VALTIONEUVOSTON KANSLIA 5.11.2020

Alivaltiosihteeri
Timo Lankinen

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2021 taustamuistio

Selvitys- ja tutkimussuunnitelma on valmisteltu valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivassa työryhmässä (TEA -työryhmä) valtioneuvoston kanslian johdolla.

Selvitys- ja tutkimussuunnitelman teemoilla on kytkentä päätöksenteon tietotarpeisiin. Selvitys- ja tutkimusteemat on tunnistettu ministeriöissä ja lisäksi tunnistamisessa ja teemojen valmistelussa on hyödynnetty avointa yhteiskehittämistä.

Selvitys- ja tutkimussuunnitelma koostuu seuraavista painopisteistä ja niille valituista selvitys- ja tutkimusteemoista: 1) Kestävän talouden Suomi, 2) Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä asuntopolitiikka, 3) Suomi kokoaan suurempi maailmalla, 4) Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka, 5) Elinvoimainen Suomi, liikenneverkot ja maatalous, 6) Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi, 7) Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi, 8) Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi, 9) Ohjaustavat ja 10) Muut tietotarpeet.

Taustamuistiossa on kuvattu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman 2021 selvitys- ja tutkimusteemojen:

- Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen
- Käytettävissä oleva määräraha sekä toteutuksen aikajänne
- Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Teemakuvaukset

1. Kestävän talouden Suomi 5
1.1 Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa 5
1.2 Työn ja pääoman allokaation tehostaminen 8
1.3 Ilmastonmuutoksen kokonaistaloudelliset vaikutukset – julkinen talous 11
1.4 Intressivertailu kaivoslupaprosessin osana 15
2. Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä asuntopolitiikka 19
2.1 Biokaasun tuotannon ja käytön ympäristö- ja ilmastovaikutusten kartoitus ja kustannustehokkuuden arviointi 19
2.2 Vesienhoidon tilatavoitteet osana uusien hankkeiden vaikutusten arviointia 22
2.3 Uusien ydinenergiateknologioiden mahdollisuudet ja kehitystarpeet 25
2.4 Vetytalous – mahdollisuudet ja rajoitteet 29
2.5 Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarvio 31
2.6 Yhdyskuntajätevesien satunnaispäästöjen vesiensuojelullinen ja hygieeninen merkitys 35
2.7 Ympäristönsuojelun ennakointi EU:n nollapäästöstrategiaan kytkeytyvän vaikuttamisen tueksi 38
3. Suomi kokoaan suurempi maailmalla 41
3.1 Suurvaltojen taloudellisen ja teknologisen kilpailun vaikutukset Euroopalle ja Suomelle 41
3.2 Täydentävät laillisen maahanmuuton väylät kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille 44
3.3 Venäjän teknologiaosaaminen ja -politiikka 48
4. Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka 51
4.1 Oikeusvaltion tila ja kehitys Euroopassa Suomen näkökulmasta 51
4.2 Ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevien rangaistussäännösten soveltamiskäytännön arviointi 56
4.3 Osapuolten kokemukset lähisuhdeväkivallan sovittelusta ja sen vaikutuksista elämään ja väkivallan vähenemiseen 59
4.4 Tapahtumaketjut naisiin kohdistuvissa parisuhdesurmissa 63
4.5 Ulkomaisten lahjusrikosten todisteluvaatimusanalyysi ja kansainvälinen vertailu 66
4.6 Ankkuritoiminnan vaikuttavuuden arviointi 68
4.7 Vihapuheen tuottajat ja levittäjät 71
4.8 Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomistuksen valvontaa 74

5. Elinvoimainen Suomi, liikenneverkot ja maatalous 79
5.1 Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu kunnallisen itsehallinnon laajuudesta 79
5.2 Julkisten palvelujen kestävä digitalisaatio: ilmasto- ja ympäristövaikutukset 83
5.3 Mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa? 85
5.4 Liikenneinfrastruktuurihankkeiden rakentamisaikaiset vaikutukset työllisyyteen 89
5.5 Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen riskien jakaminen 91
5.6 Team Finland -verkoston vaikuttavuuden arviointi 95
5.7 Avaruustoiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus 98
5.8 Alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdolliset tulevaisuudet 102
6. Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi 106
6.1 Työvoimakoulutuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi 106
6.2 Työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointi 111
6.3 Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö ja tilapäinen työ sekä siirtymät kokoaikatyöhön 119
7. Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi 124
7.1 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten vaikutukset Suomessa 124
7.2 Tekoälyn mahdolliset syrjivät vaikutukset 128
7.3 Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma sosiaaliturvauudistukseen 131
7.4 Rakennusinvestointien ja hoitopaikkatarpeen arviointikriteereiden kehittäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa 133
7.5 Nuorten mielenterveys- ja päihdetyö sosiaalihuollossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnoilla 136
7.6 Lihavuuteen liittyvän stigman tunnistaminen ja keinot sen vähentämiseen 141
7.7 Lähisuhdeväkivallasta aiheutuvat kustannukset Suomessa 144
7.8 Vammaisten henkilöiden kokeman lähisuhdeväkivallan yleisyys ja palvelujen saatavuus 146
7.9 Terveydenhuollon palveluvalikoimaan ja priorisointiin liittyvät lainsäädännön uudistamisen ja kehittämisen tarpeet 149
7.10 YK:n vammaissopimus ja rakennetun ympäristön esteettömyys – Tulevaisuuden lainsäädäntö- ja ohjeistustarpeet 155
8. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi 158
8.1 Strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentin toiminnan ja vaikuttavuuden arviointi 158

8.2 Neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyökäytännöt ja palveluohjaus 164

8.3 Työelämään tutustumisjaksojen (TET-jaksot) toteutus, yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja saavutettavuus perusopetuksen aikana..... 168

8.4 Koulutusmarkkinat Suomessa..... 172

8.5 Korkeakoulujen opetus- ja tutkimushenkilöstön muuttuneet työnkuvat sekä työajan jakautuminen 175

8.6 Innovaatioekosysteemien vaikuttavuuden arviointi ja indikaattorit 178

1. Kestävän talouden Suomi

1.1 Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Keskustelua lentoliikenteen päästöjen hinnoittelusta ja taloudellisista ohjauskeinoista käydään eri foorumeilla. Nykyisin jo käytössä olevien päästöohjauskeinojen, kuten EU:n päästökauppajärjestelmän ja ICAO:n maailmanlaajuisen päästöhyvitysjärjestelmän (CORSIA-sopimus), lisäksi verotus nostetaan esille yhtenä vaihtoehtona. Usein tässä yhteydessä korostuu erityisesti lentoliikenteen muita liikennemuotoja kevyemmäksi koettu verokohtelu.

Suomessa ei ole käytössä lentolippuihin kohdistuvaa veroa eli niin sanottua lentolippu- tai lentomatkustajaveroa. Lisäksi kansainvälisistä sopimusvelvoitteista sekä energiaverodirektiivistä johtuen kansainvälisessä kaupallisessa lentoliikenteessä käytetyt polttoaineet ovat verottomia. Kansainväliset lennot ovat myös arvonlisäverottomia. Suomen sisäisillä lennoilla kaupallisen lentoliikenteen polttoaineet ovat verottomia ja kotimaan lentoihin sovelletaan henkilökuljetusten 10 %:n ALV-kantaa.

Lentoliikenteen vero-ohjauskeinot huomioidaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman mukaan lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi Suomi tukee päästökaupan laajentamista lentoliikenteen kaikkiin ilmastoon vaikuttaviin päästöihin. Vaihtoehtoisesti voidaan selvittää lentopolttoaineen veron tai lentomaksun käyttöönottamista EU:n laajuisesti. Hallitusohjelmaan sisältyy myös lentoliikenteen jakeluvelvoitetta koskeva kirjaus, jonka mukaan lentoliikenteessä tavoitellaan sekoitevelvoitteen avulla 30 prosentin osuutta kestäville biopolttoaineille vuonna 2030. Keväällä 2020 eduskunnalle saapui kansalaisaloite KAA 1/2020 vp, jossa ehdotetaan kansallisen lentolippuveron selvittämistä ja käyttöönottoa. Myös Euroopan komissio on ilmoittanut loppusyksystä 2019 julkaisemassaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa (COM (2019) 640 final) selvittävänsä lentoliikenteen polttoaineiden verotuskohtelua samassa yhteydessä, kun se valmistelee energiaverodirektiiviin muita muutoksia.

Kansainvälisesti ja EU-tasolla on saatavilla jonkin verran tutkimus- ja vertailutietoa lentoliikenteen vero-ohjauksesta ja sen vaikutuksista. Lisäksi eräissä EU-valtioissa käytössä olevien lentolippuverojen tehokkuudesta ja vaikutuksista on olemassa näitä valtioita koskevia selvityksiä ja tutkimustietoa. Erilaisten ohjauskeinojen roolia lentoliikenteen päästöjen vähentämisessä erityisesti Suomen osalta arvioidaan Liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemassa Fossiilittoman liikenteen tiekartta -työryhmässä. Työryhmän raportti on tarkoitus julkaista syksyllä 2020. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö arvioi lentoliikenteen jakeluvelvoitetta koskevan hallitusohjelman kirjauksen perusteella lentoliikenteen jakeluvelvoitteen mahdollisia toteutustapoja osana syksyllä 2020 käynnistyvää valmistelua.

Lentoliikenteen vero-ohjauskeinoja, niiden vaikutuksia sekä tehokkuutta suhteessa muihin lentoliikenteen taloudellisiin ohjauskeinoihin ei kuitenkaan Suomen näkökulmasta ole selvitetty tarkemmin. Jotta verotuksen roolista lentoliikenteen päästöohjauskeinona voidaan muodostaa tarkempi käsitys, tietopohjan laajentaminen aiheesta päätöksenteon pohjaksi on tärkeää. Tätä varten on tärkeää arvioida vero-ohjauskeinojen, kuten lentolippuveron ja polttoaineveron, tehokkuutta päästöohjauskeinona Suomessa sekä tunnistaa ja analysoida vero-ohjauskeinojen erityyppisiä vaikutuksia Suomen näkökulmasta.

Hankkeessa tulee analysoida lyhyesti keskeinen lentoliikenteen taloudellista ohjausta, erityisesti vero-ohjausta, koskeva taloustieteellinen kirjallisuus. Keskeinen tavoite hankkeessa on kuitenkin kvantitatiivisesti analysoida vero-ohjauksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta päästövähennystoimena. Hankkeessa on tarkoitus kuvata ja analysoida eri vero-ohjauskeinojen käyttäytymisvaikutus eli se, mikä vaikutus eri veroilla olisi niin Suomesta lähtevän, Suomen kautta tapahtuvan kuin kotimaan sisäisen lentoliikenteen kysyntään, tarjontaan ja päästöihin. Päästövaikutuksen osalta on analysoitava Suomen laskennallisten päästövaikutusten ohella myös vaikutukset globaaleihin päästöihin vähintään keskeisten vaikutuskanavien ja suuruusluokkien tasolla ottaen huomioon se, miten Suomen kautta tapahtuva kauttakulkuliikenne voisi muuttua.

Vero-ohjauksen kustannustehokkuuden arvioimiseksi on arvioitava vero-ohjauksen yhteiskunnalliset kustannukset ja vaikutukset julkiseen talouteen. Veroilla olisi vaikutus kotitalouksien ja yritysten kustannuksiin sekä lentoliikenneyhteyksiin ja ihmisten ja tavaroiden liikkuvuuteen niin Suomen sisäisesti kuin kansainvälisesti. Hankkeessa tulee tunnistaa näistä muutoksista aiheutuvat keskeiset taloudelliset vaikutuskanavat koko talouden tasolla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sen konkretisoimista, mitkä ovat keskeiset toimialat, johon vero vaikuttaisi ja minkä suuruisia tappioita vero voisi näille toimialoille aiheuttaa. Analyysissa tulee myös huomioida se, miten vero vaikuttaisi eri alueilla toimivien yritysten toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn.

Havaintojen pohjalta tulee muodostaa arvio verotuksen suhteesta muihin jo olemassa oleviin ja suunniteltuihin lentoliikenteen taloudellisiin ohjauskeinoihin, erityisesti EU:n päästökauppaan sekä hallitusohjelman kirjauksen mukaiseen lentoliikenteen jakeluvelvoitteeseen. Lisäksi hankkeessa on tärkeää huomioida lentoliikenteen kansainvälinen luonne ja sen tuomat mahdolliset erityispiirteet päästövähennyskeinoille. Selvityksessä on analysoitava, mikä vaikutus eri maissa käyttöönotettavilla lentoveroilla olisi kansainvälisiin kilpailukykyvaikutuksiin sekä päästövaikutuksiin.

Hankesuunnitelmasta tulee käydä mahdollisimman yksityiskohtaisesti ilmi, millä aineistoilla ja menetelmillä analyysit toteutettaisiin.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä olisivat vero-ohjauskeinojen vaikutukset lentämisen hintaan, määrään ja päästöihin?
  - Minkälainen käyttäytymisvaikutus vero-ohjauskeinoilla olisi? Mikä olisi vero-ohjauskeinojen vaikutus lentoliikenteen kysyntään ja tarjontaan?
  - Mikä olisi vero-ohjauskeinojen vaikutus Suomen laskennallisiin kasvihuonekaasupäästöihin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä? Mikä olisi vaikutus globaaleihin kasvihuonekaasupäästöihin?
- Minkälaisia vaikutuksia lentoliikenteen vero-ohjauskeinoilla, kuten lentolippuverolla ja polttoaineverolla, olisi Suomelle? Olisivatko vero-ohjauskeinot, kuten lentolippuvero ja polttoainevero, kustannustehokkaita ohjauskeinoja saavuttaa päästövähenemiä lentoliikenteessä?
  - Mikä olisi vero-ohjauskeinojen vaikutus maan sisäisiin ja kansainvälisiin liikenneyhteyksiin ja liikkuvuuteen?
  - Mitkä olisivat lentoliikenteen verotuksen keskeiset vaikutuskanavat Suomen talouteen ja mikä olisi näiden vaikutusten mittaluokka?
  - Mikä olisi vero-ohjauksen kustannustehokkuus päästövähennystoimena? Olisiko muilla taloudellisilla ohjauskeinoilla saavutettavissa päästövähenemiä kustannustehokkaammin?
- Mitä hyötyjä ja haittoja ohjauskeinojen kansainvälisellä koordinoinnilla olisi ohjauksen tehokkuuden ja vaikutuksien kannalta?
  - Millä tasolla ohjausvaikutus olisi tehokkainta?

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia hyödynnetään arvioitaessa verotuksen roolia ohjauskeinona lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi. Tavoitteena on saada päätöksenteon taustalle arvio vero-ohjauskeinojen tehokkuudesta ja erityyppisistä vaikutuksista Suomelle sekä kokonaiskuva verotuksen suhteesta muihin taloudellisiin ohjauskeinoihin.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti ja tiivistelmät suomeksi ja englanniksi.

1.2 Työn ja pääoman allokaation tehostaminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 5/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Elinkeinoelämä on rakennemuutostarpeiden edessä. Ilmastonmuutoksen torjunta vaatii siirtymistä puhtaaseen teknologiaan; tarvitaan investointeja, joilla nykyinen kasvihuonekaasuja aiheuttava tuotanto, jakelu ja kulutus voidaan korvata ympäristölle ystävällisemmillä tavoilla. Koneoppiminen ja 5G-laajakaista tarjoavat uusia mahdollisuuksia tuotantoon ja muuttavat kulutustottumuksia laajalti. Lisäksi koronapandemia on saattanut pysyvästi muuttaa kotitalouksien käyttäytymistä, elinkeinoelämän ja julkisen hallinnon toimintatapoja ja investointisuunnitelmia sekä arvoverkostojen järjestäytymistä, Suomessa ja globaalisti, mikä saattaa vahvistaa rakenteiden muutosten tarvetta.

Edellä kuvatut muutokset tarkoittavat sitä, että työn ja pääoman optimaalinen allokaatio toimialojen, yritysten, toimipaikkojen ja tehtävien välillä on tulevaisuudessa erilainen kuin nyt, saati ennen. Muutokset ovat olleet niin nopeita, että rakennemuutos ei ole välttämättä pysynyt mukana. Se tarkoittaa, että nykyisessä allokaatiossa saattaa esiintyä tehottomuutta.

Tuore kirjallisuus tarkastelee toimipaikkatason panoskäytön ja tuotannon tietojen avulla sitä, miten huono allokaatio (”misallocation”) heikentää kansantalouden ja sen toimialojen tuottavuutta, kannattavuutta ja palkkoja. Baily ym. (1992), Foster ym. (2008) ja Hsieh ja Klenow (2009) ovat esimerkkejä varhaisista tarkasteluista, joissa osoitettiin, miten työn ja pääoman parempi allokaatio kohentaisi tuottavuutta ja elintasoa. Mm. Hopenhayn (2014) ja Restuccia ja Rogerson (2013, 2017) tarjoavat katsaukset tästä kirjallisuudesta. Huonon allokaation syiksi on kirjallisuudessa esitetty mm. väärää sääntelyä (kuten kaavoitus ja teknologiavalintoihin vaikuttaminen), vero- ja tukipolitiikkaa, kilpailun puutetta sekä työ- ja pääomamarkkinoiden erilaisia kitkoja ja puutteita. Esimerkiksi Hsieh ja Moretti (2019) osoittivat, että huono maankäytön sääntely Yhdysvalloissa leikkasi potentiaalisesta talouskasvusta noin kolmanneksen vuosien 1964-2009 välisenä aikana. Davis ja Haltiwanger (2019) puolestaan esittävät näyttöä siitä, että nuorilla yrityksillä on ollut Yhdysvalloissa kasvavia vaikeuksia saada ulkoista rahoitusta, mikä on hidastanut uudelleen allokaatiota.

Suomessa ei ole vielä tehty tällaista tutkimusta, mutta Maliranta ja Määttänen (2015), Hyytinen ym. (2016) ja Nurmi ym. (2020) tarkastelevat vastaavia asetelmia.

Huono allokaatio korjautuu paremmaksi niin sanotun luovan tuhon mekanismin kautta. Siinä tehokkaat yritykset luovat uusia työpaikkoja ja uutta tuotantoa, ja samaan aikaan markkinoilta katoaa huonompia työpaikkoja ja vanhaa tuotantoa. Sujuva ja ripeä rakennemuutos vahvistaa tuottavuutta, työllisyyttä ja taloutta.

Hankkeessa tarkastellaan yritys- ja muiden rekisteritietojen avulla työn ja pääoman allokaation tehokkuutta Suomessa, mahdollisen tehottoman allokaation syitä sekä allokaation

tehostumisen esteitä ja pullonkauloja. Hankkeessa tuotetaan tieteellinen analyysi ja raportti allokaation tehokkuudesta sekä politiikkatoimien vaikutuksista allokaation tehokkuuteen ja rakennemuutoksen sujuvuuteen. Hankkeessa tuotetaan myös policy brief -tyyppinen yhteenveto politiikkasuosituksista.

Tutkimuskysymykset:

- Kuinka tehokas on työn ja pääoman allokaatio Suomessa?
- Kuinka paljon työn tuottavuus voisi kohentua paremmasta allokaatiosta?
- Mitkä tekijät vaikuttavat allokaation tehokkuuteen?
- Mitä pullonkauloja on estämässä allokaation tehostumista?
- Millaisilla politiikkatoimilla voitaisiin kohentaa allokaation tehokkuutta tai poistaa pullonkauloja?

Viitteet

Baily, M., C. Hulten & D. Campbell (1992) Productivity Dynamics in Manufacturing Plants. Brookings Papers on Economic Activity, vol. 23.

Davis, S. & J. Haltiwanger (2019) Dynamism Diminished: The Role of Housing Markets and Credit Conditions. NBER Working Paper No. 25466.

Foster, L., J. Haltiwanger & C. Syverson (2008) Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability? American Economic Review 98: 1.

Hopenhayn, H. (2014) Firms, Misallocation, and Aggregate Productivity: A Review. Annual Review of Economics 6, 735-770.

Hsieh, C.-T., & P. Klenow (2009) Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. The Quarterly Journal of Economics 124:4.

Hsieh, C.-T. & E. Moretti (2019) Housing Constraints and Spatial Misallocation. American Economic Journal: Macroeconomics 11:2, 1-39.

Hyytinen, A., P. Ilmakunnas & M. Maliranta (2016). Olley-Pakes Productivity Decomposition: Computation and Inference. Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society, 179.

Maliranta, M., & N. Määttänen (2015) An Augmented Static Olley-Pakes Productivity Decomposition with Entry and Exit: Measurement and Interpretation. Economica, 82, 1372-1416.

Nurmi, S., J. Vanhala & M. Virén (2020) The Life and Death of Zombies – Evidence from Government Subsidies to Firms. Bank of Finland Research Discussion Paper (8).

Restuccia, D. & R. Rogerson (2013) Misallocation and Productivity. Review of Economic Dynamics 16:1.

Restuccia, D. & R. Rogerson (2017) The Causes and Costs of Misallocation. Journal of Economic Perspectives 31:3.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan merkittävin tuottavuutta parantava tekijä on osaaminen ja teknologinen kehitys. Suomalaisten yritysten ja niiden työntekijöiden kannalta on olennaista kilpailukyvyn parantaminen niin, että otetaan laajasti huomioon työntekijöiden koulutus ja osaaminen, tuotekehitys ja investoinnit sekä työllistämiseen tähtäävät palvelut ja yrittäjyyteen kannustaminen.

Tuottavuus on viime kädessä keskeisin elintason tekijä. Tuottavuus vahvistuu sekä uuden teknologian käyttöönoton että panosten allokaation tehostumisen kautta. Käytännössä nämä tekijät kuitenkin kytkeytyvät toisiinsa niin, että nopea teknologinen kehitys kiihdyttää luovaa tuhoa. Erittely auttaa kuitenkin ymmärtämään paremmin, millaisilla politiikkakeinoilla tuottavuuden kasvua voidaan parhaiten edistää erilaisissa tilanteissa.

Yritysten T&K&I-panostuksia voidaan tukea rahallisesti yritystuilla tai reaalisesti lisäämällä osaavan T&K&I-henkilökunnan määrää koulutus-, tiede- ja maahanmuuttopolitiikalla. Yritysten omia kannusteita T&K&I-panostuksiin voidaan ainakin joissakin tilanteissa lisätä kilpailupolitiikan keinoin.

Toisaalta tuottavuuden kasvua voidaan kiihdyttää allokaation tehostumista synnyttävän rakennemuutoksen edistämisellä. Tähän kuuluu erilaisten kitkojen ja pullonkaulojen vähentäminen tai poistaminen. T&K&I-panostuksilla saatavat tuottavuusvaikutukset ovat usein hitaita ja epävarmoja. Sen sijaan rakennemuutoksen edistäminen voi olla tärkeä täydentävä ja nopeampi keino kansantalouden tuottavuuden vahvistamiseksi. Edistämällä työmarkkinoiden kohtaantoa niin, että työntekijät ja uudet työpaikat löytävät toisensa sujuvasti, voidaan edistää samalla sekä työllisyyttä että tuottavuutta

Hanke vaatii pitkäjänteistä tutkimusta ja paneutumista rekisteritietojen analyysiin talous- ja tilastotieteen moderneilla menetelmillä.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan tieteellinen analyysi ja raportti allokaation tehokkuudesta sekä politiikkatoimien vaikutuksista allokaation tehokkuuteen ja rakennemuutoksen sujuvuuteen. Tieteellinen raportti voi olla myös englanninkielinen. Hankkeessa tuotetaan myös suomenkielinen policy brief -tyyppinen yhteenveto politiikkasuosituksista.

1.3 Ilmastonmuutoksen kokonaistaloudelliset vaikutukset – julkinen talous

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €
Aikajänne: 06/2021 – 12/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ilmastonmuutos on keskeisimpiä pitkän aikavälin haasteitamme, joilla on merkittäviä sosio-ekonomisia vaikutuksia. Se vaikuttaa talouden rakenteisiin sekä palveluiden ja tavaroiden kysyntään ja tarjontaan. Tarjontapuolella vaikutukset näkyvät mm. maan ja luonnonvarojen sekä fyysisen pääoman käytön, tuottavuuden ja työvoiman määrän kehityksen kautta. Muutos vaikuttaa keskeisiin sektoreihin, kuten maa- ja metsätalous, energia, infrastruktuuri, turismi ja terveydenhuolto, mutta se koskee talouden kaikkia sektoreita vähintäänkin epäsuorasti. Vaikutukset talouden eri sektoreihin sekä väestöryhmiin voivat olla heterogeenisia ja intensiteetiltään erilaisia.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on arvioitu ilmastonmuutoksen taloudellisia vaikutuksia ja yleinen käsitys on, että vaikutukset ovat mittavia, jos muutosta ei pystytä hillitsemään. Lisäksi ilmastonmuutoksen feed back -vaikutukset ja vaikutusten epälineaarisuus lisäävät epävarmuutta vaikutusten suuruudesta ja voivat vahvistaa niitä. Näiden lisäksi tulee huomioida ilmastonmuutokseen sopeutumisesta aiheutuvat kustannukset. Vaikka ilmastonmuutoksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu kirjallisuudessa laajasti, on julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten arviointi jäänyt vähemmälle huomiolle kirjallisuudessa. Esimerkiksi OECD (2020) tarjoaa katsauksen tähän kansainväliseen tutkimukseen.

Väestön ikärakenteen muutoksen ohella ilmastonmuutoksella voidaan arvioida olevan merkittävä vaikutus julkisen talouden kestävyyteen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Julkisen talouden menopaineita voivat kasvattaa ilmastonmuutoksen aiheuttamista äkillisistä luonnonkatastrofeista koituvat kustannukset. Toisaalta ilmastonmuutos voi näkyä myös vähittäisenä muutoksena ympäristössä ja ilmastossa (esimerkiksi sään ääri-ilmiöiden yleistyminen), jolloin siihen ehditään sopeutua, mutta sen vaikutukset ovat pysyvämpiä. Vaikka ilmastonmuutoksen suorat taloudelliset vaikutukset voisivat olla Suomessa joissain erityistapauksissa jopa positiivisia, ovat epäsuorat maailmanlaajuiset heijastevaikutukset Suomelle mitä luultavimmin kielteisiä ja merkittäviä. Esimerkiksi heikko taloudellinen tilanne muualla maailmassa vähentää Suomen vientiä ja sitä kautta vaikuttaa haitallisesti kansantalouteen. Elinolojen heikkeneminen muualla taas voi lisätä lisää ilmastopakolaisuutta, joka voi kohdistua myös Suomeen.

Julkiseen talouteen vaikuttavat myös ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi suunnitellut politiikkatoimet ja kansainväliset sitoumukset. Suomi on sitoutunut EU:n vuotta 2030 koskeviin ilmasto- ja energiapoliittisiin tavoitteisiin ja saavuttamaan näihin EU-tavoitteisiin kytkeytyvät kansalliset päästövähennysvelvoitteensa, jotka koskevat niin kutsuttua päästökaupan ulkopuolista sektoria (taakanjakosektori) ja maankäyttösektoria. Ilmastovuosikertomuksen (2020) mukaan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa

(KAISU; YM 2017) esitetyt toimet on suunniteltu siten, että velvoite täytetään. Esitetyt toimet ovat kuitenkin joiltakin osin täsmentymättömiä ja toimeenpanon edetessä arviot lisätoimien tarpeesta voivat muuttua. Kustannustehokkuuden varmistamiseksi tarvitaan myös tietoa toimenpidekokonaisuuksien julkisen talouden vaikutusten mittaluokasta. Sama tarve koskee ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi suunniteltuja politiikkatoimia (ks. esim. MMM 2014 ja MMM 2019).

Tämän hankkeen tavoitteena on lisätä tietoa ilmastonmuutoksen sekä sen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi suunniteltavien politiikkatoimien vaikutuksista julkiseen talouteen. Tarkoituksena on tarkastella, mitä eri kautta ilmastonmuutos vaikuttaa julkiseen talouteen, sen riskeihin ja kestävyyteen.

Hankkeeseen liittyy sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista analyysia. Ilmastonmuutoksen talousvaikutusten arvioiminen käynnistyisi kvalitatiivisella analyysillä, jossa aiempaan kirjallisuuteen nojaten käydään läpi julkisen talouden kannalta merkityksellisiä vaikutuskanavia. Tässä käsiteltäisiin sekä ilmastonmuutoksen suoria vaikutuksia Suomeen että maailmantalouden kautta välittyviä vaikutuksia. Tämän tarkastelun perusteella hankkeessa rakennetaan kehikko, jossa ilmastonmuutoksen sekä sen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi suunniteltavien politiikkatoimien kokonaistaloudellisia vaikutuksia voidaan analysoida julkisen talouden näkökulmasta. Hankkeessa tarkastellaan pitkän aikavälin kestävyyttä huomioiden myös keskipitkän aikavälin vaikutukset (ml. riskit) ja toimet.[1]

Ilmastonmuutoksen vaikutusten arviointiin, kuten pitkän aikavälin ennustamiseen yleensä, liittyy huomattavaa epävarmuutta. Aiempaa tutkimustietoa on kuitenkin jo käytettävissä liittyen ilmastonmuutoksen vaikutuksiin eri toimialoilla (mm. Tuomenvirta ym. 2018). Hankkeessa rakennettavassa kehikossa tulee tarkastella eri oletuksiin perustuvia skenaarioita ja herkkyyslaskelmia, joiden avulla voidaan kuvata myös oletuksiin ja koko tarkasteluun liittyvää epävarmuutta. Kehikon vaikutusmekanismit ja niihin liittyvät oletukset tulisi kuvata läpinäkyvästi.

