kiihtyvät muutokset dynaamisen talouden ja työelämän rakennemuutoksissa. Teollisen tuotannon siirryttyä alhaisemman kustannustason maihin Suomessa ovat korostuneet osaamisintensiiviset toimialat. Erityisesti ikääntyviltä, vähän koulutetuilta työntekijöiltä puuttuu usein riittävät valmiudet selviytyä muutoksissa. Palvelusektorin kasvukin on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta tapahtunut aloilla, joilla muodolliset koulutus- ja osaamisvaatimukset ovat suuret, kuten yrityspalveluissa ja julkisissa hyvinvointipalveluissa.

Toinen selittävä tekijä on työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellinen kohtaantoongelma. Suomalaisille työmarkkinoille on ominaista suuret alueelliset erot työttömyydessä ja vähäinen työvoiman alueellinen liikkuvuus. Erityisesti työllisyyden voimakkaan kasvun kausina työpaikkojen synty on keskittynyt muutamiin kasvukeskuksiin.

Oma vaikutuksensa rakenteellisen työttömyyden kasvuun on ministeriön mukaan ollut palkanmuodostuksella, jossa palkankorotusten taso on sovittu koko kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden kasvun perusteella. Tällöin keskimääräisen tuottavuuden kasvun alittavilla toimialoilla tai työpaikoilla palkankorotukset ovat ylittäneet tuottavuuden kasvun. Tämän seurauksena työpaikkoja on hävinnyt erityisesti matalan tuottavuuden toimialoilta tai tehtävistä, mikä on osaltaan lisännyt rakenteellista työttömyyttä.

Rakennetyöttömyyden vähentäminen

Pääministeri Vanhasen hallitus on toteuttanut useita toimenpiteitä, joiden avulla on pyritty vähentämään rakennetyöttömyyttä. Keskeiset viime vuosina toteutetut uudistukset ovat olleet työvoiman palvelukeskusten perustaminen v. 2004–06 sekä vuoden 2006 alusta voimaan tulleet työmarkkinatuki- ja työllistämistukiuudistukset. Työministeriöltä saadussa selvityksessä muina rakennetyöttömyyden vähentämiskeinoina on mainittu mm. työmarkkinatoimenpiteet (työkokeilu, työelämävalmennus ja työharjoittelu), työvoimakoulutus, työllisyyspoliittinen projektituki, omatoimisuusavustus, sosiaaliset yritykset, kuntouttava työtoiminta, eläkemahdollisuuksien selvittäminen, pitkäaikaistyöttömien eläketuki ja työllisyysperusteiset investoinnit. Rakennetyöttömyyttä on pyritty viimeksi vähentämään mm. vuoden 2006 elokuun alusta voimaan tulleilla ns. Tupo 2-työryhmän ehdotuksiin perustuneilla lainmuutoksilla. Myös vuoden 2007 talousarvioesitys sisältää

rakennetyöttömyyden vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä.

Valtiontilintarkastajille nyt rakennetyöttömyyden vähentämistoimia kommentoineet tahot ovat arvioineet rakennetyöttömyyden vähentämistoimia yleensä myönteisesti. Hyvänä pidettiin mm. sitä, että käytettävissä on useita erilaisia keinoja ja niiden yhdistelmiä. Tosin esim. Helsingin työvoimatoimiston mukaan eri toimenpiteiden ja uudistusten toimeenpanoa haittaavat työhallinnon liian monet, päällekkäiset tai liian nopeasti tosiaan seuraavat, keskenään koordinoimattomat uudistukset, joiden toimeenpanoon ja etenkin toimeenpanon edellyttämään osaamisen kehittämiseen ei ole työhallinnossa riittävästi panostettu.

Osassa selvityksiä on katsottu, ettei rakennetyöttömyyttä ole kyetty vähentämään riittävästi. Toteutettuja toimenpiteitä ja myös työhallintoa kritisoitiin jonkin verran tuloksettomuudesta. Myös panostuksen riittävyys ja kohdentamisen tarkoituksenmukaisuus asetettiin toisinaan kysymyksenalaiseksi. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että rakennetyöttömyyden vähentäminen vaatii työhallinnolta paljon resursseja, ja siihen, että työhallinnolla on vain rajalliset mahdollisuudet alentaa rakennetyöttömyyttä. Vaikeasti työllistyville soveltuvien sijoitusmahdollisuuksien puutetta pidettiin usein merkittävänä ongelmana. Useissa yksittäisissä toimenpiteissä nähtiin kehittämistarpeita (mm. kuntouttava työtoiminta, työpajatoiminta, sosiaaliset yritykset, työelämävalmennus). Esimerkkinä rakennetyöttömyyden vähentämistoimien suuremmista muutostarpeista voidaan mainita Etlan näkemys, jonka mukaan rakennetyöttömyyden nykyistä merkittävämpi alentaminen edellyttää vero- ja tulonsiirtojärjestelmän radikaalia uudistamista, jotta työn tarjonnan kannattavuus lisääntyisi.

Pääsääntöisesti suhtautuminen harjoitettuun aktiiviseen työvoimapolitiikkaan oli positiivista. Muutamien näkemysten mukaan rakennetyöttömyyden vähentämisen painopistettä olisi kuitenkin jo aiemmin pitänyt siirtää aktiivisen työvoimapolitiikan suuntaan. Joissakin selvityksissä katsottiin, että painopisteen siirtämistarvetta on edelleen. Myös mm. työministeriön tulevaisuuskatsauksen mukaan työvoimapolitiikan painopistettä on muutettava edelleen passiivisesta aktiiviseen. Katsauksen mukaan pitkäaikaistyöttömien aktivointipolitiikan peruslinjaus on ollut viranomaisten verokostoyhteistyö paikallisten ja seudullisten toimijoiden kanssa. Verokostoyhteistyön ongelmana on kuitenkin hajanaisuus, eikä moninaisten tukimuotojen ja projektien avulla ole toistaiseksi kyetty luomaan riittävän tehokasta ja vakiintunutta toimintatapaa. Yhtenä aktiivisen työvoimapolitiikan ongelmana on pidetty vähäistä resursointia sekä aktivointitoimenpiteiden riittämätöntä määrää. Panostusta on verrattu esim. muihin Pohjoismaihin, joissa aktiiviohjelmiin on panostettu työtöntä kohti selvästi enemmän. Muun muassa Etla suhtautui aktiiviseen työvoimapolitiikkaan jonkin verran kriittisesti. Tutkimuslaitos mm. totesi, että aktiivisilla työvoimapoliittisilla toimenpiteillä on taipumus lisätä työttömien toimenpideriippuvuutta ja että niiden yhtenä haittapuolena on työnhakijan oman vastuun hämärtyminen. Lisäksi toimenpiteet maksavat huomattavasti enemmän kuin pelkän työttömyysturvan ja muun toimeentulon kustannukset. Esimerkiksi työvoimapoliittiset koulutustoimenpiteet edellyttävät koulutustarjonnan (oppilaspaikat ja opettajaresurssit) lisäämistä.

Työministeriö kiinnitti huomiota siihen, ettei toimenpideriippuvuudesta ja työnhakijan oman vastuun hämärtymisestä ole työhallinnon käytössä näyttöä. Työvoimapalveluissa on v. 1998 aloitettujen uudistusten seurauksena jatkuvasti ja määrätietoisesti korostettu työnhakijan aktiivisen työnhaun merkitystä työpaikan saannin kannalta. Tätä linjausta on toteutettu nyt kahdeksan vuoden ajan jatkuvasti vahvistaen. Myös työttömyysturvan säädösten velvoittavuutta aktiivisen työnhaun vahvistamiseksi on lisätty. Lisäksi, vaikka passiivinen työttömyysturva on yhteiskunnalle lyhyellä aikavälillä aktiiviohjelmia halvempaa, on pitkittyvällä passiivisella työttömyydellä huomattavan suuria seurauskustannuksia, kuten kohonneet sairaus- ja sosiaalikulut ja verotulojen menetykset.

Osassa saatuja selvityksiä kiinnitettiin huomiota alueellisen yhteistyön sekä työhallinnon ja kuntien yhteistyön kehittämistarpeisiin. Merkittävänä työllistymisedellytyksiin vaikuttavana tekijänä on toisaalta pidetty kunnan omaksumia työvoima-, elin-

keino- ja sosiaalispoliittisia painotuksia. Kuntaliitto kiinnitti huomiota siihen, että aktivoivia toimenpiteitä järjestetään työvoimapoliittisina toimenpiteinä sekä sosiaalipoliittisina ja koulutuspoliittisina toimenpiteinä samoille kohdehenkilöille tai samanlaisista työllistymisongelmista kärsiville henkilöille. Pitkäaikaistyöttömien ja erilaisten vaikeasti työllistyvien ryhmien työllistymistä edistävät ja elämäntilannetta kohentavat hajanaiset toimenpiteet olisi Kuntaliiton mukaan koottava yhtenäiseksi tavoite- ja toimenpidekokonaisuudeksi, jossa on huomioitu myös aktivoitumisen taloudellinen kannustavuus. Erilaisten tarjolla olevien aktivointitoimien tulisi muodostaa toimiva hallinnonaloista riippumaton kokonaisuus, jossa siirtyminen toimenpiteestä toiseen (sen maksajasta riippumatta) on joustavaa, asiakkaan tarpeisiin perustuvaa ja jossa toimeentulo ja kulukorvaukset ja muut kannusteet ovat riippumattomia sosiaali- ja toimeentuloturvan perusteesta tai palveluntuottajasta.

Korkea rakennetyöttömyys jättää suuren osan työvoimavarannosta käyttämättä, mikä on tulevaisuudessa entistä ongelmallisempaa. Korkean rakennetyöttömyyden on nähty myös omalta osaltaan vaikeuttavan hyvinvointipalvelujen rahoituspohjan turvaamista. Huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että rakennetyöttömyyden vuoksi verovaroja jää saamatta, ja siihen, että rakennetyöttömyydestä aiheutuu yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia. Saatujen selvitysten perusteella voi päätellä, ettei rakennetyöttömyyden vähentämisen ja hoidon kokonaispanostuksen määrästä ole saatavissa tarkempia tietoja. Työministeriön mukaan kysymys panostuksesta rakennetyöttömyyden vähentämiseen ja hoitoon on hyvin laaja ja vastaus sopimuksenvarainen. Ministeriön mukaan ei ole olemassa koottua tietoa siitä, miten eri hallinnonaloilla käytetään varoja rakennetyöttömyyden hoitoon, eikä siitä, miten eri tuet kohdistuvat erilaisiin työnhakija- tai -tekijäryhmiin. Jos asiaa tarkastellaan laajasti ja luetaan mukaan kaikki viime vuosien uudistukset ja voimassa olevat tuet, voidaan ministeriön mukaan rakennetyöttömyyden vähentämiseen katsoa kohdistuvan valtion vuoden 2006 talousarviossa erilaisia verotukia yhteensä n. 3 mrd. € ja aktiivisen työvoimapolitiikan tukia 691,5 milj. €. Valtiovarainministeriön mukaan valtion talousarvion näkökulmasta voi todeta, että työllistämistoimiin on budjetoitu varsin paljon määrärahoja. Esimerkiksi vuodelle 2006 on pelkästään momentille 34.06.51 (Työllistämis-, koulutus- ja eritystoimet) budjetoitu n. 506 milj. €. (Vuoden 2007 talousarvioesityksessä 517 milj. €.) Työmarkkinatuen osuus (mom. 34.06.52) on n. 736 milj. € (lisäksi kuntien osuus on runsaat 200 milj. €). Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnat harjoittavat monenlaista työllistämistä edistävää toimintaa varsin laajasti ja pääosin kustantavat sen itse. Kunnissa kohdennetaan tähän toimintaan varsin huomattava työpanos. Kuntaliitolla ei ole käytettävissään tietoa kuntien työllistämiseen käyttämistä määrärahoista. Syynä tähän on se, että kunnissa työllistämistä edistävät ja varsinaiset työllistämistoimet hajoavat eri hallintokuntien budjetteihin ja monenlaisiin hankkeisiin, joita hallintokunnat hallinnoivat itsenäisesti. Etlan mukaan kustannustehokkuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös välilliset kustannukset, joita ovat mm. työhallinnon resurssit.

Saaduissa selvityksissä rakennetyöttömyyden vaikutuksia mm. taloudelliseen kasvuun ja kilpailukykyyn on arvioitu eri tavoin. Valtiovarainministeriön mukaan suurin rakennetyöttömyydestä aiheutuva ongelma on se, että huomattava määrä kotimaista työvoimareserviä jää hyödyntämättä. Rakennetyöttömyydellä ei ole suurta merkitystä maamme kilpailukyvylle, jos tarvittavaa työvoimaa on muutoin saatavissa koulutusjärjestelmämme tai työperusteisten maahanmuuttajien kautta. Pahimmillaan rakennetyöttömyys voi kuitenkin rajoittaa työllisyysasteen kohoamista ja työvoiman saatavuutta niin paljon, että kansantalouden kasvumahdollisuudet sekä julkisen talouden ja hyvinvointijärjestelmän rahoitus vaarantuvat. Tällöin veroaste jouduttaisiin pitämään kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta turhan korkeana myös pitemmällä aikavälillä. Alueellisesti suuri rakennetyöttömyys saattaa aiheuttaa mittavia paikallisia ongelmia, pahimmillaan yhteiskuntarakenteen murenemisen ja pysyvän taantumatilan. Ongelmat ovat sitä suurempia, mitä nopeammin paikallinen rakennetyöttömyys on syntynyt.

Kauppa- ja teollisuusministeriön lokakuussa 2005 julkaiseman kilpailukykykatsauksen (KTM:n julkaisuja 23/2005) mukaan korkea rakenteellinen työttömyys on kilpailukyvyn merkittävin rasite. Kauppa- ja teollisuusministeriöltä nyt saadun selvityksen mukaan kyseisellä kohdalla lienee tarkoitettu sitä, että korkea työttömyys on kansainvälisessä vertailussa Suomen elintasosijoituksen merkittävin rasite. Suomen Yrittäjien mukaan rakennetyöttömyys tulee erittäin kalliiksi yhteiskunnalle, kun kymmeniä tuhansia ihmisiä on siirtynyt aktiivisesta tuotannosta julkisin varoin elätettäviksi passiivisiksi kansalaisiksi. Rakennetyöttömyyden johdosta kansantalouden koko on pienempi ja julkiset menot suurempia. Ilman merkittävää rakennetyöttömyyttä bruttokansantuote voisi olla muutaman prosenttiyksikön korkeammalla tasolla kuin se on nyt ja vastaavasti julkiset menot matalammalla tasolla ja siten myös verorasitus kevyempää kuin tällä hetkellä.

Useissa selvityksissä korostettiin rakennetyöttömyyden alueellisia ja paikallisia negatiivisia vaikutuksia. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että rakennetyöttömyyden suuruus vaihtelee myös alueiden sisällä. Tämä viittaisi siihen, että harjoitettu työllisyyspolitiikka ja TE-keskusten toiminta eivät ota riittävästi huomioon alueellisia olosuhteita ja vaihtelevia tarpeita. Etlan mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden tehoa alentaa se, että hajaasutusalueilla rakennetyöttömyyttä on hyvin vaikea vähentää työn markkinakysynnän vähyyden ja työmarkkinoiden ohuuden vuoksi. Kajaanin työvoimatoimiston mukaan on esitetty arvioita, että rakenteellinen työttömyys Kainuussa (ja muualla Pohjois- ja Itä-Suomessa) on niin laajaa ja pitkän ajan (sukupolvien) kuluessa syntynyt, että se voi sisältää sellaisia erityispiirteitä, joita ei muualla Suomessa ole, ja näin myös rakennetyöttömyyden purkamiseen tarvittaisiin erityisiä keinoja. Selvityksissä kiinnitettiin usein huomiota myös niihin moninaisiin ja merkittäviin kielteisiin vaikutuksiin, joita pitkäaikaistyöttömyydestä aiheutuu itse työttömälle.

Vaikeasti työllistyvien työkyky

Vuoden 2006 toukokuussa julkaistun selvityksen (Työttömien työkyky vuonna 2005, TM, työpoliittinen tutkimus 308/2006) mukaan huomattava osa myös rakennetyöttömyyden piiriin kuuluvista on työllistettävissä työmarkkinoille. Samansuuntaisia näkemyksiä esitettiin nyt myös alue- ja paikallistasolta. Selvityksen mukaan n. 60 %:lla työttömistä työkyky on erinomainen tai hyvä ja n. 40 %:lla kohtalainen tai huono. Kaikista työttömistä alle viidenneksellä eli enintään 50 000 työttömällä työkyky on huono. Yli seitsemän vuotta ilman pysyvää työsuhdetta olleista puolella on erinomainen tai hyvä työkyky. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleista pitkäaikaistyöttömistä vajaalla puolella on erinomainen tai hyvä työkyky. Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2005 on puolestaan todettu, että vaikeasti työllistyvistä pääosa, arviolta 100 000, on hyvässä työiässä olevia henkilöitä, joiden olisi tarpeen olla työelämässä vielä tulevalla vuosikymmenellä.

Valtiovarainministeriön mukaan rakennetyöttömistä ehkä noin puolet on yhteiskunnan suurella panostuksella työllistettävissä avoimille työmarkkinoille. Merkittävä osa lopuista on jo niin pahasti syrjäytynyt työelämästä (esim. ammattitaidon puute, terveydelliset ja sosiaaliset syyt, korkea ikä ja työnhaun passiivisuus), ettei heille synny kysyntää tukitoimien ulkopuolella. Jos pitkäaikaistyöttömästä pyritään saamaan työmarkkinakelpoinen avoimilla työmarkkinoilla, tarvittavien työvoimapoliittisten toimenpiteiden kustannukset nousevat monessa tapauksessa erittäin korkeiksi. Kysymyksen ydin on ministeriön mukaan se, kuinka paljon ollaan valmiita maksamaan vaikeasti työllistettävien työmarkkinakelpoisuuden parantamisesta, kun toimenpiteitten riittävyydestä ja tehokkuudesta ei kuitenkaan ole mitään takeita.

Kuntaliiton mukaan pitkäaikaistyöttömien moniongelmaisuus (työttömyys, masennus, alkoholismi jne.) edellyttää ongelmien yksilöllistä ratkaisemista, mikä tulee yhteiskunnalle kalliiksi. Yksilöllistä palvelua ei ole valtion työpolitiikassa tunnustettu kuin vasta työvoiman palvelukeskusten syntymisen

jälkeen. Kuntaliitto on esittänyt mm. kohdennettua rahoitusta pitkäaikaistyöttömien päihdehuollon ja mielenterveyspalvelujen kehittämiseksi.

Kajaanin työvoimatoimiston mukaan Suomessa pitäisi löytyä rohkeutta sopia kriteerit, mikä osa rakennetyöttömyyden piirissä olevista pyritään saamaan avoimille työmarkkinoille ja minkä osan työvoimapalvelut jätetään vähemmälle. Nykyinen malli velvoitteesta hoitaa kaikki on kestämätön. Kriteereistä päättää jokainen työvoimatoimisto itse ja, jos työvoimatoimistossa ei ole asiaa linjattu, ratkaisun tekee asiakaspalvelussa oleva työvoimaneuvoja. Helsingin työvoimatoimiston mukaan on mahdollista, että parempiin kokonaistuloksiin voisi päästä kohdentamalla niukkoja voimavaroja niiden henkilöiden tukemiseen, joilla on paremmat ennusteet. Tämä edellyttää päättäjiltä uskallusta. Tällä hetkellä työvoimatoimistoilta vaaditaan lisää panostusta kaikkiin asiakasryhmiin. Uudenmaan TE-keskuksen mukaan riski epätarkoituksenmukaisesta panostuksesta on todellinen. Rakennetyöttömien joukossa on henkilöitä, jotka eivät todellisuudessa ole enää työmarkkinoiden käytettävissä. Tällaiseen päätelmään pitää yksittäisen työnhakijan kohdalla päätyä kuitenkin vasta, kun tilanne on todella selvitetty haastatteluin ja muin tarvittavin toimenpitein (esimerkiksi selvitykset terveydentilasta ja työkunnosta, työkokeilut, erilaiset työnhaun tukiryhmät jne.). Joskus johdonmukainen pitkä palveluprosessi auttaa hankalassakin asemassa olevia ihmisiä palaamaan työmarkkinoille. Loputtomiin ei toimenpiteiden ketjua ole kuitenkaan syytä jatkaa.

Tampereen työvoimatoimiston mukaan on toisaalta mahdollista, että palvelujärjestelmillä on taipumus poimia tehokkaimpien palvelujensa kohteeksi asiakkaita, joiden selviytymisen ennuste on verraten hyvä. Tiukan talouden ja tulostavoitteiden vuoksi on nähtävissä, että tehokkaisiin toimenpiteisiin ohjataan niitä, joiden työllistymismahdollisuudet toimenpiteen jälkeen ovat kohtalaisen hyvät. Osa pitkään työttömänä olleista jää kokonaan toimenpiteiden ulkopuolelle.

Työministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikeasti työllistyvien määrää on osaltaan vähentänyt työkyvyttömien työnhakijoiden ohjaaminen heille kuuluvien sosiaalietuuksien piiriin. Osa pisimpään työttömänä olleista työnhakijoista on siirtynyt eläketuelle tai työkyvyttömyyseläkkeelle ns. ELMA-projektin avulla. Eduskunnan aloitteesta työministeriö käynnisti v. 2001 hankkeen pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittämiseksi. Keskeisenä kohderyhmänä kyseisessä hankkeessa ovat ne pitkäaikaistyöttömät, joilla on ikääntymisen ja pitkänkin työelämän mukanaan tuomia työ- ja toimintakyvyn rajoitteita siinä määrin, että työllistymisen esteet ovat huomattavia. Toisena kohderyhmänä ovat ne pitkäaikaistyöttömät, joille on tyypillistä monien ongelmien kasautuminen: syrjäytyminen työelämästä, pitkäaikaiset päihde- tai mielenterveysongelmat, elämänhallinnan vaikeudet, työelämän rikkonaisuus, vähäinen ammatillinen koulutus ja osaaminen sekä heikot koulutusedellytykset. ELMA-hankkeeseen on osallistunut v. 2001–05 yhteensä yli 18 000 pitkäaikaistyötöntä työnhakijaa, joille työhallinto on järjestänyt yli 21 000 työkunnon tutkimusta. Näissä tutkimuksissa lähes 12 000 pitkäaikaistyötöntä on saanut lääkärinlausunnon työkyvyttömyydestään. Työkyvyttömyyseläkehakemuksia on tehty yli 8 600 ja n. 72 %:iin eläkehakemuksista on saatu seuranta-aikana myönteinen ratkaisu.

Tampereen työvoimatoimisto on pitänyt eläke-edellytysten selvittelyä selvästi vaikuttavimpana rakennetyöttömyyden alentamiskeinona. Kuntaliiton mukaan työkyvyttömyyden kriteereitä pitäisi tarkistaa, koska vaikeasti työllistettävissä on henkilöitä, jotka eivät tule työllistymään kaikista toimenpiteistä huolimatta. Muutamista muistakin selvityksistä voi päätellä, että pitkäaikaistyöttömien joukossa on edelleen henkilöitä, joiden työllistäminen ei ole käytännössä mahdollista tehokkaillakaan toimenpiteillä. Yhtenä kehittämisehdotuksena on esitetty, että pitkäaikaistyöttömien eläkemahdollisuuksien selvittämiseen liittyvien työkunnon tutkimusten järjestäminen ja niiden hankkiminen tarvittaessa ostopalveluina siirrettäisiin työvoimatoimistoilta työvoiman palvelukeskusten tehtäväksi. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että julkisen työvoimapalvelun lakisääteisten tehtävien kannalta on epätarkoituksenmukaista sitoa työvoimatoimistojen henkilöstöresurs-

seja työttömine työnhakijoiden työkyvyttömyyttä selvittäviin tehtäviin.

Vuoden 2005 toukokuun alusta tuli voimaan laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta (39/2005). Eläketuen saaminen edellyttää, että henkilö on ollut lähes yhtäjaksoisesti työttömänä 1.1.1992 lukien ja oli työmarkkinatukeen oikeutettu 31.12.2004. Eläketuki on kertaratkaisu v. 1941–47 syntyneelle, joka 1990-luvun laman aiheuttaman työttömyyden seurauksena ei päässyt ansaitsemaan riittävää eläketurvaa. Työministeriön mukaan etuutta myönnettiin vuoden 2005 aikana 3 700 henkilölle, ja etuuksista runsaat 3 000 alkoi eläketukena. Runsaassa 600 tapauksessa etuus alkoi suoraan vanhuuseläkkeenä, koska hakija oli jo täyttänyt 62 vuotta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään (StVM 27/2004 vp) mm. todennut, että nuoremmille ikäluokille on ensisijaista löytää yksilöllisiä kuntoutus- ja työllistämisratkaisuja, jos he eivät eläkeselvittelyjen perusteella ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Osassa saatuja selvityksiä on kiinnitetty huomiota siihen, että vain pienellä osalla rakennetyöttömistä voidaan työttömyyden syynä pitää varsinaista työhaluttomuutta tai työttömyysetuuksien suuruutta. Joissakin selvityksissä on kuitenkin arvioitu, että rakennetyöttömyyteen saattaa vaikuttaa jossain määrin työttömyysetuuksista johtuvat kannustinongelmat. Myös mm. työministeriön tulevaisuuskatsauksen mukaan sosiaaliturvassa yhä olevia työllistymis- ja kannustinloukkuja on edelleen tarpeen poistaa. Etlan mukaan pitkällä ajalla rakennetyöttömyyden merkittävä vähentäminen edellyttää työnteon kannustamisen lisäämistä erityisesti nuoremmissa ikäluokissa.

Maaliskuussa 2006 valmistuneen selvityksen (Passivoiko työttömyysturva. TM, työpoliittinen tutkimus 303/2006) mukaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan passivoiva vaikutus on vastoin yleistä käsitystä pieni. Jonkin verran ihmisiä pysyttelee työttöminä pidempään ansioturvan houkuttelemina. Tämä pääteltiin siitä, että työttömyyden päättymisen todennäköisyys nousi, kun ansiosidonnainen työttömyysturva alkoi loppua. Työttömyydestä siirryttiin aiempaa todennäköisemmin sekä töihin että työvoimapoliittisiin aktiivitoimiin, kuten tukityöllistämiseen ja työvoimakoulutukseen.

Virta pitkäaikaistyöttömyyteen

Vaikeasti työllistyvien suuri määrä on osaltaan seurausta jatkuvasta uudesta suuresta valumavirrasta pitkäaikaistyöttömyyteen. Viime vuosina virran suuruus on ollut kuukausittain 4 000–6 500 henkeä. Todettakoon, että virran suuruus oli v. 2005 suurempi (63 644) kuin v. 2003 (63 109). Vuoden 2006 talousarviossa esitetyn arvion mukaan virta pitkäaikaistyöttömyyteen on vuoden 2006 aikana 55 000 (vuoden 2007 talousarvioesityksessä arviota ei ole esitetty). Työministeriön mukaan voidaan arvioida, että hyvään kehitykseen ovat vaikuttaneet lisääntynyt työvoiman kysyntä ja työvoimapalvelujen tehostaminen työttömyysjakson alkupuolella. Pääministeri Vanhasen hallituskauden aikana on toteutettu useita toimenpiteitä, joiden yhtenä tarkoituksena on ollut pienentää virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen (esim. työmarkkinatukiuudistus, nuorten yhteiskuntatakuu ja työvoimatoimiston palvelumallin kehittäminen).

Osassa saatuja selvityksiä on myönteisestä kehityksestä huolimatta arvioitu, etteivät toimenpiteet virran vähentämiseksi ole vielä olleet riittäviä ja että pitkäaikaistyöttömyyden torjunnassa pitäisi painopistettä siirtää vielä enemmän työttömyyden pitkittymisen estämiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyyn. Merkille pantavaa on se, että työllistymisen todennäköisyys heikkenee nopeasti työttömyyden pitkittyessä. Työministeriön mukaan työmarkkinoille sijoittumisen todennäköisyys on suurin työttömyyden alkuvaiheessa (ennen 3 kuukauden työttömyyttä). Työttömyyden pitkittyessä yli 6 kuukauteen työllistyvyyden on todettu voimakkaasti laskevan. Työttömyys tulisikin varhaisen puuttumisen avulla saada päättymään ennen 6 kuukauden työttömyyttä. Työttömyyden pitkittymistä ehkäisemällä voidaan ministeriön mukaan myös edistää työvoiman saatavuutta.

Vuoden 2006 talousarvioesityksessä esitetyn arvion mukaan vuoden 2005 aikana enintään 125 000 henkilöllä ja vuoden 2006 aikana enintään 100 000 henkilöllä työttömyys pitkittyy yli 6 kuukauden pituiseksi. Vuoden 2007 talousarvioesityksestä käy ilmi, että virta yli 6 kuukauden työttömyyteen oli v. 2005 em. arviota suurempi (135 600). Vuoden 2006 arviota on vuoden 2007 ta-

lousarvioesityksessä korotettu 116 600:ksi. Nuorten virta yli 3 kuukauden työttömyyteen oli v. 2005 37 100. Vuoden 2007 talousarvioesitykseen sisältyvän arvion mukaan v. 2006 em. nuorten virta on 33 000. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan elokuussa 2006 nuorten kausivaihtelusta tasoitettu työttömyysaste oli 18,4 %.

Valtiovarainministeriö on todennut, että koska pitkäaikaistyöttömille suunnatut erityistoimenpiteet (koulutus, työharjoittelu, tukityö) varsin harvoin johtavat toimenpiteen lakattua pysyvään työllistymiseen, parasta pitemmän aikavälin työttömyyden hoitoa ovat toimenpiteet, joilla jo varhaisessa vaiheessa estetään potentiaalisesti rakennetyöttömien ajautuminen pitkäaikaistyöttömiksi. Kajaanin työvoimatoimisto on kysynyt, mitä tehdä niille iältään lähellä 60 vuotta oleville, ammattikouluttamattomille yhden työn osaajille, joilla on terveydellisiä työllistymisen esteitä, jotka työnantaja on valikoinut vähiten tehokkaina ja jotka ovat itse vahvasti orientoituneet eläkkeen odotukseen? Näitä virtaa isompina, julkisuudessa olleina ryhminä mutta ennen kaikkea yksittäisinä tapauksina työvoimatoimistoihin. Miten tämän virran paikallinen työvoimatoimisto ehkäisee? Työvoimatoimiston mukaan rakennetyöttömyyden kehittymiseen tulevaisuudessa vaikuttaa olennaisesti se, missä vaiheessa työpaikat lopettavat heikommin tuottavan työvoiman ulossaneerauksen.

Tärkeänä on pidettävä vuoden 2006 elokuussa julkistettua tutkimusta (Työttömien tilastollinen profilointi. TM, työpoliittinen tutkimus 316), jonka mukaan riski pitkäaikaistyöttömyydestä voidaan ennustaa jo työttömyysjakson alussa. Uusi malli auttaa esim. työvoimaneuvojia arvioimaan, ketkä tarvitsevat erityistä tukea työnhakuunsa. Parhaassa tapauksessa työttömyyden pitkittyminen saadaan estettyä, kun riskiryhmään kuuluville osataan antaa ajoissa oikeanlaista neuvontaa.

Rakennetyöttömyyden vähentämisen keskeiset uudet keinot

Rakennetyöttömyyden vähentämisen keskeisimmät työvoimapoliittiset keinot ovat työvoiman palvelukeskusten perustaminen v. 2004–06 sekä vuoden 2006 alusta voimaan tulleet työmarkkinatuki- ja työllistämistukiuudistukset (HE 164/2005 vp). Uudistuksilla on rakennetyöttömyyden vähentämisen ohella useita muitakin tavoitteita. Esimerkiksi työvoiman palvelukeskusten yhtenä tavoitteena on työttömyyden perusteella maksettavien toimeentulotukimenojen ja työmarkkinatuen vähentäminen. Myös työmarkkinatukiuudistuksen yhtenä tavoitteena on pitkällä tähtäimellä pienentää työttömyyden hoidon julkisia menoja. Lyhyellä tähtäyksellä uudistus merkitsi valtion selvää lisäpanostusta. Sen sijaan kunnille korvataan rahoitusuudistuksesta aiheutuvat lisämenot.

Kyseisten uudistusten tarpeellisuutta on saaduissa selvityksissä yleisesti ottaen arvioitu positiivisesti. Huomiota on tosin kiinnitetty siihen, ettei uudistusten vaikuttavuudesta voi sanoa vielä tarkemmin mitään. Valtiovarainministeriö on todennut, että uudistusten sisäänajo on parhaillaan meneillään ja se on syytä toteuttaa huolella. Ministeriön mukaan uusia työllisyyden hoitokeinoja ei pidä ottaa käyttöön, ennen kuin nykyisistä (mm. työmarkkinatukiuudistuksesta) saadaan riittävästi kokemuksia.

Eduskunta edellytti mainittuun hallituksen esitykseen (HE 164/2005 vp) antamassaan vastauksessa (EV 216/2005 vp), että hallitus seuraa lainsäädännön vaikutuksia lain soveltamispiiriin kuuluvien henkilöiden työllistymiseen, syrjäytymisen ehkäisemiseen ja taloudelliseen asemaan sekä vaikutuksia kuntien ja työvoimahallinnon toimenpiteisiin sekä viranomaisyhteistyöhön. Lisäksi eduskunta edellytti, että hallitus seuraa lain toteutukseen varattavien resurssien riittävyyttä sekä kuntien kustannusten kehitystä.

Valtiontilintarkastajat tarkastelivat vuodelta 2005 antamassaan kertomuksessa (K 16/2005 vp) työvoiman palvelukeskusten toimintaa. Valtiontilintarkastajat katsoivat kannanotossaan, että kysymyksessä on merkittävä ja tarpeellinen hanke, jonka onnistuminen on tärkeää niin valtion, kuntien kuin itse asiakkaidenkin kannalta. Kokonaisuutena tarkastellen palvelukeskusten toiminta kuitenkin vaikutti valtiontilintarkastajien mielestä vielä monelta osin keskeneräiseltä. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toiminnan selvää kehittämistä ja mm. uusien toimintamallien ja -tapojen löy-

tämistä. Hankkeen toteuttamista on vaikeuttanut selvästi se, ettei valtion keskushallinnosta ole kyetty antamaan riittävästi tukea ja ohjausta palvelukeskuksille. Valtiontilintarkastajat pitivät tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarat saadaan paremmin tukemaan palvelukeskusten asiakastyötä. Valtiontilintarkastajat korostivat, että palvelukeskusten asiakkaiden työllistämistä tulee pitää palvelukeskusten toiminnan keskeisenä tavoitteena. Tärkeää on kehittää keinoja, joilla voidaan parantaa vaikeasti työllistyvien sijoittumismahdollisuuksia. Palvelukeskusten toiminnassa asiakasprosessin ei vielä voitu katsoa toimivan hyvin.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta antoi valtiontilintarkastajien kertomuksesta mietinnön huhtikuussa 2006 (VaVM 2/2006 vp). Mietinnössä on mm. käsitelty niitä työvoiman palvelukeskusten toiminnan tehostamistarpeita, joihin valtiontilintarkastajat olivat kannanotossaan kiinnittäneet huomiota.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2005 (K 11/2006 vp) on esitetty niitä toimenpiteitä, joihin valtiovarainvaliokunnan mietinnön ja valtiontilintarkastajien kertomuksen perusteella on ryhdytty. Työvoiman palvelukeskuksia käsittelevässä kohdassa on käsitelty myös laajemmin niitä hankkeita, joihin rakennetyöttömyyden vähentämiseksi on ryhdytty tai on tarkoitus ryhtyä. Esimerkkinä voidaan mainita mm. se, että v. 2006 palvelukeskusten toiminnan kehittämisen painopistealueena on ohjauksen ja johtamisen kehittäminen ja se, että työministeriö selvittää vuoden 2006 aikana, millä keinoin välityömarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia voidaan lisätä ja laadullisesti kehittää. Palvelukeskusten vaikuttavuuden arvioimiseksi ja toiminnan kehittämiseksi työministeriö on v. 2006 käynnistänyt kaksi tutkimushanketta. Sosiaali- ja terveysministeriö on puolestaan vahvistanut kuntiin suuntautuvaa ohjausta eri tavoin. Ministeriö kartoittaa myös parhaillaan perusturvajohtajien näkemyksiä siitä, millainen palvelukeskusten asema tulevaisuudessa osana uutta kunta- ja palvelurakennetta pitäisi olla. Tarkoitus on yhdessä perusturvajohtajien kanssa syksyyn 2007 mennessä muotoilla yhteinen näkemys pitkäaikaistyöttömien palvelujen kehittämisestä kuntien ja työhallinnon kanssa.

Tilinpäätöskertomuksessa on vaikeasti työllistyvien sijoittumisongelmien osalta viitattu mm. työmarkkinatukiuudistukseen. Työvoiman palvelukeskusten keskeinen asiakasryhmä ovat 500 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneet. Työmarkkinatukiuudistuksen yksi keskeinen tavoite on parantaa pitkään työmarkkinatukea passiivitukena saaneiden asiakkaiden palvelua. Uudistukseen sisältyy ns. uusi aktiivikausi, jonka aikana sen piiriin kuuluville työttömille tarjotaan mahdollisuus aktiiviohjelmiin tehostetusti. Uusi aktiivikausi alkaa viimeistään, kun työmarkkinatukea on maksettu vähintään 500 työttömyyspäivältä tai kun työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä työmarkkinatukea on maksettu 180 työttömyyspäivältä. Uusi aktiivikausi voidaan aloittaa mainittua aiemmin, jos työnhakija tarvitsee tehostettuja palveluja.

Tavoitteena on, että aktiiviohjelmiin osallistuvien määrää nostetaan kolmen vuoden aikana siten, että työmarkkinatukea vähintään 500 työttömyyspäivältä saaneista keskimäärin n. 30 000 henkilöä osallistuisi aktiiviohjelmiin v. 2008. Kuntakohtainen lähtötaso on määritelty vuoden 2003 keskimääräisen, n. 20 000 henkilön tason perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että työmarkkinatukea yli 500 työttömyyspäivältä saaneiden kuntakohtaisen aktivointiasteen tulee nousta kolmen vuoden aikana puolitoistakertaiseksi vuoden 2003 lähtötasoon nähden.

Valtiovarainministeriön mukaan rakennetyöttömyyden alentamista vaikeutti tähän vuoteen asti etenkin työmarkkinatuen rajoittamaton kesto sekä vastikkeettomuus. Pitkään työmarkkinatuella olleisiin ei sovellettu juurikaan aktiivisia työvoimapoliittisia toimenpiteitä, eikä työttömillä toisaalta ollut velvoitteita tuen saamiseksi. Työmarkkinatukiuudistus ja siihen liittyvät työnvälitys- ja tukitoimintojen tehostamiset lisäävät työvoimapolitiikan aktivointimahdollisuuksia ainakin periaatteessa selvästi. Käytännön onnistuminen on kuitenkin kiinni nimenomaan paikallisten työvoimatoimistojen työttömistä tekemistä profiloinneista ja niiden perusteella tehdyistä yksilöllisistä ratkaisuista. Merkittävä muutos aiempaan on, että kunnat joutuvat osaltaan vastaamaan työmarkkinatuen passiiviosasta, kun valtion kustannettavaksi jää aktiiviosa. Aiem-

min, kun kustannusvastuu työmarkkinatuesta oli ainoastaan valtiolla, kunnilla ei ollut riittävää kannustinta pyrkiä pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen. Kuntien intressissä on kuitenkin kaiken aikaa ollut ministeriön mukaan työttömien pitäminen kunnassa, koska työttömyysturvastakin kertyy verotuloja.

Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että työmarkkinatukiuudistus säädettiin vastoin Kuntaliiton esityksiä. Pelkona on, että valtio siirtää kunnille liikaa vastuuta nimenomaan vaikeimmin työllistyvistä. Kuntaliiton mukaan valtion työhallinnon on huolehdittava pitkäaikaistyöttömistä ja muista vaikeasti työllistyvistä, koska he ovat työnhakijoita ja siten oikeutettuja työhallinnon palveluihin. Kuntaliiton mukaan työmarkkinatukiuudistus ei takaa työllistymistä vaan lisää toistuvien aktivointijaksojen hyödyntämistä. Jos työmarkkinatie ei aukea, vaarana on henkilön jääminen näin ”aktiiviseksi rakennetyöttömäksi”. Työvoiman palvelukeskusten kautta annettavat palvelut voivat näin käydä epätarkoituksenmukaisiksi. Lisäksi Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että useat kunnat ovat viestittäneet työhallinnon haluttomuudesta enää osallistua aktivointitoimenpiteiden järjestämiseen työmarkkinatukiuudistuksen kohderyhmille sekä eräiltä osin myös kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmälle. Pääosin yhteistyö näyttää kuitenkin lähteneen liikkeelle hyvin.

Saaduissa selvityksissä on toisinaan kiinnitetty huomiota siihen, että rakennetyöttömyyden vähentäminen on paljon työtä vaativaa, vaikeaa, pitkäkestoista eikä kaikilta osin aina kovin tuloksellista työtä. Erityisesti julkisen sektorin tukityöllistämisen heikko vaikuttavuus oli usein kritiikin kohteena. Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta on jo pitkään tutkittu varsin runsaasti. Vuodelta 2005 annetun työllisyyskertomuksen mukaan karkeasti arvioiden puolet tutkimuksista antaa tuloksen, että toimenpiteet parantavat ainakin jossakin määrin osanottajien työllistymismahdollisuuksia. Toinen puoli tutkimuksista päätyy johtopäätökseen, ettei toimenpiteillä ole tilastollisesti merkittävää työllistymistä edistävää vaikutusta tai että vaikutus on voinut olla jopa negatiivinen.

Työllistämistukijärjestelmän uudistamisen keskeisiä tavoitteita ovat mm. palkkatuetun työn vaikuttavuuden ja laadun parantaminen, vajaakuntoisten työllistymisen edistäminen sekä työttömien työllistymismahdollisuuksien lisääminen. Palkkatuetun työn laatua ja vaikuttavuutta pyritään parantamaan liittämällä palkkatuettu työ aiempaa selkeämmin osaksi asiakkaan työnhakusuunnitelmaa. Suunnitelmassa tullaan sopimaan mm. tuetun työn tavoitteet, miltä alalta tai mistä tehtävistä tuettua työtä haetaan sekä miten työpaikka pyritään löytämään. Työpaikan löydyttyä työnhakusuunnitelma päivitetään ja siinä sovitaan mm. siitä, millä tavoin tuetulle työlle asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan. Vaikuttavuutta pyritään parantamaan myös liittämällä palkkatuettuun työhön koulututusta ja oppimismahdollisuuksia. Palkkatuettu työ voidaan järjestää oppisopimuskoulutuksena, tai koulutus voidaan liittää palkkatuettuun työhön muodostamalla ammatillisesta työvoimakoulutuksesta ja palkkatuetusta työstä palvelukokonaisuus. Koulutus voidaan järjestää myös siten, että työnantaja hankkii koulutuksen ja saa koulutuksen ajalta korkeampaa tukea.

Tilinpäätöskertomuksen mukaan tukityön heikkoon vaikuttavuuteen on osasyynä se, että tukityöpaikoista suuri osa on julkisella ja kolmannella sektorilla, kun taas avoimet työpaikat ovat yrityksissä. Tukijakson jälkeistä työllistymistä pyritään parantamaan suuntaamalla tukia enemmän yrityksiin. Tässä tarkoituksessa palkkatuen myöntämisedellytyksiä muutettiin siten, ettei edellytetä toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta yrityksen palkatessa pitkäaikaistyöttömän tai vajaakuntoisen. Työttömien sijoittamiskynnystä yrityksiin voidaan alentaa myös edelleen sijoittamisella. Edelleen sijoittaminen tarkoittaa, että työnantaja, jolle palkkatuki on myönnetty ja joka on tehnyt työntekijän kanssa työsopimuksen, siirtää tuella palkatun työntekijän tämän suostumuksen mukaisesti toisen työnantajan käyttöön. Edelleen sijoittamismahdollisuutta laajennettiin siten, että kunta voi edelleen sijoittaa palkkaamansa pitkäaikaistyöttömän yritykseen. Laajentaminen tarjoaa kunnalle mahdollisuuden lisätä työmarkkinatuen aktiivikäyttöä yritysyhteistyötä hyödyntämällä.

Kuntien työllistämismahdollisuuksia pyritään edistämään kuntien palkkatuella työllistämisestä saaman lisätuen myöntämisedellytysten muutoksilla. Vuonna 2004 lisätukea sai n. 40 kuntaa, joista suurin osa (lähes 90 %) oli Itä- ja Pohjois-Suomessa. Uudistuksen myötä arvioidaan lisätukea saavan arviolta yhteensä n. 140 kuntaa.

Vuoden 2006 alussa otettiin käyttöön palkkatukiseteli kaikessa tuella palkkaamisessa. Setelillä toisaalta aktivoidaan työnhakija-asiakkaita etsimään itselleen työpaikka ja toisaalta välitetään työnantajille tietoa palkkatuen käyttömahdollisuudesta.

Monet vajaakuntoiset voidaan todeta lyhytkestoisen palkkatuetun työn aikana työtehtäväänsä sinänsä sopiviksi, mutta työn tuottavuus jää vajaakuntoisuuden vuoksi ehkä pysyvästi keskimääräistä heikommaksi. Tällaisissa tilanteissa enintään kahden vuoden työllistämistuki voi olla riittämätön kannustin työnantajalle palkata vajaakuntoisia työntekijöitä tukijaksoa pidemmäksi ajaksi. Tämän vuoksi tuen myöntämisedellytyksiä muutettiin vuoden 2006 alussa siten, että palkkatukea voidaan myöntää pitkäkestoisesti, jopa pysyvästi.

Kaikilla pitkäaikaistyöttömillä ei kuitenkaan ole edellytyksiä siirtyä työvoimapalveluiden ja koulutuksen avulla avoimille työmarkkinoille. Tilinpäätöskertomuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että tällaiset henkilöt tarvitsevat palveluja, joiden avulla heidän edellytyksiään osallistua ammatilliseen koulutukseen tai palkkatuettuun työhön selvitetään ja kehitetään, tai heidän edellytyksiään työllistyä avoimille työmarkkinoille parannetaan. Tällöin kyseeseen tulevat ns. välityömarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet. Välityömarkkinoilla asiakkaille on tarjolla kuntouttavaa työtoimintaa, työmarkkinatoimenpiteitä ja palkkatuettua työtä. Osalle asiakkaista riittää esim. kuntouttava työtoiminta ja siihen mahdollisesti liitetyt sosiaalisen kuntoutuksen ja terveydenhuollon palvelut. Osa asiakkaista tarvitsee pitkäkestoisen, useasta eri palvelusta kootun palvelukokonaisuuden. Palvelukokonaisuus voi alkaa kuntouttavalla työtoiminnalla ja jatkua työelämävalmennuksella, minkä jälkeen asiakas voi siirtyä esim. ammatilliseen työvoimakoulutukseen tai palkkatuettuun työhön. Kaikilla pitkään työttömänä olleilla ei ole ilman henkilökohtaista tukea ja ohjausta mahdollisuutta sijoittua edes välityömarkkinoille. Tällaisten henkilöiden välityömarkkinoille sijoittumista ja siellä toimimista tuetaan työhönvalmentajien avulla.

Tilinpäätöskertomuksen mukaan rakennetyöttömyyden vähentäminen edellyttää työmarkkinatukiuudistuksen linjausten mukaisesti välityömarkkinoiden määrällistä lisäämistä ja laadullista kehittämistä. Lisäksi tarvitaan välityömarkkinoille sijoittumista ja siellä toimimista tukevien palvelujen lisäämistä ja kehittämistä. Välityömarkkinat ovat useimmiten julkisella ja kolmannella sektorilla, joilla palvelujen vaikuttuvuus avoimelle sektorille työllistymisen näkökulmasta on heikko. Vaikuttavuutta voidaan parantaa mm. lisäämällä ja kehittämällä julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä yritysten kanssa. Tämä voi tapahtua esim. käyttämällä nykyistä selvästi laajemmin hyväksi edelleen sijoittamismahdollisuutta. Yrityksiin työllistymistä voidaan edistää myös henkilöstövuokrausyritysten kanssa tehtävällä yhteistyöllä. Lisäksi vaikuttavuutta voidaan parantaa sisällyttämällä tai liittämällä ammatillista koulutusta palkkatuettuun työhön.

VALTIONTILINTARKASTAJIN KANNANOTTO

RAKENNETYÖTTÖMYYS

Valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä, että rakennetyöttömyyden vähentäminen on ollut hallituksen työllisyyspolitiikassa keskeinen tavoite ja että asiassa on toimittu aktiivisesti. Lukuisista toimenpiteistä ja viimeaikaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta rakennetyöttömyys on edelleen liian korkea. Toimenpiteiden tuloksellisuutta voidaan arvioida kriittisesti, koska suuri osa rakennetyöttömyyden piiriin laskettavista henkilöistä on hyvässä työiässä ja omaa vähintään hyvän työkyvyn. Näin ollen suuri osa työvoimavarannosta on jäänyt hyödyntämättä samalla, kun rakennetyöttömyydestä on aiheutunut merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle. Valtiontilintarkastajat pitävät välttämättömänä, että rakennetyöttömyyttä saadaan vähennettyä, jotta esim. tulevaisuuden uhkakuva samanaikaisesta työvoimapulasta ja korkeasta rakennetyöttömyydestä ei toteudu.

Valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä, että rakennetyöttömyyden vähentämiseksi on käytettävissä lukuisia erilaisia keinoja ja niiden yhdistelmiä. Vähentämispyrkimyksissä julkisen työvoimapalvelun rakenteellisen uudistuksen sekä työmarkkinatuki- ja työllistämistukiuudistusten tuloksellinen ja tavoitteiden mukainen toimeenpano on ensiarvoisen tärkeää. Merkittäviä kehittämishaasteita liittyy mm. vaikeasti työllistettävien palvelu- ja tukiprosesseihin, heidän sijoitusmahdollisuuksiensa parantamiseen, tukityöllistämisen vaikuttavuuden lisäämiseen, alueellisten erojen kaventamiseen sekä työttömyyden hoidon julkisten menojen pienentämiseen. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että vaikeasti työllistettäviin kohdistettujen toimenpiteiden järkevyys on työhallinnossa asetettu usein myös kysymyksenalaiseksi. Työvoimapalveluiden jatkokehittämisessä olisikin tärkeää pohtia toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, samalla kun otetaan realistisesti huomioon resurssien riittävyys. Toisaalta uusia toimenpiteitä suunniteltaessa tulee huolehtia siitä, että kehittäminen tapahtuu pitkäjänteisesti ja koordinoidusti. Tärkeää olisi myös arvioida kokonaisvaltaisesti rakennetyöttömyyden kokonaispanostuksen järkevyyttä ja kohdentamisen tarkoituksenmukaisuutta toimintaympäristön muuttuessa. Nykyisillä seuranta- ja arviointitiedoilla tämä ei ole mahdollista.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että ns. valumavirta pitkäaikaistyöttömyyteen on edelleen liian suuri. Pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyä ja työttömyyden pitkittymisen estämistä on tehostettava virran vähentämiseksi. Työllistymisen todennäköisyys laskee nopeasti työttömyyden pitkittyessä, ja jo syntyneen pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen on hankalaa ja paljon resursseja vaativaa työtä. Valtiontilintarkastajien mielestä nopea työllistäminen edellyttää työttömyysjakson alkuun kohdentuvien työvoimapalvelujen ja aktiiviseen työnhakuun kannustavien keinojen kehittämistä. Tärkeää on myös kehittää edelleen niitä menetelmiä, joilla työttömyyden pitkittymisen riskit voidaan arvioida ennakolta. Se, että rakennetyöttömyyden piiriin laskettavista henkilöistä suuri osa on ikääntyneitä, parantaa tulevaisuudessa edellytyksiä vähentää rakennetyöttömyyttä. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä tulevaisuuden kehittämishaasteena ehkäistä nuorten syrjäytymistä ja ajautumisesta pitkäaikaistyöttömyyteen.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että pitkäaikaistyöttömien joukossa on henkilöitä, joiden työllistäminen ei ole käytännössä mahdollista tehokkaillakaan toimenpiteillä. Tämän vuoksi on tärkeää, että eläkemahdollisuuksien selvittämishanketta (ELMA) toteutetaan tulokselliseesti, jotta tarkoituksenmukaisten eläkepäätösten tekeminen ei turhaan viivästyisi. Tämä asettaa haasteita hankkeen toteutuksen seurannalle ja ohjaukselle.

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutus on keskeinen aktiivisen työvoimapolitiikan väline ja sillä pyritään ehkäisemään työttömyyden negatiivisia vaikutuksia. Koulutuksen tavoitteena on edistää ja ylläpitää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla sekä työttömien ammatillista osaamista. Lisäksi tavoitteena on edistää yrittäjyyttä tarjoamalla yrittäjäksi ryhtymistä harkitseville peruskoulutusta. Työvoimakoulutuksen tehtäväksi on määritelty ammatillisen liikkuvuuden edistämisen lisäksi alueellisen liikkuvuuden edistäminen. Työvoimakoulutuksella on tarkoitus säilyttää työkyky ja estää syrjäytymistä.

Työllisyyden hoidon määrärahat koottiin vuoden 2004 tulo- ja menoarviossa yhdelle momentille 34.06.51 (Työllistymis-, koulutus- ja erityistoimet). Työvoimakoulutuksen hankintajärjestelmän rahoitus liitettiin osaksi tätä momenttia. Työvoima- ja elinkeinokeskukset vastaavat koulutushankintojen ennakoinnista, suunnittelusta, toteutuksesta ja kehittämisestä yhdessä alaistensa työvoimatoimistojen kanssa. TE-keskukset voivat momentin sisällä käyttää saamiaan määrärahoja eri käyttötarkoituksiin.

Taulukko 16. Momentin 34.06.51 käyttö, käyttö työvoimakoulutuksen hankintaan ja työvoimakoulutukseen käytetty osuus määrärahasta alueittain v. 2005, € ja %

TE-keskus	Koko momentin käyttö	Käyttö työvoimakoulutuksen hankintaan	Työvoimakoulutuksen osuus
Uusimaa	76 732 530	33 633 911	43,8
Varsinais-Suomi	35 531 423	20 609 383	58,0
Satakunta	26 051 505	9 740 297	37,4
Häme	31 614 778	14 660 233	46,4
Pirkanmaa	41 777 755	17 110 956	41,0
Kaakkois-Suomi	32 043 304	12 640 539	39,4
Etelä-Savo	17 317 674	5 028 247	29,0
Pohjois-Savo	26 160 475	11 882 421	45,4
Pohjois-Karjala	23 861 263	7 840 235	32,9
Keski-Suomi	29 167 492	8 385 603	28,7
Etelä-Pohjanmaa	15 156 248	7 065 815	46,6
Pohjanmaa	14 583 151	5 774 537	39,6
Pohjois-Pohjanmaa	34 901 789	17 403 305	49,9
Kainuu[1]	1 095 938	80 812	7,4
Lappi	27 788 106	8 095 726	29,1
Yhteensä	433 783 431	179 952 020	41,5

[1]Kainuun luvut eivät ole vertailukelpoisia, koska valtaosa alueen koulutuksesta hankitaan maakunnan hallintokokeilun puitteissa. Taulukon luku koskee ainoastaan Vaalan kunnasta hankittua koulutusta.

Lähde: Työministeriö

Työvoimakoulutuksen hankintaan käytetyn määrärahan osuus koko momentin käytöstä voi vaihdella eri alueilla paljonkin. Esimerkiksi v. 2005 Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Lapin TE-keskuksissa työvoimakoulutuksen hankinnan osuus koko momentin käytöstä oli alle 30 %, mutta Varsinais-Suomen TE-keskuksessa lähes 60 %.

Työvoimatoimistojen työ on Pohjois-Savon TE-keskuksen mukaan pilkkoutunut eikä työnhakijoiden ja työnantajien koulutustarpeiden esiin saaminen onnistu täysin. Lisäksi koko aikuiskoulutustarjonnan koordinointiin ja työvoimakoulutuksen suunnitteluun on pystytty panostamaan TE-keskustasolla valitettavan vähän.

Koulutuksen koordinoinnin lisäämiseksi Varsinais-Suomessa on päätetty TE-keskuksen esityksestä perustaa maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) alainen koulutusjaosto käsittelemään ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen asioita laajentamalla TE-keskuksen yhteydessä toimivaa ennakointi- ja hankintatoimikuntaa. Lisäksi TE-keskukset tekevät suunnittelu- ja hankintayhteistyötä erityisesti eräiden erityisalojen (kuljetus-, maanrakennus-, nosturi-, kivi- ja puualat) sekä ylempien toimihenkilöiden koulutuksissa.

Turun työvoimatoimisto toimii säännöllisessä yhteistyössä TE-keskuksen kanssa. Isona toimistona Turun työvoimatoimisto pitää kuitenkin tarpeellisena isojen työvoimatoimistojen suoria yhteyksiä ministeriöön. Työvoimatoimiston peruste on se, että se toteuttaa alueen työvoimakoulutuksesta 60 %. Keskinäisten linjausten ja ohjeiden sopiminen suoraan ministeriön kanssa toisi uutta ja rakentavaa työotetta. Myös yhteistyö muiden isojen työvoimatoimistojen kanssa parantaisi työkäytäntöjä. Tämän yhteistyön koordinoiminen kuuluisi ministeriön tehtäviin.

Koulutussuunnittelun pohjaksi tarvitaan myös pidemmän aikavälin ennakointitietoa, jotta pystytään vastaamaan 5–10 vuoden aikavälillä odotettavissa oleviin koulutetun työvoiman tarpeisiin. Tällaisen ennakointitiedon tuottamisvastuu ei voi Pohjois-Savon TE-keskuksen mukaan jäädä yksin työvoimatoimistojen tai työvoimaosastojen huoleksi. TE-keskuksilla tulee olla koulutussuunnittelussa riittävän vahva ote, mikä edellyttää hyvin toimivaa ennakointi- ja suunnittelujärjestelmää. Järjestelmä on edelleen kehitysvaiheessa.

Yhä suurempi osa aikuiskoulutustarjonnasta keskittyy suuriin koulutuskuntayhtymiin. Koulutuksen tarjoajat kilpailevat oppilaista, joita ikäluokkien pienentyessä on entistä vähemmän. Koulutusjärjestelmän sisäinen ja alueellinen kilpailu oppilaista onkin Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen mukaan yksi seikka, joka lisää turhaa koulutustarjontaa työvoimakoulutuksessa. Myös työvoimakoulutuksen tuloksellisuuden arviointi on vaikeaa, koska oppilaitos ei ole vastuussa työllistymisestä, vaan sen kantaa viime kädessä työministeriö koulutuspalvelujen ostajana.

Taulukko 17. Työvoimakoulutukseen hakeneiden ja koulutuksen aloittaneiden määrä sekä koulutuksen aloittaneiden osuus alueittain v. 2005, kpl ja %

TE-keskus	Hakeneet	Aloittaneet	Aloittaneiden osuus
Uusimaa	37 872	13 948	36,8
Varsinais-Suomi	12 789	4 892	38,3
Satakunta	6 845	3 102	45,3
Häme	16 570	7 310	44,1
Pirkanmaa	16 389	5 857	35,7
Kaakkois-Suomi	11 544	6 198	53,7
Etelä-Savo	4 042	1 959	48,5
Pohjois-Savo	8 730	3 446	39,5
Pohjois-Karjala	6 360	3 106	48,8
Keski-Suomi	8 605	3 459	40,2
Etelä-Pohjanmaa	2 641	1 079	40,9
Pohjanmaa	2 667	1 477	55,4
Pohjois-Pohjanmaa	10 327	4 459	43,2
Kainuu	4 226	1 815	42,9
Lappi	4 224	1 998	47,3
Yhteensä	153 831	64 105	41,7

Lähde: Työministeriö

Vuonna 2005 työvoimakoulutuksen aloitti runsaat 64 000 henkeä, kun hakijoita oli kaikkiaan lähes 154 000. Työvoimakoulutuksen aloittaneiden määrä on pysynyt koko 2000-luvun suhteellisen vakiona. Nykytilanteessa, jossa TE-keskukset itse päättävät

määrärahan kohdentamisesta, määrän kehitys riippuu ensisijaisesti TE-keskusten ratkaisuista.

Työvoimakoulutuksena järjestetään vuosittain 5 600–7 500 koulutusta. Koulutuksen järjestäjiä on 400–500. Järjestäjien määrä ja jakauma vaihtelee vuosittain mm. vaihtelevien koulutustarpeiden vuoksi. Esimerkiksi v. 2004 hankituista 6 382 500 opiskelijatyöpäivästä lähes 50 % hankittiin ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta, 23 % muilta oppilaitoksilta, lähes 6 % korkeakouluilta ja vajaat 22 % yksityisiltä koulutuksen järjestä.

Työvoimakoulutus jaetaan valmentavaan ja ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Valmentavan työvoimakoulutuksen aloittaneiden osuus on hieman kasvanut 2000-luvulla. Vaikka valmentavan työvoimakoulutuksen osuus koulutuksen aloittaneista onkin nykyään n. 45 %, niin valmentavan työvoimakoulutuksen hankintaan käytetään keskimäärin vain n. 25 % työvoimakoulutuksen hankintarahoista. Valmentavan työvoimakoulutuksen opiskelijatyöpäivä on selvästi ammatillista koulutusta halvempi ja koulutus lyhyempi. Se kestää yleensä runsaat kaksi kuukautta, kun taas ammatillisen työvoimakoulutuksen kesto on runsaat kuusi kuukautta.

Valmentavan työvoimakoulutuksen tavoitteena on tarjota työttömille ohjaukselista apua urasuunnittelussa, parantaa elämänhallintaa ja ehkäistä syrjäytymistä. Merkittävän osan koulutuksesta muodostaa maahanmuuttajakoulutus, jonka tavoitteena on maahanmuuttajien kotoutumisen ja kielitaidon varmistaminen. Maahanmuuttajilla on vaikeuksia sijoittua valmentavan työvoimakoulutuksen jälkeenkin koulutukseen tai työhön. Kuopion työvoimatoimisto toivookin maahanmuuttajien ja pakolaisten kouluttamiseen myös muiden toimijoiden lisäpanostusta. Valmentavan työvoimakoulutuksen eli ohjaavan ja maahanmuuttajakoulutuksen työllistävyyden arvioimiseen ei ole olemassa mittareita.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen tavoitteista korostuu osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen. Voimakkaassa rakennemuutoksessa työvoimakoulutus on koulutusmuoto, joka turvaa uudelleenkoulutuksen niille työttömille, joilla ei ole mahdollisuuksia palata entiseen ammattiinsa. Työministeriön mukaan ammatillista työvoimakoulutusta kohdennetaan alueellisten ja paikallisten tarpeiden mukaan työvoiman kysyntäaloille ja työmarkkinoiden kehitystä vastaavasti. Työvoimakoulutukseen kohdennetuista määrärahoista ¾ käytetään ammatillisen työvoimakoulutuksen hankintaan, josta yli 70 % kohdentuu suurimmille työvoiman rekrytointiongelmista ja työvoimapulasta kärsineille aloille kuten rakennusalalle, kuljetusalalle (linja-auton kuljettajat ja yhdistelmä-ajoneuvon kuljettajat), metallialalle (hitsaajat, koneistajat jne.), kaupan alalle sekä liike-elämän palvelualalle ja julkisten palveluiden alalle (mm. terveyden ja sairaanhoitotyö, sosiaalialan työ). Erityisesti metalli- ja rakennusteollisuus ovat viestittäneet vahvasti rekrytointiongelmistaan. Metalli- ja rakennusala edustavatkin yhteensä 31 %:a ammatillisen työvoimakoulutuksen volyymista. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa on käynnistetty tutkimus työvoimapoliittisen koulutuksen vaikuttavuudesta metalli- ja rakennusalalla ja sen tulisi valmistua 15.7.2007.

Ammatillisessa työvoimakoulutuksessa suoritettujen näyttötutkintojen määrä onkin kasvanut voimakkaasti, sillä tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen lisääminen on ministeriön mukaan ollut jo useampana vuonna hankintasuunnittelun tärkeimpiä peruslinjauksia. Vuonna 2004 koko ammattitutkinnon suoritti 5 460 henkilöä, mikä oli 29 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Lisäksi osatutkinnon tai tutkinnon osia suoritti 3 660 opiskelijaa. Useimmiten jo osatutkinnon tai tutkinnon osan suorittaminen parantaa henkilön työllistymismahdollisuuksia. Tutkintotavoitteisen koulutuksen määrää ja osuutta ei ole Keski-Suomen TE-keskuksen mielestä enää järkevää kasvattaa nykyisestä. Ammatillisen koulutuksen resursseista siihen käytetään n. 80–90 % vuosittain.

Yleisin työvoimakoulutuksessa suoritettu ammattitutkinto oli lähihoitajan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattitutkinto (541), seuraavaksi yleisin on laitoshuoltajan tutkinto (509) ja kolmantena on myyntialan tutkinto (404).

Korkeasti koulutettujen työttömien opiskelumahdollisuuksien lisäämiseksi on vuodesta 2003 alkaen voitu hankkia korkeakoulututkintoon tähtäävää työvoimakoulutusta. Koulutusta ei voida hankkia yksittäisinä

opiskelijapaikkoina, vaan ainoastaan opiskelijaryhmälle. Koulutuksen tavoitteena on joko muuntaa vanhentunut opistotason tutkinto ammattikorkeakoulututkinnoksi tai suorittaa loppuun keskenjääneet yliopistoopinnot.

Yliopistojen toteuttamiin työvoimapoliittisiin tutkintokoulutuksiin on tähän asti päässyt keskimäärin 32 % hakijoista. Valtaosalla eli 70 %:lla opinnot aloittaneista oli taustalla aito työttömyystilanne. Keskeisimmät syyt aiempien opintojen tai tutkinnon suorittamisen keskeyttämiseen olivat olleet taloudelliset vaikeudet (huoltovelvollisuus), opintotuen loppuminen ja motivaation puute.

Yrittäjäkoulutuksen osuus on runsaat 6 % työvoimakoulutuksen volyymista. Aloittava yrittäjä voi saada starttirahaa vasta yrittäjäkoulutuksen suoritettuaan, jos hänellä ei ole aiempaa yrittäjäkokemusta. Yrittäjäkoulutuksella tuetaan hallituksen yrittäjyysohjelman toteutumista.

Yrittäjäkoulutus on Rovaniemen työvoimatoimiston mukaan palvellut hyvin yritystoimintaa ja yritystoiminnan aloittaneita. Yrittäjäkoulutuksessa tulisi erityisesti huomioida yrityksissä tapahtuvat sukupolvenvaihdokset ja tehostaa koulutusta myös siihen suuntaan.

Kansallisen työvoimakoulutuksen lisäksi järjestetään myös ESR-rahoitteista työvoimakoulutusta. Vuosina 2004 ja 2005 hankituista opiskelijatyöpäivistä n. 8,5 % ostettiin ESR-rahoituksella. Hankitun ESR-rahoitteisen koulutuksen osuus kaikesta työvoimakoulutuksesta vaihtelee jossain määrin vuosittain eri alueilla. Tämän koulutuksen osuus on pitemmälläkin aikavälillä suurin Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. Sen sijaan Keski-Suomessa ja Kainuussa ESR-rahoitteisen koulutuksen osuus on pieni.

ESR-koulutus poikkeaa tietyiltä osin selvästi kansallisesta työvoimakoulutuksesta. Kun vuosina 2004 ja 2005 hankitun kansallisen työvoimakoulutuksen opiskelijatyöpäivistä n. 30 % oli valmentavaa työvoimakoulutusta, niin ESR-koulutuksessa vastaava osuus oli yli 50 %.

Tulevan rakennerahastokauden 2007–13 mahdolliset muutokset eivät aiheuta työministeriön mukaan valtakunnan tasolla kovinkaan suuria muutoksia työvoimakoulutuksen volyymissä. Sen sijaan joillakin aluilla, kuten esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla, voi syntyä ongelmia, jos alueen saamat tuet olennaisesti vähenevät.

Joensuun yliopiston mukaan suurimmat epäselvyydet työvoimakoulutuksessa ovat aiheutuneet ESR-rahoituksen mukanaan tuomasta byrokratiasta erityisesti niissä tapauksissa, joissa ESR-rahoitusta ja työvoimapoliittista rahoitusta on liitetty yhteen. Joensuun yliopisto esittää järjestelmää, jossa ESR-rahoituksen vaatima byrokratia hoidettaisiin esim. TE-keskuksen tasolla ja paikalliset koulutuksen tuottajat voisivat toimia sen jälkeen aivan kuin kansallisen rahoituksen kanssa tehdään.

Työmarkkinoiden voimakkaat muutokset ovat Turun työvoimatoimiston mukaan lisääntyneet vuodessa huomattavasti toisaalta suurien alasajojen ja toisaalta suurien rekrytointien takia. Teollisuudesta irtisanottuja on vaikea houkutella työvoimapulasta kärsivien alojen koulutuksiin. Koulutukseen ohjaamiseen tuleekin kiinnittää huomiota, sillä hakijamäärät ovat laskeneet työllisyyden parantuessa. Lyhyemmät koulutusjaksot ja osatutkintoihin tähtäävä koulutus tuottavat nopeammin osaajia työmarkkinoiden tarpeisiin. Loppuosan tutkinnosta voi sitten hankkia työn ohessa tai oppisopimuksella. Turun työvoimatoimiston mukaan Turun erityisasema tulisi huomioida henkilöstöresursseja jaettaessa.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan aikuiskoulutus ei ole riittävästi kyennyt vastaamaan työelämän muuttuneisiin tarpeisiin ja työmarkkinoiden dynamiikan lisääminen on jäänyt vähäiseksi. Työvoimakoulutuksessa tulee kehittää ja lisätä oppisopimuskoulutusta, yhteishankintakoulutusta ja muuta yritysten tarpeista lähtevää täsmäkoulutusta. Myös työssä olevia on koulutettava työttömyyden välttämiseksi.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n mukaan kaikille työttömille tulee tehdä työllistämissuunnitelma ja turvata tarvittaessa mahdollisuus päästä työvoimakoulutukseen tai muun tarpeellisen työvoimapalvelun piiriin. Nykyisin resurssein noin puolet pitempään työttöminä olleista, koulutukseen halukkaista voi päästä koulutukseen. Monet asiakkaat tarvitsevat pitempikestoista koulutusta, mutta nykyisin resurssein koulutuspituuksia on lyhennetty, jotta useammalle voidaan tarjota koulutus.

Työvoimapoliittista koulutusta tulisi Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen mukaan tarjota etenkin työuran alussa oleville nuorille, joilla on matala koulutustaso ja vähäinen työkokemus. Oppisopimustyyppinen työssä kouluttautuminen olisi sekä yrityksen että työntekijän kannalta mielekkäin työvoimapoliittisen koulutuksen muoto.

Työvoimakoulutuksen asema ja merkitys on Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan kasvamassa, koska osaavan työvoiman saatavuus nousee entistä voimakkaammin esille. Työvoimakoulutus on käytännössä nopein ja joustavin tapa vastata moniin työmarkkinoilla oleviin tarpeisiin. Työvoimakoulutuksen tavoitteet ja päämäärät toteutuvat kohtuullisen hyvin, mutta alueiden väliset erot ja jopa seutukuntien väliset erot kasvavat.

Työministeriö tähdentää, että oppisopimuskoulutus on aina opetushallinnon rahoittamaa omaehtoista koulutusta. Kun työtön aloittaa oppisopimuksen, voidaan työnantajalle kuitenkin maksaa oppisopimusajalta palkkatukea. Tätä kautta oppisopimus kytkeytyy työvoimapoliittisiin toimiin. Tämä ei kuitenkaan tee itse koulutuksesta työvoimakoulutusta.

Työvoimakoulutuksen hankinta, kilpailuttaminen ja valvonta

Työvoimakoulutusta järjestetään julkisista työvoimapalveluista annetun lain (1295/2002) ja valtioneuvoston asetuksen (1344/2002) perusteella. Lisäksi työvoimakoulutuksen hankinta perustuu julkisista hankinnoista annettuun lainsäädäntöön ja työministeriön antamiin ohjeisiin. ESR-projekteihin liittyviin koulutushankintoihin sovelletaan EU-säädösten mukaisia erityisehtoja. Työvoimakoulutus hankitaan tarjouskilpailun perusteella. Laajemmat tarjouskilpailukierrokset järjestetään yleensä kaksi kertaa vuodessa. Yksittäisiä koulutuksia ja opiskelijapaikkoja voidaan hankkia myös tarjouskierroksen ulkopuolella. Koulutus voidaan hankkia myös ilman tarjouskilpailua.

Julkisia hankintoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä ollaan parhaillaan uudistamassa. Tämä uudistus tuo tullessaan myös muutoksia työvoimapalveluiden hankinta-prosesseihin. Tämän johdosta tullaan uudistamaan myös työvoimakoulutuksen suunnittelua, hankintaa, valvontaa ja seurantaa koskevat ohjeet.

Hallituksen esityksessä hankintalaiksi (HE 50/2006 vp) työvoimakoulutuksen kynnysarvoksi ollaan asettamassa 15 000 €:a. Tätä edullisempia koulutuksia ei tarvitse kilpailuttaa. Korkeampi 50 000 €:n kynnysarvo on poikkeus ja koskee vain työvoimakoulutuksen yhteishankintaa. Kilpailuttamisen kynnysarvon nouseminen on Keski-Suomen TE-keskuksen mielestä erittäin toivottavaa, koska esim. ohjaavien koulutusten kilpailuttamiseen menee kohtuuttomasti aikaa. Työvoimakoulutuksen tehokkuuden huomioiden 50 000 €:n kynnysarvo ei Suomen Yrittäjien mukaan ole kuitenkaan perusteltua, vaan rajan tulisi olla korkeintaan 15 000 €. Tällöin työvoimakoulutus asetettaisiin useammin avoimeen kilpailuun.

Kilpailuttamiseen liittyy sekä etuja että haittoja. Tarjouspyynnön valmistelu, saatujen tarjousten käsittely, hankintapäätösten tekeminen sekä mahdollisten valintaprosessien hoitaminen on työlästä. Kilpailutukseen perustuvan hankintajärjestelmän suurin ongelma on se, että toimivia koulutusmarkkinoita ei käytännössä ole olemassa kaikilla koulutusaloilla, joten todellista kilpailutilannetta ei voi aina syntyä.

Etenkin työnantajat ovat kokeneet säädösten mukaisen kilpailuttamisen byrokraattiseksi ja aikaa vieväksi yhteishankintatilanteissa. Lisäksi budjettivuoteen perustuva rahoitus on koettu liian jäykäksi. Kouluttajien kannalta taas budjettivuosien mukaisen rytmin ja oppilaitosten lukuvuosirytmin yhteensovittaminen on hankalaa. Yksittäisten kurssien hankintaan pääosin perustuva hankintajärjestelmä ei luo edellytyksiä oppilaitosten toiminnan pitkäjänteiseen suunnitteluun ja kehittämiseen.

Työhallinnossa on kritisoitu hankintajärjestelmää sen hallinnollisen raskauden ja suuren työmäärän vuoksi. Lisäksi henkilöstöresurssit koetaan selvästi liian pieniksi suhteessa järjestelmän vaatimuksiin. Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on koettu myös vaikeaksi oppia ja hallita.

Säädöksiin on v. 1998 lisätty mahdollisuus valittaa hankintapäätöksestä, mikä on entisestään hidastanut koulutuksen hankintaprosessia. Avoimuutta lisättäessä on

jouduttu siihen, että tarjoajat vievät hankintapäätöksiä entistä herkemmin markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Markkinaoikeudessa on pitkät käsittelyajat. Koska kriteerit eivät ole yksiselitteisiä ja objektiivisesti mitattavissa olevia, hankintapäätöksen oikeellisuus on Pohjois-Savon TE-keskuksen mukaan ollut helppo kyseenalaistaa.

Tarjousvertailun tekeminen ja varsinkin sen riittävä dokumentointi on Pohjois-Savon TE-keskuksen mukaan myös ollut koko nykyisen hankintajärjestelmän voimassaoloajan ongelmallista. Lisäksi kilpailutukseen perustuva hankintajärjestelmä estää lähes kokonaan suunnitteluyhteistyön kouluttajien kanssa. Kouluttajilla on kuitenkin paljon sellaista tietoa edustamiensa alojen ja yksittäisten työnantajien koulutustarpeista, joista olisi hyötyä koulutussuunnittelussa. Myös kouluttajien uusien ideoiden hyödyntäminen ja kokeiluhankkeiden käynnistäminen on vaikeaa. Kouluttajilla ei ole intressiä esittää uusia ideoitaan työvoimaviranomaisille, koska se samalla tarkoittaa ideoiden julkaisemista ja kilpailutusta.

Turun Aikuiskoulutuskeskuksen mukaan vakiintuneille, laatujärjestelmän omaaville sekä hyväksi todetuille koulutuksen tuottajille tulisi laatia vuosisopimukset, joilla voitaisiin toteuttaa työelämän tarpeista lähtevää koulutusta ilman raskasta ja aikaa vievää hankintabyrokratiaa. Tämä ns. tilaaja-tuottajamalli antaisi toiminnalle mahdollisuuden reagoida ja toimia yrityselämälähtöisesti.

Vahvuuksiksi taas on koettu mm. kilpailuttamismenettelyn selkeys, tasapuolisuus sekä mahdollisuus hillitä koulutuksen hintakehitystä. Kilpailutus myös edesauttaa jatkuvaa kehittämistä sekä antaa tilaa uusille palvelujen tuottajille.

Työhallinnolla on valvonta- ja seurantajärjestelmä, jonka avulla epäonnistumisia on kyetty välttämään. Työvoimakoulutus on aina ollut myös yksi sisäisen tarkastuksen keskeinen kohde. Erityistä huomiota kiinnitetään ministeriön mukaan ennakkovalvonnan näkökulmasta arviointikriteereihin, koulutukseen sisältyvän työssäoppimisen toteutukseen sekä kurssikummitoiminnan kehittämiseen.

Jokaiselle hankitulle koulutukselle määrätään hankintasopimuksessa yhteystyövoimatoimisto, joka huolehtii opiskelijahankinnasta ja -valinnoista sekä yhteydenpidosta kouluttajaan. Työministeriö on suositellut lisäksi koulutuskohtaisen yhdyshenkilön, ns. kurssikummin nimeämistä. Kurssikummin tehtävänä on huolehtia opiskelijoiden informoimisesta. Lisäksi kurssikummi seuraa koulutuksen etenemistä kouluttajien antamien raporttien avulla sekä tekemällä käyntejä mahdollisuuksien mukaan.

Jos ohjausta ja valvontaa halutaan nykyisestään tiukentaa, se edellyttää ministeriön mukaan lisää niin taloudellisia kuin henkilöstöresurssejakin. Mutta Keski-Suomen TE-keskuksen ja Turun työvoimatoimiston mukaan valvontaan ei ole riittävästi resursseja. Työaika ei riitä siihen, että tehtäisiin tarkastuskäyntejä. Kouluttajien kanssa käydään kuitenkin säännöllisesti laatukeskusteluja.

Lapin TE-keskuksen mielestä työvoimakoulutuksen valvonnassa on selvää kehittämisen tarvetta. Valvontajärjestelmät tulee rakentaa siten, että koulutuksen toteutuksesta saadaan ajantasaista ja luotettavaa tietoa. Tarkastuksissa on havaittu, että koulutuksen toteutumisessa luotetaan liiaksi pelkästään kouluttajalta saataviin tietoihin. Tässä suhteessa menetelmiä voisi kehittää samaan suuntaan kuin ESR-hankkeissa ja edellyttää varmennuksia myös koulutuksessa olleilta esim. viimeisen laskun yhteydessä. Jatkossa työvoimatoimistojen koulutusyhdyshenkilöt tai kummivirkailijat tulisi kytkeä voimakkaammin mukaan valvontaan. TE-keskuksen virkailijoilla ei ole mahdollisuutta tehdä esim. varmennuskäyntejä kuin murto-osaan hankkimistaan koulutuksista.

Varsinais-Suomen TE-keskus katsoo, ettei ns. haamukoulutus ole mahdollista tarkastus- ja valvontatoiminta huomioon ottaen. Sen sijaan koulutuksen toteutumista tarjouksessa ja hankintasopimuksessa sovituin ehdoin, toteutustavoin ja sisällöin kaikilta osin on mahdollista valvoa nykyisin resurssein vain pistokoeluonteisesti esim. tekemällä tarkastuskäyntejä tiettyyn koulutukseen ennalta ilmoittamatta. Jotta kaikkia sovittuja asioita voitaisiin valvoa tai tarkastaa paikan päällä, olisi tarkastajia ja suunnittelijoita lisättävä huomattavasti.

Yhteishankinta työvoimakoulutuksessa ja siinä esiintyvät ongelmat

Työvoimakoulutuksella voidaan kouluttaa työntekijöitä suoraan tietyn yrityksen tarpeisiin, koska osaamistarpeet ovat yhä enemmän yrityskohtaisia. Niin sanottua yhteishankintakoulutusta voidaan käyttää uuden työvoiman rekrytoinnissa, yrityksen toiminnan muutos- ja kehittämistilanteissa sekä irtisanomistilanteissa. Tällöin koulutuksen suunnitteluun ja rahoitukseen osallistuu yksi tai useampi työnantaja, joista kukin maksaa hankintasopimuksessa sovitun osuuden koulutuksen hankintakustannuksista.

Vuonna 2005 yhteishankintakoulutuksen osuus oli 5,7 % kaikista työvoimakoulutuksen opiskelijatyöpäivistä eli 343 816 opiskelijatyöpäivää. Tavoitteena on ministeriön mukaan kuitenkin lisätä yhteishankintakoulutusten määrää edelleen.

Asiakaspalautetutkimuksen mukaan työnantajat tuntevat yhä huonosti yhteishankintakoulutusmuodon. Ne yritykset, jotka ovat sitä käyttäneet, ovat olleet siihen tyytyväisiä. Voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuva hankintamenettely soveltuu työministeriön mukaan huonosti yritysten kanssa yhteishankintana toteutettavan työvoimakoulutuksen hankintaan.

Usein yritys suunnittelee koulutushankkeen toteutusta tietyn kouluttajan kanssa ennen kuin tekee työhallinnolle esityksen yhteishankinnasta. Nykysäännösten vuoksi hanke täytyy toteuttaa tarjouskilpailun kautta, mitä yritysten on ollut vaikea mieltää. Jos kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tekeekin jokin muu kouluttajataho kuin yrityksen vakiintunut yhteistyökumppani, joudutaan uusi kouluttaja perehdyttämään yrityksen toimintatapaan. Yrityksellä voi itselläänkin olla valmiuksia toimia myös koulutuksen päätoteuttajana.

Tulopoliittisissa neuvotteluissa v. 2004 sovittiin muutosturvasta. Irtisanomistilanteessa muutosturvan tavoitteena on nopeuttaa ja helpottaa irtisanotun pääsyä uuteen työhön. Muutosturvassa työvoimakoulutuksen ja yhteishankintojen merkitys on entisestään korostunut. Tämä on vahvistanut työvoimakoulutuksen työttömyyttä ennalta ehkäisevää tavoitetta.

Erityisen ongelmallista on ollut rakentaa sellaisia yhteishankintakoulutuksia, joissa olisi mukana useita pk-yrityksiä, joilla kullakin on samankaltaisia, mutta kuitenkin toisistaan poikkeavia muutaman henkilön rekrytointitarpeita. Yhteishankintamenettely on yrityksissä koettu byrokraattiseksi ja liian hitaaksi. Koulutuksen järjestämiseen liittyvä hallinnollinen jäykkyys voi vaikuttaa myös yritysten ratkaisuihin, kun he suunnittelevat esim. uusien toimipisteiden perustamista tai siirtymistä toiselle paikkakunnalle. Yhteishankinta on suunnattu työntekijöiden kouluttamiseen. Usein on kuitenkin niin, että pienyrityksissä (93 % suomalaisista yrityksistä) yrittäjä on itsekin saman koulutuksen tarpeessa. Suomen Yrittäjien mukaan yrittäjä ei voi lain mukaan itse osallistua yhteishankintakoulutukseen, minkä vuoksi tämä lainsäädännön epäkohta tulisi pikaisesti korjata.

Joensuun yliopiston mukaan työvoimaviranomaisten, koulutusyksiköiden ja työnantajien työryhmillä voitaisiin vastata paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin. Asiantuntijaryhmät kokoontuisivat ennen kilpailutuksia ja ryhmiin olisi mahdollista kaikkien kilpailutukseen ao. alalla osallistumista harkitsevien ottaa osaa.

Yhteishankintakoulutus on Kainuun TE-keskuksen mukaan vaikuttavin menetelmä suoran työhönsijoittumisen kannalta. Sen toteutusta tulisi kuitenkin yksinkertaistaa ja nähdä se enemmän koulutustapahtumana, jolla edistetään yleensä opiskelijan sijoittumista työelämään, kuin yksittäiselle yritykselle annettuna tukena. Yritysten maksuosuuden pienentämistä varsinkin silloin, kun käytetään ulkopuolista kouluttajaa, olisi tämän vuoksi hyvä harkita. Opiskelijahan voi aina valita, haluaako työllistyä yhteishankintayrityksen työtehtäviin vai muihin yrityksiin. Tällöin koulutukseen panostava yritys voi menettää panostuksensa.

Kuopion työvoimatoimiston mukaan yksi este yhteishankintakoulutuksen lisäämisessä on se, etteivät yritykset ole riittävän valmiita osallistumaan koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Monet työnantajat ovatkin tuoneet esille, että he tarjoavat työpaikkoja ja yhteiskunnan kuuluu kouluttaa työntekijät.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus ja laatu

Ammatillisen työvoimakoulutuksen ensisijainen vaikuttavuusmittari on koulutuksen jälkeinen työllistyminen. Vaikuttavuutta mitataan sillä, kuinka suuri osuus koulutuksen suorittaneista on työttömänä kolmen kuukauden kuluttua koulutuksen päättymisestä.

Taulukko 18. 3 kk työvoimakoulutuksen jälkeen työttömänä olevien osuus koulutuksen suorittaneista ja työssä olevien osuus koulutuksen suorittaneista 2 kk koulutuksen päättymisen jälkeen v. 1995–2005, %

Vuosi	Työttömänä 3 kk koulutuksen päättymisen jälkeen	Työssä 2 kk koulutuksen päättymisen jälkeen
1995	50,3	-
1996	49,9	-
1997	46,6	-
1998	47,7	40,6
1999	46,5	41,0
2000	43,5	45,5
2001	43,3	47,3
2002	42,8	42,9
2003	43,9	43,6
2004	41,1	46,8
2005	37,4	49,6

Lähde: Työministeriö

Varsinkin 3 kk koulutuksen jälkeen työttömänä olevien osuus on pienentynyt eli koulutuksen vaikuttavuus on vähitellen parantunut. Vastaavasti kolmen viime vuoden aikana 2 kk koulutuksen jälkeen työssä olevien osuus on kasvanut.

Työhallinnolla on ollut vuodesta 2001 lähtien käytössä Internet-pohjainen opiskelijapalautejärjestelmä (OPAL). Palautetta on saatu yli 200 000 opiskelijalta ja yli 18 000 eri koulutuksesta, vastausprosentin ollessa yli 80 %. Palautetta pyydetään mm. oppimisympäristöstä, koulutuksen toteutuksesta, ammatillisen osaamisen lisääntymisestä ja hyödynnettävyydestä, työssäoppimisjaksoista sekä työllistymisestä. Yli 71 % vastaajista antaa koulutukselle yleisarvosanan hyvä tai erinomainen. Koulutusta on pitänyt huonona 2 % vastaajista, 6 % välttävänä ja 20 % tyydyttävänä. Työministeriön mukaan opiskelijapalautteen perusteella työvoimakoulutuksen laatuongelmat ovat erittäin harvinaisia ja koskevat vain harvoja kouluttajia.

Opiskelijapalautejärjestelmästä saatavan seurantatiedon avulla on mahdollista tarkastella koulutuksen laatua monilla eri tasoilla. Työvoimatoimistoissa järjestelmää käytetään lähinnä yksittäisen koulutuksen arvioinnissa. TE-keskuksissa arvioidaan koulutuksia usein myös järjestäjittäin ja aloittain. Ministeriössä tuotetaan monipuolisia analyysejä.

Varsinais-Suomen TE-keskus on kehittänyt toimintamallia, jolla tehostetaan edelleen ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen työttömiksi jäävien (tällä hetkellä n. 28 % koulutuksen suorittaneista) sijoittumista työelämään. Kaikkiin koulutuksiin on sisällytetty kahden viikon jälkiohjausjakso niille, jotka eivät työllisty. Koulutusjakson avulla pyritään sijoittamaan työttömäksi jäämässä oleva henkilö avoimille työmarkkinoille.

Joensuun yliopiston mukaan OPAL-järjestelmä on liian yleinen luomaan hyvää ja kattavaa kuvaa koulutuksen laadusta. Koska arviointi tehdään heti koulutuksen päätyttyä, siitä jää puuttumaan laajempi perspektiivi koulutuksen onnistumiseen. OPAL-palautteessa työssäoppimisen seuranta on hiukan ylimalkaista, mutta siihen tulisi sen tärkeyden vuoksi kiinnittää enemmän huomiota.

Turun Aikuiskoulutuskeskuksen näkemyksen mukaan OPAL-palaute kertoo tärkeitä asioita, mutta kokonaisvaltaisen laadun ymmärtäminen ja toiminnan laadun mittaaminen, puhumattakaan jatkuvasta kehittämisestä, ei onnistu nykyisellä OPAL-

palautejärjestelmällä. Opiskelijoiden oppimistulokset, siis koulutuksen todellinen vaikuttavuus jää tällä menetelmällä mittaamatta.

Suomen Yrittäjien mukaan työvoimakoulutuksen keskeisin tavoite on työllistyminen. Selvityksen mukaan yli kolmannes työvoimakoulutukseen osallistuneista on edelleen työttömänä 12 kk koulutuksen jälkeen. Suomen Yrittäjien mielestä työvoimakoulutuksen tehokkuudessa on parantamisen varaa, vaikka selviä myönteisiä vaikutuksiakin on nähtävissä. Keskimäärin paras tulos saavutettaisiin oppisopimuskoulutuksen ja työvoimakoulutuksen yhdistelmällä yksityisen sektorin yrityksissä.

Lisäksi Suomen Yrittäjien mukaan työvoimakoulutuksen vaikuttavuuden arviointiin ei ole riittävän dynaamisia arviointimenetelmiä. Työvoimakoulutuksen jälkeisen työllistymisen seuranta on tilastoinniltaan puutteellista ja erillisseurannat kuvaavat useita vuosia sitten vallinnutta tilannetta. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuuden seurantaa on kehitettävä, jotta saadaan nopeaa ja luotettavaa tietoa koulutuksen vaikutuksista ja voidaan tehdä nopeitakin muutoksia koulutukseen.

Jotta työvoimakoulutus jatkossa vastaisi paremmin työelämän vaatimuksia, tulee Lapin TE-keskuksen mukaan vuoropuhelua työelämän kanssa lisätä työvoimakoulutuksen suunnittelussa. Työvoimakoulutuksen jälkeisen työllistymisen seurannassa nykyinen tilastojärjestelmä ei kaikilta osin ole riittävä. Tietojen saaminen työvoimakoulutuksen jälkeisestä sijoittumisesta vaatii nykyisin paljon työaikaa ja vaivaa. Tietojärjestelmiä tulisi kehittää siten, että tietyillä hakutekijöillä voitaisiin vaivattomasti saada järjestelmästä tiedot koulutuksen suorittaneiden tilanteista esim. kuukausittain. Näin voitaisiin käynnistää työllistymistä edistäviä toimenpiteitä nopeasti, mikäli opiskelija ei sijoitu itsenäisesti avoimille työmarkkinoille.

Koulutustoimenpiteiden tuloksellisuuden arvioinnin osalta työhallinnon seuranta- ja arviointijärjestelmissä on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen mukaan paljon kehittämisen varaa. Tiedot toteutetuista aktiivisten toimenpiteiden määristä ovat hajallaan, mikä vaikeuttaa toimenpiteiden kustannusten arviointia. Lisäksi koulutuspoliittisten toimenpiteiden tuloksellisuusvastuut tulisi siirtää oppilaitokselle, jolla pitäisi olla paras tietämys paikallisista työmarkkinoista. Tällainen tulos- ja seurantavastuun laajentaminen todennäköisimmin vähentäisi oppilaitosten kilpailua oppilasmääristä ja tehostaisi koulutuksen tuloksellisuutta.

Työvoimakoulutus on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen mukaan yksikkökustannuksilla mitattuna kallein aktiivinen tukitoimi. Tämän vuoksi koulutustukien tuloksellisuus koulutettavien työllistymisen osalta tulisi olla paremmin mitattavissa. Koulutusjärjestelmän sisäinen ja alueellinen kilpailu oppilasmääristä ja samalla budjettimäärärahoista on yhteiskunnallinen ongelma, koska sen vuoksi koulutusjärjestelmällä on alttius paisua tarvetta suuremmaksi.

Elinkeinoelämän taholta on usein tuotu esille koulutuksen liiallinen tutkintotavoteisuus. Tärkeämpää olisi Turun Aikuiskoulutuskeskuksen mukaan toteuttaa täsmäkoulutusta jakamalla tutkinnot pienempiin osiin. Näin saavutetaan nopeammin työelämän kulloinkin vaatima osaamistaso. Tämän jatkoksi voisi myös työvoimakoulutukseen kehittää oppisopimuskoulutuksen tapaisen jatkokoulutusmallin, jossa koulutus tapahtuisi työn ohessa tutkinnon loppuunsaattamiseksi. Nykyistä enemmän olisi syytä toteuttaa yhteistyökoulutuksia, jossa työvoimapoliittisen koulutuksen jatkeeksi tehdään oppisopimus.

Työministeriön Työpoliittinen tutkimus -sarjan tutkimuksessa nro 315, Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi, seurattiin neljän vuoden ajan v. 1998 aloitettujen työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Johtopäätösten mukaan työllisyyden kannalta tehokkaimpia toimenpiteitä olivat ammatillinen työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus ja yksityiselle sektorille tapahtuva tukityöllistäminen. Sen sijaan valmentava työvoimakoulutus ja julkiselle sektorille tapahtuva tukityöllistäminen osoittautuivat varsin tehottomiksi. Oppisopimuskoulutuksen suorittamisen jälkeen koulutetuilla oli työpaikka selvästi todennäköisemmin kuin samankaltaistettuun vertailuryhmään kuuluvilla henkilöllä.

Työministeriön mukaan myös työhallinnossa on jouduttu tinkimään henkilöstö-resursseista valtiontalouden säästötavoitteiden vuoksi. Tämä heijastuu niin koulutuksen suunnitteluun, hankintatoi-

mintaan, opiskelijoiden ohjaukseen ja valintaan kuin myös koulutuksen ja hankintasopimusten toteutuksen valvontaan siten, että tehtäviin ei voida kohdentaa riittävästi henkilötyövuosia TE -keskuksissa ja työvoimatoimistoissa.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

TYÖVOIMAKOULUTUS

Koulutuksen kehittämistä koskevat toimenpiteet ovat osa pääministeri Vanhasen hallituksen työllisyysohjelmaa. Tähän kuuluu myös työvoimakoulutuksen kehittäminen. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisongelman ratkaisemisessa sekä Suomen kilpailukyvyn turvaamisessa koulutuspolitiikan onnistumisella on keskeinen merkitys. Valtiontilintarkastajien mielestä työelämän nopeiden muutosten vuoksi koulutuspolitiikan avulla tulee luoda parempia valmiuksia, jotta työvoiman tarjonta vastaisi sitä osaamista, mitä tulevaisuudessa tarvitaan mm. talouden globalisoituessa ja ikärakenteen muuttuessa.

Vuoteen 2010 ulottuvan työpolitiikan strategian tavoitteiden saavuttamisessa työvoimakoulutuksella on tärkeä rooli syrjäytymisen torjumisessa sekä osaavan työvoiman saatavuuden varmistamisessa. Työvoimakoulutus ei ole kuitenkaan kyennyt riittävästi vastaamaan työelämän muuttuneisiin tarpeisiin. Sitä tuleekin suunnata yhä enemmän aloille, joille ennakoidaan tulevan työvoimapulaa. Nykyistä joustavampien koulutusmallien edelleen kehittäminen on tärkeää, jotta osaavan työvoiman saanti voidaan turvata. Valtiontilintarkastajat tähdentävätkin oppisopimuskoulutuksen lisäämisen tärkeyttä sekä työvoimakoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen yhdistämisen kehittämistä ja lisäämistä, koska työssä oppiminen on tehokkain tapa vaikuttaa työllistymiseen. Työvoimakoulutuksen saatavuuteen liittyy pienten alojen, pienten paikkakuntien ja erikoisalojen ongelmat. Tarvitaan uusia menettelytapoja, joilla motivoituneet hakijat ohjataan työvoimapulasta kärsivien alojen koulutuksiin. Tähän liittyy koulutettavien alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden edistäminen.

Työvoimakoulutuksen hankintajärjestelmä on hallinnollisesti raskas, hidas ja työläs. Lisäksi se soveltuu huonosti yritysten kanssa yhteishankintana toteutettavan työvoimakoulutuksen hankintaan. Tämän vuoksi jää toteuttamatta työllistäviä ammatillisia hankkeita, joiden avulla voitaisiin rekrytoida ammattitaitoista työvoimaa. Valtiontilintarkastajien mielestä yhteishankintakoulutuksen lisäämiseen ja onnistumiseen tarvitaan yhä tiiviimpää yhteistyötä työelämän kanssa. Yritysten vaikutusmahdollisuuksia työvoimakoulutuksessa voidaan lisätä mm. siten, että kouluttajaorganisaatiot, yritykset ja työvoimahallinto luovat entistä tiiviimpiä yhteistyöverkostoja. Tärkeää on, että työnantajat saavat lisää tietoa yhteishankintakoulutuksen mahdollisuuksista.

Työvoimakoulutuksen jälkeisen työllistymisen seurannassa nykyinen tilastojärjestelmä ei kaikilta osin ole riittävä. Koulutustoimenpiteiden tuloksellisuuden arvioinnin osalta työhallinnon seuranta- ja arviointijärjestelmässä on kehittämisen varaa. OPAL-järjestelmä ei tuota kattavaa kuvaa koulutuksen laadusta eikä opiskelijoiden oppimistuloksista. Valtiontilintarkastajien mielestä koulutuksen tuloksellisuutta koulutettavien työllistymisen osalta tuleekin mitata paremmin. Vertailukelpoinen ja luotettava tieto työllisyyskoulutuksen vaikutuksista ja kehittämistarpeista mahdollistaa tarvittavien nopeidenkin muutosten tekemisen työvoimakoulutukseen. Lisäksi vastuuta työvoimakoulutuksen tuloksellisuudesta tulisi siirtää myös oppilaitoksille.

Työvoimakoulutuksen valvontaa tulee kehittää sekä sisällön että valvonnan resurssien osalta. Nykyisin valvontakäyntejä on mahdollista suorittaa vain pistokokeellisesti. Valtiontilintarkastajien mielestä valvontajärjestelmä tulee rakentaa sellaiseksi, että työvoimakoulutuksen toteutuksesta saadaan ajantasaista ja luotettavaa tietoa kaikilta osapuolilta.

Harmaan työvoiman käytön vähentäminen

Valtiontilintarkastajat ovat kartoittaneet ja arvioineet harmaan työvoiman käytön nykytilaa ja ongelmia ja tehneet ongelmiin liittyviä ratkaisu- ja kehittämisehdotuksia. Tässä kertomusosiossa ongelmakenttä on rajattu harmaan työvoiman käytön nykytilan ja siihen liittyvien ongelmien, hotelli- ja ravintola-alan harmaan työvoiman käytön, yritysten rekisteröinnin nykytilan, työlupakäytännön toimivuuden, kulkulupien ja kuvallisten tunnisteiden käytön toimivuuden sekä maallikkotilintarkastuksen poistamisen vaikutusten ja viranomaisten työnjaon toimivuuden arviointiin.

Valtiontilintarkastajat saivat helmikuussa 2006 selvityksen harmaan työvoiman käytön vähentämisestä sisäasiainministeriöltä, työministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Verohallitukselta, Elinkeinoelämän Keskusliitolta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Rakennusteollisuus RT ry:ltä, Rakennusliitto ry:ltä, Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry:ltä, Keskuskauppakamarilta, Asuntokiinteistö ja rakennuttajaliitto ASRA ry:ltä, Suomen Kiinteistöliitolta ja Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:ltä. Kertomusluonnoksen valmistumisen jälkeen valtiontilintarkastajat pyysivät siitä lausunnon sisäasiainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, oikeusministeriöltä, Suomen Yrittäjät ry:ltä ja Palvelualojen Ammattiliitto PAM ry:ltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Raimo Laitinen ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 7.6.2006.

Harmaan työvoiman käytön nykytilasta

Lithin tutkimuksen (Lith, Pekka: Harmaan talouden miljardit – Raportti piilotalouden laajuudesta ja ilmenemismuodoista. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1997) ja kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan merkittävä osa harmaasta taloudesta keskittyy rakennustyömaiden aliurakointiin ja ravintola-alalle, mutta sitä esiintyy myös muilla toimialoilla kuten kuljetus-, siivous ja telakka-aloilla.

Liljan (Lilja, Reija: Haasteena harmaa talous. Talous ja yhteiskunta 3/2004) mukaan koko harmaassa taloudessa tehdyn työn määrä on n. 80 000 henkilötyövuotta. Verohallituksen valtiontilintarkastajille vuoden 2005 kertomusta varten antaman selvityksen mukaan rakennusalan harmaan talouden arvo oli 9–16 % alan tuotannosta. Tämä vastaa laskennallisesti 17 000–23 000 henkilötyövuotta. Vastaavasti ravintola-alan harmaa talous oli yli 21 % koko alan tuotannosta. Suomen Hotelli- ja Ravintolaliiton (SHR ry) mukaan hotelli- ja ravintola-alan työvoimasta n. 7 % on vuokratyövoimaa. Koko vuokratyövoimasta harmaata työtä on jonkin verran, mutta sen kilpailua vääristävä vaikutus ei ole SHR ry:n mukaan tällä hetkellä suuri.

Laukkasen tutkimuksen (Laukkanen, Erkki: Murroksesta muutokseen, SAK:n järjestötutkimus 2005. Kalevaprint Oy, Oulu) mukaan työttömille ilman verokorttia tehtävät työtarjoukset ovat lisääntyneet selvästi vuodesta 1995 (4 %) vuoteen 2005 (7 %) ja nuorille (alle 25-vuotiaat) harmaita työtarjouksia tehdään useammin kuin ikääntyneemmille. Palvelualan ammattiliiton alle 25-vuotiaista jäsenistä noin joka kuudes (17 %) sai v. 2005 tarjouksen harmaasta työstä.

Rakennusliitto arvioi ulkomailta Suomeen lähetettyjen työntekijöiden määrän olevan vuositasolla kymmeniä tuhansia ja valtion verotulojen menetys ilmeisimmin satoja miljoonia euroja. Rakennusliitto katsoo, että asiantilan jatkuminen epämääräiseen tulevaisuuteen on äärettömän epätaloudellista ja suomalaisten palkansaajien veronmaksumoraalia rapauttavaa. Suomalaiset veronsa maksavat yritykset joutuvat verovapaiden ulkomaisten yritysten kanssa kestämättömään kilpailutilanteeseen.

Vuokratyö ja harmaan työvoiman käyttö

Työministeriön mukaan v. 2004 vuokrauspalveluja käytti lähes 14 000 yritystä ja vuokrausta harjoittavia yrityksiä oli 491. Vuokratyösuhteita solmittiin v. 2004 n. 261 000 ja vuokratyöntekijöitä oli 65 000 (v. 2003 lähes 48 000). Suomalaisten yritysten välittämän vuokratyövoiman ongelmia ovat työn määräaikaisuus ja keston epämääräisyys, työterveyspalvelujen saanti sekä yhdenvertaisuuden puute omien ja vuokratyöntekijöiden erityiseduissa. Ministeriön mukaan ongelmiin ei liity harmaata taloutta, ja harmaaseen talouteen liittyvä työvoiman vuokraus lienee pääasiassa tilastoitumatonta.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen ja työsuojelun piirihallinnon tietojen mukaan vuokratyön ongelmat liittyvät pääasiallisesti ulkomaalaisiin työntekijöihin. Valvonnan kannalta ongelmallista on ollut ulkomaalaisten vuokratyöntekijöiden työsuhteen todellisten ehtojen selvittämisen vaikeus, koska työsuhteen ehtoja koskevien asiakirjojen todenmukaisuudesta ei ole aina tietoa ja ulkomaalaisilla työntekijöillä ei kaikissa tapauksissa ole omaa kiinnostusta asioiden selvittämiseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan erityisesti alihankintatoimintaan liittyy vähimmäistyöehtojen noudattamisen laiminlyöntejä ja pimeiden palkkojen maksua. Aliurakointiketjussa ylempänä olevat yritykset voivat saada hyödyn verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntien seurauksena alhaisten urakkahintojen muodossa, mutta ne eivät yleensä joudu vastuuseen aliurakoitsijan laiminlyönneistä. Näin yritysten välinen kilpailutilanne vääristyy. Vääristynyt tilanne voi syntyä myös työvoimaa lähettävässä maassa suhteessa yrityksiin, jotka toimivat säännösten mukaisesti. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että yritysten tasavertainen kilpailu edellyttäisi yhteisten pelisääntöjen noudattamista.

Verohallituksen mukaan Suomessa työskentelevä ulkomaalainen lähetetty työntekijä ei ole verovelvollinen Suomessa, jos hän työskentelee täällä ulkomaille rekisteröidyn työnantajan palveluksessa enintään kuusi kuukautta. Verohallitus pitää verovalvonnan kannalta tilannetta ongelmallisena. Suomessa veroviranomaisilla on ollut vaikeuksia selvittää, keitä ulkomaalaisia täällä työskentelee ja mikä on heidän todellinen työskentelyaikansa. Jos vuokratyövoimaa Suomeen tarjoavalle ulkomaiselle yritykselle ei synny kiinteää työpaikkaa, ei siltä vaadita ennakkoperintärekisteröintiä Suomessa. Tästä seuraa, että rekisteröintivelvoitteen puuttuessa yrityksistä ei saada systemaattista tietoa eikä kiinteän toimipaikan syntymisen selvittämisen edellytyksiä ole.

Elinkeinoelämän Keskusliitto korostaa, että vuokratyövoima on yksi hyväksyttävä työvoiman käytön muoto, eikä vuokratyötä ole syytä leimata harmaan työvoiman käytön välineeksi. Vuokratyöhön ei liity suurempaa harmaan työvoiman käytön ongelmaa kuin muihinkaan työvoiman käytön muotoihin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö pitää harmaan vuokratyövoiman käyttöä huomattava ongelmana, johon puuttumista olisi priorisoitava. SAK pitää välttämättömänä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE) toiminnan vakinaistamista vuoden 2008 loppuun mennessä ja tarvittavien säännösmuutosten valmistelua. SAK katsoo, että kotimaisen ja ulkomaisen alihankinta- ja vuokratyön työehtojen valvontaan tulee saada lisää voimavaroja.

Rakennusteollisuus ry:n mukaan ulkomaisen vuokratyövoiman käyttöä verojen ja muiden maksujen kiertämiseen tulisi estää tehokkaasti. Ulkomaiset yritykset tulisi merkitä ennakonperintärekisteriin, joka antaisi viranomaiselle edes jonkinlaiset mahdollisuudet valvoa ulkomaisten yritysten toimintaa Suomessa. RT katsoo, että jos ulkomaisten yritysten kilpailuasema on suomalaisia edullisempi, voi tilanne pahimmillaan johtaa erityisosaamisen häviämiseen Suomesta ja riippuvuuteen ulkomaisesta osaamisesta.

Rakennusliiton mukaan vuokratyö johtaa yleisesti lakien ja työehtosopimusten määräysten rikkomiseen suomalaisen työvoiman kohdalla, mutta ulkomailta työvoimaa vuokrattaessa lakien ja työehtosopimusten rikkominen on poikkeuksetonta ja usein hyvin räikeää. Ulkomaiselle vuokaratyövoimalle maksetaan alipalkkaa, kustannusten korvaukset jätetään maksamatta ja usein verot ja sosiaalivakuutusmaksut joko jätetään kokonaan maksamatta tai maksetaan väärin ja väärään maahan. Rakennusliiton mielestä lainsäädäntö sovellettavista työehdoista on kunnossa, mutta ongelman muodostaa valvonta. Valvontaa, jolla on jotakin todellis-

ta merkitystä, tekevät vain ammattiliitot, ja valvonta on hyvin rajallista resurssien niukkuuden takia. Jos työnantajalta ja työntekijältä löytyy yhteisymmärrystä, työvoiman vuokrauksessa lakisääteisiä velvoitteita voidaan kiertää ilman sanottavampaa kiinnijäämisen riskiä. Jos vuokraaja on ulkomaille rekisteröity yritys ja työntekijät ulkomaalaisia, riskiä ei ole käytännössä ollenkaan.

Siirtymäaikalaki ja sen arvioidut vaikutukset

Suomi luopui 1.5.2006 valtioneuvoston selonteon (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle siirtymäaikalain vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujenvapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla) esityksen mukaisesti Euroopan unioniin liittyneitä maita koskeneesta siirtymäaikalaista.

Työministeriön mukaan on vaikea arvioida, oliko siirtymäaikalailla vaikutuksia harmaaseen talouteen erilaisten työntekomuotojen osalta, mutta toteaa, että ulkomailta Suomeen lähetettyjen työntekijöiden suomalaisten vähimmäistyöehtojen toteutuminen ja niiden valvontamahdollisuudet tehostuivat, kun lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muutokset (1198/2005) tulivat voimaan vuoden 2006 alusta.

Sisäasiainministeriö toteaa, että siirtymäaikalaissa mainittua työnteon tilapäisyyttä oli käytännön valvonnassa erittäin vaikeaa todentaa. Tarkastushavaintojen perusteella siirtymäaikalaki ei toiminut tarkoitetulla tavalla, vaan ohjasi käyttämään ”porsaanreikänä” lähetettyjä työntekijöitä. Ministeriön mukaan näennäisesti lainmukainen menettely loi uuden harmaan talouden ilmenemismuodon.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan siirtymäajoista luopuminen ei kokonaan poista vuokratyömarkkinoita, mutta ehkäisee ongelman kasvua.

Verohallitus arvioi, että työvoiman vapaan liikkuvuuden salliminen ei tule vähentämään vuokratyövoiman käyttöä. Tästä syystä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan sisältyvät ulkomaisen vuokratyövoiman verotusta ja työnantajien rekisteröintiä koskevat ehdotukset ovat valvonnan näkökulmasta ensiarvoisen tärkeitä toteuttaa.

Elinkeinoelämän Keskusliiton käsityksen mukaan siirtymäaikalaki vaikeutti uusista jäsenvaltioista olevien työntekijöiden palkkaamista suomalaisten yritysten palvelukseen ja johti eräissä tapauksissa uusissa jäsenvaltioissa sijaitsevien vuokrayritysten ja alihankkijoiden käyttöön kotimaisten sijasta.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön mukaan työvoiman siirtymäsäännösten voimassa ollessa suurin osa ulkomaisesta työvoimasta oli vuokratyövoimaa, jonka työehtojen ja palkoista suoritettavien verojen maksujen valvonta oli erittäin puutteellista. SAK katsoo, että siirtymäaikalain valmistelun yhteydessä tehtiin suuri virhe, kun siirtymäaikoja ei ulotettu koskemaan palvelujen vapaata liikkuvuutta. Palvelujen tarjonnan vapautuminen saattoi harmaan talouden ja talousrikollisuuden rehottamaan erityisesti lähialueilta Suomeen tulevassa alihankinnassa ja vuokratyössä.

Rakennusteollisuus ry katsoo siirtymäaikalain poistumisen asettavan suoran työsuhteeseen ottamisen tasavertaisempaan kilpailuasemaan vuokratyövoiman ja alihankinnan rinnalle. Mikäli yritykset edelleen arvioivat ulkomaisen vuokratyövoiman ottamisen tai alihankinnan ulkomaiselta yritykseltä paremmaksi vaihtoehdoksi, voi syynä olla työsuhteeseen liittyvän byrokratian välttäminen.

Rakennusliitto katsoo, että kahden vuoden siirtymäajalla ei ollut merkitystä. Jos yritykset olisivat halunneet palkata omaa työvoimaa, siihen olisi ollut täysi mahdollisuus. Uutta kotimaista työvoimaa hakevat rakennusalalla merkittävämmin vain työvoimaa vuokraavat yritykset. Liitto arvioi, että vapaa työvoiman liikkuvuus uusista EU-maista ei tuone muutosta asiaan, vaan joustavuutta ja kustannussäästöjä haetaan vuokratyövoiman käytöllä ja hiljaisesti hyväksytään se, että työvoimaa vuokraavat yritykset jättävät lakiperusteisia velvoitteitaan täyttämättä.

Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry:n mukaan poistumassa oleva siirtymäaika helpottaa harmaan työvoiman käytön valvontaa, koska mm. virolaisia työntekijöitä otetaan yhä enemmän suoraan työsuhteeseen.

Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto, Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto sekä Suomen Kiinteistöliitto katsovat, että työvoiman vapaata liikkuvuutta rajoittava

siirtymäaika ei kyennyt estämään harmaan työvoiman käyttöä, vaan vuokratyövoiman käytön lisääntymisen vuoksi lisäsi harmaan työvoiman käytön riskiä.

Hotelli- ja ravintola-alan harmaan työvoiman käyttö

Sisäasiainministeriön pimeän ulkomaisen työvoiman väärinkäytön torjuntayksikön mukaan ravintola-alan väärinkäytökset liittyvät sekä verovilppiin että pimeästi palkattuihin työntekijöihin.

Harmaan työvoiman käytön syyt

Lithin tutkimuksen (Lith, Pekka: Majoitus- ja ravitsemisalan harmaiden markkinoiden laajuus – Ravintola-alan verovalvontahankkeen vaikutukset Helsinki 12.12.2005) mukaan ravintola-alalla toimivan harmaan talouden painopiste on pikaruokaa ja keskiolutta myyvissä yrityksissä. Harmaan työvoiman käytön taustalla on tutkimuksen mukaan korkea arvonlisävero erityisesti ruokamyynnissä, toiminnan alhainen aloittamiskynnys ja siitä johtuvat uusien yrittäjien heikot yrittäjävalmiudet, heikko ammattitaito, löysä anniskelulupakäytäntö, ravintola- ja majoitusalan ylikapasiteetti ja siitä johtuva kiristynyt kilpailu, korkeat palkka- ja muut työvoimakustannukset sekä valvonnan vähäisyys. Tämän lisäksi yritysjoukon laajuus ja heterogeenisyys sekä etnisiin ravintoloihin liittyvät erityisongelmat ovat tunnusomaisia ongelmia ravintola-alalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hotelli- ja ravintola-alan harmaan työvoiman käytön syinä ovat em. tutkimuksen lisäksi seuraavat: Yritysten elinkaari on lyhyt ja toiminnassa liikkuu huomattava määrä käteistä rahaa päivittäin, jolloin kassan ohimyynti tai pääsylipputulot mahdollistavat palkan maksun käteisenä. Suurin myynti osuu yöaikaan ja viikonloppuihin, jolloin valvonta vähäisintä. Erityisesti ovimiehet voivat siten ilmoittaa tulonsa omantuntonsa perusteella. Alalla ei tarvita erityistä koulutusta, joten sukulaisten ja tuttavien käyttö on helppoa. Työajat ovat ruuhkahuippujen vuoksi satunnaisia, joten työvoiman tarve on satunnaista. Useissa ravintoloissa samanaikaisesti työskentelevän kiinnijäämisriski on pieni eikä esim. opintotukea, toimeentulotukea tai työttömyyskorvausta saavan henkilön kannata ilmoittaa työansioitaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan harmaan työvoiman käyttö on yleisempää ravintola-alalla kuin majoitusalalla. Ravintola-alalla harmaan työvoiman käyttö on pitkäaikainen ilmiö, joka saattaa madaltaa harmaan työvoiman käytön kynnystä, jos se nähdään yleisenä käytäntönä ja kilpailijatkin toimivat niin. Ravintola-alan muutosnopeus ja työvoiman liikkuvuus myös edesauttavat harmaata taloutta.

Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry:n mukaan kilpailun kiristyminen alalla on merkittävä syy harmaaseen talouteen. Kilpailu kiristyi Virosta alkaneen laajamittaisen oluentuonnin, idästä tulleen salakuljetuksen, alkoholijuomaveron alentamisen ja juomien aggressiiviseksi käyneen hinnoittelun vuoksi. Kun kilpailuolosuhteet muuttuvat ja harmaaseen talouteen ei puututa tehokkaasti, on suuri vaara että kannattavuuskriisiin joutuneet yritykset ajautuvat harmaan talouden alueelle, vaikka alun perin ovatkin hoitaneet asiansa moitteettomasti. Yrittäjäksi ryhtyneillä voi olla virheellisiä odotuksia toimialan kannattavuudesta, eivätkä kaikki ole alun alkaenkaan lähteneet yritystoimintaan yhteiskunnan asettamilla ehdoilla.

Harmaan työvoiman käytön valvonta ja valvonnan tehostaminen

Alkoholilainsäädännön valvonta ja anniskelulupien valvonta kuuluu Tuotevalvontakeskukselle ja lääninhallituksille. Sisäasiainministeriön mukaan valvonnan tehostaminen on mahdollista viranomaisten yhteistyötä kehittämällä ja yhteisillä tarkastuksilla. Tehokkaimmat keinot vaikuttaa harmaaseen talouteen hotelli- ja ravintola-alalla löytynevät lupamenettelyyn liittyvien ennakkoselvitysten ja valvonnan tehostamisella.

Toimivien ravintoloiden valvontaan kuuluvat satunnaiset kirjanpidon tarkistukset ja verottajan verovelkajäämätietojen seuranta. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan huomiota kiinnitetään erityisesti mahdollisten bulvaanijärjestelyjen paljastamiseen. Anniskelulupaa myönnettäessä kirjanpidon ja rahoituksen selvittämiseen kuuluvat liiketoiminnan rahoitus, varojen lähteet, aiempi liiketoiminta, muut yrityssuhteet ja niiden

taloudellinen tilanne, yhtiön omistajien ja vastuuhenkilöiden taloudellinen tilanne sekä poliisin ja ulosottoviranomaisen lausunnot avoimista asioista.

Alkoholihallinnon kokemusten mukaan Kansaneläkelaitos ei aina reagoi viranomaisen ilmiantoon. Alkoholilupaan kohdistetun sanktion tehokkuus jää myös toteutumatta, koska hallinto-oikeudet keskeyttävät valitusten seurauksena päätösten täytäntöönpanon ja edellyttävät viranomaisten ohjaavan ja varoittavan luvanhaltijaa ennen kuin lupa voidaan peruuttaa. Oikeusministeriön mukaan käytäntö, jossa hallinto-oikeudet keskeyttävät valitusten johdosta alkoholiluvan peruuttamiseen liittyvän täytäntöönpanon, perustuu korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön. Kyse on riippumattomien tuomioistuimien harkintavaltaan perustuvista päätöksistä, eikä niihin ole mahdollista puuttua valituskäytäntöä muuttamalla. Kysymykseen voisivat tulla lainsäädäntötoimet, mutta niiden löytäminen voi osoittautua hankalaksi, koska kyseessä on elinkeinon harjoittamisen vapauteen puuttuminen.

Työsuojelun piirihallinnon tarkastustoiminnassa eniten ongelmia on havaittu ketjuihin kuulumattomissa pienissä ja keskisuurissa ravintoloissa. Myös franchising-yrityksissä on havaittu epäkohtia ja ongelmia, erityisesti palkkauksessa. Ulkomaalaisten työnantajien kohdalla ongelmana ovat usein kulttuurierot ja tietämättömyys työnantajavelvollisuuksista. Pizza- ja kebabravintolat ovat lisääntyneet nopeasti ja kilpailu on kovaa, mikä johtaa helposti harmaan työvoiman käyttöön.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ravintoloiden anniskelulupia myönnettäessä tulisi selvittää ainakin kirjanpidon olemassaolo ja sisältö. Samassa yhteydessä työnantajien ja työntekijöiden tietoisuutta voitaisiin lisätä jakamalla informaatiota erityisesti työsuhteen ehdoista ja työsuojelulainsäädännöstä. Työnantajan olisi anniskeluluvan saadakseen osoitettava, että hänellä on edellytykset ja pätevyys toimia työnantajana. Viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen ja tietojen vaihdon lisääminen ovat ministeriön mukaan tärkeitä harmaan talouden torjunnassa ja viranomaisten yhteishankkeita ravintoloiden osalta tulisi jatkaa. Havaituista väärinkäytöksistä tiedottaminen saattaisi jossakin määrin toimia ennaltaehkäisevästi. Yleisen tietoisuuden lisääminen ”pelisäännöistä” koululaisten, opiskelijoiden ja ulkomaalaisten työntekijöiden keskuudessa on myös tärkeää.

Harmaan työvoiman käytön vähentämisessä hotelli- ja ravintola-alalla tulee kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön mukaan huomioida, että alkoholihallinnon varsinainen tehtävä ei ole harmaan työvoiman käytön valvonta, koska alkoholilain tarkoituksena on alkoholista aiheutuvien sosiaalisten, terveydellisten ja yhteiskunnallisten haittojen ehkäiseminen. Alkoholihallinto on kuitenkin valmis tehostamaan yhteistyötä kaikkien viranomaisten kesken, koska alkoholilaki sallii yritystoiminnan taloudellisten edellytysten seurannan ja alkoholihallinnon käytettävissä on laittomasta toiminnasta tulevien seuraamusten johdonmukainen ja tehokas käyttö. Tehokkuutta voitaisiin parantaa turvaamalla täytäntöönpanon nopeus. Lisäksi viranomaisten vertailutietojen ristiin tarkastusta tulee kehittää ja ravintoloissa voitaisiin ottaa käyttöön ravintolapassi rakennusalan mallin mukaisesti.

Verohallinto toteutti v. 2003–05 yhdessä monien sidosviranomaisten kanssa ravintola-alan verovalvontahankkeen. Vero- ja alkoholiviranomaisten tietojenvaihdolla ja muulla yhteistyöllä hankkeessa saavutettiin vaikuttavuutta, joka muutoin olisi jäänyt saavuttamatta.

SHR ry:n näkemyksen mukaan lupaviranomaisella on valvonnassa käytössään melko hyvä keinovalikoima. Kirjanpidon tasosta on vaikea saada käsitystä, jollei siitä anna lausuntoa esim. hyväksytty tilintarkastaja. Tällaisen lausunnon pyytäminen saattaisi karsia osan hakijoista, mutta ei varmista kirjanpidon tasoa sen jälkeen, kun lupa on myönnetty.

SAK pitää tilaajan vastuun kehittämistä tärkeänä valvonnan toimivuuden lisäämiseksi ja katsoo, että ravintoloiden anniskelulupia myönnettäessä tulisi selvittää sopimuskumppanin luotettavuus ja yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttäminen kirjanpidon ja rahoituksen ohella. SAK näkee tarpeelliseksi kehittää myös lupien myöntämiseen liittyviä selvittelymenettelyjä.

Yritysten rekisteröinti

Sisäasiainministeriön mukaan virheellisten tietojen rekisteröinti Patentti- ja rekisterihallituksen kaupparekisteriin on ongelmallista rekisterimerkinnän luotettavuuden ja rikostorjunnan näkökulmasta. Rikoksentekijöiden on helppo viedä rekisteriin vääriä tietoja sivullisista henkilöistä ja virheellisesti merkittyjen tietojen poistaminen on hankalaa. Ehkäistäessä osakeyhtiömuotoisten yritysten käyttöä rikolliseen tarkoitukseen keskeistä on rekisteröintiprosessin kehittäminen. Rekisteröinnin suorittavan viranomaisen tulisi luotettavalla ja varmalla tavalla todentaa esim. yhtiökokouspöytäkirjojen aitous ensirekisteröinnin yhteydessä ja erityisesti silloin, kun yhtiö vaihtaa omistajaa. Samoin tulisi luotettavasti varmentaa rekisteröinti- tai muutosilmoituksen jättäjän henkilöllisyys.

Rekisteröintiviranomaisen tulisi lähettää kirjallinen ilmoitus yhtiön rekisteröinnistä tai muutoksesta niille henkilöille, joista tehdään valtakirjaa käyttäen merkintä kaupparekisteriin. Rekisteröintiä ei tulisi toteuttaa ennen kuin kirjalliseen ilmoitukseen on saatu vastaus.

Sisäasiainministeriön asettaman talousrikostorjunnan kehittämistä pohtineen työryhmän raportissa (Sisäinen turvallisuus 36/2004) esitettiin, että ulkomaiselle Suomessa työpalveluja tarjoaville yrityksille tulisi säätää samat rekisteröinti- ja ilmoitusvelvoitteet kuin suomalaisillekin yrityksille. Ulkomaisen yrityksen tulisi rekisteröityä Suomen ennakkoperintärekisteriin aloittaessaan toimintansa täällä riippumatta siitä, onko se täällä verovelvollinen vai ei. Myös Rakennusteollisuus (RT) ry, Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK) ja Rakennusliitto pitävät tärkeänä ulkomaisten yritysten rekisteröintivelvoitetta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö, Verohallitus, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Keskuskauppakamari ja Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry pitävät nykyistä rekisteröintiä pääsääntöisesti toimivana, riittävän nopeana ja helppona. Kaupparekisterijärjestelmä on parhaillaan uusittavana ja uusimisen on arvioitu vievän vähintään viisi vuotta. Valmistuessaan järjestelmä tarjoaa kattavat mahdollisuudet sähköiseen asiointiin ja ilmoitusten käsittelyyn. Sähköisten asiointimahdollisuuksien käyttö osaltaan nopeuttaa, keventää ja yksinkertaistaa yritysten perustamista kaupparekisterissä. Myös eduskunnan käsiteltävänä oleva uusi osakeyhtiölakiesitys yksinkertaistaa yritysten perustamiseen liittyviä muodollisuuksia.

Verohallitus korostaa, että kaupparekisteröinnin yhteydessä tehty huolellinen selvitystyö ja annettujen tietojen luotettavuuden varmistaminen on perusteltua harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja korostaa kaupparekisteritietojen luotettavuuden merkitystä. Verohallitus kuitenkin toteaa, että asiakkaiden antamat lomakkeet ovat usein puutteellisesti täytettyjä ja rekisteröinnin yhteydessä joudutaan pyytämään yritysten rekisteröintiä hidastavia lisäselvityksiä.

Elinkeinoelämän Keskusliiton mukaan harmaan talouden ehkäisemisen kannalta olisi toivottavaa, että rekisterit olisivat hyvin ajan tasalla ja yritysten rekisteritiedot olisivat saatavissa mahdollisimman yksinkertaisesti ja mahdollisuuksien mukaan yhdestä paikasta.

Keskuskauppakamarin mukaan liiketoimintakiellon noudattamisen valvontaan tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Rakennusteollisuus ry katsoo, että rekisteröintimenettelyiden tulisi olla järkeviä ja nopeita. Rekisteröintiin, yrityksen perustamiseen ja työnantajavelvoitteisiin liittyvät asiat tulisi hoitaa kaikki yhdestä palvelupisteestä. RT ry korostaa, että yritysten ongelmat eivät näy riittävän nopeasti rekistereissä, eivätkä urakan tilaajat saa tarpeeksi ajantasaista tietoa yrityksistä. RT ry:n mukaan tulisi selvittää, voivatko viranomaiset hyödyntää harmaan talouden torjumiseksi toistensa rekistereitä ja tietoja nykyisten toimivalta- ja tiedonsaantisäännöksiin perustuen.

Rakennusliitto toteaa, että kun yritykset eivät näy verottajan rekisterissä, myöskään yritysten palveluksessa olevat työntekijät eivät tule verottajan tietoon. Ulkomailta Suomeen lähetetyt työntekijät voivat työskennellä Suomessa vuosia ilman, että verottajalla on mahdollisuutta kontrolloida heidän verojen maksuaan. Myöskään jälkikäteinen kontrolli ei toimi, koska työvoimaa lähettäneiden yritysten kirjanpitoaineisto, sikäli kuin sitä on olemassa, on yritysten ko-

timaassa Suomen veroviranomaisten ulottumattomissa. Rakennusliiton mukaan ongelma on ollut viranomaisten tiedossa vuosia, mutta asiaa selvitellään edelleen valtiovarainministeriössä.

Ulkomaalaisten työntekoon liittyvä lupakäytäntö

Työministeriön alustavien arvioiden mukaan ennen 1.5.2004 n. 70 %:lla ulkomaisesta työvoimasta oli vuositasolla työntekoperusteena oleskelu- tai työlupa, 6 %:lla työnteko perustui työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen ja vain 3 %:lla palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen. Tämän ajankohdan jälkeen ministeriö arvioi, että työntekijöistä 16 %:n työnteko perustui oleskelulupaan tai siirtymäaikalain mukaiseen hyväksyntään, lähes 20 %:n työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen ja n. 30 %:n palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen.

Lupakäytännön toimivuus

Työministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, sisäasiainministeriön, Elinkeinoelämän Keskusliiton, Rakennusteollisuus ry:n ja Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto ry:n mukaan ulkomaalaisten työntekoa koskevan järjestelmän ongelmana ovat hakemusten pitkät käsittelyajat sekä järjestelmän monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus.

Työministeriön mukaan v. 2005 työntekijän oleskelulupahakemuksen käsittely kesti Uudenmaan työlupayksikössä keskimäärin 28 vuorokautta ja muissa työvoimatoimistoissa 16 vuorokautta. Työvoimatoimistosta työntekijän oleskelulupahakemuksen käsittely siirtyy Ulkomaalaisvirastolle tai jatkoluvan osalta poliisille. Kaikkien lupaviranomaisten päätöksenteon siirtäminen ulkomaalaisrekisteriin vuoden 2005 aikana ei toistaiseksi ole lyhentänyt käsittelyaikoja toivotulla tavalla, eikä lupa-asioiden päätöksenteon keskittäminen työvoimatoimistoihin ole täysin heijastunut käsittelyaikojen lyhentymisenä.

Euroopan unionin ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevan ulkomaalaisen työnteko-oikeus voi perustua työntekijän oleskelulupaan, tavalliseen oleskelulupaan tai viisumiin, joka on myönnetty työntekoa varten, tai viisumivapauteen. Lyhytaikainen työnteko on mahdollista myös ilman oleskelulupaa. Lupiin liittyvät hakumenettelyt ovat työministeriön mukaan erilaisia, samoin kuin lupiin liittyvät työnantajan ja ulkomaalaisen oikeudet ja velvollisuudet. Työntekijän oleskelulupahakemuksen voi panna vireille myös työnantaja, ja työnantajalla on valitusoikeus työntekijän oleskelulupapäätöksestä. Työntekoa koskevat säännökset ovat osin vaikeaselkoisia ja sijaitsevat ulkomaalaislain eri luvuissa. Työntekoon tarvittavien oleskelulupien käsittelymaksut ovat korkeat, ja oleskeluluvan hakemisessa käytettävä kahdeksansivuinen lomake on työläs ulkomaalaisen täyttää. Työntekijän oleskelulupaan liittyy ammattialaa koskevia rajoituksia, muihin oleskelulupiin ei liity.

Sisäasiainministeriö toteaa, että turvapaikanhakija voi kolme kuukautta maassa oleskeltuaan siirtyä täysin vapaasti työmarkkinoille ja tähän turvapaikanhakijoiden rajoituksettomaan työnteko-oikeuteen liittyy harmaan talouden ja laittoman työnteon ongelmia. Käytännössä on vaikea tehokkaasti valvoa sitä, ettei henkilö jää laittomasti Suomeen töihin. Menettelyä voidaan käyttää maahantulosäännösten kiertämiseen myös silloin, kun työntekijän oleskelulupa ei muutoin ole mahdollinen työvoiman saatavuusharkinnan tai muun syyn vuoksi.

Ulkomaalaislain 79 §:n 1.7.2006 voimaan tulleen muutoksen jälkeen oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan työnteko-oikeutta koskevat säännökset ovat yksityiskohtaisia ja tulkinnanvaraisia ja lupien pitkä käsittelyaika johtuu osin ulkomaalaisrekisterin puutteellisesta käytöstä ja käytettävyydestä. Esimerkiksi poliisi ei useinkaan itse tallenna rekisteriin tarvittavia tietoja, vaan siirtää hakemuksen Ulkomaalaisviraston tallennettavaksi. Säännökset rajoittavat osin tarpeettomasti ulkomaalaisten työnteko-oikeutta. Työvoiman saatavuusharkinnan nojalla työvoimatoimistoissa hylätään hyvin vähän hakemuksia, monilla ammattialoilla ei käytännössä ollenkaan. Hylkäämiset kohdistuvat pääosin aloille, joilla on paljon työnhakijoita.

Rakennusteollisuus ry:n mielestä työvoiman liikkumisen rajoittaminen uusista EU-maista siirtymäaikalailla oli virhe. Lupien käsittelyn hitaus ja byrokraattisuus oli

yksi syy siihen, että rakennusalalla käytettiin kyseisistä maista tarjottua vuokratyövoimaa tai aliurakointiyrityksiä. RT katsoo, että mitä nopeampaa ja joustavampaa lupakäsittely on, sitä vähemmän käsittelyn byrokraattisuus aiheuttaa siirtymää harmaan työvoiman käyttöön.

Rakennusliiton mukaan lupakäytäntö toimii kohtuullisesti, ongelmia aiheuttaa ajoittain viranomaisten heikko lain tuntemus, mikä on mahdollistanut luvattomien työntekijöiden työskentelyn Suomessa.

Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry:n mukaan Ulkomaalaisviraston henkilöstön kanssa kommunikoiminen on hankalaa, kun soittoaikoja on voimakkaasti rajoitettu.

Lupakäytännön kehittäminen

Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman työryhmä ehdottaa (Työhallinnon julkaisu 355:2005) yksinkertaistettavaksi ulkomaalaisten työntekoa koskevaa lupajärjestelmää kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa korjattaisiin ulkomaalaislain työnteko-oikeutta koskevien säännösten ongelmat, kuten sääntelyn vaikeaselkoisuus ja perheenjäsenten työnteko-oikeuden rajoitukset. Lupa-asioita ratkaisevien työvoimatoimistojen määrää supistettaisiin ja selvitettäisiin mahdollisuutta supistaa lupa-asioita ratkaisevien poliisiyksiköiden määrää. Työvoiman saatavuusharkinta säilytettäisiin toistaiseksi. Ulkomaalaisrekisterin käyttöä ja käytettävyyttä lisättäisiin ja tilastointia parannettaisiin. Lupahallinnon käytännön toimintaa tehostettaisiin ja hakemusten käsittelyä nopeutettaisiin. Ensimmäinen vaihe toteutettaisiin heti. Toisessa vaiheessa muutettaisiin järjestelmän rakenteita siten, että työnteko-oikeus sisältyisi jokaiseen ulkomaalaiselle myönnettävään oleskelulupaan, mahdollisesti eräitä vuosittain sovittavia herkimpiä aloja lukuun ottamatta. Toinen vaihe toteutettaisiin työvoiman saatavuusongelmien lisääntyessä ja työttömyystilanteen helpottaessa.

Sisäasiainministeriön mukaan toimiva valvonta edellyttää, että työntekijän oleskelulupia myöntäville viranomaisille tulisi säätää oikeus saada verotustietoja. Luvan myöntämisen yhteydessä tulisi voida tarkistaa, onko työnantaja täyttänyt aiemmat työnantajavelvoitteensa. Nykyiset verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevat säännökset eivät anna tähän mahdollisuutta. Veroviranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada tietoja ulkomaalaisrekisteristä, vaikka verovalvonnan toteutuminen edellyttää ulkomaalaisrekisterin tietojen käyttöä. Tietojen saantioikeus mahdollistaisi lupa-asioita käsittelevien, valvovien viranomaisten ja veroviranomaisten välisen tietojenvaihdon.

Sisäasiainministeriön mukaan olisi selkeämpää, jos kaksivaiheisesta päätöksentekomenettelystä siirryttäisiin aiemman sääntelyn kaltaiseen menettelyyn, jossa Ulkomaalaisvirasto ratkaisi hakemuksen kokonaisuudessaan. Ulkomaalaisvirasto pyytäisi tiettyjen alojen ja tehtävien osalta työvoimaviranomaisen lausunnon. Menettely olisi nykyistä menettelyä selkeämpi, nopeampi ja tehokkaampi. Neljännessä talousrikostorjuntaohjelmassa on kaksi lainsäädäntöhanketta, joiden tavoitteena on sisäasiainministeriön mukaan tehostaa ulkomailta Suomeen tulevan työntekijöiden ja heidän työnantajiensa valvontaa.

Sisäasiainministeriön mukaan Suomessa tullaan ottamaan käyttöön valokuvallinen oleskelulupa. Euroopan unionissa on suunniteltu, että viisumeihin ja oleskelulupiin lisättäisiin vastaisuudessa valokuvien lisäksi myös biometrisiä tunnisteita, kuten esim. sormenjälki. Hallintomenettelyn ja työntekijän oleskelulupamenettelyn kehittämisessä on varauduttava siihen, että jatkossa hakemuksia vastaanottavien viranomaisten tulee kyetä käsittelemään myös biometrisiä tunnisteita. Ministeriö katsoo, työntekijän oleskelulupajärjestelmää on mahdollisimman pikaisesti yksinkertaistettava.

Verohallitus korostaa, että lainsäädäntöä tulisi neljännen talousrikostorjuntaohjelman mukaisesti muuttaa siten, että se mahdollistaisi lupa-asioita käsittelevien ja valvovien viranomaisten ja veroviranomaisten välisen tietojenvaihdon. Tällä hetkellä veroviranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada tietoja ulkomaalaisrekisteristä. Ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia tulisi muuttaa siten, että veroviranomaisilla olisi oikeus saada rekisteristä siinä olevat ulkomaalaisten Suomessa oleskelua, työnantajaa ja työsuhdetta koskevat tiedot. Samoin luvan myöntämisen yhteydessä tulisi voida

tarkistaa, että työnantaja on täyttänyt aiemmat työnantajavelvoitteensa.

Elinkeinoelämän Keskusliiton mukaan yhteensä noin kaksi kuukautta kestävä työvoimapoliittinen ja Ulkomaalaisviraston lupien käsittelyaika on työnantajien kannalta kohtuuttoman pitkä, koska työvoiman tarve on yleensä välitön. EK korostaa, että lupajärjestelmän kehittämisen lähtökohtana tulee olla asiakaslähtöisyys, käytettävyys ja toimivuus käytännössä. Tämä toteutetaan luopumalla työvoimapoliittisesta harkinnasta, irrottamalla työministeriö lupahallinnosta ja parantamalla olennaisesti järjestelmän sujuvuutta.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö katsoo, että lupia koskeva harkinta on säilytettävä Euroopan unionin ulkopuolisten maiden osalta. Luvalla työtä tekevien palkkaehtojen täyttymisen todentamiseksi on kehitettävä suoraa työmarkkinajärjestöjen ylläpitämää valvontaa ja epäsuoraa työsuojeluviranomaisen valvontaa sekä yhteistyötä näiden kahden välillä.

Rakennusteollisuus ry:n mukaan lupien käsittelyä tulee edelleen yksinkertaistaa. Luvan saannin ainoa perustelu pitäisi olla, että avoinna olevaan tehtävään ei ole saatavissa työvoimaa työmarkkinoilta. Peruste luvalle tulisi olla se, että työvoimaa ei ole saatu kahden viikon kuluessa työpaikan avoimeksi ilmoittamisesta työnvälitykseen. Yritysten, joilla ei ole ollut työlupaa tarvitsevien työntekijöiden käytössä ongelmia, tulisi saada työluvan myöntämisessä nopeutettu käsittely.

Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry katsoo, että väestön ikärakenteen vuoksi Suomen tulisi panostaa työperäiseen maahanmuuttoon nykyistä voimakkaammin. Jos halutaan varautua suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymiseen, työvoiman tarjonnan vähenemiseen ja palveluammattien kasvavaan työvoimatarpeeseen, tulisi työperäiseen maahanmuuttoon ja ihmisten kotouttamiseen panostaa voimakkaasti jo nyt. SHR ry:n mielestä työvoimaviranomaiset katsovat, että vain tietyissä ammateissa on pulaa ammattitaitoisista työntekijöistä ja yleensä vain näihin ammatteihin myönnetään lupia. Lupa tulisi kuitenkin myöntää, jos työnantaja perustellusti osoittaa, että suomalaista työvoimaa ei ole saatavissa.

Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto, Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto sekä Suomen Kiinteistöliitto toteavat, että lupien käsittelyn tulee olla riittävän ripeää ja joustavaa, jotta käsittely ei vaikeuta ammattitaitoisen työvoiman käyttöä.

Kulkulupien ja kuvallisten tunnisteiden käytön toimivuus

Helmikuun alussa 2006 voimaan tulleen työturvallisuuslain (738/2002) 52 a §:n mukaan yhteistä rakennustyömaata johtavan tai valvovan rakennuttajan on huolehdittava siitä, että jokaisella siellä työskentelevällä on työmaalla liikkuessaan näkyvillä henkilön yksilöivä kuvallinen tunniste. Tunnisteesta on käytävä ilmi, onko työmaalla työskentelevä työsuhteessa oleva työntekijä vai itsenäinen työnsuorittaja. Työntekijän tunnisteessa tulee olla työnantajan nimi.

Valtiontilintarkastajien saamissa selvityksissä katsotaan Suomen toimiala- ja rakennuttajaliittoa (RAKLI), Asuntokiinteistö ja -rakennuttajaliittoa (ASRA) ja Suomen kiinteistöliittoa lukuun ottamatta, että työturvallisuuslaissa rakennuttajalle asetettu velvollisuus huolehtia henkilötunnisteista on asetettu oikein, koska rakennuttajalla on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, että tunnisteet tulevat käyttöön koko työmaalla kaikkien työntekijöiden kohdalla.

Rakennuttajien edustajat (Suomen toimiala- ja rakennuttajaliitto, Asuntokiinteistö ja -rakennuttajaliitto ja Suomen kiinteistöliitto) puolestaan katsovat, että kuvallisten henkilötunnisteiden huolehtimisvelvollisuus on kohdistettu virheellisesti rakennuttajaan. Huolehtimisvelvoitteen pitäisi kohdistua päätoteuttajaan ja henkilötunnisteen antamista koskevan velvoitteen kuhunkin työnantajaan. Rakennuttajien edustajien mukaan rakennuttajaan kohdistuvien velvoitteiden tulee olla sellaisia, että rakennuttajalla on tosiasiallisesti mahdollisuus huolehtia velvoitteen täyttämisestä.

Rakennuttajien edustajat korostavat, että jos kuvallisten tunnisteiden vaatimuksella halutaan todellisia vaikutuksia harmaan talouden ehkäisyyn, tulisi tunnisteisiin liittyvän velvoitteen olla katkeamaton koko urakointiketjussa. Urakoitsijoiden tulisi ottaa

ensisijaisesti vastuu työntekijöidensä tunnisteiden käytöstä ja käytön rikkomisesta tulisi seurata urakoitsijalle sakkorangaistus. Rakennuttajien edustajat katsovat, että urakoitsijalla on todellinen mahdollisuus puuttua työntekijöidensä toimintaan. Tätä mahdollisuutta ei ole rakennuttajalla, joka on korkeintaan sopimussuhteessa urakoitsijaan. Aliurakoitsijoiden osalta rakennuttajalla ei ole edes suoraa sopimussuhdetta työnantajana toimivaan urakoitsijaan.

Rakennuttajien edustajien mukaan rakennuttaja ei voi huolehtia urakkasopimukseen otettua velvoitetta enempää kuvallisten tunnisteiden käytöstä. Rakennustyömaa on päätoteuttajan hallussa ja päätoteuttajalla on työmaalla pysyvä henkilöstö. Työnantajien on Valtioneuvoston päätöksen (VNP 426/2004) perusteella annettava tiedot päätoteuttajalle. Rakennuttajien edustajat korostavat, että siten päätoteuttaja voi valvoa, että työmaalla käytetään henkilötunnisteita.

Rakennuttajien edustajat esittävät, että rakennuttajat ovat aiemminkin asettaneet velvollisuuden huolehtia henkilötunnisteista päätoteuttajalle sopimukseen perustuen, mutta tämä ei ole aina käytännössä toiminut. Rakennuttajan ainoa keino saada urakoitsija huolehtimaan velvoitteestaan on urakkasopimuksen purku tai purun uhka. Tämä on yleensä liian järeä keino, joka aiheuttaisi kohtuuttomia vahinkoja ja johtaisi mahdollisesti syytteeseen laittomasta sopimuksen purkamisesta.

Sisäasiainministeriön pimeän ulkomaisen työvoiman väärinkäytön torjuntayksikön suorittamissa työmaatarkastuksissa on todettu, että kulkulupatiedot ja työkohteessa tosiasiallisesti työskentelevien henkilöllisyys poikkeavat varsin usein toisistaan. Kulkulupajärjestelmä ei takaa sitä, että työmaalla tosiasiallisesti työskentelevän ja luvan haltijan henkilöllisyys on sama. Uuteen työturvallisuuslakiin ei sisälly millekään taholle osoitettua selkeää velvoitetta pitää luetteloa rakennustyömaille myönnetyistä kulkuluvista.

Maallikkotilintarkastuksesta luopuminen

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä 12.5.2006 saadun tiedon mukaan hallitus antaa eduskunnalle esityksen tilintarkastuslain uudistamiseksi alkusyksystä 2006. Esitykseen liittyy tilintarkastuslakityöryhmän ehdotus (Tilintarkastuslakityöryhmän raportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2003), jonka mukaan omistajat saavat itse päättää kaikkein pienimmissä yrityksissä, valintaanko yritykselle tilintarkastaja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö teetti LTT-Tutkimus Oy:llä tutkimuksen tilintarkastusvelvollisuuden uudistamisen taloudellisista vaikutuksista (Tilintarkastusvelvollisuuden uudistamisen taloudelliset vaikutukset. Rahoitetut tutkimukset 2/2006. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Elinkeinoosasto). Tutkimuksessa käytetyn Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan maallikkotilintarkastuksesta luopuminen vapauttaisi 67 567 osakeyhtiötä tilintarkastusvelvollisuudesta. Tutkimuksen mukaan maallikkotilintarkastusta käyttävistä yrityksistä n. 85 % vastusti maallikkotilintarkastuksen lopettamista, 4 % kannatti ilman edellytyksiä ja 6 % tietyillä edellytyksillä.

Tutkimuksessa haastateltujen asiantuntijatahojen (HTM-tilintarkastajat ry, KHT-yhdistys ry, Uudenmaan TE-keskus, nimetön yksityinen rahoittaja ja Verohallitus) mukaan tilintarkastusvelvollisuudesta vapauttaminen kerralla johtaisi vakaviin seurauksiin sekä tilien heikkenemisen että talousrikollisuuden kasvamisen kautta. Toisaalta LTT-tutkimus Oy näkee olevan mahdollista, että tilintarkastusvelvollisuuden poistamisella on lievä talousrikollisuutta nostava vaikutus. LTT-tutkimus Oy:n mukaan vaikutus ei ole kuitenkaan kovin merkittävä, koska tilintarkastus ei ole tällä hetkellä viranomaistyölle merkittävästi alisteinen.

Sisäasiainministeriön ja Verohallituksen mukaan tilintarkastuspakon poistaminen tarkoittaisi, että yli 100 000 osakeyhtiössä tilintarkastus jäisi kokonaan tekemättä. Tilintarkastuksesta luopuminen näin suuressa määrässä yrityksiä todennäköisesti lisäisi harmaata taloutta, vaikka maallikkotilintarkastajien osaaminen on oletettavasti vähäisempää kuin ammattilaisten. Toisaalta maallikkotilintarkastajia tuskin pystytään korvaamaan ammattitilintarkastajilla ilman suurta panostusta uusien tilintarkastajien koulutukseen. Sisäasiainministeriö ja Verohallitus toteavat, että epäillyissä rikostapauksissa tilintarkastajilta on voitu tiedustella

mahdollisesti kateissa olevaa kirjanpitoa ja muita yrityksen asioita. Vaikka useissa tapauksissa tilintarkastajan tiedot yhtiön harjoittamasta liiketoiminnasta voivatkin olla vähäiset, saattaisi maallikkotilintarkastuksesta luopuminen vaikuttaa haitallisesti rikosten selvittämiseen.

Sisäasiainministeriön kanta

Harmaan talouden harjoittajat pyrkivät ministeriön mukaan salaamaan liiketoimintansa ja toimimaan viranomaisilta salassa, ja usein kirjanpito laiminlyödään kokonaan tai sitä vääristellään tosiasioita vastaamattomaksi. Lyhytkestoisissa harmaan talouden yhtiöissä kirjanpitoa ei tarkoituksellisesti järjestetä lainkaan, eikä sitä ole tarkoituskaan esittää tilintarkastajille.

Talousrikoksissa käytettäviin yhtiöihin on merkitty varsin usein tilintarkastajaksi samoja henkilöitä. Kaupparekisteristä voidaan todeta, että Suomessa toimii ammattitilintarkastajia, joilla on useita satoja yrityksiä tarkastettavaan. Määrät ovat niin suuria, että käytännössä ei ole mahdollista tehdä niin monta tarkastusta vuosittain. Osan näistä tarkastuksista hoitaa ilmeisimmin muu kuin tehtävään valittu tilintarkastaja.

Maallikkotilintarkastajista luopuminen todennäköisesti vaikeuttaisi ministeriön mielestä harmaan talouden yritysten toimintaa. Tilintarkastustoiminnan luotettavuus paranisi, sillä auktorisointi tai rekisteröinti on eräänlainen takuu tilintarkastajan ja tilintarkastustoiminnan ammattitaidosta ja luotettavuudesta. Osakeyhtiöiltä tulisi edellyttää hyväksyttyjä tilintarkastajia.

Tilintarkastuksista luopuminen kokonaan pienissä yrityksissä saattaa sisäasiainministeriön mukaan heikentää harmaan talouden toiminnassa käytettävien yritysten valvontamahdollisuuksia ja luoda toimintaedellytyksiä harmaan talouden yrityksille. Mikäli tilintarkastusvaatimuksen poistamiseen pieniltä yrityksiltä päädytään, osakeyhtiöiden liikevaihdolle ei tulisi asettaa euromääräistä rajaa, jonka ylittyessä tilintarkastajaa tulisi käyttää. Raja saattaa johtaa siihen, että rikolliseen toimintaan käytettyjen yritysten kirjanpitoa ja ilmoituksia verottajalle vääristeltäisiin siten, ettei kyseinen raja täyty.

Kauppa- ja teollisuusministeriön kanta

Kauppa- ja teollisuusministeriö pitää maallikkotilintarkastajien suorittamaa tilintarkastusta osin epäluotettavana, eikä maallikkotilintarkastuksen parantavan merkittävästi tilinpäätöksen luotettavuutta. Maallikkotilintarkastajien tilintarkastuskertomuksista ei yleensä voi päätellä konkurssia edeltävien taloudellisten vaikeuksien esiintymistä tai muita tilinpäätöstietojen käyttäjälle olennaisia asioita. Maallikkotilintarkastajien vastuu tilintarkastustyöstä ei myöskään toteudu käytännössä, koska heiltä ei yleensä vaadita vahingonkorvausta virheellisen tilintarkastuskertomuksen mahdollisesti aiheuttamista vahingoista.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden suurin ongelma on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kirjanpidon laiminlyönti kokonaan tai sen vääristely, jolloin tilintarkastuksen mahdollisuudet torjua väärinkäytöksiä ovat hyvin vähäiset. Jos maallikkotilintarkastus poistetaan kokonaan alle viisi henkilöä työllistäviltä yrityksiltä, ei yritysten kirjanpidon ja tilinpäätösten laadun ja luotettavuuden voida katsoa merkittävästi heikkenevän nykytilanteesta. Maallikkotilintarkastuksesta luopuminen ei vähennä tai lisää harmaata taloutta, mutta saattaa vaikuttaa talousrikosten tutkintaan.

Nykyaikainen yritystoiminta ja sitä koskeva lainsäädäntö on niin monimuotoista, että maallikkotilintarkastajilla on vain poikkeuksellisesti mahdollista täyttää tilintarkastuslain vaatimukset taloudellisten ja oikeudellisten asioiden tuntemuksesta ja käytännön kokemuksesta. Syksyllä 2005 hyväksytty tilintarkastusdirektiivi sisältää nykyistä tiukempia säännöksiä riippumattomuudesta ja laadunvarmistuksesta. Tilintarkastajille asetetut vaatimukset lisääntyvät uuden tilintarkastusdirektiivin myötä niin merkittävästi, ettei ole perusteltua olettaa, että maallikkotilintarkastajat suoriutuisivat niistä. Maallikkotilintarkastuksen käytön jatkaminen heikentäisi kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä viranomaisten ja yleisön luottamusta tilintarkastustoimintaan. Vero- ja poliisiviranomaiset eivät anna vastaavaa merkitystä maallikkotilintarkastajan laatimalle tilintarkastuskertomukselle kuin hyväksytyn tilintarkastajan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan keskeisistä sidosryhmistä oikeusministeriö, Verohallitus, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virke, HTM-Tilintarkastajat ry, Keskuskauppakamari, KHT-Yhdistys, Suomen Yrittäjät ja Helsingin kauppakorkeakoulu tukivat maallikkotilintarkastuksesta luopumista huhtikuussa 2006. Tilintarkastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ministeriö esittää maallikkotilintarkastuksesta luopumista ja lakiluonnos oli toukokuun 2006 lopussa lausuntokierroksella. Asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle alkusyksystä 2006.

Ministeriö korostaa tilintarkastuksen laadun ja luotettavuuden varmistamista. Tilintarkastuslain kokonaisuudistuksen keskeisenä tavoitteena on varmistua siitä, että tilintarkastuksen laatu ja luotettavuus ovat korkeatasoisia, mm. soveltamalla kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja ja huolehtimalla laadunvarmistuksesta. Maallikkotilintarkastuksella ei pystytä takaamaan näiden tavoitteiden toteutumista.

Verohallituksen kanta

Valtaosa pienyrityksistä teettää kirjanpitonsa tilitoimistolla ja tilintarkastuskertomus mielletään osaksi veroilmoitusasiakirjoja, joka liitetään veroilmoitukseen tai annetaan pyydettäessä. Maallikkotilintarkastajan osaamistaso ei Verohallituksen mielestä välttämättä riitä kirjanpidon ja tilinpäätöksen luotettavuuden arviointiin. Maallikkotilintarkastajalla on normitasolla sama vastuu tilinpäätöksen antamien tietojen oikeellisuudesta kuin ammattitilintarkastajalla. Tämä vastuu toteutuu harvoin vahingonkorvausvaatimuksina. Korvausvaatimukset ovat kohdistuneet ammattitilintarkastajiin. Maallikkotilintarkastaja laittaa nimensä kertomukseen ja tilinpäätökseen perehtymättä syvällisemmin liiketoimintaan, kirjanpitoon tai tilinpäätökseen. Maallikkotilintarkastus ei paranna merkittävästi tilinpäätöksen luotettavuutta, koska se jää lähinnä kirjanpitäjän ammattitaidon ja huolellisuuden varaan. Tämä puoltaisi luopumista maallikkotilintarkastuksesta, koska luotettavuusarviointi on näennäistä.

LTT-Tutkimus Oy:n tekemässä tutkimuksessa Verohallitus arvioi maallikkotilintarkastuksesta luopumisen johtavan verotarkastusten määrän huomattavaan nostamiseen ja satojen verotarkastajien lisätarpeeseen. Valtiontilintarkastajien kertomus 2005:n mukaan verotarkastusten määrät ovat viime vuosina vähentyneet.

Suomen Yrittäjät ry:n kanta

LTT-Tutkimus Oy:n tekemässä tutkimuksessa Suomen Yrittäjät ry katsoo, että kaikkien osakeyhtiöiden olisi valittava hyväksytty tilintarkastaja. Nykyinen lainsäädäntö ei takaa tarpeeksi hyvin sitä, että yritysten kirjanpito ja taloushallinto on riittävällä tasolla, koska maallikkotilintarkastajilla ei ole riittävästi ammattitaitoa. Kaikkien osakeyhtiöiden tilintarkastuspakko on järjestön mukaan tarpeen, koska yksittäisillä yrityksillä ei ole kykyä harkita tilintarkastajan käytön hyötyä. Yhä useampi pienyritys käyttää tilitoimistoa, minkä vuoksi ns. tuplatarkastusten määrä on huomattava.

Tilintarkastuksella voi olla jonkin asteinen vaikutus tahattomaan harmaaseen talouteen. Tilintarkastajan pitää kuitenkin olla ensisijaisesti toimeksiantosuhteessa yritykseen, eikä tilintarkastusta tule alistaa poliisin tai verottajan välineeksi. Tilintarkastuksella ei ole vaikutusta tahalliseen talousrikollisuuteen, minkä vuoksi tilintarkastuksen vaikutus talousrikollisuuteen jää kokonaisuutena pieneksi.

Huomattava osa yrityksistä, joiden on mahdollista käyttää maallikkotilintarkastajaa, käyttää hyväksyttyä tilintarkastajaa eikä heidän käyttönsä tule ainakaan vähenemään yrityksissä, jotka mahdollisesti vapautettaisiin tilintarkastusvelvollisuudesta, koska markkinoiden vaatimukset pakottavat yritykset tilintarkastajan käyttöön. Osakeyhtiöt, jotka eivät enää valitsisi tilintarkastajaa, voisivat leimautua huonoiksi. Tämä voisi johtaa siihen, että yritysten olisi käytännössä pakko valita tilintarkastaja.

Rakennusteollisuus ry:n kanta

Maallikkotilintarkastusta ei pitäisi Rakennusteollisuus ry:n mielestä missään tapauksessa poistaa. Maallikkotilintarkastuksen korvaaminen auktorisoidulla tilintarkastajalla ei olisi mielekästä pienten yritysten kohdalla, koska kaikilla pienillä yrityksillä ei olisi varaa maksaa niin suuria tilintarkastuslaskuja, joita auktorisoidut tilintarkastajat veloittavat. Vastavalmistuneet auktorisoidut tilintarkastajat voivat olla enemmän

maallikkoja kuin hyvät maallikkotilintarkastajat etenkin jos maallikkotilintarkastajalla on tehtävään riittävä koulutus ja kokemusta tarkastustyöstä. Vaarana olisi myös, että pieniä yrityksiä tarkastaisivat tilitarkastusyhteisön juuri koulusta valmistuneet apulaiset, jotka saattavat olla maallikkoja kokemattomampia.

Maallikkotilintarkastuksen ja tilintarkastuspakon poistaminen kokonaan johtaisi pienissä yhtiöissä käytännössä hallitsemattomaan tilanteeseen. Tämä saattaisi johtaa keinotekoisiin järjestelyihin, joissa suurempia yrityksiä pilkottaisiin pienemmiksi, joissa ei ole tilitarkastuspakkoa ja harmaalle taloudelle luotaisiin tätä kautta entistä vapaampi temmellyskenttä. Myös tahattomat laittomuudet ja väärinkäytökset lisääntyisivät. Maallikkotilintarkastajalta pitäisi Rakennusteollisuus ry:n mielestä edellyttää aina riittävää kaupallista peruskoulutusta, joka sisältäisi tietyn vähimmäismäärän laskentatoimen opintoja.

Keskuskauppakamarin kanta

Maallikkotilintarkastuksen poistaminen yrityksistä on tärkeää, koska tilintarkastuslakityöryhmän raportin, tehtyjen selvitysten ja tutkimusten (Keskuskauppakamarin muistio 23.6.2003 v. 1992–2002 tehdyistä viidestä tutkimuksesta) mukaan maallikkotilintarkastus on usein taitamatonta ja maallikkotilintarkastajien tilintarkastuskertomukset epäluotettavia. Maallikkotilintarkastus ei ole elinkeinoelämässä hyväksyttävää siihen sisältyvien riskien vuoksi ja se on kansainvälisesti harvinaista. Maallikkotilintarkastuksen poistaminen lisää yritysten tilintarkastuksen kustannuksia, mutta kaikkein pienimmissä yrityksissä tilintarkastajan valinnan pitää olla vapaaehtoista.

Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry:n kanta

Maallikkotilintarkastajien käytön täydellinen kielto poistaisi myös ammattitaitoiset maallikkotarkastajat. Tämä olisi kielteistä, koska ammattitilintarkastajia ei ole riittävästi esim. pienillä paikkakunnilla. Ammattitilintarkastajien käyttö saattaa olla myös voimavarojen tuhlausta tapauksissa, joissa tarkastuksen voi pätevästi tehdä muu laskentatoimen ammattilainen.

Työnjaon toimivuus harmaan työvoiman käytön valvonnassa

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää yhteistyötä veroviranomaisten kanssa toimivana, kun kyseessä on työsuojelutarkastuksissa tai asiakasaloitteisten asioiden yhteydessä saatujen epäilyjen ja havaintojen ilmoittaminen veroviranomaiselle. Ongelmana on, että molemmat viranomaiset suorittavat tarkastuksia omien tehtäviensä, toimivaltuuksiensa ja oman hallinnonalansa intressien puitteissa. Harmaan talouden torjunnan kannalta olisi parempi, jos yhteistyö olisi koordinoitua ja tavoitteena yhteinen päämäärä. Ravintolaalan yhteistarkastuksista on positiivisia kokemuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö näkee tarpeelliseksi yhteistyön ja tiedonkulun lisäämisen entisestään, esim. ulkomaalaisten työnteon ja työsuhteen ehtojen osalta.

Verohallituksen mukaan veroviranomaisille on verotusmenettelylaissa säädetty oikeus saada työsuojeluviranomaisilta sellaisia tietoja, jotka saattavat olla tarpeen verotusta varten. Työsuojeluviranomaisia koskevaan lainsäädäntöön ei sen sijaan sisälly lainkaan verotustietojen saantiin oikeuttavia säännöksiä. Veroviranomaisten oma-aloitteinen verotustietojen luovuttamisoikeus työsuojeluviranomaisille rajoittuu verovalvonnassa esiin tulleisiin tapauksiin, joissa voidaan epäillä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on yli 6 kuukautta vankeutta.

Rakennusteollisuus ry:n mukaan yhteistyön toimivuuden takaamiseksi viranomaisten välisen tietojen vaihdon tulisi olla mahdollisimman tehokasta. Valvovien viranomaisten tulee tietää, missä rakennetaan ja kuka rakentaa. Tiedot ovat rakennusvalvontaviranomaisilla, mutta niiden pitäisi olla myös työsuojelu- ja veroviranomaisilla. RT:n mukaan ulkomaisten työntekijöiden valvontaan erikoistuneiden työsuojelutarkastajien virkojen perustaminen oli oikea toimenpide.

Rakennusliitto ry esittää puolestaan, että työsuojeluviranomaisilla ei ole käytännön merkitystä harmaan työvoiman valvonnassa. Työsuojeluviranomaisten toimintaoikeudet ja resurssit ovat niin vaatimattomia, että viranomaisten työ on mielekkäämpi liiton mielestä suunnata enemmän opastukseen ja

neuvontaan. Veroviranomaisten mahdollisuudet valvontaan ovat huomattavasti suuremmat. Veroviranomaisia on paljon ja käytössä olevilla rekistereillä ja tietotekniikalla toimenpiteet olisi helppo kohdistaa sellaisiin kohteisiin, jossa väärinkäytökset ovat ilmeisiä. Verottajan pitäisi siirtää valvontatoimintansa painopiste jälkikäteisestä valvonnasta ennakoivaan ja reaaliaikaiseen valvontaan ja se voitaisiin toteuttaa yhteistyössä poliisin kanssa. Poliisilla on riittävät toimintavaltuudet, mutta poliisin ongelmana on asiantuntemuksen puute. Poliisiin ja verottajan yhteistyön kehittämisellä olisi Rakennusliiton mielestä varmasti saavutettavissa konkreettisia tuloksia.

Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry:n mukaan valvonta on tärkeää kohdistaa yrityksiin, joissa harmaan työvoiman käyttö on todennäköisintä ja valvonnan jatkuvuuden kannalta on tärkeää turvata työsuojeluviranomaisten voimavarat myös jatkossa. SHR ry korostaa, että tietojen vaihdon mahdolliset esteet tulisi poistaa viranomaisten väliltä ja kehittää valvontaa ja yhteistoiminnan käytäntöjä koko maassa samojen periaatteiden mukaisesti.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

HARMAAN TYÖVOIMAN KÄYTÖN VÄHENTÄMINEN

Harmaassa taloudessa tehdyn pimeän työn on arvioitu vastaavan n. 80 000:aa henkilötyövuotta. Valtiontilintarkastajat korostavat edelleen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa koko yritys- ja tuotantotoimintaa säätelevän järjestelmän selväpiirteisyyttä, ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä. Kaikkia työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä, joilla samalla ehkäistään ennalta harmaata taloutta ja vähennetään harmaan työvoiman käyttöä, on pidettävä myönteisinä. Erityisesti kotitalousvähennyksen toteutus on hyvä esimerkki siitä, kuinka markkinaehtoisten työpaikkojen luomisella on voitu vähentää harmaana tehtyä työtä.

Ammattitaitoisen työvoiman tarjonnan riittävyyteen tulee panostaa nykyistä voimakkaammin etenkin niillä tuotannon aloilla, joilla on työvoimapulaa ja harmaata työvoimaa käytetään suhteellisen paljon, esim. rakentamisessa. Ammattitaitoisen työvoiman lisäämisellä voidaan harmaan työn tekeminen tehdä vähemmän kannattavaksi.

Valtiontilintarkastajat pitävät erittäin huolestuttavana sitä, että siirtymäaikalaki näennäisesti lainmukaisena menettelynä loi uuden harmaan talouden ilmenemismuodon. Toimenpiteiden pitkän aikavälin vaikuttavuuden ja tehokkuuden saavuttamiseksi lähivuosien harmaan talouden torjuntaohjelmassa ministeriöiden tulee selvitys- ja lainsäädäntöhankkeissaan ennakoida hankkeiden kaikki vaikutukset perusteellisemmin kuin siirtymäaikalain osalta tehtiin.

Monimutkaisen, vaikeaselkoisen ja tulkinnanvaraisen ulkomaalaisten työntekoon liittyvän lupakäytännön yksinkertaistamista tulee jatkaa ministeriöiden ja muiden viranomaisten käynnissä olevissa harmaan talouden ehkäisemisen hankkeissa. Samalla on varmennettava se, että harmaan talouden valvonnasta vastaavilla viranomaisilla on käytössään tehokkaan valvonnan mahdollistavat tiedot. Erityisesti on huolehdittava siitä, että työperäiseen maahanmuuttoon panostetaan riittävästi ja vastataan todellisiin, väestön ikääntymisestä ja muista syistä johtuviin yritysten työvoimatarpeisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee selvittää kulkulupien ja kuvallisten tunnisteiden käyttöön mahdollisesti liittyvät ongelmat työmailla ja ryhtyä toimenpiteisiin kulkulupien ja kuvallisten tunnisteiden toimivuuden turvaamiseksi.

Tilintarkastusvelvollisuutta koskevan uudistuksen osalta asiantuntijoiden näkemykset poikkeavat toisistaan. Yhtenä kantana on

se, että kaikkien osakeyhtiöiden tulee valita hyväksytty tilintarkastaja. Osa asiantuntijoista katsoo, että maallikkotilintarkastus tulee poistaa siihen liittyvien puutteiden vuoksi. Osa yritysten edustajista ja viranomaisista esittää, että tilintarkastusvelvollisuudesta vapauttaminen johtaa vakaviin seurauksiin tilitarkastuksen luotettavuuden heikkenemisen ja talousrikollisuuden kasvun kautta. Tilanne saattaisi johtaa myös harmaan talouden kasvua suosiviin keinotekoisiin järjestelyihin, joissa suurempia yrityksiä pilkottaisiin pienemmiksi tilintarkastuspakon välttämiseksi. Osa asiantuntijoista on huolestunut myös ammattitilintarkastajien tilanteesta, sillä heillä saattaa olla useita satoja yrityksiä tarkastettavanaan, mutta heillä ei ole käytännössä kuitenkaan mahdollisuutta hoitaa kaikkia tarkastuksia vuosittain.

Toukokuussa 2006 käytettävissä olleen tiedon mukaan eduskunta päättää syysistuntokaudella 2006 tilintarkastusvelvollisuutta koskevasta uudistuksesta. Tästä syystä valtiontilintarkastajat eivät ota tässä vaiheessa asiaan lopullista kantaa, mutta toteavat, että kaikkien yritysten tilintarkastuksen laatu ja luotettavuus tulee taata siten, että se luo kestävän perustan harmaan talouden ja harmaan työvoiman käytön ennalta ehkäisylle.

Harmaan työvoiman määrästä ei tällä hetkellä ole riittävästi tietoa eikä myöskään niistä mahdollisista syistä, joista nuorille tehdyt harmaat työtarjoukset johtuvat. Myöskään harmaiden työmarkkinoiden laajentumisen mahdollisia vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi esim. tulevaisuuden perhepolitiikan kannalta. Näistä syistä on perusteltua, että harmaiden työmarkkinoiden laajuutta, työn tarjoamisen ja vastaanottamisen syitä sekä harmaiden työmarkkinoiden laajentumisen mahdollisia vaikutuksia selvitetään nykyistä tarkemmin.

Viranomaisyhteistyötä harmaan talouden torjunnan ja harmaan työvoiman käytön vähentämisen osalta tulee tehostaa kahdella tavalla. Ministeriöiden ja Kansaneläkelaitoksen tulee yhdessä neuvotellen selvittää syyt siihen, miksi Kansaneläkelaitos ei aina reagoi harmaata taloutta koskeviin viranomaisten ilmiantoihin, ja ryhtyä tämän perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön tulee selvittää mahdollisuudet kehittää alkoholilupien peruuttamispäätösten täytäntöönpanokieltoa koskevaa lainsäädäntöä siten, että elinkeinon harjoittamisen vapaus ja alkoholilupiin kohdistetut sanktiot voidaan toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla.

OSAAMINEN

Yliopistojen ulkopuolinen tutkimusrahoitus

Julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisestä tehdyn valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan tutkimuksen ja teknologisen kehitystyön ja niiden tulosten hyödyntämisen tehostamisella on oleellinen merkitys hyvälle työllisyydelle, tuottavuudelle ja kilpailukyvylle Suomessa. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten on kilpailullisten syiden vuoksi panostettava entistä vahvemmin innovaatiodynamiikan parantamiseen. Yliopistojen ulkopuolisella rahoituksella, ns. täydentävällä rahoituksella, toteutetuilla tutkimushankkeilla on tärkeä merkitys innovaatioiden käytännön luomisessa.

Yliopistollista opetusta ja tutkimusta rahoitettiin v. 2004 n. 1,2 mrd. €:lla. Tämän lisäksi yliopistoilla oli käytössään ulkopuolista rahoitusta n. 690 milj. €. Merkittävä osa tästä ulkopuolisestakin rahoituksesta tulee valtion talousarviosta tai EU:n budjetista. Ulkopuolisen rahoituksen kasvanut osuus on vaikuttanut myönteisesti yliopistojen toimintaan vahvistamalla voimavaroja merkittävästi. Yhteisrahoitteisten projektien avulla yliopistot ovat pystyneet yhdessä Tekesin ja muiden valtion rahoittajien kanssa ohjaamaan tutkimustoimintaansa esim. elinkeinoelämää suoraan hyödyttävällä tavalla.

Yliopistojen ulkopuolelta rahoitetun tutkimustoiminnan kasvu ei ole välttämättä ongelmatonta yliopistojen muulle toiminnalle. Yliopiston tutkimuksen painopistealueiden valinta ja henkilö- ym. resurssien käyttö ovat seikkoja, joihin ulkopuolelta rahoitetun toiminnan laajuus vaikuttaa merkittävästi. Tutkimuksella saadun tiedon hyödyntäminen on myös edelleen puutteellista.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet tätä kertomusosuutta koskevat selvitykset ja lausunnot opetusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Teknologian kehittämiskeskukselta, Helsingin, Turun, Oulun, Jyväskylän ja Kuopion yliopistoilta, Teknilliseltä korkeakoululta, Helsingin kauppakorkeakoululta, Lappeenrannan teknilliseltä yliopistolta, Professoriliitolta, Tieteentekijöiden liitolta ja Suomen ylioppilaskuntien liitolta.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut tarkastusneuvos Kaj Laine ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 7.6.2006.

Julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämistavoitteet

Valtioneuvosto teki 7.4.2005 periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. Periaatepäätöksessä määritellään, miten tutkimusta ohjaavia, rahoittavia ja toteuttavia organisaatioita lähivuosina kehitetään. Periaatepäätöksen mukaan julkista tutkimusjärjestelmää, johon kuuluvat mm. ministeriöt, valtion tutkimuslaitokset, yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä teknologiakeskukset ja yrityshautomot, kehitetään olemassa olevalta pohjalta tavoitteena kansainvälisesti laadukas tutkimus- ja kehitystoiminta kansantalouden ja hyvinvoinnin kannalta tärkeimmillä aloilla. Selkeä tavoite on koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan kansainvälistäminen.

Periaatepäätöksen mukaan tarvitaan huipputason osaamiskeskittymien vahvistamiseksi ja lisäämiseksi tiiviimpää julkisen, yksityisen ja ulkomaisen tutkimusrahoituksen yhteistoimintaa ja yhteistyötä. Periaatepäätöksen mukaan on tärkeää, että tutkimusorganisaatioiden perusrahoitus ja kilpailtu rahoitus täydentävät toisiaan tasapainoisesti.

Hallitus on linjannut yliopistokoulutukseen ja -tutkimukseen liittyviä tavoitteitaan yhdensuuntaisesti periaatepäätöksen kanssa myös eduskunnalle annetussa koulutuspoliittisessa selonteossa VNS 4/2006 vp ja hallituksen vuoden 2006 strategia-asiakirjassa (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006).

Opetusministeriön mukaan periaatepäätöksellä pyritään vastaamaan kansainvälisen toimintaympäristön muuttuviin haasteisiin. Yliopistosektorin osalta periaatepäätöksen keskeiset kehittämistoimenpiteet liittyvät

toimintojen priorisointiin, kansalliseen ja kansainväliseen profiloitumiseen sekä infrastruktuuri- ja muun yhteistyön tiivistämiseen tutkimusjärjestelmän eri toimijoiden kesken. Yliopistojen koko toimintaa läpäiseviä päämääriä ovat kansainvälistymisen edistäminen sekä laadun, toiminnan vaikuttavuuden ja johtamisen vahvistaminen.

Opetusministeriön tavoitteena on, että yliopistojen tutkimustoimintaa voitaisiin lähivuosina tukea nykyistä yhdensuuntaisemmin eri rahoituslähteitä hyödyntäen. Tässä tarkoituksessa yliopistoille määritellään profiilit ja painoalat vuosien 2007–09 tulossopimuksissa uudelleen. Yliopistojen tavoitteena on myös verkostoitua keskenään sekä sektoritutkimuslaitosten ja muiden tutkimuksen kannalta keskeisten toimijoiden kanssa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

Yliopistot kehittävät myös aloittaista ja alueittaista yhteistyötään. Ministeriön mukaan tavoitteena on muodostaa tutkimusverkostoja, jotka ovat myös kansainvälisesti kilpailukykyisiä. Yliopistojen verkostoituminen tutkimuksen osalta edellyttää, että yliopistot voivat kehittää toimintaansa niin, että verkostoituminen ja kehittämistyö voivat tapahtua joustavasti. Tätä kehitystä tukee osaltaan mm. käynnissä oleva yliopistojen autonomiaa koskeva selvitys. Samoin on käynnistetty yliopistojen tutkimustulosten entistä parempaan hyödyntämiseen tähtääviä, toisiaan täydentäviä hankkeita. Näitä ovat Teknillisen korkeakoulun vetämä Yliopistojen innovaatiopalveluiden verkoston kehittäminen -hanke (OPM 54/523/2006) ja Tutkimustulosten hyödyntämistä koskevien toimien kehittäminen yliopistoissa -työryhmä (OPM 19/040/2006).

Opetusministeriö kutsui 1.12.2005 kaksi selvitysmiestä tutkimaan yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista. Selvitysmiehet antoivat 11.5.2006 väliraportin (OPM työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006/14), jossa tarkastellaan sellaisia toimenpiteitä, joilla yliopistojen taloudellista toimivaltaa voidaan lyhyellä aikavälillä vahvistaa. Lyhyellä aikavälillä, eli kuluvalla vaalikaudella, yliopistojen taloudellista autonomiaa olisi mahdollista lisätä sallimalla kaikille yliopistoille mahdollisuus rahastotalouteen, luomalla edellytykset yliopistojen rahastotalouden ansaintalogiikalle, selkeyttämällä ja yksinkertaistamalla yliopistojen taloudellista ja hallinnollista ohjausta sekä lisäämällä yliopistojen valtaa virkasuhteisen henkilöstönsä palvelussuhteen ehtojen määräämisessä.

Selvitysmiehet rajasivat toimeksiantonsa ulkopuolelle mm. yliopistolaitoksen rahoituksen tason, vaikkakin se on yliopistojen taloudelliseen autonomiaan sinänsä keskeisesti liittyvä kysymys. Selvitysmiesten mukaan taloudellinen itsehallinto ilman turvattua, pitkäjänteistä sekä asetettuihin tutkimus- ja koulutustavoitteisiin nähden riittävää rahoitusta ei ole mielekäs tavoite yliopistojen kehittämiselle. Rahoituksen tason ohella ylipistojen kannalta olennaisia ovat myös ne periaatteet ja mekanismit, joiden kautta rahoitus kanavoituu valtion budjetista ja mahdollisista täydentävistä rahoituslähteistä yksittäisille yliopistoille.

Opetusministeriö korostaa, että yliopistojen ulkopuoliset rahoittajat Suomen Akatemia, Tekes, Sitra ym. ovat jo pitkään tiivistäneet yhteistyötään julkisina rahoittajina. Rahoittajien yhteistyö ei kuitenkaan riitä, vaan rahoituksen vastaanottajienkin tulisi kehittää ja ajanmukaistaa esim. kirjanpitokäytäntöjään.

Valtiovarainministeriön mukaan valtion tuottavuusohjelman tuottavuustoimenpiteitä kartoitettaessa yhtenä seikkana on ollut esillä se, että yliopistojen tutkimusyksiköillä ja eräillä valtion tutkimuslaitoksilla on tiettyä toiminnan päällekkäisyyttä, mitä tulisi karsia. Ministeriön mukaan tämä tukisi sitä tavoitetta, että tutkimuskokonaisuuksia koottaisiin suuremmiksi. Yliopistojen ulkoisen tutkimusrahoituksen monikanavaisuus on ongelma kokonaisuuden selkeyden kannalta. Ministeriön mukaan ongelmaa on kuitenkin ollut vaikea välttää.

Tekes on valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti lähtenyt edelleen kehittämään toimintaansa julkisena rahoittajana yhteistyössä erityisesti Suomen Akatemian kanssa. Yhteistyön tavoitteena on tutkimus- ja innovaatiorahoituksen vaikuttavuuden parantaminen ja nykyistä suurempien toimintakokonaisuuksien muodostaminen ja toteuttaminen sekä tieteidenvälisen ja teknologioidenvälisen tutkimuksen edistäminen. Tavoitteena on myös tutkimusjärjestelmän kansainvälistäminen.

Yhteistyössä on aloitettu mm. kansallisen strategian laatiminen, jotta maahan voitai-

siin synnyttää kansainvälisesti kilpailukykyisiä tieteen ja teknologian osaamiskeskittymiä. Strategiaan sisällytetään myös esitykset laajojen infrastruktuurien kehittämisestä ja niiden hyödyntämisen parantamisesta. Tutkimusjärjestelmän kansainvälistämisen tukemiseksi Tekes on valmistellut yhteistyössä Suomen Akatemian kanssa erityisen rahoitusohjelman (Finland Distinguished Professor Programme, FiDiPro), jonka avulla pyritään houkuttelemaan korkean tason osaajia määräajaksi maahamme.

Täysimääräisenä toteutuessaan em. rahoittajien ohjelmamuotoiset yhteistoimet Tekesin arvion mukaan tukevat vastaisuudessa yliopistoja niiden sisäisessä strategiatyössä. Tämä johtaa yliopistojen erikoistumiseen ja verkottumiseen ja siten yliopistojen toimintojen vahvistumiseen tutkimuksen niillä osa-alueilla, joilla korkea tieteellinen laatu parhaiten kohtaa maamme elinkeinoelämälle merkityksellisen tutkimuksen.

Esimerkiksi Oulun yliopisto näkee kuitenkin periaatepäätöksen linjausten seuraukset osin arvaamattomina. Esimerkkinä tällaisesta linjauksesta yliopisto mainitsee rahoituksen kohdistamisen entistä suurempiin kokonaisuuksiin. Tällaisten kokonaisuuksien muodostaminen on kannatettavaa, mikäli sillä tuetaan pitkäjänteisesti nimenomaan perustutkimuksen mahdollisuuksia. Tällöin tutkijoiden työtä vapautuu rahoituksen hankinnasta itse tutkimukseen ja tutkimustyön pitkäjänteisempi suunnittelu mahdollistaa myös pitempiaikaiset palvelussuhteet ja parantaa täten tutkimuksen tehokkuutta. Suurten kokonaisuuksien muodostaminen voi kuitenkin olla huono asia, mikäli rahoitusta suunnataan ensi sijassa lyhytaikaisten hyötytavoitteiden ohjaamana: tällöin rahoituksen saaminen edellyttää tutkimukselta suurta ennakoitavuutta ja tuottaa todennäköisesti runsaasti projektien hallinnointityötä, kuten soveltavassa tutkimuksessa usein on tilanne.

Oulun yliopisto painottaa, että perustutkimus on nimenomaan yliopistoille ominainen tehtävä, jota muut toimijat eivät voi korvata. Tämän johdosta pitäisi sen edellytykset turvata suoraan yliopistojen budjettirahasta nykyistä merkittävästi enemmän. Perustutkimuksen etu on tältä osin suorastaan ristiriidassa sen periaatepäätöksen kohdan kanssa, jossa korostetaan kilpailtavan tutkimusrahoituksen lisäämistä. Myös muut yliopistot ovat olleet huolissaan yliopistojen perusrahoituksen riittävyydestä.

Ulkopuolisen tutkimusrahoituksen määrä ja lähteet

Tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan menot ovat kasvaneet keskeytyksettä 1990-luvun alusta saakka. Tämä on tapahtunut pääosin yritysten panostusten kautta, mutta viime vuosina myös korkeakoulusektorin tutkimuspanostus on lisääntynyt. Valtaosa, eli n. 70 % tutkimustyöstä tehtiin v. 2005 yrityssektorilla ja tuolloin tutkimukseen ja tuotekehitykseen käytettiin lähes 5,4 mrd. €. Korkeakoulusektorin tutkimuspanostukset ylittivät v. 2004 ensimmäisen kerran miljardin euron rajan.

Tutkimus- ja kehitystoiminta on keskittynyt Helsingin, Tampereen, Oulun ja Varsinais-Suomen seuduille. Näiden neljän alueen osuus on yli 80 % koko maan tutkimus- ja kehittämismenoista. Julkisen sektorin osuus tutkimuspanostuksesta jää näillä alueilla alle 20 %:n.

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa suoraan yliopistoille osoitetuista toimintamenoista ja tätä täydentävästä ulkoisesta rahoituksesta eli yhteisrahoitteisesta toiminnasta, maksullisesta toiminnasta, lahjoituksista tai sponsorirahoituksesta. Yhteisrahoitteisella toiminnalla tarkoitetaan hankkeita, jotka yliopistot rahoittavat yhdessä ulkopuolisten tahojen kanssa. Ulkoisesta rahoituksesta merkittävä osa on kansallisesti kilpailtua tutkimusrahoitusta, jonka määrää ollaan lisäämässä.

Yliopistojen rahoitustiedot on saatavissa opetusministeriön KOTA-tietokannasta yliopistoittain ja koulutusaloittain jaoteltuina. Vuonna 2004 yliopistojen budjettirahoituksen määrä oli 1 234,9 milj. €. Siinä oli reaalikasvua vuodesta 2000 n. 8,0 %. Ulkopuolisen rahoituksen määrä oli v. 2004 690 milj. €. Yliopistojen ulkopuolinen rahoitus on kasvanut reaalisesti 8,7 % vuodesta 2000 vuoteen 2004 eli hieman enemmän kuin varsinainen budjettirahoitus. Koko yliopistosektorilla ulkopuolisen rahoituksen osuus yliopistojen kokonaisrahoituksesta (budjettirahoitus ja ulkopuolinen rahoitus) on vaihdellut v. 2000–04 35 %:n ja 37 %:n vä-

lillä. Vuonna 2004 ulkopuolisen rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta oli 36 %.

Taulukko 19. Yliopistojen budjetti- ja ulkopuolinen rahoitus v. 2000–04, milj. €

	2000		2001		2002		2003		2004	
	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puolinen rahoitus	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puolinen rahoitus	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puolinen rahoitus	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puolinen rahoitus	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puolinen rahoitus
Helsingin yliopisto	252,0	145,7	255,7	151,4	270,3	169,7	298,3	161,6	303,1	185,4
Jyväskylän yliopisto	78,3	45,8	77,1	48,8	82,6	47,7	84,6	46,7	90,5	50,7
Oulun yliopisto	106,0	48,4	107,8	52,6	116,3	55,8	117,8	57,7	122,6	63,4
Joensuun yliopisto	44,5	14,7	46,0	17,0	50,4	17,5	52,9	20,8	54,9	20,0
Kuopion yliopisto	42,0	31,6	44,8	37,3	47,5	42,5	49,6	44,1	51,3	45,1
Turun yliopisto	86,3	45,3	91,6	48,7	98,5	52,7	101,3	51,4	103,6	54,6
Tampereen yliopisto	65,8	29,1	69,1	33,5	74,8	38,1	80,0	40,4	83,1	42,8
Åbo Akademi	38,1	23,4	39,7	26,3	42,4	26,4	45,2	26,6	48,1	28,3
Vaasan yliopisto	16,8	3,2	18,5	3,1	19,1	3,8	19,8	4,8	20,7	5,8
Lapin yliopisto	20,2	9,9	21,7	9,4	23,3	10,4	25,7	10,6	30,5	8,8
Teknillinen korkeakoulu	97,6	79,4	101,2	83,2	107,6	84,1	110,1	83,9	114,6	91,3
Tampereen teknillinen yliopisto	48,4	41,6	53,2	44,4	60,3	45,7	62,0	43,1	66,0	45,2
Lappeenrannan teknillinen yliopisto	23,8	15,2	24,4	17,4	28,8	17,4	31,5	17,0	32,5	18,8
Helsingin kauppakorkeakoulu	20,9	11,4	20,8	12,0	21,1	12,6	22,1	11,4	23,6	11,3
Svenska handelshögskolan	9,1	3,7	9,9	3,3	10,3	3,8	10,6	4,6	11,4	3,2
Turun kauppakorkeakoulu	9,7	6,5	9,9	6,5	11,3	7,2	12,9	5,7	14,6	6,2
Taideteollinen korkeakoulu	22,4	4,2	21,8	4,7	23,7	5,1	25,2	5,5	26,4	6,1
Sibelius-Akatemia	18,9	2,9	20,9	2,5	21,6	2,7	21,7	2,1	22,2	2,1
Teatterikorkeakoulu	11,9	2,1	9,3	1,6	9,8	1,2	10,0	1,0	10,3	0,8
Kuvataideakatemia	2,9	0,1	3,0	0,2	3,1	0,1	4,0	0,2	4,7	0,1
Yhteensä	1 015,7	564,2	1 046,6	603,8	1 122,7	644,5	1 185,3	639,2	1 234,9	690,0

Lähde: Opetusministeriö, KOTA-tietokanta

Tarkasteltaessa yliopistojen ulkopuolista rahoitusta rahoituslähteittäin ilmenee, että Suomen Akatemian ja Tekesin suora rahoitus yliopistoille on runsaat 34 % ja muu kotimainen rahoitus, käsittäen pääosin muusta julkishallinnosta kanavoitua rahoitusta runsaat 37 % koko ulkopuolisesta rahoituksesta. Valtaosa tästä rahoituksesta on siis valtion ja laajemmin julkistalouden kanavoimaa rahoitusta. KOTA-tietokannasta ei voi minis-

teriön mukaan täysin yksiselitteisesti erottaa valtion ja EU:n lähteistä tulevaa rahoitusta varsinaisesta yksityisestä rahoituksesta. Tietokannassa esim. muu kotimainen rahoitus ja muu ulkomainen rahoitus voivat sisältää yksityisistä lähteistä peräisin olevaa rahoitusta sekä eri ministeriöiden rahoitusta. Eroteltavissa olevan yritysrahoituksen määrä (kotimainen ja ulkomainen) v. 2004 oli 16 % ulkopuolisen rahoituksen kokonaismäärästä. Ulkomainen yritysrahoitus ja muu ulkomainen rahoitus muodostavat ainoastaan 3,2 %:n suuruisen osuuden, kun EU:n osuus yliopistojen ulkopuolisesta rahoituksesta on 10,7 %.

Taulukko 20. Yliopistojen ulkopuolinen rahoitus v. 2000–04, milj. €

	2000	2001	2002	2003	2004
Budjettirahoitus	1 015,7	1 046,6	1 122,7	1 185,3	1 234,9
Ulkopuolinen rahoitus yhteensä	564,2	603,8	644,5	639,2	690,0
Suomen Akatemian rahoitus yhteensä	95,8	100,3	112,8	121,4	144,5
Suomen Akatemian tutkimusrahoitus	94,7	98,5	110,3	117,6	140,2
Suomen Akatemian muu rahoitus	1,1	1,8	2,5	3,8	4,3
Tekesin rahoitus yhteensä	91,3	91,0	84,4	78,0	91,3
Tekesin tutkimusrahoitus	91,0	87,6	80,7	74,6	90,1
Tekesin muu rahoitus	0,3	3,4	3,7	3,4	1,3
Kotimainen yritysrahoitus yhteensä	88,3	82,7	102,7	88,8	100,2
Kotimaisten yritysten tutkimusrahoitus	35,8	50,4	48,0	47,4	53,4
Kotimaisten yritysten muu rahoitus	52,5	32,3	54,7	41,5	46,8
Muu kotimainen rahoitus	229,6	258,4	254,5	256,1	258,3
Muu kotimainen tutkimusrahoitus	71,6	79,2	89,0	92,2	98,4
Muu kotimainen muu rahoitus	158,0	179,2	165,6	163,9	159,9
EU-rahoitus yhteensä	40,6	49,1	66,9	71,8	73,7
EU tutkimusrahoitus	23,5	27,4	36,6	40,3	38,6
EU muu rahoitus	17,1	21,7	30,3	31,5	35,1
Ulkomainen yritysrahoitus yhteensä	7,4	9,7	10,6	11,0	10,1
Ulkomaisten yritysten tutkimusrahoitus	6,7	8,4	9,9	10,6	9,3
Ulkomaisten yritysten muu rahoitus	0,7	1,3	0,8	0,3	0,8
Muu ulkomainen rahoitus	11,2	12,5	12,6	12,1	11,9
Muu ulkomainen tutkimusrahoitus	8,2	8,8	9,6	8,7	8,7
Ulkomainen muu rahoitus	2,9	3,7	3,0	3,4	3,1

Lähde: Opetusministeriö

Koulutusaloittain oli v. 2004 farmasialla eniten ulkopuolista rahoitusta suhteessa kokonaisrahoitukseen, n. 44 %. Seuraavina tilastoissa ovat teknillistieteellinen ala 43 %, lääketieteellinen 40 %, maatalous-metsätieteellinen 39 % sekä luonnontieteellinen ala ja psykologia 38 %. Yli 30 %:iin yltävät vielä terveystieteellinen 36 %, yhteiskuntatieteellinen ja kauppatieteellinen 32 % sekä liikuntatieteellinen ala 30 %. Tarkastelujaksolla 2000–04 nämä koulutusalat olivat kärjessä verrattaessa ulkopuolisen rahoituksen osuutta kokonaisrahoituksesta. Euromääräisesti tarkasteltuna ylivoimaisesti suurin ulkopuolisen rahoituksen vastaanottaja oli teknillistieteellinen ala, 176,4 milj. € v. 2004 ja seuraavana lääketieteellinen koulutusala 64,3 milj. € v. 2004.

Taulukko 21. Yliopistojen budjetti- ja ulkopuolinen rahoitus koulutusaloittain v. 2000–04, milj. €

	2000		2001		2002		2003		2004	
	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puoli-nen ra-hoitus	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puoli-nen ra-hoitus	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puoli-nen ra-hoitus	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puoli-nen ra-hoitus	Budjet-tirahoi-tus	Ulko-puoli-nen ra-hoitus
Teologinen	6,6	1,6	7,1	1,9	7,1	2,6	7,8	2,3	8,1	2,4
Humanistinen	66,7	14,0	72,6	16,8	77,6	19,0	81,4	19,7	83,6	20,1
Taideteollinen	26,8	7,3	26,8	7,2	28,6	8,0	30,3	8,1	32,0	8,2
Musiikkiala	18,9	2,9	20,9	2,5	21,6	2,7	21,7	2,1	22,2	2,1
Teatteri- ja tanssiala	12,7	2,1	10,1	1,6	10,6	1,2	11,0	1,0	11,3	0,8
Kasvatustieteellinen	59,8	9,6	63,2	10,3	66,6	11,4	70,4	14,1	73,3	13,4
Liikuntatieteellinen	3,6	1,4	4,0	1,5	4,1	1,0	3,9	1,0	4,2	1,8
Yhteiskuntatieteellinen	46,3	20,3	49,2	23,6	55,1	27,4	57,0	28,5	61,6	29,2
Psykologia	7,7	4,2	8,7	4,8	9,8	4,8	9,7	4,4	10,3	6,3
Terveystieteet	7,7	2,7	8,1	3,1	8,6	4,0	8,3	4,9	10,3	5,9
Oikeustieteellinen	10,8	3,4	11,5	3,6	12,3	3,8	13,3	3,7	13,6	3,6
Kauppatieteellinen	55,7	32,6	58,1	34,3	62,1	34,2	66,5	33,8	73,5	34,1
Luonnontieteellinen	125,1	67,4	133,2	73,5	146,5	80,0	153,2	84,3	160,1	96,3
Maatalous-metsätieteellinen	24,0	14,4	25,7	13,6	26,4	15,8	28,6	15,8	26,9	17,3
Teknillis-tieteellinen	189,6	149,8	198,8	161,7	218,3	165,2	224,9	163,2	233,9	176,4
Lääketieteellinen	79,2	49,4	84,6	54,1	88,8	58,8	94,6	58,9	96,1	64,3
Hammaslääketieteellinen	11,7	3,6	11,6	4,2	12,7	3,8	11,7	3,1	12,6	2,8
Eläinlääketieteellinen	8,6	4,5	9,9	4,4	10,8	4,4	12,1	4,4	13,8	5,3
Farmasia	7,4	5,2	8,1	7,0	9,1	6,7	10,4	6,7	10,0	7,7
Kuvataideala	2,9	0,1	3,0	0,2	3,1	0,1	4,0	0,2	4,7	0,1
Koulutusala erittelemätön	243,9	167,8	231,5	174,1	242,8	189,7	264,6	179,0	272,8	191,9
Yhteensä	1 015,7	564,2	1 046,6	603,8	1 122,7	644,5	1 185,3	639,2	1 234,9	690,0

Lähde: Opetusministeriö, KOTA-tietokanta

Opetusministeriön mukaan yliopistojen täydentävästä rahoituksesta merkittävä osa on kansallisesti kilpailtua tutkimusrahoitusta, jolla on erityinen merkitys tutkimuksen laadun ja vaikuttavuuden vahvistamisessa. Ministeriö painottaa, että täydentävä rahoitus kohdistuu pääasiassa palkkauskustannuksiin, joten yliopistojen vastuulle jää suurelta osin koko kansallisen tutkimusjärjestelmän perusinfrastruktuurin ylläpito.

Oulun yliopiston arvion mukaan yliopiston kaikesta täydentävästä rahoituksesta 80 % on peräisin julkisista lähteistä. Koulutusalojen välillä on kuitenkin suuria eroja täydentävän rahoituksen suhteellisissa osuuksissa ja määrissä. Yliopisto huomauttaa myös, että yliopiston oman kirjanpidon ulkopuolella kulkee merkittävää tutkimustoiminnan rahoitusta ainakin lääketieteen kliinisten tieteenalojen osalta yliopistosairaalan kirjanpidossa ns. EVO-rahoituksena (sosiaali- ja terveysministeriön suorittama erityisvaltionosuus, josta osa kohdistuu tutkimukseen). Kaikki henkilökohtaiset apurahat eivät myöskään tule yliopiston kirjanpitoon, muu säätiörahoitus kylläkin.

Teknillisen korkeakoulun mukaan nykyisellä toimintamenorahoituksella voidaan kattaa vain perusopetus ja kiinteistömenot. Tutkimusrahoitus joudutaan hankkimaan kokonaan ulkopuolelta. Teknillisen korkeakoulun täydentävän rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta on tarkastelujaksolla 2000–05 ollut 44–48 %.

Tutkimusrahoitus ja yliopistojen ohjaus

Opetusministeriö on mm. Valtiontalouden tarkastusviraston antaman kritiikin (VTV

25/2002, Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta) seurauksena kiinnittänyt huomiota yliopistojen tulosohjauksen kehittämiseen (OPM 2005:24, Yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmä III) ja yliopistojen kustannuslaskennan kehittämiseen (OPM 2005:37, Yliopistojen kustannuslaskenta johtamisen ja tilivelvollisuuden välineenä). Valtiontilintarkastajien saamien selvitysten mukaan näyttäisi ulkopuolisen rahoituksen niveltyminen yliopistojen tulosohjaukseen ja resurssien jakoon heikolta ja tutkimushankkeiden kustannuslaskentaan näyttäisi liittyvän käytännön ongelmia.

Täydentävällä rahoituksella harjoitettavaa toimintaa ei varsinaisesti käsitellä opetusministeriön tulosohjausjärjestelmässä. Täydentävällä rahoituksella on kuitenkin kytkentä hallinnonalan ohjausjärjestelmään toiminnan ja talouden suunnittelun sekä nettobudjetoinnin ja raportoinnin kautta. Ministeriön ja yliopistojen välisiin tulossopimuksiin on otettu mainintoja ja määrällisiä tavoitteita täydentävästä rahoituksesta mutta muutoin periaatteena on ollut, että ulkopuolinen rahoitus on yliopiston autonomiaan kuuluva asia.

Opetusministeriön mukaan yliopistojen on edellytetty korostavan strategisessa kehittämisessään kokonaisrahoitusnäkökulmaa. Yliopistot saavat perusrahoituksestaan osan (n. 6 %) sen mukaan, miten ne hankkivat ulkopuolista tutkimusrahoitusta. Välillisesti ulkopuolinen tutkimusrahoitus vaikuttaa tuloksellisuusrahoitukseen erityisesti tutkimuksen huippuyksiköiden, tohtorin tutkintojen ja tieteellisen julkaisutoiminnan perusteella suunnatun rahoituksen kautta. Tuloksellisten yliopistojen rahoitusta täydentää kilpaillun tutkimusrahoituksen kasvu.

Ulkopuoliset rahoittajat arvioivat omista lähtökohdistaan, mihin tarkoitukseen rahoitusta myöntävät. Täydentävän rahoituksen odotetaan tukevan yliopistojen toimintaa, mutta sillä ei kuitenkaan ole tarkoitus kompensoida suoran budjettirahoituksen puutteita. Käytännössä suuret rahoittajat, kuten Suomen Akatemia ja Tekes suuntaavat merkittävällä tavalla yliopistojen tutkimustoimintaa.

Hyöty täydentävästä rahoituksesta koituu ao. laitosten hyväksi. Niiden tuloksellisuus kasvaa, ja tämä on voitu ministeriön mukaan ottaa huomioon yliopistojen sisäisissä rahanjakomalleissa. Varsinaisia tulospalkkausjärjestelmiä ei yliopistoissa ole käytössä. Yliopistoissa on kuitenkin voitu maksaa esim. erillisiä projektinjohtamispalkkioita täydentävällä rahoituksella toteutetuista hankkeista.

Opetusministeriö on 1.2.2006 päättänyt opetusministeriön ja yliopistojen välisestä tulosohjausjärjestelmästä ja toimintamenorahoituksen muodostumisperusteista sopimuskaudelle 2007–09. Julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisestä annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen linjaukset näkyvät siten, että koulutuksen ja tutkimuksen välistä painopistettä siirretään tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen edellytysten vahvistamisen suuntaan. Tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen perusteella määräytyvässä rahoituksessa otetaan käyttöön uusia kriteerejä ja yksittäisten tohtorin tutkintojen painoarvoa vähennetään. Hankerahoitusta kehitetään strategisempaan suuntaan kytkemällä se entistä kiinteämmin valtioneuvoston politiikkaohjelmiin sekä opetusministeriön koulutus- ja tutkimuspoliittisiin ohjelmiin.

Useissa meneillään olevissa tai päättyneissä selvityshankkeissa on opetusministeriön mukaan pyritty ottamaan huomioon myös ulkopuolisella rahoituksella tapahtuva tutkimustoiminta. Opetusministeriön työryhmässä on esim. valmisteltu yliopistojen nanotieteiden kehittämisohjelmaa vuosille 2007–09, jossa työryhmä määritteli nanotieteiden kehittämisen kärkialat. Kehittämistyöllä on yhteys Suomen Akatemian ja Tekesin nanotutkimuksen ohjelmaan ja nanotieteen julkiset rahoittajat pyrkivät yhteistyöhön kansallista etua silmällä pitäen.

Opetusministeriö on myös käynnistämässä vuotuisen sektoritutkimusohjelmien laatimisen, jonka tavoitteena on kytkeä rakennerahastorahoitus kiinteästi sektoritutkimustarpeiden tyydyttämiseen. Tulosneuvotteluissa yliopistoja aktivoidaan myös kiinteämpään yhteistyöhön sektoritutkimuslaitosten kanssa.

Suomen Akatemian johdolla on valmistumassa selvitys huippuosaamiskeskittymien kehittämisestä. Samoin on valmisteltu tutkimuksen infrastruktuuriyhteistyön kehittämisperiaatteita. Voimavarojen yhteiskäytön

tehostaminen on ministeriön mielestä eräs keskeinen keino yliopistotutkimuksen laadun ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi.

Yliopistojen valtiontilintarkastajille antamien selvitysten mukaan täydentävä rahoitus vaikuttaa hyvin marginaalisesti yliopistojen tulosohjaukseen ja perusrahoituksen jakoon. Keskeinen viesti vastauksissa oli se, että täydentävällä, ulkopuolisella rahoituksella joudutaan kattamaan perustutkimuksen ja opetuksen menoja, kun yliopiston perusrahoitus ei ole riittävä.

Helsingin yliopiston mukaan tuloksellisuuskriteereissä on pienenä osana mukana Suomen Akatemialta saadun rahoituksen määrä sekä muun täydentävän rahoituksen määrä, mutta tämä peruste vaikuttaa vain 0,3 %:iin yliopistojen kokonaisrahoituksesta. Rahoituksen määräytyessä liikaa tutkintojen perusteella ei tutkimukseen profiloituva yliopisto pysty riittävästi turvaamaan perusrahoitustaan. Yliopistojen välisessä rahanjaossa tuleekin Helsingin yliopiston mielestä aiempaa paremmin ottaa huomioon myös tutkimuksen tasoa kuvaavat mittarit.

Myös Helsingin kauppakorkeakoulun mukaan ulkopuolinen rahoitus vaikuttaa varsin vähän rahanjakoon yliopistojen välillä ja lähinnä tuloksellisuuskriteerien kautta. Yliopiston sisällä eräät yhteiskunnallista palvelutehtävää hoitavat yksiköt saattavat toimia suurelta osin tai jopa lähes yksinomaan ulkopuolisen rahoituksen turvin. Tällaisia yksikköjä ovat mm. yrittäjyyskoulutukseen ja -tutkimukseen erikoistunut Pienyrityskeskus, CEMAT (Centre of Markets in Transition) sekä CKIR (Centre for Knowledge and Innovation Research). Myös monilla opetuksen ja tutkimuksen laitoksilla on ulkopuolisella rahoituksella tehtävää laajaa tutkimustoimintaa, joka parantaa toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia monipuolisiin tutkijatiimeihin. Yliopiston sisällä palkitaan parhaita yksikköjä menestyksellisestä tutkimusrahoituksen hankkimisesta ja laadukkaista tutkimustuloksista. Yksilötason kannustimissa on edelleen paljon kehittämisen varaa.

Oulun yliopisto toteaa lausunnossaan, että opetusministeriön ja yliopiston välisessä tulossopimuksessa on sovittu täydentävän rahoituksen minimiosuus yliopiston kokonaisrahoituksesta. Yliopiston mielestä on kuitenkin jossakin määrin epäselvää, mitä seuraisi tämän tavoitteen saavuttamatta jäämisestä. Tavoitteen kirjaaminen tulossopimukseen voi olla myös omiaan sekoittamaan yliopiston sisällä käsitystä täydentävän rahoituksen tarkoituksesta. Tutkijoidenhan pitäisi ensi sijassa hankkia rahoitusta tutkimuksensa ehdoilla, ei vain rahan hankkimisen takia. Myöskään opetusministeriön ja yliopiston välisessä tulossopimuksessa mainittu yhteisrahoitteisen toiminnan kannattavuustavoite ei vaikuta kaikilta osin perustellulta, mm. koska tärkeimmät julkiset rahoittajat Suomen Akatemia ja Tekes eivät itse suostu korvaamaan kaikkia tukemastaan tutkimustoiminnasta aiheutuvia kustannuksia.

Tuloksellisuusrahan osalta kriteereinä on tulossopimuskaudella 2004–06 ollut kaksi täydentävään rahoitukseen liittyvää kriteeriä: Suomen Akatemialta saatu rahoitus ja muu ulkopuolinen tutkimusrahoitus. Oulun yliopisto on jakanut täten saamaansa tuloksellisuusrahan edelleen sisäisesti samoilla kriteereillä tuloksellisuusrahana tulosyksiköilleen.

Yliopiston sisäisessä perusrahanjaossa osalle Oulun yliopiston tila-, hallinto- ja tietohallintokustannuksia ei ole osoitettu budjettirahaa, vaan ne on katettu täydentävän rahoituksen yleiskustannusosuudesta. Opetushenkilöstölle on voitu maksaa ns. projektilisää, jos se omien perustehtäviensä ohella on työskennellyt erillisissä täydentävän rahoituksen projekteissa.

Lappeenrannan teknillisen yliopiston mukaan nykyisessä budjettitilanteessa ulkopuolinen rahoitus on edellytys lähes kaikelle yliopistossa tehtävälle tutkimukselle, osittain jopa opetusta joudutaan rahoittamaan näin saatavilla tuloilla.

Professoriliitto tähdentää, että yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen kasvu ja samalla budjettirahoituksen osuuden suhteellinen pienentyminen yliopistojen kokonaisrahoituksesta on ollut tietoisen politiikan seurausta. Vuoden 2006 valtion talousarvion perusteluissa on ensimmäisen kerran asetettu selkeä tavoite yliopistojen täydentävän rahoituksen osuudeksi. Tämän pitäisi olla vähintään 36 % kokonaisrahoituksesta. Tämä osoittaa professoriliiton mielestä, miten ulkoinen rahoitus on saamassa yhä keskeisemmän aseman yliopistojen rahoituksessa, kun

liiton mielestä tulisi vahvistaa nimenomaan suoraa budjettirahoitusta. Sinänsä on ulkoinen rahoitus liiton mielestä huomioitu kohtuullisella tavalla yliopiston suoraan budjettirahoitukseen vaikuttavana tekijänä.

Tieteentekijöiden liiton mukaan yliopistojen tulosohjausjärjestelmässä on pidetty määrällisiä kriteerejä tutkimuksen laatua tärkeämpänä. Tulosohjausjärjestelmässä on otettu riittämättömästi huomioon hyvästä henkilöstöpolitiikasta palkitseminen. Kun yliopistojen rahoitus määrittyy tutkintotuloksellisuuden mukaan, voi ulkopuolinen rahoitus vääristää rahoitusosuuksia sen vuoksi, että eri aloilla on erilaiset mahdollisuudet ulkopuolisen rahoituksen saantiin. Ulkopuolisella rahoituksella aikaansaatu tutkintotuloksellisuuden lisäys palkitaan siten myös perusrahoituksen lisääntymisenä.

Tutkimusrahoituksen merkitys yliopiston toiminnalle

Yhteisrahoitteinen tutkimus on ministeriön mukaan useille yliopistoille tutkimuksenteon perusedellytys. Tutkimus vaikuttaa välittömästi myös opetukseen, erityisesti jatko-opintotasolla. Ministeriön mielestä on haaste vakiinnuttaa ulkopuolisen ja kilpaillun rahoituksen asema tutkimuksen resursoijana, sillä nykytilanteessa yliopistot kokevat ulkopuolisen rahan tavoittelun olevan tutkimukseen kuulumatonta toimintaa.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannuslaskentaa ja projektien hallinnointia yleisemminkin on ministeriön mielestä tarpeen kehittää. Yliopistojen oma rahoitusosuus ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvassa tutkimuksessa koostuu pääosin infrastruktuurin käytöstä sekä hankkeisiin liittyvistä välillisistä kustannuksista. Ministeriön mukaan varsin ongelmalliseksi ja työlääksi on koettu rahoittajien erilaiset käytännöt ja määräykset määrärahojen käsittelystä sekä erityisesti EU-rahoituksessa tulkinnat kustannusten hyväksyttävyydestä.

Helsingin yliopiston mielestä yliopistojen perusrahoitus ja täydentävä rahoitus eivät ole tällä hetkellä optimaalisessa tasapainossa. Epätasapainoa korostaa vielä opetusministeriön rahanjakomalli, jossa rahoituksen määräytymiskriteerit ovat tutkintomäärä-painotteisia. Yliopistokoulutuksen perusläh-tökohta on tutkimukseen perustuva opetus. Ei kuitenkaan ole samantekevää, millaiseen tutkimukseen opetus nojaa. Yliopistojen vaikutusmahdollisuudet tutkimuksen ja opetuksen tasosta huolehtimiseen murenevat oleellisesti, jos ulkopuoliset tahot määrittelevät pääosin, mitä tutkimusta yliopistoissa voidaan tehdä.

Helsingin yliopiston käsityksen mukaan vapaan perustutkimuksen tasosta ja rahoituksesta tulee ehdottomasti huolehtia budjettirahoituksella. Tällainen perustutkimus on lähtökohdiltaan pitkäjänteistä eikä sovellu lyhyttempoiseen kilpailutukseen. Perustutkimuksenkin rahoituksessa voidaan soveltaa kilpailutusta, mutta rahoitusjaksojen pitäisi olla kolmea vuotta pidempiä, kuten esim. Suomen Akatemian huippuyksikkörahoitus. Pitkäjänteinen perustutkimus ei myöskään edellytä niin suurta määrää lyhytaikaisia palvelussuhteita kuin viimeiseen asti kilpailtu soveltava tutkimus. Edellyttäessään yliopistoilta profiloitumista opetusministeriön pitäisi myös huolehtia, että tutkimukseen profiloituvat yliopistot pystyvät turvamaan rahoituksensa.

Yliopisto pitää myös välttämättömänä, että tutkimusrahoittajien yhteistyötä kehitetään huomattavasti ja että nykyisiä tiukkoja rahoittajakohtaisia rajoitteita lievennetään merkittävien tutkimusprojektien ja osaamiskeskittymien rahoituksen tasapainoiseksi turvaamiseksi. Yhteistyötä on vielä lisättävä yliopistojen kesken, mutta erityisesti yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten kesken, sillä tällä yhteistyöllä voitaisiin merkittävästi parantaa tutkimustoiminnan tehokkuutta yhteisissä tutkimuskohteissa. Vahvojen tutkimuskeskittymien ja kasvavan ulkopuolisen tutkimusrahoituksen myötä osa yliopistoista voisi Helsingin yliopiston mielestä suuntautua entistä selvemmin tutkimukseen ja tutkijakoulutukseen ja pienentää panostustaan perustutkintokoulutuksessa.

Tutkimushankkeiden hallinnointi ja raportointi on erittäin työläs ja hankala viidakko yliopistoille, vaikkakin pääosa (n. 80 %) täydentävästä rahoituksesta tulee valtion organisaatioilta. Yliopiston mielestä pahinta on, että rahoittajien byrokratian vuoksi yliopistot joutuvat näkemään paljon ylimääräistä vaivaa voidakseen seurata asioita omalta kannaltaan järkevällä tasolla eli

tutkimusryhmän kokonaisrahoituksena ja tieteellisinä aikaansaannoksina. Helsingin yliopisto toivoo, että yksinkertaisempiin ja yhdenmukaisiin järjestelmiin päästäisiin todella nopeasti. Asian taloudellinen ja tuottavuutta lisäävä merkitys on yliopistoissa huomattavasti suurempi kuin koko palveluskeskushankkeella.

Helsingin yliopisto huomauttaa myös, että yliopistot joutuvat ylläpitämään kansallisen tutkimusjärjestelmän perusinfrastruktuurin opetusministeriöltä saamallaan budjettirahoituksella ja täydentävän rahoituksen hankkeet hyödyntävät näitä perusrakenteita. Helsingin yliopistossa tehdyn laskelman mukaan tutkimuksen käytössä olevien tilojen ja tukipalvelujen kustannukset ovat n. 30 % rahoituksen määrästä. Tästä huolimatta Suomen Akatemian yleiskustannusosuus on vain 12,5 %, eivätkä monet ministeriöt eivät halua maksaa muuta kuin tutkimushankkeen välittömät kustannukset. Vuonna 2005 Helsingin yliopisto joutui tukemaan budjettirahoituksellaan täydentävän rahoituksen tiloja ja tukipalveluja n. 30 milj. €:lla, mikä on lähes 10 % budjettirahoituksen kokonaismäärästä. Täydentävän rahoituksen kasvu muodostaa tätä kautta merkittävän uhan yliopistojen perustoiminnoille.

Oulun yliopiston mukaan yhteisrahoitteisen tutkimuksen niin kuin kaiken täydentävän rahoituksen käytön tulee olla sellaista, että se tukee yliopiston perustoimintaa eli tutkimusta, opetusta sekä yhteiskunnallista ja alueellista vaikuttavuutta. Ohjausjärjestelmän tulisi tukea kriittistä asennoitumista tässä suhteessa. Käytännössä tarkoituksenmukaisuusharkinta näiltä osin on professoreilla ja muilla varttuneilla tutkijoilla, jotka vastaavat omalta osaltaan täydentävän rahoituksen hakemisesta.

Suoran budjettirahoituksen vähennyttyä viime vuosina suhteessa yliopiston velvoitteisiin on täydentävän rahoituksen saanti tullut entistä tärkeämmäksi, jotta yliopisto voi saavuttaa sovitut tavoitteet ja hoitaa perustehtävänsä. Nykyisellä budjettirahoituksella pystytään kattamaan pääasiassa perustutkintokoulutus ja sen tarvitsemia tukipalveluita, mutta tutkimus joudutaan hoitamaan valtaosin täydentävällä rahoituksella. Erityisen ongelmallista on perustutkimuksen rahoitus. Täydentävästä rahoituksesta vain Suomen Akatemian rahoitus ja osittain Tekesin rahoitus ovat sellaisia, joilla tehdään perustutkimusta. Perustutkimukseen tulisikin saada suoraa budjettirahoitusta nykyistä enemmän, jotta turvataan Suomen tieteen taso ja kansainvälinen kilpailukyky.

Suuri ongelma toteuttajaorganisaation kannalta on myös Oulun yliopiston mielestä eri valtiollisten rahoittajien pelisääntöjen hajanaisuus ja erilaisuus. Kullakin valtion yksiköllä (esim. Tekes, Suomen Akatemia, ministeriöt, rakennerahastotukea jakavat viranomaiset) on omat tilitys- ja raportointikäytäntönsä, mikä aiheuttaa merkittävästi ylimääräistä manuaalista työtä. Oulun yliopistossa kuluu vuosittain 10 henkilötyövuotta pelkästään budjettirahoituksen ulkopuolisen rahoituksen tilitysten ja selvitysten laatimiseen. Erityisiä ongelmia ja riskejä liittyy Euroopan unionin rakennerahastoista rahoitettaviin hankkeisiin. Ohjeiden ja rahoitusperusteiden hajanaisuus tuottaa runsaasti tarpeettomalta vaikuttavaa lisätyötä myös professoreille ja muille varttuneille tutkijoille. Tämä työpanos palvelisi paremmin yliopistojen perustehtäviä, jos se voitaisiin suunnata itse tutkimustyöhön.

Jos yliopistojen toimintaa halutaan tehostaa ja näiltä osin tuottavuutta parantaa, on Oulun yliopiston mielestä yhtenäistettävä julkisten tutkimusrahoittajien sopimuskäytännöt, tilitykset, rahan sallittua käyttöä koskevat menettelyt yms. Tämä edellyttää valtion taloushallinnon säädöksien, käytäntöjen ja tietojärjestelmien tarkistamista ja yhtenäistämistä, mikä tulisi toteuttaa yliopistojen hallinnonalan palvelukeskuksiin siirtymisen yhteydessä. Tuottavuus ei nouse sillä, että samat tehtävät ja käytännöt siirretään toiseen organisaatioon, vaan samalla asioita on tarkasteltava kokonaisvaltaisemmin talousarviolainsäädännöstä lähtien.

Teknillinen korkeakoulu, Jyväskylän yliopisto ja Lappeenrannan teknillinen yliopisto viittaavat kaikki selvityksissään siihen, että jatkuva kilpailu täydentävän rahoituksen hankkimiseksi ja rahoituksen hallinnointi kuluttavat merkittävästi tutkimusta tekevän ja tutkimusryhmiään johtavan henkilöstön voimavaroja. Samalla se kaventaa heidän mahdollisuuksiaan keskittyä varsinaiseen työhön, tutkimuksen ja opetuksen hoitamiseen laadukkaasti ja tuloksellisesti.

Ulkopuolisen tutkimusrahoituksen merkitys on Jyväskylän yliopiston toiminnalle sekä perustutkimuksessa että tutkijankoulutuksessa erittäin suuri, sillä budjettirahoitus on tavoitteisiin nähden hyvin niukka. Budjettirahoitus kohdentuu valtaosin tohtorikoulutukseen ja perusopetukseen. Tutkimuksesta tehdään ulkopuolisella rahoituksella noin puolet. Yhteisrahoitteisen tutkimuksen rahoitus ei kata täysimääräisesti kaikkia kuluja, esim. yleiskustannuksia ja tilakustannuksia. Tämä syö ennestäänkin niukkoja, perustoimintaan kohdistettuja varoja.

Lappeenrannan teknillisen yliopiston mukaan yliopisto joutuu pärjätäkseen kilpailussa kasvavasta ulkopuolisesta rahoituksesta suuntaamaan tutkimustaan kasvavassa määrin rahoittajien toivomaan suuntaan. Tämä voi johtaa lyhytjänteisen tutkimustoiminnan korostumiseen, mikä ei ole hyväksi perustutkimukselle.

Kuopion yliopisto on samoilla linjoilla todetessaan mm., että jos perustutkimus Suomessa unohdetaan, ei soveltavaakaan tutkimusta synny. Kilpaillun rahoituksen lisääminen on perusteltua, mutta samanaikainen yliopistojen perusrahoituksen lisääminen takaisi selkeästi paremman yhteisvaikutuksen.

Tieteentekijät arvioivat, että kilpaillun rahoituksen lisääminen tulee vähentämään perusrahoituksen osuutta, koska suuri osa kilpaillusta rahoituksesta on valtion rahaa. Yliopistokentän osalta se voi tarkoittaa joidenkin osien kutistumista, koska ulkopuolisella rahoituksella rahoitetaan enemmän suuria yksiköitä. Se tarkoittaa myös soveltavan tutkimuksen rahoituksen lisääntymistä perustutkimuksen kustannuksella.

Yliopistot suuntaavat tutkimusta sellaisille aloille, joille saa rahoitusta. Kun yliopistojen lain mukaisena tehtävänä on antaa tutkimukseen pohjautuvaa ylintä opetusta, suuntaa ulkopuolinen tutkimusrahoitus myös opetusta. Eri tieteenaloilla on erilaiset mahdollisuudet saada ulkopuolista rahoitusta, mikä saattaa merkittävällä tavalla vaikuttaa tieteenalojen keskinäisiin suhteisiin. Hyvänä puolena on yhteisrahoituksen myötä lisääntyvä verkostomainen toimintatapa ja tieteiden väliset hankkeet. Tieteentekijöiden liitto katsoo, että kilpaillun rahoituksen on tuettava yliopistojen perustehtäviä. Yliopistoista ei saa tulla liikelaitoksia, jotka toimivat rahoittajien ehdoilla.

Tieteentekijöiden mukaan ulkopuolisen rahoituksen hankkiminen vie huomattavan osan usean budjettirahoituksella työskentelevän opetushenkilökuntaan kuuluvan työajasta. Tämä työaika on pois muista virkatehtävistä, opetuksesta ja tutkimuksesta. Ulkopuolista tutkimusta rahoitetaan myös osin budjettivaroin, koska projektien yleiskustannusosuudet ovat liian pieniä.

Yliopistojen autonomiaa tarkastelleet selvitysmiehet ovat mietinnössään todenneet mm., että yliopistojen perusrahoitusjärjestelmän on oltava luonteeltaan vakaa, pitkäjänteinen, ennustettava sekä tuloksellisuuden palkitsemisen lisäksi myös luovuuteen ja perusteltavien tutkimuksellisten ja taiteellisten riskien ottamiseen kannustava. Heidän mielestään rahoitusjärjestelmä ei missään olosuhteissa saa vaarantaa yliopistojen perustehtävien toteutumista yliopistolain edellyttämällä korkealla kansainvälisellä tasolla. Sitä ei tule laatia sellaiseksi, että rahoituksen hankkiminen ja sen käytön selvittäminen vievät kohtuuttomasti voimavaroja yliopistojen päätehtävän hoitamiselta. Yliopistojen autonomian lisäämisessä ei voi päätyä ratkaisuihin, jotka esim. asettaisivat rahoitusmahdollisuuksien hankkimisen ja turvaamisen keskeiseksi yliopistojen perustoimintoja ohjaavaksi tekijäksi.

Valtiovarainministeriö on 11.4.2006 asettanut kehittämishankkeen selvittämään 30.6.2007 mennessä valtion yhteisrahoitteisessa toiminnassa noudatettavia menettelyitä sekä tekemään ehdotukset tarvittavista yleisistä periaatteista ja niiden toteuttamisesta, menettelytavoista sekä ohjeista ja määräyksistä. Hankkeen tulee erityisesti selvittää mahdollisuudet ottaa käyttöön kokonaiskustannusmalli yhteisrahoitteisten hankkeiden budjetoinnissa ja seurannassa. Valtiovarainministeriö pyrkii myös vaikuttamaan siihen, että EU-rahoituksen hallinnointia ja näin myös budjetointia voitaisiin yksinkertaistaa ja sovittaa yhteen kansallisen vastinrahoituksen kanssa entistä paremmin.

Tutkimusrahoituksen henkilöstövaikutukset

Täydentävällä rahoituksella tehtävän tutkimuksen projektiluonteisuus aiheuttaa sen,

että yliopistoihin palkataan runsaasti määräaikaista tutkimus- ja muuta henkilöstöä. Tehtävien määräaikaisuuteen on niiden ketjuuntuessa liittynyt ongelmia.

Ministeriön mukaan yliopistoissa on pyritty vakinaistamaan valtiovarainministeriön antamien ohjeiden mukaisesti pysyväisluonteiset tehtävät. Vakinaistettujen henkilöiden määrä oli v. 2004–05 yhteensä n. 1 500. Määräaikaisten henkilöiden asemaa selvitetään edelleen ja vakinaistamistoimenpiteitä jatketaan. Määräaikaisten palvelussuhteiden ongelmia on käsitelty myös tulosneuvotteluissa yliopistojen ja opetusministeriön välillä. Ministeriön taholta on neuvotteluissa painotettu, että tehtävän määräaikaisuuteen tulee aina olla perusteltu syy.

Opetusministeriön Tutkijanuratyöryhmän raportti julkaistiin 3.5.2006 (OPM, työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:13). Sen mukaan suurimpia tutkijanuran haasteita ovat tutkijoiden pätkätyöläisyys, vaikeus liikkua tutkijanuralla eri sektorien välillä, ulkopuolisen tutkimusrahoituksen ja urakehityksen yhdistäminen, naisten eteneminen tutkijanuralla, kansainvälisen liikkuvuuden vähäisyys, ulkomaalaisten tutkijoiden vähäinen määrä, tutkijanuran houkuttelevuus ja tutkijoiden taloudellinen asema sekä tutkijankoulutuksen mitoitus.

Työryhmä esittää, että Suomeen kehitetään neliportainen tutkijanuramalli, joka kattaa yliopistojen ja valtion tutkimuslaitosten ohella soveltuvin osin tutkijanuran myös muilla sektoreilla. Malli rakentuu Suomen Akatemian, Tekesin, mahdollisimman laajasti säätiöiden rahoitusinstrumenttien sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten virkarakenteen rinnakkaiseen kehittämiseen. Lähtökohtana on tutkijanuran eri vaiheiden selkiyttäminen ja nimikkeistön yksinkertaistaminen sekä ulkopuoliseen arviointiin perustuva eteneminen tutkijanuralla yhtenäisten kriteereiden perusteella. Tutkijanuramalli perustuu yhteisrahoitteisuuteen, joka on työryhmän käsityksen mukaan ainoa keino saada tarvittavat resurssit uuden tutkijanuramallin kehittämiseen. Lisäksi työryhmä esittää lisärahoitusta Suomen Akatemialle ja yliopistoille.

Ministeriön mukaan yliopistoissa palvelussuhteen tulisi olla virkasuhde. Täydentävä rahoitus on kuitenkin aiheuttanut työsuhteiden käytön yleistymisen. Toisaalta ministeriö näkee hyvänä sen, että kasvanut ulkopuolinen rahoitus on merkittävästi työllistänyt nuoria tutkijoita.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että kiinnitetään huomiota yliopistojen rahoitusrakenteen muuttumisen mahdollisiin henkilöstöpoliittisiin vaikutuksiin. Valtion henkilöstöpoliittisten linjausten keskeisinä kehittämistavoitteina ovat julkisen toiminnan arvolähtöisyys ja eettisesti korkea taso, valtion kilpailukyky työnantajana sekä johtamiskulttuurin uudistuminen. Tämän suuntainen henkilöstöpolitiikka voi ministeriön mielestä osaltaan tukea yliopistojen rakenteiden ja rahoitusjärjestelmien kehittämistä.

Valtiovarainministeriö on ohjeistanut määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöä, ja määräaikaisten asemaa koskeva selvitystyö jatkuu edelleen. Toisaalta palvelussuhteen määräaikaisuuteen voi olla myös perusteltu syy. Tällainen perusteltu määräaikainen palvelussuhde on usein myös keino työllistää nuoria tutkijoita.

Valtion kilpailukykyä työnantajana edistävät osaltaan käyttöönotettavat uudet palkkausjärjestelmät. Yliopistojen osalta uudet palkkausjärjestelmät on valtiovarainministeriön mukaan tarkoitus ottaa pääosin käyttöön v. 2006. Järjestelmää tullaan soveltamaan myös täydentävällä rahoituksella palkattavaan henkilöstöön. Järjestelmä tukee osaltaan paitsi yliopistojen palkkakehitystä myös virkarakennetta. Uusien palkkausjärjestelmien kehittäminen on edellyttänyt johtamiskulttuurin uudistamiseen panostamista myös yliopistoissa. Lisäksi valtion talousarviossa on myös yliopistoopetuksen ja -tutkimuksen osalta kiinnitetty huomiota henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen.

Helsingin yliopiston mukaan tutkimusrahoituksen lyhytjänteisyydestä seuraa, että työsuhteet ovat pääsääntöisesti määräaikaisia ja lyhyitä, korkeintaan 3 vuoden, usein jopa alle vuoden mittaisia. Tutkimustyötä tehdään myös runsaasti apurahoilla. Vakinaisessa virassa olevan henkilöstön aika riittää jatkuvasti huonommin ja huonommin tutkimukseen, sillä opetus ja hallinto vievät siitä pääosan.

Jos tilanne jatkuu samanlaisena, on Helsingin yliopiston mielestä epärealistis-

ta odottaa tutkijanvirkojen olennaista vakinaistamista. Tukihenkilöstön osalta sitä vastoin voi olla vielä mahdollisuuksia tilanteen parantamiseksi. Jos perustutkimuksen pitkäjänteisempää rahoitusta pystyttäisiin lisäämään, olisi tällä selvästi myönteinen vaikutus. Palvelussuhteita voitaisiin tällöin pidentää tai tietyin osin jopa vakinaistaa.

Helsingin yliopistolla on huoli siitä, pystytäänkö pätkätöiden viidakossa takaamaan pitkäjänteinen tutkimuksen ja opetuksen taso. Osasta tutkijanuran alkutaipaleella olevista tohtoreista pitäisi tulla aikanaan professoreita ja oman alansa eteenpäin viejiä. Loppuun asti viety kilpailutus on tuonut ja tuo akateemisiin yliopistouriin piirteitä, joiden täyttä merkitystä ei ehkä vielä ole oivallettu ja joista saattaa aiheutua merkittäviä ongelmia yliopistojen toiminnan kehittämiselle.

Helsingin kauppakorkeakoulun mukaan kohtuullisen laajuinen ulkopuolinen rahoitus vaikuttaa kauppatieteellisellä alalla myönteisesti henkilöstöresursseihin ja toiminnan suuntaamiseen, koska erityisesti yritysrahoitus lisää yhteyksiä ja hedelmällistä vuorovaikutusta yliopistojen ja yrityselämän välillä. Lyhytkestoisuutensa vuoksi rahoitus on kuitenkin myös ongelmallista, sillä yliopistoilla on tiukassa rahoitustilanteessa käytettävissään niukasti riskienhallintakeinoja määräaikaisten työsuhteiden hallintaan.

Aktiivinen osallistuminen ulkopuolisen rahoituksen hankkeisiin lisää kauppakorkeakoulun mukaan yleensä opetus- ja tutkimushenkilöstön työmäärää, kun perustehtävät on hoidettava joka tapauksessa. Ellei tuloksellisesta työstä pystytä maksamaan asianmukaista, tuloksiin perustuvaa korvausta, kiinnostus tällaisiin hankkeisiin saattaa jäädä vähäiseksi.

Oulun yliopiston kaikista henkilötyövuosista (3 079 htv v. 2005) rahoitetaan 32,6 % täydentävällä rahoituksella. Tällaisen henkilöstön määrä on kasvanut vuosittain n. 2 %:lla. Vuonna 2000 täydentävällä rahoituksella katettiin n. 920 henkilötyövuotta ja v. 2005 kaikkiaan 1 004. Yliopiston henkilötyövuosien kokonaismäärä on ko. aikana pysynyt samalla tasolla.

Oulun yliopistossa täydentävällä rahoituksella palkatusta henkilöstöstä valtaosa on määräaikaista. Vain n. 7 % yliopiston vakinaisesta henkilöstöstä saa palkkansa täydentävän rahoituksen lähteistä. Tällä rahoituksella on vakinaisesti palkattu vain jonkin verran tutkimuksen ja opetuksen tukihenkilöstöä ja täydennyskoulutustehtävissä toimivia suunnittelijoita.

Oulun yliopiston palveluksessa on määräaikaisia kaikkiaan n. 1 900. Näistä puolet saa palkkansa täydentävän rahoituksen lähteistä. Tämä henkilöstö on pääasiassa tukijoita ja tutkijakoulutettavia ja erilaista tutkimuksen tukihenkilöstöä. Henkilöt palkataan vain tutkimushankkeiden tai tehtävän keston ajaksi. Useimmiten joudutaan käyttämään vuoden mittaisia määräaikoja, koska rahoituspäätökset esim. Tekes-hankkeissa tehdään yleensä vuosittain. Vain tutkijakouluissa ja yksittäisissä muissa tutkimushankkeissa (Suomen Akatemia) voidaan käyttää pidempiä määräaikoja.

Erityisesti tutkimusprojektien tukihenkilöstön työura voi muodostua useista peräkkäisistä täydentävän rahoituksen lähteistä rahoitetuista hankkeista. Yliopiston ei ole mahdollista sitoutua hankkeiden epävarmuuden takia vakinaiseen palvelussuhteeseen. Tämä on ristiriidassa valtionhallinnon yleisen henkilöstön vakinaistamistavoitteen kanssa. Lyhytaikainen rahoitus vaikeuttaa myös tehokasta paneutumista väitöskirjatyöhön ja vaikeuttaa jo väitelleiden, ns. post docien, rekrytoimista yliopiston tutkimusryhmiin, mikä olisi tärkeää tasapainoisen tiedeyhteisön muodostumisen kannalta. Tutkimusryhmien vinoutunut rakenne johtaa Oulun yliopiston mielestä siihen, että suomalaiset yliopistot ovat huomattavasti ulkomaisia kilpailijoitaan huonommassa asemassa.

Teknillisessä korkeakoulussa v. 2005 tehdyistä henkilötyövuosista 52,2 % hoidettiin täydentävällä rahoituksella. Tämän johdosta tutkimushenkilöstöstä 84 % oli määräaikaisia vuoden 2005 lopussa siitä huolimatta, että yliopisto on ottanut käyttöön toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen. Määräaikaisista 39 % on alle 30-vuotiaita ja 63 % alle 40-vuotiaita. Tutkijoiden ja tutkimusapulaisten vaihtuvuus on suuri. Noin 40 % henkilöstöstä on ollut Teknillisen korkeakoulun palveluksessa enintään 2 vuotta.

Tieteentekijöiden liiton mukaan ulkopuolisella rahoituksella työskentelevien työsuhdeturva on erittäin huono. Liiton mielestä

yliopistot pätkivät ulkopuolisella rahoituksella työskentelevien palvelussuhteet tarpeettoman lyhyiksi. Tavallisia ovat puolen vuoden tai vuoden mittaiset työsuhteet, vaikka projektirahoitus olisi esim. kolmivuotinen. Perusteita näin lyhyille palvelussuhteille ei liiton mielestä ole. Esimerkiksi Suomen Akatemia on ohjeistanut, että palvelussuhteiden täytyy olla projektin pituisia, mutta yliopistot pätkivät ne lyhyemmiksi.

Liiton mukaan niihin yksiköihin, joissa on jatkuvasti ulkopuolista rahoitusta, on muodostunut "pysyvää projektihenkilöstöä", joka työskentelee tutkijoina projektista toiseen. Tällöin ei ole perusteita määräaikaisille palvelussuhteille, vaan nämä henkilöt täytyisi ottaa palvelussuhteeseen toistaiseksi.

Tekesin mukaan sen yliopistoille myöntämän julkisen tutkimusrahoituksen edellytyksenä on, että rahoitusta saavat tutkijat ovat työsuhteessa rahoitusta saavaan organisaatioon. Tekesin projektien tyypillisin kesto on 1–3 vuotta. Painopisteen siirtäminen kohti pidempiaikaisia kokonaisrahoitteisia projekteja tulee Tekesin arvion mukaan jatkossa pidentämään henkilöstöön työsuhteita.

Tekes ei hyväksy projekteissaan apurahoja eikä stipendejä. Projektiin liittyvä työsuhde voi olla määräaikainen. Yliopistojen virkatyötä tekevän henkilöstön työpanos jää useimmiten Tekesin julkisen tutkimuksen projektirahoituksen ulkopuolelle.

Tekesin mukaan yliopistot suhtautuvat eri tavoin projekteihin liittyviin työsuhteisiin. Menestyksekkäimmät yliopistojen yksiköt tarjoavat pysyviä työsuhteita, vaikka suuri osa rahoituksesta on kilpailtua projektirahoitusta. Valtaosa yliopistoista on Tekesin arvion mukaan sitonut työsuhteet projektien kestoon.

Tutkimustiedon tuloksellisuus ja hyödyntäminen

Yliopistotutkimus on ministeriön mielestä keksintöjen, innovaatioiden sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan lähtökohtien luojana elinkeinoelämälle keskeinen uudistumisen ja uudistamisen lähde. Innovaatioiden hyödyntämisen mekanismien voimallisuus tulisi voida taata riippumatta siitä, onko innovaatio tehty julkisella vai yksityisellä puolella. Ulkopuolinen rahoitus vahvistaa merkittävästi yliopistojen yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen (ns. kolmannen tehtävän) hoitamista niiltä osin, kuin puhutaan tutkimustulosten siirtämisestä ympäröivän yhteiskunnan käyttöön (sosiaaliset ja liiketoiminnalliset kanavat).

Eduskunta on keväällä 2006 hyväksynyt hallituksen esityksen laiksi oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin (HE 259/2004 vp). Vuoden 2007 alusta voimaan tulevan lain (370/2006) tarkoituksena on tehostaa korkeakouluissa tehtyjen keksintöjen tunnistamista ja hyödyntämistä selkeyttämällä niihin liittyviä oikeuksia ja korvauskäytäntöjä sekä ottamalla käyttöön korkeakouluille tehtävät keksintöilmoitukset. Korkeakouluissa tehtävä tutkimus jaetaan avoimeen tutkimukseen ja sopimustutkimukseen. Korkeakoulu hallinnoi niiden keksintöjen oikeuksia, jotka syntyvät sopimustutkimuksissa, eli tutkimushankkeissa, jotka perustuvat ulkopuolisen yhteistyökumppanin kanssa tehtyihin sopimuksiin tai muuhun ulkopuoliseen rahoitukseen. Korkeakoululla on näissä hankkeissa oikeus ottaa itselleen oikeudet keksintöön. Sen sijaan avoimessa tutkimuksessa keksijä saa pääsääntöisesti pitää itsellään oikeuden tekemäänsä keksintöön. Kaikkiin korkeakoulujen palveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan samoja sääntöjä.

Helsingin yliopisto on teettänyt omilla varoillaan mittavat tutkimuksen arvioinnit v. 1999 ja 2005. Lukuisten (v. 1999 24 kpl ja 2005 21 kpl) kansainvälisten paneelien voimin arvioitiin yliopiston koko tutkimus kattavasti vertaamalla sitä eurooppalaiseen huipputasoon. Kansallisesti tutkimuksen tasoa mitataan jokaisessa tutkimusrahoituksen hakuprosessissa, jotka kaikki perustuvat kilpailuun. Esimerkiksi Suomen Akatemian hakemuksista n. 12 % voidaan hyväksyä, joten vain parhaat saavat rahoitusta.

Helsingin yliopiston käsityksen mukaan yhteisrahoitteisen tutkimuksen tulokset tuovat merkittäviä hyötyjä niihin osallistuneille yrityksille. Yliopiston omista vahvuusalueista varsinkin lääke- ja bioalalla yritykset perustetaan vaiheessa, jossa tutkimus on vielä pahasti kesken. Toimivat merkittävätkään yritykset eivät toisaalta pyri tekemään kaikkea uutta tutkimusta itse vaan ostavat sitä myös yliopistoilta. Tämän johdosta yliopis-

toissa tapahtuvalla tutkimuksella on suuri merkitys markkinointikelpoisten tuotteiden kehittämistyössä, ja moni pienempi yritys on varsin riippuvainen tästä yhteistyöstä. Suuryritykset voivat näin etsiä uusia mielenkiintoisia tutkimuskohteita tarvitsematta sitoa työhön omia resurssejaan vaiheessa, jossa epävarmuustekijät ovat vielä suuret. Helsingin yliopiston yhteisrahoitteisen toiminnan hankkeet eivät ole niinkään alueellisia vaan tavoitteena ovat pääosin maailmanlaajuiset markkinat.

Helsingin Kauppakorkeakoulun mukaan ulkopuolisen tutkimusrahoituksen tulokset arvioidaan osana tutkimuksen kokonaistuloksellisuutta. Ulkoinen rahoitus mahdollistaa suuremman voimavarojen keskittämisen painoaloille ja usein myös poikkitieteellisen lähestymistavan. Tästä on hyvä esimerkki verkostoituneen liiketoiminnan tutkimushanke, johon osallistuvat useimmat yliopiston oppiaineet eri muodoissa. Hankkeiden yhteys perustutkimukseen ja tutkijakoulutukseenkin on yleensä tiivis, mutta yhteys perusopetukseen voisi olla huomattavasti tiiviimpikin. Ulkoinen rahoitus muodostaa olennaisen osan tohtorintutkintojen tuottamisen toimintaedellytyksistä. Tämän yhteiskunnallinen merkitys on huomattava, sillä ainakin kauppatieteellisellä alalla suuri osa, nykyisin jo lähes puolet, tohtorintutkinnon suorittaneista sijoittuu yksityissektorille yrityselämän palvelukseen.

Oulun yliopiston mukaan yhteisrahoitteisissa hankkeissa on mukana laaja kirjo erilaisia yhteiskunnallisia toimijoita, kunnista ja ministeriöistä sekä kolmannen sektorin organisaatioista aina yrityksiin asti. Hanketyypistä riippuen osallistuminen tällaiseen hankkeeseen tuo esim. mahdollisuuden tarkkailla teknologian kehitystä aitiopaikalta ja vaikuttaa tietyssä määrin tutkimushankkeen ohjautumiseen sekä mahdollisen etuosto-oikeuden tulosten kaupalliseen käyttöön. Tällaisella osallistumisella on suurin merkitys yritysten osaamisen uusintamiselle ja rekrytoinnille ja lisäksi jonkin verran merkitystä suorien tuoteideoiden muodossa.

Oulun yliopiston yhteisrahoitteisista hankkeista arviolta ehkä kolmannekseen liittyy vain yliopiston sijaintialueella toimivia muita osapuolia. Pääosassa hankkeista mukana olevilla teollisuusosapuolilla on toimintaa muualla Suomessa ja usein myös ulkomailla. Lisäksi on runsaasti kansainvälisiä yhteishankkeita, joissa osapuolet ovat eri maista, joukossa myös yrityksiä. Joka tapauksessa yhteisrahoitteiset hankkeet voivat tarjota myös alueellisille yrityksille mahdollisuuden päästä läheltä seuraamaan toimintansa kannalta merkityksellisiä tieteenaloja kohtuullisin kustannuksin.

Oulun yliopistossa ei käytännössä juuri ole mahdollista tehdä tehokkaasti tutkimusta ilman täydentävää rahoitusta. Perusopetuksen määrä opettajaa kohti on viime vuosikymmenenä kasvanut kaikilla aloilla merkittävästi, ja laboratorioaloilla perusrahoituksen jälkeenjääneisyys on johtanut siihen, että reagensseja, tarvikkeita ja laitteita varten tarvitaan täydentävää rahoitusta. Näin ollen periaatteessa mikä tahansa tutkimuksen arviointi sisältää myös täydentävän rahoituksen käytön arviointia, vaikka tällainen ei aina tietoisena näkökulmana olekaan.

Opetusministeriön mielestä menetelmät ja prosessit, joilla tutkimuksen tuloksien hyödyntämis- tai omistusoikeuksia siirretään yrityksiin tai muuten hyödynnettäväksi, ovat vielä osittain vakiintumattomia. Yliopistojen (ja soveltuvilta osin myös ammattikorkeakoulujen) tulisi ministeriön mielestä yhdessä kehittää toimintatapojaan ja välttää päällekkäisyyksiä soveltaessaan uutta keksintölakia omissa prosesseissaan. Prosessit pitää mahdollisuuksien mukaan sovittaa osaksi kansallista innovaatiojärjestelmää ja yhteensopiviksi muiden hallinnonalojen alaisten toimijoiden tarjoamien julkisten innovaatiopalveluiden kanssa.

Yliopisto voi valtion talousarviolain nojalla perustaa yksin tai yhdessä muiden kanssa merkittävällä osuudella osakeyhtiön (yliopistoyhtiö). Yliopistoyhtiöitä käsitellään valtionyhtiölain puitteissa. Valtion omistusta hallinnoi yliopisto ja yhtiön perustamiseen tarvitaan opetusministeriön lupa. Valtion talousarvioesityksessä 2006 on varattu yliopistojen toimintamenomäärärahoista yhteensä 580 000 € yliopistoyhtiöiden pääomittamiseen sekä lisäksi oikeus käyttää osakkuuden hankkimiseen apporttiomaisuudella yhteensä 1,5 milj. €. Tämä on perustunut yliopistojen omiin arvioihin toiminnan laajuudesta. Yliopistoyhtiön tuotot ja myyntitulot tuloutetaan nettobudjetoin-

nissa 5 milj. €:oon asti ao. yliopistolle. Opetusministeriö ei ole vielä antanut lupaa yhdenkään yliopistoyhtiön perustamiseen. Opetusministeriön mielestä yliopistojen tulisi kehittää yhteistoimin käytänteitä ja prosesseja, joilla tutkimustulosten käyttö- tai omistusoikeudet voidaan siirtää muihinkin kuin yliopistoyhtiöihin (lisensiointi, myynti).

Helsingin yliopiston mukaan koko innovaatioketju, mutta etenkin tutkimustulosten taloudellinen hyödyntäminen, on riittämättömästi resursoitu ja puutteellisesti hoidettu Suomessa. Helsingin yliopistoon on 1980-luvun lopulla perustettu yritys hoitamaan tutkimustulosten suojaamista. Yliopisto on yrittänyt kehittää yhtiöstä koko Suomen yliopistolaitoksen yhteistä patentointi- ja lisensointiyhtiötä, mutta ei ole onnistunut. Riittävän osaamisen ja taloudellisten resurssien turvaamiseksi suojaamistoiminta pitäisi yliopiston mielestä ehdottomasti keskittää. Helsingin yliopisto on edelleen valmis tarjoamaan oman yrityksensä ja siihen liittyvän tietopohjan yliopistojen yhteisen, tutkimustulosten suojaamiseen keskittyvän yhtiön rakennuspohjaksi.

Helsingin yliopiston käsityksen mukaan osa nykyisestä mittavasta tutkimusrahoituksesta valuu kansantalouden kannalta hukkaan, ellei innovaatioiden suojausta ja kaupallistamista sekä niiden jatkoksi tarvittavaa toimivaa siemenrahoitusjärjestelmää saada aikaiseksi.

Tilanne on yliopiston mielestä yhtä ongelmallinen, jos innovaation pohjalta halutaan perustaa yritys. Siemenrahoitustoiminta on Suomessa aivan riittämätöntä ja asiasta kiinnostuneita tahoja on vain muutama. Toistaiseksi rahoittajien pääomat ovat lisäksi niin pieniä, että esim. lääke- ja bioalan yritysten synnyttäminen ja kehittäminen toimiviksi tai kansainvälisiä jättejä kiinnostaviksi on lähes mahdotonta. Muun muassa Sitran ongelmat ovat merkittävältä osin johtuneet siitä, että se on lähtenyt mukaan liian moneen yritykseen.

Helsingin yliopisto perusti itse siemenrahaston yhdessä Teollisuussijoituksen ja Spinno-seed Oy:n kanssa saadakseen kokemusta toiminnasta. Rahaston pääoma, tällä hetkellä 6 milj. €, vain on täysin riittämätön tehokkaaseen toimintaan. Talousarviolain muutoksen suoma mahdollisuus osallistua yritystoimintaan toimintamäärärahoilla on ollut kuollut kirjain, koska opetusministeriö ei ole hyväksynyt yhdenkään yliopiston ehdotuksia. Helsingin yliopisto ei ole ehdotuksia esittänytkään vaan on toiminut omilla varoillaan.

Helsingin kauppakorkeakoulun käsityksen mukaan eräs yliopistolaitoksen suurimpia riskejä on nyt se, että yliopistojen tulevaisuus suunnitellaan pienenevien ikäluokkien perusteella alenevan volyymin ja vähenevän rahoituksen varaan. Lähialueella ja myös kauempana olevilla markkina-alueilla olisi kuitenkin suuria mahdollisuuksia korkean osaamisen vientiin ja toiminnan laajentamiseenkin. Myös maksukykyistä kysyntää on runsaasti, kuten muiden maiden esimerkit osoittavat. Suomella olisi hyvät mahdollisuudet osallistua koulutusvientiin ja siitä olisi suurta hyötyä myös isäntämaalle välillisten vaikutusten kautta. Akateemisten ydintoimintojen tulee olla jatkossakin pitkäjänteisiä ja voittoa tuottamattomia toimintoja, vaikkapa säätiön tyyppisessä muodossa.

Ainakin elinikäisen oppimisen palvelut, konsultatiivinen soveltava tutkimus ja yrityshautomo- tms. toiminta on kuitenkin mahdollista yhtiöittää erilliseksi yhtiöksi, jolloin yliopisto tai valtio voi saada myös taloudellista hyötyä toiminnasta. Hyötyä voitaisiin saada myös sijoittamalla pääomia aloittaviin kasvuyrityksiin. Tämä edellyttää Helsingin kauppakorkeakoulun mukaan riskirahoitusta, jolla voidaan ottaa hallittua riskiä, sekä asiantuntemusta tällaisen toiminnan hallinnoinnissa.

Jyväskylän yliopiston mukaan etenkään Tekes-hankkeissa yritykset eivät ole halukkaita rahoittamaan merkittävillä summilla tutkimusta vaan niiden osuus jää hyvin pieneksi. Pienellä rahoitusosuudella yritys saa lähinnä kurkistusoikeuden, mutta varsinainen tutkimus tehdään julkisella rahoituksella. Kuitenkin yritysten vaativat lähes korvauksetta tulosten hyödyntämisoikeuksia itselleen. Elinkeinoelämää edistävissä hankkeissa tulisikin olla tuloksellisuuden ja pitkäntähtäimen vaikuttavuuden kannalta suurempi yritysten rahallinen sitoutuminen.

Osa yliopistossa tehtävistä hankkeista tähtää alueellisen vaikuttavuuteen. Näissä on aina alueen toimijat mukana osarahoit-

tajina. Yliopiston kolmannen tehtävän täyttämisessä tällaisten hankkeiden toteuttamisella on olennainen merkitys. Kuitenkaan kolmannen tehtävän toteuttamista varten yliopistoille ei ole osoitettu lisärahoitusta. Hankkeiden suunnitteluun, johtamiseen ja hallinnointiin joudutaan käyttämään perusresursseja, mikä syö resursseja tutkimukselta ja opetukselta.

Kuopion yliopiston mukaan yhteisrahoitteisuuden kriteerien mukaan yhteisrahoitteinen hanke lähtee yliopiston omista tavoitteista, eikä tuloksiin saa antaa rahoittaville yrityksille yksinoikeuksia. Tästä syystä yritysten rahallinen panos sekä kiinnostus tällaisiin yliopiston tavoitteista lähteviin hankkeisiin ei ole kovin suuri. Tulosten mahdollisimman laaja hyödyntäminen elinkeinoelämässä toteutuu hyvin tulosten julkaisemisen kautta, mutta tutkimushankkeessa mukana olevien yritysten hyödyttäminen ei toteudu kuin vain melko pienessä määrässä yhteisrahoitteisia hankkeita. Yrityksethän eivät suoranaisesti saa oikeuksia vaan hyötyvät lähinnä siten, että he saavat tiedon ennen kilpailijoitaan koska aineiston julkaisemiseen liittyy aina ajallinen viive.

Oulun yliopiston mukaan useisiin rahoitusmuotoihin liittyy yhteisrahoitteisen tutkimuksen tulosten taloudellista hyödyntämistä koskevia ehtoja. Niinpä esim. Tekesin julkisen tutkimuksen ehtoihin kuuluu hyödyntämiseen varautuminen ja tulosten tarjoaminen ensimmäiseksi hankkeessa mukana olevien yritysten hyödynnettäviksi. Vastaavantyyppinen vaatimus on EU:n tutkimuspuiteohjelmassa. Nämä ehdot edellyttävät yliopistolta mm. tehokasta keksintöilmoitusmenettelyä ja sitä, että hankkeissa mukana olevien tutkijoiden ja yliopiston välillä on tehty hankkeen tulosaineistoa koskeva oikeuksiensiirtosopimus. Uuden korkeakoulukeksintölain mukaan sopimustutkimuksessa siirtyisi omistusoikeus Suomessa patentoitavissa oleviin keksintöihin korkeakoululle ilman erillistä oikeuksiensiirtosopimusta.

Yliopistojen innovaatiotoiminnan tukipalveluja on viime vuosina järjestelmällisesti kehitetty opetusministeriön ohjauksessa. Yliopistojen erilaiset tieteenalaperustat määräävät paljolti sen, mitä palveluja kukin niistä on katsonut tarpeellisiksi. Oulun yliopisto pyrkii ensi sijassa vastaamaan kolmen tutkimuspainoalansa hyödyntämistarpeisiin. Yleisenä ongelmana tulosten hyödyntämisen kannalta on tutkimustulosten immateriaalisen omistusoikeuden kuuluminen lain mukaan yliopiston ”opettajalle ja tutkijalle tässä ominaisuudessaan”. Tietyn tutkimushankkeen tulosten hyödyntäminen vaatii nimittäin yleensä myös aiemmin kertyneen osaamisen, ns. tausta-aineiston, hyväksikäyttöä, ja tausta-aineisto ei useinkaan ole ollut yliopiston määräysvallassa.

Alueellisissa innovaatiostrategioissa on usein ollut painopisteenä uusien yritysten synnyttäminen. Yliopistojen tutkimustulosten tehokkaan hyödyntämisen kannalta on Oulun yliopiston mielestä syytä kehittää rinnalle tehokkaasti toimivaa lisensointia jo olemassa oleviin yrityksiin. Yhteisrahoitteisen tutkimuksen tulosten lisensoinnista on mm. Oulun yliopistolla jo kohtalaisesti kokemusta.

Uuden korkeakoulukeksintölain myötä on tärkeää luoda eri yliopistoihin yhteiset pelisäännöt ja riittävän yhtenäiset käytännöt. Yliopistoille on myös turvattava riittävät resurssit ja mahdollisuus aitoon verkostoyhteistyöhön keskenään ja sopivien ulkopuolisten asiantuntijatahojen kanssa. Tutkimustulosten hyödyntämistehtävää ei voida kokonaisuudessaan ulkoistaa yliopistoista, sillä yhteydet tutkimushankkeisiin, niiden työsuunnitelmiin ja hankkeen perustana oleviin sopimuksiin ovat olennaisia. Esimerkiksi Tekes- ja puiteohjelmahankkeissa todennäköinen kaupallinen hyödyntäjä on lisäksi yleensä jo hankkeessa mukana, joten lisensoinnin kierrättäminen yliopiston ulkopuolisen tahon kautta ei parantaisi tehokkuutta.

Vaikka korkeakoulukeksintölakia voidaan Oulun yliopiston mielestä pitää askeleena oikeaan suuntaan, se jättää silti tärkeimmät suurten innovaatioiden lähteen, avoimen tutkimuksen, yksittäisten tutkijoiden hyödyntämishalujen ja -taidon varaan. Mikäli yliopiston palveluksessa oleva tutkija käynnistää kaupalliset hyödyntämistoimet omissa nimissään, hän joutuu samalla tämän aiheen osalta omassa tutkimustyössään intressiristiriitatilanteeseen. Olisikin selvempää ja tehokkaampaa, jos oikeus kaikkien yliopistoissa tuotettujen tutkimustulosten hyödyntämiseen kuuluisi yliopis-

tolle. Tämä on tilanne myös kansainvälisesti yhä useammassa maassa.

Tekesin mielestä yliopistojen kyky hallinnoida ja hyödyntää immateriaalioikeuksia on vielä vaatimaton. Tätä osaamista tulisi kehittää ja sille tulisi varata riittävät resurssit. Tämä kannattaa tehdä yhteistyössä ja hankkia ulkopuolista osaamista, esim. teknologiakeskusten kanssa tai kautta. Tekesin julkisen tutkimuksen rahoituksen ehtona on, että projektissa syntynyt mahdollinen immateriaalinen omaisuus kuuluu rahoituksen saajalle eli yliopistolle tai tutkimuslaitokselle. Mikäli yliopisto päätyy myymään tämän immateriaalisen omaisuuden eteenpäin, omaisuuden myymisestä saadut tulot kuuluvat yliopistolle.