Hankkeen tutkimussuunnitelmassa tulee tarkentaa valittua menetelmällistä lähestymistapaa. Julkisen talouden vaikutuksia voitaisiin käsitellä esimerkiksi velkakestävyysanalyysin ja julkisen talouden painelaskelmien avulla. Hankkeessa tulee myös tarkastella menetelmään liittyviä haasteita ja perustella valittua menetelmällistä lähestymistapaa suhteessa muihin menetelmiin.

Kattavia kvantitatiivisia analyyseja ilmastonmuutoksen vaikutuksista julkiseen talouteen on melko niukasti. United States Office of Management and Budgetin (2016) raportti tarkastelee vaikutuksia viiden liittovaltion ohjelman kautta. CEPS ja ZEW (2010) raportti tarkastelee vaikutuksia ilmastonmuutokseen sopeutumisen kautta. Bank of England (2018) ja OBR (2019) ovat tarkastelleet ilmastonmuutoksen makrotaloudellisia ja julkistaloudellisia riskejä. EU:n komissio on myös käynnistänyt pohdinnan ilmastonmuutoksen vaikutuksista jul-

[1] Hankkeen analyysin aikajänteen tarkastelua voidaan täsmentää tutkimussuunnitelmassa ja yhdessä ohjausryhmän kanssa hankkeen käynnistymisen yhteydessä.

kisen talouden kestävyyteen. Suomen osalta julkisen talouden vaikutuksiin keskittyviä tutkimustuloksia ei ole aiemmin esitetty. Hankkeessa voidaan hyödyntää kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta ilmastonmuutoksen vaikutukset huomioivista kokonaistaloudellisista malleista, julkisen talouden vaikutuksia hahmottavista tutkimuksista ja selvityksistä sekä osin mm. aiempien ja meneillään olevien VN TEAS –hankkeiden tuloksia sekä muita suomalaisia tutkimuksia ilmastonmuutoksen talousvaikutuksista.

Tutkimuskysymykset:

- Miten ilmastonmuutos vaikuttaa julkisen talouden kestävyyteen ja riskeihin?
- Mitkä vaikutuskanavat, ml. globaalit vaikutukset, ovat julkisen talouden näkökulmasta Suomen kannalta keskeisimpiä?
- Mitkä ovat ilmastonmuutoksen julkisen talouden vaikutusten mallintamisen haasteet ja mikä menetelmällinen lähestymistapa tarjoaa parhaat mahdollisuudet mallintamiselle?
- Mikä on ilmastonmuutoksen ja sen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi suunniteltujen politiikkatoimien julkisen talouden vaikutusten suuruusluokka?

Viitteet

Bank of England (2018) Climate change and the macro-economy: a critical review. Bank of England Staff Working Paper No. 706. Batten, Sandra, January 2018.

Centre for European Policy Studies (CEPS) and Centre for European Economic Research (ZEW) (2010) The fiscal implications of climate change adaptation.

European Commission (2020) Debt Sustainability Monitor 2019.

Koljonen, T., Aakkula, J., Honkatukia, J., Soimakallio, S., Haakana, M., Hirvelä, H., Kilpeläinen, H., Kärkkäinen, L., Laitila, J., Lehti, A., Lehtonen, H., Maanavilja, L., Ollila, P., Siikavirta, H., Tuomainen, T. (2020) Hiilineutraali Suomi 2035 - Skenaariot ja vaikutusarviot. VTT Technology 366.

MMM (2014) Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2022. Valtioneuvoston periaatepäätös 20.11.2014.

MMM (2019) Kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelman 2022 toimeenpanon väliarviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:11.

OECD (2020) Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability – Scoping paper. Paper presented at the joint 3rd OECD Collaborative on Green Budgeting Expert Group meeting and 1st Workshop of the Coalition of Finance Ministers for Climate Action on Helsinki Principle Four, 16-17 March 2020.

Office for Budget Responsibility (2019) Fiscal Risks Report.

Tuomenvirta, H., Haavisto, R., Hildén, M., Lanki, T., Luhtala, S., Meriläinen, P., Mäkinen, K., Parjanne, A., Peltonen-Sainio, P., Pilli-Sihvola, K., Pöyry, J., Sorvali, J., Veijalainen, N.

(2018) Sää- ja ilmastoriskit Suomessa – kansallinen arvio. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 43/2018.

United States Office of Management and Budget (2016) Climate Change: the Fiscal Risks Facing the Federal Government.

TEM (2017) Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia, 4/2017.

YM (2017) Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 – Kohti ilmastoviisasta arkea. Ympäristöministeriön raportteja 21/2017.

YM (2020) Ilmastovuosikertomus 2020. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:17.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa tavoitellaan sekä sosiaalista, taloudellista ja ympäristön kestävyyttä. Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja julkisen talouden kestävyys ovat molemmat keskeisiä pitkän aikavälin haasteitamme. Hallitusohjelmassa on asetettu Suomelle kunnianhimoinen tavoite saavuttaa hiilineutraalisuus vuoteen 2035 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan monia politiikkatoimia ja julkisia sekä yksityisiä investointeja. Monista toimista on jo linjattu kansallisesti ja EU-tasolla. Samanaikaisesti hallitusohjelman tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä johdonmukaisesti niin, että ei ajauduta kestämättömän velkaantumisen uralle**.**

Ilmastonmuutoksella on merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Ilmastonmuutosta hillitsevien ja siihen sopeutumiseen tähtäävien politiikkatoimien sekä talouspolitiikan valmistelun kannalta on tärkeää saada tutkimustietoa siitä, mitä kautta ilmastonmuutos vaikuttaa julkisen talouden kestävyyteen ja riskeihin sekä miten politiikkatoimet vaikuttavat julkiseen talouteen. Tämä tukee julkisen talouden varautumista yhtäkkisiin shokkeihin sekä pidemmän aikavälin hitaampaan muutosprosessien ennakoimiseen.

Hankkeen tulokset tukevat talouspolitiikan valmistelua sekä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi toteutettujen toimien ja talouspolitiikan toimien yhteensovittamista. Mahdollisuuksien mukaan tuloksia ja hankkeessa kehitettyä mallikehikkoa hyödynnettäisiin julkisen talouden kestävyyden arvioinnissa ja kestävyyslaskelmien kehittämisessä valtioneuvostossa ja muualla.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan loppuraportti valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan käytännön mukaisesti. Tarkemmin raportoinnista voidaan sopia hankkeen käynnistämisen yhteydessä, mutta hankkeen etenemisestä tulee raportoida säännöllisesti ohjausryhmälle. Hankkeen keston ollessa yli vuoden on hyvä jakaa työtä osa-alueisiin, jolloin myös hankkeen edetessä voidaan tuottaa osaraportointia jo aiemmin valmistuvista hankkeen osa-alueista.

1.4 Intressivertailu kaivoslupaprosessin osana

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 1/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön teettämän kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta koskevassa selvityksessä (TEM 2019) nostettiin esiin se seikka, ettei kaivoslain mukaisissa lupaprosesseissa ole varsinaista intressivertailua, joskin tällaisia elementtejä kaivoslain mukaisesta lupaharkinnasta löytyy.

Nykyinen kaivoslain sääntely rakentuu oikeusharkinnan varaan ja lupaharkinnassa keskeiseksi tekijäksi muodostuu niin kutsuttujen ehdottomien esteiden tarkastelu. Selvityksen mukaan ”vesilaissa lupaharkinnan ydin on [- -] kaikki yleiset ja yksityiset edut kattavassa niin sanotussa intressivertailussa. [- -] Esimerkiksi kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen, kuten matkailun tai tuulivoimantuotannon, välistä vaikutusperusteista punnintaa ei kaivoslupamenettelyssä ehdottoman esteen ulkopuolella [- -] tapahdu.” Selvityksen mukaan vesilain kaltaiselle sääntelytavalle saattaisi kaivoslaissa olla ehdottoman esteen rinnalla sijansa.

Intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä on käsitelty myös talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 7/2020 vp) koskien kaivoslain muuttamista koskevaa kansalaisaloitetta (KAA 7/2019 vp). Kansalaisaloitteessa ehdotetaan intressivertailun käyttöönottoa osaksi kaivoslain mukaista lupaharkintaa. Ehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että lupia tulee myöntää vain, jos toiminnasta osoitetaan olevan enemmän hyötyä kuin haittaa ympäristön, ihmisten, elinkeinotoiminnan ja yhteiskunnan kannalta. Mietinnössään talousvaliokunta katsoo, että intressivertailun käyttöönotto olisi suuri periaatteellinen muutos lupaharkintaan, mutta valiokunta pitää perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönottoa kaivosluvan lupaharkinnassa.

Intressivertailua tai niin kutsuttua hyöty-/haittatarkastelua on esitetty keinona tarkastella lupaa hakevan toiminnan alueellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä ja haittoja. Hyötyinä tuodaan usein esiin syntyvät työpaikat ja toiminnan kerrannaisvaikutukset sekä yhteiskunnan raaka-ainetarve, johon kaivosten tuotannolla vastataan. Haittoina taasen on tunnistettu kaivostoiminnan ympäristövaikutukset, mahdolliset rajoitteet muille elinkeinoille, kaivostoiminnan vaikutukset muulle maankäytölle sekä toiminnan edellyttämää maa-alaa laajakantoisemmat vaikutukset. Kaivoslain mukaisen lupaprosessin osaksi on esitetty intressivertailua, jolloin lupaviranomainen arvioisi kaivostoiminnasta eri intresseille aiheutuvat vaikutukset ja niiden keskinäiset suhteet.

Lupaharkintaan merkittävästi vaikuttavan mekanismin mahdollinen käyttöönotto edellyttää huolellisia selvityksiä sen toimivuudesta ja selvityksiä siitä, millaisia vaikutuksia uudella, erilaisten intressien keskinäiseen punnintaan perustuvan luvan myöntämisen edellytyksellä

olisi. Tässä selvityksessä tulee tarkastella esimerkiksi sitä, miten koko raaka-aineisiin perustuva arvoketju voidaan tai tulisi huomioida intressivertailussa sekä miten mahdollisen kaivostoiminnan kerrannaisvaikutukset paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla on mahdollista ottaa vertailussa huomioon.

Hankkeessa tulee tarkastella tai selvittää

- intressivertailun oikeudellista sisältöä ja niitä tekijöitä, joita varsinkin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa viranomaisen olisi intressivertailua koskevassa harkinnassa otettava huomioon. Selvityksessä tulee lisäksi tarkastella tapoja, joilla erilaisia intressejä olisi mahdollista vertailla keskenään.
- vesilain mukaista lupaharkintaa koskevaa sääntelyä erityisesti sen sisältämän intressivertailun osalta ja arvioida kyseisen sääntelyn kokemusten valossa mekanismin sovellettavuutta ja toimivuutta kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa.
- verrokkimaiden luonnonvarasääntelyyn liittyviä lupamenettelysäännöksiä, eli tarkastella onko, ja jos niin millä tavoin, verrokkimaissa käytössä intressivertailuun liittyviä elementtejä osana paikallista lupaharkintaa. Intressivertailun rooli lupapäätöksen osana sekä käytännön toteutus ja toimivuus kiinnostavat erityisesti likeisten verrokkimaittemme, kuten Pohjoismaiden, osalta mutta kokemukset ja käytännöt myös muualta tuovat näkökulmia asiasta sen jatkokehittämistä silmällä pitäen.
- intressivertailuelementin liittämistä kaivoslain mukaisiin prosesseihin, ja arvioida tällaisen muutoksen
    - vaikutuksia viranomaistyöhön
    - edellyttämiä hakemukseen liitettäviä selvityksiä ja niiden tuottajatahoa tai -tahoja
    - tuomia muita muutoksia, myös itse lupaprosessiin.
    - lupaharkinnan ennakoitavuuden epävarmuutta lisääviä vaikutuksia. Selvityksessä tuleekin arvioida mahdollisen intressivertailun yhteensopivuus EU:n ja Kanadan väliseen kauppasopimukseen sisältyvän investointisuojan kanssa ja tarkastella ratkaisuvaihtoehtoja mahdollisen intressivertailun ja investointisuojan yhteensovittamiseksi.

Kaivostoiminta edellyttää tyypillisesti kaivoslain mukaisten lupien lisäksi myös eräiden muiden lakien mukaisia luparatkaisuja. Arvioitaessa kaivoslain lupaharkintasääntelyn tarkistamisen tarvetta, tulisi tarkastelussa kiinnittää huomiota myös muiden lakien lupaharkintasääntelyyn ja näiden muodostamaan kokonaisuuteen.

Selvityksessä tulee huomioida se, että samaan hankkeeseen saattaa kohdistua myös muusta lainsäädännöstä johtuvaa intressivertailua ja esittää tähän tarvittaessa toteuttamisratkaisuja, joilla moninkertainen työ voidaan välttää.

Hallitusohjelmassa ei edellytetä nimenomaisesti erillisen intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Hallitusohjelmassa todetaan, että suunnitellun kaivoksen ympäristövaikutukset on otettava huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi tietyt muut kirjaukset, mm. paikallisen hyväksyttävyyden, vaikutusmahdollisuuksien, kaavoituksen ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen osalta, pyrkivät yleisesti vastaamaan osin samoihin tavoitteisiin.

Tutkimuskysymykset:

- Mikä on intressivertailun oikeudellinen sisältö?
- Mitä tekijöitä viranomaisen tulisi intressivertailua koskevassa harkinnassa huomioida?
- Millaisilla eri tavoilla eri intressejä voidaan verrata keskenään?
- Vesilain sisältämän intressivertailun käytäntö ja kokemukset. Miten nämä käytännöt soveltuisivat kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan?
- Onko intressivertailu käytössä verrokkimaissa luonnonvarasääntelyssä? Minkälaisia kokemuksia on erityisesti Pohjoismaista ja muualta Euroopasta?
- Minkälaisia kokemuksia kaivostoimintaan kohdistuvasta intressivertailusta on?
- Miten intressivertailu voitaisiin sovittaa kaivostoiminnan lupaharkintaan?
- Mitä muutoksia intressivertailu toisi lupaprosessiin?
- Millaisia vaikutuksia tällaisen elementin lisääminen toisi viranomaistyöhön?
- Mitä sisällöllisiä lisävaatimuksia intressivertailu asettaisi lupahakemukselle, ja mikä tai mitkä tahot tarvittavia aineistoja tuottaisivat?
- Voiko intressivertailu ja sen lupaharkintaan tuoma epävarmuustekijä olla riski kauppasopimuksiin liittyvien investointisuojamekanismien kannalta, ja jos voi olla, miten intressivertailu ja investointisuoja olisivat yhteensovitettavissa riskin poistamiseksi?
- Miten yksittäisen kaivoshankkeen edellyttämiin eri lupaprosesseihin liittyvät intressivertailut olisi yhteensovitettavissa, jotta vältettäisiin moninkertaista intressivertailua?

Viitteet

KAA 7/2019 vp. Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi. 22.1.2019.

TaVM 7/2020 vp. Valiokunnan mietintö TaVM 7/2020 vp— KAA 7/2019 vp. 16.4.2020.

TEM (2019) Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 44/2019.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tietotarve perustuu kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta arvioivaan selvitykseen sekä talousvaliokunnan kaivoslain muuttamista koskevaan kansalaisaloitteeseen antamaan mietintöön.

Lisäksi hanke vastaa osaltaan useampaan hallitusohjelman kaivostoimintaan liittyvään kirjaukseen.

Hankkeen tuloksia hyödynnetään arvioitaessa mahdollisen intressivertailun käyttöönottoa osana kaivoslain mukaista lupaharkintaa. Lupaharkinnan perusteisiin liittyvän sääntelymuutoksen selvitystyötä jatketaan hankkeen tulosten pohjalta, eli selvitystä hyödynnetään työ- ja elinkeinoministeriössä jatkovalmistelun tausta-aineistona.

Raportointi:

Hankkeen tuloksena syntyy VN TEAS –ohjeistuksen mukainen loppuraportti, jonka yhteenveto julkaistaan myös englanninkielisenä aiheen kansainvälisen kiinnostavuuden vuoksi.

2. Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä asuntopolitiikka

2.1 Biokaasun tuotannon ja käytön ympäristö- ja ilmastovaikutusten kartoitus ja kustannustehokkuuden arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 12/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Biokaasun tuotanto ja käyttö nousevat tällä hetkellä ratkaisuiksi niin ilmastonmuutoskysymyksiin, ruokajärjestelmän kestävyyteen liittyviin kysymyksiin kuin moniin ympäristökysymyksiin. Biokaasu nähdään ratkaisuna moninaisiin haasteisiin ja siihen kohdistuu isoja odotuksia. Jotta näihin haasteisiin pystytään vastaamaan ja odotuksia lunastamaan, tarvitaan tutkittua tietoa biokaasutuotannon ekologisen ja taloudellisen kestävyyden varmistamiseksi. Tätä tietoa ei meillä tällä hetkellä ole.

Tammikuussa 2020 valmistuneessa hallitusohjelman mukaisessa kansallisessa biokaasuohjelmassa todetaan, että biokaasun tuotannon ja kulutuksen ympäristö- ja ilmastovaikutukset tulee kartoittaa ja toiminnan kustannustehokkuus erityisesti ilmastotoimena tulee arvioida (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020).

Kansallista tutkittua, mitattua ja tieteellisesti todistettua tietoa biokaasuprosessin ympäristö- ja ilmastovaikutuksista on olemassa vähän ja kansainvälisestikin sitä on erittäin huonosti saatavilla. Mittaustietoa tarvitaan erityisesti erilaisista biokaasulaitoksista sekä biokaasulaitoksen syötteiden ja mädätysjäännöksen varastoinnin, käsittelyn ja käytön päästöistä. Varastoinnin ohella myös lannoitekäytön levityksen päästöt voivat olla merkittävä osa biokaasuprosessin kokonaiskestävyyttä.

EU-lainsäädännön kestävyyskriteerien mukaan biokaasun tuotantoon tarkoitettujen maatalousperäisten raaka- aineiden tuotannossa on noudatettava käytäntöjä, jotka sopivat yhteen maan laadun ja maaperän orgaanisen hiilen suojelun kanssa. Myös tästä asiasta tarvitaan lisää sekä tutkimus- että mittaustietoa.

On erittäin tärkeää, että tuettavien biokaasuinvestointien/laitosten ympäristö- ja ilmastokestävyys varmistetaan, jotta ei tueta kestämättömiä toimintatapoja. Tutkimus- ja mittaustietoa parhaista toimintatavoista prosessin eri vaiheissa (ml. mädätysjäännöksen varastointi, käsittely ja käyttö) ja niiden ympäristö- ja ilmastovaikutuksista tarvitaan lisää, jotta kestävimmät ja vähäpäästöisimmät toimintatavat voidaan biokaasun koko tuotantoketjun suunnittelu-, toteutus- ja käyttövaiheessa ottaa huomioon.

Biokaasutoimijoille tulee saada selkeät ohjeet siitä, mitkä ovat kestävyyden kannalta parhaat toimintatavat koko prosessissa. Tässä tarkastelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että prosessissa noudatetaan EU-lainsäädännön mukaisia kestävyyskriteereitä ja kansallista lakia biopolttoaineista ja bionesteistä. Kansallista lakia päivitetään parhaillaan.

Jotta biokaasuun ja mädätteen prosessointiin ja käyttöön liittyvät ilmastovaikutukset voidaan ottaa huomioon kansallisessa ilmastopolitiikan suunnittelussa, kasvihuonekaasuinventaariossa sekä EU:lle ja kansainväliselle ilmastosopimukselle tehtävissä raportoinneissa, tulee käytössä olla tieteellisesti todennetut tiedot ja laskentaperiaatteet. Lisäksi näitä tietoja tarvitaan laskettaessa ja varmistettaessa, että biokaasuprosessi täyttää EU- lainsäädännön mukaiset kestävyyskriteerit.

Tutkimuskysymykset:

- Minkälaisia mitattuja ympäristö- ja ilmastovaikutuksia biokaasun koko tuotantoprosessilla on, ml. mädätteen prosessointi, varastointi ja käyttö?
- Minkälaisia ja kuinka suuria ilmastoon ja ilmanlaatuun vaikuttavia päästöjä syntyy ensisijaisesti maataloudesta peräisin olevia raaka-aineita käyttävissä biokaasulaitoksissa prosessin eri vaiheissa, ml. mädätteen prosessointi, varastointi ja käyttö?
- Minkälaisia vaikutuksia biokaasun raaka-aineena käytettävillä maatalousperäisillä jätteillä ja tähteillä on maan laatuun ja maaperän hiileen ja miten näitä vaikutuksia voitaisiin seurata?
- Mitkä ovat kestävimmät ja vähäpäästöisimmät toimintatavat biokaasun koko tuotantoketjun suunnittelu-, toteutus- ja käyttövaiheessa, jotka tulisi ottaa huomioon (ml. mädätteen jatkoprosessointivaihtoehdot)?
- Miten biokaasuprosessiin liittyvät ilmastopäästöt voidaan ottaa huomioon kansallisessa kasvihuonekaasuinventaariossa sekä EU:lle ja kansainväliselle ilmastosopimukselle toimitettavissa raporteissa?
- Mitkä ovat koko biokaasuprosessin kestävyyden (taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen näkökulma) kannalta kustannustehokkaimmat toimintatavat?

Viitteet ja lähteet

Euroopan parlamentti ja Euroopan neuvosto (2018) Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä. Annettu 11. päivänä joulukuuta 2018.

Kymäläinen M. & Pakarinen O. (toim.) (2015) Biokaasuteknologia. Raaka-aineet, prosessointi ja lopputuotteiden hyödyntäminen. Suomen Biokaasuyhdistys ry, Hämeen ammattikorkeakoulu.

Laki biopolttoaineista ja bionesteistä (393/2013)

Luonnonvarakeskus (2018) Opas kierrätyslannoitevalmisteiden tuottajille. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 37/2018

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020) Biokaasuohjelmaa valmistelevan työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:3.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa pyritään toimiin, jotta Suomi olisi hiilineutraali vuonna 2035. Biokaasun tuotanto ja käyttö on nostettu vahvasti esille ohjelmassa.

Hanke toteuttaa hallitusohjelman useita biokaasuun ja ravinteiden kierrätykseen liittyviä kirjauksia. Lisäksi hanke liittyy vahvasti Suomelle asetettujen ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseen, kansallisten ilmasto- ja ympäristöpoliittisten suunnitelmien, ohjelmien ja strategioiden valmisteluun ja erilaisiin virallisiin raportointeihin.

Raportointi:

Raportti mittaustuloksineen tulee toimittaa sekä suomen- että englanninkielisenä. Toimittajan tulee huomioida hankkeen budjetissa kieliversioiden aiheuttamat kustannukset. Lisäksi tulee toimittaa selkeä ohjeistus biokaasuprosessin ilmasto- ja ympäristökestävyyden kannalta parhaista ja kustannustehokkaimmista toimintatavoista.

2.2 Vesienhoidon tilatavoitteet osana uusien hankkeiden vaikutusten arviointia

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisen yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämerta niin, ettei pintavesien ja pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Suomenlahden osalta rannikkovesien tilatavoitteet kytkeytyvät myös HELCOMin Itämeren suojelun toimintaohjelmassa asetettuihin maakohtaisiin tavoitteisiin (ks. esim. Helcom 2020).

Vesien- ja merenhoidon lainsäädännön (Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä, VMHJL, 1299/2004) voimaantulon aikaan katsottiin, että vesienhoitosuunnitelmissa määritetty vesientila ja asetetut ympäristötavoitteet eivät ole sitovia yksittäisten hankkeiden toteutumisen kannalta, eikä VMHJL aiheuta suoria velvoitteita eikä taloudellisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille.

Tilanne on kuitenkin muuttunut Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun (ns. Weser-päätös, C-461/13) seurauksena (ks. Euroopan Unionin tuomioistuin 2015). Weser-päätöksen mukaan vesien- ja merenhoitolain mukaiset vesien hyvän tilan tavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia ja ympäristönsuojelulain mukaan luvanvarainen toiminta ei saisi heikentää tätä tavoitetta yhdenkään tila-arvioinnissa mukana olevan laatutekijän osalta. Weser-päätös korostaa lupaprosessia ja vesistövaikutusten arviointia ja sen luotettavuutta suhteessa vesimuodostuman tilaluokitteluun ja sen muutosherkkyyteen. Käytännössä tämä voi tarkoittaa lisätyömäärää ja -kustannuksia niin julkiselle kuin yksityiselle sektorille.

Julkisen sektorin työmäärä kasvaa sen takia, että vesien- ja merenhoidon suunnittelussa vesientilan ja siinä tapahtuvien muutosten arviointia on tarkennettava, sen luotettavuutta, yhdenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä parannettava.

Yritysten tulee ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaista lupaa hakiessaan arvioida aikaisempaa tarkemmin toimintansa vaikutukset vesientilan tavoitteeseen, ulotettava vaikutusten arviointi tilan määrittävien yksittäisten laatuelementtien tasolle sekä jossain tapauksissa otettava huomioon muu kuormitus, joka kohdistuu samaan vesistöön. Lupaprosessi ja siihen liittyvät arvioinnit ja mallinnukset ovat kalliita prosesseja yrityksille. Myös luvan käsittely, lupamääräysten asettaminen ja luvan myöntäminen lupaviranmaisen toimesta on aikaisempaa vaativampaa.

Tällä hetkellä on epävarmuutta vaikutusten arviointiin soveltuvien menetelmistä, niiden käytettävyydestä sekä siitä, millä laajuudella ja tarkkuudella toiminnan vaikutuksia vesien tilaan tulisi arvioida. Arvioita ei ole myöskään tehty siitä, miten uudet vaatimukset vaikuttavat hallinnon työmäärään tai toiminnanharjoittajien kustannuksiin ja miten kustannukset pysyisivät kohtuullisina.

Toiminnanharjoittajat toivoisivat viranomaisilta selkeämpiä linjauksia uusien luvitettavien hankkeiden vaikutusten arviointiin soveltuvista menetelmistä ja työkaluista. Vesien ekologinen tila-arvio on monimutkainen prosessi, jossa ekologinen tila-luokka lasketaan vesien tilan seuranta-aineistoista useiden eri alatekijöiden keskiarvona ottaen huomioon kaikkein huonoimmassa tilassa olevat alatekijät ja seuranta-aineistojen laaja-alaisuus ja ajantasaisuus. Sidosryhmien ja toiminnanharjoittajien on vaikea ymmärtää tilaluokittelua ja siihen sisältyvään asiantuntijatyöhön kohdistuu epäluottamusta viranomaista kohtaan.

Hankkeessa arvioidaan olemassa olevien vaikutusten arviointimenetelmien soveltuvuutta ja esitetään kehittämistarpeita niin velvoitetarkkailun sekä muun seurannan kuin vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi. Lisäksi hankkeessa arvioidaan tehtyjä tai käynnissä olevia lupahakemuksia ja niissä käytettyjä arviointityökaluja. Selvitysten perusteella hanke myös arvioi, mitä taloudellisia vaikutuksia aikaisempaa vaativammasta arvioinnista seuraa sekä tuottaa tietoa arvioinnin tekemiseksi ja siitä, miten tähän liittyvä työmäärä sekä taloudelliset vaikutukset pysyisivät kohtuullisina.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia vaikutustenarviointimenetelmiä, joilla arvioidaan luvanvaraisen toiminnan vaikutuksia vesientilan tavoitteeseen, on nykyisin käytössä? Mitä epävarmuuksia, vahvuuksia ja heikkouksia näihin menetelmiin liittyy?
- Minkälaisia uusia vaikutustenarviointimenetelmiä tulisi kehittää ja miten olemassa olevia menetelmiä tulisi kehittää
- Mitä hankkeen yhteydessä kerätyn tai muun tutkimustiedon perusteella voidaan sanoa siitä, mille tasolle (laajuus ja yksityiskohtaisuus) arviointi tulisi ulottaa?
- Miten vaikutusten arviointiin liittyvät vaatimukset vaikuttavat hallinnon ja toiminnanharjoittajien työmäärään sekä kustannuksiin ja miten nämä pysyisivät kohtuullisina?

Viitteet ja lähteitä

Euroopan Unionin tuomioistuin (2015) EUTI C-461/13. Unionin tuomioistuimen tuomio 1.7.2015. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v. Saksan valtio (ns. Weser-päätös).

Helcom (2020) Itämeren suojelun toimintaohjelma. Verkkosivu, viitattu 26.10.2020.

Valtion ympäristöhallinto (2020) Vaikuta vesiin. Verkkosivu, viitattu 26.10.2020.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitteena on luoda Suomesta sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävän kehityksen yhteiskunta vuoteen 2030 mennessä. Tavoite edellyttää panostuksia esimerkiksi biotalouteen, kotimaiseen ruoan tuotantoon, kalankasvatukseen sekä muuhun kalatalouteen, vähähiiliseen energiatuotantoon sekä siihen, että tuotanto- ja investointikustannukset pysyvät kilpailukykyisenä. Hallituksen tavoitteena on

myös tehostaa Itämeren ja vesiensuojelua vesien hyvän tilan saavuttamiseksi. Hanke tuottaa uutta tietoa ja ehdotuksia, joilla edistetään edellä mainittujen hallituksen tavoitteiden yhteensovittamista. Hankkeen tuloksia hyödynnetään vesien- ja merenhoitolain toimeenpanon tehostamisessa sekä bio- ja kalatalouden edistämisessä. Hanke tuottaa myös uutta tietoa, joka tukee toiminnanharjoittajien ja viranomaisten käytännön työtä.