Tutkimusrahoituksen valvonta

Opetusministeriön mukaan välitön valvontavastuu henkilöstönsä toiminnasta on yliopistoilla itsellään. Talousarviolain mukaan viraston tai laitoksen johdon on huolehdittava sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Järjestelmä ja siihen liittyvät vastuut määritellään tarkemmin yliopistojen johto- ja taloussäännöissä. Ulkoinen tarkastustoiminta kuuluu Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin. Opetusministeriön vastuulla on alaisensa hallinnon asianmukainen toiminta.

Virkamiesten oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään virkamieslainsäädännössä. Hallintomenettelylaissa säädetään mm. esteellisyyskysymyksistä. Työsuhteisten palvelussuhteiden osalta henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet määritellään vastaavasti työsopimuslaissa. Valtiovarainministeriö on lisäksi antanut virkamieslainsäädäntöä koskevia soveltamismääräyksiä (mm. määräykset virkamiesten sivutoimista 19/2001). Opetusministeriö on ohjeistanut täydentävään rahoitukseen liittyvää toimintaa kirjeellään yliopistojen maksuliikkeestä 12.11.1997 ja kirjeellään yliopistojen ulkoisen rahoituksen valvonnasta ja tarkastuksen kehittämisestä 1.2.2001. Yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen valvontaa ja hallinnointia käsitellyt työryhmä antoi muistionsa ja siihen sisältyvät ohjeet v. 2001. Ulkoisen toiminnan valvontaa on myös käsitelty vuosittaisissa tulosneuvotteluissa. Toimenpiteiden johdosta yliopistoissa on kehitetty valvonnan laatua säännöin ja ohjekirjein.

Säätelyn ja valvonnan voidaan opetusministeriön mielestä katsoa olevan riittävää. Opetusministeriön tietoon ei tullut v. 2002–05 sellaisia laajamittaisia väärinkäytöksiä tai epäselvyyksiä, millaisia oli aiempina vuosina.

Helsingin yliopisto edellyttää, että yhteisrahoitteinen tutkimus tukee yliopiston valitsemaan strategiaa ja painopistealueita. Kaikissa rahoitushakemuksissa tulee olla tutkijan oman kotilaitoksen johtajan allekirjoitus. Näin laitosten johtajat ovat avainasemassa valvonnassa, koska he ovat myös vastuussa oman laitoksensa rahoituksen ja resurssien riittävyydestä. Yliopisto edellyttää lisäksi, että kaikki yliopistossa tapahtuvan tutkimustoiminnan rahoitus kulkee yliopiston kirjanpidon kautta. Tutkimusprojektit avataan keskitetysti, eikä rahoitusta voi käyttää ilman projektia. Projektin avaus edellyttää kirjallista sopimusta tai myöntöä rahoittajalta, ja kaikki ehdot tarkistetaan ennen rahojen käyttöön asettamista. Yliopiston tutkija voi osallistua yliopiston ulkopuolella tapahtuvaan tutkimustyöhön vain sivutoimiluvalla, jonka antaa rehtori (poikkeuksena HUS). Yliopisto uskoo, että näillä toimenpiteillä väärinkäytökset pystytään estämään. Tutkimusrahoituksen väärinkäytöksiä ei ole tullut ilmi 2000-luvulla.

Täydentävän rahoituksen käyttöä tutkimuksessa on Oulun yliopistossa ohjeistettu kirjallisesti 1980-luvulta lähtien. Ohjeet koskevat sekä maksullista että yhteisrahoitteista toimintaa, ja nykyisin ne löytyvät myös verkosta sähköisinä. Lisäksi yliopistossa annetaan merkittävissä määrin sekä koulutusta että henkilökohtaista neuvontaa ja konsultointia tutkimusrahoituksen hankinnasta ja käytöstä.

Täydentävällä rahoituksella tehtävän tutkimustoiminnan kustannuslaskenta ei ole vielä valtioneuvoston periaatepäätöksen edellyttämällä tasolla, mikä johtuu ennen muuta puutteista työajan kohdentamisessa. Kuluvan vuoden aikana yliopistoon on tarkoitus hankkia työajan kohdentamisjärjestelmä, jonka avulla vuodesta 2007 lähtien voidaan seurata nykyistä paremmin ko. tutkimustoimintaan käytettyä työaikaa ja siten parantaa kustannuslaskentaa. Yhtenä tunnistettuna ongelmana on tutkimushenkilös-

tön todellisuudessa tekemä viikoittainen ja vuotuinen tuntimäärä, joka voi merkittävästi ylittää viralliset työaikavelvoitteet.

Täydentävään rahoitukseen liittyvää toimintaa valvotaan osana sisäistä valvontaa, joka tapahtuu omissa toimintaprosesseissa. Lisäksi sisäinen tarkastaja tekee joko tarkastussuunnitelmaan sisältyviä tai erikseen sovittavia tarkastuksia.

Vuosien 2002–05 aikana väärinkäytöksiä tai epäselvyyksiä havaittiin seuraavilla alueilla:

– immateriaalioikeuksiin ja niiden hyödyntämiseen liittyvät asiat

– hankintojen kilpailuttamiseen liittyvät asiat

– sivutoimiasiat

– rahavirtojen ohjaamiseen ja kohdentamiseen liittyvät asiat.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

YLIOPISTOJEN ULKOPUOLINEN TUTKIMUSRAHOITUS

Valtiontilintarkastajien saaman käsityksen mukaan yliopistojen eri rahoitusmuodot eivät ole tällä hetkellä parhaassa mahdollisessa tasapainossa. Useiden yliopistojen mielestä ulkopuolinen rahoitus paikkaa nyt jopa opetuksen perusrahoituksen puutteita. Ulkopuolinen rahoitus myös suuntaa merkittävästi yliopistotutkimusta. Eräät yliopistot ovat nähneet tässä vaarana mm. tutkimuskentän sirpaloitumisen ja sen, että ulkopuolelta rahoitetut tutkimushankkeet sivuuttavat osin perustutkimuksen tarpeet. Tätä asiaa ei pidä nähdä yksikertaisena perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen tai perusrahoituksen ja kilpaillun rahoituksen välisenä ristiriitana, sillä osa kilpaillusta rahoituksesta tukee nimenomaan perustutkimusta. Valtiontilintarkastajat haluavat painottaa, että julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisen haasteisiin yliopistot ja tutkimuslaitokset eivät voi vastata tuloksellisesti ilman vakaalla rahoituspohjalla olevaa opetusta ja sellaista pitkäkestoista perustutkimusta, joka antaa nuorille tutkijoille laajan tietopohjan ja tieteellisen pätevyyden. Lisäksi on syytä korostaa, että ulkopuolisen rahoituksen kasvava merkitys tietyn tutkimuksen jatkumiselle tai tutkimusalan ja yksittäisen tutkijan uran kehittymiselle asettavat lisääntyviä paineita tutkimuksen tieteellisen luotettavuuden varmistamiselle ja tutkijanvapauden vaalimiselle.

Nykyisessä yliopistotutkimuksen rahoitusjärjestelmässä valtion rahaa kierrätetään yliopistoille kymmenien valtion organisaatioiden kautta (Suomen Akatemia, Tekes, ministeriöt, TE-keskukset jne.). Tutkimushankkeiden kilpailutus lisännee tutkimustoiminnan tehokkuutta. Se ylläpitää myös merkittävää byrokratiaa, joka liittyy mm. hankkeiden työlääseen ja monimuotoiseen hakemiseen, tilitykseen ja jälkikäteisvalvontaan. Suuremmat tutkimuskokonaisuudet ja yhteishankkeet eri tutkimuslaitosten kesken saattavat tulevaisuudessa lisätä hankebyrokratiaa. Valtiontilintarkastajien mielestä keskeinen lähiajan kehittämistavoite on nimenomaan valtion ”kierrätysvaroin” rahoitettujen tutkimushankkeiden hallinnoinnin selkeyttäminen ja yhtenäistäminen.

Yliopistotutkijan ura koostuu etenkin alkuvaiheessa merkittävissä määrin projektitutkimuksiin liittyvistä lyhytaikaisista työ- ja virkasuhteista. Tähän liittyvistä sosiaalisista ja taloudellisista ongelmista on yhteiskunnassa laajasti keskusteltu. Tutkimushankerahoituksen lisääntyessä pätkätyötutkijoiden ryhmä kasvaa, samalla kun vakinainen henkilöstö kuormittuu varsinaiseen omaan tutkimustyöhön liittymättömillä hallinnollisilla töillä. Tällaisen negatiivisen kehitysvaihtoehdon toteutuminen ei edistä yliopistojen tieteellisen tason nostoa ja erikoistumista. Tutkijanuran

kehittämiseen on jatkossa panostettava ja yliopistojen on jatkettava pätevien tutkijoiden virka- ja työsuhteiden vakinaistamista.

Valtiontilintarkastajien mielestä yliopistoissa on tarve kehittää uuden tutkimustiedon ja kaupallisten innovaatioiden hyödyntämistä. Uuden korkeakoulujen keksintölain ja yliopistoyhtiöitä koskevan lainsäädännön myötä yliopistoilla on aiempaa paremmat lainsäädännölliset edellytykset kehittää innovaatioiden kaupallistamista. Tämä edellyttää yhteistoimintaa yliopistojen ja muiden asiantuntijaorganisaatioiden kesken, mutta myös opetusministeriön on otettava vastuuta tästä kehittämistyöstä. Yliopistojen autonomiaa koskevassa selvitystyössä onkin haettu vastausta mm. yliopistojen asemaan kaupallisina toimijoina. Valtiontilintarkastajat kannattavat yliopistojen taloudellisen autonomian lisäämistä ja rahastotalouden sallimista kaikille yliopistoille, niin että eri alueilla toimivat yliopistot olisivat lähtökohtaisesti tasavertaisessa kilpailuasemassa. Eräiden yliopistojen taloudelliset erioikeudet mm. apteekkien pitoon ovat rahallisesti merkittäviä mutta ongelmallisia sekä yliopistojen tasavertaisuuden että apteekkien välisen aidon kilpailun kannalta. Tätä kilpailuasetelmaa valtiontilintarkastajat käsittelivät kertomuksessaan vuodelta 2003. Yliopistojen autonomiakeskustelujen yhteydessä on otettava kantaa myös näiden erioikeuksien hyväksyttävyyteen.

Ulkopuolisen rahoituksen lisääntyminen yliopistoissa lisää väistämättä myös tilanteita, joissa tutkijat joutuvat tasapainoilemaan jääviyssäännösten, hankintasäädösten ja erilaisten intressiristiriitoja sisältävien tilanteiden ristipaineessa. Tutkijoilla ei välttämättä ole edes tarpeellista koulutusta ongelmatilanteiden havaitsemiseen. Yliopistoilla on selkeä vastuu sekä tämän asian ohjeistuksesta ja koulutuksesta että myös valvonnasta. Kun edistetään akateemista yrittäjyyttä ja tutkimustulosten kaupallistamista on samalla luotava riittävän selkeät ohjeet ja säännökset, jotta tutkijoilla on mahdollisuus toimia oikein. Yliopistoilla on oltava esimerkiksi selkeät säännöt siitä, millä edellytyksillä ja ehdoilla tutkija voi käyttää yliopistojen tutkimusvälineitä ja muita resursseja oman innovaationsa kaupallistamisessa. Tällaisten eturistiriitojen ehkäiseminen ohjeistuksella on aina verrattomasti helpompaa kuin ilmitulleiden tapausten hyvinkin ikävä jälkipuinti.

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminta

Ammattikorkeakoulujärjestelmä on kehittynyt merkittäväksi osaksi koulutus- ja tutkimusjärjestelmää runsaan kymmenen vuoden aikana. Yhteiskunnan ja erityisesti tuotanto- ja palvelutoiminnan sekä yhteiskunnallisten palvelujen nähtävissä olevien kehittämistarpeiden valossa toimintakokonaisuutta voidaan opetusministeriön mielestä pitää periaatteessa onnistuneena. Tutkimustoiminta ammattikorkeakouluissa on asteittain laajentunut ja laajenemassa toiminnan vakinaistuessa.

Opetusministeriön kehittämissuunnitelmassa Koulutus ja tutkimus 2003–2008 on luotu suuntaviivat Suomen koulutus- ja tutkimusjärjestelmälle. Keskeisiä tavoitteita on ollut kehittää ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyötä ja selkeyttää työnjakoa. Koulutuksen, tutkimuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta on pyritty vahvistamaan, samoin innovaatiotoiminnan edellytyksiä. Rahoitusuudistusta ja aluekehitystä tukevaa tutkimus- ja kehitystyötä on pidetty myös tärkeänä. Eduskunnassa syksyllä 2006 käsiteltävä Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (VNS 4/2006) noudattaa kehittämissuunnitelmassa esitettyjä suuntaviivoja.

Ammattikorkeakoulupolitiikasta tehtiin v. 2002 kansainvälinen arviointi OECD:n toimesta. Arvioinnin mukaan ammattikorkeakoulupolitiikkaan ei tarvita perustavaa laatua olevia muutoksia, vaikka eräitä kehittämistarpeita ilmenikin. Arvioinnin mukaan ammattikorkeakoulusektorin on mahdollista kehittää omaleimaista ja yliopistojen tutkimustoimintaa täydentävää tutkimus- ja kehitystyötä. Tällöin kuuluisi ammattikorkeakoulusektorin rooliin erityisesti käytäntöön suuntautuvan, ammatillisen tiedon tuottaminen ja kehittäminen. Arvioinnin mukaan jatkossa tulisi kiinnittää huomiota rahoitukseen, tutkimushenkilöstöön, toiminnan organisointiin sekä tutkimus- ja kehitystyön ja opetuksen kytkentöihin.

Valtiontilintarkastajat ovat halunneet tarkastella ammattikorkeakouluille asetettujen tutkimus- ja kehitystehtävien sisältöä ja tuloksellisuutta sekä niiden yhteyttä opetuksen kehittämiseen, ottaen huomioon käytettävissä olevat resurssit. Kehittämistehtävienhän tulee ennen kaikkea edistää opetuksen laatua ja syvyyttä.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet tätä kertomusosuutta koskevat selvitykset ja lausunnot opetusministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:lta, Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijayhdistysten liitolta, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvostolta, Teknologian kehittämiskeskukselta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta ja Teknologiateollisuus ry:ltä. Selvityksen ovat antaneet myös Helsingin ammattikorkeakoulu Stadia, Laurea-ammattikorkeakoulu, Satakunnan ammattikorkeakoulu, Lahden ammattikorkeakoulu, Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulu, Mikkelin ammattikorkeakoulu, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu, Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulu ja Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut tarkastusneuvos Kaj Laine ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 4.10.2006.

Ammattikorkeakoulujen tutkimustoiminnan tavoitteet ja kehittäminen

Opetusministeriön alaisia ammattikorkeakouluja on 29, ja ne toimivat kaikkiaan 82 paikkakunnalla v. 2005. Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen ja taiteellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin, tukea yksilön ammatillista kasvua ja harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä tukevaa ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä.

Ammattikorkeakoulut antavat ja kehittävät myös aikuiskoulutusta työelämäosaamisen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi.

Ammattikorkeakoulujen vaikutusta ja panostusta aluekehitykseen sekä innovaatioprosessin edistämiseen ja siirtoon korostetaan voimakkaasti innovaatiopolitiikassa ja ammattikorkeakoulupolitiikassa.

Vuonna 2004 opetusministeriö tuotti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksesta rakenneselvityksen (OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:36) Selvitystyön pohjalta valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä syksyllä 2005 (OPM 2006:2).

Periaatepäätöksessä korostetaan, että yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla tulee olla omat yhteiskunnalliset missionsa ja pyrkimys mahdollisimman hyvin toteuttaa sitä sen sijaan, että ne kilpailisivat samoista rooleista ja samoista tehtävistä. Vaikuttavuutta ja kilpailukykyä saavutetaan tutkimuksessa kuten muussakin kehityslähtöisessä toiminnassa korkealla laadulla, profiloitumisella, relevantilla ja tehokkaalla yhteistyöllä sekä vuorovaikutuksella.

Opetusministeriön työryhmä selvitti v. 2004 muistiossaan (OPM 2004:7) tutkimus- ja kehitystyötä ammattikorkeakouluissa ja linjasi näihin liittyviä kehittämis- ja resurssitarpeita. Ammattikorkeakoulujen perusrahoitusta esitettiin lisättäväksi 10 milj. €:lla, mutta myös ulkopuolisen rahoituksen osuuteen kiinnitettiin huomiota. Yhteistyön lisäämisellä sekä ammattikorkeakoulujen kesken että yliopistojen kanssa pyrittiin aikaansaamaan nykyistä innovatiivisemmat ja kilpailukykyisemmät tutkimus- ja kehittämisyksiköt. Lisäksi pyrittiin vahvistamaan tutkimus- ja kehitystyön ja opetuksen yhteyttä sekä näiden yhteyttä työelämään. Työryhmän esittämä lisärahoitus ei ole toteutumassa.

Keskeistä ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyössä oli työryhmän mukaan toiminnan alueellisuus, alueelliset tai maakunnalliset tarpeet. Tutkimus- ja kehitystyönsä ja harjoittamansa maksullisen palvelutoiminnan kautta ammattikorkeakoulut ovat kehittymässä työelämän kehittäjiksi ja asiantuntijoiksi. Toiminnassa korostuvat erityisesti perinteisillä aloilla toimivan pienen ja keskisuuren teollisuuden ja palvelutuotannon tukeminen. Näillä on vähäisessä määrin tai ei lainkaan omaa tutkimus- ja kehitystoimintaa.

Vaikka ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminta pääasiassa suuntautuu pk-sektoria palvelevaan soveltavaan tutkimukseen, suuntaa esim. sijaintialueen elinkeinorakenne voimakkaasti myös ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoimintaa. Esimerkiksi Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulun mukaan maakunnan elinkeinorakenteen suurteollisuusvaltaisuus on johtanut ammattikorkeakoulun painottamaan paitsi pk-sektorin palvelemista myös ottamaan huomioon paikallisten suurten yritysten tarpeet.

Ministeriön mukaan kaikki ammattikorkeakoulut ovat laatineet viime vuosien aikana tutkimus- ja kehitystyön strategiansa, joiden perusteella opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen sekä niiden ylläpitäjien kanssa käydyissä tavoiteneuvotteluissa v. 2005 selvitettiin toiminnan edellytyksiä, aluevaikutusta ja ongelmien ratkaisua seuraavien kysymysten osalta:

– ammattikorkeakoulun roolin määrittely osana oman alueensa innovaatiojärjestelmää ja alueellisia kehittämistarpeita

– alueellisten yhteistyökumppaneiden painottuminen julkisen sektorin ja alueen yhteisöjen toiminnan edistäjinä

– ammattikorkeakoulujen keskinäisen yhteistyön ja yliopistoyhteistyön vahvistaminen ja kansainvälisen toiminnan aktivointi

– opettajien työelämäyhteyksien ja ammattikorkeakoulujen henkilöstön tutkimus- ja kehitystyöhön osallistumismahdollisuuksien lisääminen

– opiskelijoiden motivointi osallistumaan tutkimus- ja kehitystyöhön ylempien ammattikorkeakoulututkintojen kehittämisen yhteydessä.

Kehittämisen yleiset suuntaviivat

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien tulee opetusministeriön kanssa varmistaa korkeakouluyksikköjen riittävä koko ja monipuolisuus sekä panostaa alueiden työelämätarpeita vastaavan koulutuksen kehittämiseen, jolloin muutoksien tarkoituksena on vähentää alueellisesti hajaantuneiden toimipisteiden määrää. Tämä työ on ollut jo käynnissä, ja ensimmäiset ammattikorkeakoulujen yhdistymiset toteutumassa. Lisäksi vuosittain tarkasteltavat ammatti-

korkeakoulujen ja opetusministeriön tavoitesopimukset edellyttävät, että ”Tutkintoon johtava nuorten koulutus kootaan eurooppalaisesti ja kansainvälisesti korkeatasoisiin yksiköihin, jotka järjestävät aluetta palvelevaa tutkimus- ja kehitystyötä”. Tämä neuvottelusopimus omalta osaltaan on edistämässä ammattikorkeakoulujen kokoamista entistä vahvemmiksi toimijoiksi.

Ministeriön mukaan ammattikorkeakouluja koskevan rakenneuudistuksen toteuttaminen on tapahtunut neuvotteluteitse omistajatahojen omin ehdoin. Tällöin taustalla ovat toimineet alueelliset vaikuttajat, joiden tietämys alueensa elinkeinojen edellytyksistä on ollut korkea.

Merkittävimpiä ammattikorkeakoulujen rakenteiden muutoksiin liittyviä uudistuksia ovat kolme ammattikorkeakoulujen yhdistymishanketta. Haaga Instituutin ammattikorkeakoulun ja Helsingin liiketalouden ammattikorkeakoulun pohjalta syntynyt uusi Haaga-Helia-ammattikorkeakoulu aloittaa toimintansa 1.1.2007. Helsingin ammattikorkeakoulun, EVTEK-ammattikorkeakoulun ja Laurea-ammattikorkeakoulun ylläpitäjät neuvottelevat niin ikään ammattikorkeakoulujen toimintojen yhdistämisestä sekä toimialojen rationalisoinnista. Kolmantena yhdistymishankkeena Svenska yrkeshögskolan ja Yrkeshögskolan Sydväst valmistelevat yhdistymistä. Näin syntyvien uusien ammattikorkeakoulujen tavoiteaikataulu on asetettu vuodelle 2008.

Ammattikorkeakoulujen toimipisteverkko muuttuu ministeriön mukaan sopimuskaudella siten, että nuorten tutkintoon johtava koulutus lakkaa kaikkiaan 12 yksikössä. Paikkakuntakohtaisesti tutkintoon johtava koulutus loppuu 11 paikkakunnalla. Lisäksi tilanteen kehittymistä erilaisten tunnuslukujen valossa seurataan useilla paikkakunnilla.

Useat ammattikorkeakoulut ovat vähentämässä koulutusohjelmiensa määrää ja ne ovat sopineet työnjaosta muiden ammattikorkeakoulujen kanssa. Opetusministeriö on esittänyt suuntaa-antavasti koulutusohjelmien vähimmäiskooksi n. 40 aloittajaa. Suuremmat ryhmät mahdollistavat suuremman opettajamäärän ja asiantuntemuksen kehittymisen. Ammattikorkeakoulujen on koulutusohjelmien kokoamisen ja keskinäisen työnjaon myötä mahdollista keskittyä omille ydinosaamisalueilleen, mikä vahvistaa niiden asemaa korkeatasoisen koulutuksen ja tutkimuksen tuottajina.

Ammattikorkeakoulujen profiloituminen liittyy läheisesti myös yhteistyöhön ja työnjakoon korkeakoulusektoreiden välillä. Keskustelua alueen korkeakoulujen työnjaosta ja yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä käydään kaikilla alueilla.

Kuntaliiton mielestä ammattikorkeakoulukentän hajanaisuus on tutkimus- ja kehitystyössä ongelma. Liitto kannattaa ylläpitäjien omin toimin tehtävää ammattikorkeakouluverkon rakenteellista uudistamista. Ylläpitäjät ovat oman alueensa parhaita asiantuntijoita ja osaavat päättää, miten koulutukseen käytetyt resurssit parhaiten alueella voidaan suunnata. Tutkimus- ja kehitystoiminnan tulee tapahtua lähellä yrityksiä, ja tietty kriittinen massa ja riittävä tutkimuksellinen infrastruktuuri oheispalveluineen on oltava olemassa.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry painottaa, että nimenomaan pienet ja keskisuuret yritykset tarvitsevat välittömästi hyödynnettäviä tuloksia tutkimus- ja kehitystyöstä. Erityisen tärkeää on teknologian siirto ja tutkimusten tulosten alueellinen tuotteistaminen, kaupallistaminen ja soveltaminen.

Rehtorineuvoston mielestä myös meneillään oleva kunta- ja palvelurakennehanke merkitsee julkishallinnossa, kolmannella sektorilla ja hyvinvointiyrityksissä suurta haastetta toimintojen kehittämiselle. Tässä muutoksessa tarvitaan ammattikorkeakoulujen tarjoamaa tutkimus- ja kehitystyötä.

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan tulee Opettajien ammattijärjestön OAJ:n mielestä olla työelämälähtöistä ja kiinteästi opetusta tukevaa ja sitä kehittävää. Tämä edellyttää, että tutkimus- ja kehitystyötä tehdään yhdessä alueellisen ja paikallisen työ- ja elinkeinoelämän kanssa ja että siihen osallistuvat pääosin ammattikorkeakoulun omat yliopettajat ja lehtorit sekä heidän ohjauksessaan ammattikorkeakoulun opiskelijat.

Ammattijärjestön mielestä sopivia kehittämishankkeita olisi löydettävissä työelämästä, mutta opettajille varatut riittämättömät resurssit eivät mahdollista kehittämishankkeisiin panostamista. Tulevaisuudessa tarvittaisiinkin isompia, eri korkeakoulujen

ja elinkeino- sekä työelämän yhteisiä, jopa kansainvälisiä, tutkimushankkeita, joissa kaikkien osapuolten osaamista voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän tyyppisen toiminnan aikaansaaminen, suunnittelu ja verkottuminen edellyttävät ammattikorkeakouluille alkuvaiheen tutkimus- ja kehitystoiminnan perusrahoitusta. Ammattikorkeakouluissa olisi potentiaalia esim. yksityistä ja julkista yritystoimintaa ja työelämää hyödyttävään innovointiin, jota ei pystytä tällä hetkellä toteuttamaan. Rahoitusmahdollisuudet tulevat todennäköisesti entisestään huononemaan, jos Suomen osuus EU-rahoituksesta laskee.

Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijayhdistysten liitto SAMOK ry painottaa, että ammattikorkeakouluverkon hajanaisuus heikentää tutkimus- ja kehitystoiminnan vaikuttavuutta etenkin, mikäli sitä ei ole riittävässä määrin sidottu osaksi yksiköiden tarjoamaa opetusta tai alueen työelämä ja koulutustarjonta eivät kohtaa. Yksikkörakennetta tulee koota ja kehittää myös tutkimus- ja kehitystoiminnan tehostamiseksi. Jokaisen korkeakouluyksikön on sijaittava paikassa, jossa sen on mahdollisuus kehittyä tasokkaaksi korkeakouluyhteisöksi. Samalla jokaisen korkeakouluyksikön tehtävän ja olemassaolon on oltava korkeakoulujärjestelmän kokonaisuuden sekä alueellisen vaikuttavuuden kannalta perusteltua. Ammattikorkeakouluverkon valtakunnallinen kattavuus on kuitenkin säilytettävä alueellisen vaikuttavuuden turvaamiseksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK painottaa ammattikorkeakulujen tärkeää tehtävää korkea-asteen ammatillisten osaajien kouluttajina. Yksityinen elinkeinoelämä rekrytoi vuosittain n. 15 000 ammattikorkeakoulututkinnon suorittanutta henkilöä. Erityisen tärkeätä on ammattikorkeakoulujen yhteistyö alueen pk-yritysten kanssa. Tutkimus- ja kehitystyön sekä opetuksen välitön vuorovaikutus on välttämätöntä, jotta uusin tieto välittyisi myös opetuksen sisältöihin työelämän ja teknologian nopeassa muutoksessa. EK painottaa, että tutkimus- ja kehitystyön tulee palvella ammattikorkeakouluopetusta.

Teknologiateollisuus ry:n mielestä tulevien 2–3 vuoden keskeisiä, ammattikorkeakouluja koskevia kehittämistavoitteita ovat ammattikorkeakouluverkoston rakenteellinen kehittäminen ja perustutkinto-opetuksen työelämälähtöisyyden lisääminen. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoimintaa tulee arvioida ja kehittää osana koko innovaatiojärjestelmän kehittämiseen tähtääviä toimenpiteitä, ei irrallisena toimintana. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan tulee olla strategialähtöistä ja pitkäjänteistä ja keskittyä vaikuttavuudeltaan mittaviin, ammattikorkeakoulun ydinosaamista vastaaviin hankkeisiin ja ohjelmiin yhteistyössä alueen elinkeinoelämän, muiden oppilaitosten ja tutkimuslaitosten kanssa. Teknologiateollisuus viittaa jäsenyrityksiltään saatuun palautteeseen, minkä mukaan ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminta nähdään joistakin hyvistä esimerkeistä huolimatta vielä pirstaleisena ja toisistaan irrallisina, pienimuotoisina projekteina.

Tekesin mielestä ammattikorkeakoulusektorin on mahdollista kehittyä omaleimaiseksi yliopistojen opetusta sekä tutkimustoimintaa täydentäväksi, erityisesti alueellisen elinkeinoelämän käytännönläheiset tarpeet täyttäväksi toimijaksi innovaatiojärjestelmässämme. Nykyisellään järjestelmä on liian hajanainen ja koostuu liian pienistä yksiköistä. Tästä kärsivät opetus ja tutkimus sekä erillisinä että yhdessä, lisäarvoa tuottavan synergiaedun puuttuessa. Sektorin edelleen kehittäminen edellyttää rohkeita päätöksiä ja valintoja ammattikorkeakoulujen toiminnasta vastaavilta tahoilta sekä riittävää perusrahoitusta toimintaedellytysten turvaamiseksi. Myös ammattikorkeakoulujen itsensä tulisi miettiä omia vahvuusalueitaan ja sallia vain sellaista projektimaista tutkimustoimintaa, jossa toiminnan tavoitteiksi asetetut opetuksen, tutkimuksen ja elinkeinoelämän tarpeiden synergiaedut toteutuvat mahdollisimman hyvin.

Esimerkkejä ammattikorkeakoulujen kehittämissuunnitelmista

Helsingin ammattikorkeakoulu Stadian tutkimus- ja kehitystoiminnan haasteena lähitulevaisuudessa on hankekoon ja sitä kautta toiminnan volyymin ja ulkopuolisen tutkimus- ja kehitysrahoituksen osuuden kasvattaminen. Hankekokoa kasvatetaan kokoamalla Stadian erilaista substanssiosaamista nykyistä suuremmiksi monialaisiksi tutkimus- ja kehityshankkeiksi tai tutkimusohjel-

miksi. Haasteiksi ja kehittämiskohteiksi on tunnistettu myös tutkimus- ja kehitystyön sisällöllisen määrittelyn täsmentäminen, tutkimus- ja kehitystyön hankehallinnointi ja hankkeisiin liittyvä sopimustoiminta. Tulevaisuuden haasteita ovat Stadian tutkimus- ja kehitystyön ja -osaamisen tunnetuksi tekeminen, kumppanuuksien vahvistaminen keskeisten sidosryhmien kanssa, henkilöstön monipuolisen tutkimus- ja kehitysosaamisen vahvistaminen sekä jatkokouluttautumisen tukeminen. Jatkossa on myös panostettava julkaisutoiminnan aktivointiin, tutkimus- ja kehitystyön tulosten hyödyntämisen edistämiseen, opetusmenetelmien kehittämiseen siten, että tutkimus- ja kehitystyö tulee osaksi oppimisprosessia, asiakas- ja opiskelijalähtöisyyden vahvistamiseen toiminnassa, seurannan ja tilastoinnin kehittämiseen sekä arviointijärjestelmän rakentamiseen ja kansainvälistymiseen.

Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun mielestä jatkossa kaivataan entistä enemmän monialaisia ja monitieteisiä yhteisöjä, joissa yhdistetään soveltavaa ja perustutkimusta sekä tuotekehitystä. Tämä edellyttää entistä tiiviimpiä yhteistyö- ja asiantuntijaryhmien muodostamista eri toimijoiden välillä, ei ainoastaan tutkimuslaitosten vaan myös yritysten kanssa.

Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulussa on osaamisalakohtainen verkostoituminen yksi lähitulevaisuuden tärkeimmistä tavoitteista. Se lisää omalta osaltaan hankeyhteistyötä, kasvattaa hankekokoa ja lisää sitä kautta tutkimus- ja kehitysrahoituksen sijoittumista ammattikorkeakoulun toiminta-alueelle. Alueen ongelmana on se, että sinne kanavoituu keskimääräistä vähemmän tutkimus- ja kehitystyön kilpailtua rahoitusta. Verkostoituminen ja yhteisten alueellisten kehittämisympäristöjen luominen on siten ensisijaisen tärkeä tutkimus- ja kehitystoiminnan mahdollistaja tulevaisuudessa. Kansainvälistäminen on toinen tärkeimmistä lähitulevaisuuden tavoitteista.

Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun mukaan tutkimus- ja kehitysprosessien tulevaisuuden suuntaamiseen ja kehittämiseen vaikuttaa oma osaamisstrategia, mutta myös ammattikorkeakoulun tehtäväksi annettu aluekehitystyö. Ammattikorkeakoulun painopisteisiin vaikuttaa tätä kautta mm. Kemi-Tornion aluekeskusohjelma ja Lapin maakuntaohjelma. Ammattikorkeakoulu toteuttaa myös Pohjois-Suomen korkeakoulujen yhteistä Osaava Pohjois-Suomi -strategiaa. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu tulee jatkamaan tutkimus- ja kehitystoiminnassaan myös vahvaa kansainvälistä yhteistyötä.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitus

Ammattikorkeakouluissa aluekehitystä ja alueen yrityksiä palveleva soveltava tutkimus- ja kehitystoiminta on ministeriön mukaan nopeasti laajentunut. Tilastokeskuksen tutkimus- ja kehitystyötilaston mukaan v. 2002 tutkimus- ja kehitystyöhön käytettiin 937 henkilötyövuotta. Vuonna 2004 henkilötyövuosien määrä oli 1 232.

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminta oli n. 10 % yliopistojen tutkimus- ja kehitystoiminnasta v. 2004. Toimintaan saadun ulkopuolisen rahoituksen määrä oli puolestaan 15 % yliopistojen vastaavasta. Yksittäiset ammattikorkeakoulut yltävät opetusministeriön mukaan tutkimus- ja kehitysmenojen määrässä samalle tasolle pienimpien tiedeyliopistojen kanssa. Tutkimus- ja kehitysmenoiltaan kolme suurinta ammattikorkeakoulua, joissa kussakin nämä menot olivat v. 2004 runsaat 7 milj. €, ohittavat pienimmän tiedeyliopiston. Näillä kolmella suurimmalla ammattikorkeakoululla ulkopuolisen rahoituksen osuus tutkimus- ja kehitysmenoista oli yli 90 %, 6–7 milj. €. Ulkopuolisen rahoituksen euromäärä olikin kussakin niissä suurempi kuin neljässä pienimmässä tiedeyliopistossa.

Tuloksellisuusrahoituksen mittaamismenetelmiä kehitetään yhdessä ammattikorkeakoulujen ja eri sidosryhmien kanssa opetusministeriön kutakin tavoitesopimuskautta varten asettamissa työryhmissä. Tavoitesopimuskautta 2007–09 koskeva työryhmämuistio valmistui lokakuussa 2005 (Ammattikorkeakoulujen tietohallinto ja tuloksellisuusrahoitus, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:32).

Tulevan tavoitesopimuskauden tuloksellisuusrahoituksen yleisinä palkitsemiskriteereinä käytetään viittä asiakokonaisuutta, joissa on yhteensä 26 mittaa. Kaikilla mitataan sekä tasoa että trendiä. Asiakokonaisuudet ovat:

1. opetuksen ja opetusmenetelmien kehittyminen
2. koulutuksen vetovoima ja opintojen kulku
3. tutkimus- ja kehittämistyö
4. aluevaikuttavuus ja
5. ammattikorkeakoulujen toiminta- ja uusiutumiskyky.

Tutkimus- ja kehitystyön asiakokonaisuudessa käytettävät mitat ovat:

– tutkimustoiminnan laajuus
– tutkimustoiminnan henkilötyövuodet
– ammattikorkeakoulujen henkilöstön tuottamien julkaisujen määrä ja
– oppiminen tutkimus- ja kehityshankkeissa.

Asiakokonaisuudet ja mitat on laadittu kattamaan laissa ammattikorkeakouluille mainitut tehtävät. Osa näistä mitoista toimii myös talousarviossa sekä opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen ja niiden ylläpitäjien välisissä tavoitesopimuksissa seurattavina tunnuslukuina.

Tämän olemassa olevan ammattikorkeakoulujen tuloksellisuuden mittaamiseen lisäksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on opetusministeriön rahoituksella aloittamassa tutkimusta, jossa mitataan mitattavissa olevaa tuottavuutta ammattikorkeakouluissa sekä kehitetään tuottavuuden mittaustapoja.

Rahoitus

Tuoreimmat käytettävissä olevat kokonaistiedot ammattikorkeakoulujen menoista ovat vuodelta 2004. Tilastokeskuksen keräämät tiedot vuodelta 2005 valmistuvat joulukuussa 2006.

Ammattikorkeakoulujen kokonaismenot v. 2004, pl. perustamishankkeet, olivat 832,6 milj. € ja tulot 824,2 milj. €. Tutkimus- ja kehitystyön menot veivät v. 2004 n. 10,8 % ammattikorkeakoulujen koko tulorahoituksesta. Vuosina 2002 ja 2003 olivat vastaavat osuudet 7,3 ja 8,5 %, mikä kuvaa hyvin tutkimus- ja kehitystoiminnan osuuden kasvua koko toiminnasta. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehityshankkeiden ns. oman rahoituksen osuus on opetusministeriön mukaan ollut vajaat 3 % ammattikorkeakoulujen koko rahoituksesta.

Vuonna 2004 ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitysmenot olivat 88,7 milj. €, mistä ulkopuolista rahoitusta oli 67,0 milj. € eli 76 %. Ammattikorkeakoulujen omaa rahoitusta oli 21,7 milj. € eli 24 %. Vuonna 2002 oli tutkimus- ja kehitysmenojen kokonaismäärä vastaavasti 55,6 milj. € ja ulkopuolisen rahoituksen osuus 78 %, eli 43,6 milj. €.

Vuonna 2004 ulkopuolisesta rahoituksesta Euroopan unionin rakennerahastojen osuus rahoituksesta oli 21,5 milj. €, eli 24 % kaikista tutkimus- ja kehitysmenoista. Vuonna 2002 vastaava osuus oli 23 %, eli 12,9 milj. €.

Vuonna 2004 oli yrityksistä tullut rahoitus 6,7 milj. €, eli 8 % kaikista tutkimus- ja kehitysmenoista. Yrityksiltä tulevasta rahoituksesta 1 milj. € tuli ulkomailta. Vuonna 2002 oli vastaava osuus 8 %, eli 4,5 milj. €, mikä käytännössä tuli kokonaan kotimaisilta yrityksiltä.

Ulkopuolisen rahoituksen osuus tutkimus- ja kehitysmenoista vaihtelee ammattikorkeakouluittain 25 %:sta aina 100 %:iin, EU-rahoituksen osuus nollasta lähes 50 %:iin.

Ministeriö ei suunnittele ammattikorkeakoulujen yksikköhintarahoitukseen merkittäviä muutoksia lähivuosina. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehityshankkeiden oman rahoituksen osuus ei ole ministeriön mielestä merkittävästi vaikuttanut opetuksen rahoitukseen, koska ammattikorkeakouluilla on ollut valtionosuusrahoituksen lisäksi muitakin oman rahoituksen lähteitä. Ammattikorkeakoulut ovat osoittaneet voivansa sopeuttaa tutkimus- ja kehitystoimiaan saatavissa olevan rahoituksen mukaisesti ja ministeriön myöntämä laskennallinen kehittämisraha on ollut apuna kehitettäessä ammattikorkeakoulujen toimintaympäristöä.

Rahoitus on kuitenkin keskeinen haaste tutkimus- ja kehitystoiminnalle. Resurssien riittävyys jatkuvaan toimintaan tai suurempitöisiin hankkeisiin on ministeriön mukaan kaikissa ammattikorkeakouluissa epätyydyttävä. Tutkimus- ja kehitysstrategioissa pyydettyyn rahoitussuunnitelmaan ei juuri yksikään ammattikorkeakoulu pystynyt tuottamaan perusteltua näkemystä, koska tilaajaperusteinen rahoitusosuus on hankekohtaista ja yleensä lyhytkestoista. Varsinkin julkisen sektorin kehittämistyöt ovat melko niukasti rahoitettuja, jollei kyseessä ole laaja EU-hanke.

Opetusministeriön antama perusrahoitus tutkimus- ja kehitystoimintaan on ollut sidoksissa opiskelijamääriin. Hankerahoitus on taas perustunut osarahoitukseen ja yleensä ammattikorkeakoulujen omiin strategisiin tavoitteisiin, joissa alueellisen elinkeinoelämän kehittäminen on jo lähtökohtaisesti mukana. Tutkimus- ja kehitys-hankkeiden valmistelu on hajanaista. Kyse on usein siitä, että rahoittajatahot ovat hyvin monenlaisia ja niillä on eräissä tapauksissa valmiuksia vain pienten hankkeiden rahoittamiseen. Rahoituspäätöksien tulisikin kohdentua nykyistä suurempiin hankkeisiin.

Yksityisen sektorin yleensä paremmin maksetuista tutkimus- ja kehityshankkeista joutuvat ammattikorkeakoulut kilpailemaan yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa, joilla on kuitenkin huomattavasti paremmat resurssit ja julkinen rahoitustuki kuin ammattikorkeakouluilla. Myös Suomen Akatemian rahoitus kohdentuu perinteisesti yliopistoille ja tutkimuslaitoksille, eivätkä ammattikorkeakoulut ole päässeet juuri ollenkaan siitä osallisiksi.

Viimeisten vuosien aikana on ministeriön mukaan Tekesin rahoittamia hankkeita käynnistynyt hyvin. Tosin ammattikorkeakoulut eivät näissäkään rahoitusjärjestelyissä ole rinnasteisia yliopistojen kanssa, jotka valtion instituutteina saavat täyden rahoituksen projekteihinsa, kun taas ammattikorkeakoulujen omistussuhteiden vuoksi niiden projekteihin myönnetään vain osarahoitus. Ammattikorkeakoulujen kohdalla on kyse valtionavustuksista, eikä avustus voi valtionavustuslain 6 §:n mukaan kattaa hankkeen kustannuksia kokonaan. Ministeriön mukaan ammattikorkeakouluilla oli aluksi korkea valtionavustusosuus, mutta sitä on laskettu vuosien kuluessa nykyiseen 50 %:iin.

ARENEn mukaan suurin ongelma on tutkimus- ja kehitystoiminnan perusrahoitus, josta ollaan leikkaamassa vuoden 2007 valtion talousarvion valmistelun yhteydessä 5 milj. €. Tämän leikkauksen sijasta olisi rehtorineuvoston mielestä vähintään voitava toteuttaa opetusministeriön laajapohjaisen työryhmän yksimielisesti esittämä 10 milj. €:n vuosittainen perusrahoituksen lisäys tutkimus- ja kehitystyön perusedellytysten takaamiseksi. Tätä rahoitusta tarvitaan mm. hankevalmisteluun, tutkimus- ja kehitystyön tukipalveluihin, hankkeiden omarahoitukseen sekä tulosten levittämiseen ja hyödyntämiseen opetuksessa hankkeiden jälkeen. Jos perusrahoitusta ei ole tutkimus- ja kehitystyöhön, rahoitus on silloin osoitettava muusta ammattikorkeakoulun rahoituksesta, mikä ARENEn mielestä pitkällä tähtäimellä vaarantaa opetuksen laadun.

OAJ:n mielestä keskeisimmät kehittämiskohteet ovat tutkimus- ja kehitystyön ja opetuksen kiinteä yhteensovittaminen sekä tähän liittyen ko. toiminnan lisäresursointi. Tämä tulee toteuttaa opetusministeriön työryhmän esittämällä 10 milj. € perusrahoituksen lisäyksellä sekä opetushenkilöstön määrän kasvattamisella, jotta opettajat voisivat täysipainoisesti panostaa sekä riittävään opetukseen ja ohjaukseen että osallistumiseen opetusta tukevaan ja kehittävään tutkimus- ja kehitystyöhön.

Kuntaliitto kiinnittää puolestaan huomiota myös ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien omarahoitusosuuteen hankerahoituksissa. Tämä osuus on ammattikorkeakoulujen talouden kannalta merkittävä ja se rahoitetaan pääsääntöisesti yksikköhintarahoituksella. Se kilpailee osaltaan muiden opetusmuotojen kanssa samasta tulorahoituksesta.

Teknologiateollisuus huomauttaa, että ammattikorkeakoulujen uusi rahoitusmalli perustuu tutkinto- ja opiskelijamääriin eikä sellaisenaan huomioi tutkimus- ja kehitystehtävää. Kilpailutetun rahoituksen osuus ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan julkisesta rahoituksesta kasvaa nykyisestä, jos ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja tutkimuslaitosten työnjako paranee entisestään ja toiminta on elinkeinoelämän tarpeista lähtevää ja sitä ennakoivaa. Teknologiateollisuus pitää tärkeänä ammattikorkeakoulujen kehittämismäärärahojen turvaamista. Rahoitusmallin toimivuutta on arvioitava ajallaan myös tutkimus- ja kehitystoiminnan näkökulmasta.

Tekesin mielestä ammattikorkeakoulujen perusresursoinnin pitää vastata tavoitteita. Jos ammattikorkeakoulujen yhdeksi tehtäväksi asetetaan tutkimustoiminta, sille on osoitettava myös perusrahoitus. Näin ammattikorkeakouluihin voi syntyä kumulatiivista osaamista ja kriittistä massaa tutkimustyön tekemiseksi. Tekesin tehtävänä on toimia akateemisella sektorilla tarvelähtöisen tutkimuksen projektirahoittajana. Kaik-

ki Tekesin rahoitus on kilpailtua rahoitusta, jossa hankkeet kilpailevat paremmuudesta muiden projektien kanssa. Tekes ei voi olla projektirahoittajan roolistaan käsin paikkamassa jonkin asiakasryhmän perustoiminnan rahoituksen puutteita.

Tekesin mukaan on olemassa riski, että ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminta muodostuu pelkäksi maksulliseksi konsulttitoiminnaksi, mikäli perusrahoituksesta ammattikorkeakoulusektorille ei riittävästi huolehdita. Ammattikorkeakoulujen käytännönläheisten opetustavoitteiden ja toisaalta tiiviin, erityisesti pk-sektorille suuntautuvan yhteistyön tavoitteiden tulee rakentua pohjalle, joka ei myöskään vie edellytyksiä yritystoiminnan syntymiseltä ko. osaamisalueille. Ongelma on erityisen suuri silloin, kun tutkimustoiminta vaatii tuekseen mittavaa tutkimusinfrastruktuuria, jonka käyttö voi olla lähinnä maksullista palvelutoimintaa ilman syvällisempää tutkimuksellista tai koulutuksellista tavoitetta. Mittavaa tutkimusinfrastruktuuria edellyttävillä tutkimuksen osa-alueilla tulisikin suosia laitteistojen yhteiskäyttöä useamman ammattikorkeakouluyksikön välillä.

Tukikelpoisten hankekustannusten osalta Tekes huomauttaa, että ammattikorkeakoulujen kohdalla rahoituksen perustana oleva kustannuspohja on laajempi kuin yliopistoilla. Kustannuspohjan erilaisuuden vuoksi rahoituksen tukivaikutus on käytännössä sama ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Lisäkustannusmalli poistuu lähiaikoina yliopistoilta, ja Tekes tulee edellyttämään kaikilta asiakkailtaan kokonaiskustannusten raportoimista, jolloin eri asiakasryhmien rahoitusprosentit ovat yhteneväiset.

Kun perusrahoitus on kunnossa, kilpailtu rahoitus luo tehokkaan yllykkeen laatutason nostamiselle, yhteistyön rakentamiselle ja resurssien uudelleen suuntaamiselle asiakastarpeiden ja toimintaympäristön muuttuessa. Tekesin mielestä koko tutkimustoiminnan tärkein vaihe on tiivis vuorovaikutus ja syvällinen keskustelu tulosten hyödyntäjien kanssa. Ne suuntaavat sekä ammattikorkeakoulujen, että pk-yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaa oikeaan suuntaan. Tämän vuorovaikutuksen tulee tapahtua tutkimuksen suunnitteluvaiheessa, eikä sitä voi pitää hankebyrokratiana.

Stadian mielestä perusvoimavarojen riittämättömyys on kansallisella tasolla merkittävin ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan tuloksellisuuteen kielteisesti vaikuttava tekijä. Tutkimus- ja kehitystoimintaa harjoitetaan ammattikorkeakouluissa pääsääntöisesti projektirahoituksella. Opetusministeriön ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyön hanketukimäärärahan budjettileikkaukset vaikeuttavat jatkossa entisestään hyvin käynnistyneen tutkimus- ja kehitystoiminnan perusedellytysten ja toiminnan rakenteen kehittämistä. Julkisen kilpaillun tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoituksen mahdollisuudet ovat kuitenkin ammattikorkeakouluille rajalliset. Rahoittajista Suomen Akatemia ei juuri kohdenna rahoitustaan ammattikorkeakouluissa tehtävään soveltavaan tutkimukseen. Myös Tekesin rahoitusehdot ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehityshankkeille poikkeavat joiltain osin valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien yliopistojen ja tutkimuslaitosten rahoitusehdoista. Ammattikorkeakoulujen tärkeimpiä sidosryhmiä työelämän puolella ovat pk-yritykset, joiden mahdollisuudet tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitukseen ovat usein sangen pienet.

Lahden ammattikorkeakoulun mukaan valtiovalta ei ole huomioinut riittävästi ammattikorkeakoulujen uusien tehtävien rahoitusta, vaikka ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoimintaan kohdistuu erittäin merkittävät niin ulkoiset kuin sisäisetkin haasteet ja odotukset. Järjestelmän käynnistäminen on huomioitu, mutta toteutusta ei. Julkinen rahoitus ei ole realisoitunut odotusten ja tarpeiden mukaisesti.

Ammattikorkeakoulun mielestä EU:n rakennerahastot eivät voi olla ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan ensisijainen rahoituslähde. Ammattikorkeakouluja onkin kehotettu lisäämään tutkimus- ja kehitysrahoituksen hakemista esim. Suomen Akatemiasta, Sitrasta ja Tekesiltä, mutta esim. Tekes on muuttanut kesällä 2004 rahoitusehtojaan siten, että ammattikorkeakoulujen soveltavan tutkimuksen osalta rahoitettavien tutkimushankkeiden Tekes-rahoitusosuus laskettiin 75 %:sta 50 %:iin hankkeen kokonaiskustannuksista (teknologiaohjelmiin kuuluvissa hankkeissa 60 %:iin). Lisäksi Tekes poisti ammatti-

korkeakouluilta kokonaan mahdollisuuden rahoituksen saamiseen hankkeiden valmisteluun. Omarahoitusosuuden kasvattaminen ja valmistelurahoitusmahdollisuuden poistaminen ovat Lahden ammattikorkeakoulun mukaan vaikeuttaneet huomattavasti Tekes-rahoitteisten tutkimushankkeiden suunnittelua ja valmistelua ammattikorkeakouluissa.

Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun mukaan yksikkörahoituksella katettavan hanketoiminnan omarahoitusten määrä on n. 10–13 % hanketoiminnan volyymistä, loput hanketoiminnan volyymistä on siten lisäresurssia ammattikorkeakoulun ja alueen kehittämiseen. Opettajille työskentely ulkopuolisella rahoituksella rahoitetuissa hankkeissa tarjoaa mahdollisuuden kehittää ja päivittää omaa osaamistaan sekä vahvistaa omaa asiantuntijuuttaan.

Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun mukaan tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoituksen suurin ongelma on perusrahoituksen puute. Perusrahoitusta tarvitaan hankkeiden valmisteluun, tutkimus- ja kehitystoiminnan tukipalveluihin, toteutettavien hankkeiden omarahoitukseen sekä hankkeen jälkeen tapahtuvaan tulosten levitykseen ja hyödyntämiseen.

Kilpailukykyisten, alue- ja asiakaslähtöisten sekä samalla opetusta palvelevien hankkeiden valmistelu aiheuttaa kustannuksia, joita varten ammattikorkeakoululla ei ole rahoitusta. Tarvitaan mm. osaavaa projektihenkilökuntaa, opettajien resursointia valmisteluun, matkustamista konsortioiden valmistelukokouksiin sekä panostusta työelämäyhteyksien vahvistamiseksi. Tutkimus- ja kehitystoiminnan ylläpito ja kehittäminen vaativat myös tukipalveluja, koulutusta sekä työvälineitä ja ohjelmistoja.

Ammattikorkeakouluille omarahoituksen osoittaminen on ongelma. Maksullinen palvelutoiminta ei riitä kattamaan tutkimus- ja kehitystoiminnan omarahoitusosuuksia. Samoin ylläpitäjä ei ole kuntatalouden kireyden vuoksi valmis kustantamaan ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystoiminnan perusrahoitusta eikä omarahoitusosuuksia. EU-rahoitteisiin hankkeisiin tarvitaan kuitenkin omarahoitusta, ja myös opetusministeriö edellyttää tulos- ja tavoitesopimuksen erillishankkeisiin ja jopa tutkimus- ja kehitysrahoitukseen ammattikorkeakoulun merkittävää omarahoitusosuutta (40 %).

Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun mielestä on käsittämätöntä, että ammattikorkeakoulujen lakisääteisen tutkimus- ja kehitystehtävän hoitamiseen ei ole voitu osoittaa riittävää perusrahoitusta ja että perusrahoitukseen esitetyn 10 milj. €:n sijasta ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitysrahoitusta leikataan seuraavalle sopimuskaudelle 5 milj. €:lla. Tutkimus- ja kehitystoiminnan perusrahoituksen alhaisuus ja mainittu leikkaus aiheuttavat ammattikorkeakoulun mielestä suuren uhkan opetuksen ja tutkimus- ja kehitystoiminnan resurssien tehokkaalle integroinnille sekä laadun ja aluevaikutuksen lisäämiselle. Kerrannaisvaikutus on vielä suurempi, koska resurssit uusien rahoituskanavien löytämiseksi vähenevät. Ammattikorkeakoulu sanookin, että jos julkisuudessa on esitetty epäilyjä ja kritiikkiä, että tutkimus- ja kehitystoiminnan resursointi heikentää opetuksen laatua ja riittävyyttä, tuskin oikea vastaus kritiikkiin on tutkimus- ja kehitystoiminnan resurssien leikkaaminen.

Henkilöresurssit

Vuonna 2004 ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevia opiskelijoita oli yhtä päätoimista opettajaa kohden 22,8. Yliopistosektorilla suhdeluku oli 20,3. Ammattikorkeakouluissa suhdeluku vaihteli humanistisen ja kasvatusalan 17,2:sta matkailu-, ravitsemis- ja talousalan 29,0:ään. Seuraavalla sivulla oleva taulukko esittää opiskelijamäärän yhtä opettajaa kohden v. 2001–05. Taulukossa on huomioitu päätoimisten opettajien lisäksi kaikki sivutoimiset, ostopalvelun perusteella toimivat ym. opettajat.

Taulukko 22. Ammattikorkeakouluopiskelijoiden määrä yhtä opettajaa kohden v. 2001–05

Vuosi	Läsnä olevat opiskelijat/ opettajat	Kaikki opiskelijat/opettajat
2001	20,4	21,8
2002	20,0	22,0
2003	20,4	22,5
2004	20,9	23,2
2005	20,9	23,3

Lähde:Opetusministeriö 2006

Ministeriön mukaan ammattikorkeakouluissa oli v. 2002 päätoimisia opettajia 5 773 ja v. 2005 heitä oli 5 897. Päätoimisten opettajien lisäksi ammattikorkeakouluissa oli v. 2002 sivutoimisia opettajia, luennoitsijoita ja ostopalveluna hankittua opetusta yhteensä 527 henkilötyövuoden verran. Vastaava luku v. 2005 oli 455 henkilötyövuotta. Ammattikorkeakoulujen päätoimisista opettajista tohtoreita, lisensiaatteja ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita oli 82,1 % v. 2002 ja 85,9 % v. 2005. Yliopettajista tohtoreita tai lisensiaatteja oli 58,7 % v. 2002 ja 75,6 % v. 2005. Lehtoreista tohtorin tai lisensiaatin tutkinnon suorittaneita oli 7,6 % v. 2002 ja 8,5 % v. 2005. Vastaavat osuudet päätoimisten tuntiopettajien kohdalla olivat 5,4 ja 5,1 %.

Ammattikorkeakoulujen muun kuin opetushenkilökunnan määrä oli 4 320 v. 2002 ja 4 789 v. 2005. Henkilöryhmittäin tarkasteltuna eniten on lisääntynyt tutkimus- ja kehitys-henkilöstö, joka on lähes kaksinkertaistunut. Muun opetuksen tukitoiminnan henkilöstö on lisääntynyt 18,6 %:lla ja opetuksen hallinnon henkilöstö 16,5 %:lla. Muun henkilöstön määrä on puolestaan vähentynyt 19,5 %. Muiden henkilöstöryhmien koko on pysynyt lähes ennallaan kyseisinä vuosina.

OAJ huomauttaa, että opetushenkilöstön määrä on pysynyt vuosina 1997–2004 suunnilleen ennallaan, kun esim. opiskelijamäärä on samana aikana yli kaksinkertaistunut. Muun henkilöstön määrä on kasvanut samassa suhteessa kuin opiskelijamäärä. Opiskelijamäärän kasvu ja lisäksi v. 2003 säädetty ammattikorkeakoululaki olisivat edellyttäneet opetushenkilöstön määrän lisäämistä, jotta laissa määrätyt uudet tehtävät eli opetusta tukeva tutkimus- ja kehitystyö sekä alueellinen kehittämistehtävä voitaisiin hoitaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä edellyttää tutkimus- ja kehitystoimintaan suunnattua riittävää perusrahoitusta nykyisen opetuksen rahoituksen lisäksi.

OAJ:n mielestä ammattikorkeakouluilla tulee olla riittävästi opetushenkilöstöä kaikkia tehtäviä ja opiskelijoiden monipuolista ohjausta varten. Tulee myös huolehtia siitä, että ammattikorkeakoulut riittävässä määrin panostavat opettajien tutkimus- ja kehitystyön valmiuksien kasvattamiseen, pedagogisten taitojen lisäämiseen ja työelämävalmiuksien päivittämiseen.

OAJ suosittelee, että mahdollistettaisiin opettajien työelämätietouden päivittäminen ja keskittyminen säännöllisin väliajoin työelämää koskevaan tutkimus- ja kehitystyöhän, esim. eräänlaisella sapattivapaajärjestelmällä. Tämän tyyppinen järjestelmä on ennen ollut käytössä opettajakorkeakouluissa. Ammattikorkeakouluille säädöksiin kirjoitettu velvoite jäntevöittäisi ja yhdenmukaistaisi ammattikorkeakouluissa vallitsevia erilaisia käytänteitä.

Ammattikorkeakoulujen työaika- ja palkkausjärjestelmä antavat ammattijärjestön mielestä mahdollisuuden resursoida työaikaa kehittämishankkeille ja kehittymiseen, mikäli opettajaresurssit ovat oikein mitoitettuja.

Ammattikorkeakouluissa on ollut suhteellisen paljon ns. projektihenkilöstöä, joka on ollut suurelta osin määräaikaisissa palvelussuhteissa. Tätä henkilöstöä ovat pääasiassa työllistäneet erilaiset EU-hankkeet. Nämä hankkeet ovat mahdollistaneet merkittävän osan nykyisestä tutkimus- ja kehitystyöstä. Niiden hyvänä puolena on ollut lisärahoituksen saaminen ammattikorkeakouluille, mutta haittana on usein ollut niiden liian löyhä liittäminen opetukseen.

Kuntaliiton mielestä henkilöstöresurssien kasvaminen ja kehittäminen edelleen

ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnassa on oleellisen tärkeää. Ammattikorkeakouluihin on tähän mennessä perustettu runsaasti uusia tutkimus- ja kehitystyöhön liittyviä tehtäviä. Monissa ammattikorkeakouluissa tutkimusyliopettajat ja tutkijatohtorit vastaavat työstä. Resurssien kasvamisesta ja kehittämisestä on huolehdittava myös jatkossa. EU-hankerahoituksen supistuminen tulevaisuudessa on kuitenkin uhkakuva, johon Kuntaliiton mukaan on sopeuduttava myös ammattikorkeakoulukentässä.

Rahoitus EU:n rakennerahastoista

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyön tärkein yksittäinen ulkopuolinen rahoituslähde on Euroopan unionin rakennerahastot. Erityisesti nykyisen rakennerahastokauden tavoite 1 -alueilla (Itä- ja Pohjois-Suomessa) sijaitsevissa ammattikorkeakouluissa on tutkimusmenojen osuus ammattikorkeakoulujen kokonaisrahoituksesta ollut selvästi suurempi kuin muilla alueilla, joten tavoite 1 -alueilla sijaitsevilla ammattikorkeakouluilla on ollut merkittävästi paremmat mahdollisuudet toteuttaa tutkimus- ja kehityshankkeita kuin muiden alueiden ammattikorkeakouluilla.

Suomen rakennerahastorahoitus kolmannella rakennerahastokaudella 2007–13 tulee ministeriön antamien ennakkotietojen mukaan olemaan 1 526 milj. €, joka merkitsee n. 26 %:n vähennystä nykyiseen kauteen verrattuna. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen arvioitu osuus on 779 milj. €. Itä-Suomen siirtymäkauden rahoitus olisi 325 milj. €. Lisäksi Itä- ja Pohjois-Suomi saanevat harvaan asutukseen perustuvaa erityisrahoitusta 35 € asukasta kohti vuodessa eli yhteensä 319 milj. € koko ohjelmakaudella. Itä-Suomen osuus tästä on 165 milj. € ja Pohjois-Suomen osuus 154 milj. €. Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen rahoitusosuus olisi 104 milj. €.

Vaikka tulevalla rakennerahastokaudella 2007–13 rahoitettavien hankkeiden määrä ministeriön mukaan vähenee, nykyinen tavoite 1 -alue on kuitenkin edelleen hyvässä asemassa Itä-Suomen siirtymäkauden rahoituksen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutukseen perustuvan erityisrahoituksen johdosta. Etelä- ja Länsi-Suomen rahoitustaso laskee tämänhetkisten suunnitelmien mukaan selvästi ja 26 %:n lasku rakennerahastovaroihin tulee painottumaan erityisesti näille alueille.

Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulun mukaan EU-hankerahoituksen supistuminen jäänee aiemmin arvioitua pienemmäksi. Ohjelmakausien väliin tulee kuitenkin todennäköisesti katkos, mikä supistaa tutkimus- ja kehitystoiminnan volyymia. Merkittävä osa ammattikorkeakoulun hankkeista päättyy vuoden 2006 lopussa, ja vuodelle 2007 haetut hankkeet ovat melko pieniä. EU-hankerahoituksen supistumiseen on osittain varauduttu siirtämällä painopistettä Tekes-rahoitteisiin hankkeisiin. Venäjän rajan läheisyyden johdosta ammattikorkeakoululla on käynnissä nyt ja todennäköisesti myös jatkossa Interreg- ja Tacis-rahoitteisia hankkeita. Yritysrahoituksen osuutta on pyritty lisäämään, mutta tässä on edetty varsin hitaasti.

Ammattikorkeakoulujen mahdollisuudet harjoittaa tutkimus- ja kehitystoimintaa riippuvat Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulun mukaan pitkälti siitä, millä EU-tukialueella ammattikorkeakoulu sijaitsee, mitkä ovat ammattikorkeakoulun sijaintikunnan panostukset korkeakoulun toimintaan sekä miten kilpailtua hankerahoitus on alueen sisällä. Ammattikorkeakoulun kokoon suhteutettuna selvästi eniten tutkimus- ja kehitystoimintaa harjoittavat EU:n 1-tukialueella sijaitsevat korkeakoulut.

Ammattikorkeakouluille on laissa asetettu velvoite tutkimus- ja kehitystoiminnan harjoittamiseen, mutta rahoitusta tähän tehtävään ei ole osoitettu. Olemassa olevat tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitusinstrumentit on rakennettu muita kuin ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyön tarpeita silmällä pitäen. Etelä-karjalan ammattikorkeakoulun mukaan erityisen ongelmallista rahoituksen löytäminen on ollut sosiaali- ja terveysalan hankkeille. Supistuva EU-rahoitus vähentää tähän asti käytössä olleita rahoitusmahdollisuuksia. Lisäksi tuloksekas ja uskottava tutkimus- ja kehitystoiminta edellyttää lähivuosina merkittäviä kone- ja laiteinvestointeja erityisesti tekniikan koulutusalalla. Kun ammattikorkeakoulujen perusrahoitus on yleisesti kasvanut korkeintaan kustannustasoa vastaavasti ja henkilöstön kohonneen koulutustason huomioon ottaen palkkakus-

tannusten kohoamista hitaammin, ovat ammattikorkeakoulut vaikean tilanteen edessä. Painetta resurssien siirtämisestä opetuksesta tutkimukseen ja opetukseen käytettävien resurssien vähentämiseen yleisemminkin on olemassa.

Tässä tilanteessa opetusministeriön tulisi Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulun mielestä tukea ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyötä erillisrahoituksella, joka on selvästi kohdennettu tutkimus- ja kehitystyöhön. Tämä olisi ammattikorkeakouluille osoitus siitä, että tutkimus- ja kehitystyö nähdään todella ammattikorkeakoulun tehtävänä ja panostuksen arvoisena.

Satakunnan ammattikorkeakoulun mukaan EU-rahoituksen väheneminen ei voi olla vaikuttamatta tutkimus- ja kehitystoiminnan volyymiin, ellei kompensoivia rahoituslähteitä pystytä aktivoimaan riittävästi. Rahoituksen väheneminen korostaa strategisilla painopistealueilla tehtävän työn tärkeyttä. Koulutuksen, tutkimuksen ja yritysyhteistyön linkittäminen toimivaksi kokonaisuudeksi on ainoa mahdollisuus jatkaa mallikasta ja tuloksellista tutkimus- ja kehitystoimintaa, jos uhkakuva ulkopuolisen rahoituksen vähenemisestä toteutuu.

Mikkelin ammattikorkeakoulu muistuttaa, että opetuksen rahoitus tulee ministeriöltä, joten EU-rahoituksen vähenemisen välittömät vaikutukset opetukseen olisivat pienet. Pitemmällä tähtäimellä laadukkaan opetuksen edellytykset kuitenkin heikkenisivät, koska opetus- ja muun henkilöstön osaamisen uusiutuminen hidastuisi. EU-hankerahoituksella on myös voitu uudistaa tiloja ja hankkia laitteita, jotka palvelevat tutkimus- ja kehitystyötä sekä opetusta.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan merkitys opetukselle

Opetusministeriö korostaa, että ammattikorkeakoulututkimus on valtaosin soveltavaa ja kehityshankeluonteista alue-, ammattiala- tai yrityssuuntautunutta tai korkeakoulun omaa opetusta tukevaa toimintaa. Tutkimuksen laadussa, laajuudessa ja sisällössä sekä rahoituksessa on ammattikorkeakoulujen välillä kuitenkin eroja. Koulutusohjelmat saattavat kattaa suuren määrän erilaisia koulutuslinjoja tai kohdentua muutamaan harvaan. Koulutuksen ja tutkimuksen sisällön suhde on kiinteä ja opetusalat heijastuvat selvästi myös tutkimuksen sisältöön. Valtaosa, lähes 80 % jo nyt valmistuvista opinnäytetöistä on ministeriön mukaan kehittämishankkeita, jotka palvelevat julkista sektoria tai pk-yrityksiä.

Opetusministeriön tavoitteena on erityisesti ollut, että tutkimus- ja kehityshankkeet kytkeytyvät ammattikorkeakoulujen opetustoimintaan ja opiskelijoiden mukanaoloon näissä hankkeissa. Ammattikorkeakoulujen tutkimustoiminnan suuntautumista, volyymiä ja käytäntöjä on tutkittu opetushallinnon työryhmissä ja selvityksissä sekä useissa muissa hankkeissa. Ammattikorkeakoulujen pedagogiikkaa tutkiva verkosto, Kever on opetusministeriön tuella toiminut vuodesta 2002 ja tutkimuksillaan tukenut ammattikorkeakouluopetuksen ja työelämän yhteistyön kehittämistä.

Opetusministeriö on rahoittanut kolmiosaisen julkaisusarjan ammattikorkeakoulujen jatkotutkintojen kokeilusta v. 2002–05. Kokeilun suunnittelua, seurantaa ja tuloksia on analysoitu erityisesti opetuksen ja tutkimus- ja kehitystoiminnan nivoutumisen näkökulmasta. Jatkotutkintojen vakinaistaminen ylemmiksi ammattikorkeakoulututkinnoiksi saatettiin voimaan kesällä 2005.

Ministeriö painottaa, että opetuksen tason ja työelämäyhteistyön kannalta on tärkeää, että tutkimus- ja kehitystoiminta voi jatkua ja kehittyä myönteisesti. Suunnitteilla olevat hankkeet koota tutkimusprojektit suuremmiksi ja vaikuttavimmiksi kokonaisuuksiksi ovat osittain joutuneet ongelmiin kehittämiseen tarvittavan omarahoitusosuuden riittämättömyyden takia.

Yhdeksi ammattikorkeakoulujen tulevan tavoitesopimuskauden painopisteeksi v. 2007 opetusministeriö on asettanut tutkimus- ja kehitystyön sekä opetuksen välisten suhteiden kehittämisen. Opetusministeriö rahoittaa v. 2007–09 Mikkelin ammattikorkeakoulun koordinoimaa ammattikorkeakoulujen valtakunnallista hanketta, jossa ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyön ja opetuksen välisten suhteiden kehittämiseen etsitään uusia pedagogisia innovaatioita ja strategisia ratkaisuja. Tavoitteena on kehittää ammattikorkeakoulujen kolmea perustehtävää (opetus, tutkimus- ja kehitystyö sekä alueellinen kehittäminen) niin, että

ne muodostavat toisiaan ruokkivan kehän – kunkin perustehtävän palvellessa muita perustehtäviä.

Tutkimus- ja kehitystyön ja opetuksen niveltäminen on ministeriön mukaan olennaista erityisesti tutkimus- ja kehityshankkeissa tuotetun osaamisen ja innovaatioiden siirtämiseksi opetukseen ja ammattikorkeakoulujen toiminnan kehittämiseen. Niveltämisen suurimmat haasteet liittyvät ministeriön mielestä tällä hetkellä opiskelijoiden ja opettajien osallistumismahdollisuuksien laajentamiseen tutkimus- ja kehitystyöhön, opettajien tutkimus- ja kehitystyön osaamisen parantamiseen sekä päätoimisen projektihenkilöstön tiiviinpään kytkemiseen opetustyöhön.

Ministeriön mukaan vuoden 2005 tavoiteneuvottelujen yhteydessä ja ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitysstrategioiden perusteella ilmeni, että ammattikorkeakoulujen alueellinen sidonnaisuus elinkeinoelämään on varsin vahvaa. Ammattikorkeakoulut saavat sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta tutkimus- ja kehitystilauksia, joiden suorittamista voidaan hyödyntää opetuksessa, opinnäytetöissä, opettajien jatkokoulutuksessa, yritystoimintaan ja työharjoitteluun perehtymisessä.

Ministeriöllä ei ole vielä saatavilla luotettavaa tietoa siitä, kuinka paljon ammattikorkeakoulujen opiskelijat osallistuvat suoraan tutkimus- ja kehityshankkeisiin. Opetusministeriö on päättänyt ottaa käyttöön tavoitesopimuskaudelle 2007–09 uuden mitan nimeltä Oppiminen tutkimus- ja kehityshankkeissa. Mittaa varten kerätään ammattikorkeakouluilta tiedot opiskelijoiden tutkimus- ja kehittämishankkeissa suorittamien opintopisteiden määrästä. Mitassa suhteutetaan opintopisteiden määrää ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden määrään.

Resurssien jako opetukseen ja tutkimukseen

Ammattikorkeakoulut ovat viime vuosina panostaneet sekä opetushenkilöstön koulutustason nostamiseen että opetuksen hallintoon ja tukitoimintoihin. Samanaikaisesti ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan volyymi on lisääntynyt euromääräisesti ja henkilötyövuosina mitaten. Ammattikorkeakoulujen opetukseen ja tutkimus- ja kehitystyöhön suuntaamat resurssit näyttävät ministeriön mielestä olevan melko hyvin tasapainossa, koska ammattikorkeakoulut ovat voineet panostaa resursseja molempiin.

Tilastokeskuksen julkaisusarjassa on vastikään ilmestynyt osittain opetusministeriön rahoittama Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ajankäyttötutkimus (Helsinki 2006), joka perustuu kyselytutkimukseen. Siinä tarkastellaan ammattikorkeakoulujen 4 636 opetus- ja tutkimushenkilön antaman ajankäyttötiedon perusteella näiden työtehtävien välistä suhdetta. Tämän tutkimuksen mukaan keskimääräinen opetukseen käytetty työaika on ammattikorkeakouluissa ollut 74 %, tutkimuksen osuus työajasta 10 % ja muiden tehtävien osuus 16 %.

Ministeriön mukaan tilastointia tarkennetaan vuodesta 2006 alkaen siten, että jatkossa päätoimisia opettajia tilastoidaan myös heidän hoitamansa tehtävän mukaan. Tämän jälkeen on käytettävissä tietoa siitä, miten opettajien työpanos jakautuu opetuksen, tutkimus- ja kehitystyön ja muun toiminnan kesken.

ARENEn mukaan opetuksesta ja hallinnosta ei ole tehty merkittäviä siirtoja tutkimus- ja kehitystoimintaan. Tutkimus- ja kehitystoiminnan viimeaikainen korostaminen on näkynyt ulkopuolisella rahoituksella palkatun henkilöstön määrän kasvuna. Tämä kasvu on perustunut suoraan tutkimus- ja kehityspalvelujen kysyntään.

SAMOK katsoo, että ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan on ensisijaisesti palveltava opetuksen kehittämistä. Tämän lisäksi toiminnalla tuotetaan uusia käytäntöjä ja innovaatioita ammattikorkeakoulun toiminta-alueen ja sen työelämän tarpeisiin. Tutkimus- ja kehitystoiminnan ja opetustyön ei tule olla keskenään kilpailevia tai toisiaan poissulkevia toimintoja. Vastakkainasettelun ja resurssien jakamisessa ilmenneiden ongelmien poistamiseksi tutkimus- ja kehitystoiminnan roolia on selkiytettävä sekä sidottava entistä läheisemmin opetustyöhön. Ammattikorkeakoulujen henkilöstön mahdollisuudet osallistua tutkimus- ja kehitystoimintaan on turvattava ja sen edellyttämän taitotiedon kehittämisessä on hyödynnettävä alueen ammattikorkeakoulujen, yliopistojen, yritysten ja muiden sidosryhmien osaajia.

Kuntaliitto painottaa opiskelijan oppimista. Vanhalla opistoasteen toimintame-

todilla voidaan liiton mukaan vain rajoitetusti ja ehkä joissakin ammateissa saavuttaa työelämän tarvitsemia osaamistuloksia nykypäivänä.

Lähiopetuskontaktin yleistä määrällistä tasoa ja sen vaikuttavuutta oppimistuloksiin ei ole perusteltua yleisesti, valtakunnallisesti määrittää. Opetuksen eri metodien keskinäinen suhde on tuloksellisinta hoitaa aloittain ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjittäin analysoituna, huomioiden myös opiskelijoiden erilaisuus. Liiton mukaan tärkeää on joka tapauksessa kytkeä tutkimus- ja kehitystoiminta selkeästi opetukseen opetushenkilöstönkin kautta.

EK:n mielestä on välttämätöntä, että huolehditaan riittävistä opetusresursseista, opettajien pedagogisesta ja ammatillisesta pätevyydestä sekä riittävästä työelämätuntemuksesta. Voimakkaasti kasvaneet uusien opiskelijoiden määrät ovat osaltaan syynä siihen, että opetusresurssit ammattikorkeakouluissa ovat opiskelijamääriin nähden monilla koulutusaloilla riittämättömät. EK:n mukaan resursseja on viime vuosina kohdennettu opetuksesta ammattikorkeakoulujen muille tehtäväalueille.

Teknologiateollisuuden mielestä ammattikorkeakoulujen eri tehtävien tulee tukea toisiaan. Ammattikorkeakoulujen opettajien ammatillisen osaamisen säännöllinen päivittäminen on opetuksen työelämälähtöisyyden perusta. Opettajien osallistumista ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoimintaan tuleekin tukea systemaattisesti sopimuskäytäntöjä kehittämällä ja osana ammattikorkeakoulujen henkilöstön kehittämisstrategiaa. Pitkäjänteinen yhteistyö alueen yritysten kanssa sekä tutkimus- ja kehityshankkeiden riittävä koko mahdollistavat myös opiskelijoiden osallistumisen projektitoimintaan.

Stadian mukaan tutkimus- ja kehitystoiminnan panostukset eivät vie resursseja opetuksesta. Tutkimus- ja kehitystyön resursointi sisältyy osana opetushenkilöstön työaikaan, koska tämä on määritelty ammattikorkeakoulujen lakisääteiseksi tehtäväksi. Stadian toimintafilosofia yhdistää eri prosessit toisiinsa, jolloin panostus tutkimus- ja kehitystoimintaan nähdään samalla myös panostuksena opetuksen laatuun. Ammattikorkeakoulun tavoitteena on kouluttaa nykyaikaisen työelämän haasteissa menestyviä ja myös työelämää kehittäviä asiantuntijoita. Stadiassa tavoitteeseen pyritään kytkemällä tutkimus- ja kehityshankkeet saumattomasti koulutusprosessiin opetussuunnitelmia ja pedagogisia menetelmiä kehittämällä.

Stadian sisäisen organisaatiomuutoksen yhteydessä ammattikorkeakoulun eri ydinprosessien ja lakisääteisten tehtävien toiminnallistaminen on suunniteltu toteutettavan ns. kehittämisareena-mallilla. Kehittämisareenalla tuetaan eri koulutusohjelmien opiskelijoiden mahdollisuuksia opiskella monialaisissa projekteissa ja hankkeissa. Kehittämisareenan idea perustuu nimenomaan siihen, että Stadiassa toteutetaan yhdessä työelämän kanssa projekteja ja hankkeita, joihin opetussuunnitelmien opintoja integroidaan. Kehittämisareenoissa on kysymys opiskelijoiden hankemuotoisesta opiskelusta, mutta areenat kytkeytyvät ammattikorkeakoulun henkilöstön tutkimus- ja kehitystyöhön. Jatkossa tämän toiminnan kehittäminen ja vastuu toiminnan organisoinnista kuuluu Stadiassa osaamisyhteisöjen yliopettajien toimenkuvaan yhdessä muun henkilöstön kanssa.

Satakunnan ammattikorkeakoulu toteaa myös, että resurssien siirtoa opetuksesta ja hallinnosta tutkimus- ja kehitystoimintaan ei ole käytännössä tapahtunut, koska tutkimus- ja kehitystoiminta on integroitunut kiinteäksi osaksi opetusta ja oppimista.

Samansuuntaisesti tehtävien integroinnin merkityksestä on lausunut myös Laurea ammattikorkeakoulu. Se painottaa, että tutkimus- ja kehitystyöhön suunnattu resursointi on aina samalla resursointia opetukseen, sillä ne eivät ole toiminnallisesti eri saarekkeita, kuten yliopistoissa. Julkisen ja yksityisen rahoituksen lisäpanostuksella voidaan taata myös laadukas opetus ja sen riittävyys.

Lahden ammattikorkeakoulun mukaan tutkimus- ja kehitystoiminnan korostaminen ei ole merkinnyt henkilöstöresurssien siirtoja. Uuden tutkimus- ja kehitystoimintaan velvoittavan ammattikorkeakoululain tultua voimaan on hallintohenkilöstön määrä pienentynyt ja opetushenkilöstön määrä suurentunut, mutta päätoimisen tutkimus- ja kehitystoiminnan henkilöstön määrä on säilynyt lähes ennallaan. Ammattikorkeakoulussa tutkimus- ja kehitystoiminta onkin pyritty toteuttamaan osana opetushenkilöstön monitehtäväjärjestelmää.

Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu painottaa, että suurin osa projekteista ja tutkimushankkeista tukee selkeästi ammattikorkeakoulun opetuksen kehittämistä ja näin ollen vastakkainasettelua resurssien jaosta ei ole syntynyt. Tutkimus- ja kehitystoiminta eivät suoraan vaikuta opetukseen käytettävissä oleviin resursseihin. Tutkimus- ja kehitystoiminnan avulla voidaan luoda uudenlaisia oppimisympäristöjä ja kehittää opetussisältöjä sekä parantaa opetuksen laatua. Toimintaan osallistuvien opettajien asiantuntijuus kehittyy ja sitä kautta opiskelijoille pystytään tarjoamaan entistä laadukkaampaa opetusta. Tutkimus- ja kehityshankkeiden kautta saatavan tiedon avulla pystytään ennakoimaan ja vastaamaan entistä paremmin yritys- ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulu on pyrkinyt tutkimus- ja kehitystoiminnan hallittuun kasvattamiseen. Lähtökohtana on ollut, että tähän käytettävät panostukset eivät saa vaarantaa laadukkaan opetuksen toteuttamista. Lisäksi on lähdetty siitä, että tutkimus- ja kehitystoimintaa toteutetaan pääosin ulkoisen rahoituksen turvin ja hankkeiden omarahoitusosuus pidetään n. 20 %:ssa. Tavoitteena on, että ammattikorkeakoulun maksullinen palvelutoiminta tuottaa tulevaisuudessa hankkeiden vaatimat omarahoitusosuudet. Opetusministeriön tutkimus- ja kehitystoimintaan osoittama perusrahoitusta suurempaa panostusta ei ole ollut mahdollista tehdä.

Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulu viittaa julkisuudessa esitettyyn kritiikkiin tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä opetuksen resurssien jaosta ja toteaa, että lähiopetustuntien määrä opetuksessa on vähentynyt jo ennen ammattikorkeakoulujen vakiinnuttamista. Opetuksen taso ei ole ammattikorkeakoulun mukaan laskenut, mutta nuorten ikäluokkien pieneneminen ja siitä seurannut sisään otettujen opiskelijoiden erilainen lähtötaso on vaikuttanut opetukseen.

Opiskelijat tutkimus- ja kehitystoiminnassa

Opetusministeriön mukaan opiskelijoiden kiinnostus tutkimus- ja kehitystoimintaan on lisääntynyt samassa suhteessa kuin ammattikorkeakouluissa on ollut mahdollisuus kasvattaa tutkimus- ja kehitystoimintaa. Ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetöistä kolme neljäsosaa on sidoksissa työelämään ja ne siten palvelevat alan ja lähes aina myös alueen yritystoimintaa ja julkisen sektorin työyhteisöjä. Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö kohdistuu aina elinkeinoelämän kehittämiseen.

SAMOKin mielestä opiskelijoilla tulee olla mahdollisuus osallistua tutkimus- ja kehitystoimintaan opintojensa eri vaiheissa mm. harjoittelujaksojen sekä opinnäytteensä kautta. Etenkin ylempään ammattikorkeakoulututkintoon opiskelevat tulee ottaa nykyistä tiiviimmin mukaan tutkimus- ja kehitystoimintaan. Ammattikorkeakoulun henkilökunnan ja työelämän lisäksi myös opiskelijoiden on oltava aktiivisesti mukana tutkimus- ja kehitystoiminnan suunnittelu- ja strategiatoiminnassa.

Tällä hetkellä opiskelijoiden määrällinen osallistuminen tutkimus- ja kehitystoimintaan vaihtelee suuresti, niin ammattikorkeakoulu- kuin koulutusohjelmatasollakin. SAMOKin näkemyksenä on, että määrällisen osallistumisen seuraamisen lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös osallistumisen laatuun. Onnistunut tutkimus- ja kehitystoimintaan osallistuminen tukee ja syventää opiskelijan ammatillista kasvua ja asiantuntijuutta. Lisäksi tutkimus- ja kehitystoiminta kannustaa opiskelijaa osallistumaan erilaisiin tutkimus- ja kehityshankkeisiin myös myöhemmin työelämässä.

Satakunnan ammattikorkeakoulun arvion mukaan yli 50 % koulun opiskelijoista osallistuu opintojensa aikana tutkimukseen ja kehittämistoimintaan. Ammattikorkeakoulun tavoitteena on nostaa tämä luku 100 %:iin. Hankkeistettujen, eli käytännössä tavalla tai toisella työelämään sidoksissa olevien opinnäytetöiden osuus on kasvanut 45 %:sta 57 %:iin v. 2002–05.

Laurea ammattikorkeakoulu on tarkastellut opiskelijoiden osallistumista tutkimus- ja kehityshankkeisiin kahdella tavalla, palkattuina tutkimusharjoittelijoina hankkeissa ja osallistumisena osana opintoja. Vuodelta 2004 koottujen tietojen mukaan tutkimusharjoittelijoita oli 23 (7,9 henkilötyövuotta) ja muita opiskelijoita n. 250. Nämä yhteensä tarkoittavat n. 4 % vastaavan vuoden laskentapäivän läsnä olevien opiskelijoiden lukumäärästä. Vuonna 2005 oli hankkeistettujen opinnäytetöiden osuus kaikista opinnäytetöistä 77,6 %.

Lahden ammattikorkeakoulussa opiskelijoiden osallistuminen tutkimus- ja kehitystoimintaan on tapahtunut lähinnä projekteihin ja hankkeisiin tehtyjen opinnäytetöiden kautta. Vuodeksi 2006 on asetettu tavoitteeksi, että jokaiseen projektiin liittyisi ainakin yksi opinnäytetyö. Joissakin projekteissa opiskelijoilla on ollut myös mahdollisuus suorittaa vapaasti valittavia opintojaksoja tai harjoittelua yhteistyöyrityksessä. Yli 200 fysioterapian, hoitotyön ja matkailun koulutusohjelmien opiskelijaa on ollut mukana Ikihyvä Päijät-Häme 2002–2012 -tutkimus- ja kehityshankkeessa, mikä on mahdollistanut uuden monialaisen toimintamallin. Sosiaali- ja terveysalan laitoksella toimivassa Oppimiskeskus Optiimissa on muutenkin onnistuttu hyvin oppimisen kytkennässä tutkimus- ja kehitystoimintaan.

Mikkelin ammattikorkeakoulussa kaikki opiskelijat osallistuvat tutkimus- ja kehitystoiminnan avulla toteutettaville opintojaksoille. Niiden ajatuksena on etsiä työelämästä käytännön tutkimusongelmia, joita ratkotaan yhteistyössä työelämän ja korkeakoulun kesken erilaisilla tutkimusmenetelmillä. Ulkopuolelta rahoitettuihin tutkimus- ja kehityshankkeisiin osallistuu vuosittain arviolta 5–10 % opiskelijoista. Opiskelijat osallistuvat hankkeisiin esim. projektioppimisen, työharjoittelun tai opinnäytetyön tekemisen kautta.

Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulun opiskelijoiden osallistumista tutkimus- ja kehitystoimintaan ei ole luotettavasti tilastoitu v. 2005. Määrä vaihtelee vuosittain riippuen käynnissä olevien tutkimus- ja kehityshankkeiden luonteesta. Arvioitu osuus on n. 10 %. Tässä luvussa eivät ole mukana ns. hankkeistetut opinnäytetyöt, joiden osuus oli 75 % kaikista opinnäytetöistä v. 2005. Ammattikorkeakoulu pyrkii jatkossa lisäämään opiskelijoiden osallistumista tutkimus- ja kehitystyöhön, erityisenä voimavarana nähdään ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon suorittajat.

Yhteistyö tutkimus- ja kehitystoiminnassa

Ammattikorkeakoululain 5 §:n mukaan tulee koulun tehtäviään suorittaessaan olla erityisesti omalla alueellaan yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän sekä suomalaisten ja ulkomaisten korkeakoulujen samoin kuin muiden oppilaitosten kanssa. Vuonna 2002 OECD:n tekemän arvioinnin mukaan Suomen kaltaisessa pienessä maassa korkeakoulusektoreiden yhteistyö ja kumppanuus korostuu tutkimus- ja kehitystyön harjoittamisessa.

Valtioneuvoston v. 2005 hyväksymässä periaatepäätöksessä julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä todetaan ammattikorkeakoulujen osalta mm: ”Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien tulee yhdessä opetusministeriön kanssa varmistaa koulutusyksikköjen riittävä koko ja monipuolisuus sekä panostaa korkeatasoisen, alueiden työelämän tarpeita vastaavan koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen tehtävänä olevan soveltavan tutkimus- ja kehitystoiminnan kehittämiseen yhteistyössä hyödyntäjien kanssa.” Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan keskeiset kehittämissuunnat tulevina vuosina pohjautuvat kyseiseen periaatepäätökseen.

Ministeriön mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat tiivistäneet yhteistyötään. Vireillä on useita uudenlaiseen yhteistyömalliin tähtääviä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hankkeita (esim. Oulussa, Kuopiossa, Lappeenrannassa). Alakohtaisesti yhteistyötä ollaan myös tiivistämässä yli sektorirajojen.

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnassa on painopisteenä erityisesti toimiminen osana alueellista innovaatiojärjestelmää. Korkeakoulujen koulutus- ja tutkimuspalveluiden vaikuttavuuden vahvistamiseksi ja liiketoiminnalliseksi hyödyntämiseksi ammattikorkeakoulut ovat olleet mukana perustamassa korkeakoulujen ja muiden toimijoiden yhteisiä yhtiöitä ja muita soveltuvia organisaatioita. Varsinkin tekniikan, terveydenhuollon ja hyvinvointipalvelujen alueelliset hankkeet ovat jo osoittautuneet mahdollisiksi ja luonteviksi yhteistoiminnan kohteiksi.

Ministeriö painottaa, että ammattikorkeakouluverkko on monilla aloilla alueellisesti kattavampi kuin yliopistoverkko ja pystyy siten vastaamaan yliopistoja paremmin alueellisen kehittämisen haasteisiin. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminta on viime vuosina laajentunut nopeaan tahtiin ja on varsin riippuvainen ulkopuolisesta rahoituksesta. Rahoittajat

päättävät, missä määrin ja mitä tutkimus- ja kehitystoimintaa ammattikorkeakouluissa tehdään.

Kuntaliiton mukaan ammattikorkeakoulujen tutkimustoiminta on tuonut mukanaan teknisten yrityspalveluiden kehittymisen, liiketoimintaosaamisen, palveluiden kehittämisen ja ammattikorkeakoulujen keskinäisen yhteistyön kasvun. Lisäksi tutkimus- ja kehitystoimintaa rahoittavat kansalliset organisaatiot ovat kehittäneet toimintaansa. Kuntaliitto painottaa yhteistyötä yliopistojen kanssa tulevaisuudessa. Lisäksi toisen asteen ammatillisen koulutuksen kanssa tehtävä yhteistyö tulee liiton mielestä lisääntymään.

ARENEn mielestä yhteistyön kehittäminen sekä ammattikorkeakoulujen että yliopistojen kanssa on tärkeää, vaikkakin ammattikorkeakoulujen työ kohdistuu pääosin pk-sektorille. On selvää, ettei ammattikorkeakoulu voi yksin hallita kaikkea sitä tietoa, jota pk-yritysten kehittäminen vaatii. Neuvoston mielestä tarvitaan osaamisverkostoja, jotka voivat käytännönläheisellä tavalla auttaa yrityksiä ja muita työelämän yksiköitä.

Tutkimusyhteistyön päällimmäinen ongelma ammattikorkeakoulujen kesken on tutkimus- ja kehitysrakenteiden ohuus, koska toiminta on melko alkuvaiheessa eri ammattikorkeakouluissa. Rehtorineuvoston mukaan yliopistot eivät myöskään vielä aina hyväksy ammattikorkeakouluja hankekumppaneiksi tai ainakaan ulkopuolisen rahoituksen jakajiksi.

EK:n mukaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtäväjako on määriteltävä selkeäksi koulutusalojen ja tutkintojen sekä tutkimus- ja kehitystyön osalta. Vain selkeä työnjako voi luoda perustan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välttämättömälle yhteistyölle. Kaikilla koulutusaloilla ei esim. tarvita sekä alempia että ylempiä ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintoja.

Laurea ammattikorkeakoulun mukaan n. 60 % sen tutkimus- ja kehitystyöstä on yhteistyötä yliopiston kanssa. Tulevaisuudessa yhteistyön osuus kasvaa voimakkaasti. Yhteisten toimintayksiköiden perustamista tutkimus- ja kehitystyötä varten ei kuitenkaan nähdä välttämättömänä. Yhteisten toimintayksiköiden sijaan pidetään hyvänä vaihtoehtona ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen verkostoitumista yhteisesti luotujen strategioiden mukaisesti ja sovituilla painoalueilla. Resurssien optimoinnin ja suurempien mm. EU-hankkeiden käynnistämiselle yhteistyö on perusedellytys.

Ongelmana on Laurean mukaan suomalaisen opetusjärjestelmän kansainvälinen tutkimus- ja kehitystoiminnan kilpailukyky. Ratkaisuna on yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen roolien selkeyttäminen ja vahvistaminen toisiaan tukeviksi ja asiantuntijuuksia houkutteleviksi koulutusjärjestelmiksi. Julkisten rahoitusinstrumenttien tulee tukea ja houkutella näitä organisaatioita yhteistyöhön aiempaa enemmän. Valtion suunnitteleman 5 milj. €:n leikkaus ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyömäärärahoista on Laurean mielestä täysin väärä signaali tieto- ja osaamisintensiivisyyttä painottavassa eurooppalaisessa ilmastossa.

Lahden ammattikorkeakoulu on yhdessä neljän muun ammattikorkeakoulun kanssa suunnitellut tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan valmennusohjelman, missä on osallistujia yhteensä kymmenestä ammattikorkeakoulusta. Valmennusohjelman keskeisiä tavoitteita on käydä keskustelua ammattikorkeakouluissa tehtävän tutkimus- ja kehitystoiminnan roolista, löytää hyvän tutkimuskäytännön elementit, tarjota työkaluja tutkimus- ja kehitysprosessin ohjaukseen ja johtamiseen, lisätä valmiuksia kansainväliseen hanketoimintaan ja antaa valmiuksia tutkimustulosten esittämiseen. Lisäksi ammattikorkeakoulu osallistuu tulevalla tulossopimuskaudella 2007–09 mm. ”Opiskelijan ja työelämän yhteyksien kehittäminen” sekä ”Tutkimus- ja kehitystyö osana ammattikorkeakoulujen tehtävää” -kehittämisverkostoihin.

Yliopistojen kanssa tehtävää yhteistyötä vaikeuttaa Lahden ammattikorkeakoulun mukaan yliopistojen suunnasta tuleva työnjakoa koskeva jännite, vaikka linjaukset ovat ammattikorkeakoulujen näkökulmasta selvät. Uudet luovat ratkaisut aitoon yhteistyöhön olisivat tervetulleita. Tähän ongelmaan Lahden alueella vastataan kehitteillä olevalla verkostomaisella maakuntakorkeakoulumallilla, missä mm. tutkimus- ja kehitystoiminta kootaan yhdessä suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulun mielestä suurimmat esteet yhteistyön

laajentamiselle ovat ajan ja tiedon puute. Toisten ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen vahvoja osaamisaloja ja osaajia ei tunneta riittävän hyvin. Ammattikorkeakoulujen tai yliopistojen tutkimus- ja kehitystyötä ei kukaan koordinoi kansallisella tasolla, eikä ole olemassa mitään foorumia, joissa yhteisiä asioita kehitettäisiin. Alueellisilla rahoittajilla on ratkaiseva rooli yhteisten hankkeiden syntymiselle, sillä rahoittajat voivat asettaa rahoituksen ehdoksi yhteistoimintaa yritysten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kesken. Tätä strategiaa rahoittajat ovat ammattikorkeakoulun mukaan jo vuosia menestyksekkäästi toteuttaneetkin.

Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu huomauttaa, että rahoituksellisesti yliopistoja ja ammattikorkeakouluja ei kohdella tasavertaisesti. Ammattikorkeakouluilta vaaditaan EU-hankkeissa omarahoitusosuuksien maksamista, kun taas ministeriö on kieltänyt yliopistoja käyttämästä budjettirahaansa vastinrahoituksena. Yhteishankkeissa tämä aiheuttaa sen, että ammattikorkeakoulut joutuvat vastaamaan yksin korkeakouluosapuolten omarahoitusosuuksista, eli osassa hankkeista ammattikorkeakoulut joutuvat maksamaan myös yliopisto-osapuolten omarahoitusosuudet.

Esimerkkejä pidemmälle viedystä alueellisesta yhteistyöstä ammattikorkeakoulujen ja yliopiston kesken löytyy Itä-Suomesta. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun mukaan Itä-Suomen ammattikorkeakoulujen kesken yhteistyötä toteutetaan mm. neuvottelemalla työnjaosta koulutuksessa sekä yhteisten kehittämishankkeiden avulla. Ammattikorkeakoulu on aktiivinen toimija Itä-Suomen ammattikorkeakoulujen huippututkimusverkostossa, jonka toiminta käynnistyi vuoden 2006 alussa. Verkoston tavoitteena on kohottaa Itä-Suomen ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan tasoa verkostoimalla niitä keskenään ja Itä-Suomen yliopistojen kanssa sekä tätä kautta aiempaa paremmin hyödyntää valtakunnallisia, pohjoismaisia ja eurooppalaisia tutkimus- ja kehitysrahoituslähteitä tavoite 1 -ohjelman tukien laskiessa seuraavalla EU:n ohjelmakaudella.

Ammattikorkeakoulu on sitoutunut toteuttamaan Joensuun yliopiston ja Humanistisen ammattikorkeakoulun kanssa laadittua strategiaa Korkeakoulujen aluestrategia Pohjois-Karjalassa 2006–2010. Strategia sisältää korkeakoulujen yhteisen näkemyksen koulutuksellisesta ja tutkimuksellisesta yhteistyöstä ja niistä rajapinnoista, joissa yhteistyötä syventämällä on saavutettavissa lisäarvoa. Aluestrategiassa on linjattu toimenpiteitä, joita pyritään konkretisoimaan erityisesti projektiyhteistyön kautta.

Joensuun yliopisto ja Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu sopivat 18.1.2006 allekirjoittamallaan sopimuksella korkeakoulujen välisen yhteistoiminnan selvittämisestä eri toiminnoissa. Yhteistoimintasopimukset opetuksen, tilojen, hallinnon, tutkimus- ja kehitystoiminnan jne. osalta on tarkoitus laatia vuoden 2006 kuluessa.

Joensuun yliopisto, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu ja Joensuun Tiedepuisto Oy laativat tavoite 1 -ohjelmakaudelle kärkihankesopimuksen, jossa määriteltiin Pohjois-Karjalan maakunnassa toteutettavat sopimusosapuolten hankekokonaisuudet. Sopimus on linjannut korkeakoulujen aluekehittämistä ja terävöittänyt Pohjois-Karjalan maakunnan tavoite 1 -ohjelman toteutumista. Kärkihankesopimuksessa määritellyn hankekokonaisuuden lisäksi yliopisto ja ammattikorkeakoulu toteuttavat yhteistyöhankkeita. Yhteistyöhankkeet suuntautuvat toimintaan, jossa molemmilla osapuolilla on selkeä osaamisprofiili, ja hankkeen toteuttamisesta yhteistyössä on konkreettista hyötyä molemmille osapuolille. Vastaava sopimus laaditaan rakennerahastokaudelle 2007–13.

Tutkimustoiminnan tuloksellisuus ja tutkimustiedon hyödyntäminen

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyön tulosten hyödyntäminen on opetusministeriön mukaan vaihdellut hyvin paljon. Osa ammattikorkeakouluista on luonut toimintatapoja asian edistämiseksi. Osassa on menettelyjen kehittäminen vielä meneillään, ja osa ammattikorkeakouluista on katsonut, ettei toiminta vaadi merkittäviä toimenpiteitä.

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyö tehdään pääsääntöisesti lähellä sovelluksia ja se painottuu hankkeisiin, jotka liittyvät ulkopuolisen tahon toiminnan kehittämiseen. Tällöin ulkopuolinen taho ot-

taa tutkimus- ja kehitystyön tulokset usein välittömästi käyttöön. Hankkeissa osallisena olevat yritykset ja yhteisöt voivat myös saada välitöntä hyötyä jo tutkimushankkeen toteutusvaiheessa. Tutkimus- ja kehitystyön tuloksia sovelletaan lisäksi ammattikorkeakoulujen opetuksen kehittämisessä. Valmistuneiden tutkimustulosten raportoinnin ja julkaisemisen avulla tutkimustuloksia levitetään sekä ammattikorkeakoulun sisällä että yhteistyökumppaneiden hyödynnettäväksi.

Sosiaali- ja terveysalalla sekä humanistisella ja opetusalalla tutkimus- ja kehitystyön tuloksia hyödynnetään pääosin hankkeen kohteena olleen tahon toiminnan kehittämisessä. Yhteistyökumppanit ovat pääosin kunnallisia tai muita julkisen sektorin toimijoita. Tulosten kaupallinen hyödyntäminen on usein vähäistä. Tekniikan alalla tutkimus- ja kehitystyön tulosten kaupallinen hyödyntäminen nousee selkeämmin esille.

Kuntaliitto painottaa, että ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan keskeiset tavoitteet ja painopistealueet ovat alueellisen elinkeinoelämän ja yritystoiminnan kehityksen tukeminen ja alueiden tarpeisiin vastaaminen. Tutkimus- ja kehitystoiminnan tuloksellisuutta voidaan arvioida ammattikorkeakoulujen tekemän työelämäyhteistyön vahvistumisena, elinkeinoelämän kanssa tehtävien yhteistyöhankkeiden määrän lisääntymisenä sekä tilaustutkimusten määrän kasvuna. Jatkossa onkin keskityttävä huomioimaan ammattikorkeakoulujen profiloituminen alueellisesti tärkeille kasvualoille. Lisäksi on huomioitava entistä paremmin yritys- ja elinkeinoelämän kasvavat tarpeet. Tutkimus- ja kehitystoiminnan indikaattoreita ja niiden seurantaa on kehitettävä, jotta toiminnan tuloksia kyetään vertailemaan eri alueiden välillä.

Toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus alueelliseen kehitykseen näkyy Kuntaliiton mukaan usein vasta useiden vuosien kuluttua toiminnan aloittamisesta. Samaan seikkaan viittaa myös ARENE. Lisäksi ammattikorkeakoulujen opetus ja tutkimus- ja kehitystoiminta on kokonaisuus, jonka eri osia on vaikea erottaa toisistaan. Mitattavat hyödyt ja tulokset näkyvät lyhyellä ja pitkällä aikavälillä eri tavoin.

Lyhyen aikavälin tuloksena on voimakas tutkimus- ja kehitystoiminnan volyymin kasvu ja yhteistyöhankkeiden lisääntyminen ammattikorkeakoulujen toiminnassa. Tosiasialliset tulokset tulevat Kuntaliiton mukaan esiin pitkällä aikavälillä vasta vuosien kuluttua ja ne voivat olla hyvin moninaisia. Tutkimus- ja kehitystoiminnan vaikutukset elinkeinopolitiikkaan ilmenevät myös alueen suuntautumisessa ja profiloitumisessa tietyn tai tiettyjen elinkeinoalojen toimintaan. Innovaatioympäristöjen rakentaminen on ammattikoreakoulujen aluekehitystyön tärkeimpiä tehtäviä.

Tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen

Ammattikorkeakoulut ovat kehittäneet tutkimus- ja kehitystyön kaupallista hyödyntämistä yhteistyössä yliopistojen innovaatiopalveluiden, teknologiakeskusten, TE-keskusten ja teknologiansiirtoyhtiöiden sekä yrityshautomoiden kanssa. Tutkimustoiminnassa mahdollisesti syntyvät patentit ja muut oikeudet jäävät käytännössä useimmiten hankkeessa mukana olevien yritysten omistukseen. Asiasta sovitaan yleensä ennen hankkeen alkua sopimuksella.

Lahden ammattikorkeakoululla on Suomen ammattikorkeakouluista eniten patentteja. Esimerkiksi suurtaajuus-alipainekuivaustekniikkamenetelmä (HFV) on patentoitu Suomessa ja lisäksi sillä on voimassa mm. US- ja EU-patentit. Japanin osalta hakemus on jätetty, mutta patenttiprosessi on vielä kesken. Lahden ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystyön strategiassa on maininta, jonka mukaan patentteja voidaan hakea sellaisille keksinnöille, jotka liittyvät ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystoimintaan ja joista voidaan saada taloudellista tai muuta hyötyä päätehtävien, kuten koulutuksen, aluevaikuttavuuden tai kehitystyön toteuttamiseen. Ammattikorkeakoulun tutkimuspäällikkö valmistelee ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystyön tulosten kaupallistamiseen liittyviä asioita ja vastaa innovaatiosiirtomekanismin kehittämisestä.

Mikkelin ammattikorkeakoulussa toimii työsuhdekeksintöjä koskevan lain mukainen keksintöjärjestelmä. Mahdolliset työsuhdekeksinnöt on otettu huomioon myös tutkimushenkilöstön työsopimuksissa. Keksintöilmoitukset arvioidaan ja mahdollisesti edetään patentointiin tms. Tässä käytetään apuna patenttitoimistoa. Patentoinnin aika-

na tai sen jälkeen pyritään löytämään patenttia hyödyntävä yritys joko yksin tai yhdessä Licentia Oy:n kanssa.

Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulu, Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Teknologiakeskus Kareltek Oy ovat vuodesta 2000 tehneet yhteistyötä taloudellisesti merkittävien innovaatioiden kaupallistamisessa. Osapuolet omistavat yhdessä Innokarelia Oy:n, jonka tavoitteena on yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimustuloksista syntyvien tuote- ja liikeideoiden vieminen kaupallisiksi hankkeiksi. Vuosittain on käsitelty n. 50 ideaa. Lisäksi osapuolet ovat kehittäneet käytännön toimintamallin ja ohjeistuksen korkeakouluissa syntyvien innovaatioiden käsittelyä varten.

Tekijänoikeuskysymyksistä on järjestetty koulutusta henkilöstölle ja ammattikorkeakoulussa toimii keksintöasiamies, jonka asiantuntemusta käytetään hyväksi jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Ammattikorkeakoulun peruslähtökohtana on, että keksintöjen ja innovaatioiden kaupallisen hyödyntämisen tekevät hankkeeseen osallistuvat tai muut yritykset, sillä varsinainen yritystoiminnan harjoittaminen ei kuulu ammattikorkeakoulun perustehtäviin.

Eduskunta hyväksyi keväällä 2006 hallituksen esityksen laiksi oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin (HE 259/2004 vp). Vuoden 2007 alusta voimaan tulevan lain (370/2006) tarkoituksena on tehostaa korkeakouluissa tehtyjen keksintöjen tunnistamista ja hyödyntämistä selkeyttämällä niihin liittyviä oikeuksia ja korvauskäytäntöjä sekä ottamalla käyttöön korkeakouluille tehtävät keksintöilmoitukset. Korkeakouluissa tehtävä tutkimus jaetaan avoimeen tutkimukseen ja sopimustutkimukseen. Korkeakoulu hallinnoi niiden keksintöjen oikeuksia, jotka syntyvät sopimustutkimuksissa, eli tutkimushankkeissa, jotka perustuvat ulkopuolisen yhteistyökumppanin kanssa tehtyihin sopimuksiin tai muuhun ulkopuoliseen rahoitukseen. Korkeakoululla on näissä hankkeissa oikeus ottaa itselleen oikeudet keksintöön. Sen sijaan avoimessa tutkimuksessa keksijä saa pääsääntöisesti pitää itsellään oikeuden tekemäänsä keksintöön. Kaikkiin korkeakoulujen palveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan samoja sääntöjä.

Tutkimustoiminnan ohjeistus ja valvonta

Ammattikorkeakoululain (351/2003) 14 §:n mukaisesti ylläpitäjän tehtävänä on mm. päättää ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarviosta. Ammattikorkeakoulun talous on siten osa ylläpitäjien taloutta. Ammattikorkeakouluilla on sisäisissä asioissa itsehallinto, jota rajoittaa edellä mainittu ylläpitäjän 14 §:n mukainen toimivalta. Ammattikorkeakoulut ovat ylläpitomuodoltaan kunnallisia ja yksityisiä noudattaen talousasioissa niitä koskevia säädöksiä. Tämän johdosta valtion taholta ei ole ohjeistettu ammattikorkeakouluja ulkopuolisen tutkimusrahan käsittelystä, käytöstä ja valvonnasta.

Ministeriö on kuitenkin omalta osaltaan tukenut tutkimus- ja kehityshenkilöstön yhteydenpitoa, verkottumista ja sopimuskysymyksiin perehdyttämistä myöntämällä tähän hanke- ja kehittämisvaroja ja myös vastaisuudessa seuraa ja kehittää tätä toimintaa. Korkeakoulujen arviointineuvosto puolestaan arvioi ammattikorkeakoulujen toimintaa laadun kehittämisen näkökulmasta. Myös tutkimus- ja kehitystoiminta on mukana tässä kokonaisuudessa, ja sitä koskeva palaute on ollut hyödyllistä jo arvioiduille ammattikorkeakouluille.

Opetusministeriön myöntämässä hankerahoituksessa noudatetaan valtionavustuslakia ja sen mukaisia menettelytapoja. Opetusministeriö, Kilpailuvirasto, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Yrittäjät ry antoivat 15.10.1998 yhteisen suosituksen opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelusta.

Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu pyrkii tutkimus- ja kehitystoiminnassaan yhdenmukaistamaan sopimustensa ehtoja. Erilaiset rahoitusohjelmat ja rahoittajat asettavat kuitenkin hyvinkin erilaisia vaatimuksia sopimustoiminnalle. Oman lisänsä toimintakenttään tuovat kansainvälisten hankkeiden rahoitusehdot ja riskit, jotka voivat olla hyvinkin suuria. Perinteisesti ammattikorkeakoulujen osaaminen tutkimus- ja kehitystoiminnan juridiikassa on ollut kovin heikkoa verrattuna esim. yliopistokentän osaamiseen – puhumattakaan suurimmista yhteistyöyrityksistä. Näistä syistä olisi ammattikorkeakoulun mielestä erittäin aiheellista, että opetusmi-

nisteriö panostaisi erityisesti ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan juridisen riskienhallinnan koulutukseen ja ohjeistukseen. Erityisesti tässä koulutuksessa ja neuvonnassa tulisi kiinnittää huomiota ammattikorkeakoulujen koulutusalojen monipuolisuuteen; varsinkin media-aloilla on runsaasti juridisia erityisvaatimuksia (esim. printti- ja multimedia kustannussopimukset, audiovisuaalisen median tuotantosopimukset) joihin on vaikeaa, ellei mahdotonta, löytää koulutusta.

Hanketoiminnan vasta-alkajien keskuudessa on vahva usko ns. mallisopimuksiin ja he esittävätkin vaatimuksia saada yleispätevä sopimuspohja, mutta laajempi hanketoiminnan kokemus on Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun mielestä osoittanut, että mallisopimukset ovat harvoin sellaisenaan hyödynnettävissä, vaan jokainen rahoitusohjelma ja konsortiokokoonpano edellyttävät sopimusräätälöintiä.

Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulu ei näe, että esim. yritysten ja muiden asiakkaiden kanssa tehtyjä yhteistyösopimuksia voitaisiin parantaa ministeriön ohjeistuksella tai vastaavilla toimenpiteillä. Jos ministeriö olisi valmis suuntaamaan rahoitusta innovaatioiden immateriaalioikeuksien suojaamiseen, juridisten ja kaupallistamispalveluiden käyttämiseen, nostaisi se sopimuskäytäntöjen tasoa ja osaamista.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

AMMATTIKORKEAKOULUJEN TUTKIMUS- JA KEHITYSTOIMINTA

Yksityinen elinkeinoelämä rekrytoi vuosittain n. 15 000 ammattikorkeakoulututkinnon suorittanutta nuorta ammattiosaajaa. Elinkeinoelämän ja näiden nuorten kannalta on äärimmäisen tärkeää, että heille annettu opetus vastaa työelämän todellisia tarpeita. Ammattikorkeakoulut ovat myös merkittävä lenkki siinä innovaatioiden kehittämisketjussa, jonka varaan kilpailukykymme jatkossa nojautuu. Ammattikorkeakoulujen toiminnan kehittäminen edellyttää, että toiminnan vaikuttavuudesta on olemassa selkeät ja käyttökelpoiset mittarit, jotka kuvaavat sekä opetuksen että tutkimus- ja kehitystoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Julkisuudessa on esitetty kritiikkiä ammattikorkeakoulujen opetuksen tason heikkenemisestä ja viitattu samalla tutkimus- ja kehitystoiminnan kasvuun. Valtiontilintarkastajien saaman käsityksen mukaan ammattikorkeakoulukentässä ei ole tapahtunut merkittäviä resurssien siirtoja opetuksesta tutkimukseen. Kun uudet tehtävät kuitenkin on yhdistetty saman opettajakunnan vastuulle ja opiskelijoiden määrä on opisto-opetuksen ajoilta kasvanut, on selvää, että ilman vastaavaa selkeää lisäresursointia opetukseen tosiasiallisesti käytettävissä oleva työaika on eräiltä osin vähentynyt. Samanaikaisesti näyttäisivät opiskelijoiden tiedolliset ja taidolliset lähtökohdat opiskelulle osin heikentyneen. Oppimisprosessissa ja opetusmenetelmissä on siirrytty yliopistotyyppiseen opiskeluun, mikä osittain on opetuksesta esitetyn kritiikin taustalla. Valtiontilintarkastajien mielestä tutkimus- ja kehitystoiminnan ja opetuksen integrointi on välttämätöntä, jotta saavutettaisiin nimenomaan tutkimus- ja kehitystoiminnan opetukselliset tavoitteet. Esitettyyn kritiikkiin tulisi suhtautua vakavasti ja selvittää ammattikorkeakoulujen opetuksen tason nykytila ja kehittämistarpeet.

Kasvanut tutkimus- ja kehitystoiminta tai ylipäätään hanketoiminta ammattikorkeakouluissa ei saa muodostua itsetarkoitukselliseksi, eräänlaiseksi maksulliseksi konsulttitoiminnaksi, vaan sen tulee aina edesauttaa opetusta ja kytkeytyä konkreettisesti työelämän tarpeisiin ja vaatimuksiin. Tutkimus- ja kehitystoimintaa koskeva tuloksellisuusmittaristo tulee laatia siten, ettei se välillisestikään vaikuta tut-

kimus- ja kehitystoiminnan eriytymiseen muusta opetuksesta. Valtiontilintarkastajat painottavat opiskelijoiden laajaa osallistumista tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Tätä koskevat valtakunnalliset tilastoindikaattorit tulisi ottaa käyttöön.

Kun tutkimustoiminnalta edellytetään jatkossa suurempia yhteisiä hankkeita ja useiden hankeosapuolten yhteistyötä, tulee hankkeen vaatima valmistelu- ja järjestelytyö kasvamaan. Osin tämä voi johtaa haluttomuuteen alun perinkään lähteä hankkeisiin mukaan. Käytännössä työ lankeaa ammattikorkeakouluissa useasti kokeneimmalle osalle opettajakuntaa, jonka panostus itse tutkimukseen ja opetukseen samalla vähenee. Jatkossa tulisi pohtia hajanaisen hankerahoituksen mielekkyyttä ja siitä johtuvien työläiden hankemenettelyjen helpottamista.

Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi pohtia ammattikorkeakoulujen tutkimustoimintaa tukevien valtion rahoitusyksiköiden, esim. Tekesin ja Suomen Akatemian tukipolitiikkaa. Kun jatkossa on tarkoitus koota yliopistoista, ammattikorkeakouluista ja valtion erityistutkimuslaitoksista laajempaa tutkimusyhteistyötä, jonka yhteisenä tehtävänä on maamme elinkeinoelämän kilpailukyvyn vahvistaminen, on syytä pohtia tukiehtojen yhtenäistämistä Jos keskeiset yhteishankkeiden tukijat soveltavat selvästi erilaisia sääntöjä samassa projektissa yhteistyössä toimiviin tutkijoihin ja heidän taustayhteisöihinsä niin se on omiaan hankaloittamaan hankkeen kokoamista ja itse hankeyhteistyötä. Tulisi myös varmistaa ammattikorkeakoulusektorin edustus keskeisissä valtion tiede-, tutkimus- ja teknologiapolitiikan valmisteluelimissä.

Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi myös varautua tutkimusrahoituksen vähenemiseen EU:n rakennerahastoista. Tämä uudistus tulee kohtelemaan ammattikorkeakouluja hyvin eri tavalla riippuen ammattikorkeakoulun sijainnista eri tukialueilla. Opetusministeriön on seurattava rakennerahastovarojen vähenemisen vaikutuksia ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoimintaan ja huolehdittava tähän suunnattujen resurssien alueellisesta tasavertaisesta riittävyydestä.

Jatkossa tulisi parantaa ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan perusedellytyksiä joko valtionosuusjärjestelmän kautta tai valtion erillistuella. Tämä mahdollistaisi nykyistä paremmin uusien hankkeiden ideoinnin, suunnittelun ja valmistelun sekä takaisi ammattikorkeakouluille paremman mahdollisuuden hankkeiden omarahoitusosuuksien suorittamiseen ja yhteistyöhön valtion kokonaan rahoittamien yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa. Ottaen huomioon ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan vaikuttavuudelle ja yleensä tutkimusyhteistyölle maassamme asetetut laajat odotukset, on ristiriitaista, että tähän liittyvää alkuvaiheen rahoitusta ollaan valtion toimesta käytännössä vähentämässä, vaikka sen tarve olisi täysin päinvastainen.

Valtiontilintarkastajat ovat huolissaan ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan ohjeistuksen ja valvonnan tasosta. Ulkopuolisen rahoituksen lisääntyminen ammattikorkeakouluissa, tutkimus- ja kehityshankkeiden kasvaminen ja hallinnollinen monimutkaistuminen sekä tavoiteltavien innovaatioiden kaupallisen arvon kohoaminen johtavat tilanteeseen, jossa selkeiden toimintaohjeiden ja toiminnan valvonnan merkitys korostuu. Ensisijainen vastuu ohjeistuksen ja valvonnan riittävyydestä kuuluu ammattikorkeakouluille ja niiden ylläpitäjille. Opetusministeriön tulisi tavoitesopimusneuvottelujen yhteydessä korostaa ammattikorkeakouluille tämän ohjeistuksen ja valvonnan tärkeyttä. Ministeriön tulisi selvittää myös mahdollisuutta tarjota ammattikorkeakouluille tähän liittyvää opastusta ja koulutusta. Tältä osin valtiontilintarkastajat viittaavat kannanottoonsa koskien yliopistojen ulkopuolista tutkimusrahoitusta (s. 149).

Hajanaisen ammattikorkeakouluverkon onnistunut kokoaminen nykyistä suuremmiksi toimiviksi kokonaisuuksiksi on opetuksen kehittämismahdollisuuksien ja resurssien tehokkaan käytön kannalta tärkeää. Ammattikorkeakoulukentän uudistaminen vaikuttaisi resursseja vahvistavasti myös tutkimus- ja kehitystoimintaan ja edistäisi sitä kautta ammattikorkeakoulujen toiminnan aluevaikuttavuutta. Valtiontilintarkastajat

painottavat kuitenkin myös voimakkaiden työelämäyhteyksien merkitystä tasokkaalle opetukselle ja opiskelun jälkeiselle työllistymiselle. Ammattikorkeakoulujen kokoaminen tulevaisuudessa vahvemmiksi yksiköiksi ei saa merkitä työelämäyhteyksien alueittaista heikkenemistä ja opetuksen vieraantumista opiskelijoiden tulevista työpaikoista.

Toisen asteen ammattiopettajien koulutuksen kehittäminen

Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä oli vuoden 2004 lopussa yhteensä 190. Näistä kuntia oli 36, kuntayhtymiä 56 ja yksityisiä koulutuksen järjestäjiä 92. Lisäksi valtiolla on viisi erityisoppilaitosta ja Saamelaisalueen koulutuskeskus. Opiskelijoista 86 % opiskeli kuntien tai kuntayhtymien ylläpitämissä oppilaitoksissa.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkko muuttui 1990-luvulla ja vielä 2000-luvun alussa valtion oppilaitosten kunnallistamisen ja ammattikorkeakoulujen muodostamisen ja myöhemmin ammattikoulutuksen järjestäjien fuusioitumisen seurauksena. Vuosina 1999–2005 koulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt yhdistymisten ja järjestämislupien peruutusten vuoksi 52 järjestäjällä, joista 12 oli pelkästään opisto- tai ammatillisen korkea-asteen koulutuksen järjestäjiä.

Vuosina 1999–2005 on myönnetty kolme uutta toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa. Lisäksi kolmelle opistoasteen koulutuksen järjestäjälle on annettu lupa järjestää myös toisen asteen ammatillista peruskoulutusta.

Valtioneuvoston koulutuspoliittisen selonteon (VNS 4/2006 vp) mukaan tavoitteena on edistää alueellisten koulutuksen järjestäjien muodostumista ottaen huomioon molempien kieliryhmien tarpeet.

Laadukas ammattiopettajankoulutus on keskeinen edellytys sille, että maan eri alueilla voidaan antaa tasapuolisesti korkeatasoista ammattiopetusta. Tämän vuoksi valtiontilintarkastajat ovat ottaneet tarkasteltavaksi toisen asteen ammattiopettajien koulutuksen kehittämisen.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvitykset ammattiopettajien koulutuksen kehittämisestä opetusministeriön lisäksi Opetushallitukselta, työministeriöltä, Etelä-Suomen, Itä-Suomen ja Lapin lääninhallitukselta, Hämeenlinnan ja Jyväskylän Ammatillisilta opettajakorkeakouluilta, Kainuun ammattiopistolta, Turun ammatti-instituutilta, Savon koulutuskuntayhtymältä, Suomen Kuntaliitolta, OAJ:n ammatlliset opettajat OAO ry:ltä, Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto Sakki ry:ltä ja Rakennusteollisuus RT:ltä.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut tarkastaja Marjatta Mylly ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 18.10.2006.

Ammatillisten opettajakorkeakoulujen sijoittuminen

Ammatillista opettajankoulutusta järjestetään viidessä ammattikorkeakoulun yhteydessä toimivassa ammatillisessa opettajakorkeakoulussa. Ammatillisia opettajakorkeakouluja on Helsingissä, Hämeenlinnassa, Jyväskylässä, Oulussa ja Tampereella. Hämeenlinnan ja Jyväskylän ammatillisissa opettajakorkeakouluissa järjestetään opettajankoulutuksen suorittaneille myös ammatillisen opinto-ohjaajan ja erityisopettajan koulutusta. Ruotsinkielinen ammatillinen opettajankoulutus annetaan Åbo Akademissa. Koulutus järjestetään pääsääntöisesti Vaasassa, mutta viime vuosina jonkin verran myös Etelä-Suomessa. Kaikki ammatilliset opettajakorkeakoulut toteuttavat opettajankoulutusta myös muualla kuin korkeakoulun sijaintipaikkakunnalla. Alueellisilla toimintamalleilla on opetusministeriön mukaan lisätty opettajankoulutuksen saatavuutta, vetovoimaa ja näkyvyyttä myös niillä alueilla, joilla ei toimi omaa ammatillista opettajakorkeakoulua. Opetushallitus pitää yhtenä mahdollisuutena ammattiopettajien koulutuksen kehittämistä työ- ja verkkopainotteiseksi.

Lapin lääninhallituksen mukaan Lapin kehityksen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että myös toisen asteen ammatillisen koulutuksen saatavuus voidaan turvata riittävän kattavana eri puolilla Lappia. Pätevien opettajien saatavuus on taas keskeinen edellytys sille, että koulutuksen laatu voidaan pitää korkeatasoisena ja koulutus näin houkuttelevana. Jotta lähivuosina eläköityvien ammatillisten oppilaitosten opettajien

tilalle saadaan päteviä opettajia, tulee ammatillinen opettajakoulutus järjestää niin, että sitä annetaan ainakin jossain määrin myös Lapissa. Näin voidaan lääninhallituksen mukaan paremmin saada rekrytoitua omalta alueelta ammatillisia opettajia, jotka varmimmin myös sijoittuvat Lapin oppilaitoksiin.

Etelä-Suomen lääninhallitus toteaa, että ammattiopettajien koulutuksen kehittämistarve on erittäin suuri ruotsinkielisessä opetustoimessa, jossa on monia toimintoja haittaava puute muodollisesti kelpoisista opettajista. Opettajatarpeen ennustetaan kasvavan vuoteen 2015 siten, että ruotsinkieliseen ammatilliseen koulutukseen tarvittaisiin jopa 100 uutta opettajanvirkaa (Yrke 2015, Sydkustens landskapsförbund). Tämän vuoksi Etelä-Suomen lääninhallitus esittää, että ruotsinkielinen ammatillinen opettajankoulutus organisoidaan siten, että koulutusta on pysyväsi tarjolla myös Etelä-Suomessa ja että siihen tarvittava selvitys- ja valmistelutyö käynnistetään mahdollisimman pian.

Ammatillisen opettajankoulutuksen sisältö

Ammatillisen opettajankoulutuksen opiskelijajoukko poikkeaa olennaisesti yleissivistävän opettajankoulutuksen opiskelijoista. Koulutukseen hakeutuvalta opiskelijalta edellytetään tutkinnon lisäksi työkokemusta siltä koulutusalalta, jonka ammatillisten aineiden opetustehtäviin hän hakeutuu. Ammatilliseksi opettajaksi opiskeleva on alallaan ammattilainen, eikä hän ole suorittamassa ensimmäistä tutkintoaan.

Ammatilliset opettajankoulutusopinnot antavat yleisen pedagogisen opettajakelpoisuuden. Opettajankoulutuksen opintojen tavoitteena on antaa opiskelijalle tiedot ja taidot ohjata erilaisten opiskelijoiden oppimista sekä valmiudet kehittää opetusalaansa ottaen huomioon työelämän ja ammattien kehittyminen. Opetusharjoittelu suoritetaan kenttäoppilaitoksissa ja erilaisissa työelämän tehtävissä. Opetusharjoittelu voi olla myös oman opetustyön kehittämistä siinä oppilaitoksessa, jossa opettaja jo työskentelee.

Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulun opettajan virkaan voidaan valita hakija, jolta puuttuvat kelpoisuuteen vaadittavat pedagogiset opinnot, jos hän suorittaa ne kolmen vuoden kuluessa. Vuonna 2004 ammatilliseen opettajankoulutukseen valituista opiskelijoista 57 % toimi opettajana toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa, ammattikorkeakoulussa tai ammatillisessa aikuiskoulutuskeskuksessa ja 14 % valituista toimi muissa opetustehtävissä tai heillä oli työsuhde elinkeinoelämän kouluttajina. Valituista opiskelijoista 29 % ei toiminut opetus- tai koulutustehtävissä opintojen alkaessa.

Ammatilliset opettajakorkeakoulut laativat opetussuunnitelmansa itsenäisesti toimintaansa säätelevän asetuksen perusteella. Asetuksen mukaan ammatilliseen opettajankoulutukseen (60 opintopistettä) sisältyy kasvatustieteellisiä perusopintoja, ammattipedagogisia opintoja, opetusharjoittelua ja muita opintoja.

Esimerkiksi Jyväskylän ammattikorkeakoulun ammatillisessa opettajakorkeakoulussa ammattipedagogisten opintojen osuus on 34 opintopistettä (57 %), kasvatustieteelliset perusopinnot ovat laajuudeltaan 12 op, opetusharjoittelu 10 op ja muut opinnot 4 op. Muut opinnot on kytketty tukemaan ammattipedagogisia opintoja. Hämeen ammattikorkeakoulun ammatillisessa opettajakorkeakoulussa opettajan pedagogiset opinnot sisältävät 12 opintopistettä kasvatustieteellisiä opintoja, 26 op ammattipedagogisia opintoja, 14 op opetusharjoittelua ja 8 op opinnäytetyötä. Ammattipedagogisissa opinnoissa opettajakokelas voi erikoistua ammatilliseen peruskoulutukseen, ammattikorkeakouluopetukseen tai ammatilliseen aikuiskoulutukseen.

Ainoana Suomessa Hämeen ammatillisen opettajakorkeakoulun opettajankoulutukseen kuuluu kaikille pakollisena työelämän opetusharjoittelu. Siinä opettajaopiskelijat toimivat työssäoppimisen ohjaajina tai suunnittelevat ja toteuttavat näyttöjä työpaikoilla tai toimivat työpaikkaohjaajien apuna tms.

Opettajan pedagogiset opinnot on ammatillisissa opettajakorkeakouluissa järjestetty siten, että ne voidaan suorittaa joko päätoimisena, monimuotoisena tai näyttöperusteisena opiskeluna. Opetushallitus pitää tärkeänä, että eri tavoin suoritetuissa opettajan pedagogisissa opinnoissa varmis-

tetaan opettajaksi valmistuvan mahdollisuus ohjattuun opetusharjoitteluun ja riittävä perehtyneisyys opetustyön teoreettisiin perusteisiin.