Raportointi:

Hankkeesta tuotetaan loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti. Hanke järjestää viranomaisten, toiminnanharjoittajien ja muiden tahojen yhteisiä keskustelutilaisuuksia, joissa olemassa olevia arviointeja sekä kehittämisehdotuksia käydään läpi.

2.3 Uusien ydinenergiateknologioiden mahdollisuudet ja kehitystarpeet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 5/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

SMR (Small Modular Reactors) eli pienet modulaariset ja sarjavalmisteiset ydinvoimalaitokset ovat muuttamassa ydinenergian hyödyntämistä sähköntuotannossa hajautetun ja joustavamman tuotannon suuntaan mutta myös mahdollisuutena kaukolämmön, höyryn tai vedyn tuotantoon. Tämä muutos edellyttää muutoksia myös perinteiseen isoja voimalaitosyksiköitä palvelevaan ydinvoimalaitosten luvitukseen Suomessa. Kaupallisina ja sarjavalmisteisina yksikköinä toteutuessaan pienet reaktorit tuovat merkittävän mahdollisuuden hiilivapaaseen energiantuotantoon. Maailmanlaajuisesti tähän on kiinnostusta erityisesti rakennettaessa sähkö/lämpö-kapasiteettia etäisiin paikkoihin, ml. arktiset alueet sekä kehittyviin maihin rakennettaessa sähköntuotantoa, joka olisi mahdollisimman huoltovapaata. Saudi-Arabiassa ja Emiraateissa mielenkiinto SMR-teknologiaan kohdistuu juomaveden valmistukseen merivedestä sähköllä. Suomeen hankkeita on mahdollisesti odotettavissa vuosikymmenen puolivälissä siten, että ensimmäiset SMR-voimalaitokset voisivat olla käytössä ennen vuotta 2035, jolloin myös Suomen tavoite hiilineutraalista energiantuotannosta tulee täyttää. Pienillä lämmitysreaktoreilla olisi mahdollista saavuttaa suuri päästövähennys kohtuullisin kustannuksin ja toimitusvarmalla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ydinenergialain kokonaisarviointityöryhmä (REILA) päätyi kesällä 2020 suosittamaan ydinenergialain (YEL) kokonaisuudistusta, jota myös perustuslakivaliokunta on esittänyt jo useamman kerran lakiin liittyvissä hallituksen esitysten arvioinneissaan. Keskeinen asia tässä kokonaisuudistuksessa tulee olemaan Suomen luvitusjärjestelmä ja sen soveltuvuus tuleviin ydinenergian käytön tarpeisiin, ml. ydinjätehuolto, laitosten käytöstäpoisto ja uusien sekä uudentyyppisten (SMR) laitosten rakentaminen. REILA-raportissa (TEM 2020) ennakoitiin sekä laitospaikan että reaktorityypin ennakkohyväksyntöjen käyttöönoton tarpeellisuus, mutta tietopohja näiden määrittelyyn puuttuu. Ennakkohyväksynnät voivat liittyä SMR-laitosten osalta uudenlaisiin sijoituspaikkoihin, ydinaineiden hallintaketjuun tai modulaarisen teknologian rakentamiseen ja käyttöön.

Tietotarpeita uusien säännöksien laatimiseen ja viranomaistyön kehittämiseen liittyen esiintyy laajalti hallinnossa. TEM on vastuussa ydinenergialainsäädännön kehittämisestä ja siten myös ydinlaitosten päälupien valmistelusta valtioneuvostossa. Ympäristöministeriö (YM) on vastuussa luvitusta edeltävien ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen kehittämisestä, ja TEM toimii ydinlaitosten osalta myös YVA-hankkeiden yhteysviranomaisena.

Sisäministeriö (SM) osallistuu laitosten valmiussuunnitteluun ja turvajärjestelyihin. Säteilyturvakeskus (STUK) toimii Suomen ydinturvallisuusvalvonnasta vastaavana viranomaisena. STUK laatii ja ylläpitää omat säädöksensä (laaja YVL-ohjeisto) joilla on oltava suora kytkös lainsäädäntöön. Käytännössä STUK:lla on keskeinen rooli ydinlaitosten lupien myöntämisessä, sillä näihin tarvitaan aina STUK:in positiivinen turvallisuusarvio. STM vastaa STUK:n

tulosvalvonnasta ja säteilylain kehittämisestä. Oma kysymyksensä SMR-teknologian käyttöönotossa tulee olemaan ydinjätehuolto ja sen järjestäminen. Ydinlaitoksen luvanhaltija on velvollinen järjestämään ja varautumaan ydinjätehuoltoon YEL mukaisesti. Mikäli ydinenergian käyttö hajaantuu ja toimijoiden määrä kasvaa on koko kansallista järjestelmää sekä toiminnan valvontaa arvioita uudella tavalla. Tämä haastaa myös alan toimijat keskustelemaan erilaisista toimintamalleista.

Käytännössä SMR-hankkeiden alustavissa tarkasteluissa on todettu laajalti yhtäläisyyksiä nykyisin käytössä olevien ydinvoimalaitosten luvituksen kanssa. Toisaalta on tunnistettu myös monia eroavaisuuksia, jotka johtuvat nykyisten ydinlaitosten ja SMR-laitosten suuristakin eroista. Näitä ovat ensisijaisesti reaktoritehon ero sekä laitoksen turvallisuusjärjestelmien toteutus, mutta eroja tulee olemaan myös toimitusketjussa ja käyttötavassa sekä liiketoimintamalleissa.

TEM:n REILA-hankkeeseen (TEM 2020) pohjautuen tässä vaiheessa on tunnistettu kolme aihealuetta, joista on välttämätöntä saada lisää tutkimustietoa kansalliseen käyttöön mutta myös kansainvälistä kehitystä ja ratkaisuja arvioiden:

1. **Ydinlaitoksen sijoituspaikka.** SMR-laitoksia suunnitellaan lähemmäs asutusta ja yhteiskunnan muita toimintoja. Lämpöä tuottavat reaktorit olisi tuotava lähelle asutusta. Niiden luontainen turvallisuus (passivinen) tulisi osoittaa sekä laitoksen sisältä että ulkopuolelta vaikuttavia vaaroja vastaan. Sijoituspaikkojen määrä tulisi myös kasvamaan merkittävästi nykyisestä kahdesta toiminnassa olevasta ydinlaitospaikasta (Loviisa ja Olkiluoto) ja yhdestä hankevaiheessa olevasta (Hanhikivi).
2. **Ydinaineiden hallintaprosessi.** Ydinlaitoksen polttoaineketju eroaa nykylaitosten ja SMR-laitosten välillä merkittävästi. Polttoainetta tultaisiin varastoimaan ja käyttämään useammalla laitospaikalla; määrät olisivat suhteellisen pienet, mutta paikkoja olisi useita. Polttoaineiden vaihtoväli tulisi olemaan nykyisiä isoja laitoksia pidempi. Polttoaineet ovat sinänsä samantyyppisiä, mutta kooltaan skaalattuja. Käytetystä polttoaineesta huolehtiminen tulee ratkaista varastoinnista loppusijoitukseen. Jätteistä huolehtimiseksi tulisi valita kansallisesti sopiva malli, jota luvanhaltijat toteuttavat.
3. **Modulaarisen teknologian rakentaminen ja käyttö.** SMR-laitokset perustuvat modulaarisuuteen, sarjatuotannon hyödyntämiseen ja laitosten täydentämiseen moduulien kautta. SMR-laitoksia rakennetaan eri tavoin kuin nykyisin käytössä olevia ydinlaitoksia, koska ne voidaan rakentaa myös vaiheittain ja käyttäen jo hyväksyttyä teknologiaa ("pakettitalomalli"). Näin SMR-laitosten suunnittelu ja rakentaminen voivat erota merkittävästi nykymalleista. SMR-laitosten käyttötapa voi myös poiketa nykyisten isojen laitosten käytöstä suurestikin; käyttöön voi liittyä syklisyyttä, joka tukisi uusiutuvan ja hajautetun tuotannon kokonaisuutta, käyttö voi myös teoriassa perustua etäohjaukseen tai useita laitoksia voitaisiin käyttää samojen käyttö- ja huoltohenkilöstöjen kautta. Myös laitosten omistajana ja käyttäjänä saattaisivat olla eri tahot. Säädösten arvioinnissa tulisi siis arvioida myös mahdolliset erilaiset liiketoimintamallit. Kokonaisuudessaan tavoitteena olisi oltava tarkoituksenmukaiset

lupaprosessit, joissa ydinturvallisuuden, säteilyturvallisuuden ja turvajärjestelyjen valvonta toteutuisi riittävästi.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuskysymykset on jaoteltu tässä edellä kuvattujen aihealueiden mukaisesti. Kaikissa kysymyksissä on tuotettava vastaukset kansallisessa kontekstissa ja huomioitava kansainväliset käytännöt soveltuen.

1. Sijoituspaikkaan liittyvät kysymykset

- Millaisia ovat SMR-reaktoreiden turvajärjestelyt ja turvaetäisyydet ja miten ne määritetään ja miten turvaetäisyydet ja vaadittavat turvajärjestelmät eroavat nykyisistä sovelluksista?
- Minkälaisia mahdollisuuksia ja haittoja sisältyy ydinreaktorin sijoittamiseen maanpinnan alapuolelle, suunnittelun, rakentamisen, ydin- ja säteilyturvallisuuden, lainvastaisen toiminnan ehkäisyn ja ydinmateriaalivalvonnan kannalta?
- Miten toteutetaan tarvittavat kaavoitus-, YVA- ja myös mahdolliset SOVA-prosessit?

2. Ydinaineisiin liittyvät kysymykset

- Miten SMR-laitosten polttoainehankinta, varastointi ja ydinjätehuolto rakentuvat? Mitä muutostarpeita valvontaan ja säädöksiin liittyy? Miten ydinjätehuolto voisi kytkeytyä nykyisiin yritysten ratkaisuihin ja kansallisiin mahdollisuuksiin?
- Miten voidaan varmistua kansainvälisten ydinmateriaalivalvonnan vaatimusten toteutumisesta sekä miten ydinmateriaalivalvonta käytännössä hoidettaisiin ja miten tämän tulee näkyä säädöksissä?

3. Modulaarisen teknologian rakentaminen ja käyttö sekä käytön turvallisuus

- Minkälaiset teknologiat, rakentamistavat ja sijoituspaikat soveltuvat parhaiten Suomeen, jossa energiaa tuotetaan sähkönä, lämpönä sekä niiden yhteistuotantona? Miten näiden teknologioiden modulaarisuus ja kokoluokka tulisi ottaa huomioon lupavaatimuksissa, -järjestelmässä sekä valvonnassa?
- Millaiset tahot toteuttavat SMR-hankkeita Suomessa? Millaiset lupamenettelyt tulisi luoda, jotta eri teknologiat ja toteutustavat tulisi huomioitua? Miten varmistetaan, ettei valmiiksi suunniteltuja SMR-konsepteja jouduta suunnittelemaan uudelleen Suomessa erityisten luvitusvaatimusten ja käytäntöjen takia?
- Mitä menettelyjä muilla turvallisuuskriittisillä aloilla on käytössä laitteiden riittävän suorituskyvyn varmistamiseksi, ja miten näitä voitaisiin hyödyntää pienissä reaktoreissa? Tavoitteena tulisi olla hyödyntää laajasti markkinoilla olevaa laitekantaa ja välttää tarpeettoman kalliit erikoisvalmisteet.

- Minkäläisia mahdollisuuksia on toteuttaa passivisia turvallisuustoimintoja? Mikä on konvektiivisen painovoimaisen lämmönsiirron suorituskyky, luotettavuus ja rajoitukset reaktorisovelluksissa? Millaisia "turvallisia tiloja" on tarkoituksenmukaista määritellä häiriöiden/onnettomuuksien lopputiloiksi?

Viitteet

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020) Ydinlaitosten elinkaaren sääntelyn kehittäminen. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 43/2020, Energia ja ilmasto, 27.8.2020.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tietotarve kytkeytyy suoraan mahdollisten SMR-ratkaisujen ydinenergialain mukaiseen pääluvitukseen Suomessa. Lisäksi sillä pyritään selvittämään luvituksen ja tehtävien ympäristöselvitysten (SOVA, YVA) suhde SMR-tapauksissa. On myös mahdollista, että tuloksena on syötteitä ydinenergialain kokonaisuudistukseen.

Raportointi:

Loppuraportin lisäksi laaditaan väliraportti, jonka tulee valmistua lokakuussa 2021.

2.4 Vetytalous – mahdollisuudet ja rajoitteet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 2/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Vety on noussut parissa vuodessa keskeiseksi osaksi tulevaisuuden energia- ja ilmastokeskusteluja ja -skenaarioita. EU antoi heinäkuussa 2020 energiaintegraatiostrategian yhteydessä myös vetystrategian (European Commission 2020). Monessa EU-maassa on tekeillä erinäisiä vetyprojekteja ja -strategioita.

Vaihtelevan uusiutuvan sähköntuotannon, eli tuuli- ja aurinkovoiman, kasvavat osuudet vaativat ratkaisuja sähköverkon tasapainottamiseen. Samalla on konventionaalisia pyöriviä koneistoja, eli lähinnä hiilivoimaa, poistumassa markkinoilta ja sähkömarkkinat ovat vahvassa muutostilassa. Elektrolyysillä sähköllä tuotettu vety voi toimia ylimääräisen sähköenergian varastona ja esimerkiksi polttokennoilla voidaan tuottaa vedyllä sähköä verkkoon alhaisen tuotannon aikana.

Vetyä käytetään jo teollisuudessa, mutta sillä nähdään suuria päästövähennyspotentiaaleja mm. teräksen tuotannossa ja kemian teollisuudessa. Nykyään vety tehdään pääosin maakaasusta aiheuttaen CO2-päästöjä, mutta tekemällä vetyä vähäpäästöisellä tai lopulta päästöttömällä sähköllä elektrolyysillä saadaan CO2-päästöt poistettua.

Myös liikenteessä vedyllä ja polttokennoilla on erittäin suuri mahdollisuus. Vetyä voidaan käyttää suoraan tai siitä voidaan tehdä synteesillä hiilivetymolekyylejä kuten metaani, bensiini tai diesel. Tästä käytetään nimitystä Power-to-X. Päästötöntä sähköä käytetään vedyn tuottamiseen ja vetyä voidaan jatkaa erinäisiin synteettisiin hiilivetyihin. Nämä prosessit ovat varsin energiaintensiivisiä.

Vedyllä on potentiaalia mutta myös rajoitteita. Selvityksessä luodaan laaja kuva vetyteknologiaan ja sen tilaan. Lisäksi arvioidaan vedyn mahdollisuuksia ja rajoitteita.

Euroopassa ja globaalisti eletään vedyn osalta kiihkeää, hieman ylikierroksillakin käyvää keskustelua. Vedyn ja sen johdannaisten nähdään saavan suuren roolin tulevaisuuden energiasiirtimenä ja varastoijana. Pääosin ollaan tosin edelleen tutkimus- ja pilotointiasteella.

Tutkimuskysymykset:

- Mikä on vetyteknologian ja vetytalouden tilanne EU:n jäsenmaissa ja globaalisti nyt, vuonna 2025, 2030 ja sen jälkeen?
- Mitä skenaarioita vetytaloudelle Suomessa (-2040) voidaan esittää?
- Millaisia kustannusennusteita ja -arvioita vetyteknologiasta esitetään ja kuinka realistisia ne ovat?

- Mikä on vetytalouteen liittyvän liiketoiminnan ja saavutettavien päästövähenemien mahdollinen määrä Suomessa ja Euroopassa 2030 ja sen jälkeen?
- Mitä politiikkatoimia vetytalouteen on esitetty Euroopassa tai maailmalla?
- Mitkä ovat suomalaisen tutkimuksen ja teollisuuden vahvuudet ja mihin niiden tulisi keskittyä vetyteknologiassa?
- Mitkä ovat vedyn ja vetytalouden rajoitteet ja ongelmat?

Viitteet

European Commission (2020) A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 8.7.2020, COM(2020) 301 final.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tuloksia hyödynnetään valmisteltaessa kansallista energia- ja ilmastostrategiaa ja yleensäkin energiapolitiikkaa ja energiateknologiapolitiikkaa.

Raportointi:

Loppuraportti on tarpeellista kääntää myös englanniksi, sillä eri EU-jäsenmaiden vetystrategioiden ja -selvitysten kysyntä on suurta. Tarjoajien tulee varautua hankkeen budjettisuunnitelmassaan englanninkielisen käännöksen kustannuksiin.

2.5 Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarvio

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 03/2021 – 02/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hankkeessa tehdään vuosina 2014 - 2019 uudistetun ympäristönsuojelulain (527/2014) jälkiarviointi. Hanke tuottaa systemaattisesti kerättyyn ja analysoituun tietoon pohjautuvan näkemyksen lainuudistuksen toimivuudesta ja arvion eri uudistusvaiheiden vastaavuudesta niille asetettuihin tavoitteisiin. Hankkeen tavoitteena on muodostaa kuntakenttäkin huomioiden kokonaisnäkemys siitä, millaisia vaikutuksia ympäristönsuojelulain uudistuksella, mukaan lukien siinä toteutetuilla sujuvoittamistoimilla ja toimeenpanoa tukevilla toimilla, oli viranomaistoimintaan, asianosaisille ja muille toimijoille, valvontajärjestelmään sekä ympäristönsuojelun tasoon. Hankeen tarkoituksena ei sen sijaan ole tuottaa yleistä arviointia siitä, miten teollisuuspäästödirektiivin toimeenpano on toteutunut ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa.

Arvioinnin lopputuloksena on tarkoitus myös pohtia, kohdistuuko lakiin muita sen tarkoituksesta kumpuavia jatkokehittämistarpeita.

Ympäristönsuojelulaki on yksi keskeisimmistä ympäristönsuojelun säädöksistä ja tärkeä väline ympäristön hyvän tilan sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden turvaamiseksi. Lailla pyritään hallitsemaan pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista johtuvia ympäristövaikutuksia. Aikaisempia jälkikäteisarviointeja ei laista ole tehty.

Ympäristönsuojelulain uudistamishanke (YM038:00/2011) toteutettiin kolmivaiheisesti siten, että ensi vaiheessa tehtiin lain kokonaisuudistus (HE 214/2013 vp), johon sisältyi EU:n teollisuuspäästödirektiivin (2010/75/EU) toimeenpano, ja sitä täydensivät osittaisuudistukset 423/2015 (HE 257/2014 vp), 437/2017 (HE 8/2017 vp) ja 1166/2018 (HE 94/2018 vp) vaiheissa 2 ja 3. Uudistustyössä teetettiin lukuisia eri vaiheita pohjustavia ja tukevia selvityksiä, kuten esimerkiksi ns. pullonkaulaselvitys (Attila 2017) sekä kuultiin laajasti sidosryhmiä. Säädösmuutosten toimeenpanon yhteydessä annettiin ja toteutettiin lisäksi ohjeistusta ja koulutusta. Lain uudistushanke oli hallitusohjelmakirjauksista johtuen tiivistahtinen eikä sen aikana ollut mahdollisuuksia erikseen selvittää jo tehtyjen uudistustoimien konkreettisia vaikutuksia. Uudistushankkeen aikana teetettiin kuitenkin erillisselvityksiä, joiden kautta saatiin arvioita lupakäsittelyä koskevan sääntelyn mahdollisuuksista ja näissä esiintuotujen eri vaihtoehtojen mahdollisista vaikutuksista. Näitä asioita käsiteltiin muun muassa ympäristölupamenettelyn sujuvoittamista koskeneessa VN TEAS –hankkeessa (Rinne ym. 2017), kuulemista ja osallistumisoikeuden varaamista koskevassa selvityksessä (Mäenpää 2014) sekä asianosaisuutta ja valitusoikeutta selvittäneessä raportissa (Ekroos ym. 2017).

Tutkimuskysymykset:

1. **Ympäristönsuojelulain vuonna 2014 voimaantullut I -vaiheen uudistus, soveltamiskäytäntöön perustuva tarkastelu.** Tarkasteltavia kysymyksiä ovat ainakin seuraavat:
   - Tehostiko uusi laki ympäristönsuojelun lupamenettelyjä?
   - Tehostiko laki lupien suunnitelmallista valvontaa riskiperusteisuuden ja valvonnan maksullisuuden myötä?
   - Millaista on ollut YSL 80 ja 81 §:ien mukaisen uusiin BAT-päätelmiin perustuvan ympäristöluvan tarkistamismenettelyn toimivuus ja voidaanko menettelyihin liittyvää YSL 78 §:n mukaista lievempien päästöarvojen asettamista pitää saavutettavien ympäristöhyötyjen ja toisaalta säästyneiden kustannusten osalta tasapainoisena?
   - Huomioitiinko uudistuksessa riittävässä määrin merkittävät luonnonarvot turvetuotantoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa? Mikä ympäristövaikutus oli pienten turvetuotantoalueiden siirtämisellä lupamenettelyyn?
2. **Uudistuksen II -vaihe ja vuonna 2015 voimaantullut lainmuutos, soveltamiskäytäntöön perustuva tarkastelu**. Tarkasteltavia kysymyksiä ovat ainakin seuraavat:
   - Onko ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien yhteiskäsittelymahdollisuus (YSL 47 a §) ollut tarpeellinen ja saavutettiinko muutoksella sille asetetut tavoitteet?
   - Miten lupamääräysten tarkistamismenettelystä (YSL 71 §) luopuminen on tehostanut lupakäsittelyä ja toisaalta, miten se on vaikuttanut ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin?
3. **Lainuudistuksen III-vaihe ja 2017 sekä 2019 voimaantulleet muutokset, soveltamiskäytäntöön perustuva tarkastelu.** Tarkasteltavia kysymyksiä ovat ainakin seuraavat:

   Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin ja viranomaisiin sekä ympäristölupamenettelyyn voidaan vuoden 2017 uudistuksilla todeta olleen;
   - Luvanvaraisuusluettelon karsimisella
     - onko vaikutuksia erityisesti ympäristönsuojelun tasoon tai haitankärsijöiden asemaan?
   - Rekisteröintimenettelyn laajennuksella
     - onko betoniasema-asetuksesta (VNa kiinteän betoniaseman ja betonituotetehtaan ympäristönsuojeluvaatimuksista 858/2018) ja uudesta jakeluasema-asetuksesta (VNa nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien

ympäristönsuojeluvaatimuksista 314/2020) jo soveltamiskokemusta ja voidaanko toimialakohtaisten asetusten sanoa sujuvoittaneen menettelyä?

- Viranomaisneuvonnan täsmennyksillä
  - näkyvätkö vaikutukset esim. tiettyjen toimintojen lupakäsittelyn nopeutumisena?

Minkälaisia vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon, haitankärsijöiden asemaan, toiminnanharjoittajiin, viranomaisiin, ympäristöllisiin menettelyihin ja muutoksenhakutarpeeseen voidaan vuoden 2018 uudistuksella todeta olleen;

- Yleisen ilmoitusmenettelyn säätämisellä ja eläinsuojien siirtämisellä pääosin ilmoitusmenettelyyn sekä ilmoitusten osoittamisella kuntien ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltäväksi?
- Oliko eläinsuoja-asetuksesta (VNa ilmoituksenvaraisista eläinsuojista 138/2019) apua sujuvoittamisessa?

4. Kokoavat kysymykset hankkeen johtopäätösosiossa käsiteltäväksi

- Onko muiden ympäristöllisten lakien soveltamisessa vielä yhteensovittamishaasteita ympäristönsuojelulain kanssa?
- Mikä on kokonaisvaltainen arvio uudistushankkeesta, erityisesti toiminnan tehostumisen toteutumisen, osallisten oikeusturvan, ympäristöperusoikeuden toteutumisen ja ympäristönsuojelun tason säilymisen kannalta?
- Voidaanko arvioinnin perusteella osoittaa ympäristönsuojelulain kehitystarpeita jatkossa?

Viitteet

Attila, M. (2017) Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto. Ympäristöministeriön raportteja 5/2017. 2.3.2017.

Ekroos, A., Warsta, M. & Lilja, R. (2017) Asianosaiset ja valitusoikeus ympäristönsuojelulaissa. Selvitys ympäristöministeriölle, Ympäristönsuojelun lainsäädäntö, Selvitykset-osio.

Mäenpää, O. (2014) Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä. Selvitys ympäristöministeriölle, Ympäristönsuojelun lainsäädäntö, Selvitykset-osio.

Rinne, T., Attila, M., Ekroos, A., Kauppila, A-K., Silvo, K., Tuomainen, J., Warsta, M. (2017) Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen. Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2017, 19.6.2017. Ks. myös hankesivu.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää valtioneuvostotasoisessa päätöksenteossa ympäristönsuojelulain ja siihen kytkeytyvien muiden lakien mahdollisia muutostarpeita arvioitaessa. Hanke toteuttaa pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyvää tietopohjaista politiikkaa koskevaa lupausta (luku 1.1) ympäristönsuojelua sääntelevän keskeisen lain osalta. Kyseisen lupauksen mukaan ”laadukas lainvalmistelu on keskeistä politiikan uskottavuuden ja legitimiteetin näkökulmasta. Sitoudumme tietopohjaisen politiikan tekoon sekä systemaattiseen vaikutusarviointiin kaikessa lainvalmistelussa. Syvennämme yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa”. Samalla kyse on hallitusohjelmassa korostetun valtioneuvostotasoisen lainsäädännön jälkikäteisarvioinnin (luku 3.3.1) toteuttamisesta.

Raportointi:

Selvityksestä tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS –toiminnan ohjeistuksen mukaisesti ja policy brief -tyyppinen tiivistelmä suomen- ja ruotsinkielisenä sekä visuaalisesti korkeatasoinen kalvosarja tutkimuksen pääasiallisista tuloksista suomeksi ja ruotsiksi tilaajan käyttöön.

2.6 Yhdyskuntajätevesien satunnaispäästöjen vesiensuojelullinen ja hygieeninen merkitys

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 140 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 2/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ilmaston muuttuminen ja uudet haitalliset aineet aiheuttavat haasteita yhdyskuntien jätevesien käsittelyyn. Vaikka Suomen yhdyskuntajätevedenpuhdistamot toimivat yleisesti ottaen hyvin lupamääräystensä mukaisesti, ovat suurimmiksi ongelmiksi kuitenkin muodostuneet sekaviemäröinti, rankkasateet, kaupunkitulvat ja sitä kautta liiallisen vesimäärän vuoksi jätevesiverkostossa ja jätevedenpumppaamoilla tapahtuvat ylivuodot sekä puhdistamoilla tehtävät ohitukset. Näissä tilanteissa osittain käsiteltyä tai täysin käsittelemätöntä jätevettä pääsee vesistöön sekä pahojen tulvien ja putkirikkojen aikana myös kaupunki- ja taajamaympäristöön. Ilmastonmuutoksen vuoksi tilanteet lisääntyvät ja voimistuvat erityisesti kaupunkialueilla, joissa näistä tilanteista voi olla hygienia- ja terveyshaittoja vesien tilan huononemisen lisäksi.

Yhdyskuntajätevesien puhdistamoilla on ympäristölupa. Käytännössä kaikki yhdyskuntajätevedenpuhdistamojen lupamääräysten raja-arvot on saavutettava mahdolliset ohitukset, ylivuodot ja poikkeustilanteet mukaan lukien. Puhdistamo-ohituksia sekä pumppaamo- ja verkostoylivuotoja ei lähtökohtaisesti sallita, mutta ne on raportoitava ja niiden aiheuttama kuormitus on kompensoitava jätevedenpuhdistamon toiminnassa siten, että lupamääräysten raja-arvoissa pysytään – olkoonkin, että erityisesti verkosto- ja pumppaamoylivuodot kohdistuvat usein eri vesimuodostumiin kuin puhdistetun jäteveden aiheuttama päästö.

Puhdistamo-ohitukset ja verkosto- ja pumppaamoylivuodot ovat häiriötilanteita. Niihin varautumista edellytetään lähes poikkeuksetta ympäristöluvissa esim. riskinarviointi- ja riskienhallintasuunnitelmavelvoitteina. Mallintamisella voidaan arvioida ilmastonmuutoksen ja sääilmiöiden vaikutusta ylivuototilanteisiin sekä niistä aiheutuvia seurauksia ympäristölle riskien hallinnan suunnittelua varten. On huomattava, että ohitukset ja ylivuodot voivat johtua em. hule- ja vuotovesien aiheuttamien kapasiteetin ylityksien lisäksi myös laitteistojen ja rakenteiden rikkoutumisista. Viemäriverkoston ja pumppaamoiden kunnon tarkkailua ja suunnitelmaa häiriötilanteisiin varautumisesta edellytetään myös vesihuoltolaissa.