Päätoimisesti opiskellen ammatillisen opettajankoulutuksen voi suorittaa yhden lukuvuoden aikana, ja monimuotoinen opiskelu suoritetaan yleensä työn ohessa 1–3 lukuvuoden aikana. Vuonna 2004 keskimääräinen opiskeluaika ammatillisessa opettajankoulutuksessa oli 1,9 vuotta.

Keskeisiä sisällöllisiä panopistealueita ammatillisessa opettajankoulutuksessa ovat oppimisprosessien ymmärtäminen, avautuvat ja muuttuvat oppimisympäristöt, yhteisöllisyys, johtajuus, erilaisuuden ja muutoksen kohtaaminen, yhteisötaidot ja yhteiskunnallinen tietoisuus sekä oppimisvaikeuksien ja syrjäytymisen ehkäisy.

Korkeakoulujen arviointineuvosto suoritti v. 1999–2000 yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen antaman opettajankoulutuksen valtakunnallisen arvioinnin. Arvioinnin seurantatutkimuksessa opettajankouluttajat ja opiskelijat katsoivat, että ammatillisessa opettajankoulutuksessa toteutuivat hyvin oppimisprosessien tuntemus sekä suunnittelun ja arviointien taitojen saavuttaminen. Sen sijaan heikoimmin toteutuneiksi osa-aluiksi katsottiin oppimisvaikeuksien ja syrjäytymisen ehkäisy ja monikulttuurisuuteen liittyvät kysymykset.

OAJ:n mukaan opettajankoulutus-käsite ei välttämättä sovi ammatilliseen opettajankoulutukseen, koska ammatillinen opettajankoulutus sisältää vain opettajan pedagogiset opinnot. Ne eivät sisällä opetettavan aineen opintoja tai opintokokonaisuuksia. OAJ:n mukaan ne antavat kelpoisuuden kaikentasoiseen opetukseen varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen. Sen lisäksi opettajien pedagogisissa opinnoissa opettajakokelaalla on mahdollisuus valita joko ammattikorkeakouluopetus, aikuiskoulutus tai nuorten ammatillinen koulutus. Tätä käytäntöä tulee OAJ:n mielestä jatkaa. Opettajan pedagogiset opinnot eivät sisällä maahanmuuttajaopetus-vaihtoehtoa. Tämä puute tulee OAJ:n mielestä korjata, ja alan koulutusta tulee tarjota myös täydennyskoulutuksena.

Ammatillinen erityisopettajakoulutus

Opetushallitus pitää erityisopetuksen lisäämistä ammatillisessa opettajankoulutuksessa tärkeänä. Koulutetuista erityisopettajista on pulaa ammatillisessa koulutuksessa ja tilanne on pahentunut erityisopettajien eläkkeelle siirtymisen vuoksi.

Keskeinen ongelma erityisopettajakoulutuksessa on tällä hetkellä se, että vammaisten opiskelijoiden valmentavan ja kuntouttavan opetuksen ja ohjauksen opettajan kelpoisuusvaatimuksia ei ole määritelty. Nykyiset ammatillisen opettajan kelpoisuusvaatimukset eivät sovellu etenkään vaikeasti vammaisten opiskelijoiden itsenäiseen elämään ja työhön valmentavan koulutuksen toteuttamiseen. Vammaisten ja erityisesti vaikeimmin vammaisten koulutuksessa ammattikorkeakoulututkinto voisi olla opettajalle soveltuva pohjakoulutus. Tällä hetkellä kyseisellä pohjakoulutuksella ei käytännössä pääse opettajankoulutukseen, koska vaatimuksena on alan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen. Erityisopettajankoulutuksessa tulee Opetushallituksen mukaan myös valmentavan koulutuksen näkökulma ottaa entistä paremmin huomioon.

Hämeen ammatillisen opettajakorkeakoulun mukaan hakijatilasto osoittaa, että ammatillisen erityisopettajakoulutuksen hakijoiden määrä on lähes kaksinkertaistunut 2000-luvulla. Lähes kaikki hakijat toimivat opettajina ammatillisissa oppilaitoksissa. Osalla koulutukseen hakeutuvista on oma erityisluokka, suurimmalla osalla on opetettavissa ryhmissä erityisen tuen tarpeessa olevia opiskelijoita. Vaikka erityisen tuen tarpeessa olevia opiskelijoita on tutkimusten mukaan kaikissa ammatillisissa oppilaitoksissa, on runsaasti oppilaitoksia, joissa ei ole yhtään koulutuksen saanutta ammatillista erityisopettajaa. Viime vuosien haussa on erityisopettajankoulutuksen ulkopuolelle jäänyt n. 150 erilaisissa erityisopetuksellisissa tehtävissä jo toimivaa opettajaa. Vaarana on, että ammatillisten oppilaitosten erityisopetus ei täytä sille asetettuja odotuksia ja laatuvaatimuksia.

Jyväskylän ammatillisen opettajakorkeakoulun mukaan erityisopettajien tar-

ve on ammatillisissa oppilaitoksissa suurempi kuin mihin koulutuksella pystytään määrällisesti vastaamaan. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa vastaavasti opinto-ohjaajien tarve on merkittävä. Keskeiset ongelmat, joihin erityisopetuksella pyritään vastaamaan, ovat erilaiset oppimisvaikeudet ja sosiaalisten syiden mukanaan tuomat oppimisen esteet. Kainuun ammattiopiston mukaan pääsykokeen poistuminen ammatillisen erityisopettajakoulutuksen valintaprosessista on herättänyt ihmetystä: takaako hakupapereiden pisteytykseen perustuva valinta alalle sopivien persoonien koulutukseen pääsyn?

Turun ammatti-instituutin näkemyksen mukaan erityisopettajia ei tarvita merkittävästi lisää, mutta ”normaaliopetuksessa” olevien opettajien kykyä käsitellä erilaisia oppijoita tulee täydennyskoulutuksella lisätä. Myöskään Suomen Kuntaliiton mukaan ongelmia ei ratkaista erityisopettajia ja erityishenkilöitä lisäämällä ja ikään kuin ulkoistammalla ongelmat normaalista opetuksesta.

Erityisopettajankoulutuksen (60 op) opetussuunnitelmaa kehitetään jatkuvasti yhteistyössä ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Opettajien peruskoulutukseen on sisällytetty kaikille pakollinen erilaisten oppijoiden ohjaaminen opintojakso (4 op) ja valinnaisissa opinnoissa on tarjolla haasteelliset oppijat opettajan työssä opintojakso (4 op) sekä toiminnalliset menetelmät yksilöllisen oppimisen tukena opintojakso (4 op).

Tilastotietoja ammatillisesta opettajankoulutuksesta

Ammatillisiin opettajakorkeakouluihin v. 2001–05 hakeneet ja valitut koulutusaloittain ilmenevät seuraavsta taulukosta. Opetusministeriön ylläpitämä AMKOTA-tietokanta sisältää kussakin viidessä ammatillisessa opettajakorkeakoulussa tutkinnon suorittaneiden määrät ja keskimääräiset opettajaopintojen suoritusajat. Koulutusalaluokittelussa tapahtui muutos v. 2003 samalla, kun opettajankoulutukseen hakeminen siirtyi yhteishakujärjestelmään. Taulukko esitetään nykyisen luokittelun mukaisena ja taulukon alareunassa on mainittu luokituksen poikkeamat vuosiin 2001–02 verrattuna.

Taulukko 23. Ammatilliseen opettajankoulutukseen hakeneet ja valitut koulutusaloittain v. 2001–05

Ammatillinen opettajan-koulutus		2001[1]	2002[1]	2003[2]	2004	2005	Yhteensä
Humanistinen ja kasvatusala	Hakeneet	2 427	2 075	254	809	899	6 464
	Valitut	952	781	152	149	160	2 194
Kulttuuriala	Hakeneet	141	234	365	793	775	2 308
	Valitut	72	109	182	177	161	701
Yhteiskuntatieteiden, liike-talouden ja hallinnon ala	Hakeneet	80	227	326	1 120	1 218	2 971
	Valitut	28	91	174	206	224	723
Luonnontieteiden ala	Hakeneet	-	-	120	494	493	1 107
	Valitut	-	-	78	106	128	312
Tekniikan ja liikenteen ala	Hakeneet	118	590	720	2 024	1 980	5 432
	Valitut	54	308	463	479	524	1 828
Luonnonvara- ja ympäristöala	Hakeneet	45	114	134	394	391	1 078
	Valitut	22	48	75	113	108	366
Sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala	Hakeneet	114	150	266	790	1 009	2 329
	Valitut	33	44	119	131	129	456
Matkailu-, ravitsemis- ja talousala	Hakeneet	239	259	475	1 150	1 083	3 206
	Valitut	78	67	151	147	133	576
Opinto-ohjaus	Hakeneet	245	257	209	322	520	1 553
	Valitut	50	67	55	75	83	330
Erityisopetus	Hakeneet	230	317	276	524	747	2 094
	Valitut	50	59	65	76	103	353
Liikenneopettaja[3]	Hakeneet	124	-	118	217	-	459
	Valitut	66	-	87	92	-	245
Ei suuntautumista	Hakeneet	-	-	11	74	66	151
	Valitut	-	-	7	18	25	50
Yhteensä	Hakeneet	3 763	4 223	3 274	8 711	9 181	29 152
	Valitut	1 406	1 574	1 608	1 769	1 778	8 135

[1] Ei yhteishakua; vanha koulutusalaluokittelu (poikkeukset: humanistinen ja opetusala, hallinnon ja kaupan ala, luonnonvara-ala, luonnontieteiden ala puuttuu sekä ei suuntautumista puuttuu).
[2] Vuonna 2003 1. yhteishakukerta; nykyinen luokittelu käyttöön.
[3] Liikenneopettajan pedagogiset opinnot vain HAMK:ssa v. 2001, 2003, 2004.

Lähde: OPM/AMKOTA 26.1.2006

Seuraavassa taulukossa on kuvattu v. 2001–05 ammatillisissa opettajakorkeakouluissa suoritetut suomenkieliset opettajankoulutusopinnot.

Taulukko 24. Suoritetut opettajankoulutusopinnot suomenkielisessä koulutuksessa 2001–05

Vuosi	Ammatillinen opettajankoulutus	Erityisopettaja-koulutus	Opinto-ohjaaja-koulutus	Yhteensä
2000[1]	-	-	-	496
2001	514	28	1	543
2002	957	53	47	1 057
2003	918	51	56	1 025
2004	1 109	63	48	1 220
2005	1 258[2]	71	61	1 390

[1] Vuoden 2000 tilastoinnissa ei ole eroteltu ammatillista opettajankoulutusta, erityisopettajankoulutusta ja opinto-ohjaajakoulutusta.
[2] Sisältää 77 liikenneopettajakoulutuksen suorittanutta.

Lähde: AMKOTA

Ruotsinkielisen ammatillisen opettajankoulutuksen hakijamäärissä on vuosittaista vaihtelua, mutta hakijamäärät eivät ole lisääntyneet samalla tavoin kuin suomenkielisessä koulutuksessa. Kelpoisista hakijoista on pulaa erityisesti ruotsinkielisessä opettajankoulutuksessa.

Taulukko 25. Ruotsinkielinen ammatillinen opettajankoulutus v. 2000–05

Vuosi	Hakeneet	Kelpoiset hakijat	Valitut	Suoritetut opinnot
2000	74	48	25	25
2001	33	33	22	28
2002	58	32	16	31
2003	35	23	12	10
2004	92	89	38	11
2005	63	41	20	13

Lähde: Åbo Akademi

Suomessa on toteutettu useita valtakunnallisia ja paikallisia opettajankoulutuksen ennakointihankkeita, jotka ovat vaikuttaneet opettajankoulutusmäärien suunnitteluun. Opettajatarvetyöryhmän laskelmien mukaan v. 2003–08 ammatilliseen opettajankoulutukseen tulisi ottaa 9 800 opiskelijaa. Opettajankoulutustarvetta koskevien ennakkotietojen perustella ammatillista opettajankoulutusta on laajennettu vuodesta 2000 vuoteen 2005 yhteensä 475 aloituspaikalla.

Opettajatarvetta tulee lisäämään aikuiskoulutuksen laajeneminen. Opinto-ohjaajien tarvetta lisäävät mm. ammatillisten opiskelijoiden heterogeenisuus, opintojen henkilökohtaistaminen, ohjauksen tehostaminen sekä maahanmuuttajien määrän kasvu. Myös erityisopettajia tarvitaan lisää, sillä erityisopetuksessa opiskelevien määrä on kasvanut ammatillisessa koulutuksessa jatkuvasti (vuodesta 2001 vuoteen 2004 n. 41 %). Vuonna 2004 erityisopetuksessa opiskeli n. 9 % ammatillisen koulutuksen opiskelijoista.

Opetusministeriön työryhmä arvioi vuoden 2002 tietojen perusteella opetusalan työvoimatarvetta vuoteen 2020 saakka. Sen mukaan maamme ammatillisessa koulutuksessa tarvitaan v. 2020 yhteensä n. 12 200 rehtoria ja päätoimista opettajaa. Näistä yhteisten opintojen opettajia on n. 2 400 ja ammatillisten opintojen opettajia 9 800. Opettajia ennakoidaan tarvittavan v. 2020 yhteensä 1 400 vähemmän kuin vuonna 2002.

Ruotsinkielisessä koulutuksessa ennakoidaan v. 2020 tarvittavan n. 600 rehtoria ja päätoimista opettajaa. Näistä yhteisten opintojen opettajia on n. 120 ja ammatillisten opintojen opettajia n. 480. Ruotsinkielisiä opettajia ennakoidaan tarvittavan v. 2020 yhteensä 80 vähemmän kuin v. 2002.

Päätoimisten opettajien lisäksi tarvitaan runsaasti sivutoimisia tuntiopettajia. Sivutoimisten tuntiopettajien osuus koko ammatillisen koulutuksen opettajista on tässä tarkastelussa 6,8 %. Peruslaskelmassa ei ole mukana ammattikorkeakouluihin, ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin ja musiikkioppilaitoksiin suuntautuvia opettajia, joiden osuudeksi arvioidaan n. 40 % kaikista ammatillisessa opettajankoulutuksessa olevista. Opettajatarvetyöryhmä otti näistä opettajaryhmistä tulevan tarpeen huomioon lopullisessa ehdotuksessa.

Ammattiopettajien kelpoisuustilanne

Ammatillisen peruskoulutuksen opettajia oli v. 2005 yhteensä 11 981, joista 2 265 (19 %) opetti yhteisiä opintoja ja 8 781 (81 %) ammatillisia opintoja (Tilastokeskus 2005). Kaikista yhteisten opintojen opettajista oli muodollisesti kelpoisia 73,7 % ja ammatillisten opintojen opettajista 73,2 %. Yhteisten opintojen opettajien osalta kelpoisuustilanne oli ruotsinkielisessä ammatillisessa peruskoulutuksessa suunnilleen samanlainen kuin ammatillisessa koulutuksessa yleensä, sillä muodollisesti kelpoisia oli 73,8 %. Ammatillisten opintojen opettajien osalta tilanne oli heikompi, sillä muodollisesti kelpoisia oli vain 58 % ruotsinkielisistä ammatillisten opintojen opettajista.

Alueellisesti paras tilanne oli Itä-Suomen läänissä, jossa muodollisesti kelpoisia oli yli

75 %, ja heikoin Oulun läänissä, jossa muodollisesti kelpoisia oli hieman yli 67 %.

Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto Sakki ry pitää epäpätevien ammatillisten opettajien määrää hälyttävänä ja pikaisia toimenpiteitä vaativana. Sakki ry:n tietojen mukaan opettajien epäpätevyysongelma eri koulutusasteiden ja väylien kesken on pahin juuri toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa.

Pätevien ammatillisten opettajien saatavuuteen vaikuttavat määrällisesti riittävän opettajankoulutuksen lisäksi myös opettajille asetetut kelpoisuusvaatimukset, opettajien työssä jaksaminen sekä ammattitaitoisen työvoiman kysyntä opetustehtävien ulkopuolella. Opettajille asetettuja kelpoisuusvaatimuksia on opetusministeriön mielestä syytä arvioida ja tarkastella uudelleen joidenkin alojen osalta. Kelpoisuusvaatimusten tulisi mahdollistaa se, että henkilöt, joilla on vahva ammatillinen osaaminen, voisivat toimia ammatillisina opettajina. Opettajien työssä jaksamista tulee ministeriön mielestä edistää täydennyskoulutuksella sekä vahvistamalla oppilaitosten johtajuutta. Opetushallitus ei kannata ammattiopettajan kelpoisuusvaatimusten tarkistamista siten, että opettajan pohjakoulutusvaatimuksia alennettaisiin.

Kuntaliiton mukaan ammatillisen koulutuksen opettajien pätevyys- ja kelpoisuusehtoihin tulisi saada joustavuutta, jotta paikallisen ja alueellisen työ- ja elinkeinoelämän kanssa tehtävä yhteistyö säilyisi toimivana ja edelleen kehittyisi molempia osapuolia ja alueen elinvoimaisuutta tukevana toimintana. Jos alueelliset olosuhteet voitaisiin ottaa huomioon opettajia rekrytoitaessa ja koulutuksen järjestäjän joustomahdollisuuksia lisättäisiin, voitaisiin paremmin huolehtia myös opettajien saatavuudesta.

Savon koulutuskuntayhtymän mukaan koulutuksen järjestäjän näkökulmasta huolestuttavaa on ammatilliseen koulutukseen tulevien opettajien ammatillinen perusosaaminen ja opettajien omat käden taidot. Tästä syystä olisikin kuntayhtymän mukaan aiheellista pohtia opettajille asetettujen kelpoisuusvaatimusten tasoa ammatillisten peruskoulutusvaatimusten osalta. Voitaisiinko opettajiksi halukkaiden ja hakeutuvien peruskoulutuksen vaatimustasoa kelpoisuusehtojen osalta alentamalla turvata osaavien ja ammattinsa perustaidot omaavien opettajien rekrytointi myös tulevaisuudessa?

OAJ:n mielestä opettajien kelpoisuusehtojen muuttaminen ei ratkaise ongelmaa. Tärkeintä on selvittää syyt, mistä ongelma johtuu, ja sen jälkeen miettiä siihen ratkaisuja. Vaikeus saada opettajia voi OAJ:n mukaan johtua siitä, että ammattiosaajat eivät tunne opetustyön mahdollisuutta. Syynä voi olla myös opetusalan työolot tai työelämän heikompi palkkaus.

Seuraavassa esitetään Opetushallituksen kokoamia alakohtaisten asiantuntijoiden näkemyksiä muutamien alojen ja tutkintojen opettajatilanteesta.

Liiketalouden ja kaupan sekä tietojenkäsittelyn opettajien kelpoisuusvaatimus on ylempi korkeakoulututkinto. Ennen nykyistä lainsäädäntöä työn, kuten myynnin ja mainonnan sekä toimistotöiden, opettajilla oli ylioppilaspohjaisen merkonomin pätevyysvaatimus. Koska kaikki opettajat eivät itse ole tehneet merkonomin töitä, heidän näkemyksensä merkonomin ammattitaidosta on lähinnä teoreettinen. Datanomien koulutuksessa tätä ongelmaa ei ole yhtä suuressa määrin. Nykyisin osa opettajista ei ole ollut merkonomin ja datanomin työammateissa ja työkokemus kaikkiaankin saattaa olla vuosikymmenien takaa. Liiketaloudessa ja kaupassa työssäoppimisen ja näyttöjen tulo edellyttää opettajien merkonomien työtä koskevan ammattitaidon lisäämistä. Osa opettajista kuitenkin kieltäytyy lähtemästä opettajien työelämäjaksoille, eikä siihen voida pakottaa. Lisäksi opettajille maksetaan palkka pidetyistä tunneista, joten suunnittelua ei aina katsota edes opettajan perustyöhön kuuluvaksi.

Matkailu-, ravitsemis- ja talousalan ammatillisten opintojen opettajien kelpoisuusvaatimus on soveltuva ammattikorkeakoulututkinto (restonomi, amk) tai ylempi korkeakoulututkinto (ETM, MMM). Ennen vuotta 2009 opetustehtävissä palvelusuhteen aloittaneilla voi pätevyysvaatimuksena olla myös opistoasteen tutkinto. Erityiseksi ongelmaksi ovat nousemassa sellaiset opettajat, jotka ovat lukion jälkeen suorittaneet ammattikorkeakoulututkinnon ja toimineet työelämässä pelkästään liikkeenjohdon tehtävissä. Heiltä puuttuu taito opettaa käytännön työtä. Siksi olisi toivottavaa, että opettajiksi ja opettajankoulutuksessa suosittaisiin

henkilöitä, joilla on ammattikorkeakoulututkinnon ohella joko ammatillinen perustutkinto tai muulla tavoin hankitut ammatin käytännön taidot. Ongelma on erityisen suuri ruoanvalmistuksen tai ruokatuotannon opettajien osalta, koska ammattikorkeakoulussa ei ole mahdollisuutta suuntautua ruokatuotannon opintoihin.

Metsäalan ammattiopettajien eläkkeelle siirtymisen vuoksi metsäkonealan oppilaitoksilla on ollut vaikeuksia rekrytoida pätevä opettajia, joilla olisi pedagogisen osaamisen lisäksi myös käytännön kokemusta työskentelystä nykyaikaisilla metsäkoneilla. Käytännön työkokemusta tarvitaan, koska metsäkoneenkuljettajakoulutuksen keskeisin osa on työssäoppiminen, joka sisältää mm. koneiden korjaukset ja huollot.

Kone- ja metallialalla kelpoisuusvaatimusten mukaisilla ja opettajakoulutuksen saaneilla opettajilla on puutteita käytännön työtaidoissa, kun pitäisi opettaa esim. käden taitoja vaativaa hitsausta. Ongelmaa on ryhdytty ratkaisemaan siten, että on palkattu ammattihenkilöitä, jotka tekevät työsaleissa asiakastöitä yhdessä opiskelijoiden kanssa. Kone- ja metallialan koulutuksessa ammattihenkilöiden käyttö työsaleissa onkin yleistynyt. Heidän työnsä liittyy opettajan työhön, mutta he eivät matalan peruskoulutuksensa vuoksi pääse opettajankoulutukseen.

Sähkö-, painoviestintä- ja tietotekniikka-alalla uusien sähköasentajien koulutukseen tarvitaan opettajia, joilla on sekä vahva käytännön kokemus asennustöistä että riittävä teoreettinen tietopohja. Tämä on monien muiden alojen tapaan ongelma, joka johtuu siitä, että huomattavalta osalta nykyisin ammattikorkeakoulusta valmistuneista insinööreistä, jotka täyttävät ammatilliseen opettajakoulutukseen pääsyvaatimukset, puuttuvat riittävät käytännön työtaidot ja kokemus alan asennus- ja korjaustöistä. Tämä ongelma koskee myös painoviestinnän painotekniikan koulutusohjelmaa. Tietotekniikka-alalla opettajia on helpompi rekrytoida, mutta käytännön työkokemuksen ja työtaitojen osalta ongelmat ovat samat kuin muillakin tekniikan aloilla.

Logistiikan koulutus jakaantuu autonkuljettajien, varastonhoitajien ja lentoasemahuoltajien koulutukseen. Logistiikan perustutkinnossa autonkuljettajakoulutuksessa on pulaa kelpoisuusvaatimukset täyttävistä opettajista. Autonkuljettajien ammatillisen koulutuksen opettajien kelpoisuusvaatimukset muodostuvat kahta kautta, yleisten opettajakelpoisuusvaatimusten kautta sekä tieliikennelainsäädännön kautta. Tämä aiheuttaa ongelmia. Usein alalle opiskelevat suorittavat insinöörin tutkinnon ilman pitkäkestoista työkokemusta, suoraan toisen asteen koulutuksesta. Tieliikennelainsäädäntö kuitenkin edellyttää vähintään kahden vuoden kuljettajakokemusta ajo-oikeuteen tähtäävän opetuksen opettajalta. Tämän vuoksi insinöörin tulisi hakeutua kuljettajan tehtäviin valmistuttuaan, mikäli hän aikoo ammatillisen puolen opettajaksi.

Rakennus- ja talotekniikka-aloilla opettajien ikärakenne on ongelmallinen. Varsinkin rakennusalalla siirtyy suuri joukko opettajia eläkkeelle lähivuosina. Alan työmaakokemus on erittäin tärkeää ammatillisen koulutuksen opettajille. Yrityksillä on kuitenkin pulaa rakennustyömaan esimiestehtäviin kelpoisista henkilöistä, joten elinkeinoelämästä opettajaksi siirtyminen tulee olemaan ongelmallista tulevina vuosina. Kelpoisuusvaatimusten mukaisilla ja opettajakoulutuksen saaneilla opettajilla on näilläkin aloilla puutteita käytännön työtaidoissa.

Tekstiili- ja vaatetusalan opettajien käytännön ammatillinen osaaminen on heikentynyt ammattikorkeakoulun myötä, koska ammattikorkeakouluun valitaan enemmistö opiskelijoista suoraan lukiosta, jolloin heillä ei ole minkäänlaista ammatillista pohjaa, eikä ammattikorkeakoulu pysty tätä aukkoa paikkaamaan. Siihen ei riitä yksin myöskään opettajalta vaadittava työkokemus, koska työssäoppimispaikat ja tehtävät niissä voivat vaihdella paljon ja olla yksipuolisia.

Ratkaisuehdotuksia, joita tulisi Opetushallituksen mukaan harkita ja kehittää edelleen ovat:

– Suositaan opettajankoulutukseen valinnassa sellaisia hakijoita, joilla on riittävä käytännön osaaminen (esim. ammatillinen peruskoulutus, korkeakoulututkinto ja työkokemus).

– Opetustehtävien yhteydessä toimiville ammattityöntekijöille, jotka ovat muodollisesti epäpäteviä, mutta hallitsevat käytännön opettamisen, järjestetään erilaisia mahdollisuuksia korottaa koulutustasoaan ja hankkia opettajan pätevyys.

– Opettajankoulutukseen liitetään va-

linnainen työelämässä suoritettava opintojen osa, joka pätevöittää käytännön taitojen opettamiseen.

– Ammatillisen perustutkinnon suorittaneille kehitetään jatko-opintoväylä ammattikorkeakouluun ja siitä edelleen opettajankoulutukseen.

– Kokeiluna käynnistetään ammattikorkeakoulututkinnon ja opettajankoulutuksen yhdistelmäopinnot.

– Työelämässä toimiville ammattilaisille tarjotaan monimuotokoulutusta, jossa opettajankoulutus ja ammattikorkeakouluopinnot yhdistetään.

Työssäoppimisen ja ammattiosaamisen näyttöjen vaikutukset ammattiopettajien työhön ja opettajankoulutukseen

Ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnot ja opetussuunnitelman perusteet uudistettiin v. 1999–2001. Tutkinnot muutettiin kolmivuotisiksi ja niihin sisältyy vähintään puoli vuotta työssäoppimista. Ammatillinen peruskoulutus annetaan edelleen pääosin oppilaitoksissa, mutta työssäoppiminen toteutetaan yhteistyössä yritysten ja työpaikkojen kanssa. Uudet tutkinnot tuottavat yleisen korkeakoulukelpoisuuden. Näin ammatilliseen koulutukseen pyritään houkuttelemaan nuoria avaamalla jatko-opintoväyliä.

Vuonna 2005 valmistuneen Opetushallituksen seurantaraportin mukaan koulutuksen järjestäjät ovat ottaneet uudistuksen hyvin vastaan. Tutkintojen rakenne on pääosin toimiva ja paikallisten opetussuunnitelmien hyväksymistilanne on hyvä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät tekevät yhteistyötä työ- ja elinkeinoelämän kanssa (96 %) sekä valtaosa myös lukioiden kanssa (lähes 70 %).

Opetushallitus on tukenut koulutuksen järjestäjiä työelämäyhteistyön ja työssäoppimisen kehittämisessä sekä kansallisella että EU:n rahoituksella. Laajan tukiohjelman ansiosta työssäoppimispaikkojen saatavuus on pysynyt vuodesta toiseen verrattain hyvänä pienehköjä alueellisia vaihteluita ja heilahteluja lukuun ottamatta.

Uudistetuissa opetussuunnitelmissa opinnot on muodostettu työelämän toimintakokonaisuuksien pohjalle. Työpaikoilla ei opiskella oppiaineita vaan käytännön työtoimintaa, ja ammattiosaamisen näytöissä mitataan käytännön ammattitaitoa, ei yksittäisten oppiaineiden osaamista. Tämä vaatii opettajilta uudenlaista ajattelua ja opetusmenetelmien muutosta.

Opettajien on kyettävä ohjaamaan opiskelijoita työpaikoilla, järjestämään opiskelijoille työssäoppimispaikat, suunnittelemaan yhteistyössä työelämän kanssa työssäoppiminen ja ammattiosaamisen näytöt sekä kouluttamaan ja ohjaamaan työpaikkaohjaajia opiskelijoiden ohjaukseen ja arviointiin.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa edellytetään opiskelijoiden yksilöllistä kohtaamista ja henkilökohtaisten opiskelusuunnitelmien tekoa. Opettajan on huolehdittava erilaisten opiskelijoiden ohjauksesta, tukitoimista ja keskeyttämisen ehkäisystä moniammatillisessa yhteistyössä. Työssäoppiminen ja ammattiosaamisen näytöt ovat lisänneet yhteistyötä sekä oppilaitoksen sisällä että oppilaitoksesta ulospäin. Yhteistyö vaatii opettajalta avoimuutta, yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, yhteisöllisyyttä sekä yhdessä kehittämistä. Erityisesti opettajien ja työpaikkaohjaajien yhteistyöllä on mahdollista tukea nuoria ammattitaitoon ja työelämään. Lisäksi yhteistyö oppilaitosten ja työelämän kesken mahdollistaa sen, että opettaja voi hankkia omaa osaamistaan täydentävää osaamista työpaikoilta. Yhteistyö työelämän kanssa vaatii opettajalta markkinoijan, konsultin ja työelämän kehittäjän taitoja.

OAJ toteaa, että ammatillista opetusta on siirretty työelämässä tapahtuvaksi. Jos tämä jatkuu, se saattaa OAJ:n mukaan vaarantaa ainakin osan ammatillisen koulutuksen tavoitteiden saavuttamisesta. Ammattialan laaja-alaiset valmiudet ja yleissivistävä kasvatustehtävä sekä jatko-opintovalmiustavoitteet saattavat jäädä saavuttamatta. Myös opiskelijan oppimismahdollisuuksien samanlaisuus ja tasapuolinen kohtelu voivat vaarantua työssäoppimispaikkojen laatuerojen vuoksi.

Rakennusteollisuus RT:n mukaan ongelmaksi on muodostunut, että koulutuksen ylläpitäjät tai oppilaitoksen hallinto ovat viime vuosina säästötoimia toteuttaessaan järjestelmällisesti leikanneet annettavien lähiopetustuntien määrää. Nyt ollaan lähes aiemman kaksivuotisen koulutuksen tasolla

lähiopetuksen kokonaistuntimääriä verrattaessa.

Sakki ry puuttuu samaan asiaan ja toteaa, että tasapuolinen kohtelu eri puolilla maata edellyttää, että lähiopetustuntien määriä valvotaan nykyistä tarkemmin. Sakki ry:n mukaan on erityisen tärkeää huomata, että ammatillista koulutusta ei käytännössä – etenkään koulutuksen alkuvaiheessa – voida järjestää laadukkaasti ilman riittäviä lähiopetustuntimääriä.

Monissa oppilaitoksissa on Rakennusteollisuus RT:n mukaan lisäksi vähennetty merkittävästi opettajien resursseja työssäoppimisen järjestämiseen, ohjaukseen, arviointiin ja valvontaan. Opettajilla ei näin ole mahdollisuutta käydä työpaikoilla, ja oppilaat jäävät liikaa yritysten vastuulle. Lisäksi työssäoppiminen ei välttämättä toteudu opetussuunnitelman mukaisesti. Opettajien resursseja tulisi Rakennusteollisuus RT:n mukaan päinvastoin lisätä, kun ammattiosaamisen näyttöjä on alettu toteuttaa syksystä 2006.

Ammattipedagogiikan tutkimuksen tila

Ammatilliset opettajakorkeakoulut harjoittavat oman alansa tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä opettajien täydennyskoulutusta yhdessä yliopistojen kanssa. Jyväskylän ammatillisen opettajakorkeakoulun mukaan ammattipedagoginen tutkimus on maassamme suhteellisesti varsin vaatimatonta verrattuna yleispedagogiseen tutkimukseen, eikä se sellaisenaan riitä takaamaan tiedonalan tarpeita. Systemaattisimmin alalla tutkimusta tekevät Tampereen yliopiston Ammattikasvatuksen tutkimus- ja koulutuskeskus ja Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitos. Yleispedagogiikan professuureja sen sijaan on maamme eri yliopistoissa useita kymmeniä.

Ammatillisissa opettajakorkeakouluissa on sangen laaja alan osaaminen, mutta tutkimustyön resursointi on satunnaisten hankerahoitusten varassa eikä sellaisenaan takaa pitkäjänteistä ja systemaattista tutkimustyötä. Ammatillisissa opettajakorkeakouluissa tehtävä tutkimus- ja kehitystyö on pääosin soveltavaa tutkimusta ja toimintamallien kehittämistä, ja se perustuu teoreettiseen tietoon sekä käytännön työelämässä ja sen kehittämisessä hankittuun kokemukseen ja osaamiseen. Viime vuosina tutkimus- ja kehittämistoiminnassa on painotettu mm. työelämäyhteistyötä, työssäoppimista, ammatti-, ammattikorkeakoulu- ja verkko-opiskelun pedagogiikkaa, aiemmin hankitun osaamisen tunnustamista sekä pedagogista johtamista. Ammatillisten opettajakorkeakoulujen opettajien hyvä koulutustaso antaa hyvät edellytykset alan tutkimus- ja kehitystyölle. Päätoimisista opettajista puolet on suorittanut tohtorin tai lisensiaatin tutkinnon. Ammattipedagogiikan tutkimusta tulee opetusministeriön mielestä edelleen vahvistaa tukemaan kehittyvää ammatillista koulutusta ja elinkeinoelämää sekä ammatillisen opettajan muuttuvaa työtä.

Myös Turun ammatti-instituutin näkemyksen mukaan ammatilliseen koulutukseen liittyvää tutkimusta on lisättävä. Paikallisesti ammatti-instituutti on kehittänyt yhteistyötä Turun yliopiston Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen kanssa. Lisäksi tutkimuksen laatua on ammatti-instituutin mielestä parannettava, mikä edellyttää ammatillisen koulutuksen tuntemuksen lisäämistä yliopistoissa. Tutkimuksen kautta saatua tietoa ammatillisen koulutuksen laadusta on vähän käytettävissä. Työnantajajärjestöjen laatuarvioita on käytettävissä, mutta ne tarkastelevat liiaksi yrityksen näkökulmasta, yksilön näkökulma puuttuu.

Ammatillisten opettajien lisä- ja täydennyskoulutus

Työelämän muutos ja teknistyminen asettavat ammatilliselle koulutukselle yhä kovempia vaatimuksia. Koulutuksen kehittäminen edellyttää opettajilta päivittyvää ja kehittyvää ammattitaitoa, joten opettajien ja oppimisen ohjaajien oma osaaminen on noussut yhä kriittisemmän tarkastelun kohteeksi. Tehdyt selvitykset osoittavat, että opettajien saaman täydennyskoulutuksen määrissä on huomattavia eroja sekä alueellisesti että eri opettajaryhmien kesken. Opettajien täydennyskoulutuksesta vastaavat ensisijaisesti koulutuksen järjestäjät.

Opetusministeriö on rahoittanut koulutuspoliittisia painopistealueita tukevaa opettajien täydennyskoulutusta. Koulutuk-

sen sisällölliset painopisteet määritellään vuosittain valtion talousarviossa. Viime vuosina on painotettu eri oppiaineiden sisältöihin liittyvää koulutusta, tieto- ja viestintätekniikan opetuskäyttöä, koulutuksen työelämäyhteyksiä, työssäoppimista, näyttötutkintoja sekä arviointia. Tavallisimmin opettajien täydennyskoulutus on laajuudeltaan 3–5 opintoviikkoa.

Ammatillisten opettajien täydennyskoulutusta on tuettu myös Euroopan sosiaalirahaston varoin mm. Kokeva- ja Tukeva-hankkeissa. Kokeva on laaja valtakunnallinen ammatillisen peruskoulutuksen toimijoiden koulutus-, kehitys- ja valmennusohjelma, jonka ytimenä ovat osaamisen kehittymistarpeet. Hankkeen tavoitteena on ylläpitää ja kehittää ammattialakohtaista osaamista, syventää ja lisätä oppilaitoksen työelämäyhteyksiä, edistää työssä jaksamista, monipuolistaa erilaisten oppijoiden ohjaamisen taitoja ja luoda oppilaitoksiin pysyviä käytänteitä osaamisen ylläpitämiseksi. Tukeva on ammatillisen aikuiskoulutuksen tutkimus-, kehittämis- ja valmennushanke. Tukevan tuella jatkokoulutetaan ammatillisten aikuisoppilaitosten opettajia, muita työntekijöitä ja elinkeinoelämän edustajia.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että maahanmuuttajia opettavien koulutukseen lisätään pakolliseksi ainakin yksi monikulttuurisuuden tai eri kulttuurien kohtaamisen valmiuksia kehittävä moduuli. Tällä hetkellä pedagogisissa opinnoissa monikulttuurisuus toteutuu monin paikoin vain valinnaisena.

Erityisen tärkeänä Opetushallitus pitää sitä, että valtion rahoittaman opetustoimenhenkilöstökoulutusmäärärahan turvin tuotetaan sellaisia verkko- ja kontaktiopetuksen moduuleja, jotka on tarkoitettu perehdyttämään opettajia Suomessa asuvien kieli- ja kulttuurivähemmistöjen kulttuurisiin erityispiirteisiin ja niiden huomioon ottamiseen opetuksessa ja oppimateriaaleissa. Tähän seikkaan on kiinnittänyt huomiota myös Valtakunnallinen opettajankoulutuksen ja kasvatustieteiden tutkintojen kehittämisprojekti (Vokke) omassa Kasvatus- ja opetusalan strategiassaan 2005.

Opettajien täydennyskoulutusta tulee opetusministeriön mielestä uudistaa sisällöltään ja toteutustavoiltaan. Täydennyskoulutuksen tulee entistä paremmin muodostaa jatkumo opettajien peruskoulutukselle ja tukea näin opettajan työuran eri vaiheita. Opettajien täydennyskoulutus tulee lisäksi kytkeä nykyistä paremmin osaksi oppilaitosten kokonaisvaltaista kehittämistä. Opettajien alakohtaisen täydennyskoulutuksen ja opettajien työelämäjaksojen avulla tulee ylläpitää opettajien ammattitaitoa. Erityisesti tulee kehittää opettajien työelämäjaksojen toteutusta, sillä työelämäjaksoilla opettajat voivat paitsi päivittää ammattitaitoaan myös ennakoida alan kehitysnäkymiä ja osaamistarpeita.

Koska työelämälähtöisyys korostuu ammattiopetuksessa, vaaditaan opettajilta yhä tiukemmin ajantasalla olevaa ammattitaitoa. Sakki ry ihmettelee, miten on mahdollista, että opettajien täydennyskoulutusta ei oppilaitoksissa hyödynnetä, vaikka taloudellisia resursseja tarkoitusta varten on varattu runsaasti. Viranomaisten on liiton mukaan jatkossa vaadittava määrätietoisemmin koulutuksen järjestäjiä huolehtimaan toisen asteen ammatillisten opettajien ammattitaidon täydennyskoulutuksesta. Työelämän muuttuminen ja teknologian kehittyminen ovat tipauttaneet monet opettajat todellisuudessa epäpäteviksi omalla alallaan. Tilanne on Sakki ry:n mukaan korjattavissa tehokkaalla opettajien täydennyskoulutuksella.

OAJ:n mielestä pitää selvittää, mikä osa opettajan osaamisesta tulee saavuttaa opettajan pedagogisten opintojen yhteydessä ja mikä osa hoidetaan opettajien täydennyskoulutuksessa. Samalla tulee kehittää opettajien täydennyskoulutusjärjestelmä, joka tukee opettajien ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä muuttuvien tarpeiden mukaisesti ja jonka työnantaja tai opetusviranomaiset kustantavat.

Toisen asteen ammattikoulujen aikuisopiskelijoiden huomioon ottaminen opettajankoulutuksessa

Ammatillisen peruskoulutuksen voi suorittaa opetussuunnitelman perusteiden mukaan opiskellen (laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998) tai näyttötutkintona (laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998). Lainsäädännössä ei ole ikärajoituksia. Opiskelijat voivat iästä riippumatta hakeutua opetussuunnitelmaperusteiseen

koulutukseen taikka yrittää näyttötutkinnon suorittamista.

Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan työelämän muutokset sekä pyrkimys työllisyysasteen ja eläkeiän nostamiseen edellyttävät olemassa olevan osaamisen uusintamista ja päivittämistä. Olennaista koulutuspoliittisesti on, että aikuiskoulutuksen eri osa-alueet muodostavat kokonaisuuden, jolla voidaan vastata työelämän ja aikuisväestön osaamis- ja sivistystarpeisiin ja turvata elinikäisen oppimisen mahdollisuudet tasapuolisesti koko väestönosalle. Opettajankoulutukselle tehtävä asettaa Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan merkittäviä haasteita. Lähtökohta on, että aikuisten oppimistapa ja arvomaailma ovat erilaisia kuin nuorten. Toisaalta opiskelijoilla on laaja osaamispääoma, jota koulutuksessa tulee osata hyödyntää. Heillä on myös paljon poisopittavaa, mikä asettaa haasteita opettajan taidolle.

Maahanmuuttajat ja pitkäaikaistyöttömät tarvitsevat ammatillisessa koulutuksessa yksilöllisiä opintopolkuja, joita tulisi toteuttaa joustavasti. Lisäksi heidän koulutuksessaan painottuu mm. luku- ja kirjoitushäiriöiden tunnistaminen, suomen kielen oppimisen ja yhteiskuntatietouden lisäämisen tarve, sosiaalisten taitojen sekä vuorovaikutustaitojen vahvistaminen ja lisääminen, jotta heidän yhteiskuntaan integroitumistaan voidaan tukea ja vahvistaa ammatillisessa koulutuksessa. Yksilöllisyydellä, joustavilla ratkaisuilla ja tuella mahdollistuu ammatillisen koulutuksen keskeisen tavoitteen toteutuminen eli ammattiosaamisen oppiminen ja työelämään sijoittuminen koulutuksen jälkeen. Edellä mainitut asiat edellyttävät Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan huomattavaa panostusta opettajankoulutuksen laatuun ja määriin sekä olemassa olevan opetushenkilöstön pätevyyden selvittämiseen todellisten lisä- ja henkilöstökoulutustarpeiden sisällön suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi.

Opetusministeriön maahanmuuttajaopetuksen opettajatarvetyöryhmä antaa marraskuun lopussa 2006 ehdotuksensa maahanmuuttajaopettajien määrällisestä tarpeesta. Työryhmä tulee täsmentämään ammatillisen sektorin opettajakysymystä.

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan aikuiset tulee ohjata ammattikoulutukseen omiin ryhmiinsä, joissa heidän tarpeensa voidaan ottaa paremmin huomioon. Opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto ovat tästä eri mieltä. Opetushallitus toteaa, että koulutuksen järjestäjät eivät ole missään vaiheessa nostaneet nuorten ja aikuisten kouluttamista samoissa ryhmissä ongelmaksi, päinvastoin koulutuksen järjestäjät ovat nykytilanteeseen tyytyväisiä: aikuisopiskelijat on yleensä koettu opettajan työtä helpottavina ja rikastuttavina.

Kuntaliiton mukaan aikuisten ja ”erityisryhmien” kouluttautuminen toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa onnistuu tällä hetkellä ilman erityistä leimaamista tai ongelmallisuutta monissa oppilaitoksissa erittäin hyvin. Esimerkkejä hyvistä ja toimivista käytännöistä on olemassa. Kokemukset erilaisten, eri-ikäisten oppijoiden kouluttautumisesta ovat moninaiset. Opiskelijoiden erilaisuus on rikkaus ja antaa lukuisia mahdollisuuksia erilaisiin oppimistilanteisiin ja kokemusten jakamiseen. Työelämässä ei ole erikseen nuorten ja aikuisten töitä, mikä osaltaan vahvistaa Kuntaliiton mukaan yhteisten oppimisympäristöjen olemassaolon tärkeyttä.

Turun ammatti-instituutti pitää ammatillisen aikuiskoulutuksen suurimpana haasteena pitkäaikaistyöttömien kouluttamista. Erityisesti Turun seutukunnassa tapahtui 1990-luvun taitteessa elinkeinoelämän rakenteellinen muutos, jonka seurauksena suuri joukko vailla tutkintoa olevia työntekijöitä jäi työttömäksi. Tämän joukon uudelleen koulutus on Turun ammatti-instituutin mukaan miltei mahdotonta. Elämänhallinta on karannut käsistä, mistä syystä heitä ei edes ohjaavalla koulutuksella saada koulutukseen ja takaisin työelämään.

Sakki ry:n mielestä erilaisten erityisryhmien koulutustarpeet on otettava huomioon, jotta Suomen työllisyysaste voi nousta koko väestön työpanokseen nojaten. Sakki ry pitää kuitenkin tärkeänä, että esim. pitkäaikaistyöttömien koulutus hoidetaan jokaisessa yksilöllisessä tilanteessa tavoitetta parhaiten vastaavalla tavalla. Välttämättä oikea osoite erityisryhmien koulutukselle ei aina ole ammatillinen oppilaitos. Koulutukseen ohjaamisessa olisi Sakki ry:n mukaan otettava nykyistä paremmin huomioon erityisryhmiin kuuluvien oma motivaatio ja näkemys tulevaisuudestaan työelämässä.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

TOISEN ASTEEN AMMATTIOPETTAJIEN KOULUTUKSEN KEHITTÄMINEN

Toisen asteen ammatillinen peruskoulutus on tullut yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rinnalle mukaan alueelliseen kehittämiseen. Myös ammattiopetuksen rooli nähdään merkittävänä alueen elinvoimaisuuden ja kilpailukyvyn kannalta. Sen vuoksi valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että pätevien ammattiopettajien alueellisen saatavuuden turvaamiseksi ammattiopettajien koulutusta olisi tarjolla tasapuolisesti eri puolilla maata. Erityisesti on tullut esille ammatillisen opettajankoulutuksen tarve Lapin läänissä ja ruotsinkielisen opettajankoulutuksen tarve Etelä-Suomessa.

Ammatilliseen opettajankoulutukseen hakijalta edellytetään korkeakoulututkinnon lisäksi työkokemusta siltä koulutusalalta, jonka opetustehtäviin hän hakeutuu. Ammattiopettajan koulutus sisältää pääsääntöisesti vain opettajan pedagogiset opinnot. Merkittävän ongelman muodostavat ne kelpoiset ammattiopettajat, joiden ammattitaito ei riitä käytännön työn opettamiseen. Tällaisessa tapauksessa koulutuksen järjestäjät joutuvat ottamaan opetustehtäviin opettajankoulutusta vailla olevia ammattihenkilöitä opettamaan käden taitoja. Valtiontilintarkastajien mielestä ammattiopettajan kelpoisuusvaatimuksia tulee tältä osin tarkistaa. Esimerkiksi opiskelijoita ammatilliseen opettajankoulutukseen valittaessa tulee hakijan ammattitaito ja työelämän tuntemus ottaa paremmin huomioon tai opettajankoulutukseen tulee liittää opetettavan ammatin hallintaa vahvistava osuus. Kuitenkin joidenkin alojen osalta kelpoisuusvaatimusten tulisi mahdollistaa se, että henkilöt, joilla on vahva ammatillinen osaaminen, voisivat toimia ammatillisina opettajina.

Ammattiopettajan työlle asetetaan monenlaisia vaatimuksia. Opetuksen tulee olla yhtä aikaa työelämälähtöistä ja yksilölähtöistä. Opettajan on yhdessä työelämän kanssa järjestettävä oppilaille työssäoppiminen ja ammattiosaamisen näytöt. Samalla edellytetään opiskelijoiden yksilöllistä kohtaamista ja henkilökohtaisten opiskelusuunnitelmien tekoa. Valtiontilintarkastajien mielestä ammattiopettajien työn kuormittavuus ja palkkaus suhteessa muuhun työelämään on otettava tarkasteltavaksi opettajien työolojen kehittämiseksi ja ammatin houkuttelevuuden lisäämiseksi.

Tärkeää on luoda ammattiopettajien täydennyskoulutusjärjestelmä, joka muodostaa jatkon opettajien peruskoulutukselle ja tukee opettajien ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Opettajien täydennyskoulutus tulee kytkeä osaksi oppilaitosten kokonaisvaltaista kehittämistä.

Ammatillinen peruskoulutus kantaa omalta osaltaan vastuuta koko ikäluokan koulutuksesta, minkä vuoksi tukiopetuksen ja erityisopetuksen sekä opiskelijahuollon ja ohjauksen tarpeet ovat kasvaneet. Valtiontilintarkastajat pitävät huolestuttavana, että on runsaasti oppilaitoksia, joissa on riittämättömät resurssit erityistä tukea tarvitsevien nuorten tukemiseen ja ohjaamiseen. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen kuitenkin keskeyttää eri syistä vuosittain n. 11 % opiskelijoista. Ammatillista erityisopettajakoulutusta on tarpeen lisätä. Sen ohella tulee täydennyskoulutuksella lisätä kaikkien opettajien kykyä kohdata erilaisia oppijoita.

Opettajien pedagogisissa opinnoissa opettajakokelaalla on mahdollisuus valita joko nuorten ammatillinen koulutus, ammattikorkeakouluopetus tai aikuiskoulutus. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että opinnot sisältäisivät myös maahanmuuttajaopetusosuuden, koska maahanmuuttajia on tullut yhä enemmän ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiksi. Heidän ohjaamisensa oppilaitoksissa ja työelämässä vaatii yksilöllisiä toimintatapoja tuettaessa heidän kasvuaan ammattilaisiksi suomalaiseen työelämään. Oppilaitoksissa kaivataan lisää erityisesti maahanmuuttajataustaisia opettajia.

Yrittäjyysosaaminen

Yrittäjäksi ryhtymistä pyritään edistämään ja tukemaan monin tavoin. Aloittavalle yrittäjälle on tarjolla monenlaista neuvontaa ja koulutusta ja myös taloudellista tukea on mahdollista saada. Lisäksi tulevaisuuden yrittäjäpotentiaalista pyritään huolehtimaan yrittäjyyskasvatuksen ja -koulutuksen avulla edistämällä lasten ja nuorten myönteisiä yrittäjyysasenteita ja yrittäjyysvalmiuksia. Tarjolla olevasta avusta ja tuesta huolimatta kynnys yrittäjäksi ryhtymiseen on suomalaisilla korkea. Erilaisten asennemittausten mukaan suomalaisten kiinnostus ryhtyä yrittäjiksi on kansainvälisesti vertaillen laimeaa. Yrittämiseen ja yrittäjiin suomalaiset suhtautuvat sinänsä varsin myönteisesti. Raskas työtaakka ja taloudelliset riskit koetaan kuitenkin merkittäviksi kielteisiksi puoliksi yrittäjyydessä.

Valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet aloittaville yrittäjille tarjolla olevia neuvonta- ja koulutuspalveluja sekä niissä mahdollisesti olevia puutteita, ongelmia ja muutostarpeita. Lisäksi on tarkasteltu yrittäjyyskasvatusta. Alkaville yrittäjille tarjolla olevaa taloudellista tukea käsitellään tämän kertomuksen seuraavassa, Alkavien yritysten ja uusien innovaatioiden julkinen rahoitus -nimisessä osuudessa s. 53.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvitykset yrittäjyysosaamista koskevista asioista kauppa- ja teollisuusministeriöltä, opetusministeriöltä, kolmelta työvoima- ja elinkeinokeskukselta (Etelä-Pohjanmaa, Kaakkois-Suomi ja Uusimaa), Helsingin kaupungin opetusvirastolta, Vantaan kaupungin sivistystoimelta, Suomen Yrittäjiltä, Helsingin seudun kauppakamarilta, Etelä-Pohjanmaan kauppakamarilta, Kymenlaakson kauppakamarilta, Etelä-Pohjanmaan Uusyrityskeskus Neuvoa-antavalta, Suomen Jobs and Society ry:ltä, Suomen yliopistojen rehtorien neuvostolta sekä Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENElta.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Anne Kalliomäki ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 7.6.2006.

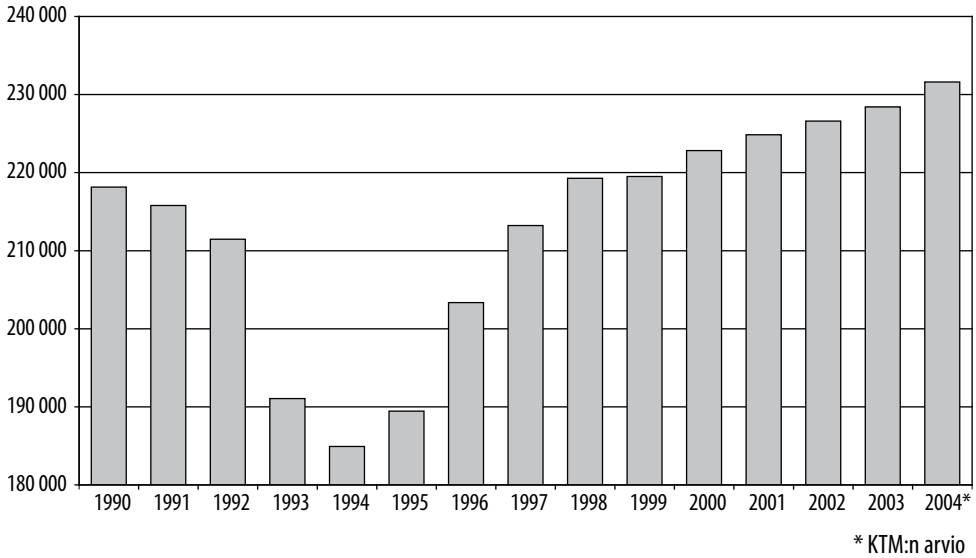
Toiminnan tavoitteet

Osana talous- ja elinkeinopolitiikkaansa hallitus toteuttaa yrittäjyyden politiikkaohjelman. Yrittäjyyteen aktivointi ja uusperustannan edistäminen kuuluvat yrittäjyyden politiikkaohjelman keskeisiin tavoitteisiin kasvuyrittäjyyden ja yritysten kansainvälistymisen edistämisen ohella. Hallituksen strategia-asiakirjassa 2006 todetaan, että hallitusohjelman tavoitteiden toteuttaminen edellyttää yritystoiminnan ja yritysten lukumäärän kasvua ja että yritysten määrä (pl. alkutuotanto) itse asiassa onkin kasvussa ja tällä hetkellä se on korkeampi kuin koskaan aiemmin.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan kansallisen arvo- ja asennetutkimuksen 2005 mukaan useimmat suomalaiset näkevät yrittäjyyden mielenkiintoisena, itsenäisenä ja henkisesti palkitsevana mutta toisaalta myös raskaana elämäntapana. Yrittäjäksi ryhtymistä jarruttaa näkemys siitä, että yrittäminen on ennen muuta riskin ottamista. Lähes kahdeksan kymmenestä tutkimukseen osallistuneesta pitää yrittäjyyteen liittyviä taloudellisia riskejä liian suurina. Myös yrittämiseen liittyvä byrokratia ja verotus ym. lakisääteiset maksut laskevat yrittäjyyden houkuttelevuutta. Kuitenkin lähes puolet tutkimukseen osallistuneista on joskus harkinnut vakavasti yrityksen perustamista ja lähes kolmasosa pitää sitä henkilökohtaisesti houkuttelevana vaihtoehtona. (Torvi K. – Kiljunen P.: Onnellisuuden vaikea yhtälö. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2005.)

Kauppa- ja teollisuusministeriön ennakkotietoihin perustuvan arvion mukaan Suomessa toimi vuoden 2004 lopussa yhteensä n. 231 600 yritystä. Näistä yrityksistä 116 403 toimi palvelualalla, 57 790 jalostusalalla, 46 561 kaupan alalla ja 7 668 muilla aloilla. Yrityksistä lähes 99,8 % oli alle 250 hengen yrityksiä ja suurin osa oli alle 10 henkeä työllistäviä pienyrityksiä. Myös yrittäjien lukumäärä on kasvussa: työvoimatutkimuksen mukaan Suomessa oli vuoden 2004 lopus-

sa hieman yli 220 000 yrittäjää (ml. yrittäjäperheenjäsenet, pl. alkutuotanto), kun vuotta aiemmin heitä oli n. 215 000.



Kuvio 19. Yritysten määrä, pl. alkutuotanto (lähde: kauppa- ja teollisuusministeriö)

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan alkaville yrityksille suunnatun palvelutarjonnan tavoitteena on lisätä kannattavan yritystoiminnan edellytykset omaavien uusien yritysten määrää ja pidentää jo käynnistettyjen, yritystoiminnan alkuvaiheessa olevien yritysten elinikää ensimmäisten toimintavuosien riskiaikojen yli. Erityisen tärkeää yrityskannan kasvu ja uusiutuminen on kasvualueiden ulkopuolella näiden alueiden talouskasvun ja työllisyyden turvaamiseksi. Tällaisilla alueilla panostetaan erityisesti myös maaseutuyrittäjyyteen ja naisyrittäjyyteen.

Yritystoimintaa aloittavat yrittäjät hakevat apua hyvin erilaisiin ongelmiin. Yrittäjyysosaamiseen liittyvien neuvonta-, koulutus- ja konsultointipalveluiden tarve voidaan jakaa Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen esiin tuomalla tavalla kohderyhmän perusteella erilaisiin ryhmiin. Yksi ryhmä muodostuu henkilöistä, jotka vasta harkitsevat yrityksen perustamista ja tarvitsevat ensisijaisesti tukea perustamispäätöksen tekemiseen. Toinen ryhmä muodostuu perustamispäätöksen tehneistä henkilöistä, jotka tarvitsevat tukea yrityksen perustamisvaiheen asioiden hoitamiseen. Kolmas ryhmä muodostuu yritystoiminnan alkuvaiheessa olevista yrittäjistä, jotka tarvitsevat apua yrityksen liiketoiminnan suunnitteluun ja hoitamiseen. Neuvonnan, koulutuksen ja konsultoinnin tavoitteet määräytyvät kunkin kohderyhmän mukaan erikseen.

Yrityksen perustamista harkitsevalle annetaan valmiuksia tehdä päätös siitä, kannattaako yritys perustaa suunnitellun liikeidean varaan, vai onko syytä vielä kehittää sitä tai hylätä se kokonaan. Yrityksen perustamismuodollisuuksiin liittyvän neuvonnan tarkoituksena on puolestaan auttaa yrityksen perustajaa selviytymään perustamismuodollisuuksista mahdollisimman vaivattomasti. Alkuvaiheessa olevien yritysten neuvonta-, koulutus- ja konsultointipalveluiden tavoitteena taas on sekä kehittää yrittäjän liiketoimintavalmiuksia kokonaisuudessaan että antaa valmiuksia yksittäisten osa-alueiden kehittämiseen ja myös yksittäisten ongelmatilanteiden ratkaisemiseen.

Palvelujen tarjoajat

Julkisia neuvontapalveluja uusille ja vähän aikaa toimineille yrityksille tarjoavat lukuisat organisaatiot, kuten työvoima- ja elinkeinokeskukset, kuntien elinkeinoasiamiehet, Finnvera Oyj, kauppakamarit, koulutusorganisaatiot, maaseutukeskukset, pääomasijoitusyhtiöt, seudulliset yrityspalvelupisteet, Teknologian kehittämiskeskus, teknologiakeskukset, työvoimatoimistot, uusyrityskeskukset, verotoimistot, yrittäjä- ja toimialajärjestöt sekä yrityshautomot.

Suomalaiset yrityspalvelujärjestelmät asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna -selvityksen mukaan palvelujärjestelmän ydinpiirin muodostavat reilut 20 organisaatiota, jotka tarjoavat neuvonta-, kehittämis-, rahoitus- ja asiointipalveluja yrityksille ja yrityksen perustajille kaikkiaan 1 000–1 200 palvelupisteessä. Välittömissä yritysten perustamista tai yritysten toimintaa tukevaa neuvontapalvelua sisältävissä tehtävissä käytetään arviolta 4 300–4 500 henkilötyövuotta. Näistä 65 % on yrityskehitys- ja rahoitussektorilla, 20 % t&k-järjestelmässä ja reilut 10 % julkishallinnon asiointi- ja tietopalveluissa. Sekä alue- että paikallistasolla yritysten ja alkavien yrittäjien neuvontapalveluissa työskentelee arviolta 1 000–1 500 henkeä kummassakin. (Suomalaiset yrityspalvelujärjestelmät asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna, KTM 5/2004.)

Palvelun tarjoajien joukon ollessa näin laaja esiintyy tarjottavissa palveluissa helposti päällekkäisyyksiä. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan esim. työvoima- ja elinkeinokeskusten ja uusyrityskeskusten alkaville yrityksille tarjoamat neuvontapalvelut eivät juurikaan poikkea toisistaan. Sekä TE-keskukset että uusyrityskeskukset antavat neuvonta-apua mm. yritysidean arvioinnissa, liikeidean kehittämisessä, rahoitusmahdollisuuksien selvittämisessä, yritysmuodon valinnassa sekä lupa- ja ilmoitusasioiden selvittämisessä ja hoitamisessa. Muutamissa työvoima- ja elinkeinokeskuksissa kummankin organisaation palvelut sijaitsevat TE-keskuksen yrityspalvelupisteessä. Joissakin tapauksissa, kuten Pirkanmaalla, TE-keskus taas ostaa alkavien yritysten neuvontapalvelut uusyrityskeskukselta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa palvelutarjonnan olevan tällä hetkellä pirstaleista ja päällekkäistä. Neuvontatahoja on liian paljon ja ne tarjoavat osittain samankaltaisia palveluja. Tämä aiheuttaa Kaakkois-Suomen TE-keskuksen kokemuksen mukaan epätietoisuutta siitä, minkä tahon puoleen aloittavan yrittäjän olisi syytä kääntyä. Lisäksi seurauksena voi olla se, että sama asiakas kiertää tarpeettomasti asiantuntijalta toiselle. Myös mm. Etelä-Pohjanmaan TE-keskus ja Suomen Yrittäjät pitivät aloittavalle yrittäjälle tarjolla olevien palvelujen hajanaisuutta ja pirstaleisuutta niiden yhtenä keskeisenä heikkoutena.

Palvelutarjonnan pirstaleisuus ja päällekkäisyys on osittain seurausta siitä, että palveluja on kehitetty yhtä aikaa sekä valtakunnallisella tasolla että kunta- tai seutukuntatasolla ilman, että kehittämistyötä olisi koordinoitu riittävästi. Tämän lisäksi monet paikallisesti tai alueellisesti perustetut neuvontatahot toimivat määräaikaisen, useimmiten Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) peräisin olevan projektirahoituksen varassa. Nämä tahot ovat uusia asiakkaita saadakseen ja toimintansa jatkuvuuden turvatakseen laajentaneet palvelujaan siten, että ne ovat lopulta ryhtyneet kilpailemaan samoista asiakkaista toisten alueellisten palveluntarjoajien sekä valtakunnallisesti organisoidun tarjonnan kanssa.

Keskeisin kehittämistarve sekä alkavien yritysten että muidenkin pk-yritysten palvelutarjonnassa on kauppa- ja teollisuusministeriön näkemyksen mukaan palvelutarjonnan selkiyttäminen sekä eri toimijoiden välisen yhteistyön koordinoinnin kehittäminen. Eri julkisten toimijoiden yhteistyössä esiintyy kuitenkin myös alueellisia ja organisaatiokohtaisia eroja. Monissa pienemmissä seutukunnissa kanssakäyminen eri organisaatioiden välillä on jo luonnostaan tiiviimpää ja työnjakoon on panostettu, koska resursseja on vähän ja eri toimijat sijaitsevat lähellä toisiaan. Ministeriön mukaan myös valtakunnallisesti organisoitujen toimijoiden, kuten työvoima- ja elinkeinokeskusten, uusyrityskeskusten, työvoimatoimistojen, yrittäjäjärjestöjen, Finnvera Oyj:n sekä erilaisten koulutusorganisaatioiden yhteistyötä pidetään jo nyt melko toimivana. Useampi selvityksen antanut taho

totesikin palveluiden päällekkäisyyttä esiintyneen, mutta sittemmin koordinoinnin parantuneen seudullisten yrityspalvelupisteiden toimintaa kehitettäessä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on hiljattain julkaissut useita alkavien yritysten neuvonta- ja kehittämispalveluja koskevia tutkimuksia ja selvityksiä: Suomalaiset yrityspalvelujärjestelmät asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna (KTM 5/2004), Uusien ja vähän aikaa toimineiden mikroyritysten neuvontapalvelut (KTM 23/2004) sekä Suomalaisten yrityspalvelujen kehityspolku maailman kärkijoukkoon (KTM 19/2005). Selvityksissä todetaan yrityspalvelujärjestelmän tuottaman palvelutarjonnan olevan kattavaa, mutta samalla kuitenkin tilanne on asiakkaan näkökulmasta jäsentymätön. Selvityksessä KTM 19/2005 esitetään julkista yrityspalvelujärjestelmää parannettavaksi siten, että järjestelmä koottaisiin YritysSuomi-brändin alle ja että järjestelmä koostuisi viidestä yrityspalveluja välittävästä palveluprosessista, jotka ovat Internet-palvelu, valtakunnallinen puhelinpalvelu, seudullinen yrityspalveluverkko, kasvuyrityspalvelu ja innovaatiopalvelu. Lisäksi käyttöön tulisivat omaneuvojat ja palvelusetelijärjestelmä.

Yrityspalvelujärjestelmän toimivuuden parantamiseksi ja eri tahojen työnjaon selkiinnyttämiseksi on tällä hetkellä käynnissä kolme hanketta: seudulliset yrityspalvelut-, ASKO- ja STE-hankkeet.

Seudulliset yrityspalvelut -hankkeessa on tavoitteena rakentaa ja vahvistaa yrityspalveluverkostoa pienissä ja keskisuurissa seutukunnissa edistämällä erityisesti alkaville ja pienille yrityksille tarkoitettujen kehittämispalveluiden tarjontaa ja käyttöä. Keskeisiä toimijoita hankkeessa ovat kuntien omistamat kehittämisorganisaatiot, työvoima- ja elinkeinokeskukset, työvoimatoimistot, maaseutukeskukset ja uusyrityskeskukset. Tavoitteena on vuoteen 2007 mennessä saada aikaan vähintään 50 seudullisen yrityspalvelupisteen valtakunnallinen verkosto.

Asiakkuuden strategisessa toimintamallissa eli ASKO-hankkeessa lähtökohtana on tarve vastata asiakkaiden palveluodotuksiin tarkastelemalla yritysten kehittämistä aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Hankkeen tavoitteena on yhdistää palveluja asiakkaiden menestymisen tueksi yli osasto- ja organisaatiorajojen. Hankkeessa ovat mukana työvoima- ja elinkeinokeskukset, Finpro, Finnvera, Teknologian kehittämiskeskus sekä seudulliset yrityspalvelut.

Suomalaiset työvoima- ja elinkeinopalvelut -hankkeessa eli STE-hankkeessa STE-työryhmä on valmistellut julkisen yrityspalvelujärjestelmän uudistuksen, jossa keskitytään asiakaspalveluprosessien ja järjestelmän tarjoamien palvelujen saatavuuden parantamiseen sekä julkisen ja yksityisen palvelutuotannon vuorovaikutuksen lisäämiseen. Tavoitteena STE-uudistuksessa on ottaa käyttöön yrityspalvelujärjestelmä, jossa on siirrytty organisaatiolähtöisestä palvelumekanismista verkostotalouden ajan asiakaspalvelujärjestelmään. Lisäksi uudistuksessa on nostettu johtavaksi periaatteeksi markkinapuuteperiaatteen ja yksityisten palveluntuottajien palvelujen käyttäminen.

Valtioneuvosto teki 18.5.2006 periaatepäätöksen valtakunnallisen Yritys-Suomi -palvelujärjestelmän toimeenpanon käynnistämisestä. Päätöksen mukaan yrityspalveluissa siirrytään v. 2006–08 valtakunnallisesti yhdenmukaiseen, verkostona toimivaan markkinaehtoiseen toimintaan. Eri organisaatioiden erillisiin palveluihin perustuvasta pirstaleisesta mallista siirrytään yhteisiin palveluyksiköihin, jotka ovat valtion eri organisaatioiden ja kuntien yhteisiä ja yhteistyösopimuksiin perustuvia.

Aloittaville yrittäjille tarjottavat palvelut

Keskeisiä aloittaville yrittäjille palveluja tarjoavia tahoja ovat työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä uusyrityskeskukset, joiden palvelutarjontaa käsitellään seuraavassa tarkemmin.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten palvelut

Työvoima- ja elinkeinokeskusten aloittaville yrittäjille tarjoamat palvelut käsittävät neuvonnan, koulutuksen, konsultoinnin ja tuotteistetut asiantuntijapalvelut. Neuvonta on useimmissa TE-keskuksissa keskitetty yrityspalvelupisteisiin, joista aloittava yrittäjä saa asiantuntija-apua yritysidean arviointiin, yrityksen käytännön perustamistoimenpiteisiin ja alkavan yrityksen rahoitusmahdollisuuksiin. Yrityspalvelupisteistä on saatavissa myös Patentti- ja rekisterihallituksen peruspalvelut sekä kek-

sintöasiamiehen palvelut. Yrityspalvelupisteet antavat lisäksi tietoa muistakin alkavien yritysten käyttöön sopivista asiantuntijapalveluista ja yritysneuvontaa antavista organisaatioista. Työvoima- ja elinkeinokeskusten neuvontaa on tarjolla myös seudullisissa yrityspalvelupisteissä.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten koulutuspalvelut aloittaville yrittäjille käsittävät lyhytkestoisia, enimmillään muutamia päiviä kestäviä koulutustilaisuuksia, joiden aiheena voi olla mm. yritysideaan ja yrityksen perustamiseen liittyvät kysymykset tai yritystoiminnan perusteet. Niin kutsutut tuotteistetut asiantuntijapalvelut ovat valmiita, eri tarpeisiin suunnattuja palvelupaketteja, kuten esim. ProStart – yritysidean arviointi- ja kehittämisohjelma sekä TuoteStart – tuote- ja palveluideoiden kehittämisohjelma. Lisäksi TE-keskuksista saa halutessaan tilata maksullista konsultointia yrityksen toiminnan kehittämiseen.

Perusneuvontaa lukuun ottamatta alkaville yrityksille tarkoitetut palvelut ostetaan alan yksityisiltä ja julkisilta palveluntarjoajilta kilpailutuksen perusteella. Perusteena tähän on se, että ulkopuolisia asiantuntijoita käyttämällä voidaan palveluiden sisältöä helposti uudistaa ja saada käyttöön paras asiantuntemus. Samalla luodaan kysyntää yksityisille asiantuntijapalveluiden tarjoajille sekä lisätään erityisesti haja-asutusalueilla asiantuntijapalveluiden tarjontaa.

Suomen Yrittäjät sekä Helsingin seudun kauppakamari ja Etelä-Pohjanmaan kauppakamari kritisoivat alkavien yrittäjien kanssa toimivien neuvojien, kouluttajien ja konsulttien ammattitaidon ja pätevyyden kirjavuutta. Ammattitaito ja pätevyys vaihtelevat toimialoittain. Esimerkiksi Helsingin seudun kauppakamarin saama palaute yrittäjiltä on ollut, että tuotannollisen ja teknisen osaamisen ammattilaisilta on saatu hyvää apua, sen sijaan palveluliiketoiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen ei oikeanlaista osaamista ole riittävästi. Suomen Yrittäjien mukaan konsulttien laatuerot ovat kuitenkin tasaantumassa. Yritysneuvojien osaamista ja palveluiden laatua edistäisi Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan se, että tutkintorakenteeseen sisällytettäisiin yrityspalveluiden erikoisammattitutkinto, jossa yhtenä suuntautumisvaihtoehtona olisi yritysneuvojan tutkinto.

Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen mukaan koulutushankinnat TE-keskuksessa tehdään kilpailuttamisen perusteella siten, että yhtenä kouluttajan valintakriteerinä on käytännössä osoitettu osaaminen. TE-keskuksen henkilöstö seuraa koulutustilaisuuksia säännöllisesti ja arvioi koulutuksen tasoa, minkä lisäksi pyydetään myös asiakaspalautetta koulutuksen onnistumisesta. Myös konsulttipalvelut hankitaan kilpailutuksella osaaviksi arvioiduilta konsulteilta. Tuotteistettujen neuvontapalveluiden tekijäksi pääsee vain osallistumalla tuotekoulutukseen ja tekemällä näytetyön hyväksytysti.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten alkaville yrityksille suunnatun palvelutarjonnan tuloksellisuus on kauppa- ja teollisuusministeriön antamien tietojen mukaan välittömien asiakaspalautteiden sekä vuosittaisten laatumittausten perusteella keskimäärin hyvää tasoa. Tyytyväisimpiä palautteen antajat ovat olleet alkaville yrityksille tarkoitettuihin tuotteistettuihin asiantuntijapalveluihin. Vuoden 2005 palautteissa kaikkien TE-keskusten keskiarvo oli kouluarvosanoilla (4–10) mitattuna 8,1.

Uusyrityskeskusten palvelut

Uusyrityskeskusten tarjoama alkavien yritysten neuvonta poikkeaa vastaavasta muusta neuvonnasta siinä, että neuvonnassa siirretään toimivien yritysten asiantuntemusta ja kokemusta aloittaville yrittäjille. Uusyrityskeskuksissa on laatusertifioitu neuvontaprosessi (ISO 9001/2000), johon kuuluu 1 300 asiakkaiden neuvontaan osallistuvaa yrityselämän asiantuntijaa. Asiantuntijat ovat uusyrityskeskuksen toimitusjohtajan nimeämiä vapaaehtoisia neuvontatyötä tekeviä henkilöitä. Uusyrityskeskusten yhteistoimintajärjestön Suomen Jobs and Society ry:n mukaan laatusertifiointi on varmistanut neuvonnan aiempaa tasaisemman laadun uusyrityskeskuksissa.

Uusyrityskeskusten neuvonta keskittyy yrityksen elinkaariajattelun pohjalta yrityksen perustamistapahtuman molemmille puolille. Tarjolla olevia palveluja ovat yrittäjiksi aikovien yrittäjävalmiuksien ja yritysideoiden arviointi, liikeideoiden kehittäminen asiantuntijaverkoston avulla, rahoituslausuntojen ym. lausuntojen antaminen esim. työvoimatoimistolle tai Finn-

veralle sekä aloittaneiden yrittäjien jatkoseuranta. Mahdollisesti tarjolla olevia lisäpalveluja voivat olla mm. yrittäjyyskasvatus, yrittäjäkummitoiminta ja yritysideapankki.

Tavoitteena uusyrityskeskusten neuvonnassa on varmistaa perustettavien yritysten elinkelpoisuus ja liiketoiminnan kannattavuus. Tästä syystä yli puolet neuvontaan tulevista yritysideoista karsiutuu. Uusyrityskeskusten neuvontamalli tuottaa keskimääräistä elinvoimaisempia yrityksiä, sillä uusyrityskeskusten asiakkaiden perustamista yrityksistä 80 % on toiminnassa viisi vuotta perustamisen jälkeen, kun keskimääräinen viiden vuoden eloonjäämisaste on vain 50 %. Suomen Jobs and Society ry:n mukaan vuosittaisten asiakastyytyväisyystutkimusten perusteella asiakkaat ovat erittäin tyytyväisiä uusyrityskeskuksista saamaansa neuvontaan. Kouluarvosanoin mitattuna asiakaspalvelu on keskimäärin lähes 9. Yksi keskeinen syy uusyrityskeskusten menestykselle alkavien yritysten tukemisessa on Helsingin seudun kauppakamarin mukaan luottamuksellisen konsultointisuhteen rakentuminen.

Palveluiden vahvuudet ja heikkoudet sekä kehittämistarpeet

Aloittaville yrittäjille tarkoitettujen työvoima- ja elinkeinokeskusten palvelujen vahvuustekijäksi TE-keskukset itse nimeävät palveluverkoston kattavuuden. Toisaalta, ongelmaksi voi tällöin asiakkaan kannalta muodostua se, ettei runsaasta palvelutarjonnasta löydykään helposti omaan tarpeeseen parhaiten soveltuvaa palvelua, vaan palvelut jäävät epäselviksi. Myös TE-keskuksen neutraali asema ja asenne ovat vahvuuksia. Asiakkaat luottavat julkishallinnon toimijaan.

Palvelujen heikkoutena TE-keskukset pitävät rahoituksen lyhytjänteisyyttä, joka on seurausta projektiperustaisesta toiminnasta. Uudenmaan TE-keskus esittääkin, että pitkäjänteisemmän toiminnan etujen saavuttamiseksi täysimääräisinä tulisi palvelutuotannon rahoitus vakiinnuttaa tekemällä nykyiseen yritystukilainsäädäntöön tarvittavat muutokset. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että se mahdollistaisi palvelutuotannon rahoituksen jatkuvana toimintana kansallisella rahoituksella, esim. valtionavustuksina. Nykyisellään rahoitus on varsin sekalaista: osa palveluista tuotetaan kansallisella rahoituksella ja osa esim. ESR-projektirahoituksella. Rahoituksen pätkittäisyys haittaa TE-keskuksen mukaan mm. toimijoiden sitouttamista ja pidempiaikaisten kehittämishankkeiden toteuttamista.

Muita ongelmallisia tekijöitä sisältyy Uudenmaan TE-keskuksen näkemyksen mukaan yritysideoihin, painopisteisiin, resursointiin sekä erityisasiantuntijatarpeisiin. Yritysideoiden osalta olisi tärkeää saada kaikki ihmisten mielissä liikkuvat ideat liikkeelle ja rohkaista ihmisiä tuomaan ideansa julki, sillä uusien yritysten syntymisen kannalta hyvät yritysideat ovat ensiarvoisen tärkeitä. Uudenmaan TE-keskus peräänkuuluttaakin yrittäjyyspolitiikan lisäksi toteuttamiskelpoista pienten ja keskisuurten yritysten valtakunnallista strategiaa, jota TE-keskukset toteuttaisivat ja koordinoisivat omilla alueillaan. Yrittäjyyden edistämiseksi ja uusien yritysten perustamisen tehostamiseksi tulisi palvelutuotannon vastata entistä paremmin todelliseen kysyntään. Painopistettä tulisi muuttaa ja palvelut tuottaa vastaamaan asiakkaiden aitoihin tarpeisiin. Lisäksi resursseja olisi suunnattava ja mitoitettava siten, että uutta yritystoimintaa syntyy siellä, missä sen syntymiselle on luontaisia edellytyksiä. Ongelmia aiheutuu aika ajoin myös silloin, kun yritys tarvitsee hyvin erikoistunutta asiantuntija-apua. Vaikeuksia tuottavat sekä asiantuntijan löytäminen että hankintalainsäädännön mukaan toimiminen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö pitää työvoima- ja elinkeinokeskusten alkaville yrityksille suunnatun palvelutarjonnan osalta kehittämiskohteina mm. tarjonnan parempaa kohderyhmäkohtaista profilointia, asiakaslähtöistä palvelua virkamiesmäisyyden sijaan sekä TE-keskusten eri osastojen välisen yhteistyön ja koordinoinnin kehittämistä palvelutarjonnan suunnittelussa ja kohdentamisessa.

Uusyrityskeskusten palvelujen vahvuudeksi Etelä-Pohjanmaan Uusyrityskeskus Neuvoa-antava nimeää palvelujen maksuttomuuden, helppokäyttöisyyden sekä saatavuuden. Toimintaa ei leimaa viranomaislähtöisyys, vaan vahva laatuajattelu ja motivaatio tehdä työtä, jonka hyödyllisyy-

teen uskotaan. Vahvuudeksi katsotaan myös uusyrityskeskusten oma osaaminen yrityksen perustamiseen liittyvissä asioissa sekä vahva taustaorganisaatio ja asiantuntijaverkosto.

Uusyrityskeskusten heikkoutena on puolestaan resurssien puute. Suomen Jobs and Society ry nostaa esiin neuvontapalvelujen rahoituksessa käytettävän lyhytaikaisen hankerahoituksen ongelmat, kuten toiminnan lyhytjänteisyyden: esim. yksittäisen uusyrityskeskuksen on ryhdyttävä hakemaan ja neuvottelemaan seuraavan vuoden rahoituksesta jo edellisen vuoden puolivälissä ja kehitettävä pakon edessä erilaisia hankkeita, vaikka harjoittaakin samaa perustoimintaa vuodesta toiseen. Hankerahoituksen haittapuolena on Suomen Jobs and Society ry:n mukaan myös se, että se johtaa eri toimijoiden reviiriajatteluun, joka vaikeuttaa yhteistyötä asiakkaan parhaaksi.

Palvelujen tuottajatahoa yksilöimättä Suomen Yrittäjät luonnehtii aloittavalle yrittäjälle suunnattujen palvelujen laatua ja resursointia alueellisesti vaihtelevaksi. Monilla alueilla neuvontapalvelujen laatu on kirjavaa. Lisäksi neuvonta on enimmäkseen yleisneuvontaa, eikä asiakkaan palvelussa mennä Suomen Yrittäjien mukaan riittävän syvälle liikeideoiden ja markkinaosaamisen alueilla. Sinänsä palveluja on määrällisesti riittävästi, mutta käytännössä esiintyy myös melko paljon päällekkäistä toimintaa. Palveluissa on Suomen Yrittäjien mielestä riittävästi joustavuutta ja räätälöitävyyttä asiakkaan tarpeiden mukaan. Toisaalta kaikki asiakkaat eivät edes osaa kysyä itselleen parhaiten soveltuvia palveluja.

Helsingin seudun kauppakamari nimeääkin yhdeksi kehittämistarpeeksi palveluiden markkinoinnin kehittämisen ja palveluiden ostamisen helpottamisen. Tiedottamisessa julkisista palveluista muodostetaan ehkä tahattomankin jäykkä kuva, joka vähentää palveluiden käyttöä, vaikka palveluiden toteutukseen pääsääntöisesti löytyykin joustovaraa asiakkaiden tarpeiden mukaan. Etelä-Pohjanmaan kauppakamari esittää ”sisäänheittäjiä” palveluille: mm. tilitoimistot, pankit ja verovirastot ovat tässä suhteessa keskeisessä asemassa ja niillä pitäisi olla tietoa kaikesta siitä, mitä apua ja neuvoa yrittäjäksi aikova voi saada ja missä apua on saatavilla.

Kymenlaakson kauppakamarin näkemys on kuitenkin, että alkavien yritysten suhteen asiat ovat kohtuullisen hyvin, sen sijaan jo pidempään toimineiden yritysten kasvuuralle saattamisessa ja siihen liittyvissä palveluissa on runsaasti kehitettävää. Suomen Jobs and Society ry haluaa puolestaan korostaa mikroyritysten tarpeista lähtevää palvelua ja sitä tukevan elinkeinopolitiikan tärkeyttä. Yhdistyksen näkemyksen mukaan Suomeen tarvitaan globalisaatiokehityksen rinnalle kotimaan yrittäjyyttä tukevaa elinkeinopolitiikkaa, joka huomioi nykyistä paremmin esim. jo toimivien yli 100 000 yksinyrittäjän tarpeet.

Kaiken kaikkiaan Suomen Yrittäjien mukaan uusyrityskeskukset näyttäisivät toimivan joustavammin ja laadukkaammin kuin työvoima- ja elinkeinokeskukset. Myös Helsingin seudun kauppakamari toteaa uusyrityskeskusten asiakkaina olleilla yrittäjillä olevan parhaat kokemukset.

Yrityssuomi.fi

Omatoimista asioiden selvittämistä varten on Internetissä yrityssuomi.fi-portaalissa alkavien yritysten tarpeisiin kehitetty Yrityksen perustajan info -osio, josta löytyvät tärkeimmät yrityksen perustamiseen liittyvät tiedot. Portaaliin sisältyy myös palveluhakemisto. Se on yrityksille, yrittäjille ja yrittäjäksi aikoville tarkoitettu hakupalvelu, jossa on n. 2 000 julkisen yrityspalveluorganisaation ja elinkeinoelämän järjestön yhteys- ja palvelutiedot. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan yrityssuomi.fi-portaalin kehittämistä jatketaan edelleen ja käyttäjämäärien arvioidaan lähivuosina kasvavan merkittävästi portaalin laajenevan sisällön ja sähköisen asiakaspalvelun myötä. Tällä hetkellä Yrityksen perustajan info -osiota käytetään kuukausittain jo yli 20 000 kertaa.

Palvelujen käyttäjien tarpeet

Yritystoimintaa aloittaessaan alkava yrittäjä hakee apua prosessin eri vaiheissa hyvin erilaisiin asioihin: yrityksen perustamista harkitseva hakee tietoa, jonka pohjalta hän voi arvioida, kannattaako yritystä perustaa, varsinaisessa yrityksen perustamisvaiheessa oleva tarvitsee usein apua perustamismuodollisuuksien täyttämisessä ja jo yritystoi-

minnan aloittanut hakee puolestaan tukea liiketoimintaosaamisen kokonaiskehittämiseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa yrittäjäksi aikovien henkilöiden hallitsevan yleensä hyvin oman ammattialansa osaamisen. Sen sijaan yrityksen perustamisen lakisääteisiin velvoitteisiin sekä yritystoiminnan suunnitteluun ja sen eri osa-alueiden hallintaan liittyvä osaaminen on vieraampaa. Myös Helsingin seudun kauppakamari luonnehtii aloittavia yrittäjiä asiantuntijoiksi, jotka perustavat oman alansa erikois-osaamista edellyttäviä yrityksiä. Tällaisilla yrittäjillä on toimialatuntemus ja palveluiden tuottamisosaaminen melko hyvin hallinnassa. Sen sijaan keskeisiä tiedollisia ja taidollisia puutteita esiintyy esim. markkinatutkimusten, markkinoinnin, jakelukanavien hallinnan tai sopimusjuridiikan kanssa, ja tästä syystä yrittäjät kaipaavat apua juuri näihin asioihin.

Etelä-Pohjanmaan Uusyrityskeskus Neuvoa-antavan kokemuksen mukaan aloittavien yrittäjien tiedolliset ja taidolliset puutteet liittyvät yleensä kannattavuuden arviointiin, rahoitukseen, yrityksen vakuutuksiin, yritysmuotoihin, verotukseen sekä yrityksen perustamistoimiin. Suomen Yrittäjien mukaan aloittavat yrittäjät hakevat apua etupäässä hyvin teknisiin asioihin, kuten esim. yritysmuodon valintaan liittyviin seikkoihin sekä taloushallintoon ja verotukseen liittyviin kysymyksiin. Todellinen ongelma näyttäisi kuitenkin olevan ennemminkin siinä, mistä löytyy maksavia asiakkaita. Liiketoimintaidean ja markkinaosaamisen kehittäminen on Suomen Yrittäjien mielestä olennaisinta aloittavien yrittäjien neuvonnassa.

Yrittäjän sukupuolella, koulutuksella ja yrittäjyyskoulutustaustalla näyttäisi olevan merkitystä neuvontapalveluiden käytön aktiivisuudelle yritystoiminnan alkuvaiheessa. Muita enemmän neuvontapalveluja käyttävät tutkimuksen mukaan miesyrittäjät, korkeammin koulutetut sekä yrittäjyyskoulutukseen osallistuneet. (Uusien ja vähän aikaa toimineiden mikroyritysten neuvontapalvelut, KTM 23/2004.)

Suomessa perustetaan vuosittain keskimäärin n. 25 000 uutta yritystä. Vuonna 2005 työvoima- ja elinkeinokeskusten järjestämistä 75 000 pk-yritysten osaamisen kehittämisen henkilökoulutuspäivästä noin viidennes painottui yrittäjyyden ja uusperustannan edistämiseen. Samana vuonna alkavien ja nuorten yritysten tarpeisiin suunniteltuihin tuotteistettuihin asiantuntijapalveluihin osallistuin noin tuhat yritystä. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen TE-keskuksen alueella vuosittain arviolta 700 henkilöä perustaa ensimmäistä kertaa yrityksen. Näistä alkavista yrittäjistä noin puolet käyttää TE-keskuksen palveluita. TE-keskuksen arvion mukaan koko seudullisen palveluverkoston palveluiden käytön ulkopuolelle jää vain pieni osa yrityksistä, arviolta 10–20 %. Uusyrityskeskuksissa kävi v. 2005 yhteensä 13 433 asiakasta ja uusyrityskeskusten avulla perustettiin 5 815 uutta yritystä.

Useimmiten neuvontapalveluiden käytön esteeksi ilmoitetaan palveluiden heikko tunnettuus ja liian korkea hinta sekä palvelujen kokeminen tarpeettomiksi. Palveluiden tunnettuuden osalta ei kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan ongelmana liene niinkään se, että palveluista ei tiedotettaisi riittävästi, vaan pikemminkin palvelutarjonnan runsaus ja sirpaleisuus. Helsingin seudun kauppakamari kuitenkin huomauttaa, ettei palveluiden huono tunnettuus parane pelkästään tuotevalikoimaa kehittämällä, vaan tarvitaan myös palveluiden markkinointia ja palveluiden hyötyjen konkreettista osoittamista.

Suomen Yrittäjien mukaan yksi este yrittäjien oman osaamisen kehittämisessä on ammatillisen lisäkoulutuksen kiintiöinti erityisesti oppisopimuskoulutuksessa. Kiintiöitä pitäisi kasvattaa voimakkaasti yrittäjien osalta.

Yrityksen eloonjäämisen kannalta kriittisintä aikaa ovat sen ensimmäiset toimintavuodet, joita kutsutaankin kuolemanlaaksovaiheeksi. Useissa saaduista selvityksistä tuodaan ongelmana esiin hiljattain aloittaneiden, kuolemanlaaksossa olevien yritysten seurannan ja neuvonnan puute. Esimerkiksi sekä Uudenmaan että Kaakkois-Suomen TE-keskuksesta puuttuu tällä hetkellä kattava seurantajärjestelmä vähän aikaa sitten yrityksen perustaneille. Vain starttirahaa saaneiden yritysten käynnistymistä seurataan nykyisin järjestelmällisesti. Sen sijaan Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksessa on vuosittain järjestetty seminaarisarja Yritystoiminnan aakkoset hiljattain yrittäjäksi ryhtyneille ja parhaillaan on suunnitteil-

la erityiset ns. jälkihoitoillat. Työvoima- ja elinkeinokeskuksilla on ollut noin kymmenen vuoden ajan valtakunnallisesti käytössä PostStart-niminen tuotteistettu palvelu yritystoiminnan käynnistämisen varmistamiseen. Tässä konsultointipalvelussa on ollut tarkoituksena varmistaa, että yritystoimintaa käynnistettäessä on kaikki oleelliset asiat otettu huomioon ja hoidettu. PostStart-tuote kuitenkin poistettiin palveluvalikoimasta v. 2005 sen hyvin vähäisen kysynnän vuoksi.

Myös selvityksessä KTM 23/2004 todettiin julkisten neuvontapalveluiden tämän hetken merkittävimmäksi puutteeksi se, että juuri toimintansa aloittaneille yrityksille ei tarjota palveluja riittävän aktiivisesti, vaan neuvonnan piiriin hakeutuminen jätetään pääasiassa yrittäjän vastuulle. Juuri yrityksensä perustaneella ei kuitenkaan aina ole kykyä tunnistaa neuvontatarvetta ja kykyä hakea apua, koska aika ja energia kuluvat yritystoiminnan arjessa selviämiseen. Julkisten toimijoiden vähäinen aktiivisuus tässä asiassa johtuu osaltaan sekä resurssien että selkeän työnjaon puutteesta. Silloinkin, kun julkiset toimijat ottavat yhteyttä, ongelmana on se, että yhteydenotot kasaantuvat tiettyihin yrityksiin ja kiinnostus kohdistuu lähinnä vain niihin asioihin, joihin kyseisellä toimijalla itsellään on tarjota palveluja.

Etelä-Pohjanmaan kauppakamarin näkemyksen mukaan alkavan yrittäjän neuvonnan ja tukiverkoston pitäisi ulottua noin viiden vuoden päähän yrityksen perustamisesta eikä toimia niin kuin nykyjärjestelmässä, jossa kiinnostus yrittäjään lopahtaa liiketoimintasuunnitelman valmistuttua ja mahdollisen avustuksen tultua myönnetyksi.

Uusyrityskeskusten neuvonnan laatujärjestelmä sisältää ohjeet jälkiseurannasta ja jatkoneuvonnasta. Sen mukaan yrityksen perustaneiden seuranta jatkuu kahden vuoden ajan yrityksen perustamisesta. Vuosittain tapahtuvassa seurannassa selvitetään, miten yritystoiminta on lähtenyt liikkeelle, mikä on ollut uusyrityskeskuksen neuvonnasta koitunut todellinen apu sekä mitä ongelmia mahdollisesti on menestymisen tiellä. Tarvittaessa aloittaneille yrittäjille annetaan heidän tarpeistaan lähtevää jatkoneuvontaa. Käytännössä kuitenkin esim. Etelä-Pohjanmaan Uusyrityskeskus Neuvoa-antava toteaa, ettei se pysty auttamaan asiakkaitaan aloittavien yritysten jatkohoidossa resurssipulan vuoksi. Suomen Jobs and Society ry:n mukaan joissakin uusyrityskeskuksissa on pystytty hankerahoituksella toteuttamaan juuri perustettujen yritysten proaktiivista seurantaa.

Yrittäjyyskasvatus ja -koulutus

Yrittäjyyskasvatuksella on hyvin merkittävä rooli yrittäjyysasenteiden muodostumisessa ja muokkaamisessa. Yrittäjyyskasvatuksen ja -koulutuksen keinoin lisätään kansalaisten valmiuksia ryhtyä halutessaan yrittäjiksi. Etelä-Pohjanmaan ja Helsingin seudun kauppakamarien luonnehdintojen mukaan yrittäjyyskasvatuksen tavoitteena ei ole kasvattaa yrittäjiä vaan ihmisiä, joilla on omakohtainen ja oikea käsitys yrittäjyydestä, itsestään ja suhteesta tähän työnteon muotoon. Tarkoituksena on lisätä lasten ja nuorten sekä nuorten aikuisten yrittävyyttä eli yrittäjämäisiä persoonallisuuden piirteitä ja käyttäytymismalleja. Yrittäjyyden kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet kuten luovuus, aloitteellisuus ja hyvä arvostelukyky voivat olla hyödyksi kenelle tahansa niin työelämässä kuin elämässä muutoinkin.

Yrittäjyyskasvatuksen keskeinen tavoite on lisätä yrittäjyyden houkuttelevuutta yhtenä uravaihtoehtona ja vaikuttaa sitä kautta myös asenteisiin. Yrittäjyysteemaan keskittyneen vuoden 2004 nuorisobarometrin mukaan nuorten asenne yrittäjyyttä kohtaan on suhteellisen arvostava: yrittäjyyttä pidetään tuottavana mutta myös vaativana toimintana. Nuorten aikomukset ryhtyä itse yrittäjäksi ovat laimeita, sillä vain joka kymmenes nuorisobarometriin osallistunut suunnitteli perustavansa oman yrityksen lähitulevaisuudessa. Yrittäjäperheiden lapsilla perustamisaikeet olivat hieman yleisempiä, sillä heistä 17 % suunnitteli perustavansa yrityksen. Nuorisobarometrin tulosten perusteella yrityksen perustamisaikeet ovat huipussaan melko nuorella iällä, 25. ikävuoden tietämissä. Melkoinen osa aikomuksista katoaa 30. ikävuoteen mennessä. (Oman elämänsä yrittäjät? Nuorisobarometri 2004.)

Opetusministeriön laatimat yrittäjyyskasvatuksen uudet linjaukset ja toimenpide-

ohjelma hyväksyttiin v. 2004. Yrittäjyyskasvatuksen linjaukset ja toimenpideohjelma (Opetusministeriön julkaisuja 2004:18) on keskeinen osa hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelman toteutussuunnitelmaa. Yleisinä tavoitteina ovat myönteisen yrittäjyyskulttuurin ja asenneilmapiirin kehittäminen, uuden yritystoiminnan käynnistämisen ja innovaatiotoiminnan edistäminen, toimivien yrittäjien ja heidän yritystensä kehittäminen sekä sukupolvenvaihdosten tukeminen. Yrittäjyyskasvatuksen toimenpidelinjausten toteutus ja täytäntöönpano ovat käynnistyneet perusopetuksen ja lukioiden opetussuunnitelmia uudistettaessa sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen laatiessa yrittäjyysstrategioitaan. Koulut ja oppilaitokset vastaavat yrittäjyyskasvatuksen toteuttamisesta valtakunnallisten opetussuunnitelmien ja linjausten suuntaisesti.

Opetusministeriö on asettanut v. 2002 ohjausryhmän, jonka tehtävänä on yrittäjyyden valtakunnallinen kehittäminen ja koordinointi perusopetuksen sekä lukio- ja ammatillisen koulutuksen osalta. Ohjausryhmään kuuluu keskeisten järjestöjen ja ministeriöiden edustajia ja sen työ koskee koko koulujärjestelmää. Ohjausryhmän toiminta jatkuu vuoden 2006 loppuun asti.

Perusopetus ja lukiot

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin sisältyy yhtenä aihekokonaisuutena ”osallistuva kansalaisuus ja yrittäjyys” ja vastaavasti nuorten lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteisiin ”aktiivinen kansalaisuus ja yrittäjyys”. Siirryttäessä perusopetuksessa alemmilta vuosiluokilta ylemmille ja edelleen perusopetuksesta lukioon siirtyy painopiste samalla vähitellen sisäisestä yrittäjyydestä yrittäjämäisiin toimintatapoihin ja ulkoiseen yrittäjyyteen.

Vantaan kaupungin sivistystoimen mukaan Vantaan koulut toteuttavat perusopetuksen aihekokonaisuuksia eri tavoin: koulussa voidaan järjestää teemoja aihekokonaisuuksien ympärille tai aihekokonaisuudet voidaan liittää eri oppiaineiden sisältöihin. Koulujen ja yrittäjien välinen yhteistyö on koulukohtaista. Yläkouluissa yhteistyö painottuu työelämään tutustumiseen.

Helsingissä peruskoulut tekevät yhteistyötä Helsingin yrittäjien ja kauppakamarin kanssa. Yhteistyön tuloksena on käynnistynyt viiden peruskoulun yhteistyöhanke nimeltä Koulun jälkeen innostuneena työelämään, johon sisältyy myös opettajien työelämäjaksoja. Kehittämiskohteena Helsingin kaupungin opetusvirasto näkee yritysten henkilöstön tietoisuuden lisäämisen peruskoulun työelämäjaksojen merkityksestä ja tavoitteista. Peruskoululaiset tarvitsevat aitoa yhteydenpitoa yrityksiin, jotta heille kertyy kokemusta eri ammateista sekä tietoa työelämästä ja yrittäjyydestä.

Tuoreen tutkimuksen (Perusopetuksen opetussuunnitelmauudistus 2004–2006 ja yrittäjyyskasvatuksen kehittäminen; Paikallinen opetussuunnitelmatyö yrittäjyyskasvatuksen näkökulmasta, Opetusministeriön julkaisuja 2006:22) mukaan yrittäjyyskasvatukseen on herätty perusopetuksessa, mutta sitä ei ole riittävästi huomioitu opetussuunnitelmatyössä. Noin kolmasosa kouluista näyttää vahvistaneen yrittäjyyskasvatuksen toteutusta. Yrittäjyyskasvatuksen kehittymistä on opetusministeriön mukaan haitannut yrittäjyyskasvatuksen puutteellinen tuntemus. Lisäksi opetussuunnitelmauudistus on prosessi, joka edellyttää aikaa. Opetusministeriön näkemyksen mukaan perusopetuksen yrittäjyyskasvatusta tulisi jatkossa kehittää myös siten, että otetaan paremmin huomioon opetussuunnitelman velvoite. Yrittäjyyskasvatusta tulisi edistää suunnitelmallisemmin.

Lukioissa uudistettu opetussuunnitelma mahdollistaa yrittäjyysopintojen laajentamisen aiemmasta. Helsingissä tavoitteena on lukioiden ja Helsingin seudun yritysten kiinteän yhteistyön lisääminen siten, että opiskelijoille on tarjolla vierailukäyntejä ja harjoittelupaikkoja yrityksissä. Yksikään Helsingin lukioista ei ole toistaiseksi profiloitunut yrittäjyysopintoihin.

Vastaavasti vantaalaisissa lukioissa yrittäjyyteen liittyvän opetuksen toteuttaminen vaihtelee oppiaineisiin integroinnista soveltaviin kursseihin. Joissakin lukioissa koetaan, että yrittäjyyskasvatus oli noin kymmenen vuotta sitten paremmassa asemassa kuin nyt, koska tuolloin järjestettiin erillisiä yrittäjyyskursseja historian soveltavina kursseina ja lisäksi valinnaisina opintoina ”nuori yrittäjä” -kursseja. Yrittäjyyskasvatukseen liittyvää oppimateriaalia on tullut viime vuosina runsaasti lisää ja myös sen

laatu on Vantaan kaupungin sivistystoimen mukaan parantunut.

Lähitulevaisuudessa oppiaineen ja sen opetuksen kehittämiseen vaikuttavat tarjolla olevat resurssit esim. opettajien koulutuksen, kurssitarjonnan ja oppimateriaalin osalta. Vantaan kaupungin sivistystoimen näkemyksen mukaan lukioihin olisi hyvä saada lisää konkreettista yrittäjyyskoulutusta, jossa kouluttajina toimisivat yritysmaailman käytännön asiantuntijat. Pidemmällä tähtäimellä olisi opettajien lisä- ja täydennyskoulutusta lisättävä, jotta oppilaitoksiin saataisiin tarvittava asiantuntemus.

Ammatillinen koulutus

Kaikki ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnot tuottavat valmiuksia toimia yrittäjänä. Ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelman perusteet ja perustutkinnon rakenne mahdollistavat yrittäjyyteen liittyvien opintojen sisällyttämisen joustavasti perustutkintoihin. Opiskelija voi suorittaa henkilökohtaisen opetussuunnitelman mukaisesti koko perustutkinnon yrittäjyyspainotteisesti. Joitakin ammatillisia perustutkintoja on lisäksi painotettu yrittäjyyteen liittyvillä opinnoilla huomioiden kunkin alan ammattitaitovaatimukset. Tällaisia yrittäjyyspainotteisia perustutkintoja on luonnonvara- ja ympäristöalan sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalan perustutkinnoissa. Opetusministeriö toteaa, että ammatillisessa koulutuksessa työssäoppiminen, ammattiosaamisen näytöt ja oppisopimuskoulutus vahvistavat koulutuksen työelämävastaavuutta ja samalla ne myös lisäävät yrittäjyyteen ja yritystoimintaan liittyvää osaamista.

Vantaalla ammatillisessa koulutuksessa yrittäjyystietouden käsitteleminen riippuu opetusalasta ja suoritettavasta ammatillisesta tutkinnosta. Aihetta käsitellään osin valinnaisilla kursseilla ja osin ammatillisissa aineissa läpäisyperiaatteella. Lisäksi osassa ammatillisia tutkintoja ammatillisiin perusopintoihin sisältyy yleistietoa yrittäjyydestä. Yrittäjyyskursseilla yrittäjyyttä käsitellään sekä yleisestä näkökulmasta että oman ammattialan erityisvaatimusten osalta. Valinnaisten kurssien toteutuminen riippuu niille ilmoittautuneiden opiskelijoiden määristä. Koska yrittäjyyden valinnaiset opinnot eivät ole kovin suosittuja opiskelijoiden keskuudessa, yrittäjyyskursseja toteutuu eri opetusaloilla vain noin kerran kahdessa vuodessa. Opettajien mielestä yrittäjyysopintoja ei kuitenkaan tulisi tehdä pakollisiksi, sillä vapaaehtoisille kursseille hakeutuvat opiskelijat ovat jo opinnot aloittaessaan kiinnostuneita aiheesta, mikä on tavoitteissa onnistumisen kannalta välttämätöntä.

Vantaan kaupungin sivistystoimen antaman selvityksen mukaan ammattitaitoisten opettajien saatavuus ammatillisessa koulutuksessa vaihtelee opetusaloittain. Joillakin opetusaloilla opettajina toimii entisiä yrittäjiä, joiden asiantuntemus on käytettävissä yrittäjäkurssien suunnittelussa ja opetuksessa. Kaikilla opetusaloilla näin ei kuitenkaan ole, jolloin opetus perustuu kirjalliseen ja muuhun saatavissa olevaan materiaaliin. Vantaalla ammatillisessa koulutuksessa työssäoppimiseen ja nuorten ammatillisiin näyttöihin liittyvä yhteistyö yrityselämän kanssa on tiivistä.

Vantaan kaupungin sivistystoimen näkemyksen mukaan yrittäjyyskasvatuksen opintoja tulisi lisätä ammatillisessa koulutuksessa ja niitä tulisi myös tarjota nykyistä laajempina ja syvällisempinä kokonaisuuksina. Lisäksi yrittäjyyteen liittyvää opetusta tulisi suunnata aiempaa enemmän aikuisopiskelijoille, joilla on jo työelämän kokemusta ja siten enemmän mahdollisuuksia aloittaa yritystoiminta realistiselta pohjalta.

Jo nyt on käytettävissä yrittäjän ammatti- ja erikoisammattitutkinnot, jotka ovat yrittäjille ja yrittäjäksi aikoville tarkoitettua ammatillista lisäkoulutusta. Yrittäjän ammattitutkinto on kohdennettu yritystoimintaa käynnistäville henkilöille tai muutaman vuoden yrittäjänä toimineille, joilla jo on oman alan ammattitaito. Vastaavasti yrittäjän erikoisammattitutkinto on suunnattu useamman vuoden yrittäjänä toimineille, ja siinä yrittäjältä vaadittava ammattitaito kohdistuu yrityksen toiminnan suunnitelmallisen kehittämisen hallintaan. Tutkinnon voi suorittaa n. 60 aikuisoppilaitoksessa.

Suomen Yrittäjät esittää, että yrittäjätutkintojen verkoston laajentamiseen panostettaisiin edelleen. Lisäksi se toteaa, että peruskoulun ja lukion uudet opetussuunnitelmien perusteet sekä ammatillisten tutkintojen opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet sisältävät yrittäjyyttä tyydyttäväs-

sä laajuudessa, mutta huomauttaa samalla, että yrittäjyyskasvatuksen ja -opetuksen tultua mukaan koko tutkintorakenteeseen muodostuu seuraavaksi tärkeäksi haasteeksi niiden syventäminen ja laajentaminen. Suurimpana ongelmana Suomen Yrittäjät pitää opettajien tietoja, taitoja ja asenteita toteuttaa opetussuunnitelmia. Ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan voimakasta täydennyskoulutusta. Myös Helsingin seudun kauppakamari pitää tärkeänä sitä, että huolehditaan opettajien resursseista ja mahdollisuuksista päivittää työelämätietouttaan.

Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakoulujen tutkintorakenne muuttui v. 2005 kaksiportaiseksi. Uudistuksen myötä ammattikorkeakouluissa voi suorittaa myös ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja, joiden suunnittelussa yrittäjyysosaaminen on ollut yhtenä vahvana teemana mukana. Ammattikorkeakouluissa yrittäjyyskoulutusta vahvistetaan muodostamalla opiskelijan koko opintokaaren läpäiseviä yrittäjyyspolkuja. Suurimmalla osalla ammattikorkeakouluista on oma esitai yrityshautomo tai ammattikorkeakoulu on muutoin mukana tällaisessa toiminnassa. Tavoitteena on, että opintoihin kuuluvat opinnäytetyöt kytketään työelämään ja että opiskelijat suorittavat opintoihin kuuluvaa harjoittelua pk-yrityksissä tai omassa yrityksessään.

Opetusministeriön v. 2003 tekemä yrittäjyyskysely ammattikorkeakouluille osoitti, että ammattikorkeakouluissa on laajasti tarjolla yrittäjyyttä tukevia opintoja. Projektiopintoja ja oppimisyrityksiä käytetään menetelminä yrittäjyyden tukemisessa. Yrityshautomotoiminta on ammattikorkeakouluissa runsasta. Hautomoissa on mahdollista opiskella, suorittaa harjoittelua ja laatia opinnäytetöitä.

Opetusministeriö on myös rahoittanut FINPIN-verkostoa, joka on ammattikorkeakouluympäristössä yrittäjyydestä ja sen edistämisestä innostuneiden toimijoiden yhteisö. FINPIN edistää ammattikorkeakoulujen edellytyksiä kehittää opiskelijoiden yrittäjyyttä kannattavan yritystoiminnan aikaansaamiseksi.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry:n mukaan yrittäjyyskoulutus on jo nyt integroitu varsin hyvin ammattikorkeakoulujen toimintaan. Sen kehittäminen vaatisi kuitenkin selvästi suurempaa resursointia valtiovallan taholta. Yrittäjyysopintojen määrä sekä myös suosio opiskelijoiden keskuudessa on kasvussa. Ammattikorkeakoulujen, niiden ylläpitäjien ja opetusministeriön välisissä vuosia 2007–09 koskevissa tavoitesopimuksissa määritellään yhdeksi ammattikorkeakoulujen opintojen kehittämisen painopisteeksi yrittäjyyden edistäminen. Lisäksi ammattikorkeakoulujen tuloksellisuusrahoituksen yhtenä mittana on yrittäjyys. Suomen Yrittäjät peräänkuuluttaa ammattikorkeakoulujen tulosohjaukseen mukaan otettavaksi laajasti yrittäjyyden toteuttamiseen liittyviä mittareita.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry:n mukaan yrittäjyyden edistäminen on tunnistettu ammattikorkeakoulujen piirissä erittäin keskeiseksi ja ajankohtaiseksi aiheeksi. Osoituksena tästä ammattikorkeakoulujen yhteinen yrittäjyysstrategia julkaistiin huhtikuussa 2006.

Yliopistot

Yliopistoissa yrittäjyyttä koskeva koulutus voidaan jaotella yrittäjyyden tutkimiseen ja kehittämiseen tähtäävään koulutukseen sekä koulutukseen, jolla annetaan varsinaisia yrittäjyysvalmiuksia. Nämä tukevat toisiaan ja menevät osin päällekkäinkin, mutta niillä on kuitenkin eri tavoitteet. Yrittäjyyden ja yritystoiminnan tutkimus ja siihen liittyvä koulutus kuuluvat pääasiassa kauppatieteellisille ja jossain määrin myös tekniikan alan yksiköille. Mielenkiinto niitä kohtaan on viime aikoina selvästi lisääntynyt.

Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston mukaan yritystoiminnan synnyn ja kehittymisen kannalta on oleellisen tärkeää, että kaikille yliopisto-opiskelijoille tarjotaan mahdollisuus sisällyttää tutkintoonsa yrityksen perustamiseen ja menestyksellisen toiminnan harjoittamiseen valmentavia opintoja. Tarjontaa on jo nyt yliopistoissa melko kattavasti, mutta ei vielä riittävästi varsinaisten tutkinto-opintojen osana. Ongelmana yrittäjyyskoulutuksen edistämisessä on rahoituksen lyhytjänteisyys. Jotta yrittäjyys kehittyisi toivotulla tavalla, tarvitaan Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston mukaan yritysten nykyistä vahvempaa osallistumista yliopistojen koulutus- ja tutkimustoimintaan. Lisäksi neuvosto kat-

soo, että yrittäjyyden edistämiseksi koulutuksessa olisi tärkeää, että yliopistot voisivat itse osallistua yritystoimintaan. Siihen tarvittaisiin huomattavasti nykyistä suurempi toimintavapaus.

Yliopistojen tulossopimuskaudella 2007–09 jatketaan liiketoimintaosaamisen ja yrittäjyyden ohjelmaa. Tavoitteena on tarjota opiskelijoille mahdollisuus hankkia hyvät perustiedot yrittäjyydestä, mutta myös tarvittaessa tarjota nykyistä vahvemmin yrittäjyyttä tukevaa koulutustoimintaa.

Suomen Yrittäjät peräänkuuluttaa myös yliopistojen tulosohjaukseen vahvoja yrittäjyystoimintaa arvioivia mittareita. Suomen Yrittäjien mukaan yliopistoissa annettava yrittäjyysopetus ja niissä tehtävä yrittäjyystutkimus ovat vielä hajanaisia. Joitakin yrittäjyyden hyviä käytänteitä on jo lähes kaikissa yliopistoissa, mutta toiminnan ulottaminen kaikkiin tiedekuntiin ja kaikkeen opetukseen on vielä kesken.

Myös Yrittäjyys yliopistojen tehtävänä -selvityksen johtopäätös on, että yrittäjyys on suomalaisissa yliopistoissa vielä suhteellisen marginaalinen ilmiö eikä yrittäjyyttä oikein koeta yliopistojen omimmaksi alueeksi. Keskeisessä asemassa yrittäjyyttä edistettäessä ovat avoimuus, tiedon välittyminen ja yhteistyö yliopistojen sisällä. Nykyistä selkeämpi työnjako yliopistojen välillä säästäisi niukkoja resursseja ja antaisi mahdollisuuden erityisosaamiseen perustuvaan työnjakoon. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:10.)

Opetusministeriön mukaan on tärkeää panostaa yrittäjyyskasvatuksen tutkimuksen rahoittamiseen ja tutkimusperusteisen opetuksen kehittämiseen sekä näiden vakiinnuttamiseen yliopistoissa ja tutkintorakenteissa. Lisäksi ministeriö haluaa kiinnittää huomiota yrittäjyyskasvatuksen kytkentään nykyistä paremmin osaksi opettajien peruskoulutusta.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

YRITTÄJYYSOSAAMINEN

Yrityksen perustamista harkitsevalle tai jo perustamisvaiheessa olevalle uudelle yrittäjälle on tarjolla runsaasti erisisältöisiä neuvonta-, koulutus- ja konsultointipalveluja, joista saa apua yrityksen perustamisen ongelmatilanteisiin. Palveluja tarjoavien julkisten organisaatioiden kiinnostus alkavia yrityksiä kohtaan on kuitenkin lyhytaikaista. Yritystoiminnan käynnistyttyä ei mikään palveluja tarjoava organisaatio järjestä järjestelmällistä seurantaa ja jälkineuvontaa yrityksille. Yrityksen ensimmäiset toimintavuodet ovat kuitenkin sen selviämisen kannalta kriittisimmät. Keskimäärin vain puolet perustetuista yrityksistä on toiminnassa ensimmäisten viiden vuoden jälkeen. Valtiontilintarkastajien saamien selvitysten mukaan alkavilla yrittäjillä on huomattavia puutteita mm. liiketoimintaosaamisessa ja asiakassuhteiden hoidossa. Kun sekä julkinen organisaatio että yrittäjä itse ovat tahollaan panostaneet alkavaan yritykseen, on resurssien tuhlausta jättää yritys selviytymään yksin ensimmäisistä vuosistaan. Aktiivisemmalla otteella ja palveluprosessia pidentämällä olisi mahdollista torjua hiljattain perustettujen yritysten kuolemia. Valtiontilintarkastajat katsovat, että palvelujen tarjoajaorganisaatioiden toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta olisi tärkeää saada tietoa yhteiskunnan toimesta tuettujen yritysten elinkaaren alkuvaiheista. Tällöin olisi myös mahdollisuus ajoissa auttaa yrittäjiä yritystoiminnan käynnistyttyä ilmenneissä ongelmissa niin, että yrityksen toiminta voi edelleen jatkua ja kehittyä. Seurannan järjestämistä, sen muotoja ja mahdollisuuksia tulee pohtia.

Alkavien yritysten neuvonta-, koulutus- ja konsultointipalveluja on määrällisesti paljon, sen sijaan palveluiden laatutasossa on vielä vaihtelevuutta. Runsaasta palvelutarjonnasta huolimatta hyvin erikoistuneisiin tarpeisiin on vaikea saada ammattitaitoista apua. Palvelujen ja palveluntarjoajien moninaisuuden seurauksena palveluissa on

päällekkäisyyksiä esimerkiksi työvoima- ja elinkeinokeskusten ja uusyrityskeskusten kesken. Osin tähän on vaikuttanut palvelujen samanaikainen kehittäminen valtakunnan tasolla sekä kunta- tai seutukuntatasolla ilman riittävää keskinäistä koordinointia. Lisäksi EU-projektivaroin on käynnistetty monia projekteja, jotka kilpailevat samoista asiakkaista vakiintuneiden toimijoiden kanssa. Palveluja tarvitsevalle alkavalle yrittäjälle runsas valinnanvara voi aiheuttaa epävarmuutta ja vaikeuksia löytää itselle sopivinta palvelua.

Valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä asiana sitä, että yrityspalvelujärjestelmän toimivuuteen on kiinnitetty huomiota ja että useita uudistushankkeita on käynnistetty. Alkaville yrittäjille tarjottavien palvelujen osalta on saatava aikaan työnjako- ja yhteistyöjärjestelmä niin, että käytettävissä olevat rajalliset resurssit saadaan parhaalla mahdollisella tavalla hyödyttämään yrittäjiä ja heidän tarpeitaan. Lisäksi rahoitus tulisi järjestää pitkäjänteisemmin. Nykyinen projektien kilpailu samoista asiakkaista samanlaisilla tuotteilla on epätarkoituksenmukaista hankerahoituksen käyttöä, kun toimijoita on jo muutenkin kohtuullisen paljon. Koska alkaville yrittäjille tarjottavat palvelut ovat tärkeitä ja niitä tarvitaan jatkuvasti, pitäisi ne myös saada budjettirahoituksen piiriin. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan aluetason palveluiden tuotanto on ollut liikaa tilapäisluonteiseksi tarkoitetun EU-hankerahoituksen varassa.

Jotta myös tulevaisuudessa riittäisi yrittäjyydestä kiinnostuneita kansalaisia, annetaan kouluissa yrittäjyyskasvatusta. Yrittäjyyskasvatuksen keskeinen tavoite on lisätä yrittäjyyden houkuttelevuutta yhtenä uravaihtoehtona. Yrittäjyyskasvatuksen tarkoituksena on saada lapset ja nuoret muodostamaan omakohtainen ja oikea käsitys yrittäjyydestä sekä lisätä yrittäjämäisiä persoonallisuuden piirteitä ja käyttäytymismalleja, joista on joka tapauksessa hyötyä työelämässä, ryhtyipä yrittäjäksi tai ei. Varsinaista yrittäjyyteen liittyvää koulutusta on tarjolla sekä ammatillisessa koulutuksessa että korkeakoulutuksessa. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä sitä, että yrittäjyyskasvatuksen toteuttamismahdollisuudet turvataan huolehtimalla opettajien täydennyskoulutuksesta ja työelämätietojen päivityksestä. Myös koulujen ja yritysten välisen yhteistyön lisääminen yrittäjyyskasvatuksen puitteissa on tärkeää. Asennetutkimuksen mukaan yrittäjäperheiden nuoret suhtautuvat mahdolliseen omaan yrittäjäuraan myönteisemmin kuin muut. Konkreettiset yhteydet yrittäjiin ja yrityksiin voisivat saada myös ilman yrittäjäperhetaustaa olevia nuoria harkitsemaan yrittäjyyttä yhtenä uravaihtoehtona.

HYVINVOINTI

Hoitotakuun toteutuminen

Terveydenhuollon palvelujen saatavuudessa on viime vuosina esiintynyt ongelmia. Keskeiseksi haasteeksi on muodostunut se, miten saadaan turvattua perustuslain edellyttämät riittävät palvelut kohtuuajassa asuinpaikasta, iästä ja sosiaalisesta asemasta riippumatta. Vanhat mallit eivät enää toimi, joten terveydenhuollon toimivuutta joudutaan seuraamaan, ohjausvastuuta tarkentamaan ja järjestämisvastuuta täsmentämään. Terveydenhuollon laatu pitää turvata hoidon tuloksissa, potilaiden kohtelussa sekä järjestelmän tehokkuudessa. Palvelujen saatavuuden parantamiseksi tehtiin terveydenhuollossa 1.3.2005 voimaan tullut hoitoon pääsemisen perusteita ja enimmäisaikoja koskeva uudistus (jäljempänä hoitotakuu).

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet, mitä hoitoon pääsemisen perusteita ja enimmäisaikoja koskevalla uudistuksella on saatu aikaan ja miten uudistukselle asetetut tavoitteet on saavutettu. Keskeisenä huomion kohteena on ollut se, miten hoitoon pääsy on kehittynyt ja kuinka paljon hoitojonot ovat lyhentyneet. Lisäksi on tarkasteltu sitä, millä tavoin terveydenhuollon toimintatavat ja -prosessit ovat kehittyneet, onko toiminnan tehokkuus muuttunut, miten hoitoon pääsy on toteutunut maan eri osissa, miten terveydenhuollon menot ovat kehittyneet ja miten henkilöstövoimavarat ovat palvelleet tavoitteiden saavuttamista.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet hoitotakuusta selvitykset sosiaali- ja terveysministeriöltä, Stakesilta, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääninhallituksilta, Suomen Kuntaliitolta, Helsingin ja Uudenmaan sekä Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiireiltä ja Mielenterveyden keskusliitto ry:ltä.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Seppo Niemi ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 18.10.2006.

Hoitotakuun sisältö ja toteutus

Palvelujen saatavuuden parantamiseksi tehtiin terveydenhuollossa 1.3.2005 voimaan tullut hoitoon pääsemisen perusteita ja enimmäisaikoja koskeva uudistus. Uudistus toteutettiin tekemällä muutoksia kansanterveyslakiin, erikoissairaanhoitolakiin, potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin.

Hoitotakuun mukaan asiakkaan pitäisi saada arkipäivisin virka-aikana välitön yhteys terveyskeskukseen ja kiireettömän hoidon tarpeen arviointiin terveydenhuollon ammattihenkilölle olisi päästävä kolmessa arkipäivässä yhteydenotosta. Lääketieteellisesti ja hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettuun hoitoon olisi päästävä kohtuullisessa ajassa, perusterveydenhuollossa viimeistään kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on todettu. Tämä kolmen kuukauden enimmäisaika voidaan ylittää suun terveydenhuollossa ja perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa enintään kolmella kuukaudella, jos hoidon antamista voidaan perustellusta syystä lykätä potilaan terveydentilan vaarantumatta. Erikoissairaanhoidossa hoidon tarpeen arviointi olisi aloitettava kolmessa viikossa lähetteen saapumisesta terveydenhuollon toimintayksikköön. Hoidon tarpeen arvioinnin perusteella lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettuun erikoissairaanhoitoon olisi päästävä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa tehdyn hoidon tarpeen arvioinnin perusteella tarpeelliseksi todettu hoito olisi järjestettävä hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen kolmen kuukauden kuluessa, jolleivät lääketieteelliset, hoidolliset tai muut vastaavat seikat muuta edellytä.

Jos hoitoa ei voida antaa säädetyissä enimmäisajoissa, kunnan tai kuntayhtymän olisi järjestettävä hoito hankkimalla se muilta palveluntuottajilta potilaalle aiheutuvan asiakasmaksun muuttumatta. Hoidosta päättäisi edelleenkin terveydenhuollon ammattihenkilö, viime kädessä lääkäri tai hammaslääkäri.

Kuntien ja sairaanhoitopiirien velvollisuutena on hoitotakuu-uudistuksen toteutus. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa uudistuksen ylimmästä johdosta ja valvonnasta. Stakesin vastuulla on seurantajärjestelmän rakentaminen, ja lääninhallitukset ohjaavat ja valvovat alueillaan uudistuksen toteutusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt hoitoon pääsyn enimmäisaikojen toteutumista erikoissairaanhoidossa, perusterveydenhuollossa ja suun terveydenhuollossa lain voimaantulon jälkeen syys-lokakuussa 2005 ja tammi-helmikuussa 2006. Lisäksi toukokuussa 2006 tehtiin uusi erikoissairaanhoitoa koskeva selvitys. Selvitykset on tehty vertailtavuuden vuoksi samanlaisen kyselyn avulla koko maassa. Erikoissairaanhoidossa selvitykset on tehty sairaanhoitopiireittäin ja perusterveydenhuollossa sekä suun terveydenhuollossa terveyskeskuksittain.

Seurantajärjestelmien rakentamista ovat hankaloittaneet monenlaiset erot eri yksiköiden tietojärjestelmissä. Vaikeuksia on muun ohella aiheuttanut myös se, ettei hoitoprosesseja ole aiemmin seurattu hoitotakuu-uudistuksen edellyttämästä näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön 17.5.2006 antaman selvityksen mukaan Stakesin valmistelema seurantajärjestelmä ei vielä tuota seurannassa tarvittavia tietoja.

Hoitotakuu-uudistuksen tuloksia

Perusterveydenhuolto

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kyselyjen vastaukset osoittavat, että hoitotakuu on selvästi uudistanut ja parantanut hoitoon pääsyä terveyskeskuksissa. Toimintakäytäntöjä on muutettu ja palvelua parannettu. Tuloksia on saatu keskittämällä puhelinpalveluja, kehittämällä työnjakoa ja hyödyntämällä teknologiaa. Tilanne terveyskeskuksissa on nyt merkittävästi parempi kuin ennen hoitotakuuta. Viime syksystä tilanne on edelleen hiukan parantunut, mutta täysin tavoitetta ei vielä ole saavutettu.

Maassamme neljä viidestä asuu alueella, jossa välitön yhteydensaanti terveyskeskukseen toteutuu. Enää 1 % väestöstä asuu sellaisen terveyskeskuksen alueella, jossa on jatkuvia ongelmia yhteydensaannissa. Myös ajoittaisten ongelmien määrä yhteyden saamisessa on vähentynyt syksyn 2005 tilanteeseen nähden. Ennen hoitotakuun voimaantuloa tammikuussa 2005 jopa yhteydensaannissa lähes neljä terveyskeskusta kymmenestä ilmoitti jatkuvia tai ajoittaisia ongelmia.

Hoitotakuun edellyttämä hoidon tarpeen arviointi kolmen arkipäivän kuluessa onnistuu pääsääntöisesti. Väestöstä 96 % asuu alueella, jossa hoidon tarve pystytään arvioimaan kolmen arkipäivän kuluessa. Jatkuvia ongelmia hoidon tarpeen arvioinnissa ei selvityksen mukaan enää ole. Neljä prosenttia väestöstä asuu alueella, jossa määräajan toteuttamisessa on ajoittain ongelmia. Ennen lain voimaantuloa joka kolmas terveyskeskus ilmoitti, ettei hoidon tarpeen arviointi kolmessa arkipäivässä onnistu.

Joka kolmas suomalainen saa terveyskeskuslääkärin ajan viikossa. Joka viides suomalainen asuu sellaisen terveyskeskuksen alueella, jossa lääkärin vastaanotolle pääsy venyy yli kahden viikon. Terveyskeskuslääkärivaje näkyy erityisesti Lapissa, Länsi-Pohjassa, Itä-Savossa ja Etelä-Karjalassa. Henkilöstövaje, erityisesti lääkäripula, on ratkaistava sekä osaaminen turvattava. Terveyden edistäminen ja ennaltaehkäisevä työ vaativat vahvistamista. Työtä on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan jatkettava, jotta sähköiset hoitoon pääsyn edelleen seurantajärjestelmät saadaan kuntoon.

Suun terveydenhuolto

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hoitotakuun ensimmäinen vuosi on edistänyt suun terveydenhoitoa Suomessa. Elokuusta 2005 hoitoon pääsy on nopeutunut puolessa sairaanhoitopiireistä. Välitön yhteydensaanti terveyskeskusten suun terveydenhuoltoon toteutuu nyt lähes kaikkialla. Tammikuussa 2006 ilmoitti 80 % terveyskeskuksista toteuttavansa hoitotakuun määräajat, vaikka hoidon kysyntä on kasvanut. Hammashoi-

dossa käy entistä enemmän henkilöitä, jotka eivät aiemmin ole käyneet hoidossa säännöllisesti. Yhtenäiset hoidon perusteet ovat osoittautuneet toimiviksi ja työnjakoa on kehitetty. Erityisesti suuhygienistin hoitoon on päässyt nopeasti terveyskeskuksissa, joissa suuhygienistien vastaanottoja järjestetään.

Ministeriön mukaan suun terveydenhuollossa on edelleen myös ongelmia. Toimintatapojen ja työnjaon kehittämisen lisäksi tarvitaan myös riittävä määrä hoitohenkilöstöä. Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt hammaslääkärikoulutuksen lisäämistä.

Erikoissairaanhoito

Hoitotakuu on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lisännyt tasa-arvoa erikoissairaanhoidon palvelujen saamisessa. Potilaat pääsevät hoitoon sujuvammin ja oikea-aikaisemmin kuin ennen. Hoitotakuun myötä myös väestöryhmien väliset terveyserot kaventuvat.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan muutos on sysännyt liikkeelle toimintatapojen uudistamisen aallon, joka hyödyttää sekä asiakkaita, kuntia ja kuntayhtymiä että veronmaksajia. Neljä sairaanhoitopiiriä on käytännössä jo päässyt kokonaan eroon yli kuuden kuukauden hoitojonoista. Kesäkuun 2006 loppuun mennessä valtaosan sairaanhoitopiireistä pitäisi olla samassa tilanteessa.

Jonoissa on kuitenkin vielä paljon ortopedisiä hoitoja tarvitsevia sekä kuulonhuoltopalveluita odottavia iäkkäitä henkilöitä. Näillä aloilla koulutusta on ministeriön mielestä lisättävä. Lisää osaajia tarvitaan myös plastiikkakirurgiaan ja käsikirurgiaan.

Toukokuussa 2006 tehdyn kyselyn mukaan sairaaloiden yli kuuden kuukauden mittaiset hoitojonot ovat lyhentyneet vuodenvaihteesta toukokuun loppuun mennessä runsaasta 20 000 potilaasta vajaaseen 13 000:een. Vaikka jonot ovat lyhentyneet, on jonojen lyhentymisvauhti kuitenkin hidastunut. Ongelmallisimmat erikoisalat ovat edelleen kuulon huolto, ortopedia, käsikirurgia ja plastiikkakirurgia.

Sairaanhoitopiirien arvion mukaan vuoden 2006 lopussa yli puoli vuotta hoitoa jonottaneita on edelleen n. 3 000. Etelä-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Lapin, Etelä-Savon ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiireissä yli kuusi kuukautta hoitoa jonottaneita on alle 100. Väkilukuun suhteutettuna eniten yli kuusi kuukautta hoitoa jonottaneita on Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä ja Kainuun maakunnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on edellyttänyt Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriltä ja Kainuun maakunnalta vuoden 2006 syyskuuhun mennessä sitovaa suunnitelmaa siitä, miten hoitojonot saatetaan lainmukaisiksi ensi tilassa.

Nuorten mielenterveyspalvelut

Sairaanhoitopiireille lähetetyssä kyselyssä on painotettu erityisesti hoitoon pääsyä psykiatrisissa sairauksissa. Ministeriön mukaan on edelleen lapsia ja nuoria, jotka ovat jonottaneet määräaikoja pidempään psykiatrista hoitoa vuodeosastoille.

Eri tahojen näkemyksiä hoitotakuun toteutumisesta

Lääninhallitukset

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan hoitotakuun toteutuminen on ollut ongelmallisinta erikoissairaanhoidossa eräillä, lähinnä kirurgian erikoisaloilla sekä suun terveydenhuollossa. Kirurgian alalla käsikirurgia ja ortopedia sekä plastiikkakirurgia ovat huonoimmin pystyneet toteuttamaan tavoitteet, mikä johtuu osin kysynnän lisääntymisestä, osin koulutettujen kirurgien ja myös hoitohenkilökunnan puutteesta. Tekonivelleikkausten osalta jonot ovat em. syistä jopa kasvaneet lähinnä Varsinais-Suomessa. Joissakin läänin sairaanhoitopiireissä silmä-, lähinnä kaihileikkausjonot ovat edelleen ongelma. Myös koulutetuista kuulonhuoltajista on pula, eikä Käypä hoito -suositusten mukaisia kuulolaitesovituksia ei ole saatu toteutetuiksi (Satakunta), vaan jonot ovat kasvaneet jopa parin vuoden tarvetta vastaaviksi.

Terveyskeskusten toiminta on Länsi-Suomen lääninhallituksen mielestä jäntevöitynyt lähinnä yhteyden saamisessa ja yhteydenpidon kirjaamisessa. Välitön yhteyden saaminen terveyskeskukseen virka-aikana ja hoidon tarpeen arviointi kolmessa päivässä toteutui yli 90 %:ssa terveyskeskuksista, poikkeuksena Keski-Suomi, jossa on esiintynyt ongelmia edelleen.

Suun terveydenhuollossa ongelmia on aiheuttanut palveluiden kysynnän kasvu. Ongelma on esiintynyt lähinnä suurissa asutuskeskuksissa, jossa väestö on siirtynyt yksityiseltä sektorilta terveyskeskusten palvelujen käyttäjiksi halvempien maksujen takia.

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan hoitotakuun kehitys läänin alueella on ollut hitainta Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirissä. Eniten jonoja on lukumääräisesti lyhennetty Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä. Kymenlaakson sairaanhoitopiirissä on päästy keväällä 2006 hoitotakuutavoitteeseen, ja Etelä-Karjalan sekä Päijät-Hämeen sairaanhoitopiireissä hoitotakuu toteutuu kokonaisuudessaan lähiaikoina. Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirissä ei ole erillisen määrärahan saamisesta huolimatta saatu palkattua tarpeeksi henkilökuntaa hoitojonojen lyhentämiseksi.

Perusterveydenhuollossa on panostettu erityisesti puhelinpalveluun. Tämän lisäksi työnjakoa lääkäreiden ja hoitohenkilökunnan kesken on tarkennettu ja laadittu alueellisia hoito-ohjelmia. Lääninhallituksen mukaan terveyskeskuksissa on lääkäripalveluja ulkoistettu enenevästi lääkäripulan vuoksi ja pelkona on, että myös hoitajapalveluja tullaan jatkossa ulkoistamaan. Tämä on aiheuttanut ongelmia hoitotakuun toteutumisessa sekä myös ns. virkalääkärin tehtävien hoidossa. Erikoissairaanhoidossa puutetta on ollut erityisesti psykiatripalveluista.

Suomen Kuntaliitto

Kuntaliitto korostaa, että hoitotakuu-uudistus on ollut paljon laaja-alaisempi kuin vain erillisrahoituksella toteutettu jonojen purkuhanke. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaava rooli, Stakesin seurantatehtävä ja lääninhallitusten ohjaus- ja valvontatehtävä ovat toteutuneet aikataulu ja voimavarat huomioon ottaen tyydyttävästi lukuun ottamatta Stakesille vastuutettua taloudellisten vaikutusten seurantaa. Hoitotakuun taloudellisten seuraamusten arvioinnin viivästyminen tulee todennäköisesti vaikeuttamaan tarkkojen havaintojen ja johtopäätösten tekemistä.

Liiton mielestä on tärkeää, että terveyskeskukset, sairaanhoitopiirit ja sairaalat saavat käyttöönsä ajantasaiset tiedot jonottajista ja jonottajien määristä. Palvelut tuotetaan paikallisesti, seudullisesti ja alueellisesti. Samalla tavalla niitä myös johdetaan ja toteutumista seurataan. Tärkeintä on, että kunnan, seudun ja alueen väestölle, henkilökunnalle ja päättäjille tiedot raportoidaan säännöllisesti. Kuntaliitto haluaa lisäksi korostaa, että mahdollisimman reaaliaikaiseen keskeisen seurantatiedon keräämiseen ja raportointiin Stakesin toimesta olisi päästävä mahdollisimman pian.

Kuntaliitto kokosi sairaaloiden ja sairaanhoitopiirien vuosikatsauksissaan raportoimista jonotusajoista ja jonottajien määristä tiedot vuodelta 2005 ja tilanteesta 31.12.2005. Ensikäynnille odottaneiden määriä ja odotusaikoja koskevia tietoja, joita vertailtiin vuoteen 2004, saatiin 10 sairaalasta. Näissä n. 10 % asiakkaista oli vuoden loppuun mennessä odottanut yli kuusi kuukautta. Toteutunutta ensikäyntiä oli viime vuoden aikana odottanut kuusi kuukautta n. 11 % asiakkaista. Jos muiden sairaaloiden tilanne oli vuoden 2005 joulukuun lopussa samansuuntainen kuin tiedon raportoineissa 12 sairaalassa, olisi ensi käyntiä viime vuonna odottanut runsaat 80 000 potilasta. Naistentaudeissa, korva-, nenä- ja kurkkutaudeissa ja lastentaudeissa kauan odottaneiden osuus oli muita pienempi. Ortopediassa, kirurgiassa ja yksittäisten sairaaloiden erikoisaloilla oli ensikäyntiä yli kuusi kuukautta odottaneiden osuus merkittävä.

Vuoden 2004 lopun jälkeen tilanne on parantunut erittäin merkittävästi silmäkirurgiassa, huomattavasti ortopediassa ja oleellisesti kaiken kaikkiaan. Ortopedisiin leikkauksiin oli edelleen odottajia suhteellisesti muita enemmän ja pisimmät odotusajat. Gynekologiassa sekä korva-, nenä- ja kurkkutaudeissa tilanne on parempi kuin kirurgiassa.

Keskussairaaloihin leikkaukseen odottavien määrä väheni 1,6 kertaa niin paljon kuin leikkausten määrä kasvoi. Syitä tähän olivat leikkausjonojen läpikäynti, uudet hoitopäätökset yhtenäistetyillä hoitoindikaatioilla, leikkausten määrän lisäys, leikkausten osto ulkopuolelta ja hoitotakuun tuoma varmuus päästä hoitoon ilman 1–3 vuoden päähän ulottuvaa ennakointia.

Liiton mielestä on todennäköistä, että osa leikkausjonojen purkuun tarvittavasta kapasiteetista jää ainakin joksikin aikaa sairaanhoitopiirien käyttöön ikääntyvän väestön

hoidon tarvetta tyydyttämään. Kokonaisuutena jonojen hallinta ei vielä ole tasapainossa, koska pisimpään odottaneiden hoitoon keskittyminen on mitä ilmeisimmin synnyttänyt kapeikkoja muualle hoitoketjuihin. Jonojen hallinnan keskitetyn seurannan ja vertaisarvioinnin aikaansaaminen on edellytys sille, että tarvetta vastaava resursointi toteutuu pitkällä aikavälillä oikeudenmukaisesti koko maassa.

Hoitotakuun kokonaisvaikutukset hallinnonalan työ- ja ohjauskulttuuriin ovat Kuntaliiton mukaan olleet myönteisiä. Jatkossa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei mittaus- ja seurantajärjestelmien keskittyminen hoitotakuun määräaikoihin perusteetta vääristä toimintaa esim. terveyden edistämisen, moniongelmaisten potilaiden hoidon järjestämisen ja päivystyspalvelujen kustannuksella.

Vuosia jatkunut kunnallisten sairaaloiden erikoislääkärivaje ja -pula on useimmissa sairaaloissa keskeisin syy ensikäyntien ja leikkausten pitkiin odotusaikoihin. Erikoisaloista suhteellisesti suurin vaje on jo vuosia ollut lasten- ja nuortenpsykiatriassa, mikä luonnollisesti on vaikuttanut ja vaikuttaa palvelujen odotusaikoihin ja palvelujen riittävyyteen. Vastaavasti pula kuulontutkijoista on ollut syy liian pitkiin kuulon kuntoutuksen odotusaikoihin eräissä sairaaloissa. Kuulontutkijoiden lisätty koulutus ja valmistuminen ovat tosin parantaneet tilannetta.

Sairaanhoitopiirit

Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin mukaan sen käyttämä potilastietojärjestelmä (Effica) ei mahdollista täsmällisen tiedon tuottamista hoitotakuun toteutumisesta. Käytännössä sairaanhoitopiirissä on jouduttu toteuttamaan manuaalisesti hoitotakuun seuranta osastosihteerien, osastonhoitajien ja vastaavien lääkärien toimesta, jotta luotettavaa tietoa voidaan saada. Niin kutsutussa Proxit-hankkeessa (8 sairaanhoitopiirin yhteishanke) pyritään tämä asia ratkaisemaan vuoden 2006 aikana yhteistyössä Stakesin kanssa.

Sairaanhoitopiirissä oli yli kuusi kuukautta hoitoarvioon ja hoitoon jonottaneita potilaita 1 900 lokakuussa 2002. Joulukuussa 2005 vastaava luku oli 399. Yli kuuden kuukauden jonotusaika ylittyi ortopedisessä kirurgiassa ja kuulontutkimusyksikössä. Kokonaisuudessaan hoitojonot ovat merkittävästi lyhentyneet. Toukokuussa 2006 ongelmia oli enää ortopedisessä kirurgiassa. Yli kuusi kuukautta tekonivelleikkauksiin odottaneita oli 40.

Hoitotakuun tullessa voimaan sairaanhoitopiirissä tehtiin kaikilla erikoisaloilla selvitys potilaista, jotka odottivat leikkauksiin tai hoidon arvioon. Ilmeni, että osa potilaista ei enää ollut kiinnostunut hoidosta (parantuneet itsestään) tai olivat hoidattaneet asian muualla. Valtakunnallisesti sovitut hoitokriteerit otettiin käyttöön. Nämä toimenpiteet lyhensivät selvästi jonoja.

Operatiivisessa kirurgiassa on panostettu yhä enemmän päiväkirurgiaan. Keskussairaalan ensikäyntien määrää on pyritty systemaattisesti lisäämään kokonaiskäyntimäärän pysyessä ennallaan. Operatiivisissa yksiköissä panostettiin ns. leiko-toimintaan (potilaat tulevat leikkausaamuna suoraan leikkaussaliin, eivät osaston kautta). Sairaalassa on jonohoitajajärjestelmällä pyritty turvaamaan se, että ns. suunniteltuihin leikkauksiin tulevat potilaat ovat kaikilta osin leikkaukseen soveltuvia, eikä tule peruutuksia leikkaussaliin. Hoitotakuu ja sen toteutus johti omalta osaltaan siihen, että prosesseja on arvioitu ja niiden tehokkuus on saatu paranemaan.

Sairaanhoitopiirin näkemyksen mukaan koko maassa on ollut pulaa ortopedeistä ja kuulon tutkijoista. Näin on ollut myös Keski-Pohjanmaalla. Jonojen purku kyetään toteuttamaan oman henkilökunnan lisätyöllä, mutta jatkossa tämä on epävarmaa hoitohenkilökuntapulan uhatessa. Sairaanhoitopiirissä arvioidaan tällä hetkellä myös työnjakoa lääkärien ja hoitajien kesken.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin näkemyksen mukaan hoitotakuu on toteutunut kiireelliseen aikatauluun nähden koko Suomessa ja erityisesti Helsingin ja Uudenmaan alueella sangen hyvin.

Mielenterveyden keskusliitto ry

Mielenterveyden keskusliiton mielestä 1.3.2005 lähtien voimassa ollut hoitotakuu ei ole pystynyt turvaamaan oikea-aikaista, riittävää, asianmukaista ja hyvää hoitoa mielenterveyspotilaille. Keskeisenä syynä tähän on terveydenhuollon tietojärjestelmien riittämättömyys ja kehittämättömyys sekä re-

kisteröinnin ja tilastoinnin puutteellisuus. Niiden avulla ei kyetä riittävästi seuraamaan mielenterveysongelmien esiintymistä, arviointia ja hoitoa. Ongelma korostuu perusterveydenhuollossa. Hoidon todellinen tarve ei näy kunnissa aikuisten hoidon tarpeen rekisteröintinä tai hoitojonoina.

Kiireetöntä hoitoa koskevan hoitotakuun avulla pyrittiin takaamaan kansalaisten yhdenvertainen hoitoon pääsy koko maassa. Kaksi kolmasosaa tietoon tulevista mielenterveysongelmista kohdataan perusterveydenhuollossa. Suurin osa ongelmista ei edes tule erikoissairaanhoidon piiriin. Silti läheskään kaikista perusterveydenhuollon yksiköistä ei löydy psykiatrista asiantuntemusta eikä psykiatrista ammattihenkilöstöä. Tarpeen mukaisen hoidon saatavuus ja hoitoon pääsy ei saisi riippua siitä, millä paikkakunnalla tai alueella hoidon tarvitsija sattuu asumaan.

Vaikka mielenterveysasetuksessa on jo neljä vuotta ollut lasten ja nuorten mielenterveysongelmien hoitoon pääsyä koskevat vähimmäismääräajat, on yhä lapsia ja nuoria, jotka ovat jonottaneet tarvitsemaansa psykiatrista hoitoa tuntuvasti määräaikoja pidempään. Ajoissa annettu terapia ja tuki kuitenkin estäisivät niin lasten kuin aikuistenkin ongelmien pahenemisen vielä vaikeammin hoidettaviksi sairauksiksi.

Mielenterveyspotilaille ja -kuntoutujille ei laadita edelleenkään hoito- ja kuntoutussuunnitelmia tai ne ovat asiakkaalle tai hänen läheiselleen epäselviä. Asianmukaisen hoito- ja kuntoutussuunnitelman tulisi perustua monipuoliseen lääketieteelliseen, psykologiseen ja sosiaaliseen arviointiin. Lisäksi suunnitelman tulee vastata kuntoutujan henkilökohtaisia tarpeita ja tavoitteita. Nykytilanteessa asianmukaisen suunnitelman puuttuessa ei ole rekisteröityjä ja kirjattuja hoidon tai kuntoutuksen tarpeessa olevia potilaita, eikä näin myöskään synny edes tilastollisia hoitojonoja. Järjestelmä ei tunnista oikeaa hoidon ja kuntoutuksen tarvetta. Kuntouttavaan hoitoon ei näin ohjaudu myöskään voimavaroja, vaikka hoidossa tulisi pyrkiä nimenomaan ihmisen toimintakyvyn vahvistamiseen. Myös aikuispsykiatriassa tulisi diagnostispohjaisen tautiluokituksen sijasta pikemminkin pyrkiä määrittelemään sairauden aiheuttama potilaan toimintakyvyn vajavuus ja sen vaatima kuntoutus.

Hoitotakuun taloudelliset vaikutukset

Stakesin mukaan sairaanhoitopiirit valmistautuivat hoitotakuun toteuttamiseen purkamalla jonoja ennen varsinaisen hoitotakuun käynnistymistä. Tätä varten sekä valtio että kunnat osoittivat v. 2003–04 terveydenhuoltoon ns. jononpurkurahaa 25 milj. € eli yhteensä 50 milj. €.

Varsinaisen hoitotakuun toteuttamiseen käytetyn taloudellisen lisäpanostuksen määrää on Stakesin mielestä vielä toistaiseksi vaikea varmuudella arvioida, sillä luotettavat tilasto- ja rekisteritiedot, joiden perusteella vaikutuksia voidaan arvioida, valmistuvat vasta vuoden 2006 loppupuolella.

Stakes on selvittänyt hoitotakuuseen käytetyn taloudellisen lisäpanostuksen määrää sairaanhoitopiireihin ja kuntiin suunnatuilla kyselylyillä. Vastausten mukaan erikoissairaanhoidossa käytettiin v. 2005 hoitotakuun toteuttamiseen lisärahaa n. 108 milj. € ja perusterveydenhuollossa hieman alle 60 milj. €. Kaiken kaikkiaan hoitotakuun toteuttamiseen käytettiin sen ensimmäisenä toteutusvuonna hieman vajaat 170 milj. €.

Hoitotakuun toteuttaminen tulee lähivuosina vaatimaan vielä jonkin verran lisärahoitusta. Alustavan arvion mukaan terveydenhuollon kokonaismenot tulisivat hoitotakuun johdosta kasvamaan v. 2006 runsaat 90 milj. € ja v. 2007 runsaat 60 milj. €. Eri ajankohtina tehtyjen arviointien perusteella voidaan ennakoida, että tässä esitetyt näkemykset menokehityksestä ovat varovaisia.

Maalis-huhtikuun 2006 arviointitietojen mukaan sairaanhoitopiirit ovat varanneet vuoden 2006 budjeteissaan hoitotakuun velvoitteiden toteuttamiseen n. 50 milj. € ja kunnat ovat varanneet perusterveydenhuoltoa varten runsaat 40 milj. €. Vuodelle 2007 sairaanhoitopiirit ennakoivat hoitotakuun edellyttävän vielä n. 20 milj. €:n lisäpanostusta. Hoitotakuuvelvoitteiden toteuttamiseen perusterveydenhuollossa kunnat arvioivat tarvitsevansa vielä n. 40 milj. €.

Stakesin mukaan arvio hoitotakuun vaikutuksesta tulevien vuosien menokehityk-

seen on epävarmalla pohjalla. Arvioinnissa joudutaan nojautumaan sairaanhoitopiirien ja kuntien näkemyksiin, jotka perustuvat paikallisen tilanteen pohjalta tehtyyn kehitysarvioon. Vuosia 2005–07 koskevien alustavien tietojen pohjalta näyttäisi siltä, että hoitotakuun edellyttämän lisäpanostuksen tarve terveydenhuoltoon vähenee vähitellen. Erikoissairaanhoidossa merkittävät lisärahoitusta vaativat toimenpiteet toteutettiin jo vuoden 2005 aikana ja siksi seuraavina vuosina selvitään olennaisesti pienemmällä lisäpanostuksella. Kuntien arvion mukaan hoitotakuun toteuttamiseen perusterveydenhuollossa tarvitaan v. 2006–07 saman verran rahaa kuin v. 2005.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

HOITOTAKUUN TOTEUTUMINEN

Hoitotakuun toteutuksesta saatujen alustavien kyselytietojen mukaan hoitotakuuudistus on nopeuttanut hoitoon pääsyä ja terveyspalvelujen saatavuutta. Hoitojonojen lyhentymisen lisäksi myös toimintatavat ja hoitoprosessit ovat kehittyneet. Valtiontilintarkastajien mielestä näiden alustavien tulosten perusteella hoitotakuun onnistuneisuudesta ei voida kuitenkaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä, sillä tiedot perustuvat paljolti hoitopalveluita tuottavien viranhaltijoiden mielipiteisiin.

Hoitotakuun alkuvaiheen ongelmaksi on muodostunut uudistuksen edellyttämän luotettavan seurantajärjestelmän rakentaminen. Vaikeuksia ovat aiheuttaneet mm. hoitopalveluita tuottavien yksiköiden tietojärjestelmien erilaisuus sekä hoitotakuusäännösten edellyttämen tietosisältöjen yhdenmukaistaminen. Hoitotakuun toteutumista koskevat erikoissairaanhoidon alustavat tiedot ovat käytettävissä, ja ohjausviranomaiset arvioivat niitä yhteistyössä sairaanhoitopiirien kanssa. Valtiontilintarkastajien mielestä seurantajärjestelmän mahdollisimman nopeaan valmistumiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, sillä vain luotettavan seurantatiedon avulla voidaan hoitotakuun tavoitteiden toteutumisesta saada oikea kuva. Seurantatiedot tuovat myös esiin myös järjestelmän heikkoudet, joiden poistamiseen voidaan paneutua. Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä sitä, että kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 155/2006 vp) sisältyy säädös valtion ja kuntien yhteisestä tietojärjestelmien kehittämistyöstä.

Vaikka hoitoon pääsy on alustavien tietojen mukaan nopeutunut sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa, näin ei ole käynyt tietyillä erikoisaloilla. Näitä ovat ortopedia, kuulonhuolto sekä käsi- ja plastiikkakirurgia. Myös suun terveydenhuollon potilaiden ja mielenterveyspotilaiden hoitoon pääsyssä on ilmennyt puutteita. Keskeisin syy tähän on erikoislääkäri- ja hammaslääkärivaje. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että hoitotakuun edellyttämät erikoislääkäritarpeet selvitetään ja otetaan mukaan erikoislääkäreiden koulutusmääriä koskeviin esityksiin.

Mielenterveyspotilaiden hoitoon pääsyn erityisongelmaksi on muodostunut lisäksi se, ettei potilaille tehdä asianmukaisia hoito- ja kuntoutussuunnitelmia. Suunnitelmien puuttumisen vuoksi ei tunnisteta hoitotarpeita eikä synny myöskään hoitojonoja. Tätä ongelmaa lisää vielä se, että suuri osa mielenterveyspotilaista ei pääse lainkaan erikoissairaanhoidon piiriin. Valtiontilintarkastajien mielestä tämän ongelman hoitamiseen tulee paneutua myös siksi, että mielenterveyspotilaiden joukossa on paljon lapsia ja nuoria.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä sitä, että pisimpien hoitojonojen purkamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Tämän hoitotakuun tavoitteiden mukaisen toiminnan yhteydessä tulee kuitenkin huolehtia siitä, että myös muut terveydenhuollon tärkeät tehtäväalueet, kuten esim. ennalta ehkäisevä toiminta, hoidetaan ja resursoidaan asianmukaisesti.

Lastensuojelupalvelut ja niiden toimivuus

Lapsi, joka kasvaa riski- ja vaaraolosuhteissa ei saa välttämättä sellaista tukea ja apua, jota hän tarvitsisi. Palvelujen tuottamisessa kokonaisuuden hallinta ja koordinointi on vaikeaa. Täten lastensuojelun palvelujärjestelmältä vaaditaan hyvää toimivuutta, sillä vaikka lasten määrä vähenee, palvelujen tarve ei välttämättä vähene.

Hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu lapsiperheiden aseman parantamiseen, vanhemmuuden tukemiseen sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen. Lapsille ja perheille suunnattujen peruspalvelujen laatu turvataan ja palveluja parannetaan huolehtimalla riittävästä henkilökunnasta. Valtio ja kunnat yhdessä turvaavat lasten ja nuorten kasvuedellytyksiä kehittämällä neuvolajärjestelmää, lasten päivähoitoa ja koulua, kouluterveydenhuoltoa sekä muita tukipalveluita ja edistämällä moniammatillista ja varhaiseen puuttumiseen perustuvia toimintatapoja. Lisäksi lastensuojelutyötä vahvistetaan ja varmistetaan lastensuojelun sijaishuollon laadullinen ja määrällinen kehittäminen valtakunnallisesti.

Vuonna 2003 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisesta. Periaatepäätös pannaan toimeen v. 2003–07 sosiaalialan kehittämishankkeella, johon kuuluu myös alahankkeita. Yhtenä alahankkeena on lastensuojelun kehittämisohjelma. Sosiaalialan kehittämishanke tukee kuntia palveluiden uudistamisessa ja pyrkii saamaan aikaan pysyviä uudistuksia. Lastensuojelulain laaja kokonaisuudistus on meneillään sosiaali- ja terveysministeriössä ja hallitus on käynnistänyt kunta- ja palvelurakenneuudistuksen. Hankkeen toteutuminen vaikuttaa palvelujen saatavuuteen ja laadun turvaamiseen sekä yleisesti palvelujärjestelmän toimivuuteen.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut Suomen osalta, että lapsen edun periaatetta ei kunnioiteta riittävästi. Komitea suosittaa, että lapsen edun yleiseen periaatteeseen paneudutaan niin, että se tulee ymmärretyksi, asianmukaisesti huomioiduksi ja sovelletuiksi kaikissa säädöksissä samoin kuin oikeudellisissa ja hallinnollisissa päätöksissä ja hankkeissa sekä ohjelmissa ja palveluissa, joilla on välittömiä tai välillisiä vaikutuksia lapsiin.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet lastensuojelupalveluita ja niiden toimivuutta koskevista asioista selvityksen sosiaali- ja terveysministeriöltä, opetusministeriöltä, Stakesilta, Suomen Kuntaliitolta, Itä-Suomen ja Länsi-Suomen lääninhallituksilta, Lastensuojelun Keskusliitolta, Mannerheimin Lastensuojeluliitolta, Pelastakaa lapset ry:ltä, Ensi- ja turvakotien liitto ry:ltä, Varsinais-Suomen lastensuojelujärjestöt ry:ltä sekä Helsingin kaupungilta, Jyväskylän kaupungilta, Kemijärven kaupungilta, Enon kunnalta ja Lappeenrannan kaupungilta. Lisäksi on tehty valvontakäynnit Helsingin kaupunkiin, Turun kaupunkiin, Liedon kuntaan, Kemin kaupunkiin, Tornion kaupunkiin ja Keminmaan kuntaan.

Tämän kertomusosion ovat valmistelleet tarkastaja Marjatta Mylly, tarkastaja Tuija Myllyvuori ja tarkastaja Marjaana Solanne ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 16.6.2006.

Lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin ongelmat

Lasten ja lapsiperheiden hyvinvointitilanne on monilta osin heikentynyt ja ongelmat ovat kärjistyneet. Monet selvitykset ja tilastot osoittavat eri tavoin oireilevien lasten ja nuorten määrän kasvaneen.

Lastensuojelun Keskusliiton mielestä valtiovalta tulee velvoittaa laatimaan hallituskausittain lapsipoliittinen ohjelma samoin kuin velvoittaa lakien ja budjettipäätösten lapsivaikutusten arviointiin. Vastaavasti kunnat tulee velvoittaa laatimaan oma ohjelmansa toteuttavaksi joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Lapsipoliittiset ohjelmat tulee kytkeä yleiseen kuntasuunnitteluun, jotta ne eivät jää muusta päätöksenteosta irrallisiksi suunnitelmiksi.

Lastensuojelutarpeen taustatekijät

Lastensuojelutilastoista poistettiin jo 1980-luvulla asiakkuuden syytiedot. Käytössä on kuitenkin kuntakohtaisia tietoja sekä erillisselvityksiä. Hallinto-oikeuksien ratkaisuista näkyvät yleisimmät huostaanoton taustalla olevat tekijät. Lastensuojelun tarve syntyy kuitenkin usein monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta.

Käytännön työstä saatujen tietojen perusteella yleisimmät syyt lastensuojelupalvelujen tarpeeseen ovat vuosien ajan olleet vanhempien mielenterveys- ja päihdeongelmat. Perheiden jaksamattomuus, vanhempien kasvatuskyvyttömyys ja vaikeudet perheen vuorovaikutuksessa ovat yleisiä syitä. Lasten psyykkinen pahoinvointi, nuorten päihteiden käyttö tai muunlainen voimakas oireilu ovat usean vuoden ajan olleet entistä enemmän syynä lastensuojelun tarpeeseen. Lapsilla on todettu myös aiempaa enemmän mielenterveyshäiriöitä ja samanaikaisesti monialaisia ongelmia.

Esimerkiksi Tampereella vuoden 2005 aikana uusien lastensuojeluasiakkaiden asia tuli vireille siten, että ilmoitus koski vanhempien päihteidenkäyttöä (166), perheväkivaltaa (113), muita vanhemmista johtuvia syitä (96), lapsen hoidon laiminlyöntiä (65), perheristiriitoja (59), lapsen pahoinpitelyä (50), lapsen päihteiden käyttöä tai lapsesta johtuvia muita syitä (111) (Tampereen lastensuojelutilasto).

Huostaanottojen kriteerit pääkaupunkiseudulla -tutkimuksessa (Myllärniemi Anne, 2005) selvitettiin muun ohella huostaanoton tarvetta aiheuttavia tekijöitä. Tutkimuksen mukaan lapsilla oli keskimäärin 6,4 sellaista kasvuolojen riskitekijää, jotka vaikuttivat sijaishuollon tarpeeseen. Myllärisen tutkimuksessa peräti 51 %:ssa 13–17-vuotiaiden asiakkuuksissa oli asianosaisen, usein oman vanhemman oma toive sijoituksesta syynä asiakkuuteen. Esimerkiksi Helsingissä lastensuojelun asiakkaista erityisesti 7–12-vuotiaiden ikäryhmän ennustetaan vähenevän, kun taas 13–17-vuotiaiden määrä kasvaa.

Vanhempien päihteiden käyttö sekä päihdeongelmaisten nuorten määrä ovat kasvussa. Helsingin kaupunginhallitus haluaakin painottaa, että tästä aiheutuu kunnille kustannusten kasvua. Valtionhallinnon tulisi omalta osaltaan ryhtyä toimiin päihteiden käytön vähentämiseksi.

Kun lapsia koskevia tilastotietoja ei koota yhdenmukaisesti ja säännöllisesti, puuttuu päätöksenteon perustaksi tarvittava asiatieto. Lapsen oikeuksien toimeenpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on puuttunut jo kahdessa raportissaan mm. tilastoinnin puutteisiin, mutta viranomaiset eivät ole korjanneet epäkohtia. Esimerkiksi lasten sijoituksen syistä tai niiden muutoksista ei ole Pelastakaa Lapset ry:n mukaan olemassa riittävästi tietoa. Tilastoinnin puutteet näkyvät erityisesti kaikkein haavoittuvimpien lapsiryhmien, kuten väkivallan kohteeksi joutuneiden, vammaisten, turvapaikkaa hakevien, oikeusjärjestyksen puitteissa hankaluuksiin joutuneiden ja vähemmistöryhmiin kuuluvien lasten kohdalla. Epäselvää tuntuu olevan myös, mille tai keille viranomaisille lapsia koskevan tilastoinnin kehittäminen ja siitä vastaaminen kuuluvat.

Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys

Sekä köyhyysaste että lasten köyhyysaste ovat kasvaneet vuosittain 1990-luvun puolivälistä lähtien. Vuonna 2000 alle 18-vuotiaista lapsista 10,6 % eli pienituloisissa (60 % mediaanitulosta) kotitalouksissa ja vuoden 2004 ennakkotiedon mukaan 12,1 %, joka absoluuttisena lukuna on 134 000 lasta (Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 1987–2004). Köyhyys on lisääntynyt lasten parissa voimakkaammin kuin koko väestössä. Vuodesta 1995 lapsiköyhyysaste on kasvanut liki kaksi ja puolikertaiseksi, 5 %:sta 12 %:iin.

Lapsiperheiden köyhyys ja vähävaraisuus sekä tuloerojen kasvu näkyvät lasten syrjäytymisenä. Lapsen kannalta on tärkeää, että hän voi osallistua samoihin harrastuksiin ja toimintoihin kuin ikätoverinsa ja ettei köyhyys eristä lasta. Toimeentulon riittämättömyyden syynä on monissa lapsiperheissä pätkätöiden, osa-aikaisuuden ja matalapalkkaisuuden yhdistelmä. Lapsiperheiden taloudellisen aseman heikentyminen ja toimeentulo-ongelmat voivat myös olla syitä lastensuojelupalveluiden tarpeelle.

Stakes julkaisee hankkimiinsa aineistoihin perustuvat tulokset kahden vuoden välein Suomalainen hyvinvointi -kirjana. Suomalainen hyvinvointi 2006:n mukaan lapsiperheiden köyhyyden riskiryhmäksi ovat nousseet perheet, joissa on vauva- ja taaperoikäisiä lapsia. Myös yksinhuoltajuus

ja monilapsisuus kasvattavat riskiä. Esimerkiksi terveyttä kuvaavien muuttujien avulla tarkasteltu kehitys on ollut heikoimmissa perhe- ja kasvuoloissa kasvavilla epäsuotuisaa. Hyvinvointi on erkaantunut ja jakolinja on syntynyt työssäkäyvien ja työtä vailla olevien välillä. Seurauksena on ollut paitsi tuloerojen kasvua myös vähimmäisturvan varassa sinnittelevien köyhyyden kasvua.

Muuttoliike on Turun kaupungin mukaan vilkkaampaa perheissä, joissa on ongelmia. Asunnon hankinta on ennen kaikkea lapsiperheongelma ja siksi asuntopolitiikka on vahvasti perhepolitiikkaa. Erityisesti vuokra-asumisen kulut ovat kohonneet merkittävästi viime vuosina, eikä asumistuki ole kyennyt kattamaan asumismenojen nousua. Tämä on merkinnyt kasvavaa asumismenorasitetta, ja se on kohdentunut voimakkaimmin pienituloisiin kuten yksinhuoltajaperheisiin.

Perhepoliittisten tulonsiirtojen kehitys on vaikuttanut epäsuotuisasti lapsiperheiden toimeentuloon. Lapsiperheiden saamat perhepoliittiset tulonsiirrot ovat laskeneet n. 10 % laman jälkeen, mikä on heikentänyt erityisesti pienituloisten lapsiperheiden toimeentuloa. Vuoden 2004 alussa lapsilisät ja yksinhuoltajakorotus nousivat jonkin verran. Lisäksi vanhempainpäivärahojen vähimmäismäärää ja kotihoidontukea on korotettu. Muita oleellisia muutoksia lapsiperheiden tulonsiirroissa ei ole tapahtunut.

Toimeentulotuki on tarkoitettu auttamaan taloudellisissa vaikeuksissa silloin, kun muilla keinoin ei selvitä. Se takaa vähimmäistoimeentulon siksi aikaa, kun etsitään kestävämpää ratkaisua talouden ja elämäntilanteen kohentamiseksi. Ehkäisevä toimeentulotuki ja harkinnanvarainen tuki ovat lyhytaikaista tukea tiettyyn tarpeeseen. Kunta voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea omien perusteidensa mukaan.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan kunnat ovat kiristäneet mm. toimeentulotuen myöntämisperusteita ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä. Tämä on vaikeuttanut esim. toimeentulovaikeuksissa olevien perheiden lasten harrastustoimintaa, koska lapsilla ei ole aina mahdollisuuksia omien taipumustensa ja kiinnostuksensa mukaisiin harrastuksiin.

Toimeentulotuen piirissä olevien lapsiperheiden osuus kaikista lapsiperheistä on vähentynyt koko maassa. Toimeentulotukea saaneita lapsiperheitä on n. 10 % kaikista lapsiperheistä. Toimeentulotukea saaneissa perheissä oli 105 106 lasta v. 2004 ja 48 % heistä asui yksinhuoltajan kotitaloudessa. Yksinhuoltajatalouksiin kuuluu aiempaa enemmän monilapsisia perheitä. Kaikkiaan 27 % yksinhuoltajaperheistä sai toimeentulotukea v. 2004. (Heino, T – Lamminpää K, 2005. Yksinhuoltajaperheiden taloudellinen ahdinko ei näytä hellittävän. Muistio 21.12.2005).

Helsingissä lapsiperheiden osuus toimeentulotukea saavista talouksista on ollut myös viime vuosina laskeva. Vuonna 2005 osuus oli 16,7 % (arvio), v. 2004 17,9 % ja v. 2003 18,2 %. Toimeentulotukea saavien yksinhuoltajien osuus kaikista Helsingin yksinhuoltajaperheistä oli v. 2004 27,3 %. Parien, joilla on lapsia, vastaava osuus oli vain 6,7 %.

Ehkäisevä toiminta ja avohuollon palvelut

Lastensuojelun ennalta ehkäisevä toiminta ja avohuolto ovat kärsineet viime vuosina kuntien säästötoimien seurauksena. Kuitenkin ennalta ehkäisevä työ on selvästi lapsen edun mukaista, koska se ehkäisee ongelmien syntyä. Ennaltaehkäisevä työ on myös kustannustehokasta, koska se vähentää korjaavien lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Lastensuojelulain edellyttämä lasten kasvuolojen kehittäminen on Stakesin mukaan vaarassa jäädä kuolleeksi kirjaimeksi. Avohuollon toiminta on jäänyt paljolti sosiaalityön varaan, vaikka lapset tarvitsevat muitakin palveluja päivähoidosta erityisopetukseen ja harrastuksiin. Lapsikohtainen koordinaatio- tai palveluohjausvastuu tulisi Stakesin mielestä määrittää selkeästi ja ulottaa se palvelun tai tuen järjestymiseen asti.

Koska lastensuojelussa perheen tukemiseksi tarjotut palvelut ennalta ehkäisevässä työssä ja avohuollossa muodostuvat laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista, hankaloittavat puutteet ja palvelujen karsiminen peruspalveluissa lastensuojelun toteuttamista. Supistusten vaikutukset siirtyvät sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lastensuojeluun ja sen erityispalveluihin, vaikka ensisijaisesti jonkun muun tahon tu-

lisi toimia ennalta ehkäisevästi. Tutkimusten mukaan syrjäytymisprosessin varhaiset merkit ovat nähtävissä jo neuvolassa, päivähoidossa ja peruskoulun alaluokilla. Lapsen ja lapsiperheen tulisi saada palvelut oikeaan aikaan, juuri silloin kun avun tarve on akuutti. Varhainen puuttuminen olisi tärkeää lapsen edun kannalta.

Lastensuojelujärjestöillä on runsaasti erilaista vapaaehtois- ja vertaistoimintaa, jolla on suuri merkitys ennalta ehkäisevässä lastensuojelutyössä ja avohuollon palveluissa.

Ennalta ehkäisevän toiminnan saatavuus ja toimivuus

Ennalta ehkäisevän lastensuojelun tukipilareita ovat äitiys- ja lastenneuvolatoiminta, lasten päivähoito, kasvatus- ja perheneuvonta sekä oppilashuolto. Äitiysneuvoloissa vuosittaisia käyntejä on noin miljoona. Kävijämäärät ovat kuitenkin Stakesista saadun tiedon mukaan kymmenessä vuodessa vähentyneet syntyvyyden laskun myötä. Lisäksi osa kunnista on vähentänyt neuvolakäyntien määrää. Lastenneuvoloiden käyttöaste on silti edelleen korkea. Vuonna 1994 käyntejä oli 1 602 713, kun v. 2004 niitä oli enää vain 1 260 974. Mannerheimin Lastensuojeluliitto toteaakin antamassaan selvityksessä, että äitiysneuvoloilla, lastenneuvoloilla ja perheneuvoloilla on riittämättömät resurssit, minkä seurauksena käyntien määriä on jouduttu supistamaan. Tämä taas hidastaa ongelmien varhaista havaitsemista ja niihin puuttumista. Perheneuvoloihin on monissa kunnissa pitkät jonotusajat.

Myös Ensi- ja turvakotien liitto ry korostaa neuvoloiden tärkeää asemaa ennalta ehkäisevässä työssä. Liiton kokemusten mukaan lasten laiminlyönnin, kaltoinkohtelun ja pahoinpitelyn tunnistamisessa on puutteita. Neuvoloiden henkilökunta tarvitsee jatkuvaa koulutusta ja työnohjausta näiden ongelmien tunnistamiseksi. Myös yhteistyö sosiaalitoimeen on liiton mielestä laadukkaan varhaisen tuen edellytys.

Ensi- ja turvakotien liiton mukaan viimeiset tutkimukset ovat osoittaneet, että 6 % odottavista äideistä on riippuvaisia päihteistä. Noin 3 500–5 000 vielä syntymättömällä lapsella on arvioiden mukaan riski joutua alttiiksi alkoholin, huumeiden tai muiden päihteiden vaikutuksille. Ensi- ja turvakotien liiton ja sen jäsenyhdistysten Pidä kiinni -projektissa on vuodesta 1988 kehitetty hoitoa ja kuntoutusta niin, että niissä yhdistyvät päihdekuntoutus ja varhaisen vuorovaikutuksen tukeminen. Vauvaperhetyön kehittäminen on liiton mielestä yleensäkin tärkeää. Tiivis ja riittävän pitkäjänteinen, strukturoitu työ äidin ja vauvan varhaisen vuorovaikutuksen tukemisessa on tulokselista.

Kasvatus- ja perheneuvoloiden kuntainliittoja purettiin 1990-luvun alkupuolella, jolloin hoitohenkilöstön määrä supistui 9 %. Samanaikaisesti kuitenkin perheiden palvelujen tarve lisääntyi. Asiakkaiden määrä 1980-luvulla oli vielä alle 50 000 vuodessa, mutta nousi 1990-luvun lopulla korkeimmillaan 73 400 asiakkaaseen, josta se on hieman laskenut. Vuonna 2004 asiakkaita oli 71 359. Viime vuosina kunnat ovat lisänneet henkilöstöä perheneuvoloihin, mutta resursointi on edelleen liian vähäistä suhteessa asiakkaiden tarpeisiin.

Lasten päivähoito on ennalta ehkäisevän lastensuojelun kannalta merkittävässä asemassa. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitoon turvaa sen, että jokaisella alle kouluikäisellä lapsella on mahdollisuus osallistua laadukkaaseen varhaiskasvatukseen vanhempien niin halutessa riippumatta vanhempien sosiaaliekonomisesta asemasta, kulttuuritaustasta tai asuinpaikasta. Päivähoito on osa lapsiperheiden palvelujärjestelmää, jota käytetään myös yhtenä lastensuojelun avohuollon tukitoimena. Ministeriö toteaa lisäksi, että lastensuojelullisista syistä päivähoitoon sijoitettuja lapsia kunnan järjestämässä päivähoidossa on reilun prosentin verran.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto pitävät subjektiivista oikeutta päivähoitopalveluihin tarpeellisena ja että oikeus päivähoitoon tulee säilyttää. Lisäksi koko varhaiskasvatusjärjestelmää tulee lastensuojelujärjestöjen mielestä kehittää monipuolisena, lasten ja perheiden yksilöllisiin tarpeisiin joustavasti vastaavana kokonaisuutena.

Helsingin kaupungin antaman selvityksen mukaan valtaosalle lapsista kasvun ja kehityksen turvaamiseksi 3–5 tuntia päivässä tai muutamana päivänä viikossa päivähoidossa riittää. Hoito tulee järjestää aina kokopäiväisenä silloin, kun se on lapsen hyvinvoinnille tärkeää. Olennaista on antaa

perheelle yksilöllistä palveluohjausta lapsen tarpeiden pohjalta. Esimerkiksi Helsingissä on asetettu päivähoidon ja lapsiperhepalvelujen yhteiseksi tulostavoitteeksi vuodelle 2006 palvelusuunnitelmien laatiminen kaikille, myös yhteisille asiakkaille.

Jyväskylän kaupunki toteaa antamassaan selvityksessä, että mitä paremmin peruspalveluiden asema saadaan säilymään lähellä asukkaiden ja asiakkaiden arkea, sitä helpommin pystytään tukemaan yhteisöjen sosiaalista kestävyyttä ja havainnoimaan myös perhetasolla mahdollisia pulmia ja etsimään niihin lasten kehitystä tukevia ratkaisuvaihtoehtoja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Myös Helsingin kaupunki on asettanut strategiseksi tavoitteeksi toiminnan painopisteen siirtämisen korjaavasta työstä lasten, nuorten ja perheiden varhaiseen tukemiseen. Vuoden 2005 organisaatiomuutoksessa lapsiperheiden palvelujen vastuualueelle muodostettiin perhekeskustoiminnan kokonaisuus, sisältäen leikkipuistotoiminnan, lapsiperheiden kotipalvelun, perhetyön ja sosiaalityön, nuorten päihdepalvelut ja sosiaalipäivystyksen. Kaikissa näissä palveluissa sekä perheneuvolan palveluissa painotetaan varhaisen tuen vahvistamista ammatillisissa työkäytännöissä.

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan lapsiperheiden palvelut eivät riittävästi kykene täyttämään lastensuojelulaissa niille määriteltyä tehtävää kotikasvatusta tukevana, lasten ongelmiin varhain puuttuvana ja siten varsinaisten lakisääteisten lastensuojelupalvelujen tarvetta ehkäisevänä järjestelmänä. Esimerkiksi Pelastakaa Lapset ry:n mukaan kunnat eivät enää anna maksusitoumuksia lasten lomatoimintaan ennalta ehkäisevänä tukitoimena.

Kemijärven kaupungin antaman selvityksen mukaan ennalta ehkäisevä lastensuojelu jää korjaavan toiminnan jalkoihin. Lasten ja nuorten elinoloihin on Kemijärven kaupungin mielestä kiinnitettävä enemmän huomiota ja nuorisotyöhön annettava lisää resursseja. Myös Enon kunta toteaa selvityksessään, että tarvittaisiin lisää perhetyöntekijöitä ja erityisnuorisotyöntekijöitä. Lastensuojelun asiakasperheitä on vaikea saada esim. ryhmiin, kursseille, leireille tai vanhempainiltoihin. Toisaalta pienikin apu, keskustelu tai neuvominen saattaisi tuottaa suuren hyödyn perheen arkitilanteista selviytymiseen.

Varsinais-Suomen lastensuojelujärjestöt ry toteaa, että yksi tärkeä ennalta ehkäisevä tekijä lastensuojelussa on riittävät tulonsiirrot, jotka takaavat riittävän toimeentulon lapsiperheelle. Lapsilisän reaalinen käyttöarvo on kuitenkin laskenut, vähimmäispäivärahaa saavien äitien määrä on viisinkertaistunut sekä yksinhuoltajaäitien osuus työvoimasta on vähentynyt.

Mannerheimin Lastensuojeluliiton mielestä kunnat eivät edes näe ennalta ehkäisevää työtä mahdollisena, eikä siihen ole juurikaan osoitettu erillisiä resursseja tai palveluja. Lisäksi monista kunnista puuttuvat ennalta ehkäisevien palveluiden vastuuhenkilöt. Ennalta ehkäisevän työn palveluiden suunnitelmallisuus on myös yleensä sattumanvaraista ja yksittäiset kehittämishankkeet ovat sirpaleisia, joten ne jäävät usein vaikutuksiltaan lyhytaikaisiksi.

Koulutyöskentelyssä tapahtuneet muutokset, mm. erityisopetukseen siirrettyjen oppilaiden määrän raju kasvu ja pienten koulujen lakkauttaminen, heijastuvat lasten ja perheiden elämään. Lasten jokapäiväisissä ympäristöissä, niin päivähoidossa kuin koulussakin, ylisuuret ryhmät kuormittavat arkea. Erityisen huolissaan on julkisuudessa oltu ns. väliinputoajaryhmästä, joka on vasta vähäisen tuen tarpeessa. Lastensuojelun Keskusliiton mukaan vaarana on, että peruspalvelujen ohennuttua tuki kohdentuu ensisijaisesti ja vain niihin lapsiin ja nuoriin, jotka ovat erityisen tuen ja puuttumisen tarpeessa. Myös varhainen puuttuminen ja tukitoimet ovat ensisijaisia, jotta vältyttäisiin rankemmilta lastensuojelutoimilta.

Laajemmin oppilashuoltopalveluihin kuuluvat koulukuraattorien ja -psykologien lisäksi kouluterveydenhuolto, koulukuljetukset ja kouluruokailu. Luonnollisesti myös opettajat ja muu koulun henkilöstö osallistuu oppilashuoltotyöhön. Kouluterveydenhuollon resurssit ovat heikentyneet, kun koululääkärit ovat vähentäneet työpanostaan kouluissa ja osa kouluterveydenhoitajista on siirretty terveyskeskuksiin. Tällä saattaa olla vakaviakin seurauksia niin, etteivät lapset saa apua ongelmissaan. Esimerkiksi 1980-luvun puolivälissä tehdyssä tutkimuksessa (Sariola, H: Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö Suomessa, Lastensuojelun Keskusliiton julkai-

su 79, 1985) kouluterveydenhoitajat olivat se ammattikunta, jonka puoleen lapset usein kääntyivät jouduttuaan seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi. 1990-luvun lopulla kouluterveydenhoitajilla ei juuri ollut osuutta näiden tilanteiden selvittelyssä (Stakes, Tilastoraportti 5/2000). 2000-luvulla kunnissa on jonkin verran tehostettu koulun oppilashuoltoa, mutta resurssit ovat edelleen niukat (Stakes, Työpapereita 5/2005).

Keväällä 2005 valmistui valtakunnallinen peruspalvelujen arviointiraportti, jonka osana lääninhallitukset selvittivät perusopetuslain oppilashuoltoa koskevien sääntöuudistusten toimivuutta. Selvitys osoitti, että oppilashuollon palvelujen riittävyydessä on puutteita koko maassa. Vuoden 2004 arvioinnissa esim. yhtä koulupsykologia kohden mitoitettu perusopetuksen oppilasmäärä vaihteli kuntien vastausten mukaan alle 200 oppilaasta yli 4 000 oppilaaseen, koulukuraattorin kohdalla vastaava vaihtelu oli n. 150 oppilaasta yli 5 000 oppilaaseen. Lisäksi koululääkäripalvelujen saatavuudessa on puutteita koko maassa. Koulutuksen arviointineuvoston selvitykset koulutuksen perusturvan toteutumisesta, erityisopetuksen ja tukiopetuksen sekä oppilashuollon laadusta valmistuivat elokuussa 2005. Nämä tulokset oppilashuollon osalta eivät olleet täysin yhdensuuntaisia lääninhallituksen tekemien arviointien tulosten kanssa. Arviointineuvoston selvitysten mukaan erityis- ja tukiopetuksen sekä oppilashuollon palvelujen tilanne on tyydyttävä.

Opetusministeriö pitää tärkeänä sitä, että oppilashuollon palvelujen saatavuudessa huolehditaan tasavertaisuuden toteutumisesta. Tällä hetkellä oppilaat ovat epätasaarvoisessa asemassa näiden palvelujen suhteen, sillä palvelujen saanti riippuu heidän asuinkunnastaan ja kouluasteestaan. Lakisääteisten palvelujen saatavuutta voidaan parantaa myös lähikuntien välisenä tai seutukunnallisena yhteistyönä. Lisäksi tasaarvoisuuden turvaamiseksi erityisesti koulupsykologi- ja koulukuraattoripalvelujen riittävä taso tulisi opetusministeriön mielestä määritellä valtakunnallisesti.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000) mahdollistaa lastensuojelun viranomaisille laajan tietojen anto- ja saantioikeuden. Ongelmana on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ennemminkin se, miten muilta viranomaisilta välittyisi tieto lastensuojeluun. Lastensuojeluilmoituksia ei vieläkään tehdä aina silloin, kun edellytykset tekemiselle olisivat olemassa. Eräänä ongelmana ovat tietosuoja- ja salassapitosäännösten vaikeaselkoisuus ja tulkinnanvaraisuus. Ministeriön mukaan ilmoituskynnyksen ylittymisen arviointi on myös osoittautunut vaikeaksi. Työmenetelmät eivät myöskään ole vielä vakiintuneet. Yksittäiset työntekijät joutuvat soveltamaan säännöksiä työssään hyvinkin vaikeissa tilanteissa ilman riittävää oikeudellista asiantuntija-apua.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ongelmana myös sitä, että tiedon välittäminen esim. päivähoidosta tai koulusta lastensuojeluun ilman vanhempien suostumusta vaikeuttaa ja jopa estää kokonaan työskentelyn perheen kanssa jatkossa. Osallistuminen viranomaisyhteistyöhön, esim. oppilashuoltoon, on ministeriön mukaan myös resurssikysymys. Tiedonkulkua ja yhteistyötä haittaa myös muiden viranomaisten vähäinen tietämys lastensuojelun toiminnasta.

Avohuollon tukitoimet lastensuojelussa

Avohuolto on käsitteenä laaja. Se on sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi kytketty myös muiden hallinnonalojen ja tahojen, kuten järjestöjen, seurakuntien sekä vapaaehtoistyön, tuottamiin palveluihin. Käsitteenä avohuolto voidaan mieltää myös yhteisötahoisena työnä. Lastensuojelun avohuollossa tukitoimet räätälöidään yksilöllisesti lapsen ja perheen tarpeiden ja tilanteen mukaisesti. Avohuollon tukitoimena lapsi voidaan sijoittaa lyhytaikaisesti perheeseen tai laitokseen ilman huostaanottoa, jos tilanteen arvioidaan korjaantuvan lyhyen ajan kuluessa. Myös koko perhettä voidaan kuntouttaa esim. päihdehuollon laitoksessa.

Avohuollon työ vaatii suunnitelmallisempaa työotetta. Työmuodot eroavat jo esim. pääkaupunkiseudun eri kunnissa suuresti toisistaan (Myllärniemi: Pääkaupunkiseudun huostaanottokriteerien tutkimus, 2005). Tutkimuksesta ilmenevät myös työprosessien ja vastuunjaon määrittelemättömyys ja rakenteiden epämääräisyys. Nämä samat tulokset ovat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan voitu todeta käytännön työstä saatujen tietojen perusteella

ja niitä voidaan siten pitää valtakunnallisesti lastensuojelun haasteina.

Avohuollon tilastointia ei voida valtakunnallisesti tehdä muuten kuin Stakesin keräämien tilastojen avulla. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että mikäli lastensuojelulain kokonaisuudistuksessa säädetään asiakkuuden alkuvaiheesta niin että lastensuojeluilmoitukset, lastensuojelutarpeen selvitys ja avohuollon asiakassuunnitelman keskeiset toimenpiteet kirjataan, mahdollistaa se avohuollon seurannan ja tosiasiallisen vaikuttavuuden toisin kuin nyt.

Avohuollon tukitoimien määrä vaihtelee suuresti maan eri puolilla. On kuntia, usein isompia kaupunkeja, joissa käytössä on laajahko valikoima eri palvelumuotoja, myös erikseen lapsille ja nuorille. On myös kuntia, etenkin pieniä kuntia, joissa avohuollon tukitoimet rajoittuvat päivähoitoon ja sosiaalityöntekijän keskusteluapuun. Asiakkaan tarpeisiin ei voida aina sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vastata yksilöllisesti, vaan olemassa olevan niukan palvelutarjonnan keinoin. Näin ollen asiakkaat, etenkin lapset ja nuoret, ovat eriarvoisessa asemassa maan eri osissa.

Toisaalta Stakesin syksyllä 2004 tekemän avohuollon tilaston kuntakyselyn vastauksista ilmeni, että palvelujärjestelmässä on tapahtunut myös myönteisiä muutoksia. Kuntien mukaan perhetyötä on lisätty, työmenetelmät ovat muuttuneet, yhteistyö on lisääntynyt, varhainen puuttuminen riskitilanteisiin tehostunut ja verkostotyö lisääntynyt. Resurssiongelmat ovat kuitenkin varsin suuria, ja yleiskuva jättää varsin paljon toivomisen varaa. Pelastakaa Lapset ry:n kokemusten mukaan avohuollon tukitoimet on turvattava lapselle riittävän ajoissa ja silloin, kun ne eivät lapsen näkökulmasta riitä turvaamaan hänen myönteistä kasvuaan ja kehitystään, on oikea-aikaisesti siirryttävä sijaishuoltoon. Toisaalta avohuollon keinoin yritetään hoitaa liian vaurioituneita lapsia.

Avohuollossa olevien lasten määrä on kasvanut 1990-luvun alusta lähtien ja on nykyisin jo n. 60 000. Lastensuojelun Keskusliitto toteaa selvityksessään, että samanaikaisesti lastensuojelun avohuollon asiakasmäärän kasvun kanssa avohuollon eri tukimuotoja saavien määrä on vähentynyt. Tämä merkitsee, että lastensuojelun avohuolto nojautuu entistä enemmän sosiaalityöntekijän työpanokseen. Kuitenkin sosiaalityöntekijöiden määrä on viime vuosina pysynyt lähes samana eli lastensuojelun avohuollon sosiaalityö on tarpeeseen nähden Keskusliiton mielestä täysin riittämättömästi resursoitu.

Ensi- ja turvakotien liitto toteaa, että liiton lapsityön näkökulmasta kuntien lastensuojelun avohuolto näyttäytyy usein jäsentymättömänä ja epäjatkuvana. Suunnitelmallinen työote on usein ohut, mikä asettaa asiakkaat turvattomaan asemaan. Lisäksi lastensuojelutyön arviointi on osassa kuntia pinnallista. Varsinais-Suomen lastensuojelujärjestöt ry toteaa, että avohuollossa lastensuojelutoimenpiteitä tarvitsevat joutuvat odottamaan tutkimuksia, konsultaatioita ja päätöksiä tuloksena huostaanottojen lisääntyminen tilanteiden kärjistyessä odotusaikana.

Suomen Kuntaliitto tuo esiin selvityksessään sen, että kuntien sosiaalityöntekijät ovat ylikuormitettuja tehtäviensä suhteen. Kunnissa on pyritty tehostamaan varhaista puuttumista ja tuen tarjontaa, jonka avulla lastensuojelun piiriin valikoituu juuri tehokkaampaa tukea tarvitsevia lapsia. Ongelmalliseksi tämän sinänsä myönteisen seikan tekee se, että kuntien sosiaalitoimistoissa työskentelevillä on suuri työpaine jo ennestään. Sosiaalityöntekijä on kuitenkin se, jonka vastuulla on lapsen tehostetun tuen tarpeen selvittäminen ja sen perusteella suunnitelmallisen avohuollon tukityön käynnistäminen. Kuntaliitto korostaa sosiaalityön laadun merkitystä, ja toteaa sen olevan ns. kriittinen tekijä koko lastensuojelutyön laadulle. Varhaisen tuen toteutus vaatii edelleen kuntien vastuulla olevien peruspalvelu- ja yhteistyörakenteen selkeyttämistä sekä työmuotojen kehittämistä.

Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että sosiaalityöntekijän keinovalikoima on sitä ohuempi mitä vähemmän yhteiskunnassa on tarjolla avohuollon erilaisia tukitoimia. Kyse ei ole ainoastaan lapselle räätälöityjen tukitoimien saatavuudesta, vaan kyse on myös aikuisten, lasten vanhempien, päihde- ja mielenterveyskuntoutuspalvelujen saatavuudesta sekä koko perheen moniammatillisista perhekuntoutuspalveluista.

Yksittäisistä lastensuojelun avohuollon tukitoimista pahimmin on kärsinyt lapsiperheiden saama kodinhoitoapu. Se väheni koko 1990-luvun ja väheneminen on jatkunut

myös 2000-luvulla. Vuonna 1990 kodinhoitoapua sai 52 300 lapsiperhettä, mutta v. 2004 enää 13 400. Kodinhoitoapua saaneiden lapsiperheiden määrä on vain neljännes siitä, mitä se oli 1990-luvun alussa (Sotka-tilastotietokanta). Nykyisin arkista kodinhoitoapua on hyvin vähän saatavilla, eikä se Stakesin mukaan määrältään vastaa eri tavoin avuttomien ja uupuneiden huoltajien tarpeeseen. Tätä tukevat myös Mannerheimin Lastensuojeluliiton kokemukset lastenhoitotoiminnasta. Lapsiperheillä on suuri tarve tilapäiseen lastenhoitoapuun. Erittäin suuria puutteita on liiton mukaan vammaisten lasten perheiden kunnalta saamassa tuessa. Kärjistyneimmillään lapsen sairaudesta tai vammasta johtuva vanhempien uupumus johtaa tilanteisiin, joissa lasten turvallisuus ja arkinen huolenpito ovat uhattuina.

Lastensuojelun perhetyö ei ole lisääntynyt siinä määrin, kuin tarve edellyttäisi. Perhetyöntekijät työskentelevät vaativissa asiakastilanteissa, eikä ennalta ehkäisevää työtä pystytä juurikaan tekemään. Perhetyöllä näytetäänkin vastattavan monenlaisiin avohuollon palvelutarpeisiin kodinhoitoavusta kuntouttavaan työhön ja huostaanottotarpeen arviointiin. Painopisteen siirtäminen korjaavasta toiminnasta ennalta ehkäisevään ja siihen vaiheeseen lastensuojelutyötä, jolloin ongelmatilanne ei ole kroonistunut, näyttää sosiaali- ja terveysministeriön mielestä olevan kuntatasolla erityinen haaste.

Esimerkiksi Jyväskylän kaupungissa ovat käytössä lastensuojelun avohuollon tukitoimena ammatillinen kotiin suuntautuva perhetyö sekä omana toimintana että Ensi- ja turvakodilta ostettavana Alvarityönä. Yksilö- ja perhekeskeisen työotteen rinnalla on perhetyössä vuosittain toteutettu yhteistyökumppaneiden avulla myös ryhmämuotoisia toimintatapoja erityisesti pikkulapsiperheiden tukemiseksi.

Erityisesti nuorille on tarjolla vähän avohuollon tukimuotoja ja sen takia heitä joudutaan ottamaan huostaan ja auttamaan sijaishuollon keinoin (Myllärniemi 2005). Nuoret, joilla on sekä päihdeongelma että mielenterveydellisiä ongelmia, tarvitsisivat yhdistelmäpalveluja, mutta palvelujärjestelmä reagoi näihin uusiin palvelutarpeisiin sosiaali- ja terveysministeriön mukaan viiveellä.

Vapaaehtoisten auttajien kuten tukihenkilöiden saatavuus ja käyttö on myös vähentynyt. Esimerkiksi Stakesin selvityksen mukaan pelkästään Tampereella tukihenkilöä tai tukiperhettä jonotti vuoden 2005 lopussa 101 lasta (n. 13 % lapsiasiakkaista). Pelastakaa Lapset ry toteaa, että lapset pääsevät tukiperheisiin aivan liian myöhään, että voisivat hyötyä tukiperheen tarjoamasta avusta. Tukiperheistä on myös koko ajan pulaa, minkä vuoksi uusien tukiperheiden hankintaan ja koulutukseen tulisi yhdistyksen mielestä lisätä varoja.

Itä- ja Länsi-Suomen lääninhallitusten mukaan lastensuojelupalveluja antavan henkilöstön osaamista on lisätty kehittämällä erilaisia varhaisen tunnistamisen ja puuttumisen menetelmiä monissa hankkeissa. Esimerkiksi yksi toteutettu hanke liittyi syrjäytymisuhan alaisten lasten ja nuorten palveluihin. Hankkeita on rahoitettu valtion hankeavustuksilla sekä lastenpsykiatrian avustuksilla. Hankerahoituksella on ollut usein ratkaiseva merkitys varhaisen puuttumisen työmenetelmien ja toimintakäytäntöjen käyttöönotossa, ja Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan ilahduttavan usein toimintamalli on jatkunut hankerahoituksen päättymisen jälkeenkin. Vaikka avohuollon tukitoimenpiteiden piirissä olevien lasten ja nuorten määrä on lisääntynyt, ei se ole lääninhallitusten selvitysten mukaan juurikaan vaikuttanut huostaanottoja ehkäisevästi, sillä sijoitettujen lasten määrä on myös hieman kasvanut koko 2000-luvun ajan.

Lastensuojelun palvelujärjestelmä

Ennalta ehkäisevän työn leikkaukset ja avohuollon tukitoimien ohuus heijastuvat varsin suoraan lastensuojelutarpeen nousuun ja sijaishuollon lisääntymiseen. Lastensuojelutyön painopiste ja resurssointi ovat tällä hetkellä erittäin vahvasti korjaavassa lastensuojelutyössä. Ensimmäinen sijoitus tehdään edelleen usein avohuollon sijoituksena, vaikka sen osuus onkin pienentynyt 71 %:sta 63 %:iin. Joka kolmannen lapsen ensimmäinen sijoitus tehdään edelleen avohuollon tukitoimena. Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan kuntien huono taloudellinen tilanne vaikeuttaa lasten edun mukaisten

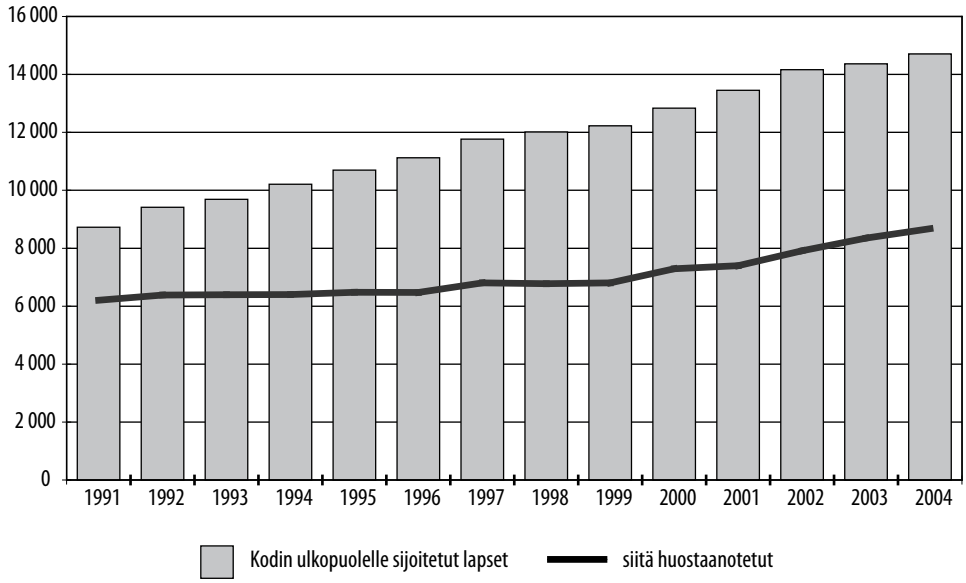
lastensuojelutoimenpiteiden suunnittelua. Kunnat eivät aina jatka sijoituksia riittävän pitkään ja suosivat lyhytaikaisia avohuollon sijoituksia.

Eduskunnan oikeusasiamies on antamassaan erilliskertomuksessa Lapsiperheväkivalta ja viranomaisten vastuu (K1/2006 vp) kiinnittänyt huomiota viranomaisten välisen yhteisvastuullisuuden tarpeeseen lastensuojeluilmoitusten tekemisessä ja lapsen tuen tarpeen kartoituksessa, jotta lapseen kohdistuva perheväkivalta ja seksuaalinen hyväksikäyttö tunnistetaan ja lapsi saa tarvitsemaansa hoitoa ja suojelua.

Eduskunnan lakivaliokunta perää kertomuksesta antamassaan lausunnossa (LaVL 9/2006 vp) laajempaa ja täsmennettyä viranomaisvastuuta lapsiin kohdistuvan väkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseen. Valiokunta yhtyy lausunnossaan oikeusasiamiehen käsitykseen, jonka mukaan lainsäädäntöä on tarkistettava siten, että lastensuojeluilmoitusta koskeva lainsäädäntö tulee yksiselitteiseksi. Lisäksi valiokunta katsoo, että sosiaaliviranomaisille tulisi ainakin vakavimmissa tapauksissa säätää velvollisuus ilmoittaa poliisille epäillystä lapseen kohdistuneesta väkivallanteosta tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Huolestuttavana valiokunta pitää tutkimuksissa ilmennyttä syrjäytymisen ja väkivallan uhriksi joutumisen välistä yhteyttä. Väkivaltariskissä on tapahtunut tulotason mukaista eriytymistä, jonka lisätutkimukseen ja ehkäisemiseen on osoitettava varoja.

Lastensuojelupalvelut sekä niiden tarve ja saatavuus

Seuraavasta kuviosta ilmenee kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrä sekä huostaan otetut v. 1991–2004. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrät ovat lisääntyneet viime vuosina 2–5 % vuodessa.



Kuvio 20. Kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret v. 1991–2004 (lähde: Sotka-tietokanta, Tilastokeskus)

Vuonna 2004 14 700 lasta ja nuorta oli sijoitettuna kodin ulkopuolelle ja avohuollon tukitoimien piirissä oli 59 912 lasta ja nuorta. Kaikista alle 18-vuotiaista lapsista ja nuorista yksi prosentti oli sijoitettuna kodin ulkopuolelle. Kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista n. 8 700 oli otettu huostaan. Huostaanotto koski kaikkiaan n. 9 500:aa lasta ja nuorta v. 2004, koska kunkin lapsen sijoitustiedot voivat muuttua vuoden aikana. Huostaanotetuista 20 % oli otettu huostaan tahdonvastaisesti, ja kiireellisen huostaanoton koki n. 1 400 lasta.

Yhä useammin huostaanotto tehdään pikkulapsi-iän jälkeen. Tilastovuoden 1994 aikana tehdyistä uusista huostaanotoista 40 % kohdistui alle kouluikäisiin lapsiin, v. 2004 tämänikäisten osuus uusien huostaanottojen joukossa oli vain 30 %. Sen sijaan nuorten – 12 vuotta täyttäneiden – osuus on kasvanut samana aikana 38 %:sta 49 %:iin.

Huostaanotto on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan erityistä osaamista vaativa sosiaalityön alue. Pienten kuntien mahdollisuudet selvitä tästä osaamisen alueesta ovat erittäin vaihtelevia tällä hetkellä. Tilanne riippuu siitä, onko kunnassa ammattitaitoinen sosiaalityöntekijä, jolla on kokemusta ja osaamista huostaanotosta. Mikäli osaamista ei kunnassa ole, pitäisi se hankkia, mutta tähän kunnat näyttävät ryhtyvän vaihtelevasti.

Erityisesti pienissä kunnissa huostaanottoja saatetaan pitkittää ja pyrkiä selviämään avohuollon tukitoimenpitein. Pienten kuntien ongelmana on myös se, että vaikeita lastensuojelutapauksia on lukumääräisesti vähän, jolloin kokemus on vähäistä. On myös ilmeistä, että jossakin määrin huostaanottoja säätelevät taloudelliset näkökohdat.

Helsingin kaupunki ja Kemijärven kaupunki ovat tuoneet esille huolen siitä, että huostaanotto ja sijoitus tehdään lapsen kannalta liian myöhään. Huostaanottokäytännöissä onkin Mannerheimin Lastensuojeluliiton ja Lastensuojelun Keskusliiton mukaan kuntakohtaisia eroja. Hyvin samankaltaisiin ongelmiin vastataan eri kunnissa hyvin eri tavalla.

Huostaanottojen määrissä voidaan tilastojen perusteella todeta varsin suuria eroja eri maakunnissa. Eniten huostaanottoja ja sijoituksia kodin ulkopuolelle on Uudellamaalla, vähiten Pohjanmaalla. Etelä-Karjalassa ja Päijät-Hämeessä on myös varsin korkeat sijoitusluvut.

Lastensuojelussa kuntien välinen ja seudullinen yhteistyö on vielä vähäistä. Kuntien välisellä yhteistyöllä turvataan se, että maan kaikissa osissa asukkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada korkeatasoisia sosiaalihuollon perus- ja erityispalveluja. Kunnat voivat saada valtionavustusta palveluja kehittäviin ja tehostaviin sekä toimintatapoja uudistaviin hankkeisiin. Lastensuojelun alalla aloitti kahdeksan alueellisesti laajaa valtionavustushanketta v. 2004. Vuonna 2005 aloitti kaksi maakunnallista kehittämisyksikköhanketta, toinen Satakunnassa ja toinen Keski-Suomessa. Näillä pyritään etsimään uusia ratkaisuja lastensuojelun erityisosaamisen turvaamiseksi ja pysyvien palvelujärjestelmien rakentamiseksi.

Länsi-Pohja-hanke, jossa on mukana 6 kuntaa Lapin läänistä, on lasten ja nuorten psykososiaalisten palveluiden seudullinen kehittämishanke. Hankeen valmistelutyö tehtiin valtakunnallisessa Haravahankkeessa. Kehittämistyön lähtökohtana on ollut lasten ja nuorten psykososiaalisten palvelujen ja lastensuojelun erityisosaamisen vahvistaminen sekä tarkoituksenmukainen seudullinen koordinointi, johtaminen ja ohjaus. Päämääränä on kehittää alueen kuntien kannalta taloudellisia ja lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä tarpeita vastaavia palveluita, edistää hyvinvointia sekä turvata palvelujen laatu ja saatavuus.

Sijoitusta seuraava jälkihuolto lisääntyi viime vuosikymmenellä, mutta ei enää 2000-luvulla siitä huolimatta, että sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut. Jälkihuolto mielletään usein vain itsenäistyviä nuoria koskevana asiana, vaikka jälkihuoltovelvoite koskee kaiken ikäisiä lapsia ja nuoria. Vuonna 2004 jälkihuollossa oli 3 204 nuorta. Heistä suurin osa oli 18–20-vuotiaita.

Jälkihuollon järjestäminen on kirjavaa ja lapset sekä nuoret ovat epätasa-arvoisessa asemassa palvelujen saannin suhteen. Useimmissa kunnissa jälkihuoltotyö on yksittäisen sosiaalityöntekijän varassa ja toteutus siten riippuvaista työntekijän resursseista ja osaamisesta.

Usein nuorille olisi tarpeellista ja luontevaa jatkaa sijoituspaikassaan vielä täysi-ikäisyyden jälkeen. Tämä edellyttää kuitenkin kunnan sosiaalityöntekijältä aktiivisuutta jälkihuoltosuunnitelman ja asianmukaisten sopimusten tekemisessä. Jälkihuoltoon tarvitaankin sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vastuun ja työnjaon selkiyttämistä sekä työvälineitä ja toimintamalleja, jotta jälkihuoltovelvoite voitaisiin toteuttaa laadukkaasti ja lapsilähtöisesti.

Länsi-Suomen lääninhallitukseen tulleiden yhteydenottojen perusteella joissakin kunnissa lapsen tai nuoren sijoitusta jatketaan lastensuojelulain edellyttämien määräaikojen vastaisesti avohuollon tukitoimena,

jolloin vältytään jälkihuoltovelvoitteilta. Valmisteilla olevassa lastensuojelun kehittämisohjelmassa jälkihuolto nivotaan kiinteästi lastensuojeluprosessiin, mutta jälkihuollon käytännön toteuttamiseksi lääninhallitus katsoo tarvittavan valtakunnallista ohjausta.

Lastensuojelun palvelujärjestelmä on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hajanainen. Myöskään käsite palvelujärjestelmä ei ole tarkoin määriteltävissä. Tällä hetkellä lastensuojelun palvelujärjestelmän toimivuudessa, palvelujen saatavuudessa, niiden laadussa ja sisällössä on suuria vaihteluja maan eri osien välillä. Palvelujärjestelmän uudistaminen etenee kunta- ja palvelurakennehankkeessa sekä sosiaalialan kehittämishankkeissa.

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan lastensuojelupalvelujen tason vaihtelut eri kunnissa osoittavat, että lastensuojelun järjestämisvelvollisuus voidaan tulkita monella eri tavalla. Lapsen etu toteutuu eri tavoin eri puolilla maata, mikä ei voi olla mm. lasten tasa-vertaisuuden ja yleisemminkin kansalaisten tasapuolisen kohtelun näkökulmasta oikeutettua. Selkeät normit siitä, mitä palveluja kunnilla pitäisi olla, puuttuvat. Lastensuojelun prosessin suunnitelmallisuutta on tehostettava läpi koko lapsen asiakkuuden. Lisäksi palvelujärjestelmän kykyä kuulla lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä ääntä tulee kehittää.

Lastensuojelun palvelujärjestelmän kehittämistyössä tarvitaan Kuntaliiton mukaan valtion ja kuntien, muiden lastensuojelualalla toimivien kuten järjestöjen, yksityisten yritysten ja oppilaitosten sekä osaamiskeskusten yhteistyötä. Kehittämistyön tulee kytkeytyä tiiviisti käynnissä olevaan kunta- ja palvelurakenneuudistukseen, jonka yhteydessä tehtävät ratkaisut vaikuttavat oleellisesti myös lastensuojelun palvelujärjestelmän kehittymiseen. Valtion tulee ottaa selkeä vastuu lastensuojelun palvelujärjestelmän toimivuuden kehittämisestä lasten tasa-arvoisten palvelumahdollisuuksien takaamiseksi.

Lastensuojelun sijaishuolto

Perhehoitoon sijoitettuna olleiden lasten määrä kasvoi vuoteen 2002 asti ja on vähentynyt sen jälkeen. Sijaisperheisiin sijoitettuna on ollut vuosittain 5 500–5 900 lasta. Kuntakohtainen vaihtelu perhehoitoon sijoittamisessa on 5–90 % ja alueellinen 30–71 % kaikista sijoituksista. Alueelliset erot ovat täten suuret sijaisperheiden saatavuudessa ja käytössä. Myös perhehoitajien koulutus ja rekrytointi on hyvin vaihtelevaa maan eri osissa. Perhesijoitusta vaikeuttaa lisäksi se, että varsinkin isommat sijoitetuista lapsista ovat kokeneet kovia ja saattavat oireilla varsin voimakkaasti.

Tutkimukset osoittavat, että lapset hyötyvät sijaisperhehoidosta. Perhehoidon lisääminen edellyttäisi Stakesin mukaan perheille järjestettävän koulutuksen ja valmennuksen lisäämistä, sijoituksesta maksettavien korvausten tarkistamista, lomittajien järjestämistä ja mahdollisuutta työnohjaukseen.

Halukkaiden perheiden määrä on vähentynyt jatkuvasti. Tämä on osaltaan johtunut siitä, että sijaisperheiden hankkiminen on erityistä resursointia vaativa työ, jota yksittäiset lastensuojelutyöntekijät eivät ole osana perustyötään ehtineet tekemään riittävästi. Väestöpohjan tulee olla tarpeeksi iso, jotta perheitä saadaan rekrytoitua ja rekrytointi edellyttää koulutusta.

Ammatillisten perhekotien määrä kasvoi nopeasti 1990-luvulla, kun sijaishuollon määrä lähti nousuun ja kunnat olivat aikaisemmin lopettaneet omia lastenkotejaan. Ammatillisista perhekodeista osa toimii laitosten tavoin, eli niissä on yrittäjinä toimivien perhekotien vanhempien lisäksi ulkopuolisia työntekijöitä. Ammatillinen perhekoti poikkeaa sijaisperheestä siinä, että vähintään toiselta vanhemmalta edellytetään vahvaa ammattitaitoa ja perhekodeilta riittävää resursointia sekä henkilöstöön, tiloihin että toimintaan.

Perheryhmäkoteihin, ammatillisiin perhekoteihin ja perheenomaisiin laitoksiin on sijoitettu yhä enemmän lapsia, v. 2004 jo yli 2 300 lasta. Vuonna 2004 laitoshoidossa oli yli 4 400 lasta ja nuorta, ja määrä on ollut kasvussa. Viime vuosien aikana myös valtion koulukotien käyttöaste on ollut korkea, kun sijaishoitoa tarvitsevien lasten ja nuorten ongelmat ovat vaikeutuneet.

Ammatillisten perhekotien taso vaihtelee paljon. Niiden määrän lisääntyminen edellyttäisi Stakesin mukaan laadun varmistamista, työnohjausta sekä sijoittavan kunnan että lääninhallitusten tarkempaa valvontaa. Näihin tarvittavia resursseja tulisi kasvattaa

tuntuvasti. Mannerheimin Lastensuojeluliiton mielestä sijaishuollolla tulee olla selvät laatukriteerit ja kriteerien toteutumista tulee seurata jatkuvasti. Lappeenrannan kaupungin mukaan osaamattomuus on merkittävä puute useissa perhekodeissa. Terveydenhuollon koulutus ja työkokemus eivät takaa riittävää lastensuojelun osaamista.

Sijaishuoltoon ja jälkihuoltoon on tehty Lastensuojelun Keskusliiton koostamat valtakunnalliset laatukriteerit. Lastensuojelun kehittämishankkeessa on tehty selvitys sijaishuollon ja jälkihuollon nykytilasta ja kehittämistarpeista. Selvityksen mukaan tarvitaan valtakunnallista hoidon kokonaislaadun arvioinnin järjestelmää. Lisäksi laatuvaatimusten tulee laajentua koskemaan kaikkia lastensuojelun sijaishuollon palveluja tarjoavia yksikköjä. Tarvitaan myös yksi yhteinen laatukriteeristö, joka kattaa lapsen koko polun asiakkuuden alusta sen loppuun asti.

Sijaishuollossa ongelmana ovat lasten ja nuorten vaikeutuneet ongelmat, jotka vaativat henkilökunnalta tai sijaisperheeltä erityistä jaksamista ja osaamista. Sijaishuoltopaikkoja ei läheskään aina ole saatavilla lapsen tarvetta vastaavasti. Erittäin vaikeasti oireileville ja moniongelmaisille nuorille tulisi Pelastakaa Lapset ry:n mukaan kehittää laitoshoitoa, jossa on suuremmat työntekijäresurssit ja kuntouttavaa hoitoa. Monissa kunnissa lapsen suojelutarpeeseen reagoidaan niin myöhään, että huostaanoton ja sijaishuollon tarpeessa oleva lapsi oireilee jo niin vakavasti, ettei häntä voi sijoittaa perheeseen.

Sijoituspäätöstä tehtäessä on otettava huomioon, että lapsi saa huollon ja hoidon tarpeensa edellyttämät palvelut ja tukitoimet ja että yhteydenpito hänelle läheisiin henkilöihin turvataan. Jos lapsella on esim. hoitoa vaativia psyykkisiä ongelmia, tämä on otettava huomioon sijoituspäätöstä tehtäessä siten, että hoidon jatkuvuus ja lapsen tarvitseman muun tuen saatavuus turvataan. Lapsen tarpeiden ja olemassa olevan sijaishuoltotarjonnan yhteensovittaminen on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vaikeaa.

Oikeuskanslerin v. 2004 opetusministeriöltä pyytämässä selvityksessä, jonka lääninhallitukset tekivät, kävi ilmi, että koulussa tapahtuva perusopetus toteutui huostaanotettujen lasten ja nuorten osalta yleensä laissa tarkoitetulla tavalla. Sen sijaan huostaanotettujen lasten ja nuorten kotiopetuksena annettavan opetuksen osalta oli havaittavissa selkeitä puutteita.

Lastensuojelulaitoksiin ja perhekoteihin sijoitetut lapset tarvitsevat yleensä erityisopetuksen palveluja. On mahdollista, että osa kotiopetuksena annettavasta opetuksesta johtuu siitä, että osa kunnista tai kouluista ei ole halunnut ottaa sijoitettuja oppilaita kouluihinsa peläten kustannusten kasvua ja mahdollisesti opetukselle aiheutuvia ongelmia. Tällöin on rikottu oppilaan perusoikeutta saada opetussuunnitelman mukaista opetusta. Opetusministeriö on käynnistänyt toimenpiteitä huostaanotettujen lasten perusopetuksen kehittämiseksi ja laadun turvaamiseksi.

Lastensuojelukustannuksista suurin osa syntyy sijaishuollosta (n. 85 %) ja siinä pääosin laitosmaisesta hoidosta. Sijoitetun lapsen hoito perhehoidossa maksaa n. 50 € vuorokaudessa ja laitoshoidossa n. 160–350 € vuorokaudessa, joissakin hoitoyksiköissä 700 €. Tutkittua kustannustietoa on kuitenkin vähän niin palvelujen yksikkökustannuksista, hoitoketjun kustannuksista kuin lastensuojelupalvelualueen kokonaiskustannuksistakin.

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten tilastoinnissa Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista siten, että Suomessa ammatilliset perhekodit tilastoidaan laitoksiksi eikä perhehoidoksi kuten muualla. Stakes on muuttamassa lastensuojelutilastointiaan, jotta eri maiden välisiä tietoja voidaan vertailla ja jottei Suomen tiedot ja ilmiön kehitys näytä kovin poikkeavalta muihin maihin verrattuna ja Suomen harjoittamaan strategiaan nähden.

Lastensuojelupalvelujen hankinnan ja kilpailuttamisen ongelmat

Kunnat ostavat yhä suuremman osan sijaishuollon palveluista muilta palveluntuottajilta kuten toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä, järjestöiltä, yrityksiltä ja valtiolta. Lastensuojelun sijaishuollon palveluista yksityiset palveluntuottajat tuottavat jo kaksi kolmasosaa. Yksityisiä lastensuojelulaitoksia oli v. 2004 yhteensä 268, ammatillisia perhekoteja 116 ja toimeksiantosopimuksen tehneitä perhekoteja (sijaisperheitä) 3 482. Yksityisen

palvelutuotannon lisääntyminen luo uusia osaamistarpeita lastensuojelun sosiaalityöntekijöille mutta myös uusia mahdollisuuksia palvelujen järjestämiseen.

Lastensuojelupalvelujen hankinta vaatii sekä lastensuojelutyön että hankinnan erityisosaamista ja se on työlästä ja erityisiä resursseja vaativaa. Vaihtelut kuntien kesken ovat suuria. Palvelujen osto on voinut joissakin kunnissa olla systemaattista ja palvelutarpeisiin suhteutettua. Jotkut kunnat ovat ostaneet erityisesti sijaishuollon palveluja sieltä, mistä niitä ovat nopeasti saaneet. Avohuollossa palvelujen osto on harkitumpaa ja suunnitelmallisempaa. Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan lastensuojelupalveluiden hankinta on tähän saakka ollut suunnittelematonta, sattumanvaraista ja tapahtunut palveluiden myyjien ehdoilla, mutta kunnat ovat kuitenkin ottamassa markkina-asetelmaa haltuunsa.

Käytännöstä saadut kokemukset osoittavat, että kuntien tulisi lisätä osaamista palvelujen hankinnassa. Eräänä ongelmana on se, että kunnat eivät ole useinkaan laatineet hankintastrategioita eikä niiden hankintatoiminta ole suunnitelmallista. Tämä vaikeuttaa palvelun tarjoajien pitkän tähtäimen suunnittelua ja toiminnan sovittamista kysyntää vastaavaksi. Ongelmat eivät ole laajemmin tai yksityiskohtaisemmin sosiaali- ja terveysministeriön tiedossa.

Kilpailuttaminen on uusi toiminta lastensuojelussa. Jotkut kunnat ovat kilpailuttaneet jo useamman vuoden lastensuojelupalvelujen oston. Valtaosa kunnista on vasta käynnistänyt kilpailuttamisen tai harkitsee sitä esim. useamman kunnan yhteistyönä. Kilpailuttamisella ei voida sulkea pois sitä, että esim. sijaishuoltopaikkaa valittaessa kullekin lapselle on taattava juuri hänelle sopivin sijaishuoltopaikka. Lastensuojelupalveluja tuottavia yksiköitä palvelujen kilpailuttaminen työllistää huomattavasti. Perhekodit kokevat häviävänsä kilpailuttamisessa, mikäli niiltä edellytetään samoja perusteita kuin lastensuojelulaitoksilta.

Enon kunnan mukaan kilpailuttamista ei ole voitu tehdä, koska palvelujen tuottajia ei ole lähiseudulla riittävästi. Hinnat saattavat myös nousta kilpailuttamisen myötä. Kilpailuttaminen on kunnan mielestä hankalaa ja arveluttavaa, koska lapsen palvelujentarve on yksilöllinen ja koska yhteistyön sujumisen kannalta on tärkeää, että vanhemmat hyväksyvät sijoituspaikan.

Kilpailuttaminen lastensuojelupalvelujen tuottamiseksi on Stakesin mielestä kaksijakoinen kysymys. Kunnissa on tarpeellista kehittää hinta- ja laatutietoisuutta, mutta riskinä on päätöksenteko pelkästään hinnan perusteella, koska sitä on helpompi arvioida kuin laatua. Lastensuojelussa ensisijainen periaate on lapsen edun varmistaminen, joten esim. lapsen tai nuoren sijoituspaikkaa ei tulisi vaihtaa taloudellisilla perusteilla. Ihmissuhteiden jatkuvuus on lapsen kehitykselle niin merkityksellinen asia, ettei sitä tulisi vaarantaa lyhytnäköisten säästötavoitteiden vuoksi.

Yksi kilpailuttamisen ongelma on vaihtelevat sopimuskäytännöt. Kilpailuttaminen saattaa myös vaikeuttaa palvelujen kehittämistä ja kilpailuttamisen lyhytjänteisyys voi olla uhka lapsilähtöisyydelle. Hinta ei saa jäädä Pelastakaa Lapset ry:n mukaan ratkaisevaksi perusteeksi arvioitaessa pysyvien ja pitkäjänteisten, korvaavien ja korjaavien, omahoitaja- ja ihmissuhteiden rakentumista ja ylläpitoa. Kilpailutettaessa ja valittaessa palveluntuottajia tulisi palveluille rakentaa yhdensuuntaiset valintakriteerit, joissa hinta-laatusuhde on määritelty samaksi kaikille. Palvelun laatu ja toiminnan sisältö tulee nostaa entistä keskeisempään asemaan päätettäessä lasten tulevasta sijaishuoltopaikasta.

Ensi- ja turvakotien liitto ry:n mukaan hyvä hankinta edellyttää, että lastensuojelupalvelujen ostaja turvaa lapselle pysyvät ja jatkuvat ihmissuhteet. Palvelujen lyhytjänteinen kilpailuttaminen tai hankintatyön suunnittelemattomuus eivät saa vaarantaa lapsen turvallisuutta. Lastensuojelun palveluhankintojen valintakriteerien tulee olla valtakunnallisesti yhdensuuntaisia alueesta ja toimijasta, esim. läänistä tai kunnasta, riippumatta.

Lastensuojelupalvelujen valvonta

Yksityisten palvelujen käytön kasvuun liittyy lisääntyvää valvontatyötä kunnille. Lastensuojelulain (683/1983) perusteella sosiaalilautakunnalla on huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta. Yksityisen lastensuojelun valvonta määräy-

tyy yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) (valvontalaki) ja lastensuojelulain mukaan. Valvontalain mukaan palvelujen valvonta kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Jokaisen sijoitetun lapsen sijaishuoltopaikassaan saamaa yksilöllistä huoltoa ja lapsen edun toteutumista valvoo myös lapsen sijoittaneen kunnan sosiaalilautakunta. Lääninhallitukset valvovat palveluja seuraamalla niiden saatavuutta ja riittävyyttä sekä ottavat yhteyttä kuntiin, jos esim. asiakaspalautteista ilmenee epäkohtia.

Sijoittajakunnan on mm. varmistuttava siitä, että yksityinen lastensuojelulaitos, johon se aikoo sijoittaa huostaan ottamansa lapsen, on saanut asianmukaisen toimiluvan. Sijoittajakunnalla on vastuu siitä, että sijoitettava lapsi sijoitetaan oikeaan hoitopaikkaan. Sijoittajakunnan on varmistettava yksityisessä lastensuojelulaitoksessa tarjottavien palvelujen saatavuus ja laatu. Lisäksi on varmistettava, että huostaanotettu lapsi saa lastensuojelulaissa edellytetyin tavoin kaikissa olosuhteissa sellaisen huollon, kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettu laki (361/1983) edellyttää.

Lääninhallitukset tekevät vuosittain alueellisen peruspalvelujen arvioinnin, jolla tuotetaan tietoa peruspalvelujen alueellisesta saatavuudesta ja laadusta. Peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä arvioidaan myös lastensuojelun palvelujärjestelmää. Lastensuojelun laatua kehitetään erilaisin hankkein, joista merkittävin on lastensuojelun kehittämishanke.

Vaikka kunta valvoo sijoittamansa lapsen sijoitusta, saattaa ongelmaksi nousta se, ettei mikään taho selkeästi valvo kokonaisuutta. Sijaintikunnalla ei useinkaan ole tietoa kuntaan muualta sijoitetuista lapsista. On myös ilmennyt, että sijaintikunnilla on epätietoisuutta palvelujen järjestämisvelvollisuudestaan muista kunnista sijoitetuille lapsille.

Lasten määrä tai sijaisperhe voi esim. olla epäselvä kaikille sijaisperheen palveluja käyttäville osapuolille. Seurauksena voi olla mm. paikkaluvun ylityksiä tai muita epäselvyyksiä toiminnan laadussa. Tämä ongelma tulee esille mm. kanteluina lääninhallitukseen. Sijaisperheen sijaintikunnalle tulee Länsi-Suomen lääninhallituksen mielestä säätää velvollisuus valvoa toimintaa. Itä-Suomen lääninhallitus taasen katsoo, että yksityisen lastensuojelun lupa- ja valvontakriteerit tulee yhdenmukaistaa valtakunnallisesti.

Kuntaliiton mukaan sosiaalialan yksityisten palvelutuottajien valvontatyössä on kehitettävää. Nykyinen järjestelmä kuormittaa eri osapuolia osin päällekkäisesti. Yksityisen toiminnan valvonta sitoo paljon kuntien työpanosta. Lisäksi maassa ei ole yhteneväisiä peruskriteereitä, joiden mukaan eri osapuolet voisivat arvioida ja valvoa palveluntuottajan toimintaa. Tämä ei ole valvonnan kohteiden oikeusturvan näkökulmasta asiallista. Kuntaliiton mielestä tarvitaan kansallisen tason yhteistyönä laaditut luvan myöntämisen, palvelun hankinnan sekä valvonnan perusteet eli kriteerit hyvälle lastensuojelulle. Ilman valtion resursointia kehitystyöhön ei tämänkaltainen kansallinen arviointijärjestelmä synny.

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan tulee luoda lastensuojeluprosessin arviointikriteeristö, joka koskee sekä julkisia että yksityisiä palveluita. Sijaishuoltopalvelujen valvonta on nykyisin puutteellista ja tehotonta ja valvonnan käytännöt vaihtelevat eri puolilla maata. Valvonnan tehostamiseksi valvontaresursseja tulee lisätä ja valvontakäytäntöjä selkeyttää ja yhdenmukaistaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittamassaan yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevassa tarkastuksessa (101/2005) päätynyt siihen, että valvontajärjestelmällä voidaan pääosin varmistua yksityisten palvelujen asianmukaisuudesta. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että valvonnan edellytykset eivät ole kunnossa. Valvontalain keskeisten käsitteiden tulkinnanvaraisuus ja kriteerien yleisyys ovat aiheuttaneet epäselvyyttä valvontaviranomaisten työnjaossa ja käytännön valvontatyössä. Tarkastusvirasto totesi vielä, että valvontatiedon käyttö ohjauksen tukena on ollut vähäistä ja epäsystemaattista.

Lastensuojelun rahoitus ja rahoitusjärjestelmän muutoksen vaikutukset

Lastensuojelun kustannukset ovat kasvaneet asiakasmäärien kasvun myötä, ja suurin osa voimavaroista kohdentuu sijaishuoltoon, erityisesti laitoshoitoon. Lastensuojelun toiminnan ja palvelujen kustannustietoa tuotetaan hyvin vähän. Varsinkaan avohuollon ja

ennalta ehkäisevän toiminnan kustannuksista ei juurikaan tiedetä. Kaikki kunnat eivät seuraa niitä systemaattisesti, eikä valtakunnallista koontaa ole järjestetty. Kustannusvaikuttavuudesta kertova tieto olisi erityisen tarpeellista, sillä tehokas avohuollon työ säästäisi myöhempiä kustannuksia. Suomen Kuntaliitto toteaa, että eräiden kuntien tietojen mukaan avohuollon kulut lasta kohden ovat vuodessa keskimäärin 3 000 €, sijaisperhehoidon kulut n. 18 000 € (50 €/vrk) ja laitoshoidon kulut 72 000 € (200 €/vrk).

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan kuuden suurimman kaupungin eli ns. Kuusikko-ryhmän kunnissa lasten sijaishuoltoon kului v. 2004 runsaat 142 milj. €. Jokaista sijoitettuna ollutta lasta tai nuorta kohti kului 28 000 € vuodessa. Edelliseen vuoteen verrattuna sijaishuollon kustannukset nousivat n. 6,5 %:lla. Kasvuun vaikutti sijaishuollon tarpeen lisääntyminen. Keskusliitto pitää tärkeänä lastensuojelutyön vaikutusten systemaattista seurantaa, jolla varmistetaan työn laadun kehittyminen ja kustannustehokkuus.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että Suomessa kehitettäisiin myös lastensuojelua koskevaa sosiaalitaloudellista tutkimusta. Myös valtion tutkimusresursointia tulisi lisätä, sillä ensin tulisi luoda kansallisena tutkimushankkeena alan käsitteistöä sekä välineitä, joilla voidaan seurata kustannusvaikutuksia.

Tilastokeskuksen ylläpitämästä kuntien talous- ja toimintatilastosta saadaan tietoja vain lasten ja nuorten laitoshuollon kustannuksista. Laitoshuollon kustannukset ovat nousseet nopeasti, ja ne ovat kaksinkertaistuneet muutamassa vuodessa. Vuonna 2004 laitoshuollon kustannukset olivat jo lähes 300 milj. €. Mikäli määrärahasta suurempi osa voitaisiin käyttää lasten ja perheiden varhaiseen tukemiseen, menot todennäköisesti vähenisivät jatkossa. Stakes arvelee kustannuskehityksen suunnan olevan yhteydessä siihen, että avohuollossa ei ole riittänyt voimavaroja vastaamaan lasten tarpeeseen, jolloin erityispalvelujen kysyntä ja käyttö ovat lisääntyneet. Valtakunnallisia tilastotietoja kustannuksista on saatavissa myös Stakesin ylläpitämästä Lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmästä (1999–2005).

Taulukko 26. Lastensuojelulaitosten ja nuorten laitoshuollon käyttökustannukset v. 1997–2004, milj. €

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
131,5	137,8	148,1	165,9	199,0	223,5	252,7	292,0

Lähde: Sotka-tilastotietokanta, Tilastokeskus

Lastensuojelun pääasiallinen rahoitus on järjestämisvastuun mukaisesti kunnilla. Lastensuojelun kustannusrasitetta jaettiin laajemman väestöpohjan mukaisesti lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmässä v. 1999–2005. Järjestelmän keskeiseksi ongelmaksi muodostui Kuntaliiton mukaan se, että sillä pyrittiin sekä turvaamaan resursseja pienille kunnille että lisäämään rahoitusta suurille kunnille, joissa lastensuojelun tarve on yleensä keskimääräistä suurempaa. Vaikka järjestelmällä haluttiin tukea sekä avopalveluja että sijaishuoltoa, aiheutuivat suuret kustannukset nimenomaan laitossijoituksista (86 %), joita tuettiin avopalvelujen kustannuksella siirtämällä rahaa omien avopalvelujen kehittämisestä tasausjärjestelmän rahoitukseen. Järjestelmän ongelmia olivat mm. lopullisten kustannusten ennakoimattomuus ja epäoikeudenmukainen jakautuminen kuntien kesken sekä järjestelmän vaatima hallinnollisen työn runsaus ja epäselvyys. Kuntaliitto toteaakin, että valtio ei käytännössä tuonut tasausjärjestelmän rahoitukseen lisää rahaa, vaan kunnat tasasivat menoja keskenään ja vastasivat yli puolesta kustannuksia, vaikka kustannukset piti tasata valtion ja kuntien kesken.

Lappeenrannan kaupungin mukaan tasausjärjestelmä oli työteliäs ja sen vaikutukset palvelualueen talousarvioon olivat suuret. Nettovaikutus vaihteli vuosittain laskentatavasta riippuen 45 %:sta 65 %:iin, ja saadut palautukset ohjautuivat suoraan lastensuojeluun. Kemijärven kaupunki piti järjestelmää myös työteliäänä, vaikka olikin nettosaaja ja

korvaukset käytettiin täysin lastensuojelun menoihin. Mielipiteeseen yhtyi myös Enon kunta antamassaan selvityksessä. Jyväskylän kaupungin mukaan tasausjärjestelmä otti huomioon lastensuojelun kustannuksina myös avohuollon työskentelyn, mikä oli myönteistä. Hyväksi asiaksi koettiin myös se, että tasausjärjestelmästä saadut palautukset kohdentuivat suoraan lastensuojelun toiminnan tuloiksi antaen näin liikkumavaraa lastensuojelun toteuttamiseen.

Eduskunta vahvisti 27.12.2005 sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (1069/2005) ja lastensuojelulain (1070/2005) muutokset. Muutoksella lakkautettiin vuodesta 1999 voimassa ollut lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä 1.1.2006 lukien. Tasausjärjestelmän tilalle tuli sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden laskentaperusteeseen lastensuojelukerroin, joka perustuu huostaanotettujen lasten määrään. Tasausjärjestelmän rahoitukseen vuosittain erotettu valtionavustus on siten palautettu takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon käyttötalouden valtionosuuden määrään. Lastensuojelukerroin lasketaan jakamalla kunnassa tehtyjen lastensuojelulain mukaisten lasten huostaanottojen määrä kunnan asukasluvulla ja jakamalla saatu osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä. Kerrointa määriteltäessä käytetään kaksi vuotta ennen toimintavuotta alkavan vuoden huostaanottotietoja. Vuoden 2006 valtionosuus on siis laskettu vuoden 2004 tilastotietojen perusteella. Lastensuojelukertoimen on tarkoitus kuvata lastensuojelun tarvetta kunnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan rahoitusjärjestelmän muutos tasaa entistä oikeudenmukaisemmin lastensuojelusta aiheutuvia kustannuksia kuntien kesken. Selvitysten mukaan tasausjärjestelmä suosi laitossijoituksia ja järjestelmästä hyötyi vain vajaat 27 % kunnista. Tasausjärjestelmän hallinnointiin liittyviin tehtäviin käytetty työpanos on mahdollista suunnata jatkossa esim. lastensuojelun asiakastyöhön. Huostaanottojen määrän käyttämisellä lastensuojelukertoimen perusteena ei ministeriön mukaan oleteta olevan vääränlaisia vaikutuksia lastensuojelun toteuttamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää jatkossa eduskunnan edellyttämällä tavalla lastensuojelukertoimen toimivuutta ottaen erityisesti huomioon, miten kertoimeen voidaan sisällyttää huostaanottomäärän ohella valtionosuuskriteerit täyttävä lasten avohuollon määräytymisperuste. Tätä työtä tehdään lastensuojelun kehittämisohjelmassa, jonka yhteydessä Stakes kehittää lastensuojelun avohuollon tilastointia, ja lastensuojelulain kokonaisuudistuksessa.

Käytännössä rahoitusjärjestelmän muutos merkitsee sitä, että aiemmin lastensuojeluun suoraan kohdennettu suurten kustannusten tasausjärjestelmän kautta tullut valtionosuus jää pois sosiaalitoimen lastensuojelun tuotoista ja kirjataan kunnan keskushallinnon tuloksi. Uudistus merkitsee siis sosiaalitoimen suorien tulojen vähentymistä, ja uuden rahoitusjärjestelmän merkityksen seurantaa lastensuojelun kannalta ei voida suorittaa entiseen tapaan. Tasausjärjestelmästä saadut palautukset on käytetty lastensuojelun menoihin. Kunnat ovat huolissaan lastensuojelun rahoituksen riittävyydestä kiristyvän talouskehityksen vuoksi, vaikka määrärahat lastensuojeluun onkin yleensä myönnetty. Tässä vaiheessa uuden järjestelmän vaikutukset lastensuojeluun ovat vielä vaikeasti selvitettävissä.

Myös lastensuojelujärjestöt kantavat huolta tulevasta kehityksestä, sillä lastensuojelulain mukaan avohuollon tukitoimet ovat ensisijaisia ja pääsääntöisiä perhe- ja yksilökohtaisia lastensuojelutoimia. Kunnilla ei ole muutoksen jälkeen selkeää velvoitetta käyttää tätä valtionosuutta nimenomaan lastensuojeluun. Lastensuojelupäätöksiä tehtäessä arviointiperusteena tulee olla lapsen etu eikä se, minkälaisista päätöksistä kunta saa rahoitusta valtiolta. Lastensuojelun Keskusliitto korostaa, että lastensuojelun ja lastensuojelun sijaishuollon taloudelliset toimintamahdollisuudet tulee tasausjärjestelmän purkamisesta huolimatta turvata.

Mannerheimin Lastensuojeluliiton mielestä valtionosuusjärjestelmän lastensuojelukertoimeen tulisi ottaa huomioon kunnassa oleva lasten määrä, avohuollon tukitoimien piirissä olevien lasten määrä sekä huostassa olevien lasten määrä kunnassa. Näin turvattaisiin paremmin lastensuojelupalvelujen tasapainoinen kokonaisuus ja samalla turvattaisiin liiton mielestä myös ennalta ehkäisevän ja avohuollon lastensuojelutyön asema kunnissa.

Pelastakaa Lapset ry toteaa antamassaan selvityksessä, että kategorinen, tasasuuruinen ja huostaanotettujen lasten tilastollisiin määriin perustuva valtionosuus kattaa vain pienen osan kalleimpien sijoitusten kustannuksista. Kunnille maksetuista suurten kustannusten tasausjärjestelmän korvauksista yli puolet oli kerätty kunnilta vakuutustyyppisinä maksuina erityishuoltopiireille. Nyt tehdyssä uudistuksessa tämä järjestely on Pelastakaa Lapset ry:n mukaan unohdettu.

Jyväskylän kaupungin mukaan tasausjärjestelmän tilalle tullut huostaanottoihin ja sijaishuoltoon sidottu yleisempi rahoitus kunnille ei kohdennu enää suoraan avuksi lastensuojelutyön menokohtiin. Muutos vahvistaa sitä, että lastensuojelu mielletään yleisesti viimesijaiseen kontrolliin perustuvaksi sijaishuollon järjestämiseksi. Lisäksi Jyväskylä toteaa kuntatalouden kiristyessä myös lastensuojelun palvelujen rahoituksen ja kohdentumisen olevan kriittisen tarkastelun alla.

Enon kunta toteaa antamassaan selvityksessä, että jos kuntien halutaan panostavan lastensuojelun avohuoltoon, joka olisi parasta lastensuojelutyötä, tulisi avohuoltotyöhön ohjata juuri siihen tarkoitettua valtionosuutta. Lastensuojelun avohuollosta aiheutuvat kustannukset ovat huomattavasti pienemmät lasta kohden kuin huostaanottojen. Sijaishuollon kustannukset voivat horjuttaa pienen kunnan taloutta merkittävästi.

Kemin kaupungin mielestä lastensuojelun kustannusten tasausjärjestelmä oli toimintaperiaatteiltaan hyvä, koska se otti huomioon syntyneet kustannukset. Järjestelmä oli tosin työllistävä ja hankala. Valtionosuusjärjestelmän lastensuojelukertoimen sitominen huostaanottojen määrään on Kemin mielestä huono, vaikkakin helposti todennettavissa oleva kriteeri. Se ei kuitenkaan ota huomioon avohuollon työtä ja siihen käytettyjä resursseja. Lastensuojelukerroin ei ota huomioon esim. sitä, että huostaanotto saadaan ehkäistyksi suurella avohuollon panostuksella. Toisaalta valtionosuus ei ole suoraan lastensuojelun menoihin kohdistuvaa rahaa, ja Kemin kaupungin mukaan on olemassa vaara, että huonossa kunnallistaloudellisessa tilanteessa raha ns. katoaa.

Tornion kaupungin kannalta tasausjärjestelmän tulos oli positiivinen eli saadut korvaukset olivat suuremmat kuin järjestelmään maksetut osuudet. Palautukset on kirjattu tulona sosiaalityön budjetissa. Toisaalta tasausjärjestelmän hallinnointi oli Tornion kaupungin mielestä myös raskas. Lastensuojelukertoimen puutteena on Tornion mielestä se, että kertoimen perusteena on ainoastaan huostaanottojen määrä, kun huomioon pitäisi ottaa myös avohuolto tai ainakin avohuollon sijoitukset. Uuden järjestelmän vaikutuksia on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Turun kaupungin mukaan lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmän lakkauttaminen 1.1.2006 lukien ja valtion vetäytyminen kustannusten korvaamisesta kunnille, on muuttanut kuntien ja valtion välisen rahoitusosuuden suhdetta. Siirtyminen lastensuojelukertoimen käyttöön yleisessä valtionosuudessa on ehkäissyt valtion rahoituksen kohdistamista suoraan lastensuojelusta aiheutuneisiin kustannuksiin. Järjestelmästä luopuminen on aiheuttanut Turun kaupungille yli 5 milj. €:n vähennyksen nettotuloista, jotka tasausjärjestelmän kautta aiemmin ohjautuivat suoraan lastensuojelumenojen katteeksi. Lisäksi Turun kaupungille on vuoden 2006 aikana aiheutunut yli 600 000 €:n suuruinen lisämeno. Huolena on, muuttuvatko avohuollon tukitoimet mahdottomiksi aiheuttaen tulevaisuudessa lisää huostaanottoja.

Kemijärven kaupunki kantaa huolta siitä, että v. 2006 lastensuojelun määräraha ei riitä edes puoleksi vuodeksi, vaikka määrärahaa lisättiin talousarvioon. Alkuvuosi on ollut erityisen rankkaa lastensuojelussa eikä rauhoittumista ole näköpiirissä.

Helsingin kaupunki toteaa, että keskushallinnon tekemien laskelmien mukaan lastensuojelukertoimen avulla laskettu lastensuojeluun v. 2006 kohdentuva valtionosuus on 4,5–6,1 milj. € laskutavasta riippuen. Tämä merkitsee 1,6–3,2 milj. €:n vähennystä lastensuojeluun kohdentuvasta valtionosuudesta. Summien suuri vaihteluväli johtuu siitä, että eri tahot ovat antaneet toisistaan poikkeavia tietoja laskutavasta.

Stakes toteaa, ettei tasausjärjestelmän purkaminen ratkaise niitä ongelmia, joiden vuoksi järjestelmä aikanaan luotiin. Uusi lastensuojelukerroin jättää toivomisen varaa Stakesin mukaan ainakin kahdella tapaa. Jos perusteena käytetään vain huostaanottojen määrää, se ohjaa lastensuojelua virheelliseen

suuntaan eli sijoitusten lisäämiseen. Laskennallinen valtionosuus ei myöskään velvoita kuntia käyttämään määrärahaa juuri lastensuojeluun, vaan kunta voi suunnata sen haluamallaan tavalla. Ennalta ehkäisevä lastensuojelu ja avohuolto saattavat näin jäädä entistä huonompaan asemaan.

Stakesin mielestä laskennallisen kertoimen pohjaksi tulisi ottaa kunnan kaikkien lastensuojeluasiakkaiden määrä, ja kunnat tulisi velvoittaa osoittamaan saatu määräraha lastensuojelun toimintaan ja sen kehittämiseen. Tämä kuitenkin edellyttää avohuoltoon tilastoitavan asiakkuuden valtakunnallista yhdenmukaista määrittelyä.

Muiden Pohjoismaiden lastensuojelun palvelujärjestelmän erityispiirteitä

Sosiaalityö ja lastensuojelutoiminta on organisoitu eri tavoin eri Pohjoismaissa, samoin käytettävissä olevien sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön henkilöstön määrät vaihtelevat. Valtion ohjauksen ja kunnallisen itsehallinnon suhde vaihtelee. Toisin kuin Suomessa, muiden maiden ministeriöt ja sosiaalihallitus (tai sitä vastaava valtion elin) antavat lastensuojelun järjestämiseksi määräyksiä, ohjeita ja kuntia sitovia suosituksia. Seuraavassa Stakesin laatima selvitys lastensuojelutoiminnan järjestämisestä muissa Pohjoismaissa.

Ruotsissa sosiaaliministeriö ja sosiaalihallitus seuraavat, ohjaavat ja myös valvovat lastensuojelutoimintaa sekä rahoittavat tutkimus- ja kehittämisprojekteja. Ruotsin kunnissa sosiaalityöntekijöiden määrä suhteessa asukaslukuun on huomattavasti suurempi kuin Suomessa. Ruotsissa toimii melko pitkälle viety työprosessin ositus ja erikoistuminen. Ilmoituksen vastaanottaminen ja tilanteiden alkuselvitystyö on usein keskitetty yksille, jatkotyöskentely ja sijoitettujen lasten kanssa työskentely toisille. Ennalta ehkäisevä ja perhekohtainen asiakastyö saattaa olla eriytettynä eri yksiköihin. Lastensuojelututkimusta on tuettu suoraan valtion rahoista eniten Ruotsissa ja Norjassa.

Norjassa on erillinen kunnallinen lastensuojelutoimi (barnevern). Sen toimintaa ohjaa ja valvoo lääninhallitustyyppinen fylket sekä erillinen lapsi- ja perheasioiden ministeriö (Barne- og likestillingsdepartementet), joka myös voi rahoittaa suoraan kunnallista lastensuojelutoimintaa. Norjassa on pitkään panostettu lastensuojelun palvelujärjestelmän ja työmenetelmien kehittämiseen. Ministeriö on kohdentanut korvamerkittyä valtion rahaa kunnalliseen lastensuojeluun satoja miljoonia Norjan kruunuja vuosittain.

Tanskassa toimintaa ohjaavat ja valvovat sosiaaliministeriö, uudelleen perustettu sosiaalihallitus sekä lääninhallitukset (ankestyrelsen). Tanskassa alueellinen moniammatillinen yhteistoiminta on ollut vahvaa, ja erilaiset lapsi- ja nuorisopedagogit toimivat kenttätyössä.

Islannissa on erillinen ministeriön alainen lastensuojeluyksikkö, vaikkakin se on resursseiltaan vähäinen. Lastensuojelutoimintaan keskittyvä tutkimus, ohjaus ja valvonta ovat Islannissa kaikkein vähäisintä, mutta seuraavalla sijalla on Suomi.

Eri maissa lastensuojelun avohuollon käytettävissä olevat keinot ovat melko samanlaisia ja sisältävät perheiden taloudellista tukea, asumisen, koulutuksen ja työllistymisen tukemista sekä yksilökohtaista auttamista. Lastensuojelun asiakkuuden tarpeen selvittelyprosessista ja sen aikataulusta on Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kuitenkin säädetty Suomea yksityiskohtaisemmin.

Kaikissa Pohjoismaissa tahdonvastainen huostaanottoasia lähtee liikkeelle kunnan viranomaisten aloitteesta. Lakiin kirjatut huostaanottokriteerit ovat samantyyppiset (millä edellytyksillä ja millaisessa tilanteessa pakkotoimiin voidaan ryhtyä). Päätöstä ei missään maassa voi delegoida yksittäiselle viranhaltijalle kiireellistä huostaanottoa lukuun ottamatta.

Lainsäädännössä on kuitenkin myös eroja. Huostaanoton käsite on pohjoismaissa erilainen. Tanskassa ja Islannissa on säädetty erilliset kriteerit tahdonvastaista ja suostumukseen perustuvaa huostaanottoa varten. Suomessa ja Ruotsissa kriteerit ovat molemmissa tilanteissa samat. Tahdonvastaisen huostaanoton päätöksentekijä vaihtelee eri maissa. Suomessa ja Ruotsissa kunnassa valmistellun päätöksen hyväksyy alueellinen hallintotuomioistuin. Tanskassa ja Islannissa sen tekee kunnallinen hallintoviranomainen (erillinen lautakunta) sosiaalitoimen esityksestä, kun taas Norjassa päättäjänä on alueellinen hallintoviranomainen (fylkesnemnd). Vastaavasti valitusviranomaiset ovat erilaisia eri maissa.

Lapsen ja nuoren oikeudet tulla kuulluksi eivät ole täysin yhteneväiset Pohjoismaissa. Yleisesti ottaen 15-vuotiaalla on itsenäinen puhevalta omassa asiassaan ja kaikki siitä seuraavat oikeudet. Islannissa täyden asianosaisuuden saa kuitenkin vasta 18-vuotiaana, vaikka jo 12-vuotiaalla lapsella on oikeus tulla kuulluksi ja ilmaista käsityksensä. Suomessa myös 12-vuotiaalla on laajat valtuudet tulla kuulluksi ja valittaa asiassaan. Ruotsissa ja Norjassa ei ole määritelty asianosaisuuden ikärajaa silloin, kun huostaanotto tehdään lapsen oman käyttäytymisen perusteella. Näissä tilanteissa lapsen oikeusturvaa on tehostettu iästä riippumatta.

Lisäksi pohjoismaiset tilastotiedot eivät ole nykyisellään täysin vertailukelpoisia.

Lastensuojelujärjestöjen toiminnasta

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan järjestöt toimivat mm. edunvalvojina, kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kanavina, asiantuntijoina sekä palvelujen kehittäjinä ja tuottajina. Järjestöt tuottavat lähes viidenneksen kaikista sosiaalipalveluista, joten niillä on tärkeä rooli julkisen palvelujärjestelmän täydentäjinä ja järjestelmän kehittäjinä.

Kunnat ja lastensuojelujärjestöt ovat vanhastaan tehneet paljon yhteistyötä, mutta viime aikoina kunnat ovat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan karsineet ostopalveluja ja irtisanoneet yhteistyösopimuksia järjestöjen kanssa. Samanaikaisesti ne ovat voineet aiempaa enemmän olla riippuvaisia järjestöjen tuottamista erityispalveluista.

Järjestöt ovat usein olleet aloitteentekijöinä ja kokeilijoina, kun lastensuojeluun on kehitetty uusia toimintamuotoja. Järjestöjen merkitys lastensuojelupalveluille on Stakesin mukaan siten ollut ja on edelleenkin suuriarvoinen. Lastensuojelujärjestöjen innovaatiotoiminnan taloudellinen tukeminen mm. Raha-automaattiyhdistyksen avustuksilla on Stakesin mukaan jatkuvasti tarpeen ja perusteltua. Pelastakaa Lapset ry:n mukaan järjestöt kanavoivat saamiaan varoja tehokkaasti palvelujen laatuun ja kehitystyöhön, ei voiton tuottamiseen.

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan järjestöillä on ominaisuuksia, joita julkinen tai yksityinen sektori eivät pysty korvaamaan. Järjestöt pystyvät vastaamaan lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin herkästi, joustavasti ja kokonaisvaltaisesti. Ne tarjoavat palveluja myös pienille erityisryhmille, joille yritykset kannattavuussyistä tai julkinen valta tarvittavan erityisasiantuntemuksen puuttumisen vuoksi eivät palveluja tuota. Keskusliiton mielestä esim. vertaistukea on julkisen sektorin lähes mahdotonta organisoida.

Järjestöjen harteille ei voi Stakesin näkemyksen mukaan kuitenkaan langettaa sellaisia lastensuojelun toimintamuotoja, jotka edellyttävät viranomaisvastuuta. Kunnilla on edelleenkin velvollisuus hoitaa lastensuojelupalvelut kuntalaisilleen. Lastensuojelujärjestöt eivät voi vajausta paikata, mutta niiltä luonnollisesti voidaan ostaa palveluja. Se onkin usein järkevää, koska tiettyyn palveluun erikoistuneet järjestöt ovat voineet kehittää osaamistaan korkealle tasolle. Esimerkiksi Helsingin kaupunki toteaa järjestöjen roolin olleen jo kauan vahva mm. sijaishuollossa. Järjestöiltä on ostettu sijaishuollonpalveluja kaupungin omien laitosten toiminnan lisäksi. Myös avohuollossa Helsinki tekee yhteistyötä järjestöjen kanssa erityisesti niillä osa-alueilla, joissa järjestöillä on tarjottavana vahvaa erityisosaamista. Helsinki tukee järjestöjen toimintaa taloudellisin avustuksin.

Järjestöjen rahoituksesta ja kilpailuttamisesta

Nykyisin järjestöjen tulevaisuus lastensuojelussa, kuten sosiaali- ja terveyspalveluissa yleensäkin, on Lastensuojelun Keskusliiton mielestä uhattuna. Tämä johtuu EU:n sisämarkkinoiden kehittämisestä sekä siihen liittyvästä esityksestä kilpailu- ja hankintalainsäädännöksi, Raha-automaattiyhdistyksen vetäytymisestä useiden palveluiden rahoittamisesta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen lisääntyvästä kilpailuttamisesta kunnissa. Näiden syiden sekä verottajan yleishyödyllisyyttä koskevan tulkinnan tiukentumisen vuoksi järjestöjen talous ja sen mukana niiden mahdollisuudet palvelujen kehittäjinä ja tuottajina ovat uhattuina. Myös järjestöjen kokeilu- ja kehittämistyö voi vaarantua. Keskusliiton mukaan verottajan uudet ohjeet pakottavat järjestöjä tuotteistamaan palvelujaan ja yhtiöittämään palvelutuotantoaan. Järjestöt tuottavat niin vapaaehtoistyöstä kuin vertais- ja amma-

tillisesta tuestakin muodostuvia palvelu- ja toimintakokonaisuuksia, joita ei voi pirstoa erillisiksi kilpailutettaviksi tuotteiksi. Keskusliiton mielestä yhtiöittämisestä aiheutuu pahimmillaan siirtyminen tarvelähtöisestä toiminnasta yksinomaan taloudellisesti tuottaviin palveluihin.

RAY suuntaa avustuksensa lain (1056/2001) mukaan yleishyödyllisille yhteisöille, ei kunnille tai liikeyrityksille. Jos yleishyödyllinen yhteisö tekee kunnalle kuuluvaa tai yrityksen harjoittamaa työtä, se ei voi saada avustusta. Tukea voidaan myöntää lain 4 § 1 mom. 5 kohdan mukaan, jos "avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa". Kilpailulainsäädäntö on jo karsinut avustuskohteita.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää viimeaikaista kehitystä huolestuttavana. Palvelujen kehittämisessä keskeisellä sijalla tulee Keskusliiton mielestä olla sosiaali- ja terveyspoliittisten näkökohtien, lasten, nuorten ja perheiden tarpeiden eikä elinkeino- ja kilpailupoliittisten lähtökohtien. Järjestöjen aseman huonontaminen johtaisi lasten ja perheiden palvelujen saatavuuden heikkenemiseen sekä kansalaisten eriarvoisuuden lisääntymiseen.

Myös Mannerheimin Lastensuojeluliitto toteaa selvityksessään, että Raha-automaattiyhdistys on vetäytynyt tai vetäytymässä monien toimintojen rahoittamisesta avustusten kilpailuvaikutuksiin vedoten. Lisäksi liitto toteaa julkisen vallan alkaneen monin paikoin rinnastaa järjestöjä yrityksiin, vaikka järjestöjen toimintalähtökohdat ja toiminnan luonne ovat täysin erilaisia kuin voittoa tavoittelevilla yrityksillä. Järjestöjen osuus palvelujen tuottajina saattaa liiton mukaan pienentyä julkisen vallan uusien linjausten ja tulkintojen myötä.

Ensi- ja turvakotienliitto on myös huolissaan Raha-automaattiyhdistyksen uusista linjauksista, jotka voisivat toteutuessaan romuttaa useita tuloksellisia työmuotoja ja niiden kehittämistä. Yksi tällainen perhetyömuoto on liiton kotiin vietävä Alvari-työ, jonka piirissä on ollut vuosittain yli 800 lasta. Raha-automaattiyhdistys on tukenut tätä perhetyötä niin, että se on maksanut puolet kuluista ja kunnalle itselleen on jäänyt maksettavaksi toinen puoli. Nyt käydään keskustelua kulujen siirtämisestä kokonaan kunnille. Liiton mukaan on epätodennäköistä, että kunnat jatkossa rahoittaisivat Alvari-perhetyöhön olennaisena osana kuuluvaa ei-viranomaistyötä eli ottaisivat rahoitettavakseen myös tähän asti raha-automaattivaroin rahoitetun osuuden.

Lastensuojelupalvelujen hankinnan tulee perustua palvelustrategiasuosituksen mukaan toimintaa koskeviin kunnan linjauksiin. Kuntaliiton mukaan suunnitelmallisuudessa on vielä kehitettävää. Palvelujen hankintatyö on myös sellainen työkokonaisuus, joka kannattaa toteuttaa laajemman väestöpohjan mukaisesti kuntien yhteistyönä. Kuntaliitto on toteuttanut kehittämisprosessin, jonka tuloksena syntyi oppimisprosessi nimeltä Lastensuojelupalvelujen osto- ja myyntikoulu. Siinä palvelun hankkijat ja tuottajat yhdessä opiskelevat käytännössä hankintatyötä, palvelun kuvaamista, kustannusten laskentaa, tarjousprosessia jne. Lastensuojelualan toimijat ovat Kuntaliiton johdolla laatineet lastensuojelupalvelujen hankintaa ohjaavat suositukset, jotka julkaistiin maaliskuussa 2005. Niiden mukaan mm. lastensuojelupalvelujen kilpailuttamisen tulee aina koitua lapsen hyväksi.

Kilpailutettaessa ja valittaessa palveluntuottajia tulisi palveluille rakentaa yhdensuuntaiset valintakriteerit. Esimerkiksi puitesopimusten sisältö saattaa vaihdella kilpailuttajasta riippuen, samoin kuin sopimuksen kestoajat ja niiden optiot. Pelastakaa Lapset ry toteaa, että kilpailuttaminen saattaa myös vaikeuttaa palvelujen kehittämistä. Vuosiksi eteenpäin sidottu hoitopäivähinta voi vaikeuttaa kehittämistehtävää mm. estäen lisähenkilökunnan hankinnan vaikuttaen hoidon laatuun. Mannerheimin Lastensuojeluliitto toteaa, että lastensuojelupalvelujen hankinnan tulee perustua pitkäjänteiseen ja toimivaan yhteistyösuhteeseen. Palveluilla tulee olla selvät laatukriteerit, joiden toteutumista seurataan jatkuvasti. Palveluntuottajan näkökulmasta suurin ongelma on sopimusten lyhytikäisyys ja siitä johtuva toiminnan epävarmuus.

Vaikka kilpailuttamisella saadaan aikaan kustannustietoisuutta ja säästöjä, pitäisi myös nähdä se, että kilpailuttamisella on rajansa. Yksi tällainen rajan ylittäminen on vapaaehtoistoimintaa sisältävien palvelui-

den tuotteistaminen. Niitä ei Lastensuojelun Keskusliiton mukaan voida pirstoa erillisiksi kilpailutettaviksi tuotteiksi. Toisaalta toimivia markkinoita ja kilpailua ei kuitenkaan kaikkialla ole, ja monet järjestöt ovat alallaan ainoita palveluntuottajia.

Lastensuojelun henkilöstö

Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstötilanne on vaikea, koska pätevää henkilöstöä on vaikea saada ja työntekijöiden vaihtuvuus on suuri. Lastensuojelutyössä ammattitaito kasvaa kuitenkin vain kokemuksen karttuessa ajan myötä.