Puhdistamovalvonnan kannalta hankalaksi tilanteen tekee se, että verkosto voi olla muun kuin puhdistamon ympäristöluvan saaneen tahon omistuksessa. Luvan saaja periaatteessa sälyttää saamansa luvan verkostoa koskevat määräykset sopimuksiin, jotka se tekee muiden verkostojen hallinnoijien kanssa. Sopimuksissa pitäisi olla kirjattuna myös raportointiin, tiedottamiseen ja selvityksiin liittyviä toimenpiteitä sopimuksessa esitettyjen määräysten rikkomistapauksissa. Puhdistamon ympäristölupaa valvova viranomainen eli ELY-keskus valvoo verkostoa koskevien lupamääräysten toteutumista niiltä osin kuin verkosto on luvan saajan hallinnassa. Luvan valvoja voi myös tarkistaa, että sopimuksiin muiden verkostojen hallinnoijien kanssa on kirjattu velvoitteet luvan määräyksistä. Toisen toimijan

verkostossa tapahtuvien ylivuotojen ja haju- tms. ympäristöhaittojen valvonta kuuluu sitten ao. kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Merkittävää on, että puhdistamo-ohitusten osittain käsitelty jätevesi samoin kuin verkosto- ja pumppaamoylivuotojen käsittelemättömät jätevedet muodostavat erityisen hygieniariskin ravinne-, hapenkulutus-, haitta-aine- ja roskaantumispäästöjen lisäksi. Hygieniariski on otettava huomioon sekä WSP-toimenpideohjelmassa (Water Safety Plan), jolla tunnistetaan koko vedentuotannon toimintaympäristöön ja vedentuotantoketjuun liittyvät riskit ja hallitaan riskejä talousveden laadun turvaamiseksi että yhdyskuntajätevesihuollon SSP-riskinhallintajärjestelmässä (Sanitation Safety Plan), jota käytetään jäteveden puhdistuksen ja viemäröinnin terveys- ja ympäristöriskien tunnistamisessa ja hallinnassa.

Tutkimuskysymykset:

- Kuinka paljon Suomessa tapahtuu ylivuotoja ja mikä on niiden alueellinen laajuus?
- Mitkä ovat ylivuototilanteiden yleisimmät syyt ja jätevesiylivuotojen kuormituksen määrät ja kestoajat sekä mikä on jäteveden laadun ja laimentumisen merkitys?
- Miten ylivuodot vaikuttavat vastaanottavan vesistön tila-arvioon (rehevöityminen, haitalliset aineet) ja hygieniaan eri ajankohtina?
- Kuinka em. asiat huomioon ottaen voidaan selkeyttää ja tehostaa jätevedenpuhdistamojen ja jätevesiverkostojen valvontaa?
- Tarvitaanko yhdyskuntajätevesien johtamisen ja käsittelyn sääntelyyn mahdollisesti lainsäädäntömuutoksia?
- Kuinka parannetaan ylivuototietojen rekisteröintiä ympäristöhallinnon ja vesihuollon tietojärjestelmiin?

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Vesipuitedirektiiviin perustuvassa vesienhoidossa vesimuodostumiin kohdistuvan kuormituksen tarkka kohdentaminen auttaa paineiden arvioinnissa, jolloin vesienhoitosuunnitelmien toimenpiteet voidaan kohdistaa oikein.

EU:n yhdyskuntajätevesidirektiivin (UWWTD) uudelleen arvioinnin (REFIT Evaluation) ja samanaikaisesti toteutetun vesipuitedirektiivin, sen tytärdirektiivien ja tulvadirektiivin toimivuusarvioinnin (Fitness Check) tulokset julkaistiin joulukuussa 2019. Arvioinnin perusteella komissio on julkaissut yhdyskuntajätevesidirektiivin uusimiseen tähtäävän työsuunnitelman, jossa on erityisesti mainittu huomioon otettavaksi jätevesipäästöt vesistöihin ylivuoto- ja kaupunkitulvatilanteissa (storm water overflows, untreated surface runoff). Lisäksi päästöihin liittyen työsuunnitelmassa on mainittu huomioon otettavaksi uudet haitta-aineet ja rehevöitymistä aiheuttavat ravinteet. Suomen valmistautumisessa direktiivin uudistamiseen tarvitsemme koottua tietoa em. asioista.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaan.

2.7 Ympäristönsuojelun ennakointi EU:n nollapäästöstrategiaan kytkeytyvän vaikuttamisen tueksi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 180 000 €
Aikajänne: 02/2021 – 12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hankkeessa toteutetaan laaja-alainen selvitys ympäristösuojelun kansainvälisiin, eurooppalaisiin ja kotimaisiin tieteellisiin ja yhteiskunnallisiin kehityssuuntiin ja trendeihin sekä näiden muutoksiin ja uusiin esiin nouseviin haasteisiin. Työn tarkoituksena on ennakoida tältä pohjalta ympäristönsuojelun lainsäädännön kehitystä kymmenen vuoden aikaperspektiivillä.

Viime vuosina uudet ympäristöhaasteet ovat nousseet poliittiseen keskusteluun kiihtyvässä vauhdissa. Euroopan unioni toimii aktiivisesti kansainvälisissä neuvotteluissa suunnannäyttäjä, mutta globaalit ympäristöongelmat eivät välttämättä ole nousseet ennakoivasti esille kotimaisessa keskustelussa Suomen erityispiirteistä ja ympäristön tilasta johtuen, esimerkkinä kertakäyttömuovidirektiivi. Ympäristön tila on edelleen keskeinen haaste kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa, vaikkakin monilla osa-alueilla on edistytty merkittävästi (Euroopan ympäristötoimisto 2019).

Osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa komissio on julkaisemassa vuonna 2021 laaja-alaista toimintaohjelmaa ilmaan, veteen ja maaperään johdettavien päästöjen rajoittamiseksi, eli ns. nollapäästöstrategian (Euroopan komissio, 2020). Alustavien tietojen perusteella komissio tarkastelisi olemassa olevan sääntelyn tiukentamisen ja täytäntöönpanon tehostamiseksi lisäksi muun muassa mahdollisuuksia laajentaa sääntelyä maaperän osalta ja yleisesti laajemminkin tarvetta laajentaa sääntelyä. Lisäksi strategia tarkastelee sääntelyn kattavuutta ja tavoittelee parannuksia päästösääntelyn hallintamekanismeihin sekä unionin tasolla että jäsenmaissa. Komissio tarkastelee lisäksi laajasti ympäristösääntelyn kansainvälisiä vaikutuksia ja pyrkii edistämään yhteiskunnallista muutosta kohti kestävää kehitystä.

Samalla Euroopan unionissa on vuosikymmenien kuluessa kehittynyt kattava ympäristölainsäädäntö erityisesti ilman- ja vesiensuojelulainsäädännön osalta. Maaperän suojelun osalta monet jäsenmaat ovat nähneet sääntelytarpeen ensisijaisesti kansallisena kysymyksenä, eikä unionin toimivaltaa ole merkittävissä määrin laajennettu maaperän suojeluun. Puhdas hengitysilma on eräissä jäsenmaissa noussut esiin viime vuosina kansalaisen perusoikeuksia koskevana kysymyksenä, samalla kun osassa jäsenmaista yleinen tietous hengitysilman terveysvaikutuksista on vasta kehittymässä.

Hankkeessa tutkittavat asiat pitävät sisällään muun muassa viimeisimmän tieteellisen tiedon ja evidenssin koostamista uusien päästölähteiden osalta, tieteellisen tiedon kehittymisen olemassa olevien päästölähteiden ja niiden sääntelyn osalta, kehityksen päästöihin liit-

tyvän sääntelyn yhteiskunnallisessa hyväksyttävyydessä, tieteellisen tiedon kehityksen terveysvaikutusten ja niiden haittakustannuksien osalta, kansainväliset sääntelyinnovaatiot erityisesti sellaisten ympäristövaikutusten osalta, jotka ovat vaikeasti hallittavia (muun muassa hajapäästöt ja pienet päästölähteet) tai joiden päästöt eivät ole pienentyneet oletetusti sekä alueellisten ympäristöongelmien mahdollisen laajenemisen ja muiden politiikka-alueiden kehityksestä (erityisesti ilmasto- ja kiertotalouspolitiikat) esiin nousevat mahdolliset uudet ympäristösuojeluhaasteet.

Tutkimuskysymykset:

- Millaista ympäristösääntelyä on tutkimuksellisin menetelmin ennakoitavissa seuraavan kymmenen vuoden aikana Euroopan unionissa, kansainvälisesti ja Suomessa päästöissä ilmaan, veteen ja maaperään, ottaen huomioon muun muassa:
  - uusimman ja kehittymässä olevan ympäristönsuojelun tieteellisen tiedon laaja-alaisesti,
  - yhteiskunnallisen kehityksen ympäristönsuojelusääntelyn tarpeellisuuden, hyväksyttävyyden ja kattavuuden osalta ja
  - sääntelyinnovaatioiden tarjoamat mahdollisuudet, erityisesti vaikeasti hallittavien päästölähteiden osalta, mukaan lukien taloudellisten ohjauskeinojen nykyistä tehokkaamman hyödyntämisen ja digitaalisen kehityksen, esimerkiksi tekoälyn ja satelliittitiedon hyödyntämisen, ympäristön tilan parantamiseksi?

Kysymyksiin vastaaminen edellyttää monitieteistä lähestymistapaa, joka pitää sisällään muun muassa ympäristö-, oikeus- ja yhteiskuntatieteisiin, ennakointitutkimukseen liittyvää asiantuntemusta sekä systemaattisten kirjallisuuskatsausten käyttöä.

Tutkimuskysymykset ovat viitteellisiä siten, että hakijat voivat esittää tutkimussuunnitelmassaan vaihtoehtoisia tai täydentäviä kysymyksiä tai näkökulmia.

Viitteet

Euroopan komissio (2020) Roadmap; EU Action Plan "Towards a Zero Pollution Ambition for air, water and soil – building a Healthier Planet for Healthier People". 1.10.2020.

Euroopan ympäristötoimisto (2019) The European environment – state and outlook 2020. 2019.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia hyödynnetään valtioneuvostotasoisessa päätöksenteossa lähivuosikymmenen ympäristöpolitiikan ennakoinnissa. Euroopan komissio on laatimassa vuonna 2021 osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa saasteettomaan ympäristöön tähtäävän strategian perustuen nollapäästökunnianhimoon, mukaan lukien päästöt ilmaan, veteen ja maaperään ja sisältäen kaikkien keskeisten päästölähteiden tavoitteiden tarkastelun. Hanke tukee Suomen vaikuttamista nollapäästöstrategiaan ja erityisesti sen sisältämien

toimenpiteiden sisältöön ja laajemminkin ennakoivaa vaikuttamista ja osallistumista EU:n päätöksenteossa ja kansainvälisissä neuvotteluissa.

Hanke tukee valtioneuvostotasoista vaikuttamista yhteiskunnallisesti merkittävien ympäristöongelmien ratkaisuissa ja Suomen erityispiirteiden nykyistä parempaa huomioon ottamista tulevaisuuden ympäristöpolitiikassa. Tietotarve on poikkihallinnollisesti tärkeä, koska ympäristösääntely koskee tyypillisesti teollisuutta ja alkutuotantoa ja linkittyy vahvasti terveyshaittojen ehkäisyyn.

Raportointi:

Selvityksestä tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti ja policy brief -tyyppinen tiivistelmä suomen- ja ruotsinkielisenä sekä visuaalisesti korkeatasoinen kalvosarja tutkimuksen pääasiallisista tuloksista suomeksi ja ruotsiksi tilaajan käyttöön. Hankkeen loppuvaiheessa toteuttaja järjestää asiantuntija- ja sidosryhmätapaamisen tai -työpajan, jossa tarjotaan mahdollisuus alustavien tulosten kommentointiin ja niiden jatkokehittelyyn.

3. Suomi kokoaan suurempi maailmalla

3.1 Suurvaltojen taloudellisen ja teknologisen kilpailun vaikutukset Euroopalle ja Suomelle

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 140 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 9/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Kiinan ja Yhdysvaltojen välinen suurvaltakilpailu heijastuu niin kansainväliseen turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen kuin globaaliin kauppajärjestelmäänkin (Gaens & Sinkkonen 2020). Kilpailua on kiihdyttänyt Kiinan nousu Yhdysvaltain rinnalle haastamaan paitsi sen taloudellista myös sen poliittista ja sotilaallista johtoasemaa. Geoekonomiset vaikuttamisen menetelmät ovat yhä näkyvämpi osa valtioiden ulko-, turvallisuus- ja kauppapoliittista keinovalikoimaa (Moraes & Wigell 2020).

Kiina puhuu sääntöperusteisen vapaakaupan puolesta, mutta hyödyntää samalla kansainvälistä vapaakauppajärjestelmää epäreilulla tavalla ja yhteisiä pelisääntöjä rikkoen. Tästä ovat erityisesti hyötyneet Kiinan teknologiayritykset. Kiina pyrkii kasvattamaan teknologista omavaraisuuttaan mm. teollisuuspoliittisen Made in China 2025 –ohjelman avulla. Yhdysvallat, joka on kärsinyt maiden välisen kaupan epätasapainosta ja joka muutenkin pyrkii rajoittamaan Kiinan kansainvälisen vaikutusvallan kasvua, on vähitellen kiristänyt suhtautumistaan Kiinan toimintaan erityisesti Yhdysvaltain nykyhallinnon aikana (McCarthy 2020). Yhdysvallat on pyrkinyt kauppavajeen pienentämiseen mm. rajoittamalla Kiinan tuontia. Teknologiasektoriin on kohdistettu suoria toimia puuttumalla suoraan teknologisen osaamisen siirtoon Yhdysvalloista Kiinaan ja vaikeuttamalla suurten kiinalaisten teknologiayritysten toimintaa niin Yhdysvalloissa kuin maailmanlaajuisestikin. Taloudellisia tavoitteita ovat vahvistaneet kasvavat turvallisuushuolet mm. 5G-verkkojen osalta sekä huoli Kiinan geopoliittisen (ml. sotilaallisen) kapasiteetin ja vaikutusvallan kasvusta.

Teknologiakilpailussa on kyse myös erilaisista arvoista ja periaatteista (tietoturva, yksityisyys, avoimuus), jotka ilmenevät järjestelmien välisenä kamppailuna ja monessa tapauksessa ne pakottavat kolmannet osapuolet valintatilanteeseen, kenen kanssa yhteistyötä voidaan harjoittaa. Suurvaltojen kilpailu vaikuttaa Eurooppaan ja eurooppalaisiin yrityksiin paitsi markkinoiden ja tuotantoketjujen, myös suoran taloudellisen ja poliittisen painostuksen/suostuttelun kautta. Tutkittua tietoa tarvitaan kuitenkin lisää erityisesti Euroopan ja eurooppalaisten yritysten tarpeita ajatellen. Yksi keskeisistä avoimista kysymyksistä on, missä määrin EU pystyy vastaamaan tilanteeseen yhtenäisenä ja missä määrin EU-jäsenmaat joutuvat kukin yksin kohtaamaan hankalia valinta- ja painostustilanteita.

Uuden sukupolven teknologioita tarjoavat yritykset ovat tulleet osaksi kansainvälistä politiikkaa ja niiden turvallisuuspoliittinen merkitys kasvaa. Markkinoiden eriytymiskehitystä on nähtävissä ja valintatilanteet Yhdysvaltain ja Kiinan markkinoiden, tuotteiden ja standardien välillä ovat tulleet ajankohtaisiksi myös suomalaisille toimijoille. Vahvat painostus- ja

vaikuttamistoimet Suomea ja muita länsimaita kohtaan todennäköisesti jatkuvat myös tulevaisuudessa molempien suurvaltojen taholta.

Hankkeen tavoitteena on pyrkiä selvittämään Yhdysvaltojen ja Kiinan taloudellisen, erityisesti teknologiaan liittyvän kilpailun (rivalry) nykytilannetta ja seurauksia Euroopan ja Suomen kannalta. Hankkeessa arvioidaan myös kilpailutilanteen tulevaisuusnäkymiä sekä näihin liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia.

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää laajalti niin Suomen valtiohallinnon strategiatyössä kuin päätöksenteossakin. Tätä kautta hyötyjinä ovat myös EU-jäsenmaat ja unionin instituutiot, jotka käsittelevät samoja kysymyksiä. Tämän lisäksi tutkimustietoa voivat käyttää hyväkseen valtionhallinnon keskeiset verkostot ja elinkeinoelämä. Myös alaan liittyvä akateeminen tutkimus hyötyy hankkeen tuloksista.

Taloudellisesta ja teknologisesta suurvaltakilpailusta ja sen merkityksestä globaalissa kontekstissa löytyy jo suhteellisen paljon tutkimusta, mutta tarkempaa tutkimusta ilmiön kokonaisseurauksista ja merkityksestä Euroopalle ja Suomelle – ja suomalaisille yrityksille – ei vielä löydy.

Kysymyksiin vastaaminen edellyttää kattavaa katsausta olemassa olevaan tutkimustietoon. Yritysnäkökulman huomiointi edellyttää yritys- ja/tai sektorikohtaisia tapaustutkimuksia. Hanketoimijalta edellytetään monitieteistä osaamista (ml. politiikka, talous ja teknologia).

Tutkimuskysymykset:

- Missä määrin Kiinan ja Yhdysvaltain talouksien eriytymistä on eri indikaattoreiden valossa tapahtunut, mitä toimialoja eriytyminen koskee ja miltä jatkokehitys näyttää?
- Miten Kiinan ja Yhdysvaltain suhde vaikuttaa teknologioiden kehittymiseen sekä Suomen ja Euroopan teknologiaosaamiseen? Miten teknologian politisoituminen on vaikuttanut Kiinan, Yhdysvaltain ja eurooppalaisten valtioiden sekä EU:n tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan sekä teollisuus- ja kauppa- ja ulkopolitiikkaan?
- Mitä seurauksia Kiinan ja Yhdysvaltain suurvaltakilpailulla ja siihen liittyvällä teknologiakilpailulla on eurooppalaisille yrityksille? Kysymystä tulee tarkastella erityisesti kauppapolitiikan, vientivalvonnan, tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä teollisuus- ja sisämarkkinapolitiikan sekä teknologisen turvallisuuden näkökulmista (ml. standardit).
- Miten suurvalta- ja teknologiakilpailu näkyy valtioiden välisessä tiede- ja tutkimusyhteistyössä? Miten kilpailu vaikuttaa korkeakouluihin ja tutkimuslaitoksiin?
- Millaisia toimintavaihtoehtoja Euroopalla/EU:lla/eurooppalaisilla ja suomalaisilla yrityksillä on taloudellisen ja teknologisen kilpailukykynsä vahvistamiseksi ja uusien kumppanuuksien rakentamiseksi suurvaltakilpailun jakamassa maailmassa ja millaisia valmiuksia sen tulisi tulevaisuutta ajatellen kehittää? Millaisia keskeisten jäsenmaiden - Saksan ja Ranskan - intresseistä poikkeavia tavoitteita suomalaisteollisuudella voi olla?

Viitteet

Gaens, B. & Sinkkonen, V. (2020) Great-power competition and the rising US-China rivalry: Towards a new normal? FIIA Report 66, September 2020.

McCarthy, D. (2020) US-China economic relations: From engagement to competition. Teoksessa Gaens, B. & Sinkkonen, V. (toim.) Great-power competition and the rising US-China rivalry: Towards a new normal? FIIA Report 66, September 2020.

Moraes, H.C. & Wigell M. (2020) The emergence of strategic capitalism: Geoeconomics, corporate statecraft and the repurposing of the global economy. FIIA Working paper 117, September 2020.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Valtionhallinnan toimijat ovat keskeisessä asemassa sekä valmistellessaan tähän liittyviä poliittisia linjauksia että pyrkiessään tukemaan kaupan ja talouden alan toimijoita. On tärkeää, että valtionhallinto on kykenevä pohtimaan huolella erilaisia vaihtoehtoja. Ajankohtaisen ja tutkitun tiedon merkitys on merkittävä niin politiikkaan liittyvissä ratkaisuissa kuin kansantalouden kannalta keskeisten ratkaisujen löytämisessä. Tutkitun tiedon kautta Suomi pystyy osallistumaan näistä kysymyksistä käytävään keskusteluun EU-tasolla ja tukemaan vastaavia strategia- ja politiikkaprosesseja laajemmin myös EU:n piirissä.

Raportointi:

Loppuraportti voi olla englanninkielinen tai siitä tulee toimittaa englanninkielinen kieliversio. Mikäli loppuraportti julkaistaan vain englanninkielisenä, tulee sen sisältää laaja suomenkielinen tiivistelmä. Tarjoajan tulee huomioida budjetissaan mahdolliset kieliversioista aiheutuvat kulut. Hankkeen aikana julkaistut väliraportit, policy brief -julkaisut ja blogikirjoitukset yms. katsotaan eduksi hakemukselle.

3.2 Täydentävät laillisen maahanmuuton väylät kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 9/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tutkimuksessa selvitetään, millaisia nk. täydentäviä laillisen maahanmuuton väyliä (ns. complementary pathways) eri maissa on käytössä kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille. Täydentävillä väylillä tarkoitetaan järjestelyjä, jossa oleskelulupa myönnetään esimerkiksi opiskelun tai työnteon perusteella sellaiselle ulkomailla oleskelevalle henkilölle, jonka arvioidaan olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tarkoituksena on mahdollistaa henkilön laillinen ja turvallinen maahantulo niin, ettei hän joudu turvautumaan salakuljettajien apuun.

Tutkimuksen tavoitteena on saada tietoa siitä, mitä täydentävät väylät voivat käytännössä tarkoittaa, millaisia hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä ratkaisuja tällaisia järjestelyjä soveltavat valtiot ovat tehneet sekä tilastotietoja siitä, kuinka laajasti ja keihin menettelyjä sovelletaan.

Täydentävillä väylillä tarkoitetaan hyvin erilaisia ratkaisuja, kuten esimerkiksi humanitaarisen maahanpääsyn työ- ja opiskeluperusteisia ohjelmia, yksityistä sponsorointia, humanitaarisia viisumeja tai erilaisia työvoiman liikkuvuusjärjestelyjä. Tällä hetkellä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt voivat saada suojelua Suomesta saapumalla tänne joko turvapaikanhakijana tai uudelleensijoittamisohjelman kautta kiintiöpakolaisena. Suomella ei ole käytössään näiden väylien lisäksi em. täydentäviä väyliä.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tehdä kansainvälinen vertailu, jossa hankitaan tietoa muissa maissa käytössä olevista täydentävistä laillisen maahanmuuton väylistä kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille. Aihetta on tutkittu jonkin verran, mutta kattavaa selvitystä eri maiden käyttämistä järjestelyistä ei ole saatavilla (ks. esim. European Resettlement Network 2018; van Selm 2020). Tutkimuksella tavoitellaan kokonaisnäkemystä aiheesta, mutta painopisteen tulee olla erityisesti työ- ja opiskeluperusteisissa täydentävissä väylissä. Tutkimuskohteen rajaamiseksi sekä täydentävien väylien havainnollistamiseksi tutkimuksessa voidaan valikoida muutamia relevantteja valtioita, joiden järjestelyitä tarkastellaan tarkemmin.

Kysymys täydentävistä laillisen maahanmuuton väylistä kansainvälistä suojelua tarvitseville on keskeinen EU- ja kansainvälisen tason keskusteluissa osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen ja vaihtoehtojen luomista laittomalle maahanmuutolle ja ihmissalakuljetukseen turvautumiselle. Laittomat ulkorajan ylitykset ja ihmissalakuljetus ovat tällä hetkellä leimallisia EU:hun kohdistuvalle muuttoliikkeelle, ja näiden ilmiöiden torjumiseksi tulee hakea innovatiivisia ja uudistushenkisiä ratkaisuja. Euroopan komission

23.9.2020 antamassa tiedonannossa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta korostetaan laillisten maahanmuuton väylien kehittämistä yhtenä osana EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen (European Commission 2020). Lisäksi YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:llä on kolmivuotinen strategia vuosille 2019-2021 koskien uudelleensijoittamisen ja täydentävien maahanmuuton väylien edistämistä globaalilla tasolla (UNHCR 2019). Aiheella on liittymäpintaa myös liikkuvuuskumppanuuksiin sekä mahdollisesti myös Euroopan komission aloitteesta käynnistettyihin laillisen maahanmuuton pilottiprojekteihin.

Tutkimuskysymykset:

- Mistä täydentävissä laillisen maahanmuuton väylissä on kyse?
  - Minkälaisia strategioita ja järjestelyjä eri valtioissa on käytössä, ja miten niitä koordinoidaan kansallisesti?
  - Onko valtioiden erilaisissa järjestelyissä löydettävissä yhteistä kantavaa ydinajatusta? Mitä näillä järjestelyillä tavoitellaan? Onko eri valtioilla erilaisia painotuksia?
  - Mikäli ko. valtiolla on uudelleensijoittamisohjelma, miten täydentävät väylät suhteutuvat siihen?
  - Käytetäänkö täydentävien väylien järjestelyjä työvoiman saatavuuden edistämiseen esimerkiksi työvoimapulasta kärsiville aloille?
  - Kuinka paljon tällaisten järjestelyjen kautta on muuttanut kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä, ja mitä heistä tilastojen pohjalta tiedetään?
- Miten täydentäviin väyliin mahdollisesti sopivat henkilöt valitaan: miten heidät identifioidaan tai heitä esitetään valtioille ja miten menettely tämän jälkeen etenee?
  - Tarkoituksena on selvittää, miten prosessi toimii: mm. miten, missä vaiheessa ja kenen toimesta suojelun tarve arvioidaan ja muut luvan myöntämisen edellytykset selvitetään?
- Mihin järjestelmän puitteissa valitun henkilön oleskelu perustuu?
  - Perustuuko oleskelu kansainvälisen suojelun tarpeeseen, vai ”täydentävään” perusteeseen kuten esimerkiksi työskentelyyn tai opiskeluun?
  - Myönnetäänkö henkilölle oleskelulupa vai jokin muu oleskeluun oikeuttava asiakirja ja missä vaiheessa? Kuinka pitkään oleskeluoikeus on voimassa ja voiko sen uusia?
  - Millä perusteilla oleskeluoikeus lakkaa tai sen voi peruuttaa ja miten tässä huomioidaan henkilön kansainvälisen suojelun tarve?
- Onko järjestelyn puitteissa valitun henkilön oikeudellisessa asemassa eroa verrattuna yhtäältä tavallisella esimerkiksi työ- tai opiskeluperusteisella luvalla oleskelevaan ja toisaalta suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneeseen henkilöön?

  - Sovelletaanko järjestelmän puitteissa saapuviin henkilöihin helpotettuja maahanpääsyn tai oleskeluvan myöntämisen kriteerejä (esim. työn tai opiskelun perusteella) ja mitä tällainen helpotettu maahanpääsy käytännössä tarkoittaa?
  - Jos lupa perustuu ko. täydentävään perusteeseen, miten järjestelyissä huomioidaan se, että ko. henkilöt ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa?
  - Mitä oikeuksia ko. järjestelyjen kautta saapuvat saavat?
- Tehdäänkö mallien puitteissa yhteistyötä esimerkiksi oppilaitosten ja työnantajien kanssa ja millaisia yhteistyön muotoja on käytössä?
  - Voivatko oppilaitokset ja/tai työnantajat vaikuttaa henkilöiden valintaan?
  - Tarjotaanko eri malleissa valituille henkilöille koulutusta, valmennusta (esim. kielikoulutusta) tai muita alkuvaiheen asettautumisen palveluita? Jos kyllä, minkälaista ja minkä tahojen toimesta?
- Löytyykö esimerkkejä siitä, että mallia sovellettaisiin vain maantieteellisesti rajatuilla alueilla, esimerkiksi osana liikkuvuuskumppanuutta tietyn maan tai alueen kanssa?

Viitteet

European Commission (2020) Commission Recommendation of 23.9.2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways. C(2020) 6467 final,

European Resettlement Network (2018) Expanding solutions for refugees: Complementary pathways of admission to Europe. April, 2018.

UNHCR (2019) The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways. June, 2019.

van Selm, J. (2020) Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe? The Annals of American Academy of Political and Social Science. 690:1.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan laillisten maahantuloreittien järjestelmää kehitetään.

Myös Euroopan komission 23.9.2020 antamassa tiedonannossa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta korostetaan laillisten väylien kehittämistä yhtenä osana EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Lisäksi komissio antoi erillisen, laillisia väyliä koskevan suosituksen, jossa se kehottaa jäsenmaita tutkimaan mahdollisuuksia työ- ja opiskeluperusteiseen maahantuloon kansainvälistä suojelua tarvitseville ja kannustaa EU-jäsenvaltioita jakamaan kokemuksiaan ja parhaita käytänteitään.

Muiden valtioiden järjestelyjen selvittäminen ja tarkastelu on tarpeen EU- ja kansainvälisen tason keskusteluun osallistumiseksi, kansallisen kannanmuodostuksen tueksi sekä mahdollisten hyvien käytäntöjen ja ratkaisujen tunnistamiseksi. Selvityksellä saadaan kattava ja ajantasainen tilannekuva, josta on hyötyä myös mahdollisessa kansallisessa keskustelussa täydentävien väylien kehittämisen tarpeellisuudesta Suomessa.

Raportointi:

Raportti voidaan toimittaa suomeksi tai englanniksi. Raporttiin on liitettävä suomen-, ruotsin- ja englanninkielinen tiivistelmä.

3.3 Venäjän teknologiaosaaminen ja -politiikka

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 140 000 €
Aikajänne: 03/2021 – 2/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Kiihtyvä globaali teknologiakilpailu, joka on entistä kytkeytyneempi suurvaltakilpailuun, edellyttää Suomen valtionhallinnolta tietotaitoa arvioida turvallisuusympäristön kannalta merkittävien valtioiden kykyä toimia ko. kilpailussa.

Keskustelu on toistaiseksi keskittynyt pääasiassa Yhdysvallat–Kiina-akselille. Sen sijaan Venäjän teknologiaosaamista ja -politiikkaa ei ole riittävästi arvioitu tai nostettu tähän keskusteluun. Koska teknologiaosaaminen on vahvasti linkitetty geopoliittiseen kilpailuun sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimijuuteen, on kuitenkin merkityksellistä tarkastella myös Venäjän teknologiaosaamista.