Lastensuojelun kehittämisyksiköt ovat sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamia valtionosuushankkeita. Ne ovat luomassa tai vakiinnuttamassa toimintatapojaan osaamisen ja palvelurakenteen toimivuuden turvaamiseksi maakuntien alueella. Kehittämisyksiköiden yhtenä haasteena on ammatillisen tuen antaminen ja yhteisen lastensuojelutyön perustan rakentaminen alueellisesti.

Sosiaalityön ongelmat lastensuojelussa

Sosiaalityön kannalta suurimmat ongelmat ovat asiakkaiden vaikeutuneet ja monimutkaistuneet ongelmat. Niihin tarvitaan erityistä asiantuntemusta sekä riittäviä ja oikea-aikaisia auttamisen välineitä. Tarvitaan myös laajaa tietoa yhteiskunnan muutoksista ja niiden vaikutuksista lastensuojelun asiakkaiden elämässä.

Yleinen kanta on, että lastensuojelutyössä on liian suuret asiakasmäärät ja työ on vaativaa ja psyykkisesti raskasta. Yhdellä työntekijällä voi olla lähes sata asiakasta. Ehkäisevään työhön ja avohuollon tukitoimiin on liian vähän mahdollisuuksia ja työ painottuu täten korjaaviin toimenpiteisiin. Myös ammatillisessa tuessa on puutteita. Mahdollisuus konsultaatioon, esimerkiksi oikeudelliseen, työnohjaukseen, parityöhön ja esimiehen tukeen vaihtelevat suuresti sosiaalitoimistoittain. Ympärivuorokautinen työ vaikeahoitoisten lasten kanssa on hyvin kuluttavaa. Lastensuojelun Keskusliiton mukaan lastensuojelun työntekijöiden työnohjauksen järjestäminen tuleekin säätää pakolliseksi.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan aika ei riitä laadukkaan työn suorittamiseen puhumattakaan erityisosaamisen suunnitelmallisesta hyödyntämisestä työn kehittämisessä. Lastensuojelutyön houkuttelevuutta vähentää raskas työ ja negatiivisen työn leima sekä usein pitkät työpäivät ja matala palkkaus. Sosiaalilautakunnat arvostavat ja tukevat kunnissa tehtävää lastensuojelutyötä vaihtelevasti. Samoin sosiaalijohdon lastensuojelutyön ammatillinen johtaminen ja sitoutuminen vaihtelevat suuresti, sillä he kamppaillevat kunnan taloudellisten mahdollisuuksien kanssa.

Helsingin perhekeskustoimijoiden v. 2005 tuottama sosiaalinen raportointi osoitti, että erityisesti henkilöstöpulasta johtuva psykiatristen palvelujen puute niin lasten, nuorten kuin vanhempienkin osalta kuormittaa lastensuojelun palvelujärjestelmää. Kun psykiatrisen hoidon jonot ovat pitkät ja hoitoon pääsy hyvin rajattua, suuri osa psyykkisesti oirehtivista perheistä jää lastensuojelun tukitoimien varaan. Tämä uuvuttaa lastensuojelun toimijat ja johtaa myös sijaishuollon paikkojen täyttymiseen. Ongelmakohtina lastensuojelupalvelujen järjestämisessä ovatkin sijaishuollon ja erityisesti vastaanottolaitosten paikkojen ylikuormitus sekä perheneuvoloiden jonotilanne.

Lastensuojeluhenkilöstön riittävyys

Suomessa on koulutettuja sosiaalityöntekijöitä varsin paljon, mutta lastensuojelu vaatii sellaista erityisosaamista, johon peruskoulutus ei välttämättä anna riittäviä valmiuksia. Lastensuojelu on yksi niistä sosiaalipalveluista, jotka edellyttävät valmistelijalta ja päätöksentekijältä muodollista sosiaalityöntekijän pätevyyttä. Tästä huolimatta suuri osa nykyisistä lastensuojelun työntekijöistä on muodollisesti epäpäteviä. Joka kymmenennessä kunnassa ei ole yhtään muodollisesti pätevää lastensuojelutyöntekijää. Tilanne on pahin maaseutumaisissa kunnissa, ja v. 2005 tilanne oli entistä vaikeampi. Myös sosiaalityöntekijöitä koskevat kantelut ovat lisääntyneet viime vuosina.

Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalialan osaamis-, työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointihanke jatkuu vuoteen 2006. Siinä ennakoidaan sosiaalialan koulutetun työvoiman määrää ja työvoimalta vaadittavaa osaamista vuoteen 2015 ulottuvalla ennakointijaksolla. Väliraportin mukaan sosionomikoulutus on kasvanut varsin laa-

jaksi, mutta sen suorittaneet ovat joutuneet ja joutuvat edelleen muovaamaan paikkansa työelämässä. Sosionomit toimivat lastensuojelussa etenkin perhetyössä, mutta myös epäpätevinä sosiaalityöntekijöinä. Sosionomiopinnot aloittaa vuosittain 1 500 opiskelijaa, ja verrattuna sosiaalityöntekijäkoulutukseen sosionomien koulutusvolyymi on kymmenkertainen.

Sosiaalityöntekijäkoulutuksesta valmistuu vuosittain n. 150 opiskelijaa. Peruskoulutuspaikkoja tulisi väliraportin mukaan lisätä ja koulutukseen olisi sisällytettävä nykyistä enemmän johtamisen, lainsäädännön ja työmenetelmien osaamista. Nyt peruskoulutus tuottaa yleisosaajia, mutta syventävä erityisosaaminen jää niukaksi. Ongelmallista alan kannalta on se, että lähes 40 % sosiaalityöntekijöistä ei hakeutuisi enää uudessa valintatilanteessa alalle.

Lastensuojelun kehittämisohjelmassa on tehty koulutusorganisaatioille kysely lastensuojelun oppisisällöistä. Selvityksestä käy ilmi, että sosionomien opinnoissa on runsaasti lastensuojelun tai sitä sivuavia opintoja, kun taas sosiaalityöntekijän on mahdollista valmistua maisteriksi ilman lastensuojelutyössä tarvittavia perusvalmiuksia.

Kuntaliiton mielestä perustyön edellytykset ja työn arvostus tulee saada kohenemaan. Ilman osaavaa henkilöstöä ei ole vastuullisesti ja eettisesti toimivaa lastensuojelua. Tällä hetkellä niin kunnat kuin lastensuojelua käytännössä toteuttavat työntekijät toimivat parhaan kykynsä mukaisesti niillä voimavaroilla, jotka ovat käytettävissä. Lastensuojelu tarvitsee kunnollista resursointia perustyöhön. Näiden työn tukirakenteiden ja työn perusedellytysten paranemiseksi tarvittavien muutosten aikaansaaminen edellyttää kansallisen tason linjauksia ja ratkaisuja.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan sosiaalityöntekijöiden virkoihin on entistä vähemmän hakijoita, minkä vuoksi joudutaan palkkaamaan määräaikaisesti henkilöitä, jotka eivät täytä kelpoisuusehtoja. Sosiaalityöntekijäpula näyttäytyy kaikessa sosiaalityössä, ja lastensuojelutyössä, jota pidetään vaativimpana sosiaalityön alueena, henkilöstöpula ja epäpätevyys kertautuvat. Myös lastensuojelun kehittämisohjelman tuottama ohjeistus suunnitelmallisen lastensuojeluprosessin toteuttamisen juurruttamiseksi käytäntöön edellyttää pitkäjänteistä kuntien lastensuojeluhenkilöstön kouluttamista, joka ilman valtakunnallista rahoitusta voi jäädä kuntien taloustilanne huomioiden toteutumatta.

Itä-Suomen lääninhallitus pitää tärkeänä, että pätevien sosiaalityöntekijöiden saatavuutta edistetään kuntien ja seutukuntien yhteistyönä. Sosionomien ja sosiaaliohjaajien ammattikunnan käyttöä kunnan sosiaalitoimessa tulee lisätä. Sosionomikoulutus antaa hyvät valmiudet mm. ennaltaehkäisevän lastensuojelutyön tehtäviin. Lastensuojelun osalta on kuitenkin huolehdittava riittävästä erityisosaamisesta ja sen ylläpitämisestä.

Toimeksiantosuhteisen perhehoidon osalta sijoittavat kunnat määrittelevät soveltuvan pätevyyden vaihtelevasti. Stakesin mukaan yksityisiltä sijaisperheiltä ei tulisi edellyttää ammatillista kolutusta ja perhehoitoon tulisikin sijoittaa pääasiassa vain sellaisia lapsia, jotka eivät ole erityisen huolenpidon tarpeessa. Kemijärven kaupunki kuitenkin katsoo, että perhehoitajalakiin on saatava tiukemmat ja tarkemmat pätevyysvaatimukset.

Ammatillisen perhehoidon vastuuhenkilön ja muun henkilöstön kelpoisuudesta on erilaisia tulkintoja eri lääneissä. Länsi-Suomen läänissä ammatillisen perhekodin vastuuhenkilöltä (jompikumpi vanhemmista) edellytetään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetun lain (272/2005) mukaista kelpoisuutta. Länsi-Suomen lääninhallituksen näkemyksen mukaan ammatillisten perhekotien henkilöstön kelpoisuus tulisi määritellä tarkemmin huomioiden tehtävien vaativuus.

Länsi-Suomen lääninhallitus pitää tärkeänä, että lastensuojeluyksikköjen henkilöstön pätevyysvaatimuksia ja koulutusrakenteita täsmennetään jatkossa. Erityisesti tulee harkita lasten ja nuorten hoidon ja kasvatuksen näkökulmasta, miten paljon sosiaalihuollon henkilöstön lisäksi tarvitaan mm. terveydenhuollon tai kasvatusalan henkilöstöä. Pääpainon lastensuojeluyksikköjen (ammatilliset perhekodit, lastensuojelulaitokset) henkilökunnassa tulisi olla sosiaalikasvatusalan henkilökunnassa, koska toiminnassa on kyse lasten tai nuorten kotiin verrattavasta ympäristöstä. Mikäli lastensuojeluyksikkö suuntautuu esim. psyyk-

kisesti oireilevien lasten ja nuorten hoitoon ja kasvatukseen, on henkilökuntaan tarpeen kuulua myös terveydenhuollon ammattilainen. Henkilöstön koostumisessa tulisi huomioida myös yksikön vaatimat huolto- ja muut avustavat tehtävä

Lastensuojeluhenkilöstön täydennyskoulutusvelvoitteen toteutuminen

Täydennyskoulutusvelvoite tuli voimaan vuoden 2005 elokuussa. Kunnille velvoitteen huomioiminen on ollut haastava tehtävä ja sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tilanne kunnissa vaihtelee sen suhteen, miten ensimmäiselle vuodelle on varattu resursseja velvoitteen toteuttamiseen tai minkälaisia suunnitelmia henkilöstön kouluttautumiselle on tehty. Täydennyskoulutusopas valmistui helmikuussa 2006, ja vasta seuraavan kahden vuoden sisällä voidaan saada ensimmäiset tulokset velvoitteen toteutumisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön saamien tietojen mukaan koulutustoiminta lastensuojelussa ei ole aktivoitunut. Lastensuojelun kehittämisohjelmassa erityisosaamisen kehittäminen on keskeistä. Koulutustoiminnan aktivoimiseen tarvitaan systemaattista työtä valtionavustushankkeiden, sosiaalialan osaamiskeskusten ja täydennyskoulutustahojen kanssa. On tarkoituksenmukaista yhteistyössä suunnitella täydennyskoulutusohjelmia tai moduleja ja tällä tavoin tukea ja aktivoida lastensuojelun työntekijöitä hakeutumaan koulutukseen. Keskeinen voimavara koulutusten käynnistäjänä on rakenteilla olevien kehittämisyksikköjen toiminta.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan täydennyskoulutusvelvoite ja koulutustoiminta eivät ole vielä suunnitelmallisesti lähteneet liikkeelle. Kunnissa odotetaan sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallisia täydennyskoulutussuosituksia. Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että täydennyskoulutuksen avulla on huolehdittava, että palvelujärjestelmässä kaikilla tasoilla ihmiset tuntevat YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsilainsäädännön periaatteet ja keskeiset sisällöt.

Helsingin kaupungin mukaan sosiaaliviraston kehittämispalvelun oman ja ostetun koulutustarjonnan avulla pystytään vastaamaan täydennyskoulutusvelvoitteen toteutumiseen. Täydennyskoulutusvelvoitteen myötä huomiota on kiinnitetty erityisesti osaamisen kehittämiseen. Tulevaisuuden haasteena nähdään mm. koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen.

Erityiskysymyksiä

Tilapäisen oleskeluluvan ja B-statuksen vaikutukset koulunkäyntiin ja työnsaantiin

Suomea, kuten muitakin EU-maita, sitoo direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevista vähimmäisvaatimuksista (32003L0009). Direktiivin 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava turvapaikanhakijoiden alaikäisille lapsille ja alaikäisille turvapaikanhakijoille mahdollisuus käydä koulua vastaavin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille niin kauan kuin heitä tai heidän vanhempiaan koskevaa maastapoistamistoimenpidettä ei tosiasiallisesti panna täytäntöön. Keskiasteen koulutusta on saatava jatkaa, vaikka turvapaikanhakija tulisi täysi-ikäiseksi.

Direktiivi saatettiin osaksi Suomen lainsäädäntöä muuttamalla lakia maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Laki tuli voimaan 10.6.2005 ja sen 19 d §:n 2 momentti tuli voimaan 1.8.2005. Eduskunta ei katsonut aiheelliseksi muuttaa perusopetuslakia direktiivin johdosta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 280/2004 vp) arvioitiin Suomen lainsäädännön täyttävän artikla 10:n sisällön. Vaatimukset täyttyvät Suomen perustuslain säännöksin. Sen 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus perusopetukseen ja perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.

Hallintovaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 7/2005 vp), että Suomessa koulunkäynti ei ole sidottu kansalaisuuteen. Perusopetuslain mukaan oppivelvollisuus on Suomessa vakinaisesti asuvilla lapsilla, samoin oikeus saada esiopetusta. Kunta tai muu opetuksen järjestäjä voi ottaa lapsen oppilaaksi perus-

opetukseen tai esiopetukseen siitä riippumatta, katsotaanko lapsen asuvan vakinaisesti siinä kunnassa, jossa hän oleskelee.

Opetusministeriön mukaan on kuitenkin esitetty näkemyksiä, että direktiivin täytäntöönpano olisi vaatinut muutoksia perusopetuslakiin eikä Suomi olisi pannut täytäntöön direktiivin 10 artiklassa säädettyjä alaikäisten koulunkäyntiin ja opiskeluun liittyviä vähimmäisvaatimuksia. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että oppivelvollisuus on perusopetuslaissa liitetty vakituiseen asumiseen, eikä kunnilla ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää perusopetusta muille kuin oppivelvollisille.

Ulkomaalaisviraston antamien tietojen mukaan Suomessa oli toukokuussa 2005 yhteensä 136 oppivelvollisuusikäistä päätöstä odottavaa turvapaikanhakijaa. Tähän lukuun eivät sisälly ne henkilöt, jotka ovat saaneet Ulkomaalaisviraston päätöksen ja odottavat maastapoistumista tai valitusasteen päätöstä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 280/2004 vp) todetaan, että oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamisessa on viiveitä ja käytännön tilanteissa saattaa olla epäselvyyttä siitä, koska vastaanotto päättyy.

Hakemuksen käsittelyn aikana henkilöllä ei ole oleskelulupaa, mutta oleskelu on laillista. Ulkomaalaisviraston antamien tietojen mukaan päätöksen saaminen kestää nykyisin joitakin kuukausia. Oleskeluluvat ovat joko pysyväisluonteisia (A-status) tai tilapäisluonteisia (B-status) kuten ulkomaalaislain 51 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa. Pykälässä todetaan, että Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiassa mahdollista. Ulkomaalaisviraston antamien tietojen mukaan Suomessa ei ole kansallista yhtenäistä käytäntöä, miten kotikunta määräytyy B-statuksella maassa oleskelevilla henkilöillä.

Lastensuojelun Keskusliiton mukaan kaikki kunnat eivät ole ottaneet väliaikaisella luvalla Suomessa asuvia lapsia kouluun. Liiton mielestä kyseessä on lainsäädännöllinen puute, kun kunnilla ei tarkkaan ottaen ole perusopetuslain mukaan velvollisuutta järjestää opetusta muille kuin oppivelvollisille kuntalaisilleen. Siitä huolimatta lapsilla on oikeus opetukseen niin perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kuin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa määrittävän direktiivinkin mukaan. Vähemmistövaltuutettu on lähestynyt asiassa Euroopan komissiota, minkä toivotaan vauhdittavan muutoksen tekemistä perusopetuslakiin. Keskusliiton mielestä lasten oikeuden opetukseen tulee olla ehdoton: koulunkäynti tuo rytmiä ja mielekkyyttä lapsen elämään ja tarjoaa avaimia elämänhallintaan. Monella turvapaikanhakijalapsella on jo tänne tullessaan puutteellinen tai katkonainen koulutausta. On kohtuutonta, että perusopetuksen korkeasta tasosta tunnettu Suomi ei huolehdi näiden lasten opetuksesta.

Pääkaupunkiseudun kunnissa kaikki turvapaikanhakijat on otettu kouluun. Viime vuosina Helsingissä on kouluun tullut vuosittain alle kymmenen ja Vantaalla alle viisi oppivelvollisuusikäistä maahanmuuttajataustaista lasta, joiden oleskelu maassa perustuu B-ryhmän oleskelulupaan. Espoossa perusopetusikäiset turvapaikanhakijat, joiden oleskelulupaprosessi on kesken, otetaan kouluun sen jälkeen, kun heidät on sijoitettu vastaanottokeskuksesta esim. alueella asuvaan perheeseen, yleensä sukulaisten luo. Pakolaiskiintiössä kuntaan tulleet oppivelvollisuusikäiset oppilaat otetaan kouluun suoraan. B-ryhmän oleskeluluvalla oppivelvollisuusikäisiä lapsia saapuu Espooseen vuosittain muutama.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tilapäisen oleskeluluvan saanut lapsi jää muita huonompaan asemaan verrattuna esim. turvapaikanhakijalapsiin. B-statuksen saaneet lapset eivät yleensä pääse jatkamaan koulunkäyntiä, jos valmistava opetus on käyty loppuun. Myöskään perheiden turvapaikanhakijalapset eivät pääse jatkamaan koulunkäyntiä valmistavan opetuksen jälkeen, jollei heillä ole sellaisia taitoja, että he voivat siirtyä suoraan normaaliopetuksen piiriin. Koulunkäynti turvapaikanhakijalapsilla tai B-statuslapsilla vaatii usein niin paljon oppilaan tukemista, ettei koulutoimi pysty järjestämään riittäviä resursseja. Koulunkäyntimahdollisuus voidaan sosiaali- ja terveysministeriön mukaan myös ko-

konaan evätä – riippuu kouluviranomaisista, otetaanko lapsi kouluun vai ei.

Lapset mieltävät tilapäisen oleskeluluvan kielteiseksi päätökseksi. Tästä seuraa, että he usein kokevat toivottomuuden tunteita eivätkä pysty keskittymään esim. koulunkäyntiin ja elämänsä rakentamiseen Suomessa. Lapsilla ja nuorilla suhtautuminen aikaan on erilaista kuin aikuisilla. He elävät usein tässä ja nyt ja menettävät helposti jalansijaa terveestä kehityksestä, jos tulevaisuuden suhteen ei ole toivoa, eli mielenterveydellisesti B-status on raskas taakka varsinkin lapsille.

B-status ei myöskään oikeuta työntekoon. Jos nuori on esim. kesätöissä ja hänelle tulee B-status, hänen pitää jättää työpaikkansa. Turvapaikanhakijallahan on kolmen kuukauden odotusajan jälkeen oikeus tehdä työtä.

Tilapäisen oleskeluluvan saaneen henkilön ei myöskään ole mahdollista rekisteröityä väestörekisteriin eikä Kelaan. Hän ei saa sosiaaliturvatunnusta, jota kuitenkin tarvitaan useissa yhteyksissä. Palvelujen saanti voi tästä syystä vaikeutua. Oikeus palveluihin ja toisaalta palvelujen järjestyminen näyttävät sosiaali- ja terveysministeriön mukaan toteutuvan kirjavasti.

Lisäksi vastaanottokeskuksista lähteviltä nuorilta puuttuu jälkihuolto kokonaan, koska he eivät ole olleet lastensuojelun asiakkaina. 18 vuotta täytettyään he ovat aikuisia ja joutuvat selviytymään itsenäisesti, toisin kuin lastensuojelulain mukaisesti jälkihuollossa olevat nuoret.

Suomeen ilman huoltajaa tulleet lapset

Suomeen tulivat ensimmäiset lapset ilman huoltajaa 1990-luvun alussa. Näitä lapsia on tullut Suomeen kaikkiaan yli 2 000 ja v. 2005 heitä tuli 220. Yli puolet ilman huoltajaa tulleista lapsista on somaleja. Tietoa ei ole siitä, kuinka moni heistä on jäänyt Suomeen. Ilman huoltajaa maahan tulevat pakolaislapset ovat haavoittuvimpia, koska he tulevat maista, joissa on sodittu vuosien ajan.

Suomeen ilman huoltajaa tulleet lapset ovat olleet turvapaikanhakijoita. Turvapaikanhakijat näyttävät sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tulevan maahamme entistä huonokuntoisempina ja tarvitsevat entistä enemmän lastensuojelu- ja mielenterveyspalveluja heti maahantulon jälkeen. Vastuutahot näissä tilanteissa eivät aina ole selviä, eikä turvapaikanhakija voi itse tietää, mitä oikeuksia hänellä on ja mitä palveluja on käytettävissä.

Osa lapsista lähtee pois maasta, koska tiedossa on negatiivinen päätös. Suomi saattaa myös olla vain kauttakulkumaa. Nykyään yhä pienempi osa lapsista saa jäädä, koska se maa, johon turvapaikanhakija on ensimmäiseksi tullut, on velvollinen selvittämään turvapaikan hakemisen. Pelastakaa Lapset ry:n mukaan lastensuojelulla tulisi olla resursseja puuttua myös siihen, että suuri joukko Suomeen tulleita pakolaislapsia katoaa maastamme vuosittain ilman, että kukaan tietää, mitä heille tapahtuu.

Yksittäiselle työtekijälle voi lastensuojelun erityistilanteita tulla vastaan melko harvoin, joten työntekijä tarvitsee konsultaatiomahdollisuutta. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan valtakunnallisesti ei ole tiedossa, mitä erityisosaamista on tai mistä sitä on saatavilla silloin, kun työntekijä kohtaa ensimmäisen kerran nämä erityiskysymykset.

Käsitys lapsen edusta vaihtelee ja se on erittäin vaikeasti tulkittavissa juuri yksintulleiden lasten tilanteessa. Tämä koskee myös vaikeutta tulkita lastensuojelun tarvetta. Yksin tulleet lapset sijoitetaan erityisesti heille tarkoitettuihin vastaanottokeskusten ryhmäkoteihin.

Maahanmuuttajalapsille tarkoitetuista sijoituspaikoista on pulaa, koska eri kulttuureihin perehtyneitä lastensuojeluyksikköjä on vähän. Oleskeluluvan saaneet lapset majoitetaan yleensä kunnan tai järjestön ylläpitämiin perheryhmäkoteihin. Nämä eivät ole lastensuojelulaitoksia, vaikka niiden toiminta on pitkälti samanlaista. Vastaanottokeskusten ryhmäkotien tavoin niiden ryhmäkoko ja henkilöstömitoitukset ovat vastaavat kuin lastensuojelulaitoksissa, mutta henkilökunnan pätevyysvaatimukset eivät. Suurin ongelma lasten kannalta on se, että oltuaan sijoitettuna perheryhmäkotiin heillä ei ole oikeutta jälkihuoltoon. Nämä nuoret eivät ole kuitenkaan valmiita siirtymään itsenäiseen elämään täytettyään 18 vuotta. Lastensuojelun Keskusliiton mielestä oikeus jälkihuoltoon tulee velvoittaa koskemaan myös ilman huoltajaa maahan tulleisiin pakolaislapsiin.

Lapset vankilassa

Tämä kertomusosuus perustuu valtiontilintarkastajien Tampereen yliopiston Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitokselta tilaamaan selvitykseen Lapset vankilassa – selvitys lapsista, jotka viettävät varhaislapsuuttaan vankilassa vangitun vanhemman kanssa (Enroos, Pösö, Vierula, 2006). Selvityksen tehtävänä on ollut kartoittaa äitiensä kanssa vankilassa olevien lasten tilannetta.

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (19.12.1889/39/A) 2 luvun 1 b §:n mukaan pieni lapsi voidaan ottaa hoidettavaksi rangaistuslaitokseen, jos se on lapsen edun mukaista ja vanki itse sitä haluaa. Saman lainkohdan mukaan vankeusrangaistukseen tai sakon muuntorangaistukseen tuomitulle raskaana olevalle naiselle voidaan myöntää lykkäystä rangaistuksen täytäntöönpanoon, kunnes hän on toipunut synnytyksestä.

Myös uuden, lokakuun alussa v. 2006 voimaan tulevan vankeuslain 4 luvun 10 §:n mukaan vangin pieni lapsi voidaan ottaa vankilaan, jos se on lapsen edun mukaista ja vanki sitä itse haluaa. Laki ei erottele tässä yhteydessä miehiä ja naisia. Pykälään lisättiin maininta lapsen hoidon järjestämisestä lapsen edun mukaisella tavalla. Hallituksen esityksen (HE 263/2004 vp) mukaan tällä tarkoitetaan esim. sitä, että pieni lapsi voisi päiväsaikaan olla myös vankilan ulkopuolisessa hoidossa, vaikkapa kunnallisessa päivähoidossa. Uudessa vankeuslaissa ei myöskään ole ehdotonta ikärajaa, jota vanhempia lapsia ei voitaisi sijoittaa vankilaan yhdessä vanhempansa kanssa.

Vankeuslain 4 luvun 11 §:ään on kirjattu velvoite, jonka mukaan vankilaviranomaisen tulee olla yhteydessä lastensuojeluviranomaisiin vankilaan ottamispäätöstä tehtäessä. Lapsen vankilaan ottamisesta päättää sijoittajayksikkö kuultuaan vankilan johtajaa ja lastensuojelulaissa tarkoitettua viranomaista eli lastensuojelun sosiaalityöntekijää. Myös lastensuojelun kokonaisuudistustyöryhmän muistiossa (2006) todetaan, että lapsen sijoittamista vanhempansa kanssa vankilaosastolle koskevan päätöksen tulee aina perustua lapsen etuun, jota arvioivat lastensuojeluviranomaiset. Tämä merkitsee muutosta tilanteeseen ennen lokakuuta 2006, jolloin päätös lapsen ottamisesta vankilaan tapahtui ensisijaisesti vanhemman oman harkinnan mukaan ja edellyttäen, että vastaanottavan vankilan äiti-lapsi -osastolla oli tilaa.

Lasten määrät vankilassa sekä lasten vankilassaolon pituudet v. 2000–05

Lasten vankilassaolon mahdollistavia osastoja on Hämeenlinnan keskusvankilassa ja Vanajan avovankilassa. Hämeenlinnan osasto on 6-paikkainen, Vanajan 5-paikkainen. Vankeinhoidon tilastot eivät kuitenkaan kerro vankilassa olleiden ja olevien lasten määrää. Vankien nimilehdissä on aiemmin kirjattu lapsen olo vankilassa merkinnällä ”+lapsi” vankiäidin nimen viereen. Lapsesta ei ole välttämättä kirjattu nimeä tai sosiaaliturvatunnusta. Nykyisessä elektronisessa vankitietojärjestelmässä lapsi merkitään rastilla vangin tietoihin; lasta koskevat muut tiedot puuttuvat yhtä lailla kuin aiemmin. Näitä merkintöjä ei ole koottu yhteen ja siksi lapsia koskevat tiedot oli kerättävä tätä selvitystä varten erillisenä työnä.

Vuosina 2000–05 äiti-lapsi-osastoilla on ollut yhteensä 98 eri vankia, joista 27 on ollut sekä suljetussa että avolaitoksessa. Yleensä suljetusta laitoksesta siirrytään anomuksen kautta avolaitokseen, mutta liikettä on tapahtunut rikkeiden vuoksi myös toiseen suuntaan. Rikkeitä ovat olleet esim. karkaaminen tai ajoissa lomalta palaamatta jääminen. Lasten määrä noudattelee todennäköisesti vankimäärää, sillä vaikka joillakin vangeilla on ollut mukanaan kaksi lasta, niin joidenkin raskaana olevien äitien lapset eivät ole syntyneet rangaistuksen aikana. Usean lapsen mukanaolo on merkitty vain satunnaisesti tutkijoiden saamiin tietoihin. Lisäksi ainakin 7 lasta on ollut osastolla useaan otteeseen (2–3 kertaa) 2000-luvulla. Näin ollen tarkkaa lukumäärää vankilassa olleista lapsista ei ole saatavissa, mutta arviolta 2000-luvulla vankilassa on ollut noin sata eri lasta.

Käytettävissä olleista tiedoista ei järjestelmällisesti näy, kuinka moni vanki on synnyttänyt vankilassaoloaikanaan, joten lasten vankilassaolon pituudet eivät myöskään ole täysin selvillä. Osassa tutkijoiden saamista listoissa oli merkintöjä, joista kävi ilmi, että lapsi oli tullut vankilaan myöhemmin kuin äitinsä tai lähtenyt pois ennen äitinsä vapautumista. Syitä näissä yhteyksissä ei yleensä

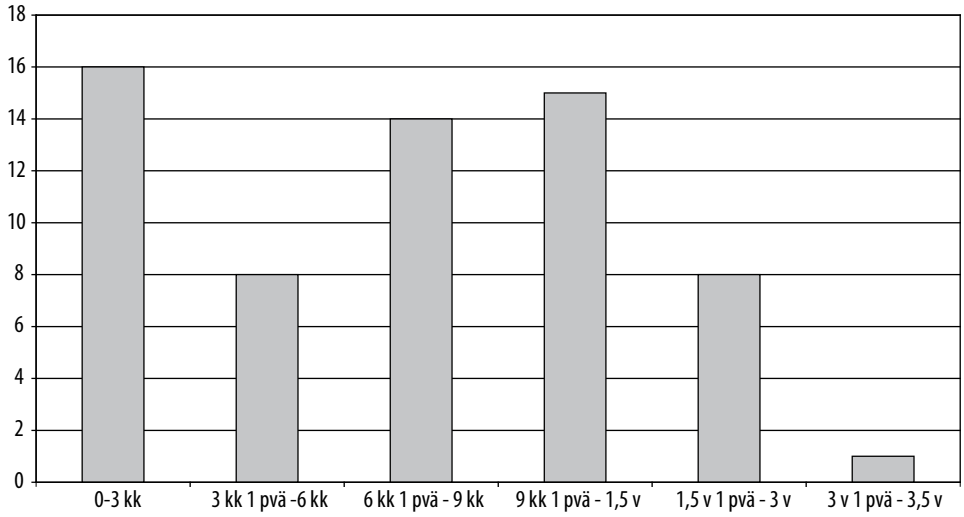
mainittu. Jossakin kirjattiin syyksi vangin karkaaminen ja siirtyminen toiseen vankilaan, jolloin lapsi siirtyi siviiliin isälle. Yhdessä tapauksessa päiväkirjaan oli kirjattu ”lapsi pois, liian vanha”.

Lapset ovat olleet 2000-luvulla vankilassa keskimäärin 7,5 kk. Suurin osa lapsista (45 lasta) oli vankilassa alle kolme kuukautta, 34 lasta 3–12 kuukautta. Yhdeksän lasta oli asunut vankilassa 1–2 vuoden pituisen jakson ja 2–4 vuotta vankilassa viettäneitä lapsia oli viisi. Pisin arvioitu lapsen vankilassaoloaika tutkijoiden aineiston mukaan oli 3 vuotta ja 10 kuukautta, lyhin 3 päivää.

Vankilassa olleiden lasten ikä

Lasten vankilaan ottamisen ohjeellisina enimmäisikärajoina on pidetty suljetussa vankilassa kahta vuotta ja avovankilassa kolmea vuotta. Oikeusministerille tehdyn eduskuntakyselyn 11.7.2002 vastauksessa Johannes Koskinen totesi, että ikäraja vankilassa oleville lapsille on yleensä kaksi vuotta, mutta rajasta on joustettu tarpeen mukaan. Hän totesi myös, että rangaistuslaitosten oloja on käytännössä mahdotonta järjestää sellaisiksi, että niissä voitaisiin tarjota normaali kasvuympäristö tätä vanhemmille lapsille.

Niiden lasten kohdalta, joiden syntymäpäivä oli kirjattu (N=62), on laskettu myös lapsen ikä sekä vankilaan tulo- että lähtöpäivinä, mikäli kyseiset tiedot löytyivät.



Kuvio 21. Lapsen ikä vankilaan tullessa (N=62)
(lähde: Lapset vankilassa 2006)

Kuten kuviosta näkyy, suurin osa lapsista tulee vankilaan alle vuoden ikäisenä, osa jo ennen syntymäänsä. Muutamia lapsia on tullut vanhempansa mukana vankilaan vielä yli 1,5-vuotiaana. Kun tilastoitujen lasten lähtöpäivistä saadaan 71 tietoa ja tulotietoja lapsista on 62, on 2000-luvulla vankilassaoloaikana syntynyt ainakin yhdeksän lasta. Todennäköisesti syntyneitä on kuitenkin enemmän, sillä osa lasten tiedoista puuttuu.

Tarkasteltaessa vankilasta lähtevien 2000–05 vuosien tilastoissa näkyvien lasten ikiä, ilmenee, että suurin osa (53 lasta) on lähtenyt vankilasta viimeistään 1,5 ikävuoteen mennessä. Lähtöpäivänä yli 1,5 vuoden, mutta korkeintaan 2,5 vuoden ikäisiä lapsia oli saadussa aineistossa neljätoista. 2000-luvulla yksi lapsi on ollut vankilasta lähtiessään lähes 5-vuotias (4 v 9 kk). Lähtöpäivänään iältään enemmän kuin 2,5 vuotta olleita lapsia oli neljä. On muistettava, että tiedot puuttuvat n. 30 lapsen osalta.

Mikäli lapsi on ollut vankilassa äitinsä kanssa, lasta ei ole lähetetty pois hänen täyttäessään ikärajan mukaiset kaksi tai kolme

vuotta. Ikärajaa pohditaan lähinnä silloin, kun lapsi on tulossa vankilaan. Äiti voi tämän jälkeen saada toisesta rikoksesta tuomion, jolloin myös vankilassaoloaika voi pidentyä lapsen kasvaessa reilusti ikärajan yli. Näissä tilanteissa vankilassa olevalle yli 3-vuotiaalle lapselle on pyritty järjestämään esim. päiväkoti- tai kerhopaikkaa vankilan ulkopuolelle.

Vankilassa olleiden lasten äideistä

Vankitietojärjestelmästä on manuaalisesti kerätty kaikki äiti-lapsi-osaston vankien tiedot vuosilta 2000–05. Tiedoista käyvät ilmi äidin ikä, kotipaikka ja ammatti sekä rangaistuksen pituus, rikostyyppi, ja kertaisuus. Jo tältä 2000-luvun ajanjaksolta löytyy niitä äitejä, jotka tulevat vankilaan toista kertaa äiti-lapsi-osastolle, osa saman ja osa eri lapsen kanssa. Muutamalla vangilla on ollut mukanaan yhdellä kertaa kaksi lasta.

Äitien keskimääräinen ikä äiti-lapsi-osastoilla on ollut v. 2000–04 29 vuotta mutta v. 2005 n. 26 vuotta.

Suuri osa (40) äiti-lapsi-osastoilla 2000-luvulla olleista äideistä oli tuolloin ensimmäistä kertaa vankilassa. Niitä rikoksenuusijoita, jotka suorittavat toista, kolmatta, neljättä tai viidettä tuomiotaan, oli lähes yhtä paljon (37 naista). Kuudesta seitsemään kertaa vankilassa olleita oli kuusi; muutama oli seitsemättä kertaa, mikä oli maksimi äiti-lapsi-osastojen kertaisuuksista. Sakkovangeille ei kerry vankilassaolosta kertaisuutta, joten jotkut ensikertalaiset ovat saattaneet olla vankilassa myös aiemmin sakkotuomiolla.

Kun verrataan äiti-lapsi-osastojen äitien päärikoksia kaikkien naisrangaistusvankien päärikoksiin, voidaan todeta, että väkivaltarikoksista tuomion saaneita on äiti-lapsi-osastojen vangeissa huomattavasti vähemmän kuin naisvangeissa valtakunnallisesti. Keväällä 2004 tehdyn selvityksen mukaan vajaa kolmannes naisvangeista oli tuomittu henkirikoksesta tai sen yrityksestä ja noin viidesosa huumausainerikoksesta (Kriminaalihuoltolaitoksen ja Vankeinhoitolaitoksen vuosikertomus 2004). Äiti-lapsi-osastojen äideillä varkaudet ja muut omaisuusrikokset muodostavat suurimman päärikosryhmän, huumausainerikokset ovat toiseksi suurin ryhmä.

Äiti-lapsi-osastojen vankien ammatteja tarkasteltaessa tulee esiin, että ”ei tiedossa” ja ”vailla ammattia” -kategorioihin sijoittuu eniten äitejä. Kotiäiti on kolmanneksi suurin ryhmä. Muita ammatteja ovat mm. sekatyömies, kirjanpitäjä, lastentarha-apulainen, perhepäivähoitaja, ompelija, sairaala-apulainen, lähihoitaja, käsityöläinen, taiteilija, tarjoilija, siistijä, ajoneuvoasentaja, autonkuljettaja ja maalari. Ammatit edustavat matalapalkka-aloja. Kenelläkään ei ole korkeaasteen koulutusta.

Lapsen kanssa vankilassa olevat naiset tulevat äiti-lapsi-osastoille eri puolilta Suomea. Tarkasteluajankohtana maantieteellinen hajonta kotipaikkakunnissa oli suuri, mutta samanaikaisesti oli havaittavissa selvä kasauma Etelä-Suomen, Tampere-Lahti-akselin rajaamaan alueeseen.

Lapsen tulo vankilaan

Tutkijoiden tekemissä vankilan työntekijöiden haastatteluissa on käynyt ilmi, että kukaan viranomainen ei pohdi lapsen etua ennen vankilaan tuloa, vaan päätös lapsen vankilaan ottamisesta on pitkälti äidin. Vankilan asettamat rajat lapsen tulolle on iän pohtiminen suhteessa äidin rangaistuksen pituuteen sekä se, että äiti-lapsi-osastoilla on tilaa. Lisäksi päihteettömyys on ollut ehto Vanajalle tulossa. Se on otettu ehdoksi myös Hämeenlinnan keskusvankilan lastenosastolle huhtikuusta 2005 alkaen. Olennaista osastolle tulossa on myös se, että äiti sitoutuu hoitamaan lastaan. Yhden haastateltavan mukaan sitoutuminen merkitsee sitä, että äiti ei voi osallistua mihinkään pidempään koulutukseen tai opiskeluun eikä mennä töihin.

Vankilaan tulevat hoitavat nykyisin tuomion täytäntöönpanon ajankohtaa kihlakunnanvirastossa voudin kautta. Vankilaan tulevat vangit, jotka haluavat ottaa lapsensa mukaan, ilmoittavat asiasta voudille, joka panee asian täytäntöön. Vankilassa ei ole lapsesta yleensä mitään tietoa ennen äidin ja lapsen vankilaan tuloa. Yleensä tiedetään vain, että mukana on lapsi. Koska Vanaja on avolaitos, sinne tulevat vangit valitaan. Näin ollen hakemusten perusteella ensin mahdollisen (joko suljetusta laitoksesta tai siviilistä hakevan) äiti-lapsi-osastolle haluavan vangin paperit lähetetään vankilaan, jossa joh-

taja ylivartijoiden kanssa pohtii vangin soveltuvuutta avolaitokseen.

Eräästä haastattelusta käy ilmi työntekijän huoli siitä, että lapsen tuloa vankilaan ei arvioida riittävästi lapsen tilanteen ja olemassa olevan sosiaalisen verkoston menettämisen kannalta. Haastateltava tuntee huolta siitä, kuinka lapsi pärjää yhden ihmissuhteen, äitinsä varassa vankilassa, jossa äiti itsekin altistuu suurelle määrälle stressiä.

Lapset tulevat vankilaan erilaisista tilanteista. Osa syntyy vankilassa. Haastateltujen työntekijöiden joukossa oli niitä, jotka kantoivat huolta äidin raskaudenajasta vankilassa. Huoli kohdistui äidin päihteidenkäyttöön ja sen vaikutuksiin sikiöön. Esitettiin toiveita, että voitaisiin taata odottaville äideille päihteetön vankeusaika. Jotkut puolestaan näkivät, että raskausaika oli joka tapauksessa sikiölle vankilassa turvallisempi ja terveellisempi kuin vankilan ulkopuolella.

Sekä Vanajalla että keskusvankilassa on nykyään käytäntö, että lapset tulevat ensin vankilaan ja vasta sitten tehdään ilmoitus vankilassaolosta kunnan lastensuojeluun. Aina ilmoitus ei ole suora kontakti lastensuojeluun, vaan ilmoitukseksi voidaan katsoa myös se, että vankiäiti on yhteydessä sosiaalitoimeen asunto- tai muissa etuusasioissa. Näin toimitaan usein niiden perheiden kohdalla, joilla ei ole ollut tiivistä kontaktia sosiaalitoimen kanssa ennen vankilaan tuloa.

Vanajalla on otettu kesäkuussa 2005 käyttöön uusi avovankilaosaston äiti-lapsi-osaston osasto- ja tulo-opas, joka käydään läpi äitivangin kanssa hänen tullessaan osastolle. Tässä yhteydessä äiti kirjoittaa sitoumuksen siitä, että noudattaa oppaassa kerrottuja sääntöjä ja päiväjärjestystä sekä suostumuksensa siihen, että henkilökunta saa luvan olla yhteydessä kotikunnan lastensuojeluviranomaisiin rangaistuslaitoksessa mukana olevan lapsen asioissa. Tähän lomakkeeseen täytetään näin myös lapsen nimi ja sosiaaliturvatunnus. Tällaista käytäntöä ei ole keskusvankilan puolella.

Lapsen hoito vankilassa

Sekä suljetussa keskusvankilassa että Vanajan avo-osastolla on periaate, että äidit hoitavat itse lapsensa. Keskusvankilassa äidit voivat kysyä neuvoa lastenhoitajalta, joka on virka-aikana töissä äiti-lapsi-osastolla. Hoitajan tehtävänä on ohjata ja tukea äitejä lasten hoidossa. Osastolla myös valmistetaan lasten ruokia vankilan tarjoamista raaka-aineista. Nimike lastenhoitaja on hieman harhaan johtava, sillä äitien vastuuta lapsistaan korostetaan. Mikäli äidillä on esim. lääkäriaika tai käräjille meno, lastenhoitaja voi hoitaa lasta virka-ajan puitteissa. Muissa tilanteissa virka-ajan jälkeen (esim. jumppaan mennessä) äidin on itse sovittava toisen äidin tai äiti-lapsi-osastolla olevan vangin kanssa lastenhoidosta. Lastenhoitajien loma-aikoina ei myöskään suljetussa yksikössä ole sijaisia, joten lastenosaston toiminta riippuu tuolloin pitkälti siitä, kuinka valvonnan henkilökunta eli vartijat kulloinkin suhtautuvat esillä olevaan asiaan.

Vanajan avo-osastolla lastenhoitajia ei ole. Äidit ovat keskenään rivitalosolussansa ja vartija käy paikalla vain valvontakierroksellaan. Vartijoista yksi on nimetty äiti-lapsi-osaston yhteyshenkilöksi. Hänen kauttaan ja hänen työvuorojensa aikana hoidetaan äitien asioita. Sen sijaan sellaista arkitukea, jota lastenhoitajat antavat keskusvankilassa, ei Vanajalla ole. Äidit voivat keskenään sopia toistensa lasten hoidosta, mutta muita vankeja ei voi käyttää lastenhoitoapuna sattuneiden väärinkäytösten vuoksi. Näin ollen äitien säännöllinen osallistuminen erilaisiin vankilan toimintoihin ja kursseille on hyvin vaikeaa ja yleensä mahdotonta. Punaisen Ristin vapaaehtoistyöntekijä käy kerran viikossa illalla äiti-lapsi-osastolla hoitamassa lapsia, jolloin äidit saavat pienen hetken itselleen. Avovankilan puolesta on mm. yritetty järjestää ulkopuolelta lastenhoitoa lapselle, jonka äiti olisi halunnut osallistua päihdekurssille, mutta osallistuminen ei ollut mahdollista, koska hoitajaa ei löytynyt.

Hämeenlinnan keskusvankilan äiti-lapsi-osasto on ollut päihteetön huhtikuusta 2005 alkaen. Osastolla asuville vangeille voidaan tehdä huumetestejä ja näin seurata, etteivät äidit hoida päihtyneinä lapsiaan. Vanaja on ollut päihteetön pitkään. Päihdekysymys oli keskeinen teema haastatteluissa, kun käsiteltiin äiti-lapsi-osaston toiminnan pulmakohtia. Haastateltavat kertoivat tapauksista, joissa lapsi oli otettu vankilasta huostaan äidin päihteiden käytön vuoksi. Kerrottiin

myös äitien välisestä väkivaltatilanteesta, joka oli johtanut lapsen huostaanottoon. Nuo tilanteet ovat ilmiselvästi olleet vaikeita, koska niihin palattiin monissa haastatteluissa ja ne kerrottiin kipeinä ja toiminnan muutoksia ja työnjakojen tarkistamista vaatineina esimerkkeinä. Tarkkaa lukumäärää osastolta tehdyistä huostaanotoista ei ollut mahdollista saada, mutta koska haastatteluissa toistuivat samat tapaukset, tutkijoiden tulkinta on, että huostaanottojen kokonaislukumäärä ei ehkä ole kovin suuri.

Monenlaiset muutkin huolet värittivät työntekijöiden kuvauksia osastojen toiminnasta. Osa pohdinnoista on sellaisia, joita käydään kenen tahansa pienen lapsen äidin jaksamisesta. Kun lapsi sairastaa tai muuten valvoo öisin, miten äiti jaksaa hermostumatta? Haastattelusta toiseen käytiin pohdintoja siitä, minkä ikäiselle lapselle osasto on haittaava. Osastoa itsessään ei pidetty peruuttamattoman ongelmallisena vaan sitä, että vauvaiän ylittäneiden lasten tarpeisiin ei osastolla pystytä täysin vastaamaan. Työntekijät olivat huolissaan lasten hoidon tasosta sekä levottoman ja jännitteisen ilmapiirin vaikutuksista lapseen. Huolestuttavina asioina puhuttiin äitien haluttomuudesta ulkoiluttaa lapsia ja reagoimattomuudesta lasten tarpeisiin sekä osaston ilmapiiristä.

Kun äideille on jouduttu antamaan vankilan sisällä huomautuksia lapsen huonosta kohtelusta, näitä huomautuksia ei erikseen ilmoiteta sosiaalitoimeen eikä kirjata mihinkään. Paljon tietoa on lastenhoitajien muistin varassa. Mikäli lastensuojelusta erikseen kysytään äidin ja lapsen tilanteesta, tietoja voidaan antaa. Koska äiti-lapsi-osastot ovat päihteettömiä, käytännöksi on sovittu, että päihdetyöntekijä tekee äidin positiivisesta näytteestä aina lastensuojeluilmoituksen sosiaalitoimeen.

Vankilassa raskaana olevat äidit käyvät normaalisti äitiysneuvolassa vankilan ulkopuolella. Lapset syntyvät Hämeenlinnan keskussairaalassa. Myös lastenneuvolapalvelut hoidetaan siviilissä. Mikäli lapsi sairastuu, hän voi käydä keskusvankilan yhteydessä olevassa vankisairaalassa, johon ei tarvitse erikseen jonottaa. Myös kunnallisia terveydenhuoltopalveluja voidaan käyttää.

Lastensuojelu on yleensä mukana lasten asioissa vain, mikäli se on tehnyt työtä äidin ja lapsen kanssa jo ennen vankilaan tuloa. Osastoille tulee kuitenkin paljon äitejä, joilla ei ole ollut yhteyttä sosiaaliviranomaisiin lastensuojeluasioissa. Lisäksi osa äideistä synnyttää ensimmäisen lapsensa vankilassaoloaikana, jolloin kontaktia lastensuojeluun ei ole edes voinut muodostua. Vankilassa on tehty päätöksiä siitä, että kaikista lapsista, jotka tulevat vankilaan, ilmoitetaan lastensuojeluun. Lähes kaikissa vankilatyöntekijöiden haastatteluissa korostui se, että vankilatyöntekijöiden näkökulmasta lastensuojelun sosiaalityöntekijät ajattelevat lapsen olevan turvassa vankilassa valvonnan alla. Tämä toteutuukin melko hyvin suljetussa keskusvankilassa, koska virka-aikana osastolla on lastenhoitaja. Ilta- ja yöajan valvonta on satunnaista. Sen sijaan Vanajalla äidit ja lapset elävät omassa rivitalosolussaan hyvin yksityisesti kolmea päivittäistä kansliassa ilmoittautumista lukuun ottamatta. Vankilatyöntekijöiden mukaan vastaanotto lastensuojelun puolelta heidän yhteydenottoihinsa on vaihteleva. Monella oli kokemuksia siitä, että heidän yhteydenottonsa oli sivuutettu. Usein lastensuojelu pyytää ottamaan uudelleen yhteyttä sitten, kun äiti ja lapsi ovat vapautumassa.

Tutkijoiden tekemissä haastatteluissa tuli esiin niitä tapauksia, joissa yhteistyö lastensuojelun kanssa on toiminut erittäin hyvin tai erittäin huonosti. Tyypillisenä esimerkkinä ideaalisesta yhteistyötapauksesta on se, että lastensuojelun sosiaalityöntekijä käy vankilassa tarkastamassa tilat, joihin äiti ja lapsi sijoitetaan, sekä keskustelemassa äidin ja lapsen tilanteesta vankilassaoloaikana tai soittaa vankilaan kuulumisia kysellen. Lisäksi voidaan pohtia lapsen tilannetta sekä lasta ja äitiä tukevia toimia, joita vankila tai sosiaalitoimi voi toteuttaa vankilassaoloaikana ajatellen vapautumista ja sen jälkeistä aikaa. Myös vapautumisen kynnyksellä lastensuojelun toivottaisiin olevan aktiivinen esim. tulemalla vankilaan yhteisneuvotteluun, jotta tieto eri viranomaisten välillä äidin ja lapsen asioissa vaihtuisi. Työntekijät puhuivat ”saattaen vaihtamisesta”, jota toivottiin paljon.

Sen sijaan tyyppitapaus huonosta yhteistyöstä lastensuojelun kanssa on sellainen, jossa äidillä ei ole ollut kontaktia aiemmin

lastensuojeluun tai kontakti on ollut täynnä konflikteja. Kun vankilasta yritetään soittaa lastensuojeluun, on vaikeaa tavoittaa oikeaa henkilöä, joka vastaisi kyseessä olevan perheen asioista. Lisäksi vankilatyöntekijän on vaikea saada sosiaalityöntekijä aktiiviseen yhteistyöhön vankila-aikana, vaikka vankilan näkökulmasta tarvetta olisikin. Näin vankilatyöntekijöiden mieleen tulee ajatus siitä, että lastensuojelun työntekijä määrittää tämän asiakasperheen seurantaa ja tukea tarvitsemattomaksi siksi ajaksi, kun äiti ja lapsi ovat vankilassa. Vankilatyöntekijöillä on kuitenkin huoli lapsen ja äidin vuorovaikutuksesta ja siitä, miten äiti toimii lapsensa kanssa erityisesti silloin, kun henkilökunta ei ole paikalla. Henkilökunta pohtii myös lastensuojelulakia ja sen velvoitteita, muttei koe tuntevansa sitä tarpeeksi hyvin.

Eräänä ongelmana yhteistyötilanteissa on vankilan puolella vastaparin, lähinnä sosiaalityöntekijän, puuttuminen. Keskusvankilassa yksi sosiaalityöntekijä hoitaa kaikkien vankinaisten asioita, jolloin äiti-lapsi-osaston asioiden hoito on pitkälti lastenhoitajan varassa. Sosiaalityöntekijän työ keskusvankilassa kohdistuu äitiin, koska lapset eivät ole vankeja. Vanajan avo-osastolla ei ole sosiaalityöntekijää lainkaan, jolloin yhteydenpito jää vartijoiden tai osastonjohtajan työksi muiden toimien ohella.

Muiden maiden käytäntöjä

Vuonna 2005 YK:n tekemän tarkastelun mukaan eri maissa käytännöt lasten vankilassa asumisessa vaihtelevat ikärajojen, lasten lukumäärän sekä vanhempien päätäntävallan suhteen. Lapsiystävälliset vierailuolosuhteet on myös otettu huomioon monissa maissa, ainakin erilaisten ohjelmien tasolla. Missään ei mainita rajoituksia vankilaan otettavien lasten lukumäärään. (Alejos, M.: Babies and Small Children Residing in Prisons 2005.)

Monissa maissa on lähinnä naisvangeille suunnattuja äiti-lapsi-osastoja. Ruotsalainen Karin Röbäck (Röbäck, Karin: Babies in prison – the Swedish example. Julkaisematon käsikirjoitus. Göteborgs universitet. Institutionen för socialt arbete. 2005) on kartoittanut jonkin verran eri maiden käytäntöjä. Eri maat suhtautuvat lapsien vankilassa oloon eri tavoin. Toiset maat, kuten Norja, kieltävät lapsen tulon vankilaan kokonaan, kun taas esim. Espanja ja Saksa sallivat lasten olla vankilassa jopa kuusi ensimmäistä ikävuottaan. Nämä eroavaisuudet käytännöissä voivat heijastaa erilaisia käsityksiä siitä, mikä on enemmän haitallista lapselle: ero äidistä vai vankilaympäristössä eläminen. Pohjoismaista Suomi ja Ruotsi suhtautuvat virallisesti lapsen vankilassa oloon melko samanlaisin säännöin. Tanska sallii sekä äitien että isien asumisen lastensa kanssa vankilan perheyksiköissä siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Alankomaissa yläikäraja lapsille suljetuissa vankiloissa on yhdeksän kuukautta, mutta neljään vuoteen asti lapset voivat asua äitiensä kanssa puoliavoimissa vankiloissa, joissa ei ole korkeita muureja. Näitä vankiloita ympäröi luonto, minkä vuoksi ne äidit, jotka asuvat näissä avovankiloissa ovat vakuuttuneita, etteivät lapset ymmärrä olevansa vankilassa.

Vaikka käytännöt Euroopan eri valtioissa vaihtelevat, v. 2006 hyväksyttyjen Euroopan vankilasääntöjen mukainen suositus on oikeusministeriön lausunnon mukaan, että pieni lapsi voi jäädä vankivanhemman kanssa vankilaan, jos se on lapsen edun mukaista. Ratkaisevaa Euroopan neuvoston suosituksessakin on lapsen etu.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

LASTENSUOJELUPALVELUT JA NIIDEN TOIMIVUUS

Yhteiskunnalliset ratkaisut vaikuttavat lasten ja perheiden asemaan ja näkyvät myös lastensuojelun asiakkaiden elämäntilanteissa. 1990-luvun laman seuraukset näkyvät vielä avohuollon ongelmina ja lastensuojelutoimien ja huostaanottojen voimakkaana lisääntymisenä. Valtiontilintarkastajat pitävät huolestuttavana sitä, että lasten ja nuorten hyvinvointitilanne on heikentynyt monelta osin ja lasten ja nuorten pahoinvoinnista kertovat indikaattorit ovat osoittaneet kasvua. Köyhien lapsiperheiden määrä on kasvanut huomattavasti, mikä voi olla syrjäytymisvaaraa lisäävä tekijä. Myös lapsiperheiden tulonsiirrot ovat jääneet jälkeen yleisestä ansiokehityksestä, ja toimeentulotuen sekä ehkäisevän ja harkinnanvaraisen tuen myöntämisen perusteita on kiristetty monissa kunnissa.

Yhteiskunta ei ole kyennyt vastaamaan lastensuojelun asiakasmäärien kasvuun. Lastensuojelun asiakasmäärät ovat kaksinkertaistuneet kymmenen viime vuoden aikana ja nuorten 12 vuotta täyttäneiden osuus huostaanotoista on kasvanut 38 %:sta 49 %:iin. Tämä tuottaa lastensuojelupalvelujen kehittämiselle suuria haasteita. Lastensuojelussa on tehty ja tehdään paljon hyvää kehittämistyötä, mutta muutosten ja uudistusten toteuttamiselle ei ole resursseja. Valtiontilintarkastajat painottavat sitä, että lastensuojelussa on kyse lapsista ja nuorista ja heidän lakiin perustuvien oikeuksiensa toteutumisesta. Lastensuojelulain toimeenpanon puutteet edellyttävät valtion ohjauksen lisäämistä ja kuntatasolla lastensuojelun resurssien kasvattamista tarvetta vastaaviksi.

Erityisesti lasten, nuorten ja lapsiperheiden ennalta ehkäisevissä palveluissa on suuria puutteita ja resurssiongelmia, jotka vaikuttavat kielteisesti lasten ja nuorten hyvinvointikehitykseen. Lasten ja nuorten ongelmia ei tällöin kyetä havaitsemaan ajoissa. Käytännön kokemuksen mukaan hoitamaton lastensuojelu tulee esiin vasta useiden vuosien viiveellä. Ongelmien hoitaminen on siinä vaiheessa kuitenkin huomattavasti kalliimpaa kuin ehkäisevässä lastensuojelutyössä. Valtiontilintarkastajat pitävätkin huolestuttavana sitä, että tilanteiden vaikeutuessa joissakin tapauksissa huostaanotto on voitu tehdä liian myöhään.

Lastensuojelutyön osaamisessa sekä palvelujen järjestämisessä, toimivuudessa ja saatavuudessa sekä niiden laadussa ja sisällössä on suuria vaihteluja maan eri osien välillä. Lastensuojelutyö on lähes koko maassa aliresursoitua ja monessa kunnassa ei ole yhtään pätevää sosiaalityöntekijää. Päteviien sosiaalityöntekijöiden saatavuutta pitää edistää mm. kuntien ja seutukuntien yhteistyöllä ja lastensuojeluyksikköjen henkilöstön pätevyysvaatimuksia ja koulutusrakenteita täsmentämällä sekä kehittämällä alan työoloja ja palkkausta. Valtiontilintarkastajat tähdentävät täydennyskoulutusvelvoitteen täsmentämisen, sisällön määrittelyn ja toteuttamisen tärkeyttä, jotta lastensuojelutyön vaatima erityisosaaminen ja sen ylläpitäminen voidaan turvata.

Kuntien peruspalvelujärjestelmään kohdistuneet leikkaukset aiheuttavat pidemmällä aikavälillä lisätarpeita erityispalvelujen tuottamiseen ja heijastuvat suoraan lastensuojelutarpeen kasvuun ja sijaishuollon lisääntymiseen. Valtiontilintarkastajien mielestä sijaishuollon kehittämisessä on tärkeää palvelujen monipuolisuus ja perinteistä perhehoitoa tulee lisätä ja kehittää, sillä lastensuojelun piirissä on edelleen lapsia, jotka tarvitsevat ensisijaisesti kodinomaisen sijaisperheen.

Valtiontilintarkastajien mielestä avohuolto vaatii oman kriteeristönsä, jossa määriteltäisiin kunnan avohuollon velvoitteet ja oikeudet. Avohuollon määrittely mahdollistaisi myös palvelujen seurannan, paremman kehittämisen sekä kustannus- ja vaikuttavuustietoisuuden lisääntymisen. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä kotipalvelun palauttamista lapsiperheiden tueksi, sillä koteihin jalkautuvalla sosiaalityöllä on to-

dettu olevan suuri ongelmia ennalta ehkäisevä ja perhettä tukeva vaikutus.

Avohuollon määrärahat rahoitusjärjestelmän muuttuessa eivät ole lisääntyneet ja ne ovat edelleen riittämättömät. Kun valtionosuuden lastensuojelukertoimen määräytymisessä otetaan huomioon ainoastaan huostaanottojen määrä, jäävät avohuollon työ ja siihen käytetyt resurssit huomioon ottamatta toisin, kuin asia oli suurten kustannusten tasausjärjestelmässä. Laskennallinen valtionosuus ei velvoita kuntia käyttämään määrärahaa juuri lastensuojeluun, vaan kunta voi suunnata sen haluamallaan tavalla. Valtiontilintarkastajat edellyttävätkin, että myös avohuollon toiminnan kustannukset otetaan huomioon valtionosuuskertoimessa, jottei huostaanottojen asema korostu avohuollon kehittämisen ja vahvistamisen kustannuksella.

Lastensuojelutyössä toimivilla järjestöillä on tärkeä rooli palvelujen tuottamisessa julkisen palvelujärjestelmän täydentäjänä ja kehittäjänä sekä erityisryhmien asioiden hoitajana. Valtiontilintarkastajien mielestä järjestöjen asemaa ei pidä vaarantaa lainsäädännöllä tai verottajan tulkinnan muutoksilla. Tällöin uhkana on lasten ja perheiden palvelujen saatavuuden heikentyminen entisestään ja kansalaisten eriarvoisuuden lisääntyminen. Valtiontilintarkastajat ovat jo kertomuksessaan 2005 Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja tuottamisen haasteet -osuuden kannanotossaan (s. 150) pitäneet tärkeänä, että hankintalainsäädäntöä ja kilpailuttamislainsäädäntöä kehitettäessä huomioidaan sosiaali- ja terveyspalvelujen erityisluonne. Myös sosiaali- ja terveyspalveluja merkittävällä tavalla rahoittavan Raha-automaattiyhdistyksen aseman säilyttämiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Valtiontilintarkastajien mielestä yksityisten lastensuojelulaitosten lupa- ja valvontakriteerejä tulee yhdenmukaistaa sekä valvontatyötä tulee tehostaa ja selkeyttää koko maassa, koska esim. ammatillisten perhekotien taso vaihtelee huomattavasti. Laatuvaatimusten tulee laajentua koskemaan kaikkia lastensuojelun sijaishuollon palveluja tarjoavia yksiköitä. Tämä edellyttää sekä kunnilta että lääninhallituksilta tarkempaa valvontaa. Ongelmana on se, että nykyinen järjestelmä voi kuormittaa eri osapuolia osin päällekkäisesti tai mikään taho ei valvo riittävästi kokonaisuutta. Tilannetta voisi selkeyttää se, että sijaintikunnan velvollisuutta valvoa toimintaa tarkennettaisiin ja kunnat lisäisivät keskinäistä yhteistyötä.

Erityiskysymyksenä valtiontilintarkastajat tarkastelevat lasten asemaa vankilassa. Lain mukaan vanki voi ottaa pienen lapsensa mukaan vankilaan, jos se on lapsen edun mukaista. Valtiontilintarkastajien mielestä laissa tarkoitettuun lapsen edun selvittämiseen ei ole paneuduttu riittävästi. Hämeenlinnan keskusvankilan ja Vanajan avovankilan äiti-lapsi-osastoilla on asunut 2000-luvulla n. 100 lasta äitinsä kanssa. Näistä lapsista ei ole kerätty systemaattisesti tietoja. Lasten näkymättömyys organisaatiossa on este heidän asemansa kehittämisessä. Valtiontilintarkastajat eivät pidä tällaista vuosikausia jatkunutta tilannetta hyväksyttävänä.

Valtiontilintarkastajat ovat havainneet nykytilanteessa selkeitä puutteita vankila- ja lastensuojeluviranomaisten välisessä yhteistyössä ja epäselvyyttä vastuunjaossa. Uusi vankeuslaki asettaa vankilaviranomaiset ja lastensuojeluviranomaiset vaativan tehtävän eteen. Vankeuslain mukaan lapsen vankilaan ottamisesta päättää sijoittajayksikkö kuultuaan vankilan johtajaa ja lastensuojelun sosiaalityöntekijää. Valtiontilintarkastajat korostavat uudenlaisen viranomaisyhteistyön tärkeyttä lapsen edun määrittelyssä, mutta pitävät tärkeänä myös äidin näkemyksen huomioon ottamista.

Vankilassa äidit ovat ympärivuorokautisesti vastuussa lapsensa hoidosta eivätkä voi esim. osallistua koulutukseen tai mennä työhön. Ongelmana on, että lapsen hoitoon sitoutuminen estää heitä osallistumasta vankilan kuntouttaviin toimintoihin, kuten päihdekuntoutukseen. Äidin kuntoutus on kuitenkin myös lapsen etu edistäessään äidin rikoskierteen katkaisemista. Suuri osa äideistä on uusintarikollisia. Lapsen asuminen vankilassa ei vähennä hänen oikeuksiaan esim. päivähoitoon. Kun uuden lain mukaan lapsen hoito vankilassa järjestetään lapsen edun mukaisella tavalla, on myös tämä syytä ottaa huomioon. Valtiontilintarkastajien mielestä vankeusajan suun-

nitelmassa tulee ottaa aiempaa paremmin huomioon vankilaan tulevan lapsen tarpeet osana omaa perhettään ja tehdä suunnitelmat siitä, miten vanhemmuutta aiotaan tukea vankilan oloissa.

Valtiontilintarkastajien valmistelutyön kuluessa kävi ilmi, ettei tästä aiheesta ollut tutkimus- tai selvitystietoa. Valtiontilintarkastajien teettämän Lapset vankilassa -selvitystyön aikana on koottu paljon sellaista aineistoa, jota ei ole vielä analysoitu. Valtiontilintarkastajien mielestä oikeusministeriön tulisikin toimialansa perusteella hyödyntää olemassa olevaa materiaalia ja käynnistää asiassa jatkotutkimus.

Vanhustenhuolto

Maamme väestön keski-iän kohoamisen myötä väestömme ikääntyy nopeaa vauhtia. Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle ikääntyminen nopeutuu entisestään. Toteutunut ja ennakoitavissa oleva väestökehitys lisäävät merkittävästi vanhustenhuollon palvelujen kysyntää. Väestökehityksen ja 1990-luvun laman jälkeen toteutettujen sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen leikkausten seurauksena vanhustenhuoltopalvelujen tarjonta suhteessa kohdeväestöön on vähentynyt. Julkisen hallinnon toiminnan keskeisenä haasteena on ikääntyneiden hyvinvoinnin, perusturvallisuuden ja toimintakyvyn turvaaminen.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2000 käsitelleet vanhusten laitoshoidon ja omaishoidon kehittämistä. Tässä kertomusosuudessa tarkastellaan vanhustenhuollon kehitystä 2000-luvun alkuvuosina. Keskeisenä huomion kohteena on omaishoito. Lisäksi valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota vanhuspoliittisten tavoitteiden toteutumiseen, toiminnan ohjauksen vaikuttavuuteen, palvelujen kysynnän ja tarjonnan kehitykseen, palvelurakenteiden muutoksiin, laitoshoidon ja kotipalvelujen kehitykseen sekä ikääntyneen väestön palvelutarpeiden arviointiin. Lopuksi tarkastellaan vanhustenhuollon tehtävissä toimivan henkilöstön mitoitusta, asemaa sekä hoitohenkilöstön ikääntymisen vaikutuksia.

Aiheen käsittelyä varten valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvitykset sosiaali- ja terveysministeriöltä, Stakesilta, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääninhallituksilta, Suomen Kuntaliitolta, Eläkeliitto ry:ltä, Omaishoitajat ja Läheiset -Liitto ry:ltä ja Vanhustyön keskusliitto ry:ltä. Lisäksi valtiontilintarkastajat ovat saaneet käyttöönsä Omaishoitajat ja Läheiset -Liitto ry:ltä tilaamansa tutkimuksen Hoitaahan ne joka tapauksessa, selvitys omaishoidon tilanteesta 2006.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Seppo Niemi ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 18.10.2006.

Vanhuspolitiikan tavoitteet

Vanhuspolitiikan tavoitteet kytkeytyvät yleisiin sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö uudistaa parhaillaan sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiaansa. Lähivuosikymmenen sosiaaliturvan suunnan ministeriö kiteyttää neljään strategiseen linjaukseen, joiden tavoitteena on edistää terveyttä ja toimintakykyä, lisätä työelämän vetovoimaa, ehkäistä köyhyyttä ja syrjäytymistä sekä varmistaa toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva.

Vanhuspolitiikan keskeisimpiä valtakunnallisia tavoitteita ovat ikäihmisten toimintakyvyn ylläpitäminen ja parantaminen sekä kotona asumisen tukeminen. Vanhuspalvelujen avohoitopainotteisuus on ollut tavoitteena jo pitkään. Asuminen kotona tutussa elinympäristössä tarvittaessa palvelujen avulla on tutkimusten mukaan myös ikäihmisten ensisijainen toive. Koti- ja muun elinympäristön esteettömyys, turvallisuus ja toimivuus ovat tärkeitä edellytyksiä kotona asumiselle ja itsenäiselle elämälle. Kotona asumista tuetaan myös ammattitaitoisilla sosiaali- ja terveyspalveluilla. Palveluilla parannetaan edellytyksiä itsenäiseen elämään ja sosiaaliseen osallistumiseen sekä varmistetaan tarpeellinen hoito ja hoiva. Laadukkailla sosiaali- ja terveydenhuollon avo- ja intervallihoidon palveluilla myös dementoituvat vanhukset voivat elää turvallisesti omassa kodissaan.

Palveluiden laatuun liittyviä tavoitteita ovat:

– asiakaslähtöisyys, jonka mukaan palvelujen sisältöä ja määrää tuli kehittää asiakkaan yksilöllisiä tarpeita ja voimavaroja vastaavasti ottaen huomioon myös hänen omai-

sensa, ystävänsä ja muu lähiyhteisö
– asiakkaan ja hänen omaistensa osallistumisen mahdollistaminen palvelujen suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin
– palvelujen yhteensovittaminen saumattomaksi kokonaisuudeksi
– kuntouttavan työotteen käyttö
– kirjallisen hoito- ja palvelusuunnitelman käyttö
– henkilökunnan riittävä määrä
– henkilökunnan osaamisen systemaattinen kehittäminen ja
– pitkäaikaishoitoa tarjoavien yksiköiden kodinomaisuus.

Vanhuspolitiikan paikallisista tavoitteista vastaavat kunnat. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton v. 2001 hyväksymän Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen (STM:n oppaita 2001:4) mukaan jokaisella kunnalla olisi oltava vanhuspoliittinen strategia, jossa määritellään tavoitteet iäkkäiden kuntalaisten terveyden, hyvinvoinnin ja itsenäisen suoriutumisen edistämisessä sekä eri hallintokuntien ja sidosryhmien vastuut näiden toteuttamisessa. Strategiaan tulisi sisältyä palvelurakenteen kehittämisohjelma, jossa asetetaan tavoitteet palvelutasolle ja palvelujen voimavaroille sekä määritellään toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Kuntaliiton selvityksen mukaan n. 90 % Suomen kunnista on laatinut vanhuspoliittisen strategian.

Suomen Kuntaliiton mukaan ikäpolitiikan linjauksia ja tavoitteita palvelujen kattavuudesta on esitetty monella taholla. Kansallista ajantasaista strategiaa vanhus- ja ikäpolitiikasta ei liiton mukaan kuitenkaan tällä hetkellä ole.

Vanhustenhuollon ohjaus ja valvonta

Vanhustenhuollon ohjaus muuttui merkittävästi v. 1993 voimaan tulleen kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitteluja valtionosuusjärjestelmän uudistuksen myötä. Uudistus merkitsi valtion sitovan ohjauksen vähentymistä. Normiohjausta purettiin, valtionavut irrotettiin valtakunnallisista suunnitelmista ja kustannusperusteisista valtionosuuksista siirryttiin laskennallisiin valtionosuuksiin. Kunnat saivat enemmän itsenäistä päätösvaltaa alueensa vanhustenhuollon järjestämisessä, kehittämisessä ja suuntaamisessa palvelutarpeen mukaan. Kunta saa tietyn rahasumman sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen riippumatta siitä, miten se alueensa palvelut järjestää. Lisääkö kunta määrärahoja vanhustenhuoltoon, ostaako se vanhustenhuollon palveluja yksityisiltä yrityksiltä tai järjestöiltä tai kohdentaako se henkilöstöä tarkoituksenmukaisesti, kuuluu kunnallisen päätöksenteon piiriin. Valtio ei enää ohjaa henkilöstön määrää, tehtäviä tai sitä, budjetoivatko kunnat riittävästi määrärahoja suhteessa vanhusväestönsä määrään.

Suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen merkitsi informaatio-ohjauksen yleistymisestä. Normien ja tiukentuneiden voimavarojen sijasta kuntia on pyritty ohjaamaan yhä enemmän jakamalla tietoa. Informaatio-ohjauksen tavoitteena on tuottaa kuntatoimijoille ja muille palveluidentuottajille sellaista tietoa, joka auttaa heitä muokkaamaan omaa toimintaansa ja tuottavuuttaan. Tavallisimpia informaatio-ohjauksen muotoja ovat esim. koulutus, tilastoja tutkimustieto, rekisteritieto, arviointitieto, oppaat tai suositukset sekä muut julkaisut. Informaatio-ohjauksen muotoja ovat myös tutkimus- ja kehittämishankkeiden yhteydessä syntyvä tieto ja vertaistiedon välittäminen.

Informaatio-ohjaus ei ole luonteeltaan sitovaa. Kunta voi olla reagoimatta saamaansa tietoon tai päätyä eri ratkaisuun kehittämistoiminnassaan, kuin valtio on toivonut. Stakes toteaa selvityksessään, että tutkimusten mukaan näin näyttääkin käyneen. Alueelliset erot vanhustenhuollossa ovat kasvaneet ja palveluiden ja ihmisten alueellinen tasa-arvo on heikentynyt. Tämä näkyy mm. palveluiden saantikriteereissä, saatujen palvelujen määrässä ja tuen tasossa. Pyrkimys ohjata vanhustenhuoltoa tavoite- ja toteuttamissuunnitelmalla (TATO) sekä erilaisilla laatusuosituksilla kuten Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevalla laatusuosituksella (2001) eivät siten ole käytännössä olleet riittävän voimakkaita suuntaamaan vanhustenhuoltoa valtion linjaamaan suuntaan. Tämä on Stakesin mukaan 2000-luvulla johtanut siihen, että kansalaisten tai palveluita tarvitsevan asiakkaan oikeuksia on alettu vahvistaa. Valtion uudeksi ohjausvälineeksi ovat tulleet ohjelmat, kuten Terveys 2015 -kan-

santerveysohjelma (2001), Kansallinen hanke terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi (2003), Kansallinen sosiaalialan kehittämisohjelma (2003) ja Kansallinen hoitotyön tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007 (2003). Ohjelmien käyttö on merkinnyt osittain paluuta normi- ja resurssiohjaukseen.

Normiohjauksen voimistuminen on Stakesin mukaan näkynyt siten, että kuntien toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä on lisätty. Lainsäädäntöuudistuksilla on pyritty selkiyttämään ja yhtenäistämään tapaa, jolla kansalaiset pääsevät palvelujen piiriin. Terveydenhuollossa tuli voimaan 1.3.2005 ns. hoitotakuu, ja sosiaalihuollossa tuli voimaan 1.3.2006 ns. hoivatakuu eli 80 vuotta täyttäneille ja Kelan eläkkeensaajien hoitotukea saaville on järjestettävä pääsy palvelutarpeen arviointiin. Elokuun alusta 2005 tuli voimaan laki, joka velvoittaa kunnat huolehtimaan sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutuksen järjestämisestä. Vuoden 2006 alusta tuli voimaan myös laki omaishoidon tuesta.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt valtion informaatio-ohjausta kuntien hyvinvointitehtävissä. Ministeriön maaliskuussa 2006 julkaiseman selvityksen mukaan informaatio-ohjauksen toteutus ei ole ollut riittävän koordinoitua. Parhaiten informaatio-ohjaus on vaikuttanut kuntien laatutyöhön. Sen sijaan informaatio-ohjauksella ei ole juuri kyetty edistämään kuntien toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta.

Vanhustyön keskusliiton mielestä vanhustenhuollon nykyinen valtakunnallinen ohjausjärjestelmä ei ole kyennyt turvaamaan riittävää tasa-arvoisuutta kunnallisen itsehallinnon piirissä järjestettäviin vanhusten palveluihin. Ongelmalliseksi liitto kokee mm. sen, että laatusuositukset eivät ole sitovia ja toisaalta liian vähäinen henkilökunta ei ehdi avustaa huonokuntoisia vanhuksia riittävästi. Lääninhallitukset puolestaan soveltavat laatusuosituksia normeina yksityisten palvelutuottajien vanhuspalveluihin, mutta eivät kuntien omaan tuotantoon, jossa henkilöstömitoitus voi jäädä laatusuosituksia alemmalle tasolle. Liiton mukaan on esimerkkejä, joissa yksityisellä palveluntuottajalla ja kunnalla on samantasoinen henkilöstömitoitus, mutta vain yksityiselle tehostetun palveluasumisen yksikölle on annettu tiukka määräaika henkilöstömäärän lisäämiseen vaaditulle tasolle.

Keskusliiton mielestä hallintokuntien välinen yhteistyö on edelleen ongelmallista. Yhteistyön parantamista tarvitaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon välillä että näiden sektorien ja mm. asumista, yritystoimintaa sekä kulttuuritoimintaa ohjaavien viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken. Yhteistyön puute hankaloittaa toimivien palvelukokonaisuuksien suunnittelua ja toteutusta.

Vanhustyön keskusliiton näkemyksen mukaan tulisi kiireellisesti selvittää mahdollisuuksia tiettyjen valtionosuuksien korvamerkintään. Vain näin menetellen pystytään keskitetysti ohjaamaan henkilöstömäärän kehitystä ja omaishoidon tukea. Kuntien vaikea taloustilanne puoltaa tätä menettelyä, koska kuntien on hyvin vaikeata käytännössä toteuttaa lisävelvoitteita ilman lisävoimavaroja.

Läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle. Ikäihmisten hoitoon ja palveluihin annettu laatusuositus tarjoaa lääninhallituksille tärkeän työvälineen valvontatyöhön. Kuntien vanhustenhuollon ohjauskeinoina lääninhallitus järjestää koulutustilaisuuksia, tekee kunta- ja tarkastuskäyntejä, antaa konsultaatiota ja lausuntoja, lähettää tarvittaessa kuntakirjeitä, ratkaisee vanhustenhuoltoa koskevat kantelut sekä tekee oma-aloitteisesti valvontatyötä. Lääninhallitus voi myös ohjata kuntien kehittämistoimintaa valtionavustuksen avulla.

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan lääninhallitus voi käytettävissä olevien ohjauskeinojen avulla saada vain osittaisen kuvan kuntien vanhustenhuollon tilanteesta ja vanhuspoliittisten tavoitteiden toteutumisesta. Ohjauskeinoilla voidaan myös joissain määrin vaikuttaa kunnan asettamien tavoitteiden toteutumiseen. Vanhustenhuollon ratkaisujen tekeminen kuuluu ensisijaisesti kunnan päätösvaltaan, ja lääninhallituksella on mahdollisuus toteuttaa vain jälkikäteistä seurantaa ja valvontaa kunnan vanhustenhuollon todellisen tilanteen selvittämiseksi.

Pääosan lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston työstä muodostavat yksityisten sosiaalipalvelun tuottajien lupahallinnon tehtävät. Tämän vuoksi lääninhallituksen voimavaroin voidaan käytännössä puuttua

vain pahimpiin kuntien vanhustenhuollon epäkohtiin ja puutteisiin, kun ne tulevat lääninhallituksen tietoon. Lääninhallitus voi toimenpiteinään hallintokanteluiden osalta antaa kunnalle huomautuksen ja velvoitteen korjata toiminnassa havaittu puute. Valvontatoimenpiteenä lääninhallitus voi edellyttää, että kunta ryhtyy toimenpiteisiin ja antaa selvityksen puutteen korjaamisesta. Viime kädessä lääninhallitus voi antaa kunnalle uhkasakon puutteen poistamiseksi tai ryhtyä toimenpiteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden menettämiseksi. Kanteluiden tutkimisen lisäksi lääninhallitukset voivat toteuttaa valvontatehtäväänsä mm. pyytämällä kunnilta selvityksiä vanhusten palveluista.

Etelä-Suomen lääninhallitukseen saapui v. 2005 yhteensä 28 vanhustenhuoltoa koskenutta kantelua. Kanteluiden määrä kaksinkertaistui vuodesta 2004 vuoteen 2005. Eniten tyytymättömyyttä aiheuttivat puutteet palvelujen ja hoidon laadussa.

Lääninhallituksen näkemyksen mukaan viime aikojen keskustelu vanhusten huollon tilanteesta osoittaa, että vanhuspalveluiden järjestäminen vaatii nykyistä laatusuositusta sitovampaa ohjausta varmistamaan palveluiden riittävän määrän ja laadun. Tätä tukee myös lääninhallituksen oma kokemus kuntien vanhustenhuollon tilasta.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mielestä viime vuosina kunnallista vanhuspolitiikkaa näyttää ohjanneen kuntatalouden tiukkeneva ote vahvemmin kuin vanhusväestön kasvu ja vanhusten palvelutarpeet. Kunnan talousarvio ohjaa palvelujen määrää ja laatua silloinkin, kun kunnalla on valtuuston hyväksymä vanhuspoliittinen strategia. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että vanhustenhuollon strategioilla ei ole sellaista merkitystä ja vaikutusta, kuin niillä on alun perin ajateltu olevan. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä tehtyä hoitoa ja palveluja koskevaa laatusuositusta ei kunnissa ole kuitenkaan erityisemmin noudatettu. Henkilöstömitoitukset eivät vastaa annettuja suosituksia, ja palvelut on kohdennettu vain eniten huolenpitoa ja hoitoa tarvitseville vanhuksille.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan sillä ei ole riittävästi voimavaroja kasvavan vanhustenhuollon valvontatehtäviin. Kanteluihin perustuvan korjaavan toiminnan sijasta tulisi löytää valtakunnallisesti keinoja vaikuttaa kuntien strategiseen tahtoon kehittää ja tarjota asukkailleen määrällisesti ja laadullisesti riittäviä vanhuspalveluja. Lääninhallitus korostaa, että kuntien välillä on suuria eroja, eivätkä vanhukset ole perustuslaillisesti tasavertaisessa asemassa tarjolla olevien ja heille myönnettyjen vanhuspalvelujen suhteen.

Lääninhallitus toteaa edelleen, että vanhuksilla on perustuslaillinen oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan, välttämättömään huolenpitoon, yksityiselämän suojaan sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Palveluja järjestettäessä lähtökohtana tulisi olla vanhuksen kuuleminen ja hänen tarpeidensa huomioonottaminen. Vanhuksen äänen kuuleminen ei useinkaan toteudu. Kotona asumista ei pystytä tukemaan riittävästi, eikä saatavilla ole riittävästi vanhusten toimintakykyä ja tarpeita vastaavia palvelu- ja hoitoyksiköitä. Erityisen suuri puute on dementoituvien vanhusten palveluista ja hoitopaikoista, lisäksi sairaaloissa on vanhuksia nk. sakkopaikoilla (hoidollisesti valmiit), koska omaan kotiin kotiuttaminen ei onnistu eikä tarjolla ole hoitopaikkavaihtoehtoja. Vanhusta kierrätetään hoitopaikasta toiseen tai hänet sijoitetaan ainoaan tarjolla olevaan paikkaan kuulematta vanhuksen ja omaisten tarpeita. Useimpien lääninhallitukseen tulleiden kanteluiden taustalla on vanhuksen huono kohtelu. Lääninhallitus pitää tarpeellisena vanhustenhuollon eettisten kysymysten esille nostamista sekä keskustelua vanhuksiin kohdistuvasta huonosta kohtelusta ja pakotteiden käytöstä hoitotilanteissa.

Palvelujen kysynnän ja tarjonnan kehitys

Vanhuspalvelujen kysyntä kasvaa ikääntyneiden määrän kasvaessa. Väestökehitykseen liittyvät tekijät selittävät valtaosan etenkin hoivapalvelujen kysynnästä. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan vanhuspalvelujen kysyntä ei kuitenkaan todennäköisesti kasva yhtä nopeasti kuin ikääntynyt väestö, koska ikääntyneiden toimintakyvyn paranemisen odotetaan jatkuvan. Toimintakyvyn paraneminen koskee kuitenkin tutkimusten mukaan enimmäkseen alle 75-vuotiaita. Vanhusten sosi-

aalipalvelujen kysyntää kasvattaa erityisesti vanhimpien, yli 80-vuotiaiden määrän nopea kasvu.

Vanhuspalvelujen kysynnästä ei ministeriön mukaan ole valtakunnallisia suoria tilastotietoja, koska vain palveluja saaneet asiakkaat tilastoidaan. Valtakunnallisia tilastoja vanhuspalvelujen hakemuksista ja kokonaan tai osittain hylkäävistä päätöksistä ei ole saatavilla. Käytössä ei ole myöskään valtakunnallisia jonorekistereitä. Palvelujen tarpeesta, ml. ikääntyneiden itse kokema tarve, on kuitenkin saatavilla tutkimus- ja selvitystietoa.

Suomessa ikärakenteen muutokseen on varauduttu monin eri tavoin ja kansainvälisesti vertaillen lähtökohdat väestömuutoksen kohtaamiseen ovat hyvät. Varautumisesta huolimatta lähitulevaisuuden ennakoinnissa on oltu varsin yksimielisiä siitä, että ikärakenteen muutoksen haasteita ei ole vielä ratkaistu. Stakesin mielestä päähuoli ei ole hävinnyt mihinkään. Työikäisen väestön pienentyessä työpanos vähenee ja työvoiman keski-iän kohotessa tuottavuus uhkaa heikentyä. Ikärakenteen muutos heikentää talouskasvua, sillä 65 vuotta täyttäneen väestön määrä melkein kaksinkertaistuu vuoteen 2030 mennessä ja samaan aikaan eläke- ja hoivamenot nousevat.

Vanhuspalvelujen tarjonnan ja kysynnän muutokset vaikuttavat olennaisesti palvelujen kustannuskehitykseen. Sekä Suomessa että myös kansainvälisesti on tehty joukko erilaisia laskelmia hoito- ja hoivamenojen tulevasta kehityksestä. Laskelmat eroavat toisistaan paljonkin käytettyjen tilastolähteiden, oletusten, menetelmien, vaihtoehtoskenaarioiden ym. osalta. Laskelmien välisistä eroista huolimatta kustannusten kehityksen suuntaa voidaan pitää selvänä. Kaikissa esitetyissä laskelmissa Suomen ja muiden EU15 -maiden hoivan ja hoidon menot tulevat tulevaisuudessa kasvamaan. On kuitenkin arvioitu, että v. 2004–20 Suomen terveyspalvelujen ja pitkäaikaishoidon kustannuksissa ei tapahdu mitään dramaattista nousua. Talouspoliittisen tutkimusinstituutin Euroopan verkoston arvioiden mukaan terveyspalvelujen ja pitkäaikaishoidon menot tulevat kasvamaan Suomessa vuoteen 2010 mennessä n. 1 prosenttiyksiköllä ja vuoteen 2020 mennessä n. 2 prosenttiyksiköllä.

Kaupunkikeskusten ja haja-asutusalueiden välisiin eroihin palvelujen kysynnässä vaikuttavat mm. väestön ikärakenne, vanhoiksi ihmisiksi (65+/75+) määriteltyjen terveydentila ja toimintakyky, vanhojen ihmisten taloudellinen tilanne, ikääntyneiden asumisolot ja asuinympäristö sekä asuinympäristöön liittyvät ongelmat kuten pitkät välimatkat ja itsenäistä liikkumista vaikeuttavat tekijät. Palvelutarjonnassa olevien alueellisten erojen tutkiminen erilaisilla indikaattoreilla on Stakesin käsityksen mukaan vaikeaa, koska palvelutarjonta kuvaa enemmänkin kuntien erilaisia toimintakäytäntöjä.

Vanhusväestörakenne vaikuttaa keskeisesti myös palveluiden kysyntään. Vuonna 2004 kaupunkikeskuksissa 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä oli kaupunkikeskuksissa 15,4 % ja haja-asutusalueella 21 %. Ikärakenteen alueelliset erot vaikuttavat siihen, että huoltosuhde on parempi kaupunkikeskuksissa kuin haja-asutusalueilla ja palvelujen kysyntä on haja-asutusaluilla kaupunkikeskuksia suurempaa.

Vanhusväestön määrän ohella palvelujen kysyntään vaikuttaa myös vanhusväestön terveydentila ja toimintakyky. Vaikka viimeaikaiset tutkimustulokset viittaavat Stakesin mukaan siihen, että vanhusväestön koettu terveydentila ja toimintakyky ovat parantuneet, tutkimuksissa on havaittu, että vanhusväestön terveydentila ja toimintakyky vaihtelevat alueellisesti. Toisaalta erot palveluiden kysynnässä johtuvat myös väestön sosioekonomisista eroista. Heikosti koulutetuilla, vähävaraisilla ja raskasta ruumiillista työtä tekevillä on jo keski-iässä enemmän ongelmia kuin parempiosaisilla kansalaisilla. Koska haja-asutusalueilla koulutus- ja tulotaso ovat alhaisemmat kuin kaupunkikeskuksissa, merkitsee tämä sitä, että haja-asutusalueilla myös nuorempien vanhusikäryhmien palvelujen kysyntä on suurempaa kuin kaupunkikeskuksissa.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan kaupunkikeskusten ja haja-asutusalueiden keskinäinen vertailu on vaikeaa. Eräänlaisena karkeana yleistyksenä lääninhallitus toteaa, että kaupunkikeskuksissa saattaa olla realistisempi kuva kunnan väestön muutoksista kuin maaseutukunnissa, joissa on usein vaikea ymmärtää kunnan väestön ikärakenteen muuttumista hyvin vanhusvoittoiseksi.

Toisaalta kuitenkin haja-asutusalueilla vanhusten palvelutarpeet tunnistetaan ja palveluja järjestetään herkemmin ja joustavammin kuin kaupunkikunnissa, joissa vähäiset palvelut kohdennetaan niitä eniten tarvitseville vanhuksille.

Palvelurakenteen kehitys

Laitoshoito ja palveluasuminen

Vanhusten laitoshoidon tuottavat pääasiassa kunnat ja kuntayhtymät. Vanhainkotihoidosta yksityiset palveluntuottajat (pääasiassa järjestöt) tuottavat n. 10 %, ja pitkäaikaista terveyskeskushoitoa ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta vain muutamilla paikkakunnilla. Vanhusten laitoshoito on viime vuosina vähentynyt. Kyse on lähinnä palvelurakenteen muuttamisesta. Raha-automaattiyhdistyksen järjestöille myöntämien avustusten väheneminen on tapahtunut niin hiljattain, että sen vaikutus palveluasumiseen ei näy vielä.

Toisaalta alalle on syntynyt myös yritysmuotoista tuotantoa, ja myös kuntien oma tuotanto on koko ajan kasvanut. Järjestöt ovat RAY:n tukimuutosten takia alkaneet yhtiöittää palvelujaan, jolloin ne siirtyvät yksityissektorille. Toisaalta valtion asuntorahasto ARA on voinut myöntää uusia investointiavustuksia erityisryhmien asuntoolojen parantamiseen vuoden 2005 alusta alkaen. Tuottajia ei ole rajattu, ja kaikista vireillä olevista hankkeista lähes puolet on kuntien tai kunnallisten yhtiöiden asuntohankkeita.

Pitkäaikaisen laitoshoidon vähentäminen on ollut valtakunnallinen tavoite jo pitkään. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien vanhusten määrä ja osuus ikäryhmän väestöstä ovat vähentyneet jatkuvasti. Laitoshoidon vähentymistä on korvattu pääasiassa lisätyllä palveluasumisella. Vuonna 2004 palveluasunnoissa asui yhteensä 24 835 yli 65-vuotiasta, mikä oli 826 enemmän kuin v. 2003. Merkillepantavaa on, että palveluasumispaikoista jo yli puolet (55 %) on ns. tehostettua (ympärivuorokautista) palveluasumista. Terveyskeskusten vuodeosastoilla pitkäaikaishoidossa olevien vanhusten määrä on viime vuosina vähentynyt hitaasti, muutamalla sadalla asiakkaalla vuodessa. Vuoden 2004 lopussa pitkäaikaishoidossa vuodeosastoilla oli runsaat 11 000 yli 65-vuotiasta.

Taulukko 27. Ikääntyneiden palveluasumisen ja laitoshoidon asiakkaat sekä asiakkaiden osuus ikäryhmään kuuluvista v. 2001–04, kpl ja %

Vuosi	Palveluasuminen		Siitä tehostettu palveluasuminen		Vanhainkodit		Terveyskeskusten pitkäaikaishoito	
			65 vuotta täyttäneet asiakkaat					
2002	22 650	2,8	10 646	1,3	20 132	2,5	11 908	1,5
2003	24 009	3,0	12 091	1,5	19 395	2,4	11 337	1,4
2004	24 835	3,0	13 551	1,6	19 424	2,3	11 069	1,3
			75 vuotta täyttäneet asiakkaat					
2002	18 917	5,3	9 127	2,6	17 786	5,0	10 172	2,8
2003	20 210	5,5	10 393	2,8	17 212	4,7	9 741	2,6
2004	21 085	5,5	11 760	3,1	17 246	4,3	9 567	2,5

Lähde: Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2005. Stakes. SVT. Sosiaaliturva 2005

Vanhainkoteihin ja palveluasumiseen on joissakin kunnissa jonoja. Painetta jonoihin tulisi sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan purkaa vahvistamalla avohoitoa ja lisäämällä ympärivuorokautista hoivaa tarjoavia yksiköitä. Merkittävälle osalle terveyskeskusten vuodeosastoilla pitkäaikaisesti hoidettavista vanhuksista vanhainkoti tai muu ympärivuorokautista hoivaa tarjoava yksikkö olisi parempi vaihtoehto. Tavoitteena on, että sairaalat vastaisivat lähinnä vanhusten akuuttihoidosta ja hoidon jälkeisestä kuntoutuksesta, minkä jälkeen vanhus voisi siirtyä tarvittaessa vanhainkotiin tai muuhun ympärivuorokautista hoivaa tarjoavaan yksikköön.

Pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien vanhusten määrän vähentymisen myö-

tä myös hoitopäivien määrät ovat vähentyneet. Vanhainkodeissa ovat hoitopäivät vähentyneet eniten 65–74-vuotiaiden ryhmällä, 7,9 %, ja yli 85-vuotiaiden ryhmällä 6,3 %. Terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa hoitopäivät ovat vähentyneet 65–74-vuotiaiden ryhmällä 10,7 % ja yli 85-vuotiaiden ryhmällä 9,2 %.

Taulukko 28. Vanhainkotien pitkäaikaisasiakkaiden hoitopäivien määrä ja määrän muutos v. 2002–04, kpl ja %

	2002	2003	2004	Muutos v. 2002–04	
Alle 65-vuotiaat	209 710	206 720	212 020	2 310	1,1
65–74-vuotiaat	827 710	769 963	762 209	-65 501	-7,9
75–84-vuotiaat	2 892 047	2 796 701	2 838 873	-53 174	-1,8
Yli 85-vuotiaat	3 747 390	3 606 488	3 511 375	-236 015	-6,3
Yhteensä	7 676 857	7 379 872	7 324 477	-352 380	-4,6
Yli 65-vuotiaat yhteensä	7 467 147	7 173 152	7 112 457	-354 690	-4,8

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriön hoitoilmoitusrekisterit, Stakes

Taulukko 29. Terveyskeskusten pitkäaikaisasiakkaiden hoitopäivien määrä ja määrän muutos v. 2002–04, kpl ja %

	2002	2003	2004	Muutos v. 2002–04	
Alle 65-vuotiaat	496 717	484 095	484 916	-11 801	-2,4
65–74-vuotiaat	698 225	668 828	623 218	-75 007	-10,7
75–84-vuotiaat	1 951 689	1 947 857	1 904 052	-47 637	-2,4
Yli 85-vuotiaat	2 196 142	2 134 388	1 993 819	-202 323	-9,2
Yhteensä	5 342 773	5 235 168	5 006 005	-336 768	-6,3
Yli 65-vuotiaat yhteensä	4 846 056	4 751 073	4 521 089	-324 967	-6,7

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriön hoitoilmoitusrekisterit, Stakes

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan kunnissa ei riittävästi kiinnitetä huomiota palvelurakenteen kokonaisuuteen ja toimivuuteen. Vanhukset ovat jonohoidossa tarkoituksenmukaisiin sijoituspaikkoihin. Useassa kunnassa vähennetään edelleen laitoshoidon paikkoja tai jopa lakkautetaan vanhainkodin hoitopaikat kokonaan ja korvataan laitoshoito tehostetun palveluasumisen paikoilla pääasiallisena tarkoituksena säästää kunnan kustannuksia. Laitos-hoitokuntoisia vanhuksia hoidetaan asumispalveluissa vähäisellä hoitohenkilöstömitoituksella eikä resursointia lisätä, vaikka vanhusten hoitoisuus lisääntyy ajan myötä. Vanhustenhuollosta puuttuvat erimuotoisten asumispalvelujen toiminnallista sisältöä ja toiminnan edellyttämän henkilöstön määrää koskevat laatusuositukset. Lääninhallituksen käsityksen mukaan Kela voisi puuttua kriittisemmin kuntien ja yksityisten palveluntuottajien esityksiin, joissa laitospaikkoja tarjotaan muutettavaksi tehostetun asumisen paikoiksi.

Yksityiset palvelujen tuottajat lisäävät vanhusten asumispalvelujen ja kotihoitopalvelujen valinnaisuutta. Ongelmana on, että yksityiset palvelujen tuottajat ovat taloudellisesti riippuvaisia kuntien ostopalvelusopimuksista, jolloin kunnat voivat sanella kilpailutuksessa palvelutoiminnan ehdot. Edullisiksi hinnoitellut ostopalvelusopimukset eivät anna yrittäjälle mahdollisuutta tuottaa laadukasta palvelua. Tarjousta pyydettäessä henkilökunnan mitoitus asetetaan jopa pienemmäksi kuin lääninhallitus edellyttää toimilupaa myöntäessään. Kuntien vanhuspalvelujen hinnoittelu on muun ohessa johtanut siihen, ettei yrittäjillä ole rohkeutta ryhtyä perustamaan dementoituville tarkoitettuja asumis- ja hoitoyksiköistä, jotka erityisosaamista ja suurempaa hoitohenkilöstömitoitusta edellyttävinä palveluyksikköinä ovat kustannuksiltaan tavallista tehostettua palveluasumista kalliimpia.

Suomen Kuntaliiton mielestä väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi tarvitaan lisää niin asumis- kuin laitospaikkojakin, vaikka asumis- ja laitospalvelujen kattavuus pidettäisiin nykyisellään. Liiton mielestä perustamishankkeiden valtionosuudesta luopuminen on heikentänyt olennaisesti kuntien

mahdollisuuksia laitosten korjaukseen ja uusien laitospaikkojen rakentamiseen. Asumispalveluissa tulisi kehittää vaihtoehtoja, joissa iäkkäät ihmiset voivat käyttää myös omaa varallisuuttaan asumisensa järjestämiseen.

Liian tiukka pitäytyminen valtakunnallisen vanhuspolitiikan mukaiseen laitospaikkojen määrän vähentämiseen on Vanhustyön keskusliiton mukaan osoittautunut ongelmalliseksi lähinnä siksi, ettei kunnissa ole kyetty panostamaan riittävästi avopalvelujen kehittämiseen. Liiton mielestä myös Raha-automaattiyhdistyksen avustuspolitiikan muutos vaikuttaa siihen, että yleishyödyllisten yhteisöjen halukkuus ja mahdollisuudet rakennuttaa uutta palveluasuntokantaa on varsin vähäinen. Järjestöjen omistama palveluasuntokanta on oleellinen osa kuntien vanhustenhuoltoa. Tämän vuoksi järjestöjen ja kuntien välinen yhteistyö tulee turvata kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa sekä myös kuntien hankintoja ohjaavan lainsäädännön uudistuksessa.

Kotipalvelut

Kotipalvelun ja kotihoidon eli yhdistetyn kotipalvelun ja kotisairaanhoidon kattavuus on vähentynyt sekä asiakasmäärillä mitattuna että suhteessa ikääntyneiden ihmisten määrään. Kotipalvelujen kehitys on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan huolestuttavaa. Kodinhoitoapua sai vuoden 2004 aikana yhteensä 81 212 vanhustaloutta, mikä oli 9,8 % 65 vuotta täyttäneistä. Tukipalveluja sai 108 260 yli 65-vuotiasta henkilöä. Kotipalvelujen asiakkaiden määrä ja kattavuus vanhusväestöstä vähenivät edelleen hieman v. 2004.

Vuonna 2003 lähes puolet (46 %) säännöllisen kotipalvelun ja kotisairaanhoidon piirissä olleista 65 vuotta täyttäneistä asiakkaista sai pelkästään kotipalvelua, neljäsosa (23 %) pelkästään kotisairaanhoitoa ja lähes kolmasosa (31 %) sekä kotipalvelua että kotisairaanhoitoa.

Yli 65-vuotiaiden kotihoitoasiakkaiden kokonaismäärä on kaiken kaikkiaan laskenut n. 2 600:lla vuodesta 1995 vuoteen 2003. Erityisesti 65–74-vuotiaiden, mutta myös 75–84-vuotiaiden asiakkaiden osuus on laskenut, kun taas 85 vuotta täyttäneiden osuus on kasvanut. Suurin asiakasryhmä on 75–84-vuotiaat, joita on lähes puolet asiakkaista. Palvelu siis supistuu ja sitä kohdennetaan entistä enemmän 85 vuotta täyttäneille, vaikka he eivät vielä olekaan pääasiallisena asiakaskuntana. Vuonna 2003 säännöllisen kotihoidon asiakkaiden keski-ikä oli 76,5 vuotta, kun se lasketaan kaikenikäiset asiakkaat huomioon ottaen. Mikäli keski-ikä lasketaan vain 65 vuotta täyttäneiden asiakkaiden osalta, oli se 81,1 vuotta. Kaikkien asiakkaiden keski-ikä on noussut puolella vuodella ja 65 vuotta täyttäneiden keski-ikä noin vuodella vuodesta 1995.

Taulukko 30. Säännöllisen kotipalvelun ja kotisairaanhoidon 65 vuotta täyttäneiden asiakkaiden määrä ja osuus v. 1995, 1999 ja 2003 sekä määrän ja osuuden muutos v. 1995–2003

	1995		1999		2003		Muutos v. 1995-2003	
65–74-vuotiaat	11 999	22,5	10 663	20,0	9 361	18,2	-2 638	-22,0
75–84-vuotiaat	26 371	49,5	25 884	48,6	24 850	48,4	-1 521	-5,8
yli 85-vuotiaat	14 923	28,0	16 750	31,4	17 113	33,3	2 189	14,7
yli 65-vuotiaat yhteensä	53 293	100,0	53 297	100,0	51 323	100,0	-1 970	-3,7
yli 75-vuotiaat yhteensä	41 294	77,5	42 634	80,0	41 962	81,8	668	1,6

Lähde: Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri/kotihoidon laskenta, Stakes.

Vuoden 2003 asiakaslaskennan mukaan säännöllisiä kotihoidon palveluja sai 51 320 yli 65-vuotiasta henkilöä, mikä oli 6,3 % ikäryhmästä. Säännöllisen kotihoidon palvelujen saajista lähes puolet saa nykyisin sekä kotipalvelua että kotisairaanhoitoa. Kotihoidon käyntimäärät asiakasta kohti ovat kasvaneet kuntien kohdentaessa palveluja entistä heikkokuntoisemmille. Palvelujen kohdentaminen ensisijaisesti heikkokuntoisimmille ja painottuminen henkilökohtaiseen hoivaan ovat ymmärrettäviä taloudellisten voimavarojen niukkuuden takia. Kehityssuunta on kuitenkin ongelmallinen

kotipalvelun sisällön kaventumisen sekä kotipalvelun ehkäisevän ja kuntouttavan roolin heikkenemisen takia.

Kotipalveluissa on tapahtunut myös sisällöllistä muutosta. Monet aiemmin kodinhoitoapuun sisältyneet toiminnot on muutettu tukipalveluiksi (esim. kauppakassipalvelu, siivous ja ateriapalvelut). Tällainen kehitys on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan joissakin tapauksissa ongelmallista palvelujen pirstoutumisen ja asiakkaalle kasautuvien erilaisten asiakasmaksujen takia. Viime vuosina monet kunnat ovat myös ulkoistaneet tukipalveluja.

Sosiaali- ja terveysministeriö on eri toimin pyrkinyt edistämään kotipalvelujen määrän ja laadun kehittämistä kunnissa. Vuonna 2004 hyväksyttiin uusi palvelusetelia koskeva lainsäädäntö. Palvelusetelimalli otettiin käyttöön sosiaalihuollon kotipalveluissa. Kotipalvelujen hankkimismahdollisuuksia on parannettu myös verotuksen kotitalousvähennystä kehittämällä. Kotitalousvähennyksen hyödyntäminen saattaa olla vähennykseen oikeutetulle henkilölle myös taloudellisesti edullisempi vaihtoehto kuin kunnan järjestämät palvelut. Tämä koskee etenkin tilanteita, joissa avun tarve on tilapäistä tai suhteellisen vähäistä.

Länsi-Suomen lääninhallituksen käsityksen mukaan kuntien kotipalvelun kattavuutta ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa annetun tavoitteen mukaisesti kyetty saavuttamaan. Vanhustenhuollon kokonaisresursointia ei yleisesti ottaen ole kasvatettu ja voimavarat kohdennetaan kulloinkin esillä olevaan suurimpaan vanhustenhuollon epäkohtaan, esim. laitoshoitoon, jolloin laitoshoidon hoitohenkilöstölisäykset mitätöivät kotipalvelun kasvutarpeet. Ylipäätänsäkin palvelujärjestelmä toimii kalleimman sairaalahoidon ja erittäin paljon palveluja ja hoitoa tarvitsevien vanhusten ehdoilla laiminlyöden kotona asuvien vanhusten ja heidän omaistensa tukemisen ja kuntouttavan toiminnan. Vaikka yksityisten palvelujentuottajien määrä onkin kasvanut, on heistä edelleen pula pienimmissä kunnissa. Aina ei myöskään voida luottaa palvelun laatuun. Tämä on osasyy siihen, miksi palvelusetelijärjestelmän käyttö on suhteellisen vähäistä. Lääninhallitus on myös todennut, että palvelusetelin arvo on usein määritelty niin pieneksi, ettei vähävaraisella vanhuksella ole mahdollisuutta ostaa sillä tarvitsemaansa kotihoidon tukipalvelua.

Kunnat ovat muodostaneet kotipalveluista sekä kotisairaanhoidon palveluista uusia kotihoidon toimintayksikköjä. Muutosten seurauksena palveluiden sisällöllinen painopiste on siirtynyt vähitellen yhä huonokuntoisempien henkilöiden hoitamiseen. Vaikka samanaikaisesti on otettu käyttöön uutena palvelumuotona ennaltaehkäisevät kotikäynnit, näyttävät kunnat Etelä-Suomen lääninhallituksen mielestä tinkivän tukipalveluiden myöntämisestä ja myös hoivatehtävien tekemisestä on luovuttu.

Myöskään siivouspalvelua ei juuri myönnetä enää vanhusasiakkaille yksittäisenä palveluna. Siivousavun saaminen edellyttää yhä useammin muutakin avun ja tuen tarvetta tai asiakkaan on oltava tietyn haitta-asteen omaava sotainvalidi. Siivouspalvelun saamisen osalta sosiaalihuoltolaki toteutuu siten tällä hetkellä kunnissa heikosti, ja siivousapua tarvitsevat vanhusruokakunnat joutuvat ostamaan palvelun suoraan yksityisiltä palveluntuottajilta, jopa markkinahintaan, tai järjestämään kodin puhtaanapidon muulla tavoin.

Tukipalvelujen tuottaminen sopii lääninhallituksen käsityksen mukaan hyvin yksityisten palveluntuottajien toiminnaksi. Asiakkaiden kannalta tällainen palveluiden järjestäminen saattaa kuitenkin tarkoittaa pirstaleisuutta ja palveluiden saamista yhtä aikaa useammalta palveluntuottajalta. Tällöin herkästi katoaa asiakkaan oikeusturvan keskeinen elementti: asiakkaan kokonaiselämäntilanteen näkeminen ja myös tähän tarpeeseen vastaaminen.

Vanhustyön keskusliiton mukaan kunnallisten kotipalveluiden kattavuus on useimmissa kunnissa vähentynyt. Kotipalveluja täydentävä ja tukipalveluja korvaava yksityinen palvelutoiminta on laajentunut, mutta on osalle vanhuksista liian kallista. Järjestöjen aiemmin osittain Raha-automaattiyhdistyksen tuella toteuttama kotipalvelu on kilpailullisista syistä joko lopetettu tai ainakin osittain yhtiöitetty. Kotitalousvähennys ja palvelusetelit ovat kuitenkin helpottaneet muutosta ja tasanneet asiakkaiden kustannuksia. Vaihtoehtojen lisääntyminen on lisännyt palveluiden hajanaisuutta. Liiton mukaan nykytilanteessa tarvittaisiin huo-

mattavasti enemmän asiantuntevaa palveluohjausta.

Pohjoismainen vertailu

Pohjoismainen Sosiaalitilastokomitea Nososco kerää vuosittain tietoja sosiaalipalveluista Pohjoismaissa. Ikääntyneiden palveluista kerätään kaksi tietoa: laitos- tai asumispalveluissa olleiden osuus 65 vuotta täyttäneistä ja kotipalveluja saaneiden osuus 65 vuotta täyttäneistä. Tiedot kootaan eri maiden yhteistyönä ja niissä pyritään mahdollisimman vertailukelpoisiin lukuihin. Sekä palvelujärjestelmät että tilastointi vaihtelevat kuitenkin maittain. Erityisesti kotipalvelun tietoja on vaikea verrata: Suomen ja Islannin tiedot koskevat koko vuoden aikana palveluja saaneita, kun taas muiden maiden tiedot ovat poikkileikkaustietoja. Lisäksi Suomessa tilastoidaan kotitalouksien määriä, mutta muissa maissa asiakasmääriä.

Nososcon tietojen mukaan Suomessa laitos- ja asumispalvelujen kattavuus 65 vuotta täyttäneiden piirissä on pienin ja kotipalveluissa toiseksi pienin kaikista Pohjoismaista.

Taulukko 31. Laitos- ja asumispalveluita sekä kotipalveluita käyttäneiden yli 65-vuotiaiden osuus 65 vuotta täyttäneistä Pohjoismaissa v. 2003, %

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska	Islanti
Laitoshoito- ja asumispalvelut	6,8	7,8	11,9	8,2	8,9
Kotipalvelut	10,3	8,3	14,6	21,6	21,0

Lähde: Social Protection in the Nordic Countries 2003. Nososco Nordic Social Statistical Committee 26:2005.

Omaishoito

Omaishoidossa olevien henkilöiden ja omaishoitajien määrästä ei ole tilastoja. Raja tavanomaisen auttamisen ja varsinaisen omaishoitajuuden välillä on liukuva. Omaishoitajien määrään vaikuttaa myös se, miten omaishoitajuus määritellään. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan on selvää, että vain pieni osa omaishoitajista on kunnallisen omaishoidon tuen piirissä. Arviot omaishoitajien määrästä vaihtelevat. Vanhusbarometriaineiston ja Stakesin Suomalaisten hyvinvointi -aineistojen perusteella yli 60-vuotiaita omaishoitajia on n. 150 000. Omaishoitajat ja Läheiset -liiton arvion mukaan kaikki ikäryhmät mukaan lukien omaishoitajia on yli 300 000. Kunnallista omaishoidon tukea saavien henkilöiden ja hoitajien määrä on kuitenkin ollut kasvussa.

Taulukko 32. Omaishoidon tuella hoidetut ikäryhmittäin sekä omaishoidon tukea saaneet hoitajat v. 2000–04

Ikäryhmä	2000	2001	2002	2003	2004
0–17-vuotiaat	2 861	3 132	3 283	3 483	3 583
18–64-vuotiaat	5 229	5 599	5 886	6 233	6 549
65–74-vuotiaat	4 055	4 580	4 745	4 930	5 116
75–84-vuotiaat	6 142	6 885	7 625	8 091	8 781
yli 85-vuotiaat	4 158	4 455	4 662	4 841	4 748
Yhteensä	22 445	24 651	26 201	27 578	28 777
Hoitajia vuoden aikana yhteensä	21 728	23 753	25 361	26 390	27 460
Yli 65-vuotiaita hoitajia vuoden aikana	7 600	8 931	9 906	10 750	11 828

Lähde: Tilastokeskus, SOTKA-tietokanta

Omaishoidon tuen palkkioiden kustannukset ovat niin ikään kasvaneet. Palkkiot olivat sosiaalimenotilaston mukaan 76,4 milj. € v. 2002 ja 82,4 milj. € v. 2003. Omaishoidon tukena annettavien palveluiden kustannuksia ei tilastoida erikseen. Selvityshen-

kilö Elli Aaltosen arvion mukaan sosiaali- ja terveyspalveluina annetun omaishoidon tuen arvo oli n. 91 milj. € v. 2002. Valtakunnallisen omaishoidon tuen seurantatutkimuksen mukaan v. 2002 kuntien maksamat omaishoitajien hoitopalkkiot vaihtelivat 30 €:sta 1 260 €:oon kuukaudessa. Hoitopalkkioiden keskiarvo oli samana vuonna koko maassa 287,89 € kuukaudessa.

Omaishoidolla korvataan kallista laitoshoitoa. Kuntien arvion mukaan laitoshoidossa olisi v. 2002 ollut 10 000 omaishoidon tuella hoidettavaa henkilöä, ellei heillä olisi ollut hoivaavaa omaista. Asukaslukuun suhteuttamalla omaishoidon tuella hoidettavista olisi laitoshoidossa ollut kyseisenä vuonna koko maassa n.11 400 henkilöä. Laskennallinen nettosäästö laitoskustannuksissa oli Stakesin mukaan 283 milj. €.

Kunnallisessa omaishoidossa on hyödynnetty myös kolmannen sektorin voimavaroja. Sosiaali- ja terveysalan järjestöt tarjoavat vertaistukea, kuntoutusta, virkistystä, koulutusta ja sopeutumisvalmennusta, jotka ovat osoittautuneet hyödyllisiksi omaishoitajien jaksamisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin kannalta. Raha-automaattiyhdistys tukee omaishoidon kehittämisprojekteja 9,9 milj. €:lla v. 2006. Vanhustyön keskusliiton geriatrisen kuntoutuksen projektijulkaisussa on tarkasteltu hankkeita, jotka ovat kohdistuneet ikääntyviin omaishoitajiin. Tutkimuksen mukaan projekteissa on pyritty kehittämään laajalle leviäviä ja jatkuvia omaishoidon tukimalleja. Projektien pääasiallisiksi suosituksiksi tutkimuksessa tuodaan esitykset kotihoidon lomituksen ja kotiavun lisäämisestä sekä ihmisten yksilöllisten tarpeiden kokonaisvaltaisesta huomioonottamisesta tukitoiminnassa.

Myös yksityisiä palvelutuottajia hyödynnetään omaishoidon toteutuksessa. Yksityisiä tuottajia käytetään omaishoidon vapaapäivien järjestämisessä palvelusetelijärjestelmän avulla. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvityksen mukaan omaishoitajien vapaapäiviä koskeva palvelusetelijärjestelmä oli käytössä v. 2004 mm. seuraavissa kunnissa: Hollola, Joroinen, Kajaani, Kemi, Lempäälä, Mäntsälä, Nilsiä, Nakkila, Rauma ja Vammala.

Omaishoidon tuen uudistaminen

Vuoden 2004 huhtikuussa selvityshenkilö, Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysneuvos Elli Aaltonen jätti raporttinsa Valtakunnallinen omaishoidon tuen uudistaminen. Tavoitteena oli lisätä omaishoidon tukisopimusten määrää ja saada omaishoidosta varteenotettava palveluin tuettu hoitomuoto, jonka kustannukset kunnille ovat vajaa puolet muihin vammaisten, vanhusten ja pitkäaikaissairaiden hoitomuotoihin verrattuna. Selvityshenkilön raportti käsitti kaikkiaan 16 ehdotusta omaishoidon tuen uudistamiseksi.

Selvityshenkilön raportin mukaan tuen saajien määrä tulisi nostaa v. 2006–12 yhteensä 52 000:een. Omaishoidon tuki muodostuisi omaishoitajalle tulevasta hoitopalkkiosta, hoidettavalle tulevista palveluista ja omaishoitajalle tulevasta tuesta. Tuloverolakiin esitettiin omaishoitovähennystä 2 300 € vuodessa ja hoitotyön helpottamiseksi hoitoympäristön muutostöihin käynnistämiskorvaus. Työmarkkinajärjestöjen puitesopimuksia ja suosituksia käyttämällä tulisi raportin mukaan mm. edistää vuorotteluvapaan mahdollisuuksia omaishoitoon. Omaishoidon tuen kriteerien yhdenmukaistamiseksi esitettiin valtakunnallista mittaristo-opasta. Selvityshenkilön ehdotuksen mukaan Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia ja ministeriön hankerahoja tulisi kohdentaa läheisauttajaverkoston, kuntoutus- ja sijaishoitomallien sekä kohtaamispaikkojen kehittämiseen. Omaishoidon tuen hoitopalkkion rahoitus ehdotettiin siirrettäväksi asteittain v. 2007–09 valtiolle. Uudistuksen kokonaiskustannuksiksi arvioitiin 298 milj. €.

Vuoden 2006 alusta tuli voimaan laki omaishoidon tuesta (937/2005). Omaishoidon tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, jonka järjestämisestä kunnan tulee huolehtia määrärahojensa puitteissa. Lain tarkoituksena on edistää hoidettavan edun mukaisen omaishoidon toteuttamista turvaamalla riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä hoidon jatkuvuus.

Lain tarkoitus on kehittää omaishoidon asemaa osana kunnan avo- ja kotihoitoa. Omaishoidon tuella tarkoitetaan kokonaisuutta, johon kuuluvat hoidettavalle annettavat tarvittavat palvelut sekä omaishoitajalle

annettava hoitopalkkio, vapaa ja omaishoitoa tukevat palvelut, jotka määritellään hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Uutta lainsäädännössä on se, että omaishoitajan tarve omaishoitoa tukeviin sosiaalihuollon palveluihin arvioidaan hoito- ja palvelusuunnitelmaa tehtäessä.

Omaishoidon tukeen sisältyy aina rahana suoritettava hoitopalkkio. Hoitopalkkio määräytyy hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan. Hoitopalkkio on vähintään 300 € kuukaudessa. Hoitopalkkio on kuitenkin vähintään 600 € kuukaudessa hoidollisesti raskaan siirtymävaiheen aikana, jos omaishoitaja joutuu jäämään lyhytaikaisesti pois töistä. Omaishoitajalla on myös oikeus vähintään kahden vuorokauden vapaaseen kuukaudessa, jos hän on kuukauden aikana sidottu hoitoon ympärivuorokautisesti. Oikeus kahden vuorokauden vapaaseen on myös omaishoitajalla, jonka hoidettava viettää kodin ulkopuolella vähäisen osan vuorokaudesta.

Omaishoidon tukea haetaan hoidettavana olevan henkilön kotikunnalta. Jos kunta myöntää hoidettavalle omaishoidon tukea, kunta ja omaishoitaja tekevät toimeksiantosopimuksen omaishoidon tuesta. Omaishoitosopimuksen liitteenä on oltava hoito- ja palvelusuunnitelma, joka on laadittava yhdessä hoidettavan ja omaishoitajan kanssa. Lain soveltamista kunnissa helpottamaan tehtiin sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin yhteistyönä opas omaishoidon tuesta. Opas antaa tietoa omaishoidon tuen sisällöstä ja myöntämisedellytyksistä, hoidettavan palvelutarpeen arvioinnista sekä hoito- ja palvelusuunnitelman ja omaishoitosopimuksen laatimisesta. Opas on tarkoitettu kuntien viranhaltijoille ja päättäjille helpottamaan uuden lainsäädännön toimeenpanoa. Tavoitteena oli myös selkiyttää ja yhtenäistää omaishoidon tuen myöntämiskäytäntöjä.

Tutkimus omaishoidon tilanteesta 2006

Valtiontilintarkastajat tilasivat Omaishoitajat ja Läheiset -Liitto ry:ltä selvityksen omaishoidon tilanteesta keväällä 2006. Selvityksen tavoitteena oli saada ajankohtaista tietoa uuden lain käynnistymisestä ja omaishoidon asemasta kuntien palvelurakenteessa. Pyrkimyksenä oli saada käsitys siitä, mikä on omaishoidon ja omaishoitajien todellinen tilanne maassamme. Tutkimus sai nimekseen Hoitaahan ne joka tapauksessa - Selvitys omaishoidon tilanteesta 2006 ja se julkistettiin 9.6.2006.

Selvitykseen sisältyy Taloustutkimus Oy:n tekemä yhdistetty kirje- ja Internetkysely kunnan viranhaltijoille ja Omaishoitajat ja Läheiset -Liiton paikallisyhdistysten työntekijöille. Tähän tutkimukseen vastasi yhteensä 44 kunnan viranhaltijaa ja 43 paikallisyhdistyksen työntekijää. Tutkimuksessa selvitettiin mielipiteitä omaishoidon tilanteesta Suomessa. Lisäksi tutkimuksessa selvitettiin, miten uusi laki vaikuttaa omaishoitajien asemaan, mikä asema omaishoidon tuella on kuntien palvelurakenteessa, miten omaishoidon tuen saajien määrän tulisi kehittyä, onko tarjolla riittävästi sijaisapua, jäävätkö iäkkäät omaishoitajat tai muut omaishoidon erityisryhmät vaille tukea ja miten omaishoidon tuki tulisi jatkossa rahoittaa. Näiden osien lisäksi tutkimus sisältää asiantuntijoiden artikkeleita omaishoidon ajankohtaisista kysymyksistä.

Selvitys osoitti, että omaishoidon tuen asema on kunnissa epävakaa ja selkiytymätön. Järjestelmää käytetään kuitenkin lähes poikkeuksetta korvaamaan laitoshoitoa, mutta myös enenevästi ehkäisemään laitoshoitoa. Omaishoitajien vapaapäivien toteutuminen jää puolinaiseksi, koska tarkoituksenmukaisia tilapäishoidon muotoja on riittämättömästi. Kunnat ja Omaishoitajat ja Läheiset -Liiton paikallisyhdistykset tiedostavat vapaan käyttämättä jättämisen ongelmat, mutta todellisia keinoja ja voimavaroja asian ratkaisemiseksi ei ole löydetty.

Omaishoidon voimavarojen kohdentamattomuus ja puute näkyvät selvityksen mukaan kaikessa omaishoidon tukemisessa ja aiheuttavat epävarmuutta, turhautumista ja riittämättömyyttä sekä omaishoitajissa että omaishoidon tuen parissa työskentelevissä viranhaltijoissa. Omaishoitajien omista yhteydenotoista ilmenee vakava huoli yhteiskunnasta syrjäytymisestä. Mikäli tilanne säilyy tällaisena, ei voida olettaa, että omaiset sitoutuvat läheistensä hoitamiseen nykyistä enemmän tulevina vuosina. Ansiotyössä omaishoidon ohella käyvien, esim. omia vanhempiaan hoitavien henkilöiden tilanne on huonontunut. Samoin on

tapahtunut kaikkein raskaimmissa hoitotilanteissa ja tilanteissa, joissa hoitaja itse on huonokuntoinen. Omaishoidon tuen määrärahaa piti riittämättömänä kuntien vastaajista puolet ja paikallisyhdistysten vastaajista melkein kaikki.

Selvitys osoittaa, että kuntien määrärahat omaishoidon tukeen ovat lisääntyneet kyselyyn vastanneissa kunnissa keskimäärin vain 11 %, vaikka hakijoiden määrä kasvaa ja kunnille on tullut lisää velvoitteita. Monissa kunnissa määräraha on jopa pienentynyt, vaikka valtionosuus kasvoi uuden lain myötä 4 milj. €. Uusi laki on antanut kunnille mahdollisuuden irtisanoa entiset sopimukset ja solmia uudet huonommin ehdoin tai jättää omaishoitajat kokonaan vaille tukea. Kunnissa tukipäätöksiä on tehty usein myös omaishoitajia kuulematta. Lain mukaan omaishoitaja kuitenkin on tasavertainen sopijaosapuoli kunnan kanssa.

Omaishoidon tukemisen vastuun nähtiin selkeästi olevan kunnilla. Haastatteluosiossa toivottiin hoitopalkkion siirtämistä Kelan hoidettavaksi, mikä oli myös v. 2004 julkaistun omaishoidon uudistusta esittäneen selvityshenkilön ehdotus. Omaishoidon tuen tarpeen arvioimiseksi pidettiin tärkeänä kehittää yhtenäisiä arviointeja. Ilmeni myös, että meneillään on paljon yhteistyötä esim. seutukunnallisesti ja järjestöjen kesken.

Selvityksestä kävi myös ilmi, että kunnissa ei riittävästi tunneta ja hyödynnetä järjestöjen roolia ja mahdollisuuksia esim. vertaistuen toteuttamisessa. Järjestöjen tukemisessa Raha-automaattiyhdistyksen roolia pidettiin tärkeänä. Selvityksen tekijät katsovat, että omaishoidon tuen jatkuvan epävakauden välttämiseksi ja omaishoitotilanteissa elävien perheiden oikeusturvan takaamiseksi palvelurakenteen uudistuessa omaishoidon selvityshenkilön v. 2004 tekemät esitykset tulisi panna toimeen ja omaishoidon tuen hoitopalkkion rahoitus tulisi siirtää valtion vastuulle. Omaishoitoa riittävästi tukevien palvelujen rahoitus tulee turvata ja kiinnittää vakavaa huomiota vaikeahoitoisimpiin hoitotilanteisiin sekä omaishoidon ja ansiotyön yhteensovittamisen mahdollistamiseen.

Tutkimuksen uutta lainsäädäntöä koskevassa asiantuntija-artikkelissa arvioidaan uuden omaishoitolain heikkouksia ja vahvuuksia. Artikkelin mukaan vaaka valitettavasti on kallistumassa heikkouksien ja uhkien puolelle. Syynä tähän ei ole niinkään uusi laki, vaan kuntien menettely lakia toimeenpantaessa. Lakia säädettäessä olisi tullut ehdottomasti turvata tukimäärien jatkuminen uudenkin lain aikana, jotta kunnat eivät siirtymävaiheessa olisi voineet toteuttaa niin merkittävää tuen saajien määrän vähentämistä kuin nyt on tapahtunut. Lain voimaan tullessa kuntien huomio kiinnittyi omaishoidon tukeen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin, jolloin siinä nähtiinkin kehittämisen sijasta tapa parantaa kuntien taloutta. Tämän seurauksena lain toimeenpanoa valmisteltaessa vuoden 2005 puolella monessa kunnassa omaishoidon tuen saantiehtoja kiristettiin ja tämän vuoden talousarviota hyväksyttäessä omaishoidon tukeen osoitettuja määrärahoja pienennettiin. Tämän seurauksena tänä vuonna monissa suurissa kaupungeissakin tuen saajien määrä putoaa. Muutosten seurauksena moni vielä vuoden 2006 vaihteeseen saakka omaishoidon tuen turvin työtään tehnyt omaishoitaja joutuu nyt tekemään työtään täysin omalla kustannuksellaan ilman kunnan tukea. Tämä ei liene ollut uuden lain tarkoitus, mutta siihen on nyt jouduttu, kun kunnat saavat vapaasti päättää, annetaanko omaishoidon tukea ja kuinka paljon. Edelleen on jopa sellaisia kuntia, joissa omaishoidon tukeen ei ole osoitettu talousarviossa euroakaan.

Selityksenä huononnuksille esitetään kuntien huonoa taloudellista tilannetta, minkä vuoksi omaishoitajien tulisi ”uhrautua”. Tämä ei ole kuitenkaan riittävä selitys. Artikkelissa painotetaan, että vuoden 2000 perustuslaki ja erityisesti sen 6 ja 19 §:t asettavat julkiselle vallalle velvoitteita kansalaisten tasa-arvon ja hoivan saannin turvaamisen varmistamiseksi. Valtion tulee perustuslain takaajana kiireellisesti alkaa etsiä nykyistä kestävämpää rahoitustapaa omaishoidon tuelle, jotta sekä omaishoitajien ja heidän hoidettaviensa tasa-arvo koko maassa että hoidon riittävyys ja taso voidaan taata.