Länsimaiden ja Kiinan ympärille keskittyneessä teknologiakeskustelussa helposti unohtuu esimerkiksi se mahdollisuus, että heikkouksistaan huolimatta Venäjällä voi olla esimerkiksi noin kymmenen vuoden aikajänteellä sellaista teknologista osaamista ja innovaatiopotentiaalia, joilla voi olla merkittävä vaikutus suurvaltapolitiikkaan ja Suomen turvallisuusympäristöön. Tämä VN TEAS -hanke valaisee Venäjän potentiaalisia kykyjä tällaisiin yllätyksiin. Toisaalta myös Venäjän teknologiaosaamisen heikkoudet ja tarpeet ovat merkityksellistä tietoa Suomen ja Euroopan turvallisuuden kannalta esimerkiksi teknologiasiirtojen ja suojaamisen näkökulmista.

Aikaisemmat valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan Venäjää tarkastelleet hankkeet (esim. Martikainen ym. 2016; Sipilä ym. 2017) tuovat esiin Venäjän poliittisen järjestelmän luomia yleisiä haasteita maan kehitykselle ja kilpailukyvylle. Venäjän varsinaista teknologiaosaamista ja edellytyksiä globaalissa teknologiakilpailussa ei ole kuitenkaan laajemmin käsitelty aikaisemmissa VN TEAS -hankkeissa. Puolustusministeriön (2019) julkaisu Voiman Venäjä puolestaan käsittelee Venäjän puolustusteollisuutta ja sen innovaatioita, mutta ei käsittele Venäjän teknologiaosaamista laajemmin tai suhteessa globaaliin teknologiakilpailuun.

Tämän hankkeen tavoitteena on tuottaa:

1) Venäjän teknologiaosaamista ja -politiikaa käsittelevä **tutkimus**, joka tarkastelee kriittisesti aikaisempaa tutkimusta sekä hyödyntää uusia havaintoja[2] ja aineistoja.
2) **arvio** Venäjän teknologiaosaamisen tason vaikutuksesta suurvaltakilpailulle, Euroopalle ja Suomelle.

[2] Uudet havainnot ja aineistot voivat olla esimerkiksi avointen lähteiden kuten patenttirekisterien, innovaatiomittareiden, budjettirahoituksen, tieteellisten julkaisujen ja viittausten tilastollista analyysiä ja/tai asiantuntijahaastatteluja.

Hankkeen laaja-alaisuus edellyttää konsortiota. Konsortiossa edellytetään olevan ainakin yksi venäjäntaitoinen henkilö venäjänkielisen aineiston hyödyntämistä varten.

Tutkimuskysymykset:

Venäjän teknologiaosaaminen ja -politiikka

- Missä korkeissa teknologioissa Venäjän osaaminen on maailman kärkitasoa?
- Mitkä ovat Venäjän kehityksen kannalta kriittisiä teknologiaosaamisen alueita? Missä korkeissa teknologioissa Venäjä on jäämässä jälkeen omista tavoitteistaan ja kansainvälisestä kehityksestä ja miten se vastaa tähän haasteeseen?
- Mikä on Venäjän kyky vastata tekoälyn ja muiden disruptiivisten teknologioiden (5G/6G, kvanttitietokoneet jne.) ja monimutkaisten järjestelmien (system of systems) kehitykseen(vrt. esim. Dear 2019)?
- Miten geopoliittiset jännitteet ja länsimaiden sanktiopolitiikka vaikuttavat Venäjän teknologiaosaamiseen, teknologiasiirtoihin ja uusien teknologioiden käyttöönottoon?
- Miten Venäjän teknologiaosaamisen side maan sotilasteknologiaan on kehittynyt viime vuosina (vrt. esim. Roffey 2013)? Miten tämä side sekä yleinen siviili- ja sotilasteknologioiden välisen raja-aidan hämärtyminen vaikuttavat muiden toimijoiden teknologiayhteistyöhön Venäjän kanssa? Miten Venäjän julkilausuttu pyrkimys tehdä puolustusteollisuudesta teknologiakehityksen veturi (esim. Bukvoll et al. 2017) on toteutunut ja mitkä ovat sen tulevaisuuden näkymät?
- Miten Venäjän TKI-politiikka luo edellytyksiä Venäjän teknologiaosaamisen kehittymiselle? (vrt. esim. Roffey 2013; Dear 2019)
- Millaiset resurssit Venäjällä on käytössään TKI-politiikkansa toteuttamiseksi?
- Onko tiettyjä teknologiaosaamisen osa-alueita, joissa Venäjän TKI-politiikka voisi olla erityisen menestyksekästä?
- Miten Venäjä pyrkii uudistamaan hallintoaan ja toimintatapojaan kyetäkseen vastaamaan globaaliin teknologiakilpailuun?

Tutkimuksen perusteella hanke tuottaa arvion Venäjän teknologiaosaamisen vaikutuksesta suurvaltakilpailulle, Euroopalle ja Suomelle.

- Miten Venäjän teknologiaosaamisen taso vaikuttaa sen käytettävissä oleviin resursseihin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten päämäärien toteuttamiseen?
- Miten Venäjä asemoituu Kiinan ja Yhdysvaltojen teknologiakilpailussa? Miten suurvaltakilpailu vaikuttaa Venäjän teknologiaratkaisuihin esimerkiksi 5G:n suhteen?
- Millä tasolla Venäjän ja Kiinan yhteistyö on teknologiassa? Miten Venäjän ja Kiinan mahdollinen teknologiayhteistyö vaikuttaa globaaliin suurvaltakilpailuun?

- Mikä on Venäjän rooli globaalissa teknologiastandardien muodostuksessa ja teknologian käytön globaalissa hallinnassa?
- Miten Venäjän asemoituminen teknologisessa suurvaltakilpailussa vaikuttaa Euroopan ja Suomen turvallisuusympäristöön?
- Miten Venäjän teknologiaosaamisen asema ja tavoitteet vaikuttavat Suomen ja Venäjän välisen yhteistyön edellytyksiin esimerkiksi kaupallisessa, tieteellisessä ja teknologisessa yhteistyössä? Mitä riskejä ja mahdollisuuksia siihen voi liittyä?

Viitteet

Bukkvoll, T., Malmlöf T. & Makienko K. (2017) The defence industry as a locomotive for technological renewal in Russia: are the conditions in place? Post-Communist Economies 29:2, 232–249.

Dear, K. (2019) Will Russia Rule the World Through AI? The RUSI Journal,164:5-6, 36-60.

Martikainen, Toivo, Katri Pynnöniemi, Sinikukka Saari & Ulkopoliittisen instituutin työryhmä (2016) Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2016.

Puolustusministeriö (2019) Voiman Venäjä. Puolustusministeriö.

Roffey R. (2013) Russian Science and Technology is Still Having Problems—Implications for Defense Research. Journal of Slavic Military Studies, 26:162–188.

Sipilä, Olli, Satu Lyyra, Nikita Semkin, Jenni Patronen, Eeva Kaura, Esa Sipilä, Jukka Kopra, Veli-Pekka Tynkkynen, Katri Pynnöniemi ja Sakari Höysniemi (2017) Energia, huoltovarmuus ja poliittiset siirtymät. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 79/2018.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Teknologiakilpailu on noussut voimakkaasti ulko- ja turvallisuuspolitiikan agendalle ja toisaalta keskeiseksi uudeksi eri valtioiden kansallisen turvallisuuden määrittäjäksi. Suomen poliittinen kannanmuodostus teknologiaan ja sen turvallisuusvaikutuksiin liittyvissä kysymyksissä edellyttää tietoutta Suomen turvallisuusympäristön kannalta tärkeiden toimijoiden teknologiaosaamisesta, -tavoitteista ja kyvystä vastata globaaliin teknologiakilpailuun.

Raportointi:

Hankkeesta laaditaan loppuraportti ja mahdollisesti väliraportti tai policy brief -artikkeli erikseen määritellyssä muodossa.

Loppuraportti ja mahdolliset muut raportit voidaan laatia suomeksi tai englanniksi. Kielivalinnasta riippuen tiivistelmä laaditaan toisella näistä kielistä sekä ruotsiksi.

4. Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka

4.1 Oikeusvaltion tila ja kehitys Euroopassa Suomen näkökulmasta

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 4/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

1990-luvulta alkaen kansainväliset impulssit ovat merkittävästi vaikuttaneet suomalaisen oikeusvaltion kehittämiseen vahvistamalla jatkuvasti oikeusvaltion ihmisoikeusperustaa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin jäseneksi tulemisen myötä oikeusvaltiokehityksen merkitys on korostunut Suomessa entisestään. Tuomioistuinlaitoksen toimintaympäristön ulkoiset muutokset, kuten kansainvälistyminen ja monikulttuuristuminen, yhä monimutkaistuvampi oikeudellinen sääntely ja EU-oikeuden merkityksen lisääntyminen tuomioistuinten toiminnassa ovat edelleen tuomioistuinten toiminnan kehittämisen kannalta merkittävässä asemassa. On tarpeen tunnistaa ja analysoida uusia kansainvälisiä impulsseja, joilla voi olla vaikutusta suomalaisen oikeusvaltion kehittämiseen.

EU:n perussopimuksen mukaan unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä (SEUT 67 artikla). Euroopan unionissa on ollut mahdollista syventää oikeusalan yhteistyötä pidemmälle kuin yleisesti muutoin kansainvälisellä tasolla, ja tämän taustalla on vaikuttanut luottamus jäsenvaltioiden yhteisiin perinteisiin oikeusvaltiosta.

Oikeudellinen yhteistyö EU:ssa perustuu luottamukseen nojautuvaan ns. vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, jonka mukaan yhdessä maassa annettu oikeudellinen päätös vastavuoroisesti tunnustetaan EU-oikeudellisten perusteiden täyttyessä myös muissa EU-maissa. Tämän edellytyksenä on oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen EU:ssa. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen yhtenä konkreettisena sovelluksena on puitepäätös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (ns. EAW-puitepäätös), joka luonteensa vuoksi koskettaa keskeisellä tavalla yksilön perusoikeuksia, ja siten sen perusedellytyksenä on oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen jäsenvaltioissa (Tolttila 2020). Eurooppalainen pidätysmääräys on yksi niistä EU:n oikeudellisista välineistä, jonka soveltamiseen epäilyt oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisesta jokaisessa jäsenvaltiossa ovat jo konkreettisesti vaikuttaneet.

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisella on laajat vaikutukset EU:n toimintaan. Se vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan, yritysten toimintaympäristöön ja kansalaisten oikeuksien toteutumiseen. Sillä on myös taloudellinen ulottuvuus, ja jäsenvaltioiden oikeuslaitosten toiminnasta annetaan vuosittain talouspolitiikan koordinaatioon liittyvä mittaristo, EU:n oikeusalan tulostaulu (ks. European Commission 2020a).

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen kuuluu SEU 49 artiklassa määriteltyihin kriteereihin, jotka unionin jäsenyyttä hakevien maiden on täytettävä. Oikeusvaltiokysymykset, kuten oikeuslaitosten tehokkuus, laatu ja riippumattomuus sekä perusoikeuskysymykset ovat

nousseet yhä tärkeämpään rooliin EU:n laajentumispolitiikassa, mitä vuonna 2020 käyttöön otettava uusi metodologia entisestään korostaa (ks. European Commission 2014).

Viime aikana EU:n sisällä on ryhdytty useisiin toimenpiteisiin siitä syystä, että EU:n jäseninä on maita, joiden oikeusvaltiokehityksessä on otettu taka-askelia. Tuorin (2014) mukaan demokraattisen oikeusvaltion kehittyminen ei käy hetkessä vaan usein vaivalloisen ja kivuliaankin kasvuprosessin tuloksena. Näitä kasvukipuja ja selkeitä taka-askeleita on nähty EU:ssa esimerkiksi Unkarissa, Romaniassa, Puolassa ja laajemmin Euroopassa esimerkiksi Ukrainassa ja Moldovassa.

Keinoja puuttua EU:n jäsenvaltioiden oikeusvaltio-ongelmiin on enenevässä määrin etsitty ja kehitetty EU:ssa yli kymmenen vuoden ajan. EU:ssa on otettu käyttöön oikeusvaltiomekanismi ja oikeusvaltioraportointi (ks. European Commission 2020b; 2020c), ja käynnissä on neuvottelut oikeusvaltioperiaatteen kytkemisestä unionin budjettiin. SEU 7 artikla on aktivoitu ja EU-tuomioistuin on viime vuosina antanut useita ratkaisuja, joissa käsitellään mm. tuomioistuinten riippumattomuuden sisältöä ja merkitystä EU-oikeudessa (ks. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö 2018-2019). Lisäksi EU:n tuomioistuimessa on useita vireillä olevia oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä tapauksia. Oikeudellinen arvio oikeusvaltioperiaatteen EU-oikeudellisesta sisällöstä on näiden ratkaisujen myötä täsmentymässä. Monet jäsenvaltiot ovat saaneet suosituksia oikeuslaitostensa kehittämiseen talouspoliittisen ohjausjakson puitteissa. Komissio on korostanut myös yleisen tietoisuuden lisäämisen ja kansalaiskeskustelun tärkeyttä osana oikeusvaltioperiaatteen lujittamistoimenpiteitä.

Oikeusvaltioperiaatekysymykset eivät rajoitu Euroopan unionin tai Euroopan alueelle, ja EU:n yhtenä keskeisenä tavoitteena on vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta globaalilla tasolla. EU:n ja Suomen näkökulmasta erityisesti Euroopan neuvoston ja sen alaisen Venetsian komission oikeusvaltion vahvistamista koskeva työ on merkittävä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on tärkeä lähde eurooppalaisessa oikeusvaltiokeskustelussa.

Jos EU:ssa oikeusvaltiokäsite on alkanut täsmentyä (ks. European Commission 2019), niin kansainvälisessä ympäristössä oikeusvaltion käsitteestä edelleen vallitsee useita tulkintoja. Sen monitulkintaisuuden hahmottamiseksi on eräissä tutkimuksissa nähty tarpeelliseksi erottaa kansallinen konteksti kansainvälisestä. Tutkimusten mukaan kansallista oikeusvaltio-käsitettä ei pidä täysin rinnastaa kansainväliseen ja etsiä samankaltaisia institutionaalisia elementtejä molemmista konteksteista. Oikeusvaltion olemassaolo kansainvälisessä katsannossa tulee tutkimusten mukaan nähdä asteittaisena, jossain määrin toteutuvana kehityksenä. Näin kansainvälinen oikeusvaltio-käsite muodostuu eräänlaiseksi arvopohjaiseksi ideaaliksi, jonka suhteen yhteiskuntien kehitystä mitataan (Raitio 2017).

Oikeusvaltiokehityksen muutokset maailmalla ja Euroopassa vaikuttavat EU:n ja Suomen toimintaympäristöön. EU-maista esimerkiksi Ruotsissa on käynnissä perustuslakia koskeva selvitystyö, jossa pohditaan eurooppalaisen oikeusvaltiokeskustelunkin valossa mm. tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamista, ja Saksassa on käynnistetty laaja oikeusvaltiokampanja (Wir sind Rechtstaat) yleisen oikeusvaltiotietoisuuden vahvistamiseksi.

EU:n oikeusvaltioraportissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, ettei oikeusvaltion kehittämiseksi tarvita ainoastaan lakeja ja vahvoja instituutioita. Oikeusvaltio tarvitsee sopivaa ekosysteemiä, joka perustuu tuomioistuinten riippumattomuuden kunnioittamiseen, tehokkaaseen korruptionvastaiseen politiikkaan, vapaaseen mediaan, avoimeen ja korkealaatuiseen julkiseen hallintoon sekä vapaaseen ja aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan. Ennalta estävillä ja kehittävillä toimilla, mm. järjestämällä julkisia debatteja valtioiden tulisi nostaa kansalaisten tietoisuutta oikeusvaltiokysymyksistä (ks. European Commission 2020b).

Myös COVID 19 -pandemia on tuonut esiin uusia oikeusvaltiohuolia Suomessa, Euroopassa ja maailmalla paljastaen eri maiden oikeusjärjestelmien ja –kulttuurien haavoittuvuuksia ja samalla korostanut ja konkretisoinut oikeusvaltioperiaatteen merkitystä.

Selvityksen tulee olla ajankohtainen ja tulevaisuuteen katsova. Selvityksen tavoitteena on tarkastella, millaisia vaikutuksia eurooppalaisella oikeusvaltiokehityksellä voi olla Suomen oikeuspolitiikkaan, oikeusyhteistyöhön ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteutumiseen. Selvityksen tarkoituksena on analysoida globaalia ja eritoten eurooppalaista oikeusvaltiokehitystä ja -keskustelua sekä oikeusvaltioperiaatteen EU-oikeudellisen merkityksen kehittymistä Suomen näkökulmasta. Tarkoituksena on myös tuottaa analysoitua tietoa tuomioistuinten oikeudenkäyttöön mahdollisesti vaikuttavista eurooppalaisista kehityssuunnista ja yleisen oikeusvaltiotietoisuuden lisäämisen tarpeista Suomessa.

Tutkimuksia tai selvityksiä eurooppalaisesta oikeusvaltiokehityksestä ja sen vaikutuksesta Suomen oikeuspolitiikkaan ei juurikaan ole tehty.

Tutkimuskysymykset:

Selvityksessä vastataan mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia vaikutuksia 2000-luvun kansainvälisellä ja eurooppalaisella oikeusvaltiokehityksellä on ollut tai voi olla jatkossa Suomen oikeuspolitiikkaan?
- Millaisia vaikutuksia tällä kehityksellä on ollut ja voi olla EU:n oikeusalan yhteistyölle ja vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmälle Suomen näkökulmasta?
- Miten Suomen tulisi vaikuttaa EU:n tasolla EU:n oikeusalan yhteistyön ja vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän kehittämiseen?
- Onko unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä kehittyvällä oikeusvaltiomäärittelyllä kansallisia vaikutuksia?
- Tarvitaanko Suomessa lisää toimenpiteitä ja millaisia yleisen tietoisuuden vahvistamiseksi oikeusvaltiosta ja sen merkityksestä?
- Miten Suomen tulisi vaikuttaa kansainvälisesti?

Viitteet

European Commission (2014) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of

the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15 /* COM/2014/0700 final */.

European Commission (2019) COM(2019) 163 "Further strengthening the rule of law in the Union: state of play and possible next steps", and COM(2019) 343 "Strengthening the rule of law within the Union: a blueprint for action".

European Commission (2020a) The 2020 EU Justice Scoreboard. Publications Office of the European Union.

European Commission (2020b) Rule of Law Report on the rule of law situation in the European Union, Brussels, 30.9.2020, Doc. COM(2020) 580 final.

European Commission (2020c) Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Finland, Brussels, 30.9.2020, Doc. SWD(2020) 325 final.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö (2018-2019) Esimerkiksi C-64/16 (EU:C:2018:117), C-216/18 PPU (EU:C:2018:586), C-192/18 (EU:C:2019:924) C-619/18 (EU:C:2019:531), Yhdistetyt asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18 (EU:C:2019:982).

Raitio, J. (2017) Huomioita oikeusvaltio-käsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. Lakimies 5/2017, 559-579.

Tolttila, K. (2020) Eurooppalainen pidätysmääräys ja rikoksentekijän luovuttamisen aineelliset edellytykset – EU:n luovuttamislainsäädäntö Suomessa. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Tuori, K. (2014) Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. Lakimies 2014/1, 94-98.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitusohjelmassa korostetaan oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista niin ulkopolitiikassa, EU-politiikassa että kansallisesti. Hallitusohjelman mukaan sitoutuminen universaaleihin ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioon on heikentynyt, ja tiettyjen EU-jäsenvaltioiden heikko sitoutuminen EU:n perusarvoihin ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteeseen on koetellut EU:ta. Suomi sitoutuu vahvasti EU:n jäsenyyteen, unionin kehittämiseen sekä sen perusarvojen mukaiseen politiikkaan.

Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen kaikessa kansainvälisessä toiminnassa kuuluu Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteisiin. Myös Eurooppa-politiikassa oikeusvaltioperiaatetta vahvistetaan. Hallitusohjelman mukaan oikeusvaltioperiaatteen tukemiseksi sekä EU-tuomioistuinta että kansallisia tuomioistuimia vahvistetaan.

Suomen kehittäminen turvallisena oikeusvaltiona on myös yksi hallitusohjelman strategisista kokonaisuuksista. Hallitusohjelmaan sisältyy runsaasti tähän liittyviä konkreettisia toimenpiteitä. Hallitusohjelmassa muun muassa todetaan, että tuomioistuinten oikeudenkäytön kehityssuuntia tulisi arvioida. Näihin kehityssuuntiin kuuluu keskeisesti kansainvälinen oikeusvaltiokehitys ja sen vaikutukset.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti.

4.2 Ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevien rangaistussäännösten soveltamiskäytännön arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 110 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 1/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ihmiskauppa on henkilöön kohdistuva ankarasti rangaistava rikos. Se loukkaa paitsi vapautta usein myös seksuaalista itsemääräämisoikeutta ja koskemattomuutta tavalla, jolla voi olla pitkäkestoiset vaikutukset uhrin psyykkiseen ja fyysiseen terveyteen. Ihmiskauppa on usein talousrikollisuutta, ja se voi olla myös rajat ylittävää järjestäytynyttä rikollisuutta. Rikollisryhmät tavoittelevat rikoshyötyä ihmisten lisäksi myös esimerkiksi huumausaineiden kaupalla.

Suomessa Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärä on viimeisten kolmen vuoden aikana (2017 – 2019) yli kaksinkertaistunut. Vuonna 2019 auttamisjärjestelmään otettiin ennätysmäärä uusia asiakkaita. Auttamisjärjestelmän palveluiden piirissä on myös suomalaisia. Ihmiskaupan arvioidaan suurelta osin edelleen jäävän piiloon. Tätä arviota tukee erityisesti poliisin tietoon tulleiden tilastoitujen ihmiskaupparikosten määrä.

Suomessa ihmiskauppaa koskeva rangaistussäännös tuli voimaan vuonna 2004, ja sitä koskevat lainmuutokset vuonna 2015. Oikeuskäytäntöä on lainopillisesti arvioitu vain vähän, joskin oikeussosiologista tutkimusta on jonkin verran (esim. Jokinen et al. 2011; Alvesalo-Kuusi 2014). Rikostunnusmerkistöjen soveltamiskäytäntöä arvioivat selvitykset kohdistuvat aikaan ennen vuonna 2015 tehtyjen lainmuutosten voimaan tuloa (esim. Vähemmistövaltuutettu 2010; 2014). Tutkimusta työperäisen ihmiskauppailmiön esiintyvyydestä Suomessa on jonkin verran tehty (esim. Ollus 2016), ja ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta on aikaisemmin tutkittu (Koskenoja et al. 2018).

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia (esim. paritus, kiskonnantapainen työsyrjintä, törkeä kiskonta) koskevien rangaistussäännösten soveltamista ja soveltamiseen mahdollisesti liittyviä haasteita. Tutkimuksessa selvitetään myös voimassa olevan rikosprosessilainsäädännön edellytykset edistää ihmiskaupan tunnistamista rikosprosessissa ja turvata uhrien asema rikosprosessin aikana.

Tutkimuksen tarkoituksena on arvioida soveltamiskäytäntöä ja tarjota systematisoitua tietoa tunnusmerkistöjen soveltamisesta ja tulkinnasta. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa taustatietoa ihmiskaupan vastaiselle työlle valtioneuvostossa sen edistämiseksi, että rikosvastuu toteutuisi ihmiskaupparikosasioissa nykyistä paremmin.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksessa selvitetään mm. seuraavia kysymyksiä:

- Tunnistetaanko ihmiskauppaa rikosprosessissa? Tosiseikoiltaan millaisissa tapauksissa sovelletaan yhtäältä ihmiskauppaa ja toisaalta sen ns. lähirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä?
- Miten eri hyväksikäytön muotojen ollessa kyseessä (erityisesti seksuaalinen ja työperäinen hyväksikäyttö, mutta myös ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet) sovelletaan rangaistussäännösten avoimia käsitteitä ”turvattoman tilan” tai ”riippuvaisen aseman” hyväksikäytöstä? Entä ”painostamisesta” tai ”määräysvaltaan ottamisesta”? Millaista todistelua on esitetty?
- Mitkä tunnusmerkistön osatekijät näyttävät oikeuskäytännön perusteella erityisen haastavilta? Miksi? Miten näyttö on arvioitu?
- Onko soveltamiskäytäntö yhdenmukaista tuomioistuimissa kautta maan ja yksittäisten tapausten kesken?
- Ovatko vuonna 2015 tehdyt lainmuutokset vaikuttaneet lainsoveltamiseen?
- Miten ja kuinka suureksi rikoshyöty ihmiskaupparikosasioissa on arvioitu?
- Miten rangaistus ihmiskaupparikosasioissa on mitattu, mitä seikkoja mittaamisessa on otettu huomioon ja mikä on tuomittujen rangaistusten suhde ns. ihmiskaupan lähirikoksiin?
- Onko lainsäädäntö riittävää ihmiskaupan tunnistamiseksi esitutkinnan alkuvaiheessa ja uhrin aseman turvaamiseksi rikosprosessissa?

Viitteet ja lähteet

Alvesalo-Kuusi, Anne, Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia (2014) The Exploitation of Migrant Labour and the Problems of Control in Finland. Teoksessa Van Aerschot, Paul & Daenzer, Patricia (toim.) The Integration and Protection of Immigrants. Canadian and Scandinavian Critiques. Farnham & Burlington: Ashgate, pp. 121-138.

Jokinen, Anniina, Natalia Ollus & Minna Viuhko (2011) Ehdoilla millä hyvänsä. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. Publication series No. 67. Helsinki: HEUNI, 2011.

Jokinen, Anniina ja Natalia Ollus (toim.) (2020) Likainen vyyhti. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli. HEUNI 2020.

Koskenoja, Maija, Natalia Ollus, Venla Roth, Minna Viuhko ja Laura Turkia (2018) Tuntematon tulevaisuus – Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.

Kervinen, Elina & Ollus, Natalia (2019) Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. HEUNI Report Series 89, 2019.

Ollus, Natalia (2016b). Forced Flexibility and Exploitation: Experiences of Migrant Workers in the Cleaning Industry. Nordic Journal of Working Life Studies, 6(1), 25-45.

Ollus, Natalia: From Forced Flexibility to Forced Labour: The Exploitation of Migrant Workers in Finland. HEUNI Report Series 84, Helsinki: HEUNI, 2016.

Vähemmistövaltuutettu (2014) Kansallinen ihmiskaupparaportoija. Kertomus 2014. Vähemmistövaltuutettu, Helsinki.

Vähemmistövaltuutettu (2010) Kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomus 2010. Vähemmistövaltuutettu, Helsinki.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Ihmiskaupan vastainen työ on hallitusohjelmassa mukana vahvemmin kuin koskaan aikaisemmin. Pääministeri Sanna Marinin hallitus on päättänyt monin tavoin parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa ja tehostaa rikosvastuun toteutumista. Keinoja edistää ihmiskaupan vastaista työtä selvitetään nyt myös valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin johdolla käynnistetyssä toimintaohjelmavalmistelussa. Rikosvastuun toteutumisen tehostaminen on yksi ihmiskaupan vastaisen työn painopistealueista. Koska ihmiskauppaa tehdään yleensä taloudellisen hyödyn saamiseksi, on rikosvastuun toteutuminen ja rikoshyödyn konfiskointi tärkeä osa ihmiskaupan vastaista työtä. Rikosvastuun toteutumisella pyritään myös ehkäisemään ihmiskauppaa.

Rikosvastuun toteutumiseen ja siihen liittyviin haasteisiin kiinnitetään yhä useammin huomiota myös kansainvälisesti. Tunnistettujen ihmiskaupan uhrien määrä EU-jäsenvaltioissa on tilastotiedon mukaan moninkertainen tuomioiden määrään suhteutettuna. EU-komissio on korostanut rikosvastuun toteutumisen tärkeyttä ihmiskaupan vastaisen työn osana sekä nostanut esiin tekijöiden rankaisemattomuuden yhtenä ihmiskauppaa kiihdyttävänä tekijänä.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti.

4.3 Osapuolten kokemukset lähisuhdeväkivallan sovittelusta ja sen vaikutuksista elämään ja väkivallan vähenemiseen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 190 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 4/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005) tuli voimaan 1.1.2006. Sovittelussa rikoksesta epäilty ja rikoksen uhri voivat kohdata toisensa luottamuksellisesti puolueettomien sovittelijoiden välityksellä ja käsitellä rikoksesta osapuolille aiheutuneita henkisiä, fyysisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Sovittelu on vapaaehtoista ja edellyttää aina sekä uhrin että rikoksesta epäillyn suostumusta.

Vuonna 2018 kaikista sovitteluun ohjatuista rikos- ja riita-asioista noin puolet (49 %) oli väkivaltarikoksia ja väkivaltarikoksista noin kolmannes (33 %) oli lähisuhteessa tapahtuneita rikoksia (n. 2700) (SVT 2019). Lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolina voivat olla aviopuolisot, avopuolisot, perheenjäsenet, lähisukulaiset, eronneet tai eroamassa olevat pariskunnat sekä nykyiset ja entiset seurustelukumppanit (ks. Lähisuhdeväkivallan määrittelystä esim. Laki turvakotipalveluista 1354/2014). Lähisuhteessa tapahtunutta väkivaltaa ohjautuu sovittelutoimistoihin poliisin tai syyttäjän aloitteesta.

Lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevan välittömän tietotarpeen taustalla on pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan ”sovittelun käyttöä vahvistetaan oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi. Sovittelua ei käytetä tilanteessa, jossa se saattaa uhata uhrin oikeusturvaa. Arvioidaan lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista” (s.88). Painetta tietotarpeelle luo lisäksi edellisen hallituskauden tasa-arvo-ohjelman (2016-2019) tavoitteeksi asetettu selvitystyö siitä, millaisin kriteerein naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tapauksia ohjataan sovitteluun ja hyväksytään soviteltavaksi sekä miten sovitteluprosessi etenee (STM 2016). Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä (2019) esitti, että lähisuhdeväkivallan sovittelua voidaan jatkaa selvitysraportissa esitetyin kehittämistoimin ja tarvittavin jatkotutkimuksin.

Oikeusministeriön asettaman työryhmän (1.3.2020-30.4.2023) tehtävä on edistää sovittelun käyttöä ministeriössä ja sen hallinnonalalla. Työryhmä kartoittaa sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen tämänhetkisen tilanteen sekä mahdolliset lainsäädännön kehittämistarpeet. Yksi tehtävistä on arvioida lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista. Myös tätä arviointia varten tarvitaan tutkimustietoa lähisuhdeväkivaltasovittelussa olleiden osapuolten, sekä uhrin että tekijän, näkökulmasta.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun käytöstä ja vaikutuksista Suomessa ei ole toistaiseksi tilastollista tutkimusta. Laadullisia tutkimuksia pienillä aineistoilla osapuolten sovittelua koskevista kokemuksista on tehty. Näissä tutkimuksissa kriittiset näkökulmat liittyvät uhrin tur-

vallisuuden varmistamiseen, uudelleentraumatisoitumiseen ja sovittelun vapaaehtoisuuteen tilanteessa, jossa uhri on mahdollisesti alisteisessa asemassa. Lähisuhdeväkivallan sovittelun mahdollisuuksina on pidetty sitä, että sovittelun kautta vakiväkivallan uhreja ja tekijöitä voidaan ohjata palveluihin ja osapuolet tulevat kuulluksi ja saavat mahdollisuuden yhdessä, puolueettomien sovittelijoiden avulla etsiä ratkaisuja uusien väkivaltatilanteiden ehkäisemiseen ja välttämiseen (ks. esim. Kainulainen & Niemi 2017, 148; THL 2011; Drost et al. 2015; Qvist 2019; Sambou & Slögs 2017). Lähisuhdeväkivaltaa sisältävien asioiden eteneminen rikosoikeusjärjestelmässä on myös keskeinen tutkimusaihe, josta on parhaillaan käynnissä muita tutkimus- ja väitöskirjahankkeita.

Tämän VN TEAS -tutkimushankkeen tavoitteena on tarkastella lähisuhdeväkivallan vuoksi sovitteluun ohjattujen uhrien ja tekijöiden kokemuksia sovitteluprosessista, sovittelun vaikutuksia heidän elämäänsä ja väkivaltahistoriaansa sekä sovittelun mahdollisia vaikutuksia väkivallan päättymiseen. Tuloksia voidaan hyödyntää näyttöön perustuvien politiikkapäätösten tekemisessä sekä lähisuhdeväkivaltaa ehkäisevän koulutuksen kehittämisessä. Lähisuhdeväkivallan sovittelua koskeva tutkimushanke on merkittävä myös kansainvälisten sopimusten toteutumisen arvioinnin kannalta. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset (erityisesti CEDAW: YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimus SopS 67/1986 ja Istanbulin sopimus: Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä SopS 53/2015) rajaavat sovittelun käyttöä lähisuhdeväkivaltatilanteissa. Toisaalta kansainväliset elimet kannustavat valtioita restoratiivisten menetelmien kehittämiseen. Menetelmiä kehitettäessä on samalla varmistettava, että uhrin oikeudet ja oikeusturva eivät vaarannu (ks. EU:n uhridirektiivi 2012/29/EU ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukset restoratiivisesta oikeudesta CM/Rec(2018). Tutkimuksen suunnittelussa ja aineiston keruussa tulee hyödyntää kansainvälisiä sopimuksia ja velvoitteita ja arvioida tuloksia niitä vasten.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa yhden vuoden ajalta tietoa lähisuhdeväkivallan vuoksi sovitteluun ohjattujen uhrien ja tekijöiden kokemuksista sovitteluprosessista, sovittelun vaikutuksista osapuolten elämään ja väkivaltahistoriaan sekä sovittelun mahdollisesta vaikutuksesta väkivallan päättymiseen. Lisäksi kerätään tietoa asiakkaiden ohjaamisesta ja pääsystä jatkotukipalveluihin sovitteluprosessin kautta.

Tutkimuksen toteutuksessa tulee kuvata vähintäänkin deskriptiivisellä tasolla (esimerkiksi rikos- ja riita-asioiden sovittelupalveluiden asiakastietojärjestelmää hyödyntäen) osapuolten demografista profiilia, soviteltavien aloitteiden laatua nimikkeiden tasolla sekä sitä, kuinka paljon sovittelutoimistoihin ohjautuu lähisuhteessa tapahtuneita rikosasioita, joita ei varsinaisesti tilastoida väkivallaksi. Näitä olisi hyvä tarkastella esimerkiksi hyödyntäen Poliisilaitoksen ohjeistusta (Poliisihallitus 2020).

Varsinaiset tutkimuskysymykset rikoksen uhrille ja rikoksen tekijälle ovat:

- Miten sovittelupalvelujen tarjoama, osapuolten läpikäymä lähisuhdeväkivallan sovittelun prosessi on vastannut sovittelun osapuolten tarpeisiin ennen sovittelua ja sovittelun aikana?
- Minkälaisia vaikutuksia lähisuhdeväkivallan sovittelulla on ollut osapuolten elämään sovittelun jälkeen?

Tutkimuksen keskeisiä selvitettäviä seikkoja ovat:

- lähisuhdeväkivallan sovitteluun ohjattujen henkilöiden väkivaltahistoria ja asian nykytila
- uhrien ja tekijöiden kokemukset lähisuhdeväkivallan sovittelun erillistapaamisista ja varsinaisesta sovitteluistunnosta
- uhrien ja tekijöiden kokemukset sovittelun jälkeen
- ohjaus avun piiriin ja seuranta: ohjattiinko ja pääsikö uhri/tekijä avun piiriin ja seurasiko sovittelutoimisto sopimuksen toteutumista?
- uhrien ja tekijöiden kokemukset sovittelijoiden osaamisesta ja taidoista

Lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevan tutkimuksen toteutuksessa tausta-aineistona hyödynnetään SOPU-asiakastietojärjestelmässä olevia rekisteritietoja sovittelun osapuolista ja soviteltavasta aloitteesta sekä muita dokumentteja prosessin vaiheista. Varsinainen tutkimus voidaan toteuttaa kyselynä sovitteluun ohjatuille osapuolille. Aineistoa voidaan täydentää laadullisella osuudella, ja kyselyn kautta pyytää halukkaita haastatteluihin.

Viitteet

Drost, L. et al. (2015) Restorative Justice in Cases of Domestic Violence. Best practice examples between increasing mutual understanding and awareness of specific protection needs. (JUST/2013/JPEN/AG/4587) WS1. Comparative Report.

EU:n uhridirektiivi (EU 2012/29/EU) rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta

STM (2016) Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja2016:4.

Kainulainen, H. & Niemi, J. (2017) Salassapito- ja ilmoitusvelvollisuus lähisuhdeväkivallasta. Teoksessa Johanna Niemi, Heini Kainulainen, Päivi Honkatukia (toim.): Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma. Tampere: Vastapaino

Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä (2019) Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu – Nykytila ja kehittämisehdotukset. Työpaperi 2/2019, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Qvist, T. (2019) Parisuhdeväkivallan sovittelu Suomessa. Acta electronica Universitatis Lapponiensis. Väitöskirja: Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Rovaniemi, 2019.

Poliisihallitus (2020) Poliisin toiminta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa. Poliisihallituksen ohje, POL-2020-28566.

Sambou, S. & Slögs, P. (2015) Annex 3 Restorative Justice in Cases of Domestic Violence Finland. Teoksessa Lünnemann, Katinka & Wolthuis, Annemieke (2015) Restorative Justice in Cases of Domestic Violence. Best practice examples between increasing mutual understanding and awareness of specific protection needs. Workstream 2. November 2015. (JUST/2013/ JPEN/AG/4587).

SVT (2019) Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2018. Tilastoraportti 24/2019.

THL (2011) Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön juurruttaminen koulutuksen avulla.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkimustuloksia hyödynnetään hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden toimeenpanon ja poliittisen päätöksenteon tukena. Tuloksia hyödynnetään myös edellisen hallituskauden tasa-arvo-ohjelmaan (2016-2019) liittyvän työryhmän selvitystyöhön (Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä: Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu – Nykytila ja kehittämisehdotukset 2/2019), kansainvälisten sopimusten ja suositusten toteutumisen arviointiin liittyen sekä lähisuhdeväkivallan sovittelun ohjausta ja koulutuksen sisältöjä kehitettäessä.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti, josta laaditaan ruotsin- ja englanninkieliset tiivistelmät. Hankkeen raportissa tulee olla keskeisten tulosten esittely ja suosituksia, jotka palvelevat hallitusohjelmassa olevia kirjauksia lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamisen arvioinnista ja mahdollisesti lähisuhdeväkivallan sovittelun kehittämisessä hyödynnettäviksi. Keskeisiä tuloksia olisi syytä kääntää myös englanniksi, koska lähisuhdeväkivallan sovittelu on kansainvälisestikin kiinnostava aihe.

4.4 Tapahtumaketjut naisiin kohdistuvissa parisuhdesurmissa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 180 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 9/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa merkittävä ja kansainvälisesti tunnistettu ihmisoikeusongelma. Henkirikoksen uhrina vuosittain kuolleiden naisten määrä on vaihdellut 16 ja 30 hengen välillä vuosina 2013–2019. Naisuhreista 60 prosenttia oli joutunut puolison, seurustelukumppanin tai entisen kumppanin surmaamaksi. (Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti 2019.)

Henkirikoksia ja niiden määrää seurataan Suomessa henkirikollisuuden seurantajärjestelmän avulla. Järjestelmän tiedot perustuvat poliisin tietoon tulleisiin henkirikoksiin, ja tietojen pohjalta julkaistaan vuosittain Henkirikoskatsaus. Katsaus sisältää tietoja vuoden aikana poliisin tietoon tulleiden henkirikosten osapuolista ja teonpiirteistä. Lisäksi katsauksessa tarkastellaan henkirikollisuuden historiallista ja alueellista kehitystä. Katsaus on luonteeltaan tilastollinen, eikä siinä tarkastella henkirikosten taustoja.

Tässä hankkeessa pyritään saamaan tilastotietoa tarkempaa tietoa parisuhdeväkivallan uhreina Suomessa kuolleista naisista. Parisuhteella tarkoitetaan nykyistä tai päättynyttä avio- tai avoliittoa tai seurustelusuhdetta. Tarkasteluajanjaksoksi voidaan valita esimerkiksi kaksi tai kolme viimeisintä vuotta. Tarkoituksena on selvittää jokaisen tapauksen kohdalla erikseen sitä, minkälaiset tapahtumaketjut ja mahdolliset yhteydenotot viranomaisiin ja järjestöihin edelsivät surmaa. Näiden tietojen kautta pyritään saamaan tietoa siitä, oltaisiinko surma voitu estää toimimalla toisin. Mahdollisuuksien mukaan aineistoon voidaan sisällyttää toteutuneiden henkirikosten lisäksi tietoja henkirikosten yrityksistä.

Hankkeen toteuttamiseksi tarvitaan monipuolista aineistoa useista eri tietolähteistä koskien yksittäisten ihmisten asiointia ja kontakteja eri viranomaisten kanssa. Hankkeen toteuttamista varten tarvitaan poliisin esitutkintamateriaali jokaisesta henkirikoksesta. Mahdollisuuksien mukaan tulisi hankkia myös tiedot aiemmista rikosepäilyistä/tuomioista, lähestymiskielloista ja yhteydenotoista Hätäkeskukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tiedoista hankkeessa voidaan hyödyntää uhrien kontakteja sosiaali- ja terveyspalveluihin, lastensuojelun asiakkuuksia sekä käyntejä turvakodeissa. Hankkeen toteuttaminen edellyttää sekä tutkimuslupia, joiden kautta päästään kiinni edellä mainittuihin tietoihin, että mahdollisuutta yhdistää yksittäisiä ihmisiä koskevia tietoja eri viranomaisten järjestelmistä.

Edellä lueteltujen rekistereihin/tilastoihin perustuvien tietojen lisäksi hankkeessa voidaan haastatella kyseisissä henkirikostapauksissa toimineita tutkinnanjohtajia. Tutkinnanjohtajilla voi olla tapauksista sellaista tietoa, joka ei näy poliisin esitutkintamateriaalissa, mutta joka on selvityksen kannalta merkityksellistä.

Ruotsissa on voimassa laki tiettyjen kuolemantapausten selvittämisestä (Lag 2007:606). Laki määrittelee tilanteet, joissa lapsiin tai aikuisiin kohdistuneista henkirikoksista on tehtävä erityinen selvitys. Lain tarkoituksena on tuottaa tietoa kuolemantapausten ennaltaehkäisemiseksi (ks. https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/vald-och-brott/dodsfallsutredningar/). Hankkeessa voidaan tutustua Ruotsissa kyseisen lain nojalla tehtyihin raportteihin ja hyödyntää niitä mahdollisuuksien mukaan.

Hankkeessa voidaan hyödyntää myös sisäministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitystä perhe- ja lapsensurmien taustoista vuosilta 2003–2012 (Sisäasiainministeriö 2012). Selvityksessä käytiin läpi tietoja surmien taustalla olevista tekijöistä kuten siitä, millaisia kontakteja perheillä mahdollisesti on ollut eri viranomaisiin ja palvelujärjestelmiin (mukaan lukien omaiset) ja olisiko näiden kontaktien yhteydessä ollut mahdollista tunnistaa perheen tilanne. Selvityksen yhtenä tavoitteena oli kartoittaa viranomaisten yhteistyön toimivuutta näiden tapausten yhteydessä.

Hanke sijoittuu tutkimuskysymystensä johdosta oikeusministeriön, sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia piirteitä ja tapahtumaketjuja parisuhdesurmiin liittyy?
  - Kuinka monta naisiin kohdistuvaa parisuhdesurmaa Suomessa on tapahtunut viimeisten kahden tai kolmen vuoden aikana ja millaisissa olosuhteissa ne ovat tapahtuneet?
  - Oliko tekijä kohdistanut uhriin aiempaa väkivaltaa ja oliko taustalla aiempia rikosilmoituksia tai tuomioita?
  - Oliko uhrilla voimassa oleva lähestymiskielto? Oliko kieltoa rikottu ennen surmaa?
  - Oliko yhteydenottoja Hätäkeskukseen?
  - Minkälaisia kontakteja uhrilla ja/tai tekijällä oli sosiaali- ja terveyspalveluihin? Oliko lastensuojelun tai turvakodin asiakkuuksia?
  - Selviääkö esitutkintamateriaalista tai tutkinnanjohtajien haastatteluista muuta keskeistä tietoa?
- Mitä johtopäätöksiä surmien taustoista ja niitä edeltävistä tapahtumaketjuista voidaan vetää?
- Miten naisiin kohdistuvia parisuhdesurmia voitaisiin ehkäistä?

Viitteet

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (2020) Henkirikoskatsaus 2020. Helsingin yliopisto. Katsauksia 41/2020.

Sisäasianministeriö (2012) Selvitys perhe- ja lapsensurmien taustoista vuosilta 2003-2012. Sisäasiainministeriön julkaisu 35/2012.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman laatimisesta. Torjuntaohjelma valmistellaan oikeusministeriön johdolla. Naisiin kohdistuvia parisuhdesurmia koskeva selvityshanke sisältyy yhtenä toimenpiteenä naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmaan, joten hankkeella on suora kytkös hallitusohjelman toteuttamiseen.

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää pyrittäessä ennalta ehkäisemään naisiin kohdistuvia henkirikoksia. Selvitys voi tarjota tietoa, jonka avulla voidaan kehittää esimerkiksi viranomaisprosesseja sekä viranomaisten välistä tiedonkulkua ja yhteistyötä. Selvityksen perusteella voidaan antaa viranomaisille toimenpide-ehdotuksia surmien ehkäisemiseksi.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti, tiivistelmä ruotsiksi ja englanniksi.

4.5 Ulkomaisten lahjusrikosten todisteluvaatimusanalyysi ja kansainvälinen vertailu

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomi on liittynyt OECD:n lahjonnanvastaiseen yleissopimukseen vuonna 1999. Yleissopimuksen soveltamisala sisältää ulkomaisiin rajat ylittäviin liiketoimiin liittyvät lahjusrikokset. OECD seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa sen jäsenmaissa säännöllisillä maatarkastuksilla ja antaa jäsenmaille suosituksia yleissopimuksen täytäntöönpanosta. OECD edellyttää, että nämä suositukset pannaan jäsenmaissa täysimääräisesti täytäntöön. OECD on esittänyt huolensa Suomelle siitä, että yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien ulkomaisten lahjusrikosjuttujen osalta näyttökynnys olisi Suomessa korkealla, koska kaikki ulkomaiset yleissopimuksen soveltamisalaan liittyvät lahjusrikosjutut on oikeudessa hylätty. Tämän vuoksi OECD on antanut Suomelle suosituksen siitä, että syyttäjille ja tuomareille annettaisiin koulutusta OECD:n yleissopimuksen alaan kuuluvien ulkomaisten lahjusrikosjuttujen osalta mm. yleissopimuksen soveltamisesta ja siitä millaisen näytön tulisi olla riittävää tuomioistuinkäsittelyssä näissä jutuissa.

Oikeusvaltion ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä on marraskuussa 2019 päättänyt, että Suomessa aloitetaan korruption vastaisen strategian valmistelu. Oikeusministeriö on juuri asettanut sitä varten työryhmän strategian valmistelua varten. Edellä mainittu OECD:n Suomelle antama suositus tulee olemaan yksi tulevaan strategiaan ja sen perusteella laadittavaan erilliseen toimenpideohjelmaan sisältyvä asia.

Hankkeen tuloksia tullaan käyttämään:

1. laadittavan korruptiontorjuntastrategian ja sen toimenpideohjelman täytäntöönpanossa,
2. OECD:n Suomelle asettamien kansainvälisten velvoitteiden täyttämisessä,
3. lahjusrikoksia koskevan lainsäädännön kehittämisessä ja
4. esitutkintaviranomaisille, syyttäjille ja tuomareille järjestettävässä korruption torjuntaan liittyvässä koulutuksessa ja tietoisuuden lisäämisessä sekä käytännössä lahjusrikosten esitutkinnassa, syytetoiminnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää:

- Millainen suomalaisissa tuomioistuimissa käsitellyissä OECD:n yleissopimukseen liittyvissä ulkomaisissa lahjusrikosjutuissa ollut näytönarviointi on käytännössä ollut (tapausarviointi) ja vastaako se nykyisten voimassa olevien lahjusrikossäännösten sisältöä ja tarkoitusta?

- Poikkeaako näytönarviointi kotimaisissa lahjusrikosjutuissa edellä kuvatuista tapauksista?
- Millainen todisteluvaatimus olisi asianmukainen?
- Onko yleisellä tasolla oikeusvertailevasti havaittavissa vastaavia näyttövaatimuksia ulkomaisissa oikeudenkäynneissä? sekä
- Miten voimassa olevaa lainsäädäntöä ja siihen liittyvää koulutusta voisi mahdollisesti kehittää?

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke tukee hallitusohjelman kirjausta oikeusvaltion edelleen kehittämiseksi, erityisesti tavoitteiden 1 (laadukas lainsäädäntö) ja 2 (toimivat oikeusprosessit) osalta. Hallitusohjelman mukaisesti hanke tukee oikeusalakohtaisen erityisosaamisen vahvistamista lahjusrikosten osalta.

Lahjusrikosten käsittelyssä on havaittu ongelmia erityisesti tuomioistuinten osalta näyttöön liittyvissä kysymyksissä. Näyttökynnys on tuomioistuintoiminnassa korkealla ja sen vuoksi laajoista ja merkittävistä rikosjutuista ei ole annettu tuomioita. Hankkeen avulla voidaan saada tärkeää tietoa voimassa olevan lainsäädännön sisällöistä ja tulkintamahdollisuuksista sekä suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi. Hankkeen sisältö on sellainen, että se edellyttää osaavaa tieteellistä tutkimusta, lahjusrikoslainsäädännön tuntemusta ja taitoa analysoida oikeustapausten sisältöjä ja näyttökysymyksiä.

Raportointi:

Raportointi säännöllisesti hankkeen etenemisestä hankkeen ohjausryhmässä. Kirjallinen väliraportointi sekä loppuraportti.

4.6 Ankkuritoiminnan vaikuttavuuden arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 110 000 €
Aikajänne: 2/2021-1/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomessa on toteutettu moniammatillista Ankkuritoimintaa noin 15 vuoden ajan. Toiminta käynnistyi paikallisina hankkeina, mutta nyt se on valtakunnallista toimintaa, jota ohjaa Ankkuritoiminnan käsikirja (ks. Moilanen ym. 2019). Ankkuritoiminta on moniammatillista yhteistyötä, joka kohdistuu lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen ja syrjäytymisen ja rikosten ennalta ehkäisyyn varhaisessa vaiheessa. Kohderyhmänä toiminnassa ovat lapset ja nuoret, jotka oireilevat rikoksilla, päihteillä ja huolta herättävällä käytöksellä. Taustalla Ankkuritoimintaan osallistuvalla lapsella tai nuorella voi olla useita eri syitä.

Valtioneuvostossa Ankkuritoiminnasta vastaa sisäministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja oikeusministeriön kanssa. Ankkurityötä tekevissä ryhmissä voivat olla mukana poliisi, sosiaalityöntekijä, terveydenhuollon ammattilainen (usein psykiatrinen sairaanhoitaja), opetustoimi ja nuorisotyöntekijä.

Tämän vaikuttavuusarvioinnin tavoitteena on saada tietoa siitä, miten Ankkuritoiminta vaikuttaa asiakkaana olevan lapsen tai nuoren tilanteeseen ja mitkä ovat keskeiset tekijät, jotka vaikuttavat lopputulokseen. Keskeinen kysymys on, mikä on Ankkuritoiminnan tuloksellisuus nuoren elämäntilanteen kannalta, esimerkiksi elämänhallinnan, ongelmakäyttäytymisen ja rikosten tekemisen jatkumisen näkökulmasta. Ankkuritoimintaa tulee arvioida sekä lapsen tai nuoren elämäntilanteen (ml. perhetilanne) että Ankkuritoiminnan toteuttamisen näkökulmasta suhteessa Ankkurikäsikirjassa (Moilanen ym. 2019) kuvattuun ankkuriprosessiin.

Huomioitavia asioita ovat mm. miten moniammatillisuus toteutuu ja mitä merkitystä moniammatillisuuden toteutumisella on lapsen ja nuoren tilanteen ratkaisemisen kannalta. Lisäksi on huomioitava myös, minkälaisia eroja on havaittavissa erilaisten Ankkureiden välillä; sellaisten, joissa on mukana kaikki Ankkuritoiminnan käsikirjassa mainitut toimijat verrattuna Ankkureihin, joista puuttuu yksi tai useampi toimija.

Selvityshankkeessa tulee käyttää Ankkurikäsikirjassa kuvattuja käsitteitä ja määritelmiä.

Arvioinnin kohteena tulee olla vähintään kolme Ankkuriryhmää, jotka ovat erilaisessa tilanteessa muun muassa seuraavien asioiden osalta: toiminnan kesto, Ankkuriryhmän kokoonpano, toiminta-alueen koko, kuntien määrä toiminnassa, alueellinen sijainti.

Ankkuritoiminnan vaikuttavuutta ei ole aiemmin arvioitu.

Selvityshankkeessa tulee esittää suosituksia Ankkuritoiminnan kehittämiseksi jatkossa.

Tutkimuskysymykset:

- Toteuttaako Ankkuriryhmä Ankkuritoiminnan käsikirjan mukaista ankkuritoimintaa, jos ei, mitkä ovat erot?
- Miten Ankkuritoiminnan kohderyhmä on määritelty toiminta-alueella?
- Miten lapsen tai nuoren elämäntilanne muuttuu Ankkuriasiakkuuden aikana ja vaikutuksesta?
- Mitkä ovat keskeiset muutokseen vaikuttavat tekijät a) Ankkurin asiakkaana olevan lapsen tai nuoren näkökulmasta ja b) Ankkuriryhmän asiantuntijoiden näkökulmasta?
- Mikä on lapsen tai nuoren oma kokemus Ankkurin vaikuttavuudesta? Kokiko lapsi tai nuori, että interventiolla oli vaikutusta hänen ajatteluunsa tai toimintaansa?
- Mikä on ankkuriasiakkaana olevan lapsen tai nuoren perheen kokemus Ankkuritoiminnan vaikuttavuudesta?
- Palasiko lapsi tai nuori Ankkuritoiminnan asiakkuuden päätyttyä uudestaan Ankkurin asiakkaaksi tai poliisin asiakkaaksi tarkasteluaikana?
- Mitkä tekijät vaikuttavat Ankkuritoiminnan onnistumiseen tai epäonnistumiseen?
- Onko Ankkuritoiminnalla kyetty pysäyttämään kehitys, joka johtaa väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja ekstremismiin? Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet toimintaan ja tuloksiin?
- Miten Ankkuritoiminnan johtaminen vaikuttaa toiminnan tuloksellisuuteen, esimerkiksi johtoryhmän olemassaolo, sen säännölliset kokoontumiset, esimiestyön selkeä vastuuttaminen, esimiesten ymmärrys ja tieto moniammatillisesta Ankkuritoiminnasta?
- Miten Ankkuritoiminnan tuloksellisuutta seurataan esimerkiksi tunnuslukujen avulla ja miten tulosten seuranta vaikuttaa Ankkuriryhmän työhön?

Viitteet

Moilanen, T., Airaksinen, M. & Kangasniemi, M. (2019) Ankkuritoiminnan käsikirja. Sisäministeriön julkaisu 2019:16, 27.3.2019.

Moilanen, T., Mankkinen, T., Pietilä, A.-M., Kangasniemi, M. (2018) Pohjoismaiset monivi-ranomaisyhteistyöntoimintamallit nuorten hyvinvoinnin edistämisessä ja rikosten eh-käisyssä. Sisäministeriön julkaisu 2018:18, 28.5.2018.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Ankkuritoiminnan vaikuttavuuden arviointihanke on osa laajempaa lasten ja nuorten syr-jäytymisen ehkäisyn toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Se tuottaa tietoa siitä, mil-laisella toiminnalla pystytään parhaiten tukemaan niitä lapsia ja nuoria, jotka oireilevat häi-riökäyttäytymisellä ja alkavalla rikoskierteellä. Selvitystarpeen tuloksia käytetään Ankkuri-toiminnan kehittämisen ja laajentamisen tukena.

Raportointi:

Hankkeen loppuraportissa tulee olla keskeisten tulosten esittely ja selvityshankkeessa mukana olevien Ankkureiden välisen erojen ja niihin vaikuttavien tekijöiden analyysi. Näiden pohjautuen tulee esittää suosituksia jatkotyötä ja kehittämistä varten.

4.7 Vihapuheen tuottajat ja levittäjät

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 1/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Vihapuhe (ml. rangaistava vihapuhe) on lisääntynyt viime vuosien aikana. Vihapuhe heikentää ihmisten luottamusta yhteiskuntaan ja turvallisuuden tunnetta, ja se on uhka sananvapaudelle, ihmisten osallisuudelle ja demokraattiselle järjestelmälle. Vihapuheen torjumiseksi on käynnistetty useita hankkeita ja tehty selvityksiä. Edelleen on kuitenkin vain vähän tietoa siitä, millaiset henkilöt ja ryhmät tuottavat ja levittävät vihapuhetta. Vihapuheen tuottajilla ja levittäjillä on erilaisia motiiveja. Osa ei ehkä ymmärrä levittävänsä vihapuhetta, kun taas osa voi levittää sitä hetken innostuksessa esimerkiksi alkoholin vaikutuksen alaisena. Osa levittää vihapuhetta tietoisesti, mutta ei organisoidusti. Lisäksi on tunnistettu organisoitua vihapuhetta esimerkiksi organisoitujen vihakampanjoiden ja maalittamisen yhteydessä. Organisoitu toiminta on tavoitteellista ja sillä voi olla tavoitteita, jotka ovat laajempia kuin vain yksilön tai hänen edustamansa ryhmän hiljentäminen. Vihapuheen tehokas torjunta edellyttää nykyistä parempaa tietoa siitä, ketkä ja millaiset ryhmät tuottavat ja levittävät vihapuhetta.

Tämän selvityshankkeen keskeinen tavoite on saada tietoa vihapuheen tuottajista ja levittäjistä, heidän tavoitteistaan ja motiiveistaan sekä siitä, miten paljon toiminnasta on yksittäisten henkilöiden hetken mielijohteesta tuotettua vihapuhetta ja mikä on organisoidun ja tavoitteellisen vihapuheen osuus.