Omaishoidon tilannetta ja kehittämistä koskevassa asiantuntija-artikkelissa todetaan, että lakiuudistuksessa haluttiin korostaa omaisten tukemista ja laitoshoitoa ehkäisevää näkökulmaa. Varhain aloitetulla vanhusten ja vammaisten omaishoitajien tukemisella voidaan laitossijoituk-

sia siirtää useilla vuosilla. Lyhytnäköinen omaishoitajien jättäminen lähes heitteille saattaa kostautua jatkossa paitsi omaishoitajien uupumuksena, myös kuntien kasvavina kustannuksina ja työvoiman saatavuusongelmana.

Saman artikkelin mukaan kuntien tulee huolehtia siitä, että omaishoitajat saavat riittävästi tukea. Tuen kohteena tulee olla muutkin kuin kunnallisen omaishoidon tuen piirissä olevat omaishoitajat. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen asiantuntemusta tulee käyttää omaishoitajien tukemiseen vertaisryhmien, yksilöllisten keskustelujen, virkistyksen, kuntoutuksen ja koulutuksen avulla.

Raha-automaattiyhdistyksen järjestöille kohdennettuja toiminta-avustuksia ja projektiavustuksia tulisi artikkelin mukaan entistä enemmän kohdentaa omaishoitajien neuvonta- ja palveluohjausmallien kehittämiseen, hoidettavien ja hoitajien kuntoutusmallikokeiluihin ja sijaishoidon uusien mallien kehittämiseen. Rahoitusta tulee kohdentaa myös järjestöjen ja kuntien yhteisiin hankkeisiin, joilla vapaaehtoispanosta kootaan omaishoidon ympärille nykyistä organisoidummin alueellisiksi ja paikallisiksi läheisauttajaverkostoiksi.

Yhteiskunnallinen arvovalinta ei voi artikkelin kirjoittajana toimineen omaishoitouudistuksen selvityshenkilön mukaan olla sellainen, että omaishoitajilla hoidatetaan se työ, mitä hyvinvointiyhteiskunta ei muutoin pysty tai halua tehdä. Arvovalinnan tulee olla se, että omaishoito nähdään keskeiseksi osaksi suomalaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää ja tätä tähdellistä työtä tuetaan monin eri keinoin valtion ja kuntien, järjestöjen ja yksityisten taholta.

Näkökohtia ja kannanottoja omaishoidosta

Kolmannen sektorin osuutta omaishoidossa käsitellään sosiaali- ja terveysministeriön ja Raha-automaattiyhdistyksen välisissä neuvotteluissa. Ministeriön mukaan omaishoidon kehittäminen on Raha-automaattiyhdistyksen keskeisiä avustuskohteita. Omaishoidon kehittämiseen suuntautuva avustusmäärä on myös kasvanut merkittävästi. Vuonna 2003 avustuksia myönnettiin 6,5 milj. € ja v. 2006 järjestöjä avustetaan yhteensä 9,8 milj. €:lla. Omaishoidon kehittämiseen ja tukemiseen kohdennettujen avustusten määrää on painopisteharkinnan vuoksi pystytty kasvattamaan huolimatta kokonaisavustusmäärän laskemisesta esim. vuodesta 2005 vuoteen 2006 n. 10 milj. €:lla.

Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjauksia on kuitenkin vielä sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tarkennettava, jotta toiminta varmasti on avustussäännösten mukaan avustuskelpoista. Raha-automaattiavustuksia koskevassa laissa (1056/2001) säädetään, ettei avustusta voida myöntää, jos sen myöntämisen arvioidaan aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Raha-automaattiyhdistyksen rahoitusjärjestelmää ei voida myöskään käyttää korvaamaan kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluja, kuten omaishoitajien sijaishoidon järjestämistä. Toisaalta omaishoidon alalla löytyy runsaasti julkisten palvelujen ja markkinoiden väliin soveltuvaa tehtäväkenttää, joka sopii järjestöjen toteutettavaksi.

Kunnissa varataan Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan vieläkin liian vähän määrärahoja omaishoidon tukeen, kun otetaan huomioon omaishoidossa olevien vanhusten todellinen määrä sekä omaishoidon tuen tarpeet. Omaishoitoa ei aina ymmärretä osaksi kunnan palvelurakennetta, jolle asetettaisiin vuosittaiset tavoitteet ja jolle varattaisiin talousarviossa riittävä määräraha. Toisaalta on jo kuntia, joissa omaishoidon tukea käytetään joustavasti ja sen kehittämistä pidetään tärkeänä. Tukipalveluihin käytettävät voimavarat vaihtelevat, vaikka tukipalvelujen käyttö omaishoidon tukena olisi vanhusten omaishoidossa hoitajan jaksamisen kannalta aivan erityisen tärkeätä. Erityinen huomio tulisi kiinnittää omaishoitotilanteisiin, joissa vanhuksen hoitajana on hänen iäkäs puolisonsa tai iäkäs omaisensa. Lääninhallitukseen tulleiden yhteydenottojen perusteella on todettavissa, etteivät omaishoitajat pidä lakisääteisiä vapaapäiviään. Ensisijaisena syynä tähän on, ettei tarjolla ole riittävästi hoidettavan ja hänen omaishoitajansa tarpeet huomioon ottavia lyhytaikaishoidon vaihtoehtoja. Kotihoitoa tukeva, tavoitteinen ja kuntouttava lyhytaikaishoito toteutuu harvoin.

Lääninhallituksen käsityksen mukaan uusi laki omaishoidon tuesta tunnetaan kunnissa, mutta muutoksen tavoitteita ei ole kaikilta osin sisäistetty kuntien päätöksenteossa. On kuntia, joissa omaishoidon tuen määrärahoja on supistettu ja tuki on kohdennettu vain runsaimmin hoitoa tarvitseville. Lisäksi alemman maksuluokan tuen piirissä aiemmin olleita on pudotettu kokonaan pois tuen piiristä, alennettu aiemmin maksetun tuen määrää tai arvioitu hoidon sitovuus ja huolenpidon tarve aiemmasta poiketen niin vähäiseksi, ettei tuen lakisääteistä vähimmäismäärää ole tarvinnut maksaa. Toisaalta on kuntia, joissa määrärahoja on lisätty ja tuen piiriin pääsemistä esim. alimpaan maksuluokkaan on helpotettu. Lisäksi on pieniä kuntia, joissa kaikki kriteerit täyttävät pääsevät omaishoidon tuen piiriin. Lääninhallitus korostaa, että kuntakohtaiset erot tuen ja palvelujen järjestämisessä ovat suuria. Omaishoidon tuen palkkion maksatuksen siirtäminen Kelan kustannettavaksi ja päätettäväksi lisäisi omaishoitajien tasavertaista kohtelua. Muutosta toteutettaessa tulisi varmistaa, että kunnat panostavat voimavaroja omaishoidon tukipalvelujen sekä omaishoitajien vapaapäivien edellyttämän lyhytaikaishoidon kehittämiseen ja järjestämiseen.

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan kansalaiset ovat eriarvoisessa asemassa omaishoidon tuen saannin suhteen, ja eriarvoisuutta esiintyy omaishoidon tuessa samalla tavoin kuin muissakin sosiaalipalveluissa. Eriarvoisuus perustuu kuntien erilaisiin tapoihin soveltaa lainsäädäntöä, hoidettavan hoitoisuusasteen erilaiseen määrittelyyn, erisuuruisiin omaishoidon tuen hoitopalkkioihin, hoitajan mahdollisuuksiin saada työnsä tueksi palveluja sekä hoitajan mahdollisuuksiin saada hänelle kuuluvat lakisääteiset vapaat.

Omaishoitolakia valmisteltiin v. 2005 pikaisella aikataululla ottaen huomioon tehtävän laajuus ja merkittävyys. Laki edellytti, että omaishoitosopimukset ja niiden liitteinä olevat hoito- ja palvelusuunnitelmat tuli saattaa vastaamaan lain säännöksiä vuoden 2006 alusta lukien. Suomen Kuntaliiton mielestä omaishoitolain toimeenpanon aikataulu oli kuntien kannalta kohtuuton. Kunnat eivät voineet mitenkään talousarvioissaan varautua tehtävien lisäyksiin ja laajennuksiin. Jotta laissa säädetyt omaishoidon tehtävät pystyttiin täyttämään, joissakin kunnissa jouduttiin supistamaan omaishoidon tuen saajien määrää.

Lain toimeenpano aiheutti kunnille runsaasti tehtäviä. Omaishoidon tuen myöntämisperusteet tuli valmistella ja käsitellä lautakunnassa. Osassa kuntia jouduttiin omaishoitosopimukset irtisanomaan. Kaikille omaishoidon tuen saajille ja hakijoille oli tehtävä kotikäynnit. Kaikki omaishoitosopimukset ja hoito- ja palvelusuunnitelmat tuli tarkistaa. Omaishoitajille ei voitu ajoissa tiedottaa riittävästi, mikä lisäsi omaishoitajien hämmennystä ja epävarmuutta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan omaishoidon tukea tulee kehittää osana sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuutta, jolloin lähtökohtana ovat kuntalaisten tarpeet ja paikalliset olot. Hoitopalkkioiden rahoitus valtion varoista ja maksatus Kelan kautta parantaisi merkittävästi omaishoidon tuen järjestämismahdollisuuksia.

Omaishoitajat ja Läheiset -Liittoon on tullut palautetta omaishoitajilta ja liiton paikallisyhdistyksistä noin sadasta eri kunnasta. Satojen puheluiden perusteella on liiton mukaan pääteltävissä, että erityisesti iäkästä puolisoaan hoitavien tai esim. ansiotyön ohella vanhempiaan hoitaneiden omaishoitajien asema on heikentynyt. Alimpien tukipalkkioluokkien korotus 300 €:oon näkyy ylimpien palkkioluokkien euromäärän laskuna, koska määrärahoja ei ole lisätty. Uudistuksen yhteydessä kunnille myönnettyä 4 milj. €:n valtionavun lisäystä ei ole yleisesti kohdennettu omaishoidon tukeen.

Kotihoidon inhimillisyys ja paremmuus verrattuna muihin hoitomuotoihin perustuu ajatukseen ihmisten halusta mieluiten elää läheistensä ympäröiminä tutussa elämänpiirissä. Sairastakaan perheenjäsentä ei pidetä yksinomaan potilaana, jos hän voi asua kotona osana perhettä. Oikeus omassa kodissa elämiseen toimintakyvyn puutteista huolimatta mielletään yhteiskunnassamme yhdeksi ihmisen perusoikeudeksi. Hyvän hoivajärjestelmän tunnusmerkki on, että palveluita kyetään järjestämään joustavasti ihmisten koteihin. Omaishoidon tukena annetuista palveluista peritään usein kohtuuttomia palvelumaksuja. Kun perheet elävät yhteisessä taloudessa, jää vaikutelmaksi se, että kunta maksaa hoitopalkkion, josta ve-

rottaja ottaa osuutensa ja omaishoitaja maksaa lopun takaisin palvelumaksuina kunnalle. On vaarana että omaishoitajat syrjäytyvät myös taloudellisesti, sillä tutkimusten ja liiton kokemusten mukaan sairaus perheessä on jo huomattava taloudellinen rasite.

Liiton näkemyksen mukaan lakia omaishoidon tuesta on parannettava ja turvattava omaishoitajien asema. Omaishoito on monista eri näkökulmista tarkasteltuna kunnille vähintään puolet edullisempaa kuin laitoshoito. Kunta- ja palvelurakenneuudistusta toimeenpantaessa tulisi omaishoidon hoitopalkkion rahoitus siirtää Kansaneläkelaitokselle ja selvittää valtion ja kuntien välinen vastuunjako omaishoidon rahoituksessa.

Vanhustyön keskusliitto toteaa, että omaishoidon tuen lakiuudistus on periaatteessa hyvä, mutta sitä on valitettavasti ryhdytty soveltamaan joissakin kunnissa erittäin epäoikeudenmukaisella tavalla. Omaishoitajat ja hoidettavat ovat jopa aiempaa eriarvoisemmassa asuinkunnastaan riippuen. Tämä ongelma tulisi ohjauksellisin keinoin poistaa.

Eläkeliitto ry:n mielestä omaishoitajille on taattava samankaltaiset edut ja palvelut eri puolilla maata. Ikääntyvien omaishoitajien tilanne on myös erityisesti otettava huomioon heidän jaksamisensa turvaamiseksi.

Palvelutarpeen arviointi

Sosiaalihuoltolakiin lisättiin 1.3.2006 säännökset palvelutarpeen arvioinnista. Ei-kiireellisissä tilanteissa kunnan on järjestettävä 80 vuotta täyttäneille sekä kansaneläkelain erityishoitotukea saaville henkilöille pääsy palvelujen tarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta. Kiireellisissä tilanteissa palvelutarve on arvioitava iästä riippumatta viipymättä.

Oikeus palvelutarpeen arviointiin käsittää kaikki sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislakien mukaiset palvelut. Keskeisempiä vanhusten sosiaalipalveluja ovat koti-, asumis- ja laitoshoidon palvelut sekä omaishoidon tuki.

Kunnat ovat tähän asti tehneet pyynnöstä palvelutarpeen arviointeja kaikenikäisille, ja näin tulee sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tapahtumaan jatkossakin. Alle 80-vuotiaiden asema eroaa 80 vuotta täyttäneiden asemasta ainoastaan siinä suhteessa, että heille ei ole säädetty laissa määräaikaa, jonka kuluessa ei-kiireellinen sosiaalihuollon palvelujen tarpeen arviointi on tehtävä.

Kunnissa on vuodesta 2001 toteutettu ehkäiseviä kotikäyntejä ja muita vanhuksiin suuntautuvia ehkäiseviä toimia (esim. kuntoutus- ja seniorineuvolat). Ehkäisevä kotikäynti on kotonaan asuvalle, tietyn ikäiselle vanhukselle suunnattu sosiaali- tai terveydenhuollon työntekijän käynti. Käynnin tavoitteena on tukea vanhuksen kotona selviytymistä. Vanhuksen tilannetta selvitellään eri näkökulmista ja häntä kannustetaan käyttämään omia voimavarojaan. Kotikäynnillä pyritään ehkäisemään sellaisten asioiden toteutuminen, joilla tiedetään olevan haitallisia vaikutuksia toimintakykyyn ja elämisen laatuun. Ehkäiseviä kotikäyntejä tehdään arviolta n. 120 kunnassa. Kohderyhmän ikä vaihtelee 75 vuotta täyttäneistä yli 85-vuotiaisiin.

Stakesin näkemyksen mukaan kotihoidon palvelutarpeen arvioinnin ikärajan lakisääteinen rajoittaminen yli 80-vuotiaisiin asettaa palvelun piiriin pyrkijät eriarvoiseen asemaan. Olisikin syytä pohtia, onko 80 vuoden ikäraja sittenkin liian korkea, sillä 75 vuotta täyttäneistä 25–30 % tarvitsee päivittäin apua. Palvelutarpeen arvioinnissa ikärajan asettaminen 80 vuoteen tukee nykyistä käytäntöä, jossa palveluja suunnataan kaikkein sairaimmille. Riskinä on tällöin, että arjen apuja tarvitsevien ihmisten palvelutarpeet ja ennalta ehkäisevä näkökulma jäävät huomiotta. Kansanterveyslaitoksen tutkimuksen mukaan 10 % 75 vuotta täyttäneistä ei saa tarvitsemaansa apua ja valtioneuvoston tulevaisuusselonteon mukaan lisäavun tarvetta koki 21 % 75 vuotta täyttäneistä.

Länsi-Suomen lääninhallituksen käsityksen mukaan hoivatakuuna tunnetuksi tullut palvelutarpeen arviointia koskenut lakimuutos ei ole muuttanut kuntien käytäntöjä tai lain vaikutukset eivät vielä ole nähtävissä. Lakimuutoksella on merkitystä vain, jos kunnan vanhuspalvelujen järjestämistä koskeva päätöksenteko perustuu kuntalaisten tarpeisiin ja jos palvelutarpeiden arviointi tehdään osaavasti vanhusta ja hänen läheisiään kuunnellen ja aikaa käyttäen. Myöskään kunnissa ei ole riittävästi tunnistettu

vanhussosiaalityön mahdollisuuksia. Palvelujen tarpeen arvioinnin laajentaminen nuorempiin ikäryhmiin, esim. 70 vuotta täyttäneisiin on perusteltua. Etelä-Suomen lääninhallituksen mielestä palvelutarpeen arviointi pitäisi tehdä jo 75-vuotiaille, jotta kunnissa voitaisiin paremmin vaikuttaa ennaltaehkäisevästi asiakkaiden myöhempiin palvelutarpeisiin. Tähän näkemykseen yhtyvät myös Eläkeliitto ry ja Vanhustyön keskusliitto.

Vanhustenhuollon henkilöstö

Vuonna 2004 kunnissa oli vanhusten laitoshuollossa (vanhainkodeissa) henkilöstöä 20 300, terveyskeskusten vuodeosastoilla 23 300 ja kotipalveluissa 15 000 henkilöä. Vuosina 2001–04 vanhainkotien henkilöstön määrä lisääntyi 50 henkilöllä, perusterveydenhoidon vuodeosastojen 1 060 henkilöllä ja kotipalveluiden n. 600 henkilöllä. Kaikkia vanhusten palvelumuotojen henkilöstöä ei kuitenkaan tilastoida, eikä ostopalvelujen henkilöstö sisälly mainittuihin lukuihin.

Vanhustenhuollon henkilöstömitoituksissa ja henkilöstön saatavuudessa on huomattavia kunta- ja yksikkökohtaisia eroja. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vanhustenhuoltoon olisi palkattava lisää henkilöstöä, jotta laitoshoidon mitoitukset vastaisivat ikäihmisten hoitoa ja palvelua koskevassa laatusuosituksessa määriteltyä kohtuullista tasoa ja jotta avohoidon kehittämiseen turvattaisiin riittävät voimavarat.

Riittävän ja ammattitaitoisen henkilöstön turvaaminen vanhustenhuollossa on ministeriön mielestä suuri haaste. Laitoshoitoon tarvitaan edelleen arviolta useita tuhansia uusia virkoja, jotta sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton antamat suositukset palvelujen laadusta ja henkilöstömääristä täyttyvät. Lähivuosina vanhusten parissa työskenteleviä hoitajia siirtyy runsaasti eläkkeelle, ja tästä aiheutuu arviolta yli 10 000 uuden hoitajan rekrytointitarve. On tärkeää, että vanhustenhuollossa työskentelevät saadaan pysymään alalla ja että alalle saadaan myös riittävästi uutta ammattitaitoista henkilöstöä. Ensisijaisia toimenpiteitä tämän edistämiseksi ovat vanhustenhuollon vetovoimaisuuden parantaminen, riittävät henkilöstömitoitukset, jotka tukevat työntekijöiden jaksamista ja työviihtyvyyttä, toimivat tehtävärakenteet ja alan koulutuksen lisääminen. Nykyisillä aloituspaikoilla pystytään korkeintaan kattamaan eläkepoistuma, mutta ei väestön vanhenemisesta johtuvaa henkilöstön lisätarvetta. Lisäksi työmarkkinaosapuolten olisi päästävä sopimukseen alan palkkauksen kohentamisesta vastaamaan työn vaativuutta. Vanhustenhuollossa olisi myös päästävä perusteettomista pätkätöistä ja vakinaisiin tehtäviin tulisi palkata vakinaista henkilöstöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 7.2.2006 selvityshenkilön laatimaan ehdotukset niistä toimenpiteistä, joiden avulla geriatrista hoitoa ja vanhustyötä voidaan laadullisesti kehittää vastaamaan uusinta tutkimustietoa. Selvityshenkilönä toimineen ylilääkärin raportti valmistui 31.5.2006.

Selvityshenkilö esittää raportissaan muun ohella, että vanhustenhoidon nykyistä laatua voidaan kohottaa ja suurten ikäluokkien vanhenemisen aiheuttamia vanhustenhoidon tulevia ongelmia voidaan ehkäistä vain panostamalla voimakkaasti sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden perus-, jatko- ja täydennyskoulutukseen ja osaamisen kehittämiseen seuraavien 5–10 vuoden ajan. Tarvitaan kansalliset talkoot, joihin osallistuvat valtion, kuntien, kuntaliittojen ja -yhtymien, järjestöjen ja seurakuntien lisäksi mm. ammattiliitot, teollisuus, yksityiset palvelujen tuottajat, säätiöt, täydennyskoulutusta järjestävät tahot, tiedotusvälineet ja kaikki kansalaiset. Kielteinen vanhustenhoidon kehitys on pysäytettävä ja myönteinen kehitys on saatava aikaan. Kaikkien kansalaisten arvostusta vanhuksiin ja vanhustenhoitoon tulee kohottaa. Tämä edellyttää laajaa arvokeskustelua ja uuden yhteisöllisyyden kohottamista maassamme.

Raportin mukaan vanhustenhoidon osalta on palattava ns. korvamerkittyihin valtionosuuksiin. Tämä merkitsee valtion ohjauksen tiukentamista lakimuutosten kautta. Selvityshenkilön mielestä vanhusten aliarvostus johtaa siihen, että taloudellisista voimavaroista päätettäessä vanhusten tarpeet jäävät viimeisille sijoille. Jotta vanhustenhoitoa todella saadaan kehitettyä ja mm. lääkkeiden haittavaikutusten aiheuttama hoidon ja tuen lisäterve saadaan pysäytettyä, tarvitaan nykyistä tiukempaa ohjausta.

Vanhustenhuollon rekrytointiongelmat ovat Stakesin mukaan lisääntyneet viime vuosina erityisesti kasvukeskuksissa. Hankalinta on ollut saada koulutettua henkilökuntaa sijaisuuksiin. Yhtenä ratkaisumallina on käytetty kunnan vakituisia sijaisia, joissa sijaiset palkataan vakituisiksi työntekijöiksi, mutta ilman kiinteää sijoituspaikkaa. Myös avustaviin tehtäviin on vaikea saada henkilöstöä. Vanhustenhuolto ei ole hoitotyön koulutuksessa ollut ikinä nuorten suosituin valinta, minkä vuoksi vanhustenhuolto kohtaa rekrytointiongelmia ensimmäisenä.

Henkilöstön kuormitus on vanhustenhuollossa erittäin suurta verrattuna muihin aloihin sosiaali- ja terveydenhuollon sisällä. Työterveyslaitoksen valtakunnallisen selvityksen perusteella näyttää siltä, että vanhustenhuollossa (vanhainkodit, terveyskeskusten vuodeosastot ja kotipalvelu) kielteinen kehitys on edelleen jatkunut. Laitoshoidossa työn keskeinen ongelma on jatkuva kiire. Työntekijöiden kokemalla kiireellä ja vaikutusmahdollisuuksien vähäisyydellä on myös selvä yhteys hoidon laatuun. Merkittävä osa työyksiköiden välisistä laatueroista voidaan selittää työntekijöiden kokemalla stressillä. Myös vaikutusmahdollisuudet työhön ovat entisestään heikentyneet vanhuspalveluissa.

Vanhuspalveluissa työ on ruumiillisesti erittäin raskasta, ja kiire lisää fyysistä kuormitusta. Terveyskeskusten vuodeosastot, vanhainkodit ja koti-hoito ovat sosiaali- ja terveydenhuollossa kuormittavimmat sektorit, ja kuormitus on kotihoitoa lukuun ottamatta edelleen kasvanut. Stakesin tutkimuksen mukaan tavallisimpia asiakkaan hoitoa ja palveluita vaikeuttaneita tekijöitä olivat työntekijöiden liiallinen työmäärä, työtilojen ja työvälineiden epätarkoituksenmukaisuus ja henkilökunnan vaihtuvuus. Työn kuormitus näkyy myös vanhuspalveluissa työskentelevien heikkona työkykynä ja muita yleisempinä epäilyinä työssä jaksamisesta eläkeikään saakka. Eläkkeelle siirtyy seuraavan kymmenen vuoden aikana joistakin ammattiryhmistä jopa puolet.

Länsi-Suomen lääninhallitus toteaa, että vanhustenhuollon hoitohenkilöstömitoitukset ovat riittämättömät kuntien kotipalveluissa, tehostetun palveluasumisen yksiköissä sekä vanhainkodeissa. Lääninhallitukseen tulee runsaasti asiaan liittyviä yhteydenottoja vanhusten omaisilta sekä aiempaa enemmän kunnan vanhustyön johtajilta ja hoitajilta itseltään. Avohuollon henkilöstön riittämättömyys todettiin jo v. 2001 lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnissa, joka kohdentui vanhusten kotiin annettaviin palveluihin.

Vanhustenhuollosta tehdyt kantelut koskevat Etelä-Suomen läänissä hyvin usein henkilökunnan riittävyyttä. Kantelut ovat olleet aiheellisia, ja lääninhallituksen tekemissä selvityksissä on käynyt ilmi, ettei kantelun kohteena olevissa yksiköissä ole ollut riittävästi koulutettua henkilökuntaa.

Etelä-Suomen lääninhallituksen mielestä kuntien pitää reagoida vanhustenhuollon henkilöstötilanteeseen välittömästi sekä toteuttaa aktiivista henkilöstöpolitiikkaa laadukkaan vanhustenhoidon turvaamiseksi. Ammatillisesti koulutetun henkilöstön saannin varmistaminen ja henkilökunnan pysyvyys edellyttävät kunnilta strategista suunnittelua, hyvää ja kannustavaa henkilöstöpolitiikkaa sekä myös rahallista panostusta hyvän palkkatason tai muiden etuuksien muodossa.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

VANHUSTENHUOLTO

Vanhuspolitiikan keskeisiä tavoitteita jo 1990-luvulta lähtien ovat olleet laitospaikkojen vähentäminen, avopalvelujen kehittäminen ja vanhusten kotona asumisen tukeminen. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan näistä tavoitteista ainoastaan laitospaikkojen väheneminen on toteutunut, sillä sekä laitosten asiakasmäärät että hoitopäivät ovat vähentyneet. Laitospaikkojen supistuminen on korvattu pääosin palveluasumisen lisäämisellä. Palveluasumisen ongelmaksi on kuitenkin koettu se, että huonokuntoisia vanhuksia on hoitamassa liian vähän henkilöstöä eikä henkilöstön määrää ole pystytty lisäämään vanhusten hoitotarpeiden kasvaessakaan. Toinen merkittävä ongelma palveluasumisessa ja sen kehittämisessä on se, että Raha-automaattiyhdistys, joka on toiminut palveluasumisen merkittävänä rahoittajana, on joutunut kilpailupoliittisista syistä olennaisesti vähentämään rahoitustukeaan järjestöille ja muille yleishyödyllisille yhteisöille. Ainakaan pienillä paikkakunnilla järjestöjen poistuvia palveluja ei pystytä korvaamaan. Valtiontilintarkastajien mielestä tällainen kehitys on kaventanut oleellisesti järjestöjen taloudellisia mahdollisuuksia rakennuttaa uutta palveluasuntokantaa.

Vanhusten avopalveluiden tarjonta on supistunut selvästi. Kodinhoitoavun kattavuus on laskenut lähes puoleen vuoden 1990 tasosta. Kotipalvelun sisällöt ovat myös kaventuneet ja sen ehkäisevä ja kuntouttava rooli on heikentynyt. Suomi on jäänyt vanhuspalvelujen kattavuudessa jälkeen muista Pohjoismaista. Valtiontilintarkastajat pitävät tällaista kehitystä erittäin huolestuttavana, sillä avohoitoon kuuluvat kotipalvelut ovat keskeisiä vanhusten kotona asumisen tukemisessa.

Kotipalvelujen tarjontaa on pyritty tehostamaan ostopalveluilla ja palvelusetelin käyttöönotolla. Ostopalvelujen hankinta ja palvelusetelin käyttö on monilla paikkakunnilla ollut vaikeaa yksityisten palvelutuottajien puuttumisen vuoksi. Ostopalveluja käytettäessä palvelutuotanto on hajautunut, ja monesti palveluista on kasautunut asiakkaille niin paljon palvelumaksuja, etteivät vähävaraisimmat vanhukset ole aina pystyneet ostamaan tarvitsemiaan palveluita. Myöskään tieto siitä, minkälaisia palveluja on saatavissa, ei ole aina välittynyt vanhuksille. Tästä syystä valtiontilintarkastajat pitävät vanhuksille suunnatun palveluohjauksen tehostamista tärkeänä.

Vuoden 2006 alusta tuli voimaan laki omaishoidon tuesta. Valtiontilintarkastajien havaintojen mukaan lain soveltamisessa on ilmennyt paljon puutteita. Osa kunnista ei ole korottanut tai on jopa laskenut omaishoidon tuen määrärahoja, vaikka uudistuksessa valtionosuutta korotettiin 4 milj. €. Vanhukset ovat myös hyvin eriarvoisessa asemassa eri kunnissa omaishoidon tuen saannissa, sillä tuen saantiehtoja on osassa kuntia kiristetty ja aiemmin tuen piirissä olleita omaishoitajia on jäänyt tuen ulkopuolelle. Hoidettavia ei ole aina kuultu tukipäätöksiä tehtäessä, omaishoitajat eivät ole aina voineet pitää laissa määriteltyjä vapaapäiviään ja ansiotyössä käyvien omaishoitajien tilanne on huonontunut. Myös vaikeissa hoitotilanteissa toimivien sekä iäkkäiden omaishoitajien tilanne on heikentynyt, ja omaishoidolle tärkeiden tukipalvelujen tuottamisessa on ilmennyt suuria kuntakohtaisia eroja.

Valtiontilintarkastajat katsovat, ettei lain soveltaminen ole toteutunut lainsäätäjän tavoitteiden mukaisesti. Osasyynä soveltamisongelmiin on saattanut olla se, etteivät kaikki kunnat ole ehtineet varautua talousarvioratkaisuissaan nopealla aikataululla valmistellun lain tuomiin velvoitteisiin. Lain soveltamisongelmien johdosta viranomaisten tulisi tarkasti seurata lain soveltamista v. 2007, sillä tuolloin kaikki kunnat ovat ehtineet varautua lain edellyttämiin toimenpiteisiin. Valtiontilintarkastajien mielestä tuen piiriä tulisi myös laajentaa. Omaishoito

ehkäisee ja korvaa laitoshoitoa, mahdollistaa vanhusten kotona asumisen ja on edullinen hoitomuoto, sillä omaishoito kotipalvelut huomioon ottaen on huomattavasti laitoshoitoa halvempaa. Myös omaishoitajien asemaan ja jaksamiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Valtion viranomaiset eivät pysty informaatio-ohjauksen keinoin poistamaan tai olennaisesti vähentämään kunnallisen itsehallinnon piirissä toteutetussa omaishoidossa ilmennyttä eriarvoisuutta. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan eriarvoisuus voidaan poistaa parhaiten niin, että kuntien sijasta Kela maksaa omaishoidon tuen valtion varoista. Tuen maksun siirtäminen Kelalle ei kuitenkaan poista kunnilta omaishoidon suunnittelun ja tukipalvelujen tuottamisen velvollisuutta. Omaishoidon rahoituksen siirtäminen kunnilta valtiolle edellyttää luonnollisesti myös valtion ja kuntien vanhustenhuollon rahoitusvastuiden uudelleenarviointia.

Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on järjestettävä ei-kiireellisessä tilanteissa 80 vuotta täyttäneille henkilöille palvelujen tarpeen arviointi viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta. Valtiontilintarkastajien mielestä on olemassa vahvoja perusteita sille, että tällainen arviointi tulisi tehdä jo 75 vuotta täyttäneille.

Vanhuksille palveluja tuottavan henkilöstön määrä on riittämätön ja ongelma vain pahenee lähivuosina henkilöstön runsaan eläkkeelle siirtymisen seurauksena. Nykytilanne, jossa henkilöstö joutuu työskentelemään jatkuvan kiireen ja stressin alaisena sekä kokee työssään uupumusta, vaikuttaa kielteisesti palvelujen laatuun ja saatavuuteen. Henkilöstövoimavarojen alimitoitus vaikeuttaa uuden henkilöstön rekrytointia, sillä varsinkaan nuoret eivät ole halukkaita tulemaan alalle, jossa joutuu työskentelemään jatkuvan paineen alaisena ja työ on heikosti palkattua. Valtiontilintarkastajien mielestä sekä kunnissa että laitoksissa tulee ryhtyä määrätietoisiin toimenpiteisiin, joilla turvataan vanhustenhuoltoon riittävät ja ammattitaitoiset henkilöstövoimavarat. Myös henkilöstöpolitiikan tulisi olla sellaista, että henkilöstölle tarjotaan nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa omaan työhönsä, henkilöstöllä on riittävät kouluttautumismahdollisuudet ja henkilöstön palkkaus on työn vaativuuden edellyttämällä tasolla.

Valtiontilintarkastajien mielestä vanhukset ovat asuinkunnastaan riippuen hyvin eriarvoisessa asemassa vanhustenhuoltopalvelujen saatavuuden ja laadun suhteen. Valtion viranomaiset eivät ole kyenneet informaatio-ohjauksen keinoin poistamaan eriarvoisuutta. Nykyinen tilanne ei ole myöskään perustuslain mukainen, sillä perustuslaki edellyttää kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Eriarvoisuuden poistamiseksi tulee harkita nykyistä tehokkaampien, esim. lainsäädäntöön perustuvien ohjauskeinojen käyttöönottoa.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että vanhusten palveluja koskevat päätökset ovat perustuneet liikaa taloudellisiin perusteisiin. Ostopalveluiden vuosittaisessa kilpailuttamisessa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota palvelujen laatuun ja hoidon kokonaisuuteen. Myöskään vanhusten ääntä ei ole kuultu tarpeeksi palvelujen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa. Seurauksena on ollut, ettei palvelujen laadussa ole saavutettu tavoitteiden mukaista tasoa. Valtiontilintarkastajien mielestä palvelujen tuottamisen tulee ensisijaisesti perustua ikääntyneiden ihmisten arvostukseen ja heidän palvelutarpeisiinsa. Palveluja tuotettaessa tulee nykyistä paremmin ottaa huomioon vanhuksen koko elämäntilanne. Tämä edellyttää kunnissa eri sektoreiden nykyistä tiiviimpää yhteistyötä. Yhteistyötä kehittämällä voidaan tehostaa myös palvelutuotantoa.

Kuluttajan asema kansainvälistyvillä markkinoilla

Kuluttajien hyvinvoinnin edellytys on toimivat markkinat, joilla kuluttajien turvallisuus ja valinnanvapaus sekä tuotteiden ja palvelujen saatavuus ja laatu varmistetaan. Tämä on lähtökohtana valtioneuvoston 27.5.2004 tekemässä periaatepäätöksessä kuluttajapoliittisesta ohjelmasta vuosille 2004–2007. Kuluttajien toimintaympäristö on jatkuvan muutoksen alaisena mm. globalisaatiokehityksen ja teknologian mukanaan tuomien uusien mahdollisuuksien seurauksena. Markkinat laajentuvat ja kansainvälistyvät ja kilpailu lisääntyy. Tavalliset kuluttajat ovat kuitenkin edelleen suhteellisen riippuvaisia lähi- ja paikallispalveluista, sillä vain osa kuluttajista osaa käyttää laajentuneiden markkinoiden tarjoamia vaihtoehtoja. Osaa kuluttajista voi jopa uhata jääminen kokonaan syrjään tästä kehityksestä puuttuvien tietojen ja taitojen vuoksi. Kuluttajakaupan kansainvälistyessä myös kuluttajansuojaan liittyvät ongelmat kansainvälistyvät ja muuttuvat monimutkaisemmiksi. Ongelmien ratkaisemiseksi viranomaiset tekevät kansainvälistä yhteistyötä ja mm. Euroopan unionissa on turvattu lainsäädännöllä kuluttajansuojan vähimmäistaso.

Kuluttajan oikeusasemaa markkinoilla säännellään kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisen suhteen tasapainottamiseksi ja kuluttajien oikeuksien varmistamiseksi. Keskeisessä asemassa tässä on kuluttajansuojalaki (38/1978), joka koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia sekä välittämistä elinkeinonharjoittajilta kuluttajille.

Valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet kuluttajan asemaan liittyviä kysymyksiä niin kotimaisten kuin kansainvälistenkin kulutusmarkkinoiden osalta. Valvonnan ulkopuolelle on rajattu elintarvikkeet ja elintarvikevalvonta, joita koskee osittain oma, erillinen lainsäädäntönsä. Valtiontilintarkastajat käsittelivät elintarvikkeiden laadun kehittämistä vuoden 2005 kertomuksessaan.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvitykset kuluttajan asemaa kansainvälistyvillä markkinoilla koskevista asioista kauppa- ja teollisuusministeriöltä, oikeusministeriöltä, Kuluttajavirastolta, Kilpailuvirastolta, kolmelta lääninhallitukselta (Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi), Tullilaitokselta, kuluttajavalituslautakunnalta, Kuluttajatutkimuskeskukselta, Suomen Kuluttajaliitolta, Kuluttajat – Konsumenterna ry:ltä, Suomen Kaupan Liitolta sekä Suomen Suoramarkkinointiliitto ry:ltä. Tämän tekstin tuoteturvallisuutta koskevasta osasta on lisäksi Kesko Oyj antanut lausunnon.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Anne Kalliomäki ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 4.10.2006.

Kuluttajapolitiikan tavoitteet

Kuluttajapolitiikan ydintavoitteita ovat kuluttajan taloudellisen, oikeudellisen ja terveydellisen turvallisuuden edistäminen sekä markkinoiden toimivuus. Ydintavoitteet ovat pysyneet muuttumattomina, mutta markkinoiden globaalistuminen on Kuluttajaviraston mukaan kuitenkin laajentanut kuluttajapolitiikan vaikutuskenttää ja monipuolistanut sekä monimutkaistanut kuluttajan toimintaympäristöä. Myös Euroopan unionin sisämarkkinakehitys on laajentanut lainsäädännöllistä viitekehystä ja kansainvälistä yhteistyötä erityisesti valvonnassa.

Kuluttajapolitiikan ja muiden politiikkalohkojen välinen vuorovaikutus on lisääntynyt sen jälkeen, kun Euroopan unionin perustamissopimukseen lisättiin artikla, jonka mukaan kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset on otettava huomioon yhteisön muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä. Suomessa kuluttajapoliittisessa ohjelmassa edellytetään, että kuluttajanäkökulma otetaan huomioon yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla. Kuluttajaviraston mukaan kaikkia asianosaisia palveleva hyötynäkökulma on nykyään lähtökohtana sekä Euroopan unionin että Suomen kuluttajapolitiikassa. Myös elinkeinoelämän suhtautu-

minen kuluttajapolitiikkaan on laajentunut: enää kuluttajansuojaa ei nähdä yritysten toimintaa rajoittavana asiana vaan kilpailukykyä edistävänä ja asiakaspalvelua parantavana tekijänä.

Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2004–2007 linjataan ohjelmakauden keskeisiksi periaatteiksi ja toiminnan suuntaviivoiksi kuluttaja-asioiden painoarvon ja näkyvyyden lisääminen, kuluttajansuojan ja turvallisten markkinoiden ylläpitäminen ja kehittäminen, kuluttajien omien valmiuksien ja vastuullisten ja kestävien kulutustapojen edistäminen sekä yhteistyön ja vuorovaikutuksen vahvistaminen kuluttaja-asioissa. Nämä strategiset linjaukset tulisi ottaa huomioon kaikilla hallinnonaloilla ja kaikkien toimijoiden toiminnassa.

Kuluttajapolitiikalla on pitkälti yhteneväiset tavoitteet kilpailupolitiikan kanssa. Kuluttajapolitiikan tavoitteena on lisätä kuluttajan hyvinvointia vahvistamalla kuluttajan asemaa markkinaosapuolena ja vastaavasti kilpailupolitiikan tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa kuluttaja- ja kilpailupolitiikan olevan toisiaan täydentäviä toimintapolitiikan lohkoja. Kumpikin tarvitsee toistaan. Kilpailupolitiikalla pyritään varmistamaan kilpailun vapaus ja kilpailun edistäminen sekä kilpailun esteiden poistaminen. Kilpailu lisää kuluttajien valinnanmahdollisuuksia ja pitää hintoja kurissa. Joskus kilpailu voi kuitenkin muodostua yleisen edun kannalta liian aggressiiviseksi, jolloin korjaaviksi toimenpiteiksi tarvitaan kuluttajapoliittisia toimenpiteitä, kuten oikaisuvaatimuksia ja kieltoja. Yhdessä kilpailu- ja kuluttajapoliittisilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan kuluttajien luottamus markkinoihin, mikä on myös elinkeinoelämän etu.

Kuluttajavalistus ja -neuvonta

Kuluttajavalistuksen ja -neuvonnan tehtävänä on Kuluttajaviraston mukaan vahvistaa kuluttajien omia toimintamahdollisuuksia ja edistää kuluttajien tasavertaisuutta. Valistus on tiedon tuottamista ja jakelua laajan kohderyhmän saataville sen tarpeiden mukaisesti. Kuluttajavirastossa kuluttajavalistusta toteutetaan tuottamalla tietoa mm. selvitysten, vertailujen ja testausten avulla ja tuotteistamalla tätä tietoa erilaisiin jakelukanaviin sekä viraston omiksi verkkopalveluiksi ja painotuotteiksi, julkaisemalla Kuluttaja-lehteä ja osallistumalla erilaisiin yhteistyöhankkeisiin. Kuluttajakasvatus on osa kuluttajavalistusta. Kuluttajaneuvonta on puolestaan henkilökohtaista, yksilöllistä ja usein kahdenvälistä. Lähtökohtana on monesti se, että kuluttaja tarvitsee apua kuluttajavalistustiedon soveltamisessa omaan tilanteeseensa.

Henkilökohtaista kuluttajaneuvontaa antavat kuntien kuluttajaneuvojat. Kuluttajaneuvonta on kuntien lakisääteinen tehtävä, josta säädetään lailla kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa (72/1992). Lain mukaan kuluttajaneuvonnassa annetaan yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa kulutuspäätösten kannalta merkittävistä asioista sekä kuluttajan asemasta, avustetaan kuluttajaa yksittäisessä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun sekä ohjataan kuluttajaa tarvittaessa asianmukaiseen oikeussuojaelimeen. Lisäksi osallistutaan kulutushyödykkeiden hintojen, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seurantaan sekä avustetaan pyynnöstä muita kuluttajaviranomaisia.

Kuluttajaneuvonta on maksutonta ja sitä annetaan ensisijaisesti kunnassa asuville henkilöille. Kunta voi järjestää kuluttajaneuvonnan joko itsenäisesti tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa taikka hankkimalla palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Kuluttajaneuvonnalla ei ole kohdennettua rahoitusta, vaan kunnat voivat itse määritellä yleisestä valtionavusta kuluttajaneuvontaan resursoimansa rahamäärän.

Kuntien kuluttajaneuvontaan käytetään kaikkiaan n. 75 henkilötyövuotta. Suuri osa kuluttajaneuvojista hoitaa virkaansa sivutoimisesti. Esimerkiksi Länsi-Suomen läänin kuluttajaneuvojista oli v. 2004 päätoimisia 17 ja sivutoimisia 52. Oman toimensa ohella kuluttajaneuvojina työskentelevistä 52 neuvojasta 64 % käytti 1–10 % työajastaan neuvontatyöhön, 21 % käytti 11–30 % neuvontaan ja vain 15 % käytti 31–50 % työajastaan kuluttajaneuvontaan. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan kuluttajaneuvonta on monesti yhdistetty sellaisten henkilöi-

den tehtäviin, joiden toimenkuvaan neuvojan työ soveltuu huonosti.

Hallitusohjelman mukaan kuluttajaneuvonnan riittävyys ja laatu turvataan tasapuolisesti koko maassa. Sekä kauppa- ja teollisuusministeriön, Kuluttajaviraston että Etelä-Suomen, Itä-Suomen ja Länsi-Suomen lääninhallitusten näkemyksen mukaan kuluttajaneuvontapalveluiden määrä on tällä hetkellä riittämätön. Myös Suomen Kuluttajaliitto pitää kuluttajaneuvontaan ja -valistukseen osoitettuja voimavaroja riittämättöminä. Eri kunnissa ja eri alueilla asuvat kansalaiset eivät ole samassa asemassa kuluttajaneuvontapalveluiden saatavuuden suhteen. Saatavuuden ohella myös neuvonnan laatu vaihtelee lukuisten kuntien ollessa vain sivutoimisten kuluttajaneuvojien varassa. Tämä ongelma tuodaan esiin myös Kuluttajaviraston raportissa kunnallisesta kuluttajaneuvonnasta: raportin mukaan kuluttajien oikeusturvassa on puutteita, eivätkä kuluttajaneuvonnan palveluiden saatavuus ja laatu toteudu samantasoisina koko maassa (Kunnallinen kuluttajaneuvonta. Raportti vuodelta 2004. Kuluttajaviraston julkaisuja 4/2005.).

Kuluttajaneuvojien työn suurimpia ongelmia ovat kiire ja ajan puute: aikaa ei ole tarpeeksi asioihin perehtymiseen ja koulutukseen. Myös resurssien puute ja liian suuri asiakasmäärä yhtä neuvojaa kohti hankaloittavat tilannetta. Lääninhallitusten mukaan neuvojat ovat huolestuneita tarjoamansa palvelun laadusta. Erityisesti sivutoimisten kuluttajaneuvojien kohdalla ajan puute hankaloittaa ammattitaidon ylläpitämistä ja monimutkaisen tehtäväkentän hallitsemista. Kuluttajaneuvontaan kohdistuvien yhteydenottojen määrä on kasvanut jatkuvasti, samalla kun yhteydenottojen syyt ovat muuttuneet aiempaa vaativammiksi ja vaikeammiksi. Suurin puute on asuntoasioita koskevasta neuvonnasta. Henkilökohtaisen kuluttajaneuvonnan kysynnän ja tarjonnan vastaamattomuuden seurauksena myös Kuluttajavirastoon tulee suuri määrä yhteydenottoja, jotka joudutaan kuitenkin ohjaamaan kunnalliseen kuluttajaneuvontaan. Vuonna 2005 kuluttajaneuvontaan otettiin yhteyttä n. 148 700 kertaa. Valituksia näistä yhteydenotoista oli n. 82 500.

Kuluttajatutkimuskeskus kritisoi kuluttajaneuvontaa ja -valvontaa siitä, että niitä kumpaakin tehdään liiaksi perinteisin menetelmin, ilman työnjakoa, manuaalisesti ja puhelimitse. Lisäksi resurssit ovat riittämättömät, osaaminen osin paikallistasolla puutteellista ja välineet osaksi vanhanaikaisia. Neuvontaa ja valistusta ei ole myöskään riittävästi räätälöity eri kohderyhmien mukaan.

Kuluttajaneuvontaa antavat myös kuluttajajärjestöt. Suomen Kuluttajaliitto neuvoo ja palvelee kuluttajia oikeudellisissa ja taloudellisissa kysymyksissä. Liiton neuvonta on maksutonta vain jäsenille, tosin erilaisten projektien turvin on voitu tarjota erityiskysymyksissä kaikille kuluttajille maksutonta neuvontaa. Myös Kuluttajat – Konsumenterna ry antaa neuvontaa ja valistusta kuluttajille sekä kertoo tiedotusvälineille arjen kuluttajapulmista. Molemmat järjestöt tekevät yhteistyötä kuluttajaviranomaisten kanssa sekä toimivat myös kansainvälisellä tasolla. Sekä Suomen Kuluttajaliitto että Kuluttajat – Konsumenterna ry saavat toimintaansa valtionavustusta.

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä päätti tammikuussa 2006 siirtää kuluttajaneuvonnan järjestämis- ja rahoitusvastuun kunnilta valtiolle. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti tämän jälkeen työryhmän selvittämään kuluttajaneuvonnan tulevaa järjestämistapaa ja toiminnan rahoittamista. Työryhmän näkemyksen mukaan paras vaihtoehto kuluttajaneuvonnan järjestämiseksi on kuluttajaneuvonnan liittäminen osaksi lääninhallitusten tehtäviä. Tämä järjestely mahdollistaa toimivat sijaisjärjestelyt sekä erikoistumisen henkilöittäin ja alueittain. Lisäksi se mahdollistaa parhaiten kuluttajaneuvonnan tasapuolisen saannin koko maassa, erilaisten sähköisten järjestelmien käyttämisen ja keskitetyn puhelinpalvelujärjestelmän kehittämisen. Uudistuksen myötä koko väestö saisi päätoimista, asiantuntevaa ja laadukasta kuluttajaneuvontaa. Työryhmän ehdottama uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2008 alusta. (Kuluttajaneuvonnan kehittäminen. KTM Julkaisuja 24/2006. Markkinaosasto.)

Kuluttajavalistuksen ja -neuvonnan haasteena on kuluttajien saavuttaminen oikeaan aikaan oikeassa paikassa relevantilla tiedolla, joka on selkeää ja josta vastaanottaja kokee saavansa konkreettista hyötyä. Jakelu-

kanavien jatkuva kehittäminen ja tiedon tuottaminen eri kanaviin sopivaksi on tärkeää. Kuluttajavirasto mainitsee ajankohtaisena haasteena verkkopalveluiden sisällön ja käytettävyyden kehittämisen, minkä avulla pyritään hakemaan ratkaisua kuluttajien ja yritysten yhteydenottojen jatkuvaan kasvuun sekä kehittämään uusia palveluja eri kohderyhmien tarpeisiin. Haaste on myös talousvalistuksen ja -neuvonnan aineiston tuottaminen eri jakelukanaviin ja talous- ja velkaneuvojien työn tueksi.

Kuluttajat eivät ole yksi, yhtenäinen ryhmä vaan heterogeeninen joukko, jonka tarpeet ja ongelmat vaihtelevat suuresti. Kuluttajaviraston mukaan nykyisin puhutaan heikoista, vahvoista ja haavoittuvista kuluttajista sekä erityisryhmistä. Heikot kuluttajat ovat henkilöitä, joiden tiedot ja taidot eivät ole kovin hyvät ja jotka ovat kuluttajina passiivisia tai kykenemättömiä hyödyntämään markkinoita ja kilpailua. Heikoiksi kuluttajiksi katsotaan usein lapset, vähän koulutetut ja työelämästä syrjäytyneet. Myös ylivelkaantuneita ja oman elämänsä hallinnassa moniongelmaisia kuuluu heikkoihin kuluttajiin. Vahvoilla kuluttajilla on puolestaan hyvä tiedontaso, he ovat kiinnostuneita ja aktiivisia ja osaavat pitää puolensa markkinoilla. Usein vahvat kuluttajat ovat edelläkävijöitä, ja heidän toimintansa vaikuttaa myös passiivisempien kuluttajien hyväksi. Sekä heikot että vahvat kuluttajat voivat olla tietyissä tilanteissa haavoittuvia kuluttajia. Esimerkiksi haja-asutusalueella asuvat ovat haavoittuvia palvelujen saatavuuden suhteen ja lapset taas vähäisen elämänkokemuksensa vuoksi. Erityisryhmät, kuten vanhukset tai vammaiset eivät välttämättä ole heikkoja tai haavoittuvia, mutta heillä voi olla erityistarpeita, jotka pitää ottaa huomioon. Kuluttajavalistuksen ja -neuvonnan haasteena onkin löytää oikea jakelukanava ja tiedon esittämistapa huomioiden erilaisten kuluttajaryhmien tarpeet.

Kuluttajien tiedon tasosta ei ole ajankohtaista tutkimustietoa viime vuosilta. Kuluttajavirasto kuitenkin arvioi virastoon tulevien yhteydenottojen perusteella, että kuluttajat tietävät perusasiat oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, mutta he tarvitsevat lisätietoa ja opastusta säännösten soveltamisesta käytännössä. Kuluttajaviraston mukaan tärkeää on se, että kuluttaja tietää, mistä hän voi hakea apua ja mihin ottaa yhteyttä silloin, kun hänellä on ajankohtainen kuluttajakysymys, hankintapäätös tai valitusasia.

Suomen Kaupan Liiton näkemyksen mukaan kuluttajat ovat hyvin perillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Jossain määrin esiintyy kuitenkin tiedon puutteen seurauksena ylikorostuneita odotuksia. Pääosin kuluttajien vaatimukset ovat liiton mukaan asiallisia ja perustuvat oikeaan tietoon.

Kuluttajat – Konsumenterna ry luonnehtii suomalaisia kuluttajia usein turhan nöyriksi. Myös Itä-Suomen lääninhallitus kritisoi kuluttajia aktiivisuuden puutteesta kuluttajien tyytyessä markkinoilla helposti siihen, mitä saa. Jos kuluttajilla olisi markkinoilla toimiessaan hyvät tiedot ja he olisivat myös vaativia, lisääntyisi kilpailun toimivuus.

Valittaminen kuluttajavalituslautakuntaan

Aina kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä ristiriitatilanteita ei saada ratkaistuksi kunnallisen kuluttajaneuvonnan voimin. Tällöin kuluttajat voivat hakea ratkaisua tilanteeseen kuluttajavalituslautakunnasta. Lautakunta antaa kirjallisia ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin kulutushyödykkeen hankintaan liittyviin erimielisyyksiin, jotka kuluttajat ovat saattaneet lautakunnan käsiteltäviksi. Ennen ratkaisusuosituksen antamista lautakunta pyrkii mahdollisuuksien mukaan saattamaan osapuolet sovintoon keskenään.

Koska lautakunnan päätökset ovat suosituksia, niitä ei voida panna täytäntöön pakkotoimin. Päätöksiä kuitenkin noudatetaan yli 70 %:ssa tapauksista. Lautakunnan päätökseen tyytymätön voi viedä sen tuomioistuinkäsittelyyn. (Ruuhkautunut kuluttajavalituslautakunta muutosten edessä. OHOI 3/05.)

Kuluttajavalituslautakunnan mukaan lautakuntaan tulee valituksia eniten asuntokauppaa, kiinteistönvälitystä, rakentamista ja remontointia, autokauppaa ja autojen korjausta, vakuutuksia, kodin elektroniikkaa ja kodinkoneita, puhelinliittymiä, valmismatkoja, henkilökuljetuksia sekä tietoliikennettä koskevista asioista. Suurimmat valitusryhmät ovat pysyneet viime vuosina suunnilleen samoina. Kymmenen viime vuoden aikana ovat kuitenkin uutta teknologiaa, kuten matkapuhelimia ja tietokonei-

ta koskevat valitukset lisääntyneet. Samoin myös henkilökuljetuksia koskevien valitusten määrä on kasvanut halpalentojen ja omatoimimatkojen yleistyttyä. Kuitenkaan myöskään perinteisiä hyödykkeitä koskevien valitusten määrä ei ole vähentynyt lukuun ottamatta tekstiilejä, kenkiä ja turkkeja.

Kuluttajavalituslautakunnan perustamisen tavoitteena oli aikaansaada tuomioistuimelle vaihtoehtoinen, joustavasti ja nopeasti toimiva asiantuntijapohjainen kuluttajariitojen ratkaisuelin, jonka puoleen kuluttajat voisivat kääntyä vapaamuotoisesti ja kustannuksitta. Oikeusministeriön mukaan tavoitteet ovat pääosin toteutuneet, ja lautakunnasta on tullut käytännössä tärkein kuluttajariita-asioiden oikeussuojaelin. Tavoite käsittelyn nopeudesta ei ole kuitenkaan toteutunut, sillä kuluttajavalituslautakunnan toiminnan perusongelmia ovat jo vuosia jatkunut asioiden ruuhkautuminen ja kohtuuttoman pitkät käsittelyajat. Oikeusministeriön mukaan pääsyy tähän on se, ettei kuluttajavalituslautakunnalla ole oikeastaan koskaan ollut käsiteltävien asioiden määrään nähden riittävästi henkilökuntaa. Käsiteltävien asioiden määrän lisääntymisen ohella lautakunnan tehtäviäkin on lisätty useita kertoja. Apulaisoikeuskansleri on ottanut jo kahdesti, v. 2000 ja 2003, kantaa kuluttajavalituslautakunnan käsittelyaikoihin perustuslain 21 §:n joutuisuussäännöksen kannalta ja katsonut, ettei tilannetta voida pitää tyydyttävänä.

Taulukko 33. Kuluttajavalituslautakunnassa käsiteltyjen valitusten määrät ja käsittelyajat v. 2001–05

	2001	2002	2003	2004	2005
Päättyneiden valitusten määrä	3 136	3 294	3 566	3 982	3 404
Käsittelyaika yleisellä osastolla, kk	11,2	11,0	10,0	7,7	7,1
Käsittelyaika asuntokauppaosastolla, kk	15,6[1]	13,0[1]	15,8[1]	13,9	13,4

Lähde: Kuluttajavalituslautakunta

[1]Vuosina 2001—03 käsittelyajat on laskettu jaostokäsittelyyn asti menneistä valituksista, v. 2004-05 kaikista päättyneistä valituksista.

Kuluttajaneuvonnan hyvä toimivuus kuluttajien ensiasteen yhteydenottotahona on perusedellytys kuluttajavalituslautakunnan toimivuudelle. Tästä syystä oikeusministeriö pitää erittäin tärkeänä, että kuluttajaneuvonnan jatkuvuus turvataan ja että neuvontaa on saatavilla koko maassa. Kuluttajaneuvonnalla on olennainen merkitys kuluttajavalituslautakunnan toiminnalle. Esimerkiksi v. 2004 kuluttajaneuvojiin otettiin yhteyttä n. 82 000 valitusasian johdosta. Kuluttajavalituslautakuntaan tehtiin samana vuonna 3 842 valitusta. Valtaosa valituksista pystyttiin siis ratkaisemaan jo paikallistasolla selvittämällä osapuolille lainsäädännön sisältöä sekä tarvittaessa esittämällä sovintoratkaisuja. Oikeusministeriön arvion mukaan ilman mahdollisuutta selvittää ja sovitella asioita paikallisesti kuluttajaneuvojien avulla kuluttajavalituslautakunta tukkeutuisi todennäköisesti nopeasti ja täysin.

Kotimaiset markkinat

Tuoteturvallisuuslainsäädännön lähtökohtana on se, että elinkeinonharjoittajat saavat tuoda markkinoille ja pitää kaupan vain turvallisia tuotteita. Laissa kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004) säädetään, että elinkeinonharjoittajan sekä muun palvelun tarjoajan on olosuhteiden vaatiman huolellisuuden ja ammattitaidon edellyttämällä tavalla varmistauduttava siitä, että kulutustavarasta tai kuluttajapalveluksesta ei aiheudu vaaraa kuluttajan tai kuluttajaan rinnastettavan henkilön taikka palveluksen vaikutuspiiriin kuuluvan muun henkilön terveydelle tai omaisuudelle. Elinkeinonharjoittajalla ja muulla palveluntarjoajalla pitää olla riittävät ja oikeat tiedot kulutustavarasta ja kuluttajapalveluksesta sekä niihin liittyvistä riskeistä. Ensisijainen vastuu tavaroiden ja palvelusten turvallisuudesta on siten elinkeinonhar-

joittajilla eli valmistajilla, maahantuojilla, myyjillä ja palvelun suorittajilla sekä muilla palveluntuottajilla kuten kunnilla ja seurakunnilla.

Valvontaviranomaiset eivät tarkasta kulutustavaroita tai kuluttajapalveluksia joitakin erityissektoreita lukuun ottamatta ennen kuin ne saatetaan markkinoille. Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että eurooppalaisen integraation mukaista on, ettei sisämarkkinoilla aseteta tyyppihyväksyntää tai muuta ennakkotarkastusta markkinoille saattamisen ehdoksi, jollei siihen ole joidenkin tuoteryhmien, kuten lääkkeiden osalta erityistä syytä. Myös Euroopan sisämarkkinoiden ulkopuolelta, kolmansista maista tulevat tuotteet pääsevät pääsääntöisesti vapaasti markkinoille. Jos lainsäädäntö edellyttää tietyltä tuotteelta tyyppihyväksyntää tai testausta, on elinkeinonharjoittajan vastuulla tietää siitä ja päästää markkinoille ainoastaan vaatimukset täyttäviä tuotteita.

Kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuuden valvonnasta vastaa Kuluttajavirasto yhdessä lääninhallitusten ja kuntien terveystarkastajien kanssa. Valvonnassa noudatettavan työnjaon mukaan Kuluttajavirasto kantaa päävastuun kulutustavaroiden turvallisuuden valvonnasta ja kunnissa keskitytään lääninhallitusten johdolla suoritettavaan paikallisesti tuotettavien kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvontaan. Joidenkin tavara- ja palveluryhmien turvallisuudesta ja valvonnasta on säädetty erikseen, esim. lääkkeitä sekä terveydenhuollon laitteita ja tarvikkeita valvoo Lääkelaitos ja veneitä Merenkulkulaitos. Tullin valvontavastuuseen kuuluu puolestaan Euroopan unionin ulkopuolelta tuleva ns. kolmasmaatuonti.

Suoritettava valvonta on pistokokeenomaista. Kuluttajaviraston mukaan sen suorittama markkinavalvonta eli kaupassa kuluttajien saatavilla olevien tuotteiden valvonta ei perustu satunnaisotantaan tai tilastolliseen osuuteen jonkin tuoteryhmän kokonaisvolyymistä vaan riskinarviointiin tai esim. uusien säännösten sisäänajoon taikka muunlaiseen ajankohtaisuuteen. Vuonna 2005 Kuluttajavirasto toteutti 17 kulutustavaroiden valvontaprojektia ja yhden valtakunnallisen kuluttajapalveluprojektin. Lisäksi kunnat toteuttivat omia paikallisia kuluttajapalvelujen valvontaprojekteja.

Tulli ottaa valvontaa varten näytteitä tullattavista tuontieristä eli kolmasmaatuonnista ja lähettää näytteet tutkittavaksi Tullilaboratorioon, jossa myös Kuluttajavirasto suurelta osin tutkituttaa näytteensä. Tullin valvontavalinnat perustuvat ohjattuun näytteenottoon, jossa kriteereinä ovat esim. tavaran ja myyjän tai valmistajan vanhat taustatiedot. Tullin mukaan valvontapäätökseen vaikuttaa se, ovatko aiemmat tuontierät olleet kunnossa vai onko lähiaikoina ollut huonoja tavaraeriä. Lisäksi uusien valmistajien ja myyjien tuotteisiin kiinnitetään erityishuomiota. Erityisesti näytteenotossa ovat esillä sellaiset tavararyhmät, joista on säädetty kansallisella tai Euroopan unionin tasolla yksityiskohtaisesti.

Vuonna 2005 Tullilaboratorio tutki yhteensä 3 684 kulutustavaranäytettä. Näytteistä 3 143 oli Tullin valvontanäytteitä, 249 muiden viranomaisten toimeksiantoja ja 292 yritysten toimeksiantoja. Tullin ottamista valvontanäytteistä 355 eli 11,3 % oli määräysten vastaisia. Määräystenvastaisuuden syitä olivat raskasmetallit (29,1 %), varoitusmerkinnät (24,6 %), mekaaniset ominaisuudet (18,6 %), pakkausmerkinnät (15,5 %), muut syyt (7,1 %) sekä haitalliset aineet (5,1 %). Vakavien virheiden ja puutteiden ollessa kyseessä maahantuonti estetään. Merkintöjä koskevat puutteet maahantuoja voi korjata ennen tuotteiden markkinoille saattamista. Kaikkein pienimmistä puutteista huomautetaan.

Sekä Tullin että Kuluttajaviraston näkemyksen mukaan lainvastaisten kulutustavaroiden pääsy Suomen markkinoille on helppoa, koska mitään pakollista ennakkotarkastusmenettelyä ei ole olemassa sen enempää kotimaisen valmistuksen kuin sisämarkkina- tai kolmasmaatuonninkaan osalta. Myös Suomen Kuluttajaliitto yhtyy tähän näkemykseen. Tullin mukaan yksi syy määräystenvastaisten kulutustavaroiden runsauteen markkinoilla on se, että valvonnan kattavuus kulutustavaroiden osalta on pieni. Kulutustavaroiden nykyiset tavaravirrat ovat paljoudessaan ja kirjossaan valtavat. Osaltaan valvonnan tehokkuutta vähentää myös se, että kolmasmaatuontivalvonnan voi välttää kierrättämällä tavaraa jonkin muun EU-valtion kautta Suomeen. Tällöin tavaran valvonta jää vain markkinavalvonnan varaan, sillä Suomen tullin harjoitta-

man valvonnan kaltaista tuontivalvontaa ei Tullin käsityksen mukaan ole järjestetty muissa EU-maissa, vaan valvonta on vain kauppoihin kohdistuvaa markkinavalvontaa. Tullin mukaan tavaran kierrättämistä muiden EU-maiden kautta Suomeen on ollut jonkin verran havaittavissa. Määräysten vastaisen tavaran päätymisessä markkinoille ei kuitenkaan Tullin arvion mukaan liene kysymys mistään salakuljetuksen tapaisesta rikollisesta toiminnasta, vaan pikemminkin tietämättömyydestä ja piittaamattomuudesta sekä yrityksen voiton arvostuksesta kuluttajansuojan kustannuksella.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa sekä kuluttajaviranomaisten että elinkeinoelämän järjestöjen tuottavan runsaasti aineistoa ja järjestävän myös jonkin verran koulutusta kuluttajansuojasta. Tiedotukseen ja koulutukseen panostetaan erityisen paljon lainsäädäntömuutosten ja mahdollisesti havaittujen uusien ongelmien yhteydessä. Kuluttajavirasto panostaa puolet kuluttajaoikeudellisista valvontaresursseistaan ennaltaehkäisevään työhön. Virasto antaa koulutusta elinkeinoelämälle vierailemalla elinkeinoelämän järjestämissä koulutustilaisuuksissa sekä järjestämällä omia seminaareja ja alakohtaisia neuvotteluja. Kuluttajaviraston mukaan yrityksille on tarjolla runsaasti selkeää tietoa kuluttajaoikeuden soveltamisesta ja työkaluja arjen kaupankäyntiin, esim. virasto julkaisee sähköistä, Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta -nimistä lehteä sekä vastaa markkinointia koskeviin ennakkotiedusteluihin ja kuluttaja-asiamies puolestaan laatii yrityksille jatkuvasti päivitettäviä ohjeita eri aihepiireistä. Säädösten noudattaminen on enemmän kiinni motivaatiosta ja kyvystä panostaa asiakaspalveluun kuin tiedon puutteesta.

Suomen Kuluttajaliiton näkemys on, etteivät elinkeinonharjoittajat ole riittävästi perehtyneet kuluttajanäkökulmaan ja kuluttajan oikeuksiin. Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa järjestäytymättömillä yrittäjillä olevan muita useammin puutteita kuluttajansuojasäädösten tuntemuksessa. Oman alansa liittoihin ja järjestöihin kuuluvat yritykset saavat tietoa kuluttajansuojasäännöksistä ja uudistuvasta lainsäädännöstä niiden kautta.

Vuosittain Kuluttajavirasto saa kuluttajilta n. 5 000 ilmoitusta. Virasto ei tilastoi kuluttajaoikeudellisia ilmoituksia tuoteryhmittäin, mutta arvioi kuitenkin, että v. 2005 noin puolet ilmoituksista koski viestintäpalveluja. Kuluttaja-asiamiehelle tulee toistuvia yhteydenottoja hintojen puutteellisesta ja harhaanjohtavasta ilmoittamisesta, tarjousten saatavuudesta ja epäselvästä rajauksesta, erilaisista markkinoinnin virhetilanteista sekä sopimusehtojen epäselvyydestä tai kohtuuttomuudesta. Myös takuun ja virhevastuun suhteen esiintyy runsaasti piittaamattomuutta.

Kuluttajaviraston mukaan yksi syy tilanteeseen on se, että kuluttaja-asiamiehen valvontakeinot ovat hitaita ja soveltuvat huonosti nopeita toimenpiteitä edellyttävien häiriöiden hoitoon markkinoilla. Jos yritys ei opastuksen ja neuvotteluiden jälkeen muuta käytäntöjään. kuluttaja-asiamies voi viedä asian markkinaoikeuteen, joka voi kieltää jatkamasta lainvastaiseksi todettua menettelyä ja tehostaa kieltoa uhkasakolla. Kurinpitomenettelynä markkinaoikeuskäsittely ei ole tarkoituksenmukainen prosessin raskauden ja pitkän keston vuoksi. Alun perin prosessi onkin tarkoitettu tapauksiin, joissa vakiintunutta ratkaisukäytäntöä ei ole.

Kuluttaja-asiamies voi itsekin antaa kiellon ja tehostaa sitä uhkasakolla. Kielto kuitenkin raukeaa, jos yritys vastustaa sitä. Käytännössä yritykset Kuluttajaviraston mukaan tekevät näin, minkä jälkeen kuluttaja-asiamiehen on vietävä asia markkinaoikeuteen. Kiireellisen ja erityisen merkittävän asian kohdalla kuluttaja-asiamies voi antaa kiellon väliaikaisena, jolloin se tulee voimaan heti. Yritys voi kuitenkin ilmoittaa vastustavansa kieltoa, jolloin kuluttaja-asiamiehen on vietävä asia vahvistettavaksi markkinaoikeuteen. Selkeisiin ja yksinkertaisiin asioihin voitaisiin periaatteessa puuttua myös rikoslain nojalla, sen markkinointirikkomusta ja -rikosta koskevien säännösten perusteella. Käytännössä yleiset syyttäjät ovat yleensä kuitenkin tehneet päätöksen olla nostamatta syytettä, koska rikkomukset näyttäytyvät rikoslain näkökulmasta vähäisinä.

Käytössä olevat menettelyt eivät siis sovi tilanteeseen, jossa on kyse selkeästä, yksinkertaisesta lainrikkomuksesta. Päätöksen saaminen asiassa kestää nykyisellään niin kauan, että yritys ehtii jo muutenkin lopet-

taa lainvastaisen toimintansa ja saa siitä kilpailijoihinsa nähden oikeudetonta hyötyä. Kuluttajaviraston mukaan tilanteesta kärsii sekä valvonnan uskottavuus että markkinoiden toimivuus. Jotta markkinoiden toimivuus voitaisiin varmistaa, tarvittaisiin keinoja ja seuraamuksia, joiden avulla selkeään lainrikkomukseen voitaisiin puuttua nopeasti ja jotka todella toimisivat myös ennaltaehkäisevästi eivätkä vaatisi raskasta erityistuomioistuinmenettelyä. Ruotsissa on muutama vuosi sitten otettu käyttöön vastaavia tilanteita varten markkinahäiriömaksu. Maksun suuruus voi vaihdella 5 000 kruunusta 5 miljoonaan kruunuun, kuitenkin niin, että se on enintään 10 % yrityksen liikevaihdosta.

Sitä, minkälainen markkinahäiriömaksu tai muu järjestelmä sopisi Suomeen, ei ole selvitetty tai pohdittu. Luonteva tilaisuus tähän olisi Kuluttajaviraston mukaan samassa yhteydessä, kun direktiivi sopimattomista kaupallisista menettelyistä implementoidaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön käsityksen mukaan nykyiset kuluttajansuojaa valvovien viranomaisten käytössä olevat valvontakeinot ovat kuitenkin riittäviä.

Suomen Suoramarkkinointiliitto ry kritisoi kuluttajaviranomaisia ohjausmateriaalista ja valvontakäytännöstä, joka usein koetaan yrityksissä lakia vastaavalla tavalla velvoittavaksi. Viranomaisten ohjaus ylittää ajoittain lainsäädännön ja oikeuskäytännön asettamat rajat. Suomen Suoramarkkinointiliitto ry:n mukaan nämä kuluttajansuojatarpeen ylittävät vaatimukset voivat tosiasiassa heikentää paitsi yritysten toimintamahdollisuuksia ja kilpailukykyä myös eri kuluttajaryhmien asemaa markkinoilla. Kuluttajansuojatarpeen ylittävät viranomaisvaatimukset estävät liiton mukaan palveluja asiakkuuskonseptien kehitystä erityisesti uusien teknologioiden soveltamisessa ja toimivat näin kuluttajien vahingoksi.

Palveluita tarkasteltaessa niiden turvallisuuden valvonta kuntatasolla on Kuluttajaviraston mielestä liian vähäistä. Ohjausta ja koulutusta on kuitenkin kehitetty ja vireillä olevat ympäristöterveydenhuollon seudullistamishankkeet tarjoavat mahdollisuuden henkilöstön kehittämiseen ja erikoistumiseen. Kuntien henkilöstöpanostukset ovat kuitenkin edelleen pienet.

Tuoteturvallisuusvalvonnan kattavuuden osalta Kuluttajavirasto toteaa, että valvontaprojekteja tehdään painopistealueilla, joilla parhaimmillaankin päästään vain vähäiseen kattavuuteen. Esimerkiksi painopisteenä olevia leluja voidaan testata vuodessa n. 250 erilaista, kun markkinoilla on kaupan n. 25 000 erilaista lelua. Painopistealueet vaihtuvat osin vuosittain. On paljon tuotealoja, joilla ei jonakin vuonna tehdä valvontaa lainkaan. Valvonnan lisäksi puututaan ilmitulleisiin vaaratilanteisiin ja turvallisuuspuutteisiin. Koska kulutustavaroiden valmistus on pääosin siirtynyt Suomen rajojen ulkopuolelle, on Kuluttajaviraston mielestä kauppojen sisäänostajien asema nykyään keskeinen turvallisuuden kannalta. Sisäänostajien sitoutuminen turvallisuushakuiseen toimintatapaan ja perehtyneisyys omia tuoteryhmiä koskeviin vaatimuksiin on tärkeää.

Tullin näkemys tuoteturvallisuusvalvonnan riittävyydestä on se, että valvonta on melko riittävää ja kattavaa niiden tavararyhmien osalta, joista Tulli ottaa maahantuontivaiheessa näytteitä. Tällaisia tuoteryhmiä ovat esim. lelut, tekstiilit ja kosmetiikka. Näille tuoteryhmille on Euroopan unionin tasoisia yksityiskohtaisia määräyksiä. Kehittämistarpeita kuitenkin olisi monien yksittäisten tuotteiden ja tuoteryhmien valvonnassa ja tutkimuksessa. Suomen markkinoille tulevien ja markkinoilla olevien kulutustavaroiden turvallisuuden riittävä ja tasapuolinen valvonta koetaan Tullissa tärkeäksi. Koska Tullin valvonnan ulkopuolelle jäävät kulutustavarat ovat vain vähäisen markkinavalvonnan varassa, on Tulli nostanut keskusteltavaksi vaihtoehdon, jossa se valvoisi osaltaan myös sisämarkkinatuontia samaan tapaan kuin se jo nyt valvoo elintarviketuontia.

Suomen Kaupan Liitto arvioi tuoteturvallisuuden olevan riittävää ja tarpeeksi kattavaa. Liiton tietoon ei ole tullut asian suhteen ongelmia. Liiton mielestä viranomaisvalvonnan sijasta tulisi kehittää omavalvonnan menettelyitä, joihin kauppa jo panostaakin entistä enemmän pyrkien varmistamaan koko myyntiprosessin asianmukaisuuden ja tuotteiden turvallisuuden. Kaupan yritykset myös seuraavat tarkasti kilpailijoidensa toiminnan asianmukaisuutta, sillä vastuiden laiminlyönti elinkeinotoiminnassa luo pe-

rusteetonta hintakilpailuetua muihin nähden ja aiheuttaa markkinahäiriön.

Kesko Oyj:n mukaan kaupan alalla prosessit ja menettelyt, joilla varmistetaan tuotteiden turvallisuus ennen tuotteiden liikkeellelaskua, ovat kehittyneet hyvin toimiviksi. Tuoteturvallisuusongelmat ovat varsin vähäisiä siihen nähden, miten paljon erilaisia tuotteita myydään ja palveluja tuotetaan. Vastuulliset kaupan alan yritykset ovat erityisesti panostaneet tuoteturvallisuuteen. Tarvittaessa myös takaisinveto-ohjelmat ovat toimineet. Yritysten tuoteturvallisuuden omavalvonta on Kesko Oyj:n näkemyksen mukaan ainoa mahdollinen käytännön toimintatapa tilanteessa, jossa valtavat määrät tuotteita ja palveluja liikkuu rajat ylittäen. Tullin tehtäviin ei kuulu sisämarkkinatuonnin valvonta, mutta sen sijaan Tullin tulisi tehokkaasti keskittyä estämään erityisesti tuoteväärennösten pääsy markkinoille. Kesko Oyj:n mukaan suurin ongelma ja tuoteturvallisuusriski ovat väärennetyt tuotteet, jotka voivat olla vaarallisia.

Kuluttajatutkimuskeskus pitää kotimaisia kulutustavaramarkkinoita vakiintuneina ja kohtuullisen hyvin toimivina. Kuluttajat, maahantuojat ja kauppa tuntevat varsin hyvin omat vastuunsa. Kuluttajatutkimuskeskus on kuitenkin havainnut uusilla, kilpailulle vapautetuilla toimialoilla, kuten tele- ja sähkömarkkinoilla, useita ongelmia, joiden vuoksi kuluttajansuoja on markkinoilla jopa heikentynyt.

Kansainväliset markkinat

Euroopan unionissa pyritään tehostamaan sisämarkkinoiden toimintaa ja rohkaisemaan myös kuluttajia hankkimaan tavaroita ja palveluja muistakin jäsenvaltioista kuin vain siitä, jossa he asuvat. Pyrkimystä edistää sähköisen kaupankäynnin yleistyminen, mikä omalta osaltaan helpottaa ja lisää rajat ylittävää kuluttajakauppaa. Kuluttajat voivat periaatteessa ostaa vapaasti muista EU-maista tavaroita ja palveluja ja hyötyä tätä kautta koko sisämarkkinoiden valikoimista ja hintakilpailusta. Kuitenkin kielierot, lainsäädännön erot sekä ostajan ja myyjän välinen etäisyys tuovat rajat ylittävään kauppaan omat erityispiirteensä. Kuten Kilpailuvirasto toteaa, kaupankäynnin kansainvälistyminen merkitsee uusien yritysten ja tuotteiden sekä mahdollisesti myös uusien kappatapojen tuloa markkinoille. Tarjonta ja samalla myös kilpailu lisääntyvät, mikä merkitsee kuluttajan näkökulmasta uusia mahdollisuuksia, mutta myös uusia haasteita.

Kuluttajat hankkivat oma-aloitteisesti kansainvälisiltä markkinoilta entistä enemmän tavaroita ja palveluja. Osa ostoksista tehdään paikan päällä ja osa Internetin välityksellä. Kuluttajatutkimuskeskus korostaa sen seikan tärkeyttä, että vielä kotimaahan palattuaankin kuluttaja on tyytyväinen ostoksiinsa ja pystyy käyttämään hankkimiaan tavaroita. Osan tuonnista ollessa elektroniikkaa ja muita laitteita muodostuu takuun ja huollon toimivuus tärkeäksi kysymykseksi. Jotta kaikki toimisi ongelmitta, tuottajilta odotettaisiin maailmanlaajuisia huolto- ja takuuorganisaatioita. Tämä ei ole kuitenkaan toteutunut. Lisäksi osa laitteista on tarkoitettu vain paikallisille markkinoille eikä niitä siten normaalisti edes saa muista maista, jolloin takuu- ja huoltokysymykset ovat erityisen ongelmallisia. Paikallisille markkinoille tarkoitetut tuotteet eivät välttämättä täytä Suomen viranomaismääräyksiä, jolloin niiden käyttö ei ole myöskään sallittua Suomessa. Tällaisista seikoista kuluttajat eivät ole välttämättä lainkaan tietoisia hankkiessaan tavaroita kansainvälisiltä markkinoilta.

Suomen Kuluttajaliitto korostaa rajat ylittävässä kaupankäynnissä olevan tärkeää, että kuluttaja voi asioida omalla äidinkielellään ja että hän tietää jo etukäteen, minkä maan oikeus ja kuluttajansuoja pätevät vahingon sattuessa. Internetissä monilla ulkomaisilla yrityksillä on jo suomenkieliset kotisivut ja myös opastus reklamaation tekoon voi olla suomeksi. Tästä johtuen kuluttaja ei välttämättä edes miellä olevansa tekemisissä ulkomaisen yhtiön kanssa. Usein kuluttajan on yksin hankala saada korvauksia rajat ylittävässä kaupankäynnissä. Suomen Kuluttajaliitto peräänkuuluttaakin kuluttajan tueksi viranomaisten ja muiden tahojen yhteistä valvontaa ja toimintaa.

Kuluttajavirasto kuvaa kuluttajansuojan saamista rajat ylittävässä kaupassa haasteelliseksi tehtäväksi: oikeuden peräämistä hankaloittavat kielimuuri, etäisyys ja kulttuurierot sekä tietämättömyys omista oikeuksista ulkomaisen yrityksen kanssa asioitaessa. Li-

säksi elinkeinonharjoittajat eivät välttämättä näe ulkomaisia asiakkaita potentiaalisina kanta-asiakkaina, joiden reklamaatioiden käsittelyyn kannattaisi panostaa. Kuluttajansuojan saamiseen rajat ylittävässä kaupassa vaikuttaa se, mistä kuluttaja on tuotteen ostanut. Jos ostos on tehty jostakin ETA-maasta, saa kuluttaja tukea Euroopan kuluttajakeskusten (European Consumer Centres) verkostolta. Sen sijaan jos tuote on hankittu ETA-maiden ulkopuolelta, kuluttaja on pitkälti oman aktiivisuutensa varassa.

Euroopan kuluttajakeskusten verkoston tehtävänä on valvoa ja kehittää kuluttajansuojan toteutumista EU-maiden rajat ylittävässä kaupassa. Euroopan kuluttajakeskukset ovat myös linkkejä Euroopan komission ja kuluttajien välillä, sillä kuluttajakeskusten kautta komissio saa tietoa kuluttajien kohtaamista ongelmista sisämarkkinoilla. Suomessa Euroopan kuluttajakeskus toimii Kuluttajaviraston yhteydessä, kiinteässä yhteistyössä kunnallisten kuluttajaneuvojien kanssa. Se antaa opastusta ja asiantuntemusta rajat ylittävän kaupan kuluttajakysymyksiin ja tarvittaessa selvittely- ja sovitteluapua ristiriitatilanteisiin, joita kuluttajalla on toisessa Euroopan unionin jäsenmaassa sijaitsevan elinkeinonharjoittajan kanssa. Selvittelyssä ja sovittelussa Euroopan kuluttajakeskus käyttää apuna muissa Euroopan maissa sijaitsevia sisartoimistojaan.

Lisäksi Euroopan kuluttajakeskus toimii tuomioistuinten ulkopuolisen, kuluttajariitoja ratkaisevan EEJ-verkoston (European Extra Judicial Network) selvityskeskuksena. Selvityskeskuksena toimiminen merkitsee sitä, että jos kuluttajan oma reklamaatio tai sovittelu Euroopan kuluttajakeskuksen kautta ei yksittäisessä valitusasiassa johda tulokseen, voi kuluttajakeskus selvittää, löytyykö kyseisestä maasta tuomioistuimen ulkopuolista riitojenratkaisuelintä, joka voisi ottaa asian ratkaistavakseen. Jos tällainen riitojenratkaisuelin on olemassa, Euroopan kuluttajakeskus kääntää ja lähettää kuluttajan valituksen sinne käsiteltäväksi. Kuluttajakeskus voi myös ohjata kuluttajan muuhun asianmukaiseen oikeussuojaelimeen tai muulle auttavalle taholle.

Euroopan kuluttajakeskusten verkoston olemassaolosta huolimatta reklamaation käsittely toisessa maassa saattaa Kuluttajaviraston mukaan olla ongelmallista. Ensinnäkin käsittely voi kestää huomattavan kauan tai asian käsittelyyn ei välttämättä löydy sopivaa tuomioistuimen ulkopuolista elintä kyseisessä maassa. Riidan ratkaisuverkosto ei myöskään ole kattava, ja useissa jäsenvaltioissa riidan ratkaisuelinten omat prosessit johtavat siihen, että toisen maan kuluttajan riita-asia vain harvoin soveltuu kyseisen elimen käsiteltäväksi. Lisäksi määräajat ovat tiukkoja ja käsittelykieli on yleensä ratkaisuelimen maan oma kieli. Omat rajoitteensa asettaa myös läsnäolovelvollisuus sovitteluistunnossa. Selvänä epäkohtana Kuluttajavirasto pitää myös riidan ratkaisuelimen ilmeistä haluttomuutta ottaa käsittelyyn tapauksia, joissa se joutuisi soveltamaan muun kuin oman maansa lainsäädäntöä.

Hallitusohjelman mukaan kuluttajan perusoikeudet turvataan kansainvälistyvillä markkinoilla ja valvonnan tehostamiseksi lisätään kansainvälistä yhteistyötä. Kuluttajavirasto toteaa kansainvälisen yhteistyön merkityksen korostuvan markkinoiden globalisoituessa ja sähköisen kaupankäynnin monipuolistuessa ja lisääntyessä. Kansainvälinen valvontayhteistyö onkin osin em. syistä ja osin sisämarkkinoiden tiivistymisen seurauksena kasvanut ja laajenee edelleen.

International Consumer Protection and Enforcement Network, ICPEN, on markkinointia ja kuluttajien oikeussuojaa valvoviien viranomaisten yhteistyöverkosto, johon kuuluu yli 30 maata. Verkosto puuttuu rajat ylittävän markkinoinnin menetelmiin, joissa rikotaan kuluttajaa suojaavia säännöksiä sekä edistää tehokkaita keinoja valvoa kuluttajaa suojaavia säännöksiä koko maailmassa. Lisäksi ICPEN ylläpitää eConsumer.gov-tietopankkia, jonne kuluttajat voivat tehdä ilmoituksia kokemistaan ongelmista Internet-kaupassa. Tietopankin avulla eConsumer.gov-projektiin kuuluvat markkinointia valvovat viranomaiset saavat tietoa rajat ylittävän verkkokaupan ongelmista, kuten mahdollisista huijariyrityksistä, huijaustavoista ja yleisimmistä valituksenaiheista.

Euroopan unionissa yhteistyötä tehdään tuoteturvallisuuden saralla RAPEX-järjestelmän (Community Rapid Information System) puitteissa. Järjestelmä perustuu EY:n tuoteturvallisuusdirektiiviin (2001/95/EY). RAPEX-järjestelmä tarkoittaa ilmoi-

tusmenettelyä, jossa jäsenmaiden valvontaviranomaisten on raportoitava Euroopan komission ylläpitämään luetteloon markkinoilta löytämänsä vaaralliset tuotteet ja kerrottava myös, mihin vapaaehtoisiin tai viranomaisen määräämiin toimenpiteisiin on vaaran poistamiseksi ryhdytty. Menettely koskee kuluttajakäyttöön tarkoitettuja kulutustavaroita lukuun ottamatta elintarvikkeita, lääkkeitä sekä lääkinnällisiä laitteita ja tarvikkeita. Kuluttajavirasto toimii järjestelmän kansallisena yhteyspisteenä Suomessa. Kuluttajavirasto välittää järjestelmään kaikkien suomalaisten tuoteturvallisuusviranomaisten ilmoitukset. (Kuluttajaviraston kirje Dnro 2005/55/6962. 17.11.2005: "Uusi menettely: Yritykset voivat itse seurata, onko vaaralliseksi ilmoitettuja tuotteita myynnissä Suomessa, ja ryhtyä ajoissa toimenpiteisiin".)

Elinkeinonharjoittajien tulee ilmoittaa valvontaviranomaisille, kun he saavat tietoonsa, että jostakin tuotteesta aiheutuu vakavaa vaaraa kuluttajille. Kuluttajavirasto myös edellyttää, että elinkeinonharjoittajat seuraavat komission tietokannasta, onko heidän valikoimissaan tuotteita, jotka on jossain Euroopan unionin valtiossa todettu vaarallisiksi. Vuonna 2005 ilmoituksia saapui kaikkiaan 701 kappaletta.

Kuluttajavirasto osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön myös olemalla osakkaana lähes 30 maan kuluttajaviranomaisen tai järjestön yhteistestausyhtiössä ICRT:ssä (International Consumer Research & Testing Ltd). Osakkaat teettävät vertailevia hyödyketestejä, mikä ei olisi ilman yhteistyötä taloudellisesti mahdollista.

Euroopan unionissa on parhaillaan käynnissä yhteisön kuluttajansuojalainsäädännön laaja uudistus. Tavoitteena on vähentää kansallisten täytäntöönpanolakien eroja luopumalla mahdollisuuksien mukaan vähimmäisharmonisoinnista ja siirtymällä täysharmonisointiin. Komissio arvioi kuluttajansuojan yhdenmukaistamisen voivan lisätä merkittävästikin kuluttajien halukkuutta rajat ylittävään kaupankäyntiin. Kauppa- ja teollisuusministeriö ennakoi, että asiaa koskeva tiedonanto tai vihreä kirja annettaneen vuoden 2006 loka-marraskuussa.

Tähän asti Euroopan yhteisöjen kuluttajansuojadirektiivit ovat olleet minimidirektiivejä, mikä on antanut mahdollisuuden säätää kansallisesti direktiivejä korkeatasoisemmasta kuluttajansuojasta. Lisäksi kansallisesti on voitu säännellä sellaisia asioita, joista ei ole Euroopan yhteisöjen lainsäädäntöä. Kuluttajaviraston mukaan Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kuluttajansuojan taso onkin näistä syistä tietyiltä osin direktiivejä korkeampi. Erona on myös se, että Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kuluttajansuojan täytäntöönpano on viranomaistoimintaa, kun muualla Euroopassa kuluttajansuojajärjestöt ovat keskeisemmässä asemassa. Täytäntöönpano on kuitenkin muuttumassa viranomaispainotteisemmaksi kaikissa jäsenmaissa kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä koskevan asetuksen (2006/2004/EY) myötä.

Myös tuoteturvallisuusvalvonnan osalta tilanne vaihtelee EU-jäsenvaltioissa. Yleisen tuoteturvallisuusvalvonnan piiriin kuuluvia tuotteita koskevaa markkinavalvontaa harjoitetaan jäsenvaltioissa eri tavoin ja eri intensiteetillä. Kuluttajaviraston mukaan tuoteturvallisuuden tasoa muissa EU-jäsenvaltioissa on vaikea arvioida yksityiskohtaisesti, mutta virasto katsoo kuitenkin, että Suomessa tuoteturvallisuuden taso on korkeampi kuin Euroopan unionin alueella keskimäärin ja jopa korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa. Syynä tähän on erityisesti Tullin suorittama kolmasmaavalvonta sekä se, että Suomessa tuoteturvallisuuslainsäädäntö ja -valvonta kattavat myös kuluttajapalveluiden turvallisuuden. Kuluttajapalveluiden turvallisuudesta ei ole toistaiseksi Euroopan unionin tason sääntelyä ja vain muutamassa jäsenvaltiossa kansallinen tuoteturvallisuuslainsäädäntö kattaa kuluttajapalvelut samalla tavoin kuin Suomessa.

Joissakin EU-jäsenvaltioissa on toisaalta yksityiskohtaista kansallista lainsäädäntöä sellaisten kulutustavaroiden ja palveluiden turvallisuudesta, jota ei Suomessa ole. Joissakin maissa on lisäksi keskitytty valvonnassa erityisesti joihinkin tiettyihin tuoteryhmiin kansallisten painotusten ja traditioiden tai valvontavastuiden erilaisen jakautumisen vuoksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan tuoteturvallisuudessa ei ole ilmennyt erityisen suuria ongelmia, ja lisäksi toimiva ilmoitusjärjestelmä tuo varsin nopeasti tietoon vakavia turvallisuusongelmia aiheut-

tavat tuotteet. Ministeriö toteaa kuitenkin, että niin Suomen kuin muidenkin Euroopan unionin jäsenvaltioiden markkinavalvonnassa on havaittu jatkuvasti määräystenvastaisia tuotteita tietyissä tuoteryhmissä, kuten leluissa, sähkölaitteissa, savukkeensytyttimissä ja tekstiilituotteissa. Varsin suuri osa näistä tuotteista valmistetaan nykyään Euroopan ulkopuolella, erityisesti Kaukoidässä. Näissä maissa pystytään kyllä tuottamaan korkealaatuisia tuotteita, mutta jos valmistuttajat ja maahantuojat pyrkivät vain erityisen halpoihin tuotteisiin muusta piittaamatta, tuotteiden laatu ja mahdollisesti turvallisuuskin saattavat heiketä. Lisäksi tuotanto-olosuhteissa voi olla epäkohtia.

Suomalaisten kuluttajien ongelmat rajat ylittävässä kaupassa ovat Kuluttajaviraston mukaan koskeneet erityisesti verkkokauppaa, sillä noin puolet Euroopan kuluttajakeskukseen tulleista valituksista on liittynyt erilaisiin verkkokaupan ongelmiin. Yhä suurempi osa valituksista koskee lentomatkustamista, mm. lentojen viivästymistä, peruutuksia ja ylivarauksia. Aiemmin tehtiin runsaasti valituksia Espanjasta tai Portugalista hankituista lomaosakkeista ja niiden jälleenmyyntiongelmista, Saksasta hankituista käytetyistä autoista sekä lomakohteessa ostetun kulutuselektroniikan takuu- ja huolto-ongelmista. Kuluttaja-asiamiehelle tulee paljon ilmoituksia erilaisista huijauksista, kuten tekaistuista laskuista, ns. ihmetuotteiden markkinoinnista ja laittomista rahankeräyksistä. Näiden takana on myös järjestäytynyttä kansainvälistä talousrikollisuutta.

Kuluttajien itsensä ulkomailta hankkimien tavaroiden osalta paras keino kuluttajien aseman turvaamiseksi on Tullin mukaan kuluttajien valistaminen ja varoittaminen sekä erilaisista ulkomaankauppaa koskevista säädöksistä tiedottaminen. Viranomaisvalvonnan järjestäminen yksittäisten kuluttajien tuomille yksittäisille tavaroille olisi melko mahdotonta eikä siihen liene tarvettakaan, ellei kyseessä ole jonkin tavararyhmän laiton maahantuonti.

Kuluttajansuojan taso ja kehittämistarpeet

Suomalaisen kuluttajansuojan tasoa pidetään varsin hyvänä mm. verrattain kattavan kuluttajansuojalainsäädännön, selkeän viranomaisorganisaation, kunnallisen kuluttajaneuvonnan sekä maksuttoman kuluttajavalituslautakuntakäsittelyn vuoksi. Suomalaisen kuluttajansuojan tila on nykyisin pitkälti sidoksissa Euroopan unionissa tapahtuvaan kehitykseen kuluttajansuojalainsäädännön ollessa kytköksissä unionin lainsäädännön kehitykseen. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan suuntaus kuluttajansuojalainsäädännössä unionin tasolla näyttää olevan kohti suurempaa yhdenmukaistamista ja enemmän yleiset puitteet määrittävää sääntelyä aikaisemman, varsin yksityiskohtaisen sääntelyn asemesta. Sisällöllisesti Euroopan unionin lainsäädäntökehityksessä on Kuluttajaviraston mielestä keskeistä se, miten Suomen kulttuuriset ja muut kansalliset seikat voidaan jatkossa ottaa huomioon.

Sekä Suomen Kaupan Liitto että Suomen Suoramarkkinointiliitto ry pitävät kuluttajansuojan tasoa Suomessa erittäin korkeana. Suomen Kaupan Liiton mielestä suomalainen kuluttajalainsäädäntö on nykyisellään yksi EU-maiden tiukimpia, mikä heikentää suomalaisten yritysten kilpailukykyä yhä kansainvälistyvämmillä markkinoilla. Kilpailuviraston arvion mukaan suomalainen kuluttajansuoja on pääsääntöisesti sellaisella tasolla, jota nykyaikainen monimutkainen taloudellinen ympäristö edellyttää.

Suomen Kaupan Liitto kokee kuluttajansuojassa ongelmaksi sekä kuluttajien että yrittäjien näkökulmasta katsottuna kuluttajansuojasäännösten pirstaleisuuden. Yhtenäiset ja ennakoitavat säännökset toisivat oikeusvarmuutta. Selkeys myös lisäisi kuluttajien valinnanmahdollisuuksia sekä yrittäjien ja kuluttajien uskallusta hyödyntää sisämarkkinoita. Kehittämistarpeena Suomen Kaupan Liitto mainitsee myös viranomaisten tiedottamisen ja yhteistyön lisäämisen järjestöjen suuntaan. Suomen Suoramarkkinointiliitto ry pitää puolestaan kehittämistarpeena sitä, että kuluttajansuojaan liittyvissä toimenpiteissä analysoitaisiin esillä olevaa ilmiötä huomattavasti nykyistä tarkemmalla tasolla tieto- ja tilastopohjaisesti ennen kuin toimenpiteisiin ryhdytään.

Myös kuluttajajärjestöjen eli Suomen Kuluttajaliiton ja Kuluttajat – Konsumenterna ry:n arvio on, että suomalainen kuluttajansuoja on kansainvälisesti vertaillen hyvää ta-

soa, vaikka kehitettävääkin löytyy. Esimerkkinä tästä Suomen Kuluttajaliitto mainitsee julkiset palvelut, jotka eivät tällä hetkellä pääsääntöisesti kuulu kuluttajansuojalain piiriin. Kunnat ovat viime vuosina ottaneet mm. sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa käyttöön uusia tapoja, kuten palvelujen ulkoistamisen, yksityistämisen ja palvelusetelit. Palvelun järjestää ja siitä vastaa kunta, mutta kuluttajan näkökulmasta palvelun tuottaa kuitenkin yksityinen yritys. Palvelumallien uudistuminen onkin nostanut esiin kysymyksen julkisten ja yksityisten palvelujen rajanvedosta ja kuluttajaoikeuden periaatteiden soveltamisesta myös julkisiin palveluihin. (Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin. KTM Julkaisuja 24/2005.)

Kuluttajansuojaan liittyviä kehittämistarpeita on noussut esiin lääninhallituksissakin. Itä-Suomen lääninhallitus on havainnut kehittämistarpeita olevan aluehallintotasolla sekä kuluttajansuoja-asioiden hallinnoinnissa että sisällössä. Hallinnollisesti tehtävien järjestämisessä tuottaa ongelmia Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen erillisyys. Tämä näkyy toiminnassa siten, että lääninhallitus toimii aluehallintoviranomaisena Kuluttajaviraston tehtäväalueeseen kuuluvissa asioissa, mutta ei kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Kuluttaja-asiamiehen tehtävät edellyttävät kenttätyötä, jota lääninhallitus ei voi tehdä ilman kuluttaja-asiamiehen erillistä pyyntöä. Toinen hallinnollinen ongelma koskee kunnallisen kuluttajaneuvonnan ohjausta. Nyt neuvontaa ohjaa suoraan Kuluttajavirasto, mutta Itä-Suomen lääninhallituksen mielestä ohjaus olisi tarkoituksenmukaisinta hoitaa lääninhallitusten toimesta.

Sisällöllisesti ongelmana kuluttajansuojatehtävien hoidossa aluehallintotasolla on Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan se, että suurelta osin tehdään vääriä asioita. Suurin panostus aluehallinnossa kohdistuu työvoiman käytöllä mitattuna hintamerkintöjen valvontaan ja hintavertailuihin, vaikka nämä ovat marginaalisia seikkoja kuluttajien taloudellisen turvallisuuden kannalta. Todellisia uhkia luovat sen sijaan yleinen luottoystävällinen ilmapiiri, pikaluottojen helppo saatavuus ja yleensä tavoitellun elintason ja sen realististen ylläpitomahdollisuuksien vastaavuuden hämärtyminen sekä myös rahan arvon ja samalla hintatuntuman sumentuminen.

Länsi-Suomen lääninhallitus nostaa puolestaan esiin lääninhallitusten toimivaltuuksiin liittyvät ongelmat. Lääninhallituksilla ei ole toimivaltuuksia markkinoinnin laillisuusasioissa, mikä merkitsee sitä, etteivät ne voi puuttua virheelliseen markkinointiin alennus- ja loppuunmyynti-ilmoittelun, tarjousten ja kylkiäisten kohdalla. Markkinoinnin seuraaminen kuuluu kunnallisten kuluttajaneuvojien tehtäviin, mutta heillä ei ole mahdollisuuksia tehdä valvontaa kattavasti. Myös kuluttaja-asiamies puuttuu virheelliseen markkinointiin, jos hänelle toimitetaan siitä materiaalia. Nykyisellään järjestelmä on hidas eikä sovellu parhaalla mahdollisella tavalla pienten paikallisten ongelmien ratkaisuun. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan lääninhallitukset voisivat valvoa hintailmoittelun ja luottomarkkinoinnin ohella markkinointisäännösten noudattamistakin.

Ajankohtaisia kehittämiskysymyksiä kuluttajansuojalainsäädännössä ovat ryhmäkanne ja ryhmävalitus. Oikeusministeriössä valmistui keväällä 2006 työryhmämietintö 2006:4, Ehdotus laiksi ryhmäkanteesta. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki, jossa asian käsittely ryhmäkanteena edellyttäisi, että usealla henkilöllä on samaa vastaajaa vastaan samoihin tai samankaltaisiin seikkoihin perustuva vaatimus. Uudistuksella saatettaisiin oikeusjärjestelmän piiriin sellaiset suurta joukkoa koskevat oikeudenkäyntikelpoiset vaatimukset, joita ei nykyisin viedä tuomioistuimeen joko käsittelystä aiheutuvien kustannusten taikka tietojen ja taitojen puutteen vuoksi. Ehdotuksen mukaan ryhmäkanne voisi koskea laajaa asianosaispiiriä koskettavia kuluttajariitoja sekä vaikutuksiltaan laajaa ympäristövahinkoa koskevia riitoja. Kuluttajariita-asioissa kannetta ajaisi kuluttaja-asiamies.

Ryhmäkanteen lisäksi on ehdotettu säädettäväksi ryhmävalitusmenettelystä. Siinä kuluttaja-asiamies voisi saattaa kuluttajavalituslautakunnassa vireille ryhmävalituksena asioita, joissa useilla kuluttajilla on samaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan sellaisia vaatimuksia, jotka voidaan ratkaista yhdellä päätöksellä. (Kuluttajavalituslautakunnan

toimivallan laajentaminen ja ryhmävalitusmenettely. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:1.)

Ryhmäkanteen käyttöönottoa koskeva kysymys on ollut Suomessa vireillä jo pitkään, mutta asiaa ei ole saatu ratkaistua näkemyserojen vuoksi. Esimerkiksi tähän valvonta-aiheeseen selvityksensä antaneista tahoista Kuluttajavirasto ja kuluttajajärjestöt pitävät ryhmäkanteen saamista tarpeellisena ja tärkeänä, kun taas Suomen Kaupan Liiton näkemykset ovat täysin erisuuntaiset. Ryhmäkannetta ja ryhmävalitusta koskevat hallituksen esitykset on kuitenkin annettu eduskunnalle syyskuussa 2006.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

KULUTTAJAN ASEMA KANSAINVÄLISTYVILLÄ MARKKINOILLA

Kuluttajien toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti mm. yleisen kansainvälistymiskehityksen seurauksena. Kuluttajakaupan kansainvälistyminen koskee kotimaanmarkkinoitakin esim. tuontitavaroiden ja kansainvälisten yritysten muodossa. Muutokset markkinoilla edellyttävät kuluttajilta uusien tietojen ja taitojen hallitsemista. Tässä kuluttajia pyritään tukemaan kuluttajavalistuksen ja -neuvonnan keinoin. Tavoitteena on vahvistaa kuluttajien omia toimintamahdollisuuksia ja edistää kuluttajien tasavertaisuutta. Toimiva kuluttajavalistus ja -neuvonta ovat osa kuluttajansuojaa. Suomalaisen kuluttajansuojan taso on yleisesti ottaen hyvä. Kuluttajaneuvonnassa on kuitenkin puutteita sekä neuvonnan saatavuuden että laadun suhteen. Kansalaiset ovat neuvontapalveluiden osalta eriarvoisessa asemassa eri puolilla maata.

Suuri osa kunnallisista kuluttajaneuvojista on sivutoimisia. Kuluttajaneuvonnan hoitaminen oman toimen ohella rajoittaa sekä kuluttajaneuvojan tavoitettavuutta että hänen ammattitaitonsa ylläpitämistä. Kuluttajaneuvontaan tulevat yhteydenotot ovat kuitenkin lisääntyneet ja muuttuneet entistä vaativammiksi ja vaikeammiksi. Valtiontilintarkastajat pitävät kuluttajaneuvonnan tasapuolista saatavuutta ja hyvää laatua erittäin tärkeinä seikkoina kuluttajansuojan toteutumisen kannalta ja ovat siksi hyvin huolestuneita kuluttajaneuvonnan tämänhetkisestä tilasta. Paitsi että toimimaton kuluttajaneuvonta heikentää kansalaisten oikeusturvaa, se myös rasittaa tarpeettomasti muita kuluttajaviranomaisia. Kuluttajaneuvonnan järjestämis- ja rahoitusvastuuta ollaan parhaillaan siirtämässä kunnilta valtiolle. Valtiontilintarkastajat kannattavat siirtoa, mutta edellyttävät samalla, että tässä yhteydessä huolehditaan henkilökohtaisen kuluttajaneuvonnan kysynnän ja tarjonnan kohtaavuudesta.

Lähtökohtaisesti kuluttajan tulee voida luottaa siihen, että markkinoilla olevat kulutustavarat ja kuluttajapalvelukset ovat turvallisia. Vastuu tavaroiden ja palvelujen turvallisuudesta kuuluu elinkeinonharjoittajille. Suomessa ei ole käytössä järjestelmällisiä ennakkotarkastuksia ennen markkinoille pääsyä, vaan tarkastustoiminta on pistokokeenomaista. Tästä syystä lainvastaisten kulutustavaroiden pääsy markkinoille on helppoa ja niitä myös löytyy jatkuvasti markkinoilta. Valvonnan ollessa resurssien niukkuuden vuoksi kattavuudeltaan vähäistä kasvaa kuluttajien valveutuneisuuden merkitys. Kuluttajien informoinnin laatuun ja määrään pitääkin valtiontilintarkastajien mielestä kiinnittää erityistä huomiota.

Valtiontilintarkastajien saamien selvitysten mukaan kuluttajaviranomaisilta puuttuu keinot tarttua markkinoilla esiintyviin epäkohtiin, kuten hintojen puutteelliseen ja harhaanjohtavaan ilmoittamiseen sekä markkinoinnin virhetilanteisiin. Markkinaoikeuskäsittely on liian hidas ja raskas nopeita toimenpiteitä edellyttävien häiriöiden hoitoon. Kuluttajaviranomaisten valvonta-

työ on keinojen puuttuessa osin hampaatonta. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että valvontatyön toimintaedellytyksiä parannetaan lainsäädäntöä muuttamalla, jotta kuluttajaviranomaisille taataan kuluttajansuojan valvontaan tarvittavat keinot.

Kuluttajat toimivat entistä aktiivisemmin kansainvälisillä markkinoilla. Tämä on myös yksi Euroopan unionin sisämarkkinoiden tavoitteista. Rajat ylittävän kaupan lisääntyessä kasvavat väistämättä myös kansainväliset kuluttajansuojaongelmat. Ongelmien torjumiseksi ja ratkaisemiseksi eri maiden kuluttajaviranomaiset tekevät runsaasti yhteistyötä. Sisämarkkinoilla on kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöjärjestelmiä, mutta valtiontilintarkastajien saamien tietojen mukaan tästä huolimatta kuluttajansuojan saaminen rajat ylittävässä kaupassa on haasteellinen tehtävä. Valtiontilintarkastajat korostavat, että kuluttajien luottamuksen ylläpitämiseksi kuluttajansuojaa tulee parantaa kansainvälisessä kaupassa mm. viranomaisyhteistyötä edelleen tehostamalla ja kehittämällä. Kuluttajien rohkaiseminen rajat ylittävään kuluttajakauppaan edellyttää, että tarvittaessa myös kuluttajansuojajärjestelmä toimii sujuvasti.

Vesiensuojelu

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet vesiensuojelun tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Vesiensuojelun taso ja vesien laatu vaikuttavat omalta osaltaan kansalaisten hyvinvointiin ja Suomen kilpailukykyyn. Valvonnassa arvioidaan, minkälaisia ongelmia ja kehittämistarpeita vesiensuojeluun liittyy toiminnan jatkokehittämistä silmällä pitäen.

Tarkastelun lähtökohtana on neljä kysymystä: 1) Mikä on Suomen vesien tila ja mitkä tekijät kuormittavat vesiä eniten? 2) Miten vesien tila on viime vuosina muuttunut ja mitkä tekijät ovat vaikuttaneet muutoksiin? 3) Miten valtioneuvoston v. 1998 asettamat vuoteen 2005 ulottuvat vesiensuojelutavoitteet ovat toteutuneet? 4) Minkälaisia ongelmia vesiensuojelua muuttavaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin yhteisön vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY; jatkossa vesipuitedirektiivi) toimeenpanoon liittyy?

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvityksen ympäristöministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, Suomen ympäristökeskukselta (SYKE), neljältä alueelliselta ympäristökeskukselta (Uusimaa, Pohjois-Pohjanmaa, Länsi-Suomi, Lounais-Suomi), maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskukselta (MTT), Merentutkimuslaitokselta, Metsäntutkimuslaitokselta (Metla), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta (RKTL), kahdelta TE-keskukselta (Uusimaa, Pohjois-Savo), Suomen Kuntaliitolta, Suomen luonnonsuojeluliitolta, Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitolta, Vesi- ja viemärilaitosyhdistykseltä, Elinkeinoelämän Keskusliitolta ja Pyhäjärvi-Instituutilta.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Arto Mäkelä ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 14.6.2006.

Vesiensuojelun merkityksestä

Suomessa vesiensuojelulla ja vesien tilalla on suuri taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys. Suomi on maailman vesistöisin maa ja Euroopan saaristoisimpia maita. Suomessa on 56 000 yli hehtaarin kokoista järveä ja yhteensä 647 jokea. Vesiä on kaikissa kunnissa. Sisävesien pinta-ala on 33 500 km^2 eli n. 10 % maan kokonaispinta-alasta. Lisäksi Suomeen kuuluu n. 53 000 km^2 merialuetta. Rantaviivaa Suomessa on kaikkiaan 314 000 km eli lähes kahdeksan kertaa maapallon ympärysmitta. Suomessa on n. 76 000 yli puolen hehtaarin suuruista saarta.

Vesien laatu vaikuttaa asuinympäristön viihtyvyyteen sekä vesien virkistyskäyttömahdollisuuksiin. Mökkeilyllä (470 000 vapaa-ajan asuntoa), veneilyllä (v. 2004 käytössä 737 000 venettä), kalastuksella (v. 2004 n. 1,9 milj. vapaa-ajan kalastajaa) ja uinnilla on tärkeä merkitys suomalaisten hyvinvoinnille. Negatiivista on, että suuri osa suomalaista asuu tai viettää vapaa-aikaansa likaantuneiden vesien äärellä.

Vesien tila vaikuttaa monien alueiden ja elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiin. Vesien laadulla voi olla vaikutusta alueen vetovoimaisuuteen ja samalla matkailuun. Sisävesiä ja merialueita hyödyntää huomattava määrä esim. leirintäalueita, lomakyliä, vuokramökkejä ja erilaisia kalastus- ja virkistyspalveluja. Monessa kunnassa matkailuelinkeinolla on huomattava työllistävä merkitys. Monien rannikon, saariston ja sisävesien kuntien talous on vahvasti sidoksissa kesäasukkaiden tuomaan lisätuloon. Veden hyvä laatu on tärkeä myös juomaveden ja teollisuuden raakaveden saatavuuden turvaamisessa. Pääkaupunkiseudulla noin miljoona ihmistä käyttää Päijänteen vettä käyttövetenään.

Kalatalouden kannalta vesistöjen tilalla on tärkeä merkitys. Vuonna 2004 rekisteröityjä ammattikalastajia merialueilla ja sisävesillä oli yhteensä n. 2 900. Vesien rehevöityminen aiheuttaa haittoja kalataloudelle lajiston muutosten sekä pyyntivälineiden likaantumisen takia. Kaloissa havaitut ympäristömyrkyt (esim. dioksiini ja PCB Itämeren silakassa ja lohikaloissa, orgaaniset tinayhdisteet Saaristomeren kaloissa, elohopea sisävesien kaloissa) ovat voineet vaikeuttaa kalastuselinkeinon toimintaedellytyksiä ja aiheuttaa riskejä ihmisten terveydelle.

Koko Suomen matkailun vetovoimaisuudessa luonto ja hyvälaatuiset vesistöt ovat keskeinen elementti. Voimassa olevan ja laajasti vesistöjä koskevan saaristo-ohjelman tavoitteena on kehittää saaristo- ja vesistömatkailusta eurooppalaisittain vetovoimatekijä ja luoda vapaa-ajan asumisesta maaseudun kehitystä tukeva kivijalka. Suomen matkailulle esim. sinilevien vaivaama Suomenlahti ei ole hyvä mainos.

Vesien tila

Vesiensuojelua ja sen kehittymistä on yleensä arvioitu positiivisesti. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että monien päästölähteiden vesistökuormitus on tehostuneiden toimenpiteiden seurauksena laskenut, ja siihen, että Suomen vesiensuojelu on arvioitu kansainvälisesti korkeatasoiseksi. Huolestuttavaa on kuitenkin se, että useilla alueilla on viime vuosinakin vesien tila heikennyt.

Vesien yleinen käyttökelpoisuusluokitus kuvaa vesien keskimääräistä laatua sekä soveltuvuutta vedenhankintaan, kalavedeksi ja virkistyskäyttöön. Uusin, vuosia 2000–03 koskeva luokitus valmistui vuoden 2005 alussa. Seuraavassa on esitetty sen keskeiset tulokset ja verrattu tilannetta vuosien 1994–97 tuloksiin.

Taulukko34. Pintavesien luokituksen prosenttiosuudet v. 2000–03 ja 1994–97, km² ja %

	2000–03		1994–97	
Järvet				
Erinomainen	10 110	38,2	9 730	37,8
Hyvä	11 130	42,0	10 880	42,3
Tyydyttävä	4 010	15,1	3 990	15,5
Välttävä	1 160	4,4	1 070	4,1
Huono	79	0,3	67	0,3
Yhteensä	26 490	100	25 737	100
Joet				
Erinomainen	1 600	7,6	1 490	7,7
Hyvä	7 430	35,1	6 030	31,2
Tyydyttävä	5 130	24,2	5 860	30,4
Välttävä	6 570	31,0	5 640	29,2
Huono	450	2,1	290	1,5
Yhteensä	21 180	100	19 310	100
Merialue				
Erinomainen	21 090	40,1	22 370	42,5
Hyvä	17 470	33,2	23 820	45,2
Tyydyttävä	13 490	25,6	5 890	11,2
Välttävä	540	1,1	590	1,1
Huono	16	0,03	17	0,03
Yhteensä	52 610	100	52 690	100

Lähde: Suomen ympäristökeskus

Sisävedet (järvet ja joet)

Kokonaisarviona voi todeta, ettei sisävesien tilassa ole tapahtunut kovin merkittäviä muutoksia edelliseen kartoitukseen verrattuna. Eräillä alueilla vesien tila on parantunut, mutta eräillä alueilla ainakin osittain ihmistoiminnan seurauksena myös heikentynyt. Uusimman arvion mukaan Suomen järvistä n. 20 % ja joista n. 57 % kuuluu tyydyttävään, välttävään tai huonoon laatuluokkaan. Todettakoon, että käyttökelpoisuutta heikentävät myös monet luontaiset tekijät, kuten humus ja savisamennus. Vesien tilaan vaikuttavat myös mm. sääolojen ja vesimäärien vaihtelut sekä ilman kautta tuleva laskeuma. Merkittävää on myös järvien sisäinen kuormitus, joka on seurausta pitkään jatkuneesta ulkoisesta kuormituksesta. Rehevyysasteen noustua riittävän korkeaksi voi sisäinen kuormitus ylläpitää rehevöitymistä, vaikka ulkoinen kuormitus olisi vähentynyt merkittävästikin.

SYKEn mukaan käyttökelpoisuudeltaan heikentyneitä sisävesialueita on suurten asutus- ja teollisuuskeskusten lähistössä ja maatalousvaltaisilla seuduilla. Myös monet vesistöjen latvajärvet ja -joet on luokiteltu tyydyttäviksi tai sitä huonommiksi maaperästä johtuvan humuspitoisuuden vuoksi tai esim. metsätaloustoimien tai turvetuotannon seurauksena. Käyttökelpoisuudeltaan heikentyneet sisävesialueet painottuvat Etelä-Suomen ja Pohjanmaan rannikkoseuduille, Kanta-Hämeeseen, Iisalmen reitille sekä Järvi-Suomen teollisuuspaikkakunnille. Pohjois-Suomessa laajimmat heikentyneet alueet ovat voimakkaasti säännöstellyt suuret vesistöt sekä eräät tekoaltaat.

Varsinkin suurimmat järvialtaat ovat pääosin säilyneet lähellä luonnontilaa tai toipuneet aikaisemman voimakkaan jätevesikuormituksen vaikutuksista. Suurissa järvialtaissa on vain paikallisia huonompiin käyttökelpoisuusluokkiin kuuluvia alueita. Sen sijaan pienten järvien tilanne on heikompi. Pienissä järvissä tyydyttävään tai sitä huonompaan luokkaan kuuluvien järvien osuus on merkittävä. Suurin osa jokikilometreistä on luokiteltu tyydyttäväksi tai välttäväksi. Hyvälaatuisia jokia on lähinnä vain Pohjois-Suomessa. Jokien laatu on heikompi kuin järvien, koska esim. maatalous ja asutus ovat usein keskittyneet jokien varsille. Toisaalta monien jokien virtaamat ovat varsin pieniä, minkä vuoksi ne ovat herkkiä kuormituksen vaikutuksille.

Merialueet

Merialueiden tila on huonontunut selvästi. Hyvien tai erinomaisten merialueiden osuus on laskenut 87,7 %:sta 73,3 %:iin. Suomea ympäröivistä merialueista Suomenlahti on huonoimmassa tilassa. Uuden luokituksen mukaan Suomenlahti on käyttökelpoisuudeltaan tyydyttävä. Myös Saaristomeren sisäsaaristossa tyydyttävän luokan osuus on suuri. Muilta osiltaan Saaristomeri on luokiteltu hyväksi, mikä sekin osoittaa merialueilla luonnontilaista suurempaa rehevyyttä. Selkä- ja Perämeren rannikolla tyydyttäväksi tai tätä huonommaksi luokitellut alueet ovat pinta-alaltaan vähäisempiä kuin Suomenlahdella ja Saaristomerellä. Hyvän luokan alue Selkä- ja Perämeren rannikon läheisimmillä vesillä on kapeahko. Uloimmat osat on luokiteltu erinomaisiksi.

Vesien rehevöityminen ja ympäristölle haitalliset aineet

Vesien keskeisin ihmistoiminnasta aiheutuva ongelma on liiallinen rehevöityminen, jonka hallinta on osoittautunut vaikeaksi. Useiden arvioiden mukaan toimenpiteet rehevöitymisen vähentämiseksi ovat olleet riittämättömiä. Rehevöityminen johtuu lisääntyneestä ravinnekuormasta (typpi ja fosfori) ja näkyy vesistöissä tyypillisimmin voimakkaina leväkukintoina. Myrkyllisten sinilevien lisäksi rehevöityminen aiheuttaa monia muitakin epätoivottuja vaikutuksia (samentunut ja haiseva vesi, lisääntynyt rantakasvillisuus, pohjan ja kivien limoittuminen, särkikalojen runsastuminen ja hyvälaatuisen talousveden saannin vaikeutuminen).

Ympäristöministeriön mukaan rehevöitymisen luonnontaloudelliset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset ovat huomattavia. Myös monet muut asiasta selvityksen valtiontilintarkastajille antaneet tahot pitävät varsin huolestuttavana, että rehevöityminen on merialueilla selvästi lisääntynyt. Sisävesien rehevöitymisen osalta voidaan mm. todeta, että joka kymmenennessä pienjärvessämme (pinta-ala < 5 km^2) on selviä rehevöitymisen merkkejä. SYKEn seurantatietojen mukaan vuosien 1998–2005 aikana ei ole ollut havaittavissa mitään yleistä kehi-

tyssuuntaa sinilevien määrissä, koska niiden esiintymiseen riippuu pitkälti sääoloista.

Toukokuussa 2006 valmistuneen Suomen Akatemian rahoittaman tutkimuksen mukaan (raportti ei vielä ilmestynyt) Suomen järvistä on löydetty ensimmäistä kertaa voimakasta hermomyrkkyä tuottavaa sinilevää. Myrkkyä esiintyy suhteellisen hyväkuntoisissa, karuissa ja kirkkaissa järvissä, joissa sinilevää on melko vähän. Todettakoon, että Myrkytyskeskuksen puhelinpäivystykseen ottaa vuosittain yhteyttä n. 100 henkilöä, jotka epäilevät saaneensa sinileviin liittyviä oireita.

Merkittävä vesien ongelma on jo pitkään ollut ympäristölle haitalliset aineet. Esitettyjen arvioiden mukaan haitallisten aineiden ja mm. ympäristömyrkkyjen määrää on pystytty vähentämään erilaisten kehittämistoimien seurauksena (mm. päästörajoitukset, käyttökiellot). Huolestuttavaa on kuitenkin, että tiedot ympäristölle haitallisten aineiden esiintymisestä ja vaikutuksista ovat vielä varsin puutteellisia. Erilaisissa tutkimuksissa tulee jatkuvasti esille uusia huolenaiheita ihmisen terveydelle ja ympäristölle.

Elintarviketurvallisuusviraston v. 2004 uusittujen ja jonkin verran tiukempien ja tarkempien kalansyöntisuositusten mukaan mm. lapset ja nuoret voivat syödä esim. Itämerestä pyydettyä lohta tai järvestä pyydettyä haukea vain 1–2 kertaa kuukaudessa. Viraston mukaan yksi ongelma kalansyönnin riskien määrittämisessä on puutteelliset tiedot suomalaisten kalansyönnistä.

Huhtikuussa 2006 valmistuneessa selvityksessä (SYKE, vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015; taustaselvitys) on kiinnitetty huomiota siihen, että ympäristöluvanvaraiset toiminnot ovat merkittävä kemikaalien ja prosesseissa syntyvien haitallisten aineiden päästölähde ympäristöön. Käytännössä haitalliset aineet on selvityksen mukaan huomioitu puutteellisesti ympäristölupamenettelyssä ja niitä koskevia määräyksiä on annettu vähän.

Vuoteen 2005 asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Valtioneuvosto teki 19.3.1998 periaatepäätöksen vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005. Tavoiteohjelmassa on esitetty sekä yleisiä että toimiala- ja kuormittajakohtaisia tavoitteita vesien rehevöitymistä aiheuttavien ravinnepäästöjen vähentämiseksi sekä pohjavesien suojelun tehostamiseksi. Periaatepäätöstä täydennettiin erillisellä ympäristöministeriön 30.3.2000 antamalla toimenpideohjelmalla.

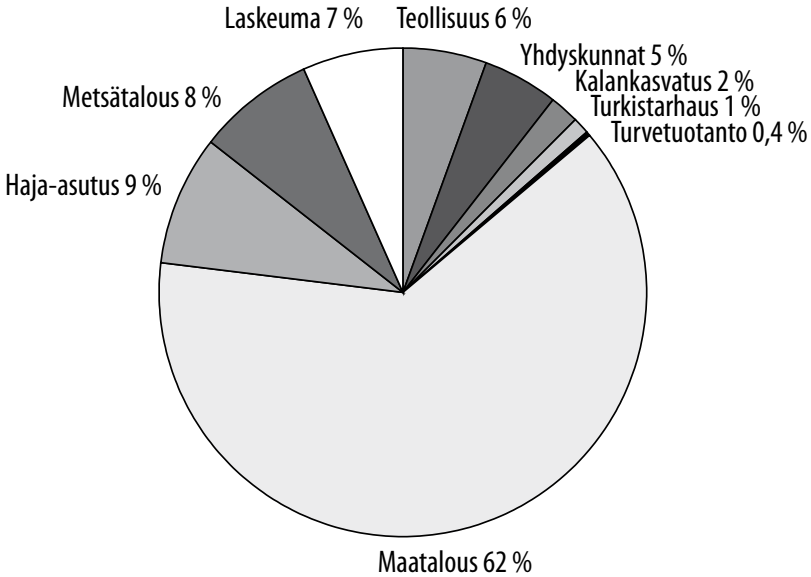
Suomen ympäristökeskus arvioi vuoden 2006 alussa valmistuneessa raportissa (Suomen ympäristö 811/2006; jäljempänä SYKEn arviointi) tavoiteohjelman toteutumista. Vaikka raportin kuormitusarviot perustuvat monilta osin vuoden 2003 tietoihin, voidaan niiden perusteella kuitenkin raportin mukaan tehdä riittävät arviot koko ohjelmakauden tavoitteiden toteutumisesta. Arvion tuloksia hyödynnetään ympäristöministeriössä valmisteltavana olevassa vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015 -ohjelmassa ja sen perustaksi laadittavassa taustaselvityksessä (luonnos lähetetty kommentoitavaksi huhtikuussa 2006). Suuntaviivojen valmistelu sovitetaan yhteen vesipuitedirektiivin toimeenpanon kanssa.

SYKEn arviosta käy ilmi, ettei vesiensuojelun yleisiä tavoitteita saavuteta. Tavoitteeksi asetettiin, ettei Itämeren ja sisämaan pintavesien tila huonone ihmisen toimien seurauksena ja että haitallisesti muuttuneiden vesien tila parantunee. Arvion mukaan tämä tavoite ei ole toteutunut, sillä olennaista paranemista ei haitallisesti muuttuneilla alueilla ole nähtävissä. Päinvastoin kahteen heikoimpaan käyttökelpoisuusluokkaan kuuluvien vesien määrä on jonkin verran lisääntynyt ohjelmakauden aikana.

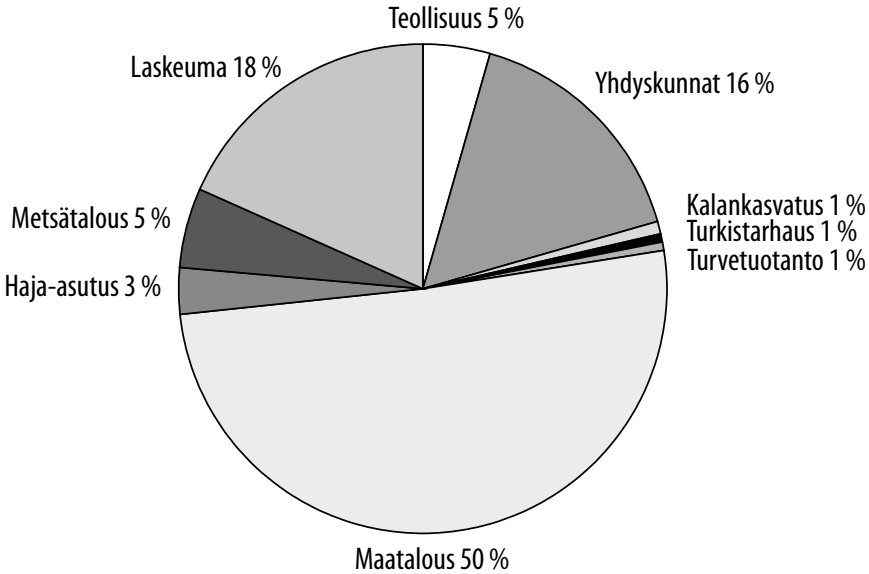
Yleisenä tavoitteena oli myös, että vesiympäristö on terveellinen ja turvallinen ja vesistöjä voidaan hyvin käyttää vedenhankinnan, kalastuksen, matkailun ja muun elinkeinoelämän sekä virkistyskäytön tarpeisiin. Sekä sisävesillä että merialueella esiintyvät sinileväkukinnot ja tiedot ympäristölle haitallisten aineiden löytymisestä antavat aiheen epäillä, ettei terveellisyyteen ja turvallisuuteen liittyvää tavoitetta ole saavutettu. Arvion mukaan vesien virkistyskäytön edellytykset eivät ole olennaisesti parantuneet ohjelmakauden aikana. Myöskään merialueiden sekä järvien ja jokien vesi- ja rantaluonnon ekologisen monimuotoisuuden säilyttämisen tavoite sekä arvokkaiden luonnon erityispiirteiden säilymisen tavoite eivät näytä toteutuneen.