Vihapuheella tarkoitetaan hankkeessa Euroopan neuvoston määritelmän mukaista vihapuhetta. Euroopan neuvoston vihapuhetta koskevan suosituksen mukaan vihapuhe on sellaista ilmaisua, jolla levitetään, yllytetään, edistetään tai oikeutetaan rotuvihaa, muukalaisvihaa, antisemitismiä tai muunlaista vihaa, joka perustuu suvaitsemattomuuteen mukaan lukien suvaitsemattomuus, jota ilmaistaan vihamielisenä kansalaismielisyytenä ja etnosentirsyytenä, syrjintänä ja vihamielisyytenä vähemmistöjä, maahanmuuttajia ja maahanmuuttajataustaisia vastaan (ECRI 2015).

Osa vihapuheesta täyttää rikoksen tunnusmerkistön, ja rikosnimike on kiihottaminen kansanryhmää vastaan tai sen törkeä tekomuoto sekä uskonrauhan rikkominen. Vihapuheeseen liittyvien tekojen kohdistuessa yhteen tai useampaan yksilöitävissä olevaan henkilöön kysymykseen voivat tulla kunnianloukkausrikokset tai laiton uhkaus. Kysymykseen voi tulla myös julkinen kehottaminen rikokseen, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen, vainoaminen tai sotaan yllyttäminen.

Organisoidulla vihapuheella selvityshankkeessa tarkoitetaan toimintaa, jossa vihapuheen levittäjät kokevat, että levitetyllä vihapuheella on jokin laajempi tarkoitus, esimerkiksi tarkoitus vaikuttaa keskusteluun, päätöksentekoon, julkiseen keskusteluun tai siihen, ketkä ja mitkä ryhmät voivat esittää näkemyksiään julkisesti.

Maalittamisella tarkoitetaan toimintaa, jossa organisoitu vihapuhe kohdistuu yksittäiseen henkilöön ja liittyy hänen työtehtäviinsä tai julkisessa asemassa käsittelemiinsä asioihin. Maalittaminen kohdistuu usein myös henkilön perheeseen ja lähipiiriin ja voi johtaa väkivaltaan tai sen uhkaan myös netin ulkopuolella. Maalittamisen tavoitteena on vaikuttaa yhteiskuntaan ja sen instituutioiden toimintaan.

Vihapuhetta on tutkittu, mutta on vain vähän tutkimukseen perustuvaa tietoa sen tuottajista ja levittäjistä.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä tekijät yhdistävät aktiivisia, organisoidun vihapuheen tuottajia, jotka yrittävät vaikuttaa muihin?
- Mihin organisoidun vihapuheen tuottajat haluavat vaikuttaa (esim. viranomaistoiminta, yhteiskunta laajasti, median toiminta, asenteet)?
- Mille foorumeille organisoitua vihapuhetta tuotetaan ja mitkä tekijät vaikuttavat foorumin valintaan?
- Millaisia ovat organisoidun vihapuheen tuottajien väliset yhteydet ja verkostot ja miten verkostoituminen tapahtuu? Onko yhteyksiä vain verkossa vai onko yhteyksiä myös verkon ulkopuolella?
- Onko organisoidun vihapuheen tuottajilla suoria tai epäsuoria yhteyksiä vihapuheen levittäjiin?
- Onko näiden levittäjien hyödyntäminen toiminnassa suunnitelmallista, jos on niin missä määrin?
- Millaisia motiiveja vihapuheen levittäjillä on?
- Eroavatko levittäjien ja organisoidun vihapuheen tuottajien sisällöt esimerkiksi rikoksen tunnusmerkit täyttävän vihapuheen määrän osalta?
- Mitkä mahdolliset muut tekijät yhdistävät ja erottavat organisoidun vihapuheen tuottajat muista vihapuheen levittäjistä?
- Millaiset asiat ovat vaikuttaneet lopettamispäätökseen, jos vihapuheen tuottaja lopettaa toimintansa?

Viitteet

ECRI (2015) Yleinen politiikkasuositus nro15 vihapuheen torjunnasta. Annettu 8. joulukuuta 2015.

Knuutila, Kosola, Saresma, Haara & Pöyhtäri (2019) Viha vallassa: vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 9.10.2019.

Sisäministeriö (2019) Sanat ovat tekoja: Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostaminen. Sisäministeriön julkaisu 2019:23, 17.5.2019.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia ja syntynyttä tietoa hyödynnetään vihapuheen vastaisen strategian laatimisessa, toimien suunnittelussa ja kohdentamisessa sekä lainsäädännön ja uhrin tukipalvelujen kehittämisessä.

Raportointi:

Hankkeen lopputuloksena syntyy loppuraportti, jossa on kuvattu hankkeet keskeiset tulokset.

4.8 Huoltovarmuuden turvaaminen osana kiinteistöomistuksen valvontaa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Vuoden 2020 alusta tuli voimaan useita lakeja, joiden tavoitteena on kansallisen turvallisuuden aiempaa vahvempi huomioiminen kiinteän omaisuuden siirroissa. Keskeisinä uusina lainsäädännöllisinä toimina ovat mm. EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta tulevien ostajien kiinteistökauppojen luvanvaraisuus, valtion etuosto-oikeus tietyillä alueilla, kiinteän omaisuuden lunastus kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi sekä maankäyttö- ja rakennuslain muutokset. (470/2019 vp ja 468/2019 vp katso myös 172/2012 vp, 1390/1992 vp ja HE 253/2018 vp)

Tässä niin sanotussa luvituslaissa luvan myöntämisen edellytyksistä todetaan, että lupa kiinteistön hankinnalle voidaan myöntää, jos hankinnan ei arvioida vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista. Lisäksi laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta todetaan yhtenä perusteena se, että huoltovarmuuden turvaamiseksi voidaan kiinteää omaisuutta pakkolunastaa. Laissa tai sitä edeltäneessä hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan yksiselitteistä määritelmää siitä, mitä huoltovarmuuden varmistamisella tarkoitetaan kiinteistöjen ostojen ja kiinteän omaisuuden siirtojen kontekstissa. Tästä huolimatta lainsäädännössä on kuitenkin yksiselitteinen velvoite turvata huoltovarmuuden toimintaedellytykset. Haaste on ilmeinen.

Käsillä olevassa VN TEAS-hankkeessa kootaan yhteen edellä kuvattua laajaa kokonaisuutta. Keskeistä on tunnistaa ne toiminnot, jotka ovat huoltovarmuuden varmistamisen näkökulmasta katsottuna oleellisimpia. Tästä syystä huoltovarmuuden määrittely on hankkeessa keskeistä – erityisesti lainsäädännön kontekstissa. Jotta kiinteän omaisuuden siirroissa voidaan tehdä viranomaisvalvontaa, tarvitaan selkeämpi kuva siitä, miten konkreettisesti voidaan tämän lainsäädännön toimivaltuuksilla suojata kansallista huoltovarmuutta. Hankkeessa on tavoitteena tuottaa kattava esitys huoltovarmuuden varmistamisen edellytyksistä sekä oleellisista huoltovarmuuden toimialoista ja toiminnoista. Yhtenä hanketta keskeisimmin määrittävänä dokumenttina on Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018). Aiheeseen liittyvä turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutos tulee myös huomioida hankkeessa. (Hallitusohjelma, VNS 5/2017 vp ja VNS 7/2016 vp).

Jo edellisillä hallituskausilla on todettu, että Suomen turvallisuusympäristö on muutoksessa. Uusien ja usein ei-sotilaallisten vaikuttamiskeinojen kehitys on vaikeuttanut uhkatilanteiden tunnistamista ja niihin reagoimista. Kybertoimintaympäristön ja hybridiuhkien sekä nopeasti kehittyvän teknologian väärinkäytön mahdollisuus kasvaa, eikä niiden käyttöä poliittisten ja sotilaallisten päämäärien saavuttamiseksi voida poissulkea. Turvallisuusympäristön muutos on ollut osatekijänä myös tämän hankkeen kannalta keskeisissä kiin-

teistöomistusta koskevissa laeissa. Samalla kansallisen huoltovarmuuden ja sen turvaamisen merkitys on tullut erittäin näkyväksi ja ajankohtaiseksi korona-kriisin aikana (ks. esim. OECD 2020).

Perinteisesti huoltovarmuuteen kuuluvien liikennejärjestelmien, energiaverkkojen, vesihuollon, elintarviketuotannon, satamien ja lentokenttien sekä tietoliikenteen solmukohtien toiminnan turvaamisen lisäksi monet vähemmän tunnistetut, mutta olennaiset tekijät voivat liittyä huoltovarmuuteen. Esimerkiksi paikkatieto tai satelliittinavigoinnin suojaaminen voivat osoittautua huoltovarmuuskriittisiksi ja siten suojattavaksi toiminnoiksi. (VNS 2/2018 vp)

Tulevaisuuden haasteet ovat yksi hankkeessa selvitettävä asia. Tältä osin on tarpeen selvittää, riittävätkö nykyisen, kiinteistöomistuksen valvontaan liittyvän lainsäädännön luomat toimivaltuudet tosiasiassa suojaamaan huoltovarmuuskriittisiä toimintoja. Keskeistä on analysoida, onko nähtävissä olevassa tulevaisuudessa sellaisia uusia uhkia ja haasteita, joiden aiheuttamaan tilanteeseen nykyinen lakikokonaisuus ei riitä. Esimerkki tulevaisuuden haasteesta voisi olla kuntien taloudelliset paineet ja siitä syntyvä tarve saada rahoitusta toiminnalleen myymällä kiinteistöomaisuuttaan tai esimerkiksi teknologian kehittyminen osana kiinteistöyksiköiden hallintaa.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää laaja-alaista käsitystä ja osaamista huoltovarmuustoiminnasta ja siihen liittyvistä eri ilmiöistä sekä ymmärrystä turvallisuuspoliittisesta toimintaympäristöstä ja sen vaikutuksista kansallisen huoltovarmuuteen. Huoltovarmuuden kannalta keskeisten toimijoiden käsittelyn tulee huomioida eritasoiset huoltovarmuuskriittisten toimijat ja ilmiöt (esim. jaottelulla kansainvälinen, kansallinen vai paikallinen). Lisäksi hakijakonsortiolla tulee olla käsitys nykylainsäädännöstä, kykyä suorittaa oikeusvertailua ja hahmottaa tulevaisuuden lainsäädäntötarpeita viranomaisten näkökulmasta.

Tutkimuskysymykset koostuvat päätutkimuskysymyksistä, joihin vastauksia haetaan alatutkimuskysymysten kautta. Tutkimusryhmän tulee kattaa kaikkia esiteltyjä aspekteja huomioiden, että ensimmäisessä osassa haetaan olemassa olevan tiedon systematisointia ja toisessa osassa analysoidaan nykytilan vahvuuksia ja heikkouksia sekä tulevia haasteita.

- Minkälaisessa toimintaympäristössä ja minkälaisten reunaehtojen vallitessa EU:n ja ETA -alueen ulkopuolelta tapahtuva kiinteistökauppa tällä hetkellä Suomessa tapahtuu?
    - Missä asiakirjoissa (lait, asetukset, selonteot ja päätökset) määritellään huoltovarmuuskriittiset toimijat, huoltovarmuuden varmistaminen ja huoltovarmuuskriittisyys?
    - Keillä kaikilla on näiden määritelmien mukaan huoltovarmuuskriittistä kiinteistöomaisuutta, ja miten tämä omaisuus on tunnistettu?
    - Onko näistä muodostuva kuva yksiselitteinen ja hyödynnettävissä kiinteistökauppojen valvonnassa?

  - Kuinka kansallinen oikeustila vertautuu tärkeimmiltä osilta keskeisiin verrokkimaihin?
  - Mitkä muut tekijät voivat vaikuttaa kyseessä olevien kiinteistökauppojen valvontaan?
  - Minkälainen toimintaympäristö tästä viranomaisille muodostuu?
- Mitä haasteita tulevaisuus tuo huoltovarmuuden varmistamiseksi kiinteistöomistuksen valvonnan kokonaisuuden osalta?
  - Miten huoltovarmuustoiminnot tulisi tulevaisuudessa määrittää, ja onko Suomessa viranomaisilla riittävät toimivaltuudet turvata kansallinen huoltovarmuus kiinteistöomistuksen valvonnan kautta?
  - Mitä haasteita teknologian kehitys tuo kiinteistöomistuksen valvonnalle?
  - Riittääkö nykylainsäädännön määrittelemä omistusoikeus lainsäädännön perustaksi vai tulisiko tarkastella myös muita vaikutusvallan käytön mahdollisuuksia, kuten vuokratoimintaa, irtaimen omaisuuden omistusta (esim. asunto-osakkeet), vuokratonteilla sijaitsevien kiinteistöjen hyödyntämistä yms.?
  - Miten varmistetaan se, että eri julkishallinnon tasot (ml. kuntataso) tunnistavat huoltovarmuuden varmistamisen kannalta keskeisen kiinteistöomaisuuden ja turvaavat riittävän kansallisen määräysvallan?
  - Kuinka kansainväliset velvoitteet (ml. EU-taso) tulevat vaikuttamaan huoltovarmuuden turvaamiseen nähtävissä olevassa tulevaisuudessa erityisesti kiinteistöomistuksen valvonnan osalta?
  - Onko nousemassa muita haasteita, joita viranomainen joutuu kyseisten kiinteistökauppojen luvitus- ja lunastusprosesseissa kohtaamaan lähitulevaisuudessa?

Viitteet

Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 253/2018 vp).

Laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019 vp).

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992 vp).

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019 vp).

Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012 vp).

OECD (2020) Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests. Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies. OECD, May 2020.

Paikkatietopoliittinen selonteko (VNS 2/2018 vp).

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 (Hallitusohjelma).

Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNK julkaisusarja 5/2017 vp).

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018 vp).

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNK julkaisusarja 7/2016 vp).

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS, 2017).

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Puolustusministeriö on suoraan tietotarpeeseen liittyvä lupaviranomainen ja tietotarve tukee tätä päätöksentekoa. Puolustusministeriö tulee hyödyntämään hankkeen tuloksia suoraan lainsäädäntökokonaisuuden osalta sekä käytännön työssä, että arvioitaessa tulevaisuuden lainsäädännön mahdollista tarkastamistarvetta. Hankkeen tuloksia voidaan suoraan hyödyntää myös viranomaisyhteistyössä EU- ja ETA-alueen ulkopuolisen kiinteistöomistuksen valvonnassa sekä luotaessa yhteisiä käytänteitä pakkolunastustarpeiden kriteerien määrittelyssä. Lisäksi puolustusministeriö koordinoi laajaa viranomaisverkostoa, jossa käsitellään kiinteistöomistuksiin liittyvää kokonaisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on mukana ulkomaalaisten kiinteistön omistusta käsittelevässä viranomaisverkostossa. Kyseessä oleva hanke tukee työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluvaa ulkomaalaisten yritysostojen seurantaa, johon liittyy läheisesti myös huoltovarmuuskriittisten toimintojen turvaaminen ja erittäin tärkeän kansallisen edun mahdollisen vaarantumisen arviointi. Suomessa on voimassa laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012), jonka nojalla voidaan erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaiselle toimijalle seurannan kohteena olevassa yrityksessä. Erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan käytännössä maanpuolustuksen turvaamisen lisäksi huoltovarmuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varmistamista. Lailla on yhtenevät tavoitteet kiinteistökauppojen lupajärjestelmän ja siihen liittyvän lainsäädännön kanssa. Yhdessä edellä mainitut lait muodostavat kokonaisuuden, jolla voidaan tehokkaasti ja ennakoivasti puuttua ulkomaisen omistuksen mahdollisesti aiheuttamiin riskeihin.

Sisäministeriö on mukana ulkomaalaisten kiinteistön omistusta käsittelevässä viranomaisverkostossa. Lisäksi sisäministeriö toimii valtioneuvoston koordinaattorina kriittiseen infrastruktuurin suojaamiseen (CIP) liittyvissä asioissa – erityisesti Euroopan unionin puitteissa. Sisäministeriön näkökulma huoltovarmuuteen liittyvissä kysymyksissä liittyy kansalliseen turvallisuuteen.

Ulkoministeriö on mukana ulkomaalaisten kiinteistön omistusta käsittelevässä viranomaisverkostossa. Ulkoministeriö tarkastelee kiinteistöomistukseen liittyvää huoltovarmuutta

ulko- ja turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta. Lisäksi ulkoministeriöllä on rooli kansainvälisessä yhteydenpidossa, jota saattaa seurata, mikäli kauppoja EU- ja ETA-alueen ulkopuolelle estetään tässä hankkeessa tarkoitetusta syystä.

Maa- ja metsätalousministeriö on mukana ulkomaalaisten kiinteistöomistusta käsittelevässä viranomaisverkostossa. MMM:n hallinnonalalla tuloksia hyödynnetään muun muassa kiinteistöjen kirjaamiskäytäntöjen kehittämisessä. Lisäksi ministeriön hallinnonalaan kuuluu kiinteistö- ja paikkatietoon liittyvät kysymykset (ml. tietosuojakysymykset), joilla on merkitystä huoltovarmuuskriittisiä toimintoja määriteltäessä. MMM:n hallinnoimalla kokonaisuudella on keskeinen rooli EU- ja ETA-alueiden ulkopuolisten kiinteistöomistuksen valvonnan toimintojen jatkokehittämiselle.

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää konkreettisesti myös Huoltovarmuuskeskuksen toiminnassa sekä ja turvallisuusviranomaisten, kuten Suojelupoliisin ja Puolustusvoimien huoltovarmuuteen liittyvässä toiminnassa. Lisäksi tuloksia voidaan hyödyntää valtioneuvostotasolla huoltovarmuuden tavoitteiden päivittämistyössä, seuraavan Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteita koskevan uuden päätöksen valmistelussa sekä ja Euroopan unionin huoltovarmuuteen liittyvässä säädöstyössä.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti, jossa on tiivistelmät myös ruotsiksi ja englanniksi.

Hankkeessa tuotetaan myös policy brief -artikkeli, joka voidaan tarvittaessa myös kääntää englanniksi, mutta sen kohdalla arvio tehdään policy brief -dokumentin prioriteetteja arvioitaessa. Tämä selviää myöhemmin tutkimushankkeen aikana.

5. Elinvoimainen Suomi, liikenneverkot ja maatalous

5.1 Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu kunnallisen itsehallinnon laajuudesta

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 6/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan. Kuntien väliset erot ovat 2000-luvulla kasvaneet erityisesti väestörakenteen muutosten seurauksena. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn kuin sen seurauksena kuntien edellytyksiin järjestää asukkailleen lakisääteiset palvelut.

Kaikilla kunnilla on samat lakisääteiset palvelut, samat velvoitteet, oikeudet ja sama itsehallinnon suoja, mutta kuntien koko ja resurssit ja sen myötä tosiasiallinen kyky selvitä tehtävistään sekä niiden vaatimista taloudellisista edellytyksistä vaihtelevat merkittävästi. Palvelut ovat myös eriytyneet mm. kuntien resurssien ja kuntien yhteistoiminnan johdosta. Kunnat päättävät itsehallintonsa nojalla kunta- ja palvelustrategioistaan. Asuinpaikka vaikuttaa siten kuntalaisen saamiin palveluihin. Kuntapalveluiden suurinta menoerää, sosiaali- ja terveydenhuoltoa, ollaan siirtämässä tulevien sote-maakuntien tehtäväksi, mutta kyseisen uudistukseen ei arvioida ratkaisevan kuntien tehtäviä ja taloutta koskevia ongelmia. Kunnilla on samat velvoitteet muun muassa perusopetuksen ja muiden väestömäärästä riippuvaisten palveluiden järjestämiseen ja sen myötä myös tehtäviin liittyvien investointien tekemiseen, vaikka kunnan väestönkehitys tai taloudellinen tilanne heikkenisi merkittävästi. Huolimatta kunnan väestönkehityksestä tai talouden heikkenemisestä kunnalla on edelleen samat oikeudet itsenäiseen päätöksentekoon, kuten investointipäätöksiin ja velkaantumiseen.

Kuntalain 118 §:ssä on säädetty kunnan taloutta koskevista kriteereistä, joilla valtio voi käynnistää arviointimenettelyn erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa. Menettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos säännöksen mukaiset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy. Jos menettelyssä asetettu arviointiryhmä näin esittää, voi valtiovarainministeriö käynnistää toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten arviointimenettelyn tuloksena kuntarakennelain 15 §:n mukaisen erityisen kuntajakoselvityksen, josta säädetään tarkemmin lain 16 a §:ssä. Prosessin seurauksena valtioneuvosto voi lain 18 §:n 3 momentin mukaisesti päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kuntien tahtoa, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja lain 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Toisin sanoen menettely

voi käynnistyä ainoastaan talouskriteerien perusteella, ei siitä syystä, että palvelujen turvaaminen olisi esimerkiksi aluehallintoviraston mukaan vaarantunut. Palvelujen turvaamisen on kuitenkin oltava peruste mahdolliselle pakkoliitokselle.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa toteutettiin vuonna 2019 tutkimus ”Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle” (Lavapuro ym. 2019). Tutkimuksessa selvisi, ettei Suomen perustuslaki estä lainsäätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu toisiin kuntiin nähden erilaiseksi, kunhan tehtävien eriyttämiseen johtava sääntely vastaa perustuslain vaatimuksia perusoikeuksien toteutumisesta. Lisäksi eriytymiseen johtavan sääntelyn on turvattava kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset, kuten päätöksenteon kansanvaltaisuus ja kunnan oikeus päättää itsenäisesti taloudesta ja hallinnostaan.

Kuntien tehtävien eriyttämisen perustuslaillisten reunaehtojen selvittäminen oli tärkeä avaus kuntien eriytymiskehitykseen vastaamiseksi tarvittavien kansallisten keinojen määrittelyssä. Kuntien eriytymiskehitys on kuitenkin kansalaisten palvelujen ja koko julkisen hallinnon sekä talouden kannalta niin merkittävä kehityssuunta, että tutkimusta kuntien eriytymiskehityksestä ja sen huomioimisesta lainsäädännön kehittämisessä ja kuntapolitiikan suuntaamisessa on tarvetta syventää ja suunnata myös muihin kuin sote-tehtäviin, jotka olivat jo aiemman tutkimuksen kohteena. Tulisi pohtia, miten perustuslain turvaamien oikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon suhdetta voitaisiin valtiosääntöisesti määrittää palvelujen toteuttamisen näkökulmasta.

Tulevaisuudessa kuntien lakisääteiset tehtävät muodostuvat merkittäviltä osin opetus- ja kulttuuritoimen toimialan palveluista. Perusopetukseen liittyen ei ole olemassa säännöksiä siitä, mikä on riittävä väestöpohja perusopetuksen järjestämiselle. Toisen asteen koulutuksen osalta koulutuksen järjestäminen ei ole kunnan velvollisuus, vaan siihen myönnetään erillinen lupa. Kuntien keskeisiä toimintaympäristön vaikuttavia tekijöitä ovat julkisen talouden kehitys, kaupungistuminen, väestökehitys, maahanmuutto sekä alueellinen eriytymiskehitys. Kaupungistumiskehitys tuo toisaalta omat haasteensa palveluiden järjestämiselle suuremmissa kaupungeissa, joissa tapahtuu myös voimakasta kunnan sisäisten alueiden eriytymistä. Tutkimusta tulisikin jatkaa siitä perustuslaillisesta näkökulmasta, miten kunnallinen itsehallinto ja kansalaisten ja perusoikeuksien toteutuminen kyetään sovittamaan yhteen.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuskysymyksiä tulisi arvioida valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta sekä tehtäväkohtaisen lainsäädännön kehittämisen kannalta.

- Miten eriytymiskehitys voitaisiin huomioida kuntalainsäädännön ja kuntien tehtäviä koskevan erityislainsäädännön näkökulmasta?
- Kuinka paljon kunnallinen itsehallinto voi vaikuttaa kunnan asukkaan palvelujen laajuuteen ja sisältöön ja siten eri kunnissa asuvien ihmisten yhdenvertaisuuteen?

Kuinka perusoikeudellisessa tarkastelussa arvioidaan kunnallisen itsehallinnon ulottuvuutta ja asukkaiden yhdenvertaisuutta sekä oikeutta palveluihin?

- Onko lainsäädännöllä mahdollista puuttua nykyistä ennakoidummin kuntien taloudellisiin haasteisiin sekä palvelujen saatavuutta ja kuntalaisten yhdenvertaisuutta koskeviin haasteisiin?
- Voisiko palveluiden turvaamiseen liittyvillä kriteereillä käynnistyä kuntalain 118 §:n mukaisen kaltainen arviointimenettely? Jos, niin millaisilla kriteereillä ja millaisella prosessilla?
- Voidaanko tavallisella lainsäädännöllä rajoittaa kunnallista itsehallintoa esimerkiksi tehtävien rahoitukseen, investointipäätöksiin tai velkaantumiseen liittyen?

Kunnan tehtäviä koskevan erityislainsäädännön osalta tarkastelun kohteena on erityisesti sivistyksellisiin perusoikeuksiin liittyvä lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät kysymykset eivät ole tämän tutkimuksen kohteena.

Viitteet

Lavapuro, Juha, Mutanen, Anu, Salminen, Janne &Turpeinen, Mira (2019) Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. VN TEAS 2019. Valtiosääntöoikeudellinen arvio kuntien tehtävien eriyttämisen yleisistä oikeudellisista reunaehdoista

Valtiovarainministeriö (2020) Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Helmikuu 2020. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukainen kuntien tilanteesta laadittu kokonaisvaltainen arviointi.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkimuksen tulokset palvelevat säädösvalmistelua ja muuta valtioneuvoston päätöksentekoa ennakoivasti ja poikkihallinnollisesti. Tutkimustulokset ovat hyödynnettävissä sekä kuntalainsäädännön että kuntien tehtäviä koskevassa erityislainsäädännön valmistelussa sekä tulevan hallituksen koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanossa.

Kuntien eriytymiskehitys on voimistunut ja kuntien taloudellinen tilanne on heikentynyt merkittävästi eri kuntakokoluokissa. Tämän suuntaiseen kehitykseen on haettava aktiivisesti erilaisia keinoja, joiden avulla valtioneuvosto pystyy strategisen päätöksentekonsa, politiikka- ja säädösvalmistelunsa ja muiden toimenpiteidensä pohjaksi ennakoimaan vaikutuksia, joita pienenevät ikäluokat ja kuntatalouden heikot näkymät aiheuttavat niin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisessä kuin kuntien selviämisessä investoinneistaan. Näiden vaikutusten tarkasteluun on kyettävä liittämään kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden yhdenvertaisuutta sekä oikeutta palveluihin koskevat perustuslakinäkökulmat.

Kuntapolitiikan ja kuntia koskevan lainsäädännön kehittäminen aiempaa ennakoivammin vastaa suoraan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteita hallituksen strategisen päätöksenteon tukemisesta ennakointi- ja tutkimustiedolla. Lisäksi tutkimushankkeella vahvistetaan hallitusohjelman mukaisesti lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti. Lisäksi tuotetaan policy brief -tyyppinen tiivistelmä ja väliraportti ohjausryhmän päättämällä aikataululla.

5.2 Julkisten palvelujen kestävä digitalisaatio: ilmasto- ja ympäristövaikutukset

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 12/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Julkisen sektorin palvelutuotantoa digitalisoidaan voimakkaasti. Digitalisaatiolla on monenlaisia vaikutuksia, jotka usein myös kytkeytyvät toisiinsa. Digitalisaatio mahdollistaa esimerkiksi palveluiden hyödyntämisen aika- ja paikkariippumattomasti, mutta hyödyntämiseen voi liittyä ennakoimattomia vaikutuksia. Ei ole olemassa esimerkiksi yhteisesti sovittua tapaa koota ja mallintaa tietoa julkisten palveluiden ympäristövaikutuksista ja siten muodostaa kokonaiskuvaa systeemitason ympäristövaikutuksista, hyötyistä ja haitoista, joita julkisten palveluiden digitalisaatiolla on.

Julkisen sektorin palvelujen systeemisten ympäristö- ja ilmastovaikutuksen selvittämisen arvioidaan edellyttävän uudenlaisten tutkimus-, datankeräys- ja analyysimenetelmien kehittämistä. Hankkeen tavoitteena on selvittää tapaustutkimusten avulla julkisen sektorin palvelujen digitalisaation ilmasto- ja ympäristövaikutuksia sekä kartoittaa menetelmiä niiden arvioimiseksi ja ennakoimiseksi. Menetelmien avulla tulisi voida muodostaa kokonaisvaltainen, mitattuun aineistoon perustuva toimintamalli sisältäen näkökulmat, joita tulee ottaa huomioon digitaalisten julkisten palvelujen ympäristövaikutuksia arvioitaessa. Systeemitason vaikutuksilla tarkoitetaan muutoksia siihen tapaan, jolla julkinen hallinto toimii palvelutuotannossa yhdessä palveluita käyttävien tahojen kanssa.

Tapaustutkimukset voivat liittyä julkisten palvelujen tuotantomalliin, organisaatioiden toimintamalleihin tai käyttäjän näkökulmasta palvelujen hyödyntämiseen liittyviin ympäristövaikutuksiin. Tapaustutkimus voidaan toteuttaa kohdentamalla tutkimus tiettyyn sektoriin, esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektori tai opetussektori; lopputuloksissa tulee arvioida mahdollisia tutkimustulosten hyödyntämisen rajoitteita muilla sektoreilla ja/tai vaikutusten kohdentumisessa. Hankkeen tavoitteena on tutkimustietoon perustuva viitekehys, jonka avulla voidaan luoda julkisten palveluiden digitalisaation systeemisten ympäristövaikutuksien luotettava arvioinnin toimintamalli.