Toimiala- ja kuormittajakohtaisten tavoitteiden toteutuminen

SYKEn arviossa on selvitetty päästölähteittäin ihmistoiminnasta peräisin olevan ravinnekuormituksen määriä v. 2003 jaoteltuna pistemäiseen kuormitukseen (teollisuus, yhdyskunnat, kalankasvatus, turkistarhaus ja turvetuotanto) ja hajakuormitukseen (maatalous, metsätalous ja haja-asutus) ja arvioitu asetettujen tavoitteiden toteutumista. Selvityksestä käy ilmi, että fosforikuormitus on ollut yhteensä 4 121 tonnia ja typpikuormitus 78 014 tonnia.



Kuvio 22. Fosforin bruttokuormituksen jakaantuminen v. 2003 (lähde: Suomen ympäristökeskus)



Kuvio 23. Typen bruttokuormituksen jakaantuminen v. 2003 (lähde: Suomen ympäristökeskus)

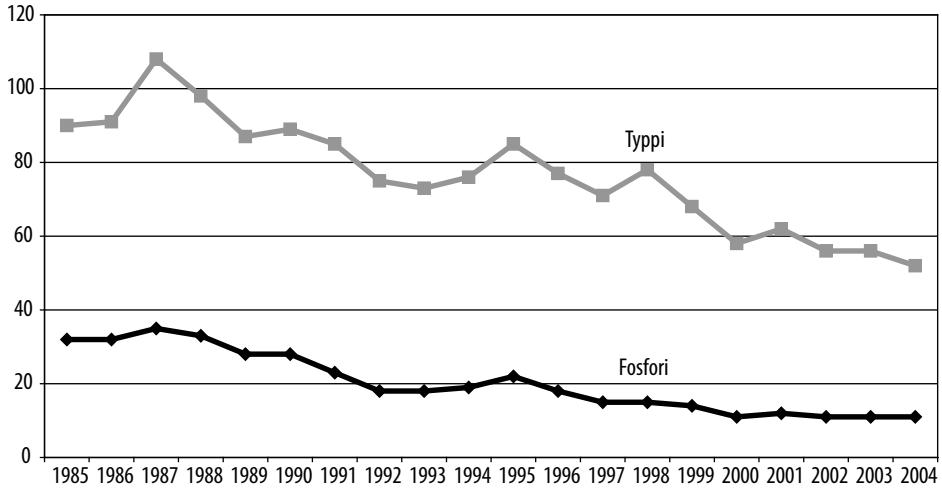
Kokonaisarviona voidaan todeta, että monien päästölähteiden myönteisestä kehityksestä huolimatta kuormittajakohtaisia tavoitteita ei ole pääsääntöisesti saavutettu. Arviossa tai nyt valtiontilintarkastajien saamissa selvityksissä lähes kaikkien päästölähteiden osalta onkin todettu, että vesiensuojelutoimet eivät ole olleet riittäviä tai niissä on muutoin kehittämistarpeita. Vesiensuojelun merkittävimmät ongelmat ja haasteet on yleensä yhdistetty hajakuormituksen vähentämiseen. Pistekuormituksen vesiensuojeluun on oltu suhteellisen tyytyväisiä, vaikka paikallisesti myös sillä on voinut olla merkittävä vesistöjä kuormittava vaikutus.

Maatalous

Maatalous on vesistöjen merkittävin ravinnekuormittaja. Vuonna 2003 maataloudesta pääsi vesistöihin 2 600 tonnia fosforia ja 39 500 tonnia typpeä. Maatalouden osuus fosforikuormituksesta on 62 % ja typpikuormituksesta n. 50 %. Maatalouden kuormitus on voimakasta Etelä- ja Lounais-Suomessa, mutta se on suurta myös Pohjanmaalla, Yläsavossa ja osissa Pohjois-Karjalaa. Maatalous kuormittaa selvästi eniten Suomen rannikkovesiä.

Useissa selvityksissä on pidetty vesiensuojelun merkittävimpänä ongelmana ja haasteena maatalouden vesiä kuormittavien ravinnepäästöjen hallintaa. Suoritettuja toimenpiteitä on pidetty riittämättöminä ja osittain epätarkoituksenmukaisina. SYKEn arvion mukaan maataloudessa on jääty eniten niistä tavoitteista, joita asetettiin kuormituksen vähenemiseksi. Useissa selvityksissä on kuitenkin todettu, että maataloudessa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Ympäristöministeriön mukaan maatalouden päästöjen kasvu on pysähtynyt ja lievästi laskenut. Maatalouden vesiensuojelutoimilla ei ole kuitenkaan vielä ollut riittävää kuormitusta vähentävää ja vesien tilaa parantavaa vaikutusta. Maa- ja metsätalousministeriö on puolestaan kiinnittänyt huomiota siihen, että maataloudessa on tehty jo runsaasti vesien ravinnepäästöihin liittyviä rajoittamistoimia, mutta niiden vaikutukset vesien tilaan näkyvät vasta viiveellä. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että asetetut tavoitteet ovat saattaneet olla liian korkeita ja tuloksia on odotettu liian nopeasti. Yleisesti voi todeta, että suomalaista maataloutta on pidetty ympäristöasioissa ja vesiensuojelussa kansainvälisesti tarkastellen korkeatasoisena ja sen on katsottu noudattavan kestävän kehityksen periaatteita.

Maatalouden aiheuttaman kuormituksen kehittymisen osalta on usein viitattu maatalouden ravinnetaselaskelmiin. Peltojen ravinnetaseet ilmaisevat maahan lisättyjen ravinteiden ja sadon mukana pellolta poistuneiden ravinteiden määrän erotuksen. MTT:ssä tehtyjen laskelmien perusteella peltojen fosfori- ja typpitaseet ovat kehittyneet seuraavasti:



Kuvio 24. Suomen peltojen keskimääräinen fosfori- ja typpitase (kg/ha) v. 1985–2004 (lähde: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus)

MTT:n mukaan typpitaseen huomattava lasku vuodesta 1990 on johtunut lähinnä typpilannoitteiden käytön vähenemisestä. Tämä on todennäköisesti vähentänyt myös peltomaiden kuormituspotentiaalia, sillä pellon vuosittaisen typpitaseen pienentyminen vähentää maahan syksyllä jäävän mineraalitypen määrää ja pienentää typen huuhtoutumisriskiä. Sen sijaan fosforitaseen kohdalla taseen pienentyminen ei vielä ole johtanut merkittävään kuormituspotentiaalin laskuun. Ylijäämäfosforin taipumus varastoitua maahan johtaa valumavesien fosforipitoisuuden melko hitaaseen kasvuun, mikä kerran tapahduttuaan myös pitää pitoisuuden pitkään samalla kohonneella tasolla. Fosforitaseet ovat edelleen korkeita niillä alueilla ja pelloilla, joilla on paljon helppoliukoista fosforia.

Maatalouden vesiensuojelun keskeisin keino on maatalouden ympäristötuki, johon on vuosittain käytetty n. 300 milj. €. Ympäristötuen vaikuttavuutta on selvitelty mm. horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman väliarvioinnissa (MMM:n julkaisuja 1/2004) ja maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimuksessa (MYTVAS). Edellä mainituista arvioista käy ilmi, että viljelykäytännöt ovat ympäristötuen seurauksena muuttuneet vesiensuojelun kannalta myönteisesti. Väliarvioinnissa on mm. todettu, että ympäristötuki on lisännyt suojakaistojen määriä sekä vähentänyt väkilannoitteiden ja karjanlannan yhteensä sisältämän typen ja fosforin käyttöä peltohehtaaria kohti. Edellä mainituista selvityksistä käy kuitenkin ilmi, että ympäristötuen käyttöön on vesiensuojelun näkökulmasta liittynyt kehittämistarpeita. Väliarviossa on mm. todettu, että ympäristötukijärjestelmä ja tiloilla toteutettavat toimenpiteet eivät juurikaan huomioi alueiden ja tilojen välisiä eroja. Myös nyt valtiontilintarkastajien saamissa selvityksissä ympäristötuen käytön tuloksellisuutta on usein arvioitu kriittisesti ja selvityksiin sisältyykin tältä osin lukuisia erilaisia kehittämisehdotuksia. Todettakoon, että myös Valtiontalouden tarkastusvirasto näki vuoden 2005 lopulla ilmestyneessä tarkastuskertomuksessaan (113/2005; Maatalouden ympäristötuen erityistuet) maatalouden ympäristötukijärjestelmässä useita merkittäviä kehittämistarpeita.

Valvonnan aikana on kiinnitetty huomiota myös maatalouden vesistövaikutusten huomioimiseen kuntien ympäristösuojelumääräyksissä. Yhden kaupungin määräyksissä on todettu, että muut rantalaitumet kuin EU:n erityistuen mukaiset luonnonlaitumet tulee riittävän etäällä vesistöstä erottaa aidalla siten, etteivät laidunnettavat eläimet pääse sotkemaan vesistöjä. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan vesiensuojelun näkökulmasta EU:n erityistuen mukaiset luonnonlaitumet olisi perusteltua aidata ainakin osassa kyseisiä kohteita. Tällaisia ovat mm. alueet, joissa on loma- ja virkistystoimintaa tai asutusta lähistöllä tai niiden vesistöjen ranta-alueilla, joissa pyritään aktiivisesti vähentämään ravinnekuormitusta.

Maa- ja metsätalousministeriö on kiinnittänyt huomiota uuteen valmisteilla olevaan ympäristötukijärjestelmään kaudelle 2007–13. Ympäristötukea valmistellut erillistyöryhmä jätti 8.5.2006 ehdotuksensa maaseudun kehittämisen strategiaryhmälle jatkovalmistelua varten. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma vuosille 2007–2013, jonka osana ympäristötukijärjestelmä on, valmistellaan maa- ja metsätalousministeriössä strategiaryhmän työn pohjalta ja ohjelmaa koskeva luonnos toimitetaan laajalle kuulemiskierrokselle kesäkuussa 2006.

Ministeriön mukaan maatalouden vesiin aiheuttama ravinnekuormitus pienenee ohjelmakaudella 2007–13. Ympäristötuen toimenpiteitä on kehitetty ja muutettu uusimman tutkimus- ja seurantatiedon perusteella. Tukijärjestelmään liittyvät tarkennetut lannoitusehdot johtavat n. 15 %:n suuruisiin typen käytön vähennyksiin maatiloilla nykyisen ympäristötuen tasoihin verrattuna. Samalla fosforilannoitus kytketään pellon viljavuustutkimuksen kautta peltolohkon fosforitilaan ja karjanlannan käyttömääriä ja levitysaikoja tarkennetaan. Puutarhakasveille, joita lannoitusrajoitukset eivät aiemmin ole koskeneet, tulee omat typen ja fosforin käyttörajoitukset. Ravinnekuormituksen vähenemiseen vaikuttavat myös ne ympäristötuen toimenpiteet, joilla lisätään peltojen talviaikaista kasvipeitteisyyttä. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristötukijärjestelmä on osa viljelijöille maksettavaa tukikokonaisuutta. Sillä ei

kyetä kaikilta osin korjaamaan sellaisia ympäristöongelmia, joita aiheutuu erityisesti kotieläintuotannon alueellisesta keskittymisestä. Toisaalta ministeriö on todennut, että maataloudesta aiheutuvan kuormituksen vaikutukset vesien ekologiseen tilaan tunnetaan toistaiseksi huonosti. Se vaikeuttaa vesienhoidon kustannustehokasta suunnittelua ja kohdentamista. Kuormituksen määrällisiä ja laadullisia seurantamenetelmiä tulisi ministeriön mukaan tehostaa.

Strategiaryhmälle toukokuussa 2006 annettuun ympäristötukijärjestelmäehdotukseen sisältyi useita eriäviä mielipiteitä (mm. ympäristöministeriö, SYKE, Lounais-Suomen ympäristökeskus, Maataloustuottajien keskusliitto, MTT). Maa- ja metsätalousministeriön mukaan keskeiseksi erimielisyyden aiheeksi jäi se, kuinka paljon lannoituksen ja karjanlannan käyttöön liittyviä määrällisiä rajoituksia on mahdollista kerralla kiristää, jos tavoitteeksi edelleen asetetaan tuottajien laaja osallistuminen ympäristötukijärjestelmään. Ehdotukseen sisältyvät lannoitusrajoitukset ovat ministeriön mukaan tältä osin ympäristöhallinnon ja tuottajien käsitysten välimaastossa.

Metsätalous

Metsätalouden toimenpiteistä kunnostusojituksella, uudistushakkuilla ja sitä seuraavilla maanmuokkauksilla sekä lannoituksella on arvioitu olevan suurimmat vesistövaikutukset. Metsätalouden osuus vesistöjen ravinnekuormituksesta on fosforin osalta 8 % ja typen osalta 5 %. Pienestä osuudesta huolimatta metsätalouden aiheuttamalla kuormituksella voi olla suurta paikallista merkitystä. Esitettyjen arvioiden mukaan metsätalous kuormittaa kaikkein puhtaimpia vesistöjämme, yleensä latvavesiä. Vesiensuojelun suuntaviitat 2015 -ohjelman taustaselvitysluonnoksen mukaan metsätalous on merkittävin yksittäinen luonnontilaisten lähteiden ja pienvesien säilymistä uhkaava tekijä. Luonnoksen mukaan näiden kohteiden säilymistä ei ole kyetty riittävästi turvaamaan, minkä seurauksena luonnontilaisia kohteita on enää hyvin niukalti jäljellä. Maa- ja metsätalousministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että luonnontilaiset pienvedet ovat vähentyneet aiemman maa- ja metsätalouden seurauksena mutta kehitys on viime vuosina ollut parempaan suuntaan. Ympäristöministeriön mukaan pienvesien suojelu edellyttää metsälain, vesilain, luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain säädösten arviointia ja yhteensovittamista.

Metsätalouden kuormituksen arvioidaan vähenevän, mikä johtuu sekä metsätalouden kuormittavien toimien vähenemisestä sekä vesiensuojelun kehittymisestä. Huomiota on kiinnitetty mm. uudisojituksen loppumiseen, metsälannoituksen vähenemiseen ja vesiensuojelun huomioon ottamiseen kunnostusojituksissa ja metsänuudistamisessa. Metsätalouden vesiensuojelun positiivinen kehitys käy ilmi myös mm. Metsähallituksen ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion selvityksistä (esim. Metsähallitus; vesiensuojelu maanpinnan käsittelyn ja kunnostusojituksen yhteydessä 2004; vertailu vuosien 1995–2003 tuloksiin). Maa- ja metsätalousministeriön mukaan vesiensuojelu tulee suurella todennäköisyydellä korostumaan metsätaloudessa entisestään.

Positiivisesta kehityksestä huolimatta vuoteen 2005 asetetut tavoitteet 50 %:n vähenemisestä vuoden 1993 tasoon verrattuna eivät ole toteutuneet. Fosforikuormituksessa on päästy lähimmäksi tavoitetta. Esitettyjen arvioiden mukaan ojitusten vähentyminen vähentää edelleen hieman typpikuormitusta, mutta fosforikuormitus tulee todennäköisesti hieman lisääntymään, koska turvemaiden fosforilannoitusala on kasvanut viime vuosina 1990-lukuun verrattuna. Maa- ja metsätalousministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtion rahoittaman metsien terveyslannoituksen ei odoteta merkittävästi lisääntyvän tulevina vuosina ja että vain 0,05–0,07 % metsäja kuitumaan alasta lannoitetaan vuosittain. Lannoituksen vesistövaikutusten vähentämistä edistää myös uusien lannoitteiden kehittäminen ja käyttöönotto. Metsätalouden vesistökuormitusta koskevan selvityksen (Metsätalouden vesistökuormitus; MESUVE-projektin loppuraportti; Suomen ympäristö 816/2006) ennusteen mukaan kunnostusojitus ja raskaasti muokatut avohakkuut ovat v. 2010 merkittävimpiä vesistön kuormittajia.

Suoritetuissa tutkimuksissa ja nyt saaduissa selvityksissä ollaan varsin yhtä mieltä siitä, että metsätaloudessa tarvitaan edelleen lisätoimenpiteitä kuormituksen vähentämi-

seksi. Muun muassa Metlan mukaan metsätalouden vesiensuojelutoimenpiteillä voidaan vähentää ravinne- ja kiintoainekuormituksia vesistöihin, mutta suunnittelemat tulisi räätälöidä paikallisten olosuhteiden mukaan valuma-aluekohtaisesti. Tämä edellyttää kuormituksen syntyyn vaikuttavien tekijöiden parempaa tuntemista, eri lähteistä saatavan tiedon yhdistämistä esim. riskialueiden tunnistamiseksi sekä paikkatietoon perustuvien päätöksenteon tukijärjestelmien kehittämistä. Merkittävimmät ongelmat ja riskit liittyvät Metlan mukaan tulevaisuudessa suometsätalouden aiheuttamaan kuormitukseen. Myös muissa selvityksissä on nähty kehittämistarpeita mm. toimintojen suunnittelussa, yhteistyössä ja koordinoinnissa. Ongelmallisena on pidetty myös sitä, ettei metsätalouden vesistövaikutuksista ja vesiensuojelutoimien tehosta ole riittävästi tutkimus- ja seurantatietoa. Myös vesiensuojelun kustannuksista ja hyödyistä pitäisi olla käytettävissä nykyistä parempia tietoja.

Maa- ja metsätalousministeriö on sisällyttänyt antamaansa selvitykseen Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion metsäkeskuksille tammikuussa 2006 lähettämän kyselyn tulokset. Metsäkeskusten vastauksissa arviot vesiensuojelun onnistumisesta vaihtelivat kohtalaisesta hyvään. Osassa metsäkeskuksia oltiin sitä mieltä, että tarvitaan voimakasta lisäpanostusta vesiensuojeluun, osassa taas oltiin sitä mieltä, että panostus on riittävä. Vastauksissa tuotiin esille, että kunnostusojitusten ja erityisesti maanmuokkausten vesiensuojeluun pitäisi panostaa nykyistä selvästi enemmän. Toisaalta tulisi panostaa yksittäisten metsätaloustoimenpiteiden lisäksi valuma-aluekohtaiseen tarkasteluun.

Kyselyn vastausten ohella muistakin selvityksistä käy ilmi, että metsätalouden vesiensuojelun tuloksellisuutta ovat heikentäneet puutteet toimenpiteiden suunnittelijoiden ja toteuttajien taitotiedossa. Kyselyn tulosten mukaan suoritetut vesiensuojelutoimet eivät muutamassa tapauksessa ole olleet erityisen tuloksellisia mm. siksi, että ne ovat voineet poiketa ohjeista. Esimerkiksi joissakin tapauksissa kunnostusojituksessa on havaittu riittämättömiä vesiensuojelutoimia. Maanmuokkauksen osalta ongelmaksi nähtiin yleisesti se, ettei vesiensuojelua suunnitella käytännössä mitenkään, jolloin myöskään ratkaisut eivät aina ole ohjeiden mukaisia. Vastausten mukaan maanomistajien omissa töissä esiintyy joskus tietämättömyyttä tai piittaamattomuutta. Vastauksissa tuotiin esille myös muutamia metsätaloudesta (mm. kunnostusojituksista) johtuvia vesien pilaantumistapauksia. Metsäkeskusten mukaan tarvetta koulutukseen ja neuvontaan on runsaasti. Toisaalta resursseja pitäisi suunnata enemmän vesiensuojelun valvontaan ja jälkitarkastuksiin hakkuissa, maanmuokkauksessa ja ojituksissa.

Valtiontilintarkastajat käsittelivät kertomuksessaan vuodelta 2005 vesien tilaan myönteisesti ja kielteisesti vaikuttavia valtiovallan tukitoimia Helsingin yliopiston bio- ja ympäristötieteiden laitokselta v. 2004 tilatun tutkimuksen pohjalta (Pekka Kauppi, Jari J. Marjanen ja Riina Antikainen: Vesien tilaan myönteisesti ja kielteisesti vaikuttavat valtiovallan tukitoimet. Helsingin yliopisto. Bio- ja ympäristötieteiden laitos. Moniste). Tutkimuksessa on mm. todettu, että kansallisen metsäohjelman toteutukseen tarkoitettua KEMERA-tukea kohdennetaan mm. kunnostusojitukseen ja terveyslannoitukseen, ja näillä toimilla voi olla vesiä rehevöittäviä sivuvaikutuksia.

Myös nyt saaduissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota valtion tuen kohteena oleviin toistensa kanssa ristiriitaisiin toimenpiteisiin. Kysymystä on myös pidetty erittäin hyvänä ja mm. todettu, ettei kysymys ole tullut aiemmin esille. Osa asiantuntijoista on pitänyt todennäköisenä tai mahdollisena mm. sitä, että vesiensuojelukeinona käytettyjen kosteikkojen ja laskeutusaltaiden käytön onnistuneisuutta on heikentänyt samalla alueella toteutetut kunnostusojitukset. Kosteikko tai allas on mitoitettu ottamaan vastaan normaalia kuormitusta ja kunnostusojituksesta aiheutuva kuormitus voi täyttää altaan tai kosteikon heikentäen sen tehoa ja toimivuutta. Toisaalta mm. laskeutusaltaiden käyttöön on nähty liittyvän kehittämistarpeita. Esimerkiksi yhdessä tapauksessa kunnostusojituksesta aiheutunut kasvava vedentulo oli rikkonut altaan, joka oli huonosti tehty ja liian pieni valumaan nähden. Tämän seurauksena järveen pääsi ruskeaa, humuspitoista vettä. Toisessa tapauksessa altaita ja ns. lietetaskuja ei ollut puhdistettu alueella tapahtuneen kunnostusoji-

tuksen jälkeen ja lisäksi vesiensuojelutoimet oli tehty osittain puutteellisesti. Näin ollen järveen pääsi ojitusalueelta runsashumuksista ja kiintoainepitoista vettä. Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnostusojitusten ilmoitusmenettely on vapaaehtoinen, eikä se toimi kattavasti tai hanke- tai yksityiskohtaisesti kuin vain osassa Suomea. Toisaalta myös ympäristöviranomaisilla on varsin rajalliset resurssit arvioida vesiensuojelutoimien riittävyyttä suunnitelmassa.

Valvonnassa on käynyt myös ilmi, että valtion tuella suoritettujen järvien kunnostustoimien onnistuneisuutta on heikentänyt samalla alueella toteutetut metsätaloustoimenpiteet. Selvityksissä on tuotu esille myös tapauksia, joissa metsätaloustoimet ovat vaikuttaneet negatiivisesti kalakantaan. Huolestuneita on toisaalta oltu kunnostusojitusten vaikutuksista valtion tuen kohteena oleviin ja mm. kalastusmahdollisuuksien parantamiseen tähtääviin kehittämishankkeisiin.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta yhtyi valtiontilintarkastajien kertomuksesta antamassaan mietinnössä (VaVM2/2005 vp) valtiontilintarkastajien kannanottoon, jonka mukaan ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön sekä niiden alaisen hallinnon tulee selvittää perusteellisesti vesien suojelun ja tukitoimien ristiriitaisuudet. Maa- ja metsätalousministeriö on selvityksessään luetellut lukuisia hankkeita, joissa metsätalouden vesiensuojelun tarkoituksenmukaisuuteen (mm. kunnostusojituksen vesiensuojelun suunnitteluun) on kiinnitetty tai tullaan kiinnittämään vireillä olevien hankkeiden myötä huomiota. Erillistä selvitystä em. ristiriitaisuuksista ei ole kuitenkaan tarkoitus suorittaa. Ympäristöministeriö on pitänyt tärkeänä kehittää toimia metsätalouden vesistöhaittojen vähentämiseksi ja metsätaloushankkeiden rahoituksen kehittämiseksi niin, että ristiriidat vesiensuojelun kanssa vältetään ja että rahoitusta ohjataan myös vesienhoitohankkeisiin.

Teollisuus ja muu yritystoiminta

Teollisuuden jätevesien aiheuttama vesistökuormitus on selvästi pienentynyt 1990-luvun alusta lähtien. Tähän ovat vaikuttaneet sekä teollisuuden prosesseissa tapahtuneet parannukset että jätevesien puhdistuksen merkittävä tehostuminen. Viime vuosina kuormituksen väheneminen on kuitenkin hidastunut. Vuonna 2003 teollisuudesta pääsi vesiin 3 558 tonnia typpeä ja 230 tonnia fosforia. Myönteisestä kehityksestä huolimatta teollisuuden fosfori- ja typpikuormituksen 50 %:n alentamistavoitetta ei saavuteta. Varsinkin typen osalta vähenemä on ollut huomattavasti tavoitetta pienempi. Useiden selvitysten mukaan teollisuuden ravinnepäästöjen hallintaa tulee edelleen parantaa.

Metsäteollisuuden osuus Suomen teollisuusperäisestä orgaanisen aineksen ja ravinteiden kuormituksesta on yli kolme neljäsosaa. Metsäteollisuuden jätevedet heikentävät edelleen laajojen vesialueiden käyttökelpoisuutta, mutta tilanne on nykyisin huomattavasti parantunut 1990-luvun alun tilanteesta. SYKEn johtamassa hankkeessa Jätevesikuormituksen rehevöittävien ominaisuuksien hallinta (REHEVÄ-hanke) todettiin mm., että yksinkertaisilla puhdistamon toiminnan ja päästöjen tarkkailun muutoksilla voidaan entisestään vähentää paikallisia rehevöittäviä vaikutuksia.

Teollisuuden metalli- ja öljykuormitus suoraan vesiin on pääosin peräisin muutamalta suurelta tehtaalta. Vesiensuojelun tavoiteohjelman vähentämistavoitteet saavutetaan pääosin kromin, nikkelin ja sinkin osalta. Sen sijaan kuparin päästöt jäänevät tavoitetasoa korkeammiksi. Öljyn osalta vähentämistavoite on SYKEn arvion mukaan saavutettu.

Elinkeinoelämän keskusliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että vesien tila on parantunut aiemmin teollisuuden voimakkaasti kuormittamilla alueilla. Merkittävimmät vesiensuojeluinvestoinnit tehtiin vuosituhannen vaihteeseen mennessä. Uusia, suurempia investointeja tehdään, kun tuotantoprosessia muutenkin uudistetaan tai kapasiteettia lisätään. Tämä kehitys näkyy teollisuuden päästökäyrissä päästötason vakiintumisena. Keskusliiton mukaan elinkeinoelämän kannalta on huolestuttavaa se, että ympäristönsuojelun käyttömenot kasvavat merkittävästi BKT:ta nopeammin.

Vaikka teollisuuslaitosten ja muun yritystoiminnan ympäristöriskien ennaltaehkäisemiseen on viime vuosina kiinnitetty monin tavoin huomiota, häiriö- ja onnet-

tomuustilanteissa syntyvät päästöt nähdään edelleen merkittävänä riskinä vesistöille. Teollisuuden satunnaispäästöt on myös mainittu yhdeksi syyksi siihen, ettei tavoitteisiin ole päästy. Aluetasolta esitettiin useampia esimerkkejä, joissa eri syistä aiheutuneet häiriöpäästöt olivat aiheuttaneet varsin ikäviä seurauksia lähialueen vesistölle ja joiden korjaamiseen oli kulunut varsin paljon resursseja. Ympäristöministeriön mukaan onnettomuuksista ja vahingoista johtuvien satunnaispäästöjen vähentämiseen on kiinnitettävä lisääntyvää huomiota ja kehitettävä toimia näistä aiheutuvien haittojen estämiseksi.

Vuonna 2005 ilmestyneessä selvityksessä selvitettiin Kaakkois-Suomen 14 metsäteollisuuden toiminnanharjoittajan jätevesien häiriöpäästöjä (Metsäteollisuuden jätevesien häiriöpäästöt ja niihin varautuminen, case Kaakkois-Suomi, alueelliset ympäristöjulkaisut 388/2005). Selvityksen mukaan metsäteollisuuden jätevesien normaaleja jatkuvia päästöjä hallitaan yhä paremmin. Tästä syystä ns. häiriöpäästöjen merkitys vesien kuormittajana kasvaa. Selvityksen mukaan kaikilla toiminnanharjoittajilla esiintyi häiriöpäästöjä, jotka aiheuttivat lupaehtojen ylityksiä v. 1998–2003 yhteensä 66 kpl. Suurimpana syynä häiriöpäästöihin olivat prosessihäiriöt. Useimmiten häiriöpäästöt olivat usean eri syyn summa. Häiriöpäästöjen ilmoittamiskäytäntö viranomaisille vaihtelee, vaikka lupaehdoissa häiriö- ja poikkeustilanteet on määritelty kaikille lähes samalla tavalla. Jotkut ilmoittavat kaikista päästölisäyksistä, kun taas toiset ainoastaan merkittävistä. Osa ilmoittaa häiriöpäästöistä puhelimitse, jolloin ilmoituksesta ei jää kirjallista dokumenttia. Kaikista lupaehtojen ylityksistä ei ole tehty kirjallista ilmoitusta. Lupaehdoissa on häiriö- ja poikkeustilanteet määritelty niin suppeasti, että toiminnanharjoittajat soveltavat niitä haluamallaan tavalla. Valvontaviranomaiset puuttuvat häiriötilanteisiin lähinnä kehottamalla toiminnanharjoittajia poistamaan häiriötilanteet. Viranomaiset eivät ole määränneet toiminnan keskeyttämistä häiriöpäästöjen poistamiseksi. Yhdestä häiriöpäästöstä oli tehty rikosilmoitus.

Ympäristölupajärjestelmällä on nähty olleen suuri merkitys niin teollisuuden kuin muunkin pistemäisten lähteiden kuormituksen vähentämisessä. Saduissa selvityksissä lupajärjestelmään on nähty kuitenkin liittyvän lukuisia erilaisia ongelmia. Valtiontilintarkastajat käsittelivät kertomuksessaan vuodelta 2005 ympäristölupajärjestelmän toimivuutta. Tällöin kiinnitettiin huomiota useisiin merkittäviin ongelmakohtiin, jotka ovat heikentäneet lupajärjestelmän ja mm. vesiensuojelun tuloksellisuutta. Ympäristöministeriöltä saadun tiedon mukaan ministeriössä on käynnistetty laaja lupahallinnon muuttamiseen tähtäävä kehittämishanke, jonka suunnittelussa valtiontilintarkastajien kannanotto on otettu huomioon.

Turvetuotanto

Turvetuotannon osuudet vesistöjen kaikesta fosfori- ja typpikuormituksesta ovat vähäisiä (0,4 ja 1 %), mutta alueellisesti ja paikallisesti vaikutukset vesistöjen tilaan voivat olla merkittäviä. Turvetuotannon vaikutukset kohdistuvat pääasiassa latvavesiin. Turvetuotanto on keskittynyt erityisesti Oulun ja Länsi-Suomen lääniin. Näiden alueiden jokivesistöissä turvetuotannolla on vaikutusta ravinnepitoisuuksien ja kiintoaineksen lisääjänä. Myös järvialueilla mm. Etelä-Savossa ja Saimaan Maavedellä on todettu turvetuotannon aiheuttamia muutoksia vesien tilassa. Turvetuotannon kuormittava vaikutus vaihtelee vuosittain ja vuodenajoittain mm. sääolojen vuoksi.

Turvetuotannon vesiensuojelutoimien tehostuminen on vähentänyt turvetuotannon aiheuttamaa ravinnekuormitusta noin kymmenesosalla 1990-luvun alkuun verrattuna. Kiintoainekuormitus on vähentynyt noin kolmanneksella. SYKEn arvion mukaan turvetuotannon fosfori- ja typpikuormitukselle asetettua 30 %:n vähenemistavoitetta vuoteen 2005 mennessä ei valtakunnallisesti kuitenkaan saavutettane. Muun muassa maa- ja metsätalousministeriön mukaan kuormituksen vähentäminen vaatii jatkotoimia.

Kalankasvatus

Kalankasvatuksen osuus vesistöjen kokonaiskuormituksesta oli v. 2003 fosforin osalta 2 % ja typen osalta 1 %. 1990-luvun alkuvuosiin verrattuna kalankasvatuksen ravinnekuormitus on vähentynyt lähes puolella, mikä on johtunut vesiensuojelutoimien tehostumisesta sekä tuotantomää-

rien pienenemisestä. Vesiensuojelun tavoiteohjelmassa kalankasvatukselle asetettu 30 %:n vähentämistavoite saavutettiinkin jo v. 2000–01. Erikseen typelle asetettuun tavoitetasoon ei ole aivan päästy.

Kalankasvatuksella voi olla alueellisesti ja paikallisesti merkittäviä vaikutuksia vesistöjen tilaan. Kalankasvatuksen merkitys vesien rehevöittäjänä on suuri erityisesti rannikkovesissä. Esimerkiksi Saaristomerellä ja Ahvenanmaan vesillä kalankasvatuksen kuormitus on eräillä alueilla osasyynä käyttökelpoisuuden alenemiseen tyydyttävään luokkaan. Tilanne ei ole olennaisesti parantunut viime vuosina. Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelman (Suomen ympäristö 771/2005) mukaan kalankasvatuksen ympäristösuojelua voidaan edelleen parantaa eri tavoin (mm. kalankasvatustekniikan tehostaminen, uuden vesiensuojelutekniikan käyttöönotto, ympäristönsuojelun suunnittelun ja ohjauksen tehostaminen sekä velvoitetarkkailun kehittäminen).

RKTL:n mukaan Suomessa kalanviljelyn 1990-luvun alkupuolella tapahtuneeseen laskuun on monia syitä, mutta yhdeksi merkittävimmistä laskutrendin syistä on nähty raskas ja kaavamainen vesiensuojelu. Toivottujen vaikutusten lisäksi harjoitettu politiikka on aiheuttanut alalle vakavia ei-toivottuja vaikutuksia, joiden seurauksena alan kilpailukyky on heikentynyt ja jopa alan olemassaolo itsenäisenä elinkeinona vaarantunut. Tutkimuslaitos on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että kalanviljelyn tuotantomääriä leikkaavat vesiensuojelukeinot ovat usein ristiriidassa vesiensuojelun yleisempien tavoitteiden kanssa. Esimerkiksi pienten ja keskisuurten kalankasvatusyritysten taloudellisen menestymisen pohjan rapautuminen voi olla esteenä tuotannon modernisoimiselle. On mm. osoitettu, että riittävä yrityskoko on edellytys taloudellisesti kannattavalle investoinnille kalojen ruokahalua rekisteröivään ruokintajärjestelmään, joka voi erityisesti merialueella pienentää syömättä jäävän rehun määrää ja ravinnekuormitusta.

RKTL on pitänyt kalankasvatus- ja kalanviljelylaitosten lupajärjestelmää ja siihen liittyviä tarkkailuvelvoitteita kalliina ja raskaana ohjausmuotona. Tutkimuslaitos on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kun kalanviljelyssä kuormituksen mittaaminen ja jopa havaitseminen on ollut ongelmallista, on luvissa asetettu rajoituksia tuotantomäärille. Epätarkoituksenmukaisena tutkimuslaitos on pitänyt myös sitä, että lupaharkinnassa paikallisten talous- ja työllisyysvaikutusten painoarvo on ilmeisesti ollut vähäinen. Länsi-Suomen ympäristölupaviraston mukaan lupajärjestelmän kalataloustarkkailun ongelmana on sen tulosten tulkinnanvaraisuus. Tarkkailuja tulisi kehittää selkeämmiksi ja sellaisiksi, että ne vastaisivat paremmin toiminnan vaikutuksia. WWF on nähnyt kehittämistarpeita mm. kalankasvatuksen ympäristövaikutusten arvioinnissa ja huomioimisessa sekä velvoitetarkkailussa. Suomen luonnonsuojeluliito on puolestaan todennut, että kalankasvatuksen lupamääräykset ja niiden noudattamisen valvonta eivät pysty kattavasti estämään kalankasvatuksen kielteisiä vaikutuksia.

Yhdyskunnat

Yhdyskuntien jätevesien käsittelyn tehostuminen on selvästi pienentänyt yhdyskuntien aiheuttamaa vesistökuormitusta. Lähes kaikkien Suomen taajamien jätevedet on viemäröity ja käsitelty puhdistamoissa jo 1980-luvun puolivälistä lähtien. Useissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että puhdistamoiden vaikutus vesistön laatuun on ollut merkittävä. Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoilta johdettiin vesistöön v. 2004 orgaanista ainetta 5 224 tonnia, fosforia 219 tonnia ja typpeä 12 023 tonnia. Vuoteen 2005 asetetut yhdyskuntien kuormitustavoitteet saavutettiin muuten paitsi fosforikuormituksen osalta. Tämä johtunee osittain siitä, että laitoksilla, joilla tehostettiin voimakkaasti typenpoistoa, on ollut ongelmia pitää fosforinpoisto aiemmalla tasolla.

Myönteisestä kehityksestä huolimatta yhdyskuntien jätevesien vesiensuojelussa on nähty edelleen kehittämistarpeita. SYKEn arvion mukaan yhdyskuntajätevedet rehevöittävät edelleen monilla alueilla sisä- ja rannikkovesiä. Eräät aikaisemmat yhdyskuntajätevesien purkualueet ovat käyttökelpoisuudeltaan edelleen heikentyneitä jätevesikuormituksen loppumisesta huolimatta, sillä epäedullisten hydrologisten olojen johdosta toipuminen on ollut hidasta. Toisaalta mm. kasvaneet jätevesimäärät, puhdistamoiden saneeraustyöt, toimintahäiriöt tai

ohijuoksutukset voivat aiheuttaa vaihtelua puhdistustuloksiin, mikä näkyy vesistöissä tilapäisenä veden laadun heikkenemisenä tai suotuisen kehityksen pysähtymisenä. Myös nyt saaduissa selvityksissä on todettu jätevesien käsittelyyn liittyvän useita erilaisia riskitekijöitä (esim. viemäriverkon toimivuus ja puhdistamojen toiminta). Vesihuollon kehittämistarpeisiin on kiinnitetty huomiota mm. vesihuollon erityistilanteita pohtineen työtyhmän raportissa (Vesihuollon erityistilannetyöryhmän loppuraportti; työryhmämuistio MMM 2005:7) sekä vesivarastrategian painotuksissa vuoteen 2010.

Vesi- ja viemärilaitosyhdistyksen mukaan vesiensuojelun tehostamismahdollisuudet yhdyskuntajätevesien käsittelyn osalta ovat tulevaisuudessa vähäiset, koska jätevesien käsittely on jo nykyisellään hyvin tehokasta. Lisäksi tehostamisen kustannukset poistettua ravinnekiloa kohti kohoavat huomattavasti, jos käsittelyllä pyritään yhä pienempiin pitoisuuksiin. Paikallisesti vesistön laatua voidaan yhdistyksen mukaan parantaa keskittämällä jätevesien käsittely nykyistä suuremmille ja tehokkaammin hoidetuille puhdistamoille.

Ympäristöministeriö on arvioinut, että suuruuden etujen tavoittelemiseksi pitkällä aikavälillä jätevesilaitosten määrä vähenee merkittävästi. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota myös määrärahojen vähyyteen suhteessa tarpeeseen. Ministeriön mukaan vuosittain haettu rahamäärä esim. vesiensuojelun kannalta tärkeisiin siirtoviemärihankkeisiin (määräraha ollut vuosittain n. 5 milj. €) tai yhdyskuntien ja haja-asutusalueiden vesiensuojeluinvestointeihin (avustus vuosittain n. 1,7 milj. €) ylittää moninkertaisesti ympäristöhallinnon käytettävissä olevat määrärahat. Valtion tuen vähyyteen on kaiken kaikkiaan kiinnitetty huomiota useissa selvityksissä.

Haja-asutus ja vapaa-ajan asutus

Noin miljoona asukasta eli 19 % väestöstä asuu vesihuoltolaitosten viemäriverkostoihin liittämättömissä kiinteistöissä. Pysyvästi asuttuja kiinteistöjä, joilla on oma jätevesijärjestelmä, on n. 350 000. Lisäksi n. 40 000:ssa viemäriverkostoihin liittämättömässä vapaa-ajan käytössä olevassa kiinteistössä on vesikäymälä ja muu vesihuoltovarustelu.

Haja-asutuksen ja vapaa-ajan asutuksen osalta vuodelle 2005 asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet. Useissa selvityksissä on kuitenkin katsottu, että vuoden 2004 alussa voimaan tullut asetus talousvesien käsittelystä vesihuoltolaitosten ulkopuolisilla alueilla (542/2003) parantaa mahdollisuuksia ohjata lupamenettelyjen ulkopuolelle jäävää kuormitusta. Muiden muassa Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että siirtymäsäännösten mukaan kaikkien pienkiinteistöjen tulee viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä saattaa jätevesijärjestelmänsä asetuksen edellyttämään kuntoon. Kysymys on ehkä 200 000–250 000 pienkiinteistöstä. Kuntaliiton mukaan vaarana on, että suurin osa tarvittavista toimenpiteistä lykkääntyy siirtymäajan viimeisille vuosille. Tämä johtaisi ilmeisesti alan ylikuumenemiseen muutaman vuoden ajan, olisi pulaa suunnitteluosaamisesta, laitetoimittajien toimituskyky ei ehkä riittäisi ja osaavista urakoitsijoista olisi pulaa. Jotta tähän ei jouduttaisi, voitaisiin rahoituksellisin keinoin ohjata toimenpiteet toteutettaviksi aiemmin.

Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntien viranomaiset, joiden vastuulla asetuksen toimeenpano on, eivät aina ole saaneet yhtenäistä tietoa asetuksen soveltamisesta, vaatimuksista ja eri jätevesijärjestelmistä. Saman ongelman ovat kohdanneet myös kiinteistöjen omistajat ja heidän apunaan olevat suunnittelijat ja urakoitsijat. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa tarpeettoman suuri osa tiedosta tulee laitevalmistajien ja myyjien kautta. Siksi ei voida kaikissa tapauksissa olla varmoja siitä, että kullekin kiinteistölle saadaan valituksi sille parhaiten soveltuva järjestelmä. Kiinteistöjen omistajille jää myös usein epäselväksi järjestelmien vaatiman hoidon ja huollon todellinen määrä. Tämän seurauksena kiinteistölle voidaan valita järjestelmä, jolla ei ole kunnollisia toimintaedellytyksiä tai toiminnan varmistaminen vaatii kohtuuttoman paljon kiinteistönomistajan omia huolto- ja tarkastuskäyntejä. Kiinteistönomistajia saatetaan kohdella jopa kuluttajansuojalain ja jätevesien käsittelyä koskevan asetuksen vastaisesti.

Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristöhallinto on tie-

dottanut ja kouluttanut asianosaisia aktiivisesti koko haja-asutuksen jätevesiasetuksen toimeenpanon aikana sekä osallistunut muiden tahojen järjestämiin koulutustilaisuuksiin aktiivisesti. Asetuksen tarkoituksena ei ministeriön mukaan kuitenkaan ole, että viranomainen tekee talousjätevesien puhdistamismenetelmiä koskevat valinnat kiinteistönhaltijan puolesta.

Vesien hoito ja kunnostus

Suomen sisävesiä koskeva kunnostustarveselvitys valmistui v. 2000 (Selvitys vesistöjen kunnostustarpeista; Suomen ympäristökeskuksen moniste 180). Selvityksen mukaan kunnostustarpeessa olevia järviä on lähes 1 500 ja jokia 500. Kunnostusten arvioitiin maksavan yhteensä n. 270 milj. €. Alueellisista tarpeista esimerkkinä voidaan todeta, että Uudenmaan ympäristökeskuksen kartoituksen perusteella lähes kaikissa alueen vesitöissä esiintyi kunnostustarvetta. Alueellisten ympäristökeskusten tietojen mukaan v. 1998–2002 toteutettiin yhteensä 223 kunnostushanketta.

Vesien kunnostustarpeiden on arvioitu lisääntyvän rehevöitymisen ja mm. vesistöjen kasvavien virkistys- ja matkailukäyttötarpeiden vuoksi. Yksityisten kansalaisten, yhteisöjen ja kuntien aloitteellinen toiminta on ollut kunnostuksen perusedellytys. Kiinnostus vesiympäristön parantamiseen on ilmeisesti lisääntynyt ja viranomaisille tehdäänkin satoja kunnostusaloitteita vuosittain. Valtionhallinto tukee priorisoimiaan kunnostuskohteita antamalla asiantuntija-apua ja taloudellista tukea. Valtion rahoitustuki on pitkään pysynyt 4–5 milj. €:na vuosittain. Summa sisältää myös EU:lta tulevan rahoituksen. Saaduissa selvityksissä valtion tukea vesistöjen kunnostushankkeisiin on usein pidetty liian pienenä. Ympäristöministeriön mukaan valtion tulisi tukea vähintään nykyisessä laajuudessa kunnostushankkeiden toteuttamista. Ministeriö on lisäksi todennut, että näihin hankkeisiin liittyvillä tutkimus- ja kehittämishankkeilla tulee myös turvata hallinnon asiantuntijavalmiudet. Ministeriön mukaan valtion ympäristönsuojelumäärärahojen lisäksi on tarpeen kehittää taloudellisia ja lainsäädännöllisiä toimia, joilla myös hajakuormittajat ja vesien kunnostustoimista hyötyvät saadaan osallistumaan hankkeiden toteuttamiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin.

Itämeren suojelu

Hallituksen ympäristöpolitiikassa ja ympäristöministeriön vesiensuojelutavoitteissa Itämeren suojelu on ollut keskeisessä asemassa. Hallitus korosti Itämeren suojelun tärkeyttä ja kiireellisyyttä hyväksymällä v. 2002 Suomen Itämeren suojeluohjelman. Ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi vähentää Itämeren rehevöitymistä ja parantaa vesialueiden tilaa. Ympäristöministeriö hyväksyi kesäkuussa 2005 Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelman. Toimenpideohjelmassa on todettu, että Itämeren rannikkovesien tila riippuu rannikkoalueen, sisävesien ja jokien aiheuttamasta kuormituksesta. Itämeren suojelun kannalta tarpeellisia toimia ei ole mahdollista erottaa sisävesien suojelutoimista, vaan ne ovat osittain päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä.

Vesiensuojelun tavoiteohjelman mukaan tavoitetilana vuoteen 2005 on, ettei Itämeren tila enää huonone ihmisten aiheuttamien toimien seurauksena ja että haitallisesti muuttuneiden vesien tila paranee. Useissa selvityksissä ja myös mm. SYKEn esittämässä arviossa on todettu, ettei Itämeren tila ole parantunut tavoitellulla tavalla. Päinvastoin Suomen merialueiden tila on mm. käyttökelpoisuusluokituksen perusteella heikentynyt. Usein on kiinnitetty huomiota siihen, ettei Itämeren tilaan ole odotettavissa nopealla aikavälillä positiivisia muutoksia ja että Itämeren tilan paranemiseen tarvitaan useita erilaisia toimenpiteitä. Suomen rannikkovesien tilan parantamiseksi on vähennettävä Suomen omia päästöjä vesiin. Sen sijaan ulappavesiin vaikuttaa merkittävästi lähialueilta ja erityisesti Venäjältä tuleva kuormitus.

MTT:n ja SYKEn yhteistyönä valmistui keväällä 2006 selvitys maatalouden merkityksestä Itämeren eri osien rehevöitymisessä. Selvityksen mukaan v. 2000 Itämereen arvioitiin tulleen kaikkiaan koko valumaalueelta 34 000 tonnia fosforia ja 745 000 tonnia typpeä. Tästä Suomen osuus oli 4 800 tonnia fosforia ja 102 000 tonnia typpeä ts. vajaat 15 %. Kuormitusosuus on lähes sama

kuin Suomen osuus Itämeren valuma-alueen pinta-alasta (n. 15 %), mutta selvästi enemmän kuin osuutemme Itämeren valuma-alueen väestömäärästä (n. 6 %). Maatalouden osuus mereen päätyvästä kotimaisesta kuormituksesta on v. 2000–04 ollut fosforin osalta 60 % ja typen osalta 52 %. Tämä kuormitus kulkeutuu rannikkovesiin pääosin jokien välityksellä. Seuranta-aineistoissa ei ole vielä nähtävissä merkkejä maatalouden ravinnekuormituksen vähenemisestä. Rannikkovesiin joutuvasta typpikuormasta yhdyskunnat on toiseksi suurin ja järvialueilta peräisin oleva typpilaskeuma kolmanneksi suurin kuormittaja. Fosforikuormasta haja-asutus ja metsätalous ovat maatalouden jälkeen suurimmat päästölähteet. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan uudessa, valmisteilla olevassa maatalouden ympäristötukijärjestelmässä on painotettu toimenpiteiden kohdistamista Itämeren suojelun kannalta tärkeille alueille.

Vuonna 2004 valmistuneen Suomen rannikko- ja avomerialueiden tilaa vuosituhannen vaihteessa tarkastelleen selvityksen (Suomen ympäristö 669/2004) mukaan otettaessa huomioon myös naapurimaiden päästöt Suomenlahti on pinta-alaansa ja tilavuuteensa nähden selvästi kuormitetuin osa-alue siitäkin huolimatta, että alueen ravinnekuorma on alentunut lähes 40 % 1980-luvun lopusta 2000-luvun alkuun. Näin voimakkaalla kuorman pienenemisellä olisi pitänyt olla myönteisiä vaikutuksia merialueen tilaan. Viime vuosikymmenen puolivälin vaiheilla voimistunut Suomenlahden sisäinen ravinnekuormitus on kuitenkin kompensoinut ulkoisen kuormituksen vähenemän ja päinvastoin kääntänyt Suomenlahden fosforipitoisuuden nousuun. Selvityksen mukaan Pietarista ja Nevan kautta tulevan kuorman osuus Suomenlahteen tulevasta ravinteista on 70–80 % maalta peräisin olevasta ravinteiden kokonaiskuormasta. Viron osuus Suomenlahden kuormituksesta on nykyisin pienempi kuin Suomen (alle 10 % ravinteiden osalta).

Itämerellä ja erityisesti Suomenlahdella lisääntyvän öljyn ja kemikaalien kuljetusten aiheuttama kasvava onnettomuusriski on yleisesti nähty keskeiseksi tulevaisuuden uhaksi, vaikka Suomessa on viime vuosina pyritty monin tavoin ennalta ehkäisemään onnettomuuksien syntymistä ja parannettu öljyntorjuntavalmiuksia. Suomenlahden kaikki öljykuljetukset olivat esim. v. 1996 n. 22 milj. tonnia ja v. 2005 jo n. 130 milj. tonnia. Myös muu laivaliikenne on kasvanut nopeasti. Esitetyn arvion mukaan mm. Venäjän uusien satamahankkeiden seurauksena Suomenlahdella vuosittain kuljetettavan öljyn määrä voi ylittää 190 milj. tonnin tason jo ennen vuotta 2010.

Suomessa on vuodesta 1969 lukien seurattu sekä Suomen merialueilla tapahtuneita alusonnettomuuksia että sellaisia muualla Itämerellä tapahtuneita onnettomuuksia, joiden torjuntatöihin on osallistunut myös suomalaista kalustoa. Osassa tapauksia öljyjä on päässyt mereen. Seurannan perusteella alusonnettomuuksia on vuoden 1968 jälkeen 3.4.2006 saakka tapahtunut kaikkiaan 177, joista 60 2000-luvulla.

SYKEn mukaan Suomi on yksi parhaiten öljyvahinkojen torjuntaan varautuneita Itämeren maita. SYKE on kuitenkin nähnyt öljyntorjuntavalmiuksissa selviä kehittämistarpeita. Sen mielestä tulisi mm. kehittää ja hankkia toimivaa teknologiaa suurten öljyvahinkojen torjuntaan vaikeissa sääolosuhteissa ja jäissä, sillä nyt meillä on hyvä valmius vain pienten vahinkojen torjuntaan jääolosuhteissa. Toisaalta kemikaalivahinkojen torjuntaan ei ole vielä todella tehokkaita operatiivisia menetelmiä. Lisäksi tulisi olla mahdollista saada etenkin Varustamoliikelaitoksen hallussa olevat 9 öljyntorjunta- ja väylänhoitoalusta 24-tunnin päivystyksen piiriin. Merentutkimuslaitoksen mukaan suurissa öljyonnettomuuksissa torjuntakalusto ei riitä alkuunkaan. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus on puolestaan todennut, että Perämerellä suuri onnettomuus voisi aiheuttaa todella haitallisia seurauksia. Nykyisellään mahdollisuudet toimia nopeasti suuren onnettomuuden kohdatessa ovat varsin rajatut. Todettakoon, että torjuntavalmistus vaikeissa keleissä tullee paranemaan, sillä valtion vuoden 2006 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen sisällytettiin tilausvaltuus uuden öljy- ja kemikaalionnettomuuksien torjuntaan tarkoitetun monitoimialuksen hankkimiseksi.

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen v. 2006 valmistuneen selvityksen (Transportation of liquid bulk chemicals by tankers in the Baltic Sea) mukaan tällä hetkellä ei ole riittävästi ajantasaista ja nopeasti hyö-

dynnettävää tietoa Itämeren alueen kemikaalikuljetuksista. Onnettomuustilanteissa tiedonpuute saattaa ratkaisevasti viivyttää torjuntatoimia. Tiedonsaannin ongelmia lisää se, että kemikaaleja koskevia tietoja pidetään usein luottamuksellisina eikä niitä haluta julkisiin rekistereihin. Selvityksen mukaan yhdenmukainen riskinarviointi ja analyysi kemikaalien riskienhallinnasta koko Itämeren alueella olisi tarpeen.

Suomenlahdella ja muilla merialueillamme kulkevien alusten öljypäästöjen määrä kasvoi v. 2005. Näin vuodesta 2001 jatkunut laskeva suuntaus ei enää jatkunut. Suomen valvontalentokoneet havaitsivat kaikkiaan 48 öljypäästöä, mikä oli 12 enemmän kuin v. 2004. Öljypäästöistä noin kolmasosa oli valvonta-alueemme ulkopuolella. Yli puolet havaituista päästöistä oli Suomenlahden alueella ja kaksi Pohjanlahden alueella. Hyvänä edistysaskeleena on pidetty mm. sitä, että vuoden 2006 huhtikuusta lukien laittomista öljypäästöistä on voitu määrätä ns. öljypäästömaksu ja että valvontaa on pyritty tehostamaan.

Valtiontilintarkastajien kesäkuussa 2006 Länsi-Suomen merivartiostoon tekemän valvontakäynnin yhteydessä kävi ilmi, että tahalliset öljypäästöt ovat edelleen merkittävä ongelma. Samoin valtiontilintarkastajien saamissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota öljypäästöjen suureen määrään. Esimerkiksi Merentutkimuslaitoksen mukaan lainsäädännöstä ja ilmavalvonnasta huolimatta tahallisten öljypäästöjen määrä on huomattava. Valvontaa olisikin edelleen tehostettava. Laajassa Itämeren tilaa koskevassa tutkimushankkeessa (BIREME) alusten tahallisia öljyisiä päästöjä on pidetty erityisen suurena ongelmana. Yhtenä Itämeren kuormituksen ongelmana on nähty myös se, että laivat päästävät mereen merkittävän määrän jätevesiä.

Useissa selvityksissä on Itämeren ja Suomenlahden vesien tilan parantamispyrkimyksissä korostettu kansainvälisen yhteystyön tärkeyttä. Selvityksissä on kiinnitetty huomiota mm. Itämeren suojelukomission (HELCOM) toiminnan ja lähialueyhteistyön merkitykseen (esim. syksyllä 2005 avattu Pietarin lounainen jätevedenpuhdistamo). Merentutkimuslaitoksen mukaan HELCOM-yhteistyö on kuitenkin vain osittain onnistunut tavoitteissaan. Onnistumisiin on luettava ympäristömyrkkykuormituksen kasvun pysähtyminen ja tilanteen hidas paraneminen. Itämeren vakavin uhka on kuitenkin edelleen voimakas ravinnekuormitus, jota ei ole kyetty vähentämään riittävästi. Merentutkimuslaitoksen mukaan viime vuosina aktiivinen osallistuminen HELCOM:n työhön on valitettavasti ollut jonkin verran rajoittunutta vähäisten resurssien vuoksi.

Itämerta on sanottu maailman tutkituimmaksi mereksi. Tutkimusten avulla onkin saatu tärkeää tietoa mm. Suomenlahden huonoon tilaan vaikuttaneista tekijöistä, kuormituksen vaikutuksista sekä tulevaisuuden uhkakuvista. Yksi merkittävä viime aikoina valmistuneista tutkimuskokonaisuuksista on ollut v. 2003–05 toteutettu Suomen Akatemian Itämeri-tutkimusohjelma (BIREME), jossa oli yhteensä 24 erilaista tutkimushanketta. Runsaasta tutkimisesta huolimatta merialueiden tilaan liittyvissä kysymyksissä on nähty lukuisia merkittävinä pidettyjä lisätutkimustarpeita.

EY:n vesipuitedirektiivi

Vuonna 2000 annettu vesipuitedirektiivi tulee muuttamaan Suomen vesiensuojelua. Direktiivin yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä niin, ettei niiden tila heikkene ja että vesistöjen tila on vähintään hyvä koko EU:n alueella v. 2015. Tarkoituksena on, että jatkossa vesien tilaa arvioidaan yhtenäisin perustein koko EU:n alueella. Vuoden 2004 lopussa säädetty laki vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004) ja sitä täydentävät asetukset luovat pohjan direktiivin kansalliselle toimeenpanolle.

Taulukko 35. Direktiivin täytäntöönpanon yleinen aikataulu

Voimaantulo	22.12.2000
Lainsäädännön muutokset jäsenmaissa	2003
Vesienhoitoalueita koskevat tarkastelut tehtyinä	2004
Seurantaohjelmat käynnistettyinä	2006
Toimenpideohjelma ja vesienhoitoalueen hoitosuunnitelma valmiina	2009
Toimenpideohjelma käynnistettynä	2012
Ympäristötavoitteet saavutettuina	2015

Vesipuitedirektiivin ja sen toimeenpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön vaikutuksia vesiensuojeluun ja vesien tilaan on yleensä arvioitu positiivisesti. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että vesien tilaa tullaan seuraamaan ja arvioimaan entistä paremmin ja siihen, että uusi suunnittelujärjestelmä tehostaa ja syventää vesiensuojelun suunnittelua. Yhtenä keskeisenä positiivisena seurauksena on nähty se, että vesiensuojelutoimet tulevat kohdistumaan entistä tarkoituksenmukaisemmin. Joissakin selvityksissä on sen sijaan arvioitu direktiivin vaikutukset pieniksi tai todettu, ettei vaikutuksista voi vielä esittää arviota. On myös esitetty, että direktiivi joudutaan toimeenpanemaan puutteellisten tietojen perusteella.

Useissa selvityksissä on suhtauduttu epäilevästi tavoitteiden saavuttamiseen asetetussa aikataulussa. Haasteita on nähty erityisesti hajakuormituksen vähentämisessä sekä huonossa tilassa ja usean päästölähteen kohteena olevien vesien tilan parantamisessa. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan vesipuitedirektiivin mukaiset uudistukset ovat mahdollista toteuttaa, koska Suomessa alun perin on vesiensuojelun kannalta hyvät lähtökohdat. Tosin direktiivin aikataulu on todennäköisesti niin kireä, ettei siinä pysytä. Vuosi 2015 on liian lähellä, jotta direktiivin toimenpiteiden aikaansaamat muutokset näkyisivät muutoksina vesien tilassa. Organisaatio voidaan virittää direktiivin toteutusaikatauluun, mutta muutokset vesistöissä näkyvät hitaasti. Ministeriön mukaan toteutukseen on todennäköisesti resursoitava kaikilla sektoreilla hallinnosta valvontaviranomaisiin ja käytännön toimijoihin huomattavasti enemmän kuin direktiiviä laadittaessa ja hyväksyttäessä voitiin olettaa.

Ympäristöministeriön mukaan vesienhoidon velvoitteet pyritään panemaan toimeen ensisijaisesti olemassa olevia resursseja kohdentamalla. Suunnittelun laaja-alaisuus huomioon ottaen ministeriön mukaan on myös tarpeen selvittää mahdollisuuksia lisäresurssien saamiseen. Selvityksissä on usein katsottu, että direktiivin tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi lisäresursseja. Esimerkiksi Länsi-Suomen ympäristökeskuksen mukaan nyt tiedossa olevien resurssien avulla ei ole mahdollista saavuttaa kaikissa merkittävissä vesissä hyvää tilaa v. 2015. SYKE on puolestaan todennut, että direktiivin toimeenpano vaatii merkittävää resurssien suuntaamista sekä Suomen ympäristökeskuksessa että alueellisissa ympäristökeskuksissa. Kuntaliiton mukaan nykyisen kohtuullisen toimivan vesistöjen luokittelun uudistaminen ja tarkentaminen vastaamaan direktiivin vaatimuksia tulee olemaan suuri haaste etenkin valtion alueelliselle ympäristöhallinnolle, jolle valtaosa tehtävistä kuuluu. Toimeenpanon onnistuminen suunnitellussa aikataulussa tulee viemään valtion aluehallinnon resursseja monilta muilta tärkeimmiltä tehtäviltä. Tällöin seurauksena voi olla esim. valtiolle kuuluvien ympäristövalvontatehtävin siirtyminen käytännössä kunnille, joiden resurssit jo nykyistenkin tehtävien hoitoon ovat riittämättömät.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO

VESIENSUOJELU

Suomessa vesiensuojelulla ja vesien tilalla on suuri taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys. Tärkeää onkin, että monien päästölähteiden kuormitusta on saatu tehostuneiden vesiensuojelutoimenpiteiden myötä laskemaan ja että Suomen vesiensuojelun taso pysyy kansainvälisesti tarkastellen korkeana. Vesien tila ei ole kuitenkaan parantunut tavoitteiden mukaisesti. Useilla alueilla vesien tila on jopa heikentynyt ihmistoiminnan johdosta. Monissa selvityksissä ja asiantuntijoiden arvioissa on esitetty lukuisia määrä eri osa-alueita, joissa vesiensuojelutoimia ei ole pidetty riittävinä tai tarkoituksenmukaisina.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että vesiensuojelun merkittävimmät kehittämishaasteet liittyvät hajakuormituksen vähentämiseen. Myönteisestä kehityksestä huolimatta maatalouden vesiensuojelutoimia on tosinaan arvosteltu varsin voimakkaastikin mm. sen vuoksi, että asetetuista tavoitteista on jääty eniten juuri maataloudessa. Positiivista on, että uudessa maatalouden ympäristötukijärjestelmässä vesistövaikutukset on tarkoitus ottaa entistä paremmin huomioon. Myös metsätaloudessa kehitys on ollut myönteistä. Metsätalouden osalta on ongelmallista, että se kuormittaa kaikkein puhtaimpia vesiämme.

Valtiontilintarkastajat pitävät epätarkoituksenmukaisena, että valtion tukea on voitu myöntää samalle alueelle keskenään ristiriidassa oleviin toimenpiteisiin (esim. vesiensuojelu ja metsätalouden toimenpiteet). Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö selvittävät perusteellisesti kyseiset ristiriitaisuudet.

Myös pistemäiset päästölähteet voivat paikallisesti edelleen kuormittaa merkittävästi vesiä, vaikka esim. teollisuuden ja yhdyskuntien jätevesien osalta on saavutettu hyviä tuloksia. Kuitenkin mm. jäteveden käsittelyn riskitekijät sekä teollisuuden häiriöja onnettomuustilanteissa syntyvät päästöt ovat edelleen ongelmana. Lyhytaikainen häiriö voi hetkessä mitätöidä pitkäjänteisellä ympäristönsuojelulla saavutetut tulokset. Valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä, että ympäristölupajärjestelmän selkeyttämiseksi ja tuloksellisuuden parantamiseksi ympäristöhallinnossa on käynnissä laaja kehittämishanke. Lupajärjestelmän toimivuudessa on nähty merkittäviä ongelmia. Vesiensuojelun osalta voidaan mm. todeta, että haitallisten aineiden ja kalankasvatuksen vesistövaikutusten huomioimisessa on kehittämistarpeita. Toisaalta lupajärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että lupaehtojen toteutumista valvotaan nykyistä paremmin.

Valtiontilintarkastajat ovat huolestuneita Suomen merialueiden huonontuneesta tilasta. Positiivista on, että jatkossa pyrkimyksenä on kohdistaa tehostuneita toimenpiteitä niihin päästölähteisiin, jotka eniten mm. jokien välityksellä kuormittavat rannikkovesiä. Valtiontilintarkastajat korostavat myös aktiivisen kansainvälisen yhteistyön ja lähialueyhteistyön merkitystä Itämeren tilanteen parantamispyrkimyksissä. Lisääntyvät öljykuljetukset mm. Suomenlahdella lisäävät selvästi onnettomuusriskiä. Vaikka Suomi on yksi parhaiten öljyvahinkojen torjuntaan varautuneista Itämeren maista, Suomenkin öljyntorjuntavalmiudessa on tehostamistarpeita. Tärkeää on, ettei onnettomuuden torjunnassa tarvittavan tiedon puute estä nopeiden ja tehokkaiden torjuntatoimien käynnistämistä. Valtiontilintarkastajat korostavat kuitenkin ennaltaehkäisevän toiminnan merkitystä meriliikenteen ympäristöriskien hallinnassa. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että kiinnijäämisriski laittomissa öljypäästöissä on mahdollisimman korkea. Tiedon leviäminen tuntuvista öljypäästömaksuista ennaltaehkäisee osaltaan mainittujen paikallisesti ehkä merkittäviäkin haittoja aiheuttavien tapausten syntymistä.

Valtiontilintarkastajien näkemyksen mukaan EY:n vesipuitedirektiivi ja lukui-

sat kansalliset kehittämishankkeet vaikuttavat tulevaisuudessa myönteisesti Suomen vesiensuojeluun. Huolimatta siitä, että direktiivin tavoitteen toteuttaminen vesien hyvästä tilasta v. 2015 on haasteellinen, valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä tavoitteen saavuttamista aikataulun mukaisesti. Direktiivin toimeenpanossa on tärkeää kuitenkin kohdistaa resurssit ja toimenpiteet entistä paremmin niille alueille ja niihin päästölähteisiin, joissa ongelmat ovat koko maan mittakaavassa suurimmat. Tämä asettaa haasteita vesien tilan ja kuormituksen kokonaisvaltaiselle seurannalle ja arvioinnille sekä toimenpiteiden priorisoinnille. Huolestuttavina on pidettävä niitä näkemyksiä, että Suomessa direktiivi pannaan toimeen puutteellisten tietojen perusteella ja että toimeenpano vie resursseja muilta tärkeämmiltä tehtäviltä. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että jos EU:n alueella annettujen yhteisten pelisääntöjen toteuttamisessa onnistutaan, esim. vesiensuojelun laiminlyömisen avulla ei pitäisi olla mahdollista hankkia kilpailuetua toisen jäsenmaan vastaavaan toimialaan verrattuna. Tärkeää onkin seurata, miten direktiivi pannaan toimeen muissa maissa.

Suomessa on panostettu merkittävästi vesien tilan tutkimukseen. Tutkimustoiminnan myötä on saatu arvokasta tietoa vesien tilan muutoksista ja niihin vaikuttaneista tekijöistä sekä tulevaisuuden uhkakuvista. Runsaasta tutkimustoiminnasta huolimatta vesiensuojelutietämyksessä on edelleen paljon puutteita. Esimerkkinä voidaan mainita tietämys ympäristölle vaarallisten aineiden vaikutuksista. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että korkeatasoisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan myötä vesiensuojelua voidaan jatkossa kohdistaa entistä tarkoituksenmukaisimmin ja löytää myös uusia kustannustehokkaita vesiensuojelukeinoja. Suomen kilpailukyvyn kannalta on tärkeää, että vesiensuojelun kustannuksista ja hyödyistä sekä suoritettujen vesiensuojelutoimien tuloksellisuudesta on käytettävissä huomattavasti nykyistä parempia tietoja. Eri kuormittajatahojen toimintaedellytysten turvaamisen kannalta on olennaista, että käytettävät vesiensuojelutoimet ovat oikeassa suhteessa saavutettaviin hyötyihin.

VALTIONTILINTARKASTAJIEN RAHOITTAMA TUTKIMUSTOIMINTA

Kolmas sektori TE-keskuksen asiakkaana

Aro Timo, Uusikylä Petri (2006). Kolmannen sektorin projektiasiakkaat ja TE-keskusten asiakaspalvelu. Raportti valtiontilintarkastajille. Net Effect Oy.

Selvityksessä tarkasteltiin ns. kolmannen sektorin projektiasiakkaita, joille työvoima- ja elinkeinokeskukset olivat myöntäneet joko kansallista projektitukea, ESR-rahoitusta tai Equal-yhteisöaloiteohjelman tukea. Tukimuotojen toimivuutta arvioitiin sekä projektiasiakkaiden että viranomaisten näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena olivat Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan TE-keskukset. TE-keskuksen työvoimaosasto vastaa pääsääntöisesti kansallisista projektituista, omatoimisuusavustuksista, ESR-rahoituksesta ja Equal-yhteisöaloiteohjelmasta ja maaseutuosasto ALMA-tuesta ja välillisesti Leader+ -rahoituksesta. Kolmas sektori ei ole TE-keskuksen asiakaspalvelussa mikään erityisryhmä vaan yksi asiakas muiden asiakkaiden joukossa. Kansallinen projektituki on rahoitusvälineenä kevyempi, yksinkertaisempi ja paikallisempi, kun taas EU-rahoitusvälineet ovat hakijan näkökulmasta poikkeuksellisen vaativa ja haastava rahoitusmuoto.

Molemmissa TE-keskuksissa on käynnistynyt noin sata ESR- tai Equal-hanketta v. 2000–05. Kolmannen sektorin osuus näiden hankkeiden hallinnoijista on marginaalinen. EU-rahoitusta ovat saaneet vain pitkään toimineet ja tiettyyn kohderyhmään erikoistuneet järjestöt tai yhdistykset, jotka ovat oman alansa ehdottomia asiantuntijoita palvelutuotannossa. Kansallista projektitukea taas ovat saaneet pääsääntöisesti isot, tunnetut ja vakavaraiset toimijat, joilla on vahva valtakunnallinen taustaorganisaatio. Molemmissa tukimuodoissa pienten toimijoiden asema on vaatimaton.

Sekä pienet yhdistykset että viranomaiset kokevat tukimuotoon liittyvät taloushallinnon ja projektiosaamisen vaatimukset suuriksi. Pienet toimijat toimivat usein vapaaehtoisuuden pohjalta, mikä heikentää näiden mahdollisuuksia hyödyntää hankerahoitusta. Näille hankerahoitus ei välttämättä edes ole kehittämisväline, vaan tapa saada perusrahoitusta jonkin ongelman ratkaisemiseksi tai erityisen kohderyhmän tilanteen parantamiseksi. Tämä soveltuu huonosti viranomaisten hanketoiminnalle ja niiden tukimuodoille asetettuihin perusvaatimuksiin.

Projektiasiakkaiden näkökulmasta hanketoiminnan suurimmat ongelmat liittyvät taloushallinnon järjestämiseen, maksatusten jälkijättöisyyteen, projektiosaamisen puutteisiin ja projektityön vaatimaan monitaitoisuuteen. Kansallisen projektituen kohdalla korostuu erityisesti taloushallintoon ja maksatuksiin liittyvät ongelmat. Ne projektiasiakkaat, jotka ovat pystyneet sisäistämään ja hyväksymään tukimuotoihin liittyvät hallinnolliset pelisäännöt, pärjäävät hyvin hankekentässä. Kolmannen sektorin hankehakijoiden joukossa on kuitenkin kokeilijoita ja jossain määrin ”amatöörimäisiä” toimijoita, jotka eivät suoriudu toiminnalle asetetuista vaativista reunaehdoista. TE-keskuksen intressissä on, että hakijoilla on riittävät tiedolliset, taidolliset, hallinnolliset ja likvidit valmiudet selvitä projekteille asetetuista vaatimuksista.

Tukimuotoja ohjaavat säädökset ja määräykset ovat viranomaistenkin näkökulmasta tiukat, mikä asettaa rahoitettavalle toiminnalle suuret vaatimukset. Vakiintuneiden toimijoiden kanssa on hyvä tehdä tuloksellista ja vaikuttavaa yhteistyötä, kun molemmat osapuolet tuntevat toiminnan pelisäännöt. Osa viranomaisista kokee, et-

tä vakiintuneiden toimijoiden kanssa voidaan toimia luottamukseen perustuvalla tilaaja-tuottaja-mallilla. Viranomaiset käyvät merkittävien projektiasiakkaiden kanssa säännöllisiä kehittämiskeskusteluja, mikä edesauttaa tulosten saavuttamista.

EU-rahoituksessa viranomaisilla on käytettävissä hyvä sähköinen ohjeistus-, raportointi-, seuranta- ja perehdytysjärjestelmä. EU-hankkeilla on riittävästi resursseja verkostoitumiseen, palveluiden ostoon ja koulutushankintoihin. Kansallisissa hankkeissa tilanne on toinen. Viranomaisten rooli on keskeisempi asiakkaiden perehdyttämisessä, koulutuksessa, verkostotilaisuuksien ja seminaarien järjestämisessä. Kansallisissa työllistämishankkeissa korostuu vahvasti viranomaisen oma rooli yhtäällä hankkeiden valvojana ja toisaalla kehittäjänä ja innostajana.

Tutkitut TE-keskukset ovat toimintamalleiltaan erilaisia. Pirkanmaalla on onnistuttu rakentamaan luottamukseen perustuva yhteistyökulttuuri. Asiakkaiden ja toimijoiden välillä on säännöllinen yhteys ja matala lähestymiskynnys. Henkilöstön vaihtuvuus on myös ollut vähäistä. Viranomaiset osallistuvat säännöllisesti hankkeiden ohjaus- tai kehittämisryhmiin sekä käyvät aktiivisesti kehittämiskeskusteluja toimijoiden kanssa.

Varsinais-Suomessa osa haastatelluista toimijoista oli tyytymätön TE-keskuksen toimintaan. Toiminnan koettiin olevan joustamatonta, viranomaislähtöistä ja näennäisiin asioihin puuttuvaa. Tiukkaa ohjeistusta ja valvontaa pidettiin ymmärrettävänä rahoituksen ehtona, mutta projektiasiakkaat kritisoivat ohjeistuksen puutteellisuutta, jälkijättöisyyttä ja maksatusprosessissa olevia ongelmia. TE-keskus koettiin etäisenä ja vaikeasti lähestyttävänä. TE-keskuksen todettiin haluavan mieluummin pitäytyä perinteisessä viranomaisroolissa kuin käydä avointa kehittämiskeskustelua tarpeista ja mahdollisuuksista asiakkaiden kanssa.

Sekä projektiasiakkaiden että viranomaisten mielestä suurimmat kehittämishaasteet liittyvät taloushallintoon, maksatusten jälkijättöisyyteen ja projektiosaamisen puutteisiin. Projektiasiakkaiden näkökulmasta rahoituksen ehdot ovat liian vaativat ja joustamattomat. Viranomaisten näkökulmasta ohjeistusta on riittävästi, mutta osa projektiasiakkaista ei perehdy rahoituspäätöksen mukana tuleviin ehtoihin. Hankerahoituksella pyritään korjaamaan perusrahoituksessa tai toiminnassa olevaa vajetta. Perusosaamiseen liittyvistä vaatimuksista selviävät parhaiten sellaiset toimijat, jotka ovat pystyneet rakentamaan pitkäaikaiseen kokemukseen perustuvan jatkuvan ja luottamuksellisen suhteen viranomaisiin, vaikka yhteistyökulttuurin syntyminen vie aikaa. Ongelmia voidaan poistaa mm. lisäämällä ohjausta, neuvontaa, perehdytystä ja koulutusta. Samalla tulisi kehittää projektien ohjausvälineitä. Kokemukset hyvistä taloushallinnon ja maksatuksen toimintamalleista pitäisikin kerätä yhteiseen tietokantaan.

Varsinkin EU-projektirahoituksella on rahoitettu määräaikaisesti sellaisia toimintoja, jotka on perinteisesti hoidettu joko julkisen sektorin normaalin toiminnan tai kolmannen sektorin vapaaehtoistyön kautta. Projektirahoituksen vaikutuksesta kolmannen sektorin kenttää leimaa eräänlainen moninapaisuus, jossa toiminnallinen, hallinnollinen ja rahoituksellinen vastuu jakaantuu usealle toimijalle. Tämän seurauksena on syntynyt hankkeiden koordinointiin liittyviä ongelmia, koska projekteja rahoitetaan irrallisina pysyvistä rakenteista. Lainsäädäntö ei sinänsä jäykistä varsinaista toimintaa, jos viranomaiset käyttävät omaa harkintavaltaansa mahdollisuuksien puitteissa. On syytä kehittää hallinnollisia ohjausprosesseja nykyistä joustavampaan ja keveämpään suuntaan. Sähköisten lomakkeiden, raporttien, hakemusten yms. hallinnollista työtä helpottavat asiakirjat tulisi yhdenmukaistaa. Projektiasiakkaiden kokemuksia tulisi myös hyödyntää.

Kolmannen sektorin projektiasiakkaille rahoituspalvelut muodostavat merkittävän osan TE-keskuksen palvelutarjonnasta. Kolmas sektori ei kuitenkaan näy TE-keskuksen asiakaspalvelussa erityisryhmänä, eikä sitä varten ole myöskään räätälöity omia palvelutuotteita. Kolmannen sektorin hankkeet liittyvät usein työllistämiseen ja hankkeiden toimenpiteet kohdistuvat ns. heikon työmarkkina-aseman omaaviin ryhmiin. Tämän vuoksi TE-keskusten työvoimaosastojen rooli on ollut kolmannelle sektorille muita osastoja näkyvämpi. TE-keskuksen sisäistä työnjakoa kehittämällä ja kolmannen sektorin erityistarpeet tunnistamalla

voitaisiin parantaa merkittävästi eri osastojen rajapinnalla (esim. osuuskunnat ja sosiaaliset yritykset) olevien asiakkaiden asemaa. Lisäksi TE-keskukset voisivat yhdistää soveltuvin osin eri tuki- ja rahoitusmuotojen ohjaus-, hallinto- ja maksatusmenettelyjä säädösten puitteissa. Kolmannen sektorin projektiasiakkaiden tunnettuutta olisikin lisättävä TE-keskuksissa.

Kainuun maaseutumatkailun haasteet

Kaikkonen Virpi, Korhonen Jorma, Huovinen Tarja (2006). Elämyksiä ja korpien kuiskintaa. Kainuun pienten maaseutumatkailuyritysten asema ja kehityshaasteet. Kajaanin ammattikorkeakoulun julkaisusarja B. Raportteja ja selvityksiä.

Suomen maaseutualueet ovat viime vuosina kohdanneet suuria haasteita erityisesti maatalouden ja julkisen sektorin työpaikkojen vähentyessä. Pienten yritysten merkitys maaseudulla on kuitenkin kasvava, koska ne voivat työllistää ja siten mahdollistavat maaseudun elinvoiman säilymisen ja kehittymisen. Maaseutumatkailu yrittäjyytenä perustuu luontoon, rakennettuun ympäristöön ja maaseudun ihmisten tarjoamaan palveluun. Luonto, omaleimainen kulttuuri ja puhdas ympäristö ovat globalisoituvassa ja teknistyvässä maailmassa yhä merkittävämpiä matkailun vetovoimatekijöitä.

Matkailu on kuitenkin erittäin kilpailtu toimiala, ja yrittäjän menestyminen vaatii uutta osaamista. Yritystoiminnan kulmakiviksi muodostuvat tulevaisuudessa palvelun laatukysymykset, turvallisuusasiat ja toimintaympäristön muodostama kokonaisuus, missä yrittäjien yhteistyön merkitys korostuu. Matkailun vaikutukset eivät kuitenkaan ole vain taloudellisia, vaan ne voivat olla myös sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä.

Kun maaseutumatkailu ymmärretään maaseudun luontaisiin edellytyksiin ja perhe- ja pienyrittäjyyteen perustuvaksi yritystoiminnaksi, mahtuu tämän määritelmän alle monenlaisia asiakasryhmiä. Perhematkailijat arvostavat perhettä ja lasten viihtymistä. Aktiivilomailijat osallistuvat kulttuuririentoihin tai harrastavat omia liikuntaharrasteitaan. Lepolomailijat kaipaavat lomaltaan rauhaa ja lepoa. Luontolomailijat käytävät hyväkseen luonnon ja maiseman tarjoamia mahdollisuuksia.

Tässä selvityksessä on kartoitettu pienten, kainuulaisella maaseudulla toimivien matkailuyritysten nykytilannetta ja kehittymismahdollisuuksia. Matkailu, joka voidaan tulkita myös laajemmin elämystuotannoksi, nähdään Kainuussa yhtenä kehitettävänä avainklusterina. Kainuun matkailuyritykset ovat tyypillisesti pieniä, ja suuri osa niistä sijaitsee maaseutualueella. Pienet maaseutumatkailuyritykset eivät kuitenkaan ole olleet aiemmin erityisenä tutkimuskohteena.

Kun matkailu elinkeinona kansainvälistyy, se asettaa maaseutumatkailuakin harjoittavat yritykset uusien haasteiden eteen. Erityisenä haasteena Kainuun alueella näyttäisi olevan maaseutumatkailuyritysten jatkuvuuden turvaaminen sukupolven- tai yrittäjäpolvenvaihdosten kautta.

Kainuussa maaseutumatkailu pohjaa vahvasti luontoon, rauhaan ja hiljaisuuteen. Tästä ovat yksimielisiä niin yrittäjät kuin kehittäjätkin. Maaseutumatkailuyrittäjyyden kehityshaasteista yrittäjillä ja kehittäjillä on sen sijaan varsin erilaiset näkemykset. Matkailun kehittäjät paikantavat maaseutumatkailuyrityksien suurimmat kehittämistarpeet markkinointiin, kansainvälistymiseen ja liiketoiminnan osaamiseen kuten budjetointiin, talous- ja kannattavuusseurantaan, kilpailuttamiseen, tuotekehitykseen ja hinnoitteluun. Pienyrittäjät kuitenkin kytkevät yritystoiminnan kehittämisen vahvasti omaan elämäntilanteeseensa ja yrityksen konkreettisiin resursseihin esim. siihen, onko yrityksellä vapaata rantaa rakentaa lisää mökkejä. Siihen, lähdetäänkö yritystoimintaa ylipäätään kasvattamaan, vaikuttavat myös yrittäjän tai yrittäjäperheen ikä, lasten halu jatkaa yrityksen toimintaa, olemassa olevien riskien suuruus ja maatilakytköksestä syntyvä ajan jakamisen ongelma maatilan ja yritystoiminnan kesken.

Oheinen Kainuun maaseutumatkailuyrittäjyyden uhkia ja mahdollisuuksia tai vahvuuksia ja heikkouksia kuvaava taulukko perustuu yrittäjien haastatteluihin ja matkailun kehittäjätahoille suunnatun kyselyn vastauksiin.

VAHVUUDET	HEIKKOUDET
Hiljaisuus ja rauha Puhdas ja alkuperäinen luonto Monipuolinen, kaunis maisema (vesistöt, vaarat, metsät, suot…) Venäjän rajan läheisyys Historia ja perinteet Yrittäjien henkilökohtainen palveluote Perheyrittäjyys ja sen mukanaan tuoma joustavuus	Lapsille sopivien palvelujen vähäisyys (Kansainvälisyys) Yritysten matala kannattavuus Yrittäjien korkea ikä Pienten yritysten vähäinen osallistuminen matkailualan yleiseen kehittämiseen Matkailupalvelujen tasalaatuisuudessa puutteita
MAHDOLLISUUDET	**UHAT**
Kansainvälisten asiakkaiden lisääntyvä määrä (erityisesti venäläiset) Yrittäjien välinen verkottuminen Verkottuminen vahvojen matkailutoimijoiden (keskusten) kanssa Viestintä ja tietotekniikan kehittyminen Hyvinvointi- ja wellness-matkailupakettien kehittäminen	Maaseudun elinvoimaisuuden kuihtuminen ja maiseman rappeutuminen Tiestön ja liikenneyhteyksien heikkeneminen Yritystoiminnan jatkajien puute Osaavan työvoiman saatavuus Metsien talouskäytön vaikutukset

Heikkouksissa kansainvälisyys on laitettu sulkuihin, vaikka kehittäjätahot nostivat kansainvälisyyden maaseutumatkailuyrittäjyyden suurimmaksi heikkoudeksi. Lähes kaikissa haastatelluissa pienissä maaseutumatkailuyrityksissä on ulkomaalaisia asiakkaita, joita palvellaan hyvin. Näiden yritysten kansainvälistyminen ei kuitenkaan ole ulkopuoliselle kovin näkyvää, sillä yrittäjät eivät harjoita itse kansainvälistä markkinointia, vaan asiakkaat tulevat yhteistyökumppaneiden ja suusta suuhun -markkinoinnin kautta. Matkailun kansainvälistyminen on toki pienissä matkailuyrityksissä vielä varsin hyödyntämätön mahdollisuus, ja siihen liittyvää osaamista on tarpeen kehittää.

Maaseudun pienten matkailuyritysten kilpailukykyyn vaikuttavat monet eri tekijät. Muun muassa yrittäjien korkea ikä, suhteellisen alhainen koulutustaso, toimiminen sivutoimisesti ja epävarmuus yritystoiminnan jatkuvuudesta alentavat näiden yritysten kehittämis- ja kasvuhaluja. Kun yritykset joutuvat kohtaamaan maaseudun muutoksesta ja matkailun kilpailutilanteen kiristymisestä johtuvia muutospaineita, alhainen kehittymishalu heikentää yritysten kilpailukykyä. Nuoremman polven maaseutumatkailuyrittäjillä näyttää kuitenkin olevan lisääntyvässä määrin halua yhteistyöhön, uusien palvelujen ja oman osaamisen kehittämiseen, sekä valmiutta palkata perheen ulkopuolistakin työvoimaa. Näiden yrittäjien kilpailukyky muuttuvassa toimintaympäristössä on selkeästi parempi.

Yhteistyö on pienille maaseutumatkailuyrityksille elinehto, koska matkailijat haluavat kokonaisvaltaisen palvelupaketin, jossa majoitus, ruokailut ja ohjelmapalvelut ovat kunnossa. Tällainen paketti on mahdollista rakentaa vain yritysten yhteistyöllä, mikä vaatii keskinäistä luottamusta ja toimintatapaa, jossa kaikki osapuolet voittavat.

Pienet yrittäjät näkevät myös mm. hiljaisuuteen, lepoon ja rauhoittumiseen liittyvän hyvinvointi- ja wellness-matkailun kehittämisen luontevana mahdollisuutena maaseutuyrityksille. Teema on kuitenkin vielä hahmottumaton ja vaatisi kehittämispanostusta, joka liittyy tuotteistamiseen, markkinointiin ja palvelujen kokoamiseen. Pienillä maaseutumatkailuyrityksillä näyttäisi olevan sijansa Kainuun matkailussa. Yrittäjiltä kuitenkin vaaditaan valmiutta kehittää osaamistaan, palvelujaan ja tuotteitaan, sekä toimia yhteistyössä toisten yrittäjien ja matkailun muiden toimijoiden kanssa. Vastaavasti matkailun kehittäjätahoilta vaaditaan ymmärrystä näiden yritysten toimintatapoja kohtaan.

Maaseutumatkailuyrittäjiltä vaaditaan yhä enemmän matkailun substanssiosaamista, yrittäjäosaamista, erikoistuneita ohjelmapalveluja ja toisaalta kokonaisvaltaista palvelua. Matkailun pyörittäminen sivubisneksenä maatilan ohella käy siten yhä vaikeammaksi. Tästä näyttäisi seuraavan se, että maaseutumatkailuyritysten tulevaisuus jakaantuu kahteen mahdolliseen tulevaisuudenkuvaan.

Ensimmäisen ”hitaan luopumisen vision” mukaan maaseutumatkailuyritykset jatkavat pienimuotoisena monialaista toimintaa, usein maatilan rinnalla. Toimintamalleja ei nykyisestä muuteta ja yrityksen kannattavuus pysyy alhaisena. Tästä todennäköisesti seuraa se, että nuoret eivät pidä maaseutumatkailuyrittäjyyttä kiinnostavana tulevaisuudennäkymänä, ja yritykset eivät saa jatkajia nykyisten yrittäjien luopuessa eläkeikään tullessaan.

Toisen ”uuden alun vision” mukaan kehitystä ja kasvua hakevat maaseutumatkailuyrittäjät panostavat matkailuun täysipainoisesti. He hakeutuvat aktiivisesti yhteistyöhön muiden maaseutuyritysten kanssa ja pystyvät yhdessä rakentamaan toimivia palvelupaketteja. He hakeutuvat myös mukaan matkailuorganisaatioiden toimintaan ja pääsevät vaikuttamaan yleiseen matkailun kehitykseen ja maaseutumatkailun arvostuksen kasvuun osana alueen matkailua.

Todennäköistä on, että kumpikaan mainituista visioista ei tule toteutumaan sellaisenaan, vaan osa yrittäjistä jatkaa pienimuotoista toimintaa, monialaisena ja alhaisella kannattavuustasolla. Näilläkin yrityksillä on kuitenkin suuri arvo maaseudun elävänä pysymisessä, sillä yrittäjät työllistävät itsensä, ja usein myös perheenjäseniään, ja mahdollistavat siten perheen asumisen maaseutualueella. Toivottavaa kuitenkin on, että yhä useammat maaseutumatkailuyritykset lähtevät kehittämään toimintaansa ”uuden alun vision” suuntaan.

Maaseutumatkailuyrittäjyyttä ei Kainuun matkailun kehittämisessä korosteta tai tuoda esille. Esimerkiksi Kainuun maakuntaohjelman matkailua käsittelevässä osiossa (2006) maaseutumatkailua ei juurikaan huomioida. Mikäli luontoa, hiljaisuutta ja rauhaa tuodaan jatkossakin vahvimpina vetovoimatekijöinä esille, olisi maaseutumatkailuyrittäjyyden painoarvoa matkailun kehittämisessä ja markkinoinnissa syytä lisätä.

Kainuun matkailun valttina voi toimia myös alueen matkailutarjonnan monipuolisuus. Kainuussa matkailija voi nauttia kaupunki- ja maaseutulomailusta yhdistämällä samaan matkaan korkeatasoisen kulttuuritarjonnan ja omaehtoisen mökkilomailun. Alueella on myös hyvät mahdollisuudet liikunnalliseen lomailuun omaehtoisesti luonnossa liikkuen ja käyttäen matkailukeskusten tarjoamia palveluja. Näiden lisäksi on mahdollista harrastaa kalastusta, metsästystä, marjastusta jne. Myös hyvinvointimatkailuun liittyviä matkailupaketteja voidaan rakentaa yhdistäen matkailukeskusten tarjontaa ja pienten maaseutuyritysten palveluja.

Maaseutumatkailuyrittäjien tukemiseen liittyvissä kehitys- ja koulutushankkeissa tulisikin tiedostaa tarpeiden eriytyminen. Pienten maaseutumatkailuyritysten yrittäjillä ja matkailualan kehittäjätahoilla on varsin erilaiset näkemykset näiden yritysten kehittymisen edellytyksistä ja mahdollisuuksista. Tämä johtunee pitkälti siitä, etteivät pienyrittäjät ja kehittäjätahot keskustele samoilla foorumeilla.

Yritysten kehittämiseen tähtäävässä projekti- ja hanketoiminnassa on jo pitkään korostunut keskittyminen kasvuhakuisiin yrityksiin, koska kasvuhakuisiin yrityksiin keskittymällä saadaan nopeammin aikaan ”kovia tuloksia”, kuten yritysten liikevaihdon ja henkilöstömäärän kasvua. Aluekehityksen näkökulmasta ei pitäisi kuitenkaan unohtaa yrityksiä, jotka pyrkivät säilyttämään asemansa ja toimivat kannattavuuden rajoilla. Nämäkin yritykset ovat maaseutualueiden tärkeitä tukipilareita tilanteessa, jossa maatalouden työllistävyys on pienentynyt. Maaseudun pienet yritykset ovat myös usein halukkaita tarttumaan kasvun mahdollisuuteen, mikäli se ei vaadi heiltä liian suureksi katsottua riskiä. Panostamalla pienten yritysten osaamiseen niin, että yritysten näkemys matkailualasta ja uusista liiketoimintamahdollisuuksista kasvaa, voidaan parantaa näiden yritysten kykyä tunnistaa kasvun mahdollisuuksia.

Maaseutumatkailuyrittäjien korkea ikärakenne aiheuttaa sen, että yrittäjäpolvenvaihdokset ovat todella ajankohtaisia. Kainuussakin tulee lähiaikoina miettiä, miten näihin liittyviä kynnyksiä saataisiin alennettua. Taloudellisiin ja juridisiin haasteisiin löytyy tarvittaessa helpommin apua, sen sijaan luopujan ja jatkajan henkisiin kynnyksiin ei perinteisillä neuvontamalleilla pystytä apua tarjoamaan. Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon OSUVA-toiminnan malli ovat esimerkkejä, joiden soveltuvuutta Kainuun alueelle kannattaisi pohtia.

Suomen aluerakenne 2040

Mikkonen Kauko, Wuori Olli (2006). Suomen aluerakenne vuonna 2040. Esitutkimusraportti. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 133. Vaasa.

Esiselvitys perustuu aluerakenteen järjestymistä ja toimintaa koskevaan tutkimustraditioon. Selvityksen tavoitteena on kvantitatiivisen menetelmän kehittäminen maamme aluerakenteen ennustamiseksi. Esitutkimus on luonteeltaan metodinen kokeilu, jonka avulla parannetaan nykyisin aluetutkimuksessa harvoin käytettyjen ja tunnettujen menetelmien hallintaa.

Tutkimus kohdistuu seutukuntiin (77), joiden keskusvoimakkuutta tarkastellaan kolmen indikaattorin avulla (vähittäiskaupan liikevaihto, palvelutoimipaikkojen määrä ja alueen bruttokansantuote). Vuoden 2040 keskusvoimakkuuksia ennustetaan regressiomallien avulla, joissa selittävinä muuttujina ovat seutukuntien nykyiset väestömäärät ja seutukunnan keskuspaikkakunnan etäisyys lähimmästä samalla tasolla toimivasta kilpailevasta keskuksesta. Vaihtoehtoinen menetelmä on ns. potentiaalimalli, jota sovelletaan joulukuussa 2006 valmistuvassa jatkotutkimuksessa.

Esiselvityksessä seutukunnat luokiteltiin kuuteen luokkaan kahden indikaattorin perusteella. Keskusluokille II–IV rajattiin teoreettiset vaikutusalueet ns. Goodlundin menetelmällä. Keskusvoimakkuudeltaan suurimpien seutukuntien vaikutusalueet vuonna 2040 esitetään kolmella kartalla. Jatkotutkimuksessa on tarkoitus kehittää vaikutusalueiden rajaamiseen tarkoitettua kartografista menetelmää. Kehitetyllä menetelmällä on mahdollista ennustaa vaikutusalueiden muodostumista. Väestöennusteeseen perustuva ennustemalli toimii hyvin pääosalle seutukunnista.

YHTEENVETO VALVONNAN PÄÄTULOKSISTA

Julkisen talouden liikkumavaran vaihtoehdot

Suomella on tällä hetkellä hyvä kilpailukyky ja vahva julkinen talous, mikä luo edellytykset lähivuosien taloudelliselle kasvulle. Talouspoliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa voidaan vaihtoehtoisten skenaarioiden avulla varautua epävarmuuteen ja saada talouden perustekijöistä johtuvat kehitysmahdollisuudet parempaan hallintaan. Tästä syystä talouspoliittisen keskustelun tueksi on tuotu esiin kolme erilaista vaihtoehtoa, joiden avulla voidaan arvioida julkisen talouden kestävyyttä ja menopaineita.

Eläkemenojen kasvu riippuu eläkeläisten määrän kasvusta, mutta ei ole varmaa, että eläkeikäisen väestön hoivapalvelujen tarve kasvaa samassa suhteessa. Ikääntymiseen välittömästi liittyvien eläke- ja hoivamenojen nousupaine on kuitenkin tällä hetkellä arvioitu 3–7 %:ksi suhteessa bruttokansantuotteeseen. Menojen nousupaineeseen liittyy suurta epävarmuutta, mistä syystä aiheesta tarvitaan enemmän tutkimustietoa.

Hitaan talouskasvun uralle joutuminen aiheuttaisi julkiselle taloudelle vakavia ongelmia jo 5–6 vuoden päästä, koska väestön ikääntyminen supistaa työllisyyttä ja alkaa hidastaa talouskehitystä. Seurauksena olisi jatkuva julkisten menojen leikkaus tai veroasteen nostaminen tasolle, joka ei ole realistisesti toteutettavissa.

Suotuisa väestönkehitys ja työllisyysasteen nostaminen pohjoismaiselle tasolle ovat talouskasvun keskeisiä tekijöitä. Talouden kasvu edellyttää lisäksi, että työvoiman saatavuudesta huolehditaan. Tämä on mahdollista, jos syntyvyys nousee nykyisestä ja jos Suomeen suuntautuva työperäinen maahanmuutto lisääntyy. Avainasemassa ovat näitä tavoitteita tukeva maahanmuutto- ja perhepolitiikka sekä kasvupolitiikka, jolla rohkaistaan investointeja ja yrityksiä sijoittumaan Suomeen. Julkisen velan arvioidaan lähivuosina edelleen laskevan suhteessa kokonaistuotantoon, mutta pysyvän euromääräisesti lähes ennallaan (n. 65 mrd. € v. 2006). Korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä merkitsee valtiolle n. 580 milj. €:n lisärasitusta vuodessa. Velkaantumisen suuntana on valtion velan väheneminen ja kuntien velan kasvaminen.

Itä-Aasian kasvavat markkinat avautuvat myös hyvinvointipalvelujen viennille

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet paikan päällä suomalaisten Sendain kaupunkiin Japaniin perustaman ikääntyneiden hyvinvointipalvelukeskuksen (Sendai Finnish Wellbeing Center) toimintaa. Kun Finpron koordinoima hanke on saavuttanut suurta mielenkiintoa Japanissa, se voi toimia myös mallina nykyaikaisesta suomalaisesta vanhustenhuollosta ja hyvinvointipalvelujen vientiosaamisesta.

Suomen yritykset hakeutuvat Aasian alhaisen kustannustason maihin päästäkseen osallisiksi laajoista markkinoista. Samalla näiden maiden yritykset ovat säilyttäneet suuren osan tuotekehityksestä ja korkeaa osaamista edellyttävästä tuotannosta kotimaassaan. Kansainvälistyneet yritykset ovat myös menestyneet keskimäärin hyvin ja parantaneet kotimaidensa taloutta ja työllisyyttä erityisesti palveluelinkeinojen kehittymisen kautta.

Suomalaisten yritysten kansainvälistymisen ja vienninedistämisen ongelma Itä-Aasiassa on, etteivät suomalaiset yritykset tunne aasialaista hallinto- ja liiketoimintakulttuuria. Varsinkin pienille ja keskisuurille yrityksille on tuottanut vaikeuksia saada riittävästi tietoa aasialaisista toimintatavoista. Kun ulkoasiainhallinnon ulkomaanedustustoilla on merkittävä rooli kaupan esteiden ja rajoitusten poistamisessa sekä suomalaisten yritysten kansainvälistymisessä ja vienninedistämisessä, edellyttää näiden lisääntyvien tehtävien menestyksellinen hoitaminen ulkomaanedustoissa osaavaa ja riittävää henkilöstöä.

Alkavien yritysten ja uusien innovaatioiden julkiseen rahoitukseen enemmän riskinottoa

Julkinen yritysrahoitus on täyttänyt markkinapuutteen, johon yksityisiltä rahoitusmarkkinoilta ei ole saatavissa riittävää riskirahoitusta. Valtion ensisijainen tehtävä olisikin saada yksityiset rahoittajat kiinnostumaan alkuvaiheen yritystoiminnan rahoittamisesta. Tässä tulisi vakavasti harkita myös verokannusteiden käyttömahdollisuuksia.

Alkavaa ja innovatiivista yritystoimintaa tukevan julkisen yritysrahoitusjärjestelmän tavoitteista, toiminnan tuloksista tai eri organisaatioiden välisestä työnjaosta ei ole saatavissa selkeää kuvaa, koska rahoittajatahot toimivat eri periaatteilla. Yritysten on myös vaikea hahmottaa rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta, mistä syystä riskirahoituksen pirstaleisuus ja päällekkäisyydet tulisi poistaa.

Suomen menestyminen globaalissa kilpailussa nojaa korkeaan osaamiseen. Suuresta innovaatioiden määrästä huolimatta ei kuitenkaan synny riittävästi rahoituskelpoisia yrityshankkeita. Julkisten sijoittajien tulisi ottaa kantaakseen nykyistä enemmän rahoitusriskiä.

Työllisyyspolitiikan keskeiset tavoitteet ovat toteutumassa

Merkittävä osa hallituksen toimenpiteistä työllisyysasteen nostamiseksi ja työttömyyden vähentämiseksi on toteutettu poikkihallinnollisessa työllisyysohjelmassa. Talouskasvun seurauksena päästään lähelle tavoitetta 100 000 uudesta työpaikasta. Lähitulevaisuuden myönteisistä kehitysnäkymistä huolimatta 75 %:n työllisyysastetavoite on mahdollista saavuttaa vasta paljon asetettua tavoiteaikataulua myöhemmin.

Työttömyys on vähentynyt hitaasti voimakkaasta panostuksesta huolimatta. Hallituskauden aikana työttömyysaste on huhtikuusta 2003 elokuuhun 2006 laskenut kausitasoitettuna 1,3 prosenttiyksikköä. Alueellisia työttömyyseroja olisi kyettävä kaventamaan toteutunutta paremmin, mikä asettaa lisähaasteita aluepolitiikalle.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan uhkakuva edellyttää lisätoimia lähivuosina. Yksi keskeisimmistä Suomen kilpailukykyyn vaikuttavista kysymyksistä on se, miten saadaan työvoiman tarjonnan supistuessa tilalle uutta osaavaa työvoimaa.

Työvoiman osaamisen ja saatavuuden uhkakuva

Osaava työvoima on tärkeää yritysten kilpailukyvylle, julkisen talouden rahoitukselle ja maamme hyvinvoinnille. Suurten ikäluokkien siirtyessä pois työvoimasta saatavuusongelmat kasvavat entisestään. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimenpiteet ovat oikeansuuntaisia, kun niillä edistetään työperusteista muuttoa, hyödynnetään Suomen vetovoimatekijöitä ja parannetaan ulkomaisten työntekijöiden mahdollisuutta hakea työtä Suomesta. Työperäiseen maahanmuuttoon tulee panostaa riittävän ajoissa, jotta maahanmuuttajien sopeutuminen ja riittävän hyvän kielitaidon hankkiminen on mahdollista.

Kunnissa työvoiman ikääntyminen ja eläkkeelle jääminen lisäävät uuden työvoiman tarvetta terveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa ja etenkin vanhustenhuollossa. Vanhustyössä tarvitaan entistä enemmän erityisosaajia, koska potilaat ovat tulevaisuudessa iäkkäämpiä ja moniongelmaisia. Terveydenhuollon ja sosiaalialan houkuttelevuutta on parannettava kaikin mahdollisin keinoin. Koulutuksessa olevat puutteet tulee pikaisesti korjata.

Yksityisen sektorin työvoiman saatavuus on ongelmallisinta rakennus- ja teknologiateollisuudessa (esim. metalli- ja meriteollisuus). Monissa pienissä ja keskisuurissa yrityksissä työvoimapula estää jo nyt yrityksen kasvua ja kehittämistä. Työnvälityskäytäntöjä tulee tehostaa, rakennus- ja teknologiateollisuuden työnjohtokoulutusta ajanmukaistaa ja oikeanlaisten osaajien saatavuus turvata.

Rakennetyöttömyys on edelleen liian korkea

Suuri osa rakennetyöttömyyden piiriin laskettavista henkilöistä on hyvässä työiässä ja

omaa vähintään hyvän työkyvyn. Näin ollen osa työvoimavarannosta on jäänyt hyödyntämättä samalla, kun rakennetyöttömyydestä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle. Merkittävät kehittämishaasteet liittyvätkin mm. vaikeasti työllistettävien palvelu- ja tukiprosesseihin, heidän sijoitusmahdollisuuksiensa parantamiseen, tukityöllistämisen vaikuttavuuden lisäämiseen, alueellisten erojen kaventamiseen sekä työttömyyden hoidon julkisten menojen pienentämiseen.

Pitkäaikaistyöttömien joukossa on henkilöitä, joiden työllistäminen ei ole käytännössä mahdollista tehokkaillakaan toimenpiteillä työhallinnossa. Tämän vuoksi on tärkeää, että eläkemahdollisuuksien selvittämishanketta (ELMA) toteutetaan viivyttelemättä.

Pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyä on tehostettava myös siksi, että työllistymisen todennäköisyys laskee nopeasti työttömyyden pitkittyessä. Nopea työllistäminen edellyttää työttömyysjakson alkuun kohdentuva keinoja. Erityisen tärkeä kehittämishaaste on ehkäistä nuorten syrjäytymistä ja ajautumista pitkäaikaistyöttömyyteen.

Työvoimakoulutuksella parempia valmiuksia työelämään

Työvoimakoulutus ei ole kyennyt riittävästi vastaamaan työelämän muuttuneisiin tarpeisiin. Nykyistä joustavampien koulutusmallien edelleen kehittäminen on tärkeää. Oppisopimuskoulutuksen lisääminen sekä työvoimakoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen yhdistäminen ovat tärkeä koulutuksen vaihtoehto, koska työssä oppiminen on tehokkain tapa vaikuttaa työllistymiseen.

Työvoimakoulutuksen hankintajärjestelmä on hallinnollisesti raskas, hidas ja työläs. Yhteishankintakoulutuksen lisäämiseen ja onnistumiseen tarvitaan tiiviistä yhteistyötä työelämän kanssa. Vastuuta työvoimakoulutuksen tuloksellisuudesta tulisi siirtää myös oppilaitoksille. Työvoimakoulutuksen sisältöä tulee kehittää ja valvonnan voimavaroja lisätä.

Harmaan työvoiman käytön vähentäminen viranomaisten yhteisin ponnistuksin

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa korostuu yritys- ja tuotantotoimintaa säätelevän järjestelmän selväpiirteisyys, ymmärrettävyys ja läpinäkyvyys. Kotitalousvähennys on hyvä esimerkki siitä, kuinka markkinaehtoisten työpaikkojen luomisella on voitu vähentää harmaana tehtyä työtä. Harmaan työvoiman käyttöä voidaan vähentää myös ammattitaitoisen työvoiman lisäämisellä, työperäistä maahanmuuttoa lisäämällä ja ulkomaalaisten työlupakäytäntöä yksinkertaistamalla. Yritysten tilintarkastuksen laatu ja luotettavuus tulee myös taata siten, että se luo kestävän perustan harmaan talouden ja harmaan työvoiman käytön ennalta ehkäisylle.

Viranomaisyhteistyötä harmaan talouden torjumiseksi ja harmaan työvoiman käytön vähentämiseksi tulee tehostaa. Esimerkiksi ministeriöiden ja kansaneläkelaitoksen tulee yhdessä neuvotellen selvittää syyt siihen, miksi kansaneläkelaitos ei aina reagoi harmaata taloutta koskeviin viranomaisten ilmiantoihin. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön tulee selkeyttää alkoholilupien peruuttamispäätösten täytäntöönpanokieltoa koskevaa lainsäädäntöä.

Yliopistojen ulkopuolinen tutkimusrahoitus haastaa yliopistojärjestelmän

Yliopistotutkimuksen eri rahoitusmuodot eivät ole tällä hetkellä parhaassa mahdollisessa tasapainossa, koska ulkopuolinen rahoitus paikkaa opetuksen perusrahoituksen puutteita. Ulkopuolinen rahoitus myös suuntaa merkittävästi yliopistotutkimusta. Yliopistot ja tutkimuslaitokset eivät voi vastata julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisen haasteisiin tuloksellisesti ilman vakaalla rahoituspohjalla olevaa opetusta ja sellaista pitkäkestoista perustutkimusta, joka antaa nuorille tutkijoille laajan tietopohjan ja tieteellisen pätevyyden. Ulkopuolisen rahoituksen kasvava merkitys tietyn tutkimuksen jatkumiselle tai tutkimusalan ja

yksittäisen tutkijan uran kehittymiselle lisäävät paineita tutkimuksen tieteellisen luotettavuuden varmistamiselle ja tutkijanvapauden vaalimiselle.

Yliopistotutkimuksen rahoitusjärjestelmässä valtion rahaa kierrätetään yliopistoille kymmenien valtion organisaatioiden kautta kuten Suomen Akatemia, Tekes, ministeriöt, TE-keskukset jne. Vaikka tutkimushankkeiden kilpailutus lisännee tutkimustoiminnan tehokkuutta, se ylläpitää myös merkittävää byrokratiaa, joka liittyy mm. hankkeiden työlääseen ja monimuotoiseen hakemiseen, tilitykseen ja jälkikäteisvalvontaan. Keskeinen lähiajan kehittämistavoite onkin valtion ”kierrätysvaroin” rahoitettujen tutkimushankkeiden hallinnoinnin selkeyttäminen ja yhtenäistäminen.

Yliopistoissa on tarve kehittää uuden tutkimustiedon ja innovaatioiden kaupallista hyödyntämistä, mihin yliopistoilla on uuden korkeakoulujen keksintölain ja yliopistoyhtiöitä koskevan lainsäädännön myötä aiempaa paremmat lainsäädännölliset edellytykset. Yliopistojen taloudellisen autonomian lisääminen ja rahastotalouden salliminen kaikille yliopistoille on kannatettavaa, jotta eri alueilla toimivat yliopistot olisivat lähtökohtaisesti tasavertaisessa kilpailuasemassa. Eräiden yliopistojen taloudelliset erioikeudet mm. apteekkien pitoon ovat rahallisesti merkittäviä mutta ongelmallisia sekä yliopistojen tasavertaisuuden että apteekkien välisen aidon kilpailun kannalta. Tätä kilpailuasetelmaa valtiontilintarkastajat käsittelivät myös kertomuksessaan vuodelta 2003. Yliopistojen autonomiakeskustelujen yhteydessä on otettava kantaa näiden erioikeuksien hyväksyttävyyteen.

Ulkopuolisen rahoituksen lisääntyessä tutkijat joutuvat tasapainoilemaan jääviyssäännösten, hankintasäädösten ja erilaisten intressiristiriitoja sisältävien tilanteiden ristipaineessa. Tästä syystä yliopistoilla on oltava selkeät säännöt siitä, millä edellytyksillä ja ehdoilla tutkija voi käyttää yliopistojen tutkimusvälineitä ja muita resursseja oman innovaationsa kaupallistamiseen. Eturistiriitojen ehkäiseminen ohjeistuksella on aina verrattomasti helpompaa kuin ilmitulleiden tapausten hyvinkin ikävä jälkipuinti.

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoimintaan kohdistuu suuria odotuksia

Ammattikorkeakoulut ovat merkittävä lenkki siinä innovaatioiden kehittämisketjussa, jonka varaan kilpailukykymme nojautuu. Tutkimus ei kuitenkaan saa muodostua itsetarkoitukseksi, vaan sen pitää tukea opetusta ja kytkeytyä työelämän tarpeisiin.

Tutkimusrahoituksen väheneminen EU:n rakennerahastoista kohteleeammattikorkeakouluja hyvin eri tavalla riippuen ammattikorkeakoulun sijainnista. Opetusministeriön on seurattava rakennerahastovarojen vähenemisen vaikutuksia ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoimintaan ja huolehdittava resurssien riittävyydestä.

Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystoiminnan ohjeistusta ja valvontaa on parannettava ulkopuolisen rahoituksen lisääntyessä. Ensisijainen vastuu ohjeistuksen ja valvonnan riittävyydestä kuuluu ammattikorkeakouluille ja niiden ylläpitäjille. Hajanaisen ammattikorkeakouluverkon kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi vahvistaisi tutkimus- ja kehitystoimintaa ja edistäisi ammattikorkeakoulujen aluevaikuttavuutta. Kokoamisella ei kuitenkaan saa heikentää alueellisia työelämäyhteyksiä tai vieraannuttaa opiskelijoita tulevista työpaikoista.

Ammattiin opettamista parannettava

Toisen asteen ammattiopettajien koulutusta olisi tarjottava tasapuolisesti eri puolilla maata. Ammatillista opettajankoulutusta tarvitaan erityisesti Lapin läänissä ja ruotsinkielistä opettajankoulutusta Etelä-Suomessa pätevien opettajien saamiseksi.

Ammatilliseen opettajankoulutukseen pääseminen edellyttää korkeakoulututkinnon lisäksi työkokemusta siltä koulutusalalta, jonka opetustehtäviin hakija pyrkii. Opiskelijoita valittaessa on hakijan ammattitaito ja työelämän tuntemus otettava nykyistä paremmin huomioon tai opettajankoulutukseen tulee liittää opetettavan ammatin hallintaa vahvistava osuus. Kuitenkin joidenkin alojen osalta kelpoisuusvaatimusten tulisi mahdollistaa se, että henkilöt, joilla on vahva ammatillinen osaaminen, voisivat toimia ammatillisina opettajina.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen keskeyttää vuosittain n. 11 % opiskelijoista. Tästä syystä ammatillista erityisopettajakoulutusta on tarpeellista lisätä. On tärkeää, että opettajan opintoihin sisältyisi myös maahanmuuttajia koskeva osuus.

Yrittäjyysosaamiseen tarjolla runsaasti lyhytkestoisia tukipalveluja

Yrityksen perustamista harkitsevalle tai jo perustamisvaiheessa olevalle uudelle yrittäjälle on tarjolla runsaasti erisisältöisiä neuvonta-, koulutus- ja konsultointipalveluja, joista saa apua yrityksen perustamisen ongelmatilanteisiin. Palveluja tarjoavien julkisten organisaatioiden kiinnostus alkavia yrityksiä kohtaan on kuitenkin lyhytaikaista, sillä järjestelmällistä seurantaa ja jälkineuvontaa ei ole tarjolla.

Runsas palvelutarjonta sisältää päällekkäisyyksiä. Kilpailu samoista asiakkaista samanlaisilla tuotteilla on epätarkoituksenmukaista hankerahoituksen käyttöä, kun toimijoita on jo muutenkin kohtuullisen paljon. Koska alkaville yrittäjille tarjottavat palvelut ovat tärkeitä ja niitä tarvitaan jatkuvasti, pitäisi ne saada budjettirahoituksen piiriin. Esimerkiksi aluetason palveluiden tuotanto on ollut liikaa tilapäisluonteiseksi tarkoitetun EU-hankerahoituksen varassa.

Yrittäjyyskasvatuksen keskeinen tavoite on lisätä yrittäjyyden houkuttelevuutta yhtenä uravaihtoehtona. Varsinaista yrittäjyyteen liittyvää koulutusta on tarjolla sekä ammatillisessa koulutuksessa että korkeakoulutuksessa. Yrittäjyyskasvatuksen toteuttamismahdollisuudet tulee turvata huolehtimalla opettajien täydennyskoulutuksesta ja työelämätietojen päivityksestä, minkä lisäksi on tärkeää lisätä koulujen ja yritysten välistä yrittäjyyskasvatusyhteistyötä.

Hoitotakuun toteutuminen hidasta erityisaloilla

Hoitotakuu-uudistus on nopeuttanut hoitoon pääsyä, lisännyt terveyspalvelujen saatavuutta, lyhentänyt hoitojonoja ja kehittänyt toimintatapoja ja hoitoprosesseja. Hoitotakuun alkuvaiheessa on kuitenkin syntynyt ongelmia luotettavan seurantajärjestelmän rakentamisessa, koska hoitopalveluita tuottavien yksiköiden tietojärjestelmät ovat erilaisia ja tietosisällöt yhteen sopimattomia.

Hoitoon pääsy on edelleen vaikeaa tietyillä erikoisaloilla kuten ortopedia, kuulonhuolto sekä käsi- ja plastiikkakirurgia, suun terveydenhuollon ja mielenterveysongelmat. On tärkeää, että hoitotakuun edellyttämät erikoislääkäritarpeet selvitetään ja otetaan mukaan erikoislääkäreiden koulutusmääriä koskeviin esityksiin. Mielenterveyspotilaiden hoitoon pääsyn erityisongelmaksi on muodostunut se, ettei potilaille tehdä asianmukaisia hoito- ja kuntoutussuunnitelmia. Tämän seurauksena ei tunnisteta hoitotarpeita eikä suuri osa mielenterveyspotilaista pääse lainkaan erikoissairaanhoidon piiriin. Ongelman hoitamiseen tulee paneutua myös siksi, että mielenterveyspotilaiden joukossa on paljon lapsia ja nuoria.

Lastensuojelupalvelujen tarjonta on riittämätön ja vaihtoehtoisten erityispalvelujen kysyntä kasvaa

1990-luvun laman seuraukset näkyvät vielä avohuollon ongelmina ja lastensuojelutoimien ja huostaanottojen voimakkaana lisääntymisenä. Lastensuojelulain toimeenpanon puutteet edellyttävätkin valtion ohjauksen lisäämistä ja kuntatasolla lastensuojelun resurssien kasvattamista tarvetta vastaaviksi. Kun hoitamaton lastensuojelu tulee esiin vasta useiden vuosien viiveellä, on ongelmien hoitaminen jälkikäteen huomattavasti kalliimpaa kuin ehkäisevässä lastensuojelutyössä.

Lastensuojelutyön osaamisessa sekä palvelujen laadussa ja sisällössä on myös suuria vaihteluja maan eri osien välillä. Lastensuojelutyö on lähes koko maassa aliresursoitu ja monessa kunnassa ei ole yhtään pätevää sosiaalityöntekijää, mistä syystä pätevien sosiaalityöntekijöiden saatavuutta ja täydennyskoulutusta pitää parantaa. Lisäksi yksityisten lastensuojelulaitosten lupa- ja valvontakriteerejä tulee yhdenmukaistaa koko maassa, mikä edellyttää sekä kunnilta että lääninhallituksilta tarkempaa valvontaa.

Kuntien peruspalvelujärjestelmän leikkaukset aiheuttavat pidemmällä aikavälillä lisätarpeita erityispalvelujen tuottamiseen ja heijastuvat suoraan lastensuojelutarpeen kasvuun ja sijaishuollon lisääntymiseen. Joissakin tapauksissa huostaanotto on voitu tehdä liian myöhään. Sijaishuollon kehittämisessä on tärkeää palvelujen monipuolisuus ja perinteistä perhehoitoa tulee lisätä ja kehittää. Avohuolto vaatii oman kriteeristönsä, jossa määritellään kunnan avohuollon velvoitteet ja oikeudet. Myös kotipalvelun palauttaminen lapsiperheiden tueksi on tärkeää.

Laskennallinen valtionosuus ei velvoita kuntia käyttämään määrärahaa juuri lastensuojeluun, vaan kunta voi suunnata sen haluamallaan tavalla. Avohuollon kustannukset tuleekin ottaa huomioon valtionosuuskertoimessa, jottei huostaanottojen asema korostu avohuollon kustannuksella.

Lastensuojelutyössä toimivilla järjestöillä on tärkeä rooli julkisen palvelujärjestelmän täydentäjänä, kehittäjänä ja erityisryhmien tukijana. Järjestöjen asemaa ei pidä vaarantaa lainsäädännöllä tai verottajan tulkinnan muutoksilla. Hankinta- ja kilpailuttamislainsäädännössä pitää huomioida sosiaali- ja terveyspalvelujen erityisluonne. Myös sosiaali- ja terveyspalveluja merkittävällä tavalla rahoittavan Raha-automaattiyhdistyksen aseman säilyttämiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Erityiskysymys lasten asemasta vankilassa

Lain mukaan vanki voi ottaa pienen lapsensa mukaan vankilaan, jos se on lapsen edun mukaista. Laissa tarkoitettuun lapsen edun selvittämiseen ei kuitenkaan ole paneuduttu riittävästi. Lasten näkymättömyys vankilaorganisaatiossa on myös este heidän asemansa kehittämiseksi. Tällainen vuosikausia jatkunut tilanne ei ole hyväksyttävä. Uusi vankeuslaki asettaakin vankilaviranomaiset ja lastensuojeluviranomaiset vaativan tehtävän eteen, kun lapsen edun määrittely edellyttää heiltä uudenlaista viranomaisyhteistyötä. Vankeusajan suunnitelmassa tulee ottaa aiempaa paremmin huomioon vankilaan tulevan lapsen tarpeet osana omaa perhettään ja tehdä suunnitelmat siitä, miten vanhemmuutta aiotaan tukea vankilan oloissa. Tähän liittyen valtiontilintarkastajat ovat teettäneet erityisen Lapset vankilassa -selvityksen, jota oikeusministeriön tulisi toimialansa perusteella jatkaa.

Vanhustenhuollon voimavarat turvattava

Vanhustenhuollon keskeisiä tavoitteita ovat olleet laitospaikkojen vähentäminen, avopalvelujen kehittäminen ja vanhusten kotona asumisen tukeminen. Laitospaikkojen supistaminen on korvattu pääosin palveluasumisen lisäämisellä, mutta huonokuntoisia vanhuksia on hoitamassa liian vähän henkilöstöä eikä henkilöstön määrää ole pystytty lisäämään hoitotarpeiden kasvaessa.

Vanhusten avopalveluiden tarjonta on supistunut selvästi. Kodinhoitoavun kattavuus on laskenut lähes puoleen vuoden 1990 tasosta. Kotipalvelun sisällöt ovat kaventuneet ja ehkäisevä ja kuntouttava toiminta on heikentynyt. Suomi on jäänyt vanhuspalvelujen kattavuudessa jälkeen muista Pohjoismaista. Kehitys on erittäin huolestuttava.

Vaikka kotipalvelujen tarjontaa on pyritty tehostamaan ostopalveluilla ja palvelusetelin käyttöönotolla, ostopalvelujen saaminen on monilla paikkakunnilla ollut vaikeaa yksityisten palvelutuottajien puuttumisen vuoksi. Ostopalvelujen kasautuvat käyttömaksut haittaavat vähävaraisimpien vanhusten palvelua.

Omaishoidon tukilain käynnistämisessä on ilmennyt paljon puutteita, koska kunnat eivät ole korottaneet tukea odotetulla tavalla. Vanhusten omaishoidon tuen eriarvoisuutta voidaan poistaa parhaiten niin, että kuntien sijasta Kela maksaa omaishoidon tuen valtion varoista. Tuen maksamisen siirto Kelalle ei kuitenkaan poista kunnilta velvollisuutta omaishoidon suunnitteluun ja tukipalvelujen tuottamiseen.

Vanhustenhuollon henkilöstön määrä on riittämätön ja henkilöstö työskentelee jatkuvan kiireen ja stressin alaisena. Tämä vaikuttaa kielteisesti palvelujen laatuun, saatavuuteen ja uuden henkilöstön rekrytointiin. Kunnissa ja laitoksissa tulee ryhtyä määrätietoisiin toimenpiteisiin riittävän ja ammattitaitoisen henkilöstön saannin turvaamiseksi.

Vanhukset ovat asuinpaikastaan riippuen hyvin eriarvoisessa asemassa palveluiden saatavuuden ja laadun suhteen. Informaatio-ohjauksen keinoin ei ole eriarvoisuutta

kyetty poistamaan. Nykyinen tilanne ei ole myöskään perustuslain mukainen. Eriarvoisuuden poistamiseksi tulee harkita nykyistä tehokkaampien, esim. lainsääntöön perustuvien ohjauskeinojen käyttöönottoa.

Ostopalvelujen vuotuisissa kilpailutuksissa päätökset ovat perustuneet liikaa taloudellisiin perusteisiin. Sen sijaan palvelujen laatuun ja hoidon kokonaisuuteen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota eikä vanhusten ääntä ole kuultu tarpeeksi. Palveluja järjestettäessä tulee nykyistä paremmin ottaa huomioon vanhuksen koko elämäntilanne. Tämä edellyttää kunnissa eri sektoreiden nykyistä tiiviimpää yhteistyötä.

Kuluttajan asema kansainvälistyvillä markkinoilla

Kuluttajakaupan kansainvälistyminen edellyttää kuluttajilta uusien tietojen ja taitojen hallitsemista. Kuluttajaneuvonnan saatavuudessa ja laadussa on kuitenkin puutteita. Kansalaiset saavat neuvontapalveluja eriarvoisesti maan eri osissa, mikä heikentää kansalaisten oikeusturvaa. Toimimaton kuluttajaneuvonta rasittaa myös tarpeettomasti muita kuluttajaviranomaisia. Kuluttajaneuvonnan järjestämis- ja rahoitusvastuuta ollaan parhaillaan siirtämässä kunnilta valtiolle. Tässä yhteydessä on huolehdittava henkilökohtaisen kuluttajaneuvonnan kysynnän ja tarjonnan kohtaavuudesta.

Kuluttajaviranomaisilta puuttuu riittävät keinot tarttua markkinoilla esiintyviin epäkohtiin, koska markkinaoikeuskäsittely on liian hidas ja raskas. Valvontatyön toimintaedellytyksiä on parannettava lainsäädäntöä muuttamalla. EU:n sisämarkkinoilla kuluttajansuojan saaminen rajat ylittävässä kaupassa on edelleen haasteellinen tehtävä. Luottamuksen ylläpitämiseksi kuluttajansuojaa tulee parantaa mm. kansainvälistä viranomaisyhteistyötä tehostamalla. Lähtökohtaisesti kuluttajan tulee voida luottaa markkinoilla olevien kulutustavaroiden ja palvelujen turvallisuuteen.

Vesiensuojelutavoitteiden toteuttamiseen tasapuolisuutta

Suomessa vesiensuojelulla ja vesien tilalla on suuri taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys. Vesien tila ei ole kuitenkaan parantunut tavoitteiden mukaisesti, vaan useilla alueilla vesien tila on heikentynyt ihmistoiminnan johdosta. Vesiensuojelun merkittävimmät haasteet liittyvät hajakuormituksen vähentämiseen.

Kun valtion tukea on voitu myöntää epätarkoituksenmukaisesti samalle alueelle keskenään ristiriidassa oleviin toimenpiteisiin (esim. vesiensuojelu ja metsätalouden toimenpiteet), on maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriön selvitettävä perusteellisesti kyseiset ristiriitaisuudet.

Pistemäiset päästölähteet voivat paikallisesti edelleen kuormittaa merkittävästi vesiä, koska jäteveden käsittelyn riskitekijät sekä teollisuuden häiriö- ja onnettomuustilanteissa syntyvät päästöt ovat edelleen ongelma. Lyhytaikainen häiriö voi hetkessä mitätöidä pitkäjänteisellä ympäristönsuojelulla saavutetut tulokset.

Ympäristölupajärjestelmän toimivuudessa on edelleen merkittäviä ongelmia. Vesiensuojelussa haitallisten aineiden ja kalankasvatuksen vesistövaikutuksia on tarkkailtava. Lupajärjestelmän toimivuuden kannalta onkin tärkeää, että lupaehtojen toteutumista valvotaan nykyistä paremmin.

Suomen merialueiden huonontunut tila huolestuttaa. Öljykuljetusten kasvu lisää mm. Suomenlahdella selvästi onnettomuusriskiä. Vaikka Suomi on yksi parhaiten öljyvahinkojen torjuntaan varautuneista Itämeren maista, on öljyntorjuntavalmiutta tehostettava. Tärkeää on varmistaa, ettei onnettomuuden torjunnassa tarvittavan tiedon puute estä nopeiden ja tehokkaiden torjuntatoimien käynnistämistä. Ennaltaehkäisevä toiminta korostuu meriliikenteen ympäristöriskien hallinnassa. Kun kiinnijäämisriski laittomissa öljypäästöissä on lisäksi mahdollisimman korkea, tieto tuntuvista öljypäästömaksuista torjuu ennalta tahallisia päästöjä.

EY:n vesipuitedirektiivin tavoite vesien hyvästä tilasta v. 2015 on haasteellinen. Jos EU:n alueella hyväksyttyjen yhteisten peli-

sääntöjen toteuttamisessa onnistutaan, vesiensuojelun laiminlyömisellä ei pitäisi olla mahdollista hankkia ansiotonta kilpailuetua. Tärkeää on seurata, miten direktiivi pannaan toimeen muissa maissa. Suomen kilpailukyvyn kannalta on myös tärkeää, että vesiensuojelutoimenpiteiden kustannuksista, hyödyistä ja tuloksellisuudesta on käytettävissä huomattavasti nykyistä parempia tietoja. Eri kuormittajatahojen toimintaedellytysten turvaamisen kannalta on olennaista, että käytettävät vesiensuojelutoimet ovat oikeassa suhteessa saavutettaviin hyötyihin.