Tutkimusehdotusta muodostettaessa tulee tutustua liikenne- ja viestintäministeriön valmisteleman ICT-alan ilmasto- ja ympäristöstrategian (LVM033:00/2019) väliraporttiin (Liikenne- ja viestintäministeriö 2020). Kyseissä työssä käsiteltyjä ICT-infrastuktuurin näkökulmia voi yhdistää tutkimusehdotuksen sisältöön, mutta työn sisältökuvauksesta ja rajauksista tulee käydä selkeästi ilmi, mitä uutta tietoa on tarkoitus tuottaa.

Julkisella palvelulla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa viranomaisen tuottamaa palvelua yhteiskunnan hyvinvoinnin, turvallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ja edistämiseksi.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä näkökulmat ovat erityisen merkittäviä, kun arvioidaan julkisten palvelujen digitalisaation systeemisia ympäristövaikutuksia?
- Millaisilla mittareilla tai laskennallisilla menetelmillä voidaan selvittää ja ennakoida julkisten palveluiden digitalisaation systeemisia ympäristövaikutuksia?
- Miten julkisten palvelujen digitalisaation systeemisia ympäristövaikutuksia tulisi arvioida eri näkökulmista, jotta voidaan luoda viitekehys julkisten palveluiden kestävän digitalisaation elinkaaren edistämiseksi?
- Mitä positiivisia ympäristövaikutuksia julkisten palvelujen digitalisaatiolla on ja mikä on näiden arvioitu suuruusluokka Suomessa? Miten näitä voidaan edistää tai lisätä?
- Mitä mahdollisia negatiivisia heijastevaikutuksia julkisten palvelujen digitalisaatioon liittyy? Miten näitä voidaan välttää tai vähentää?

Viitteet

Liikenne- ja viestintäministeriö (2020) ICT-ala, ilmasto ja ympäristö. ICT-alan ilmasto- ja ympäristöstrategiaa valmistelevan työryhmän väliraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2020:9.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tietotarve tukee julkisten palvelujen kestävän digitalisaation kehittämistä, suunnittelua ja ohjausta. Hankkeen tutkimustulosten pohjalta voidaan luoda yhtenäinen analyysipohja julkisten palveluiden digitalisaatioon liittyvien kehittämispäätösten perustaksi siten, että haitallisia ympäristövaikutuksia voidaan välttää tai vähintään vähentää ja myönteisiä vaikutuksia edistää.

Tuloksia hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan myös ICT-alan ilmasto- ja ympäristöstrategian (valmistuu 11/2020) seurannassa ja toimeenpanossa.

Raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa suomenkieliset väli- ja loppuraportit. Väliraportissa esitellään menetelmäkuvaus valittujen tapaustutkimuksen kautta. Loppuraportissa kuvataan tutkimustulokset ja niiden hyödynnettävyys tavoitellussa viitekehyksessä. Lisäksi tulee tuottaa suomen- ja englanninkielinen policy brief -artikkeli.

5.3 Mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa?

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 3/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tausta

Suomen alueet ja kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan, väestörakenteeltaan ja kantokyvyltään merkittävästi toisistaan. Valtiovarainministeriön raportti kuntien tilannekuvasta vahvistaa käsitystä alueiden ja kuntien eriytymisestä ja erilaistumisesta (Valtiovarainministeriö 2020). Alueiden eriytymisessä ja eriarvoistumisessa on kyse sekä yksilöiden, yhteisöjen että alueiden erilaisista mahdollisuuksista hyödyntää omaa kehityspotentiaaliaan. Alueelliseen eriytymiseen ja eriarvoistumiseen vaikuttavat mm. talouden, työllisyyden, TKI-toiminnan, koulutuksen, ilmastonmuutoksen, hyvinvoinnin ja tuloerojen kehitys ja niiden kumulaatio (Nordic Council of Ministers 2020). Vaikka COVID-19-pandemian vaikutuksia alueiden eriytymiskehitykseen on vielä vaikea arvioida tarkemmin, on sen aiheuttamiin muutoksiin syytä varautua.

Väestön ikääntyminen, syntyvyyden lasku ja muuttoliike muuttavat kuntien toimintaympäristöä. Koko maan tasolla tarkasteltuna väestökehitys on epäsymmetriassa.

Väestöään menettävien alueiden elinvoimaan parantamiseen tähtäävässä strategisessa suunnittelussa ja käytännön toimissa etsitään tänä päivänä edelleen pitkälti ratkaisua talouskasvun ja väestön lisäyksen näkökulmista. Useimmiten kuntastrategioissa elinvoima liitetään kilpailukykyyn, elinkeinoelämään, elinkeinopolitiikkaan ja yritysmyönteisyyteen, mutta toisinaan myös talouteen, henkilöstöön, kaupunkirakenteeseen, markkinointiin ja yhteistyöhön (MDI 2020).

Talouden ja väestön kasvun tavoitteeseen nojaavat strategiat, tavoitteet ja toimenpiteet näyttäytyvät epärealistisina alueilla, jotka eivät ole talous- ja väestökasvun polulla. Tavoitteisiin ei päästä eikä toimenpiteillä vahvisteta alueiden elinvoimaisuutta, ellei määritelmää elinvoimaisuudesta laajenneta sisältämään myös pehmeämpiä arvoja, kuten kestävyyttä, osallisuutta, yhteisöllisyyttä ja asukkaiden kokemaa hyvinvointia. Asukkaiden viihtyvyyteen ja kiintymykseen omaa asuinympäristöä kohtaan vaikuttaa paljolti kokemus hyvästä elämästä. (Syssner & Olausson 2016; Syssner 2020.)

Palveluverkon ja -rakenteen sopeuttaminen muuttuneisiin tarpeisiin on hidasta: palvelut pitää järjestää sielläkin, missä väestö vähenee. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että palvelut tulee järjestää samalla tavalla alueesta riippumatta. Usein vanhan palvelurakenteen sopeuttaminen pienenevään tarpeeseen on haasteellisempaa kuin uuden kapasiteetin rakentaminen kasvavaan tarpeeseen.

Väestöään menettävien alueiden kehittämisessä, strategisessa suunnittelussa ja käytännön toimissa tarvitaan muutosta. Perinteistä käsitystä alueiden elinvoimaisuudesta voidaan laa-

jentaa älykkään sopeutumisen näkökulman avulla, missä taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys ovat tasavertaisessa asemassa. Älykäs sopeutuminen on sitä, että väestöltään vähenevillä ja ikääntyvillä alueilla opitaan hallitsemaan muutosta ja etsimään uusia mahdollisuuksia.

Älykäs sopeutuminen -näkökulma (kansainvälisesti käytetty termi on *smart shrinking*) on lähtöisin kaupunkipolitiikasta ja sen sisältö on vielä muotoutumassa. Älykäs sopeutuminen tarkoittaa kuitenkin paradigman muutosta ajattelussa. Ajatellaan, että väestöään menettävillä alueilla muutokseen voidaan vastata sopeuttamalla toimintoja ja nämä sopeuttamistoimet ovat kestävämpiä kuin se, että muutokseen vastattaisiin perinteisellä talouden kasvustrategioilla (Peters ym. 2018). Toteutuakseen älykäs sopeutuminen vaatii poikkihallinnollista otetta ja lähestymistä. Älykästä sopeutumista kuntatasolla on tutkittu mm. Ruotsissa ja Hollannissa (Syssner 2018).

Tarvekuvaus

Tässä tutkimushankkeessa laaditaan synteesi alueellista eriytymistä, eriarvoistumista ja älykästä sopeutumista koskevista tutkimuksista (kuten kuntien tilannekuva, aluekehityksen tilannekuva, THL:n aineistot sekä käynnissä olevat valtakunnalliset maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeet). Synteesi laaditaan kuntatasolla ja sen avulla kootaan olemassa oleva ajantasainen tutkimustieto ja tunnistetaan aukkokohdat liittyen älykkään sopeutumisen mittaamiseen ja määrittämiseen. Synteesin lisäksi tutkimuksessa laaditaan kansainvälinen tarkastelu siitä, mitä älykäs sopeutuminen tarkoittaa eri maissa, esimerkiksi Ruotsissa ja Hollannissa. Synteesin tuloksia reflektoidaan muissa tutkimushankkeen osa-alueissa ja tarvittaessa täydennetään tunnistettuja aukkokohtia.

Tutkimuksen tarkoitus on määrittää, mitä älykäs sopeutuminen tarkoittaa suomalaisessa yhteiskunnassa huomioiden eri alueiden erot. Lisäksi tutkimus luo tietopohjan sekä laatii alustavat askelmerkit älykkään sopeutumisen toteuttamiselle Suomessa eriarvoistumisen ehkäisemiseksi ja alueiden tasapainoisen sekä kestävän kehittämisen edistämiseksi. Tutkimus tuo esille keskeiset toimet kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla älykkään sopeutumisen tukemiseksi. Tutkimukseen sisällytetään myös älykkään sopeutumisen seurantaan soveltuvat mittarit.

Tutkimuksen lähtökohtana on alueiden potentiaali ja sen käyttöön saaminen sekä yksilöiden, yritysten ja yhteisöjen mahdollisuuksien tasa-arvo. Lisäksi tutkimuksessa tulee huomioida alueiden kehittämiskyvykkyyksien merkitys ja niiden vahvistaminen.

Tutkimustietoon pohjautuvat älykkään sopeutumisen askelmerkit auttavat ajattelemaan uudella tavalla alueiden elinvoiman kehittämistä. Se antaa konkreettisia esimerkkejä ja työkaluja elinvoiman kehittämiseen supistuvassa kontekstissa. Esimerkiksi julkisten palveluiden tuottamisessa mietitään ennakkoluulottomasti digitalisaation tarjoamia ratkaisuja, palveluiden yhdistämistä sekä räätälöityjä malleja. Tätä voidaan hyödyntää kansallisen politiikan valmistelutyössä sekä alueellisessa päätöksenteossa ja sen kehittämisessä.

Tutkimuskysymykset:

Hanke-esitysten laatijat voivat tutkimussuunnitelmassa halutessaan täydentää esitettyjä tutkimuskysymyksiä sekä esittää omia lisäkysymyksiä.

- Millä edellytyksillä älykäs sopeutuminen voi olla ratkaisu alueiden eritymisen hillitsemiseksi?
- Miten älykkään sopeutumisen näkökulmaa voitaisiin soveltaa suomalaiseen yhteiskuntaan ja päätöksentekojärjestelmään (kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti) eriarvoistumisen ehkäisemiseksi sekä alueiden tasapainoisen kehittämiseksi edistämiseksi? Mitä älykäs sopeutuminen tarkoittaa suomalaisessa yhteiskunnassa?
- Mitkä ovat keskeiset toimet kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla älykkään sopeutumisen toteutumiselle?
- Miten älykästä sopeutumista on mahdollista mitata ja seurata Suomessa? Minkälaisia indikaattoreita, niin laadullisia kuin määrällisiä, on tarpeen kehittää, jotta supistuvien alueiden älykästä sopeutumista pystytään seuraamaan kansallisella ja alueellisella tasolla (synteesi)?
- Miten älykkään sopeutumisen näkökulmaa on sovellettu muissa maissa, esim. Ruotsi ja Hollanti?

Viitteet ja lähteitä

Itä-Suomen yliopisto (2020) Sopeutuvat, innovatiiviset maaseudut –hanke. Verkkosivu, 26.10.2020.

Maa- ja metsätalousministeriö (2020) Ihmisten saaristo – saaristo- ja vesistöalueiden valtakunnallinen kehittämisohjelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:13.

MDI (2020) HYVIS – hyvän elämän jäljillä –hanke. Verkkosivu, 26.10.2020.

Nordic Council of Ministers (2020) State of the Nordic Region 2020. Edited by Julien Grunfelder, Gustaf Norlén, Linda Randall and Nora Sánchez Gassen. Nordic Council of Ministers.

Peters, David J., Sara Hamideh, Kimberly, Elman Zarecor & Marwan Ghandour (2018) Using entrepreneurial social infrastructure to understand smart shrinkage in small towns. Journal of Rural Studies 64, 39-49.

Syssner, Josefina (2018) Mindre många: Om anpassning och utveckling i krympande kommuner. Årsta: Dokument Press.

Syssner, Josefina & Olausson, Albin (2016) Översiktsplanering i kommuner som krymper.

Statsvetenskaplig tidskrift 118:2, 221-240.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020) Aluekehittämispäätös 2020-2023. Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueet 2020:21.

Valtiovarainministeriö (2020) Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää koronapandemian jälkihoidossa osana jälleenrakennusstrategiaa, julkisen sektorin toiminnan ja tuottavuuden parantamisessa, uudistamisessa ja resilienssin vahvistamisessa sekä alueiden ja kuntien taloudellisen toimintakyvyn turvaamisessa. Älykkään sopeutumisen soveltaminen suomalaiseen yhteiskuntaan on ajankohtainen ja nykyisiä lähtökohtia laajentava näkökulma.

Älykäs sopeutuminen kytkeytyy lisäksi useaan hallitusohjelmassa olevaan tavoitteeseen, kuten laajalti kestävyys- ja oikeudenmukaisuusnäkökulmaan. Älykkään sopeutumisen askelmerkit koskettavat useaa hallinnonalaa, elinkeinoja, koulutusta, liikkumista jne. Se antaa päätöksentekijöille niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla tietoa ja tukea laajemman näkökulman omaksumiseen ja käyttöönottoon päätöksenteossa.

Valtioneuvoston Aluekehittämispäätöksessä 2020-2023 Älykäs sopeutuminen -näkökulma on nostettu esille ja se tulee olemaan osana toimeenpanosuunnitelmaa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020). Älykäs sopeutuminen tulee esille kansallisessa saaristopolitiikan ohjelmassa (Maa- ja metsätalousministeriö 2020) sekä valmistelussa olevassa kansallisessa maaseutupolitiikan kokonaisohjelmassa. Älykäs sopeutuminen -selvitys tuo tietoa myös mm. kansallisen biotalousstrategian päivitykseen.

Raportointi:

Hanke raportoidaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa suomenkielisenä raporttina. Hanke tuottaa työn aikana myös lyhyempiä kohdennettuja politiikkasuositus-tyyppisiä papereita palvelemaan ajankohtaisia kehittämistoimia.

Hankkeen alkuvaiheessa laaditaan synteesi alueellista eriytymistä ja eriarvoistumista koskevista tutkimuksista ja siitä raportoidaan hankkeen lopussa.

5.4 Liikenneinfrastruktuurihankkeiden rakentamisaikaiset vaikutukset työllisyyteen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 130 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 2/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Liikenneinfrastruktuurihankkeet ovat keskeisiä suhdannepoliittisessa valmistelussa. Ne muodostavat vuosittain satojen miljoonien eurojen menoerän valtion talousarviossa. Näihin taloudellisiin investointeihin kohdistuu usein odotuksia työllisyyden ylläpitämisestä ja lisäämisestä. Rakentamisaikaisten työllisyysvaikutusten systemaattisen arvioinnin kehittämiseksi ja tiedolla johtamisen tueksi tarvitaan tutkimukseen perustuva arviointimenetelmä.

Tässä tutkimushankkeessa tarkastellaan lyhyen aikavälin nettotyöllisyysvaikutuksia, jotka ovat riippuvaisia sekä koko talouden että toimialan suhdannetilanteesta sekä myös erilaisten liikennehankkeiden ominaisuuksista. Nettotyöllisyysvaikutus ei ole suoraan ja välillisesti hankkeessa työskentelevien henkilöiden lukumäärä, vaan nettotyöllisyysvaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon laaja-alaisesti syrjäyttämisvaikutukset sekä työllisyyden kehitys ilman liikennehankkeen rakentamista. Hanke ei käsittele liikennehankkeiden pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia, jotka liittyvät liikennejärjestelmän tehostumiseen ja saavutettavuuden parantumiseen. Sitä tarkastellaan osana liikennejärjestelmän kehittämisen laajempien taloudellisten vaikutusten tarkastelukehikkoa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2020; Metsäranta ym. 2019).

Tutkimushankkeessa tulee määritellä analyyttinen viitekehys liikennehankkeiden suhdanneperusteisille rakentamisaikaisille nettotyöllisyysvaikutuksille. Hankkeessa tulee tehdä laajamittainen kirjallisuuskatsaus aihepiiriin liittyvästä tutkimuskirjallisuudesta sekä esitellä nykyisin käytössä olevia menetelmiä työllisyysvaikutusten arvioimiseksi. Huomioon tulee ottaa infrarakennusalan työvoiman kysyntä ja työvoiman saatavuus ml. työvoimamarkkinoiden kytkökset muuhun rakennusalaan ja kansainväliseen työvoiman tarpeeseen. Edelleen, huomiota tulee kiinnittää infrarakennusalan erityisosaamisen merkitykseen nyt ja tulevaisuudessa. Myös kerrannaisvaikutusten kotimaisuusastetta voidaan tarkastella. Näiden pohjalta luodaan viitekehys rakentamisaikaisten työllisyysvaikutusten arvioimiselle sekä määritellään tavat tehdä arvioita osana politiikkavalmistelua.

Hankkeessa tulee tehdä havainnollistavia laskelmia esimerkkihankkeille sekä erikseen määriteltyjä skenaariotarkasteluja. Osana tutkimushanketta tulee tunnistaa tarvittavat olevat tietoaineistot (mm. toimialakohtaiset työllisyystilastot) ja niiden hyödynnettävyys liikenneinfrastruktuurihankkeiden työllisyysvaikutuksia arvioitaessa.

Työn lopputuloksena tulee olla akateemiseen kirjallisuuteen pohjautuva viitekehys liikennehankkeiden rakentamisaikaisista työllisyysvaikutuksista ja niiden ajallisesta kestosta sekä suositukset yhteneväisten arviointimenetelmien toteuttamiselle. Tuloksiin voi myös sisältyä infrarakentamiseen kohdistuvia suhdanne- ja työllisyyspolitiikkaa koskevia suosituksia.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisella viitekehyksellä voidaan arvioida liikenneinfrastruktuurihankkeiden suhdanne-perusteisia rakentamisaikaisia nettotyöllisyysvaikutuksia?
- Mitkä ovat tutkimuksessa kehitetyn analyyttisen mallin mukaiset esimerkkihankkeiden (liikenneinfrastruktuuri) lyhytaikaiset nettotyöllisyysvaikutukset?
- Miten nettotyöllisyysvaikutukset ovat riippuvaisia koko talouden ja toimialan suhdanne-tilanteesta sekä liikenneinfrastruktuurihankkeen ominaisuuksista?
- Miten syrjäyttämisvaikutus sekä työllisyyden kehitys ilman hanketta tulee huomioida nettotyöllisyysvaikutuksia arvioitaessa?
- Millaisia tietoaineistoja tarvitaan määrällisten nettotyöllisyysvaikutusten arviointiin ja liittyykö tietoaineistoihin kehittämistarpeita?

Viitteet

Liikenne- ja viestintäministeriö (2020) Liikennejärjestelmän kehittämisen laajempien taloudellisten vaikutusten tarkastelukehikko. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2020

Metsäranta, H., Riukula, K., Kauhanen, A. ja Fornaro, P. (2019) Liikennejärjestelmän työmarkkinavaikutukset ja niiden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 69/2019.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää liikenne- ja työllisyyspoliittisessa valmistelussa sekä talousarvion yhteydessä tehtävien vaikutustarkastelujen toteuttamisessa. Hankkeen tuloksena syntyvä analyyttinen viitekehys sekä perusteet liikenneinfrastruktuurihankkeiden työllisyysvaikutusten arvioimiselle luovat edellytykset yhtenäisten arviointimenettelyjen luomiselle eri ministeriöiden väliseen valmisteluun. Tuloksia voidaan hyödyntää myös mm. toimialan markkina-analyyseissä sekä suhdannetilanteen määrittelyissä.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti

5.5 Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen riskien jakaminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 3/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tietotarve liittyy hallitusohjelman (luku 3, kohdat 3.1. ja 3.4) strategiseen tavoitteeseen ”Suomi tunnetaan teknologisen kehityksen, innovatiivisten hankintojen ja kokeilukulttuurin edelläkävijänä”. Hallitusohjelman tavoitteena on lisätä innovatiivisten julkisten hankintojen käyttöä ja kasvattaa osuutta 10 prosenttiin kaikista hankinnoista.

Hallitusohjelmassa on kaksi nimenomaista toimenpidettä kestävien ja innovatiivisten hankintojen riskienjakomallien selvittämiseksi:

- 3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi: ”Otetaan käyttöön työkalu innovatiivisten hankintojen riskien jakamiseksi” ja
- 3.4 Elinvoimainen Suomi: ”Selvitetään mahdollisuudet hajauttaa innovatiivisten hankintojen riskiä laajemmalle esimerkiksi riskirahastojen perustamisen kautta”

Hankintaprosessin ja sopimuskauden aikana riskiä voidaan hallita erilaisilla toimintatavoilla siten, että se jakautuu järkevästi ja kustannustehokkaasti eri osapuolten välillä. Julkisten organisaatioiden hankintojen riskienhallintaa voidaan edistää parantamalla hankintojen strategista johtamista, osaamista ja hankintatoimen ammattimaisuutta, tukemalla innovaatiomyönteistä organisaatiokulttuuria sekä sopimuksen kannustavilla IPR- ja muilla ehdoilla.

Uusien, kestävien ja innovatiivisten ratkaisujen hankinta sisältää erityisiä riskejä verrattuna koeteltujen ratkaisujen hankintaan. Uusien ratkaisujen hankintojen riskit liittyvät tyypillisesti rahoitukseen, markkinoihin sekä organisaatioon ja prosesseihin (aikataulu, valitusprosessit, palvelujen saatavuus ja niiden hyväksyttävyys, ratkaisun yhteentoimivuus ym.) Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla voidaan myös edistää yritykselle tärkeää, tki-toiminnan jälkeistä, uusien ratkaisujen kaupallistamista ja skaalausta.

Erityisesti uusien ratkaisujen ja teknologioiden hankinnan usein suurempi alkuinvestointi sekä niihin liittyvät teknologiset ja toiminnalliset riskit nostavat käytännössä tällaisten hankintojen tekemisen kynnystä huomattavan korkealle. Kestävien ja innovatiivisten hankintojen määrän kasvattamiseksi on siksi tarpeen selvittää keinoja madaltaa tätä riskinottoon liittyvää kynnystä. Ennen kaikkea tarvitaan tarkempaa tietoa käytännön riskinjaon mekanismeista sekä konkreettisia ehdotuksia sellaisten uusien toimintamallien ja työkalujen kehittämiseksi, joilla voidaan hajauttaa innovatiivisten julkisten hankintojen riskiä laajemmalle ja siten kannustaa sekä hankintayksiköitä että yrityksiä uusien ratkaisujen löytämiseen, kehittämiseen ja käyttöönottoon.

Riskit ja riskienjakokeinot voivat vaihdella toimialoittain sekä hankintojen ja investointien kokoluokan mukaan. Tämän vuoksi tarvitaan myös tarkempaa toimiala- ja kategoriakohtaista tietoa näihin hankintoihin liittyvistä pullonkauloista ja siitä, millaiset toimintamallit ja työkalut olisivat kullekin sektorille vaikuttavia, kustannustehokkaita ja toimivia.

Tähän tietotarpeeseen liittyen järjestettiin yhteiskehittämistilaisuus 25.9. ja siinä tunnistettiin neljä aluetta, joissa julkisten hankintojen volyymi on merkittävä ja joissa suomalaisilla yrityksillä on korkeaa osaamista. Ne ovat hiilineutraalit/puhtaat ratkaisut, ICT-hankinnat, liikenneinvestoinnit sekä vesisektori.

Tässä hankkeessa tuotetaan

- tietoa uusien ratkaisujen ja teknologioiden hankintoihin liittyvien suurempien alkuinvestointien sekä teknologisten ja toiminnallisten riskien jakamisen mekanismeista ja niiden käytännön toteutustavoista (ml. riskirahasto).
- tulosten pohjalta suosituksia ja käytännön ehdotuksia sellaisten uusien toimintamallien ja työkalujen kehittämiseksi, joilla voidaan hajauttaa innovatiivisten julkisten hankintojen riskiä laajemmalle.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat uusien ratkaisujen ja teknologioiden hankintoihin liittyvän suuremman alkuinvestoinnin sekä teknologisten ja toiminnallisten riskien jakamisen mekanismien ja niiden käytännön toteutustapojen hyvät käytännöt Suomessa ja kansainvälisesti?
    - Mitkä ovat parhaat kansalliset ja kansainväliset esimerkit kestäviin ja innovatiivisiin hankintoihin liittyvän suuremman alkuinvestoinnin sekä teknologisten ja toiminnallisten riskien jakamisesta?
    - Mikä on näiden mekanismien tavoite, reunaehdot ja vaikuttavuus? Millaisten riskin jakamiseen ne soveltuvat? Millaisia haasteita niihin liittyy?
    - Onko muualla käytössä erityisiä riskinjakorahastoja ja miten ne toimivat? Millaista ja kenen riskiä niillä jaetaan sekä millaisissa hankkeissa niitä on hyödynnetty? Ovatko rahastot toimiala-tai kokoluokkakohtaisia? Millaisia ovat niiden hallinnolliset rakenteet? Mitä osaa hankkeesta rahoituksella tuetaan - innovaation osuutta vai koko hankkeen toteuttamista?
    - Miten riskinajakomekanismien onnistumista mitataan? Millaisia kannusteita niihin sisältyy?
    - Onko muilta toimialueilta löydettävissä malleja, joita voitaisiin soveltaa kestävien ja innovatiivisten hankintojen riskien jakamiseen?
    - Voidaanko tiettyjä hankintatyyppejä (esim. tulosperusteinen vaikuttavuushankinta, esikaupallinen hankinta) hyödyntää riskinjaossa?
    - Millaiset ovat vaikuttavammat riskinjaon mekanismit kansainvälisten esimerkkien pohjalta?

- Onko tarpeen kehittää uusia kansallisia riskinjaon toimintamalleja ja työkaluja? Jos on niin, millaisia? Millä aloilla ne olisivat vaikuttavimpia?
  - Mitä Suomi voi oppia kansainvälisistä esimerkeistä?
  - Mitkä ovat kansallisesti ne sovellusalat, joissa riskinjakomekanismit olisivat erityisesti tarpeen ja vaikuttavia?
  - Mitä osaa hankinnasta tulisi tukea ja kenen riskiä jakaa? Miten ja kuka on oikea taho arvioimaan hankkeen innovaation osuutta ja kustannusta rahoitusta päätettäessä?
  - Missä muodossa annettava tuki pitäisi toteuttaa, jotta se kannustaisi kestävien ja innovatiivisten hankintojen tekoa parhaiten? Mitä puutteita rahoituksella tulisi kattaa (hankintatyyppi, kokoluokka, ja enimmäisrahoitus- tai –intensiteetti)?
  - Tulisiko rahoittajan olla mukana hankinnassa ja sitä koskevassa päätöksenteossa ja miten?
  - Millaisia reunaehtoja lainsäädäntö asettaa?
  - Onko Suomessa olemassa olevia rahastoja tai muita välineitä, joita voitaisiin hyödyntää tai kehittää tähän tarkoitukseen (esim. perustettava ilmastorahasto)?

Tarkoituksena on tuottaa mahdollisimman konkreettista tietoa, suosituksia ja ehdotuksia.

Lähteitä

Taustatietoa mm. seuraavista lähteistä:

Työ- ja elinkeinoministeriön suunnitelma hallitusohjelman innovatiivisten julkisten hankintojen toteutukseen

KEINO-osaamiskeskuksen nykytilaselvitykset (hankintojen osaaminen ja johtaminen, kestävien ja innovatiivisten hankintojen määrän mittaaminen)

Euroopan komission vertailuselvitys jäsenmaiden innovatiivisten julkisten hankintojen edistämisestä:

Bergman, Isa-Maria, Halonen, Kirsi-Maria, Kestilä, Iiris, Lahti, Essi, Ojala, Elina, Pyykkönen, Jussi, Sammalmaa, Johanna, Urho, Matti (2018) Innovatiiviset menettelyt biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen hankinnoissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 62/2018.

Valovirta, Ville, Alhola, Katriina, Levösluoto, Johanna, Nissinen, Ari, Oksanen, Juha, Pelkonen, Antti & Turtonen, Arttu (2017) Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvitystarve tulee hallitusohjelman tavoitteista luvuissa 3.1. ”Otetaan käyttöön työkalu innovatiivisten hankintojen riskien jakamiseksi” ja 3.4 ”Selvitetään mahdollisuudet hajauttaa innovatiivisten hankintojen riskiä laajemmalle esimerkiksi riskirahastojen perustamisen kautta”.

Selvityksessä tuotetaan uutta tietoa ja tutkimusta, jonka pohjalta voidaan arvioida riskinjakomallien (ml. riskirahaston) tarpeellisuutta ja mahdollisia käytännön toteutustapoja päätöksenteon pohjaksi.

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen käytön esteeksi on Suomessa ja kansainvälisesti tunnistettu niihin liittyvät suuremmat riskit. Hankkeessa on tavoitteena tunnistaa vaikuttavimmat tavat kestävien ja innovatiivisten hankintojen riskinjaon malleja sekä Suomessa että kansainvälisesti.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen raportti ja englanninkielinen tiivistelmä tuloksista.

5.6 Team Finland -verkoston vaikuttavuuden arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 170 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 5/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Team Finland –kansainvälistymispalveluiden tarjoajien verkoston ydintoimijoita ovat työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset ja TE-toimistot. Verkoston kehittämisessä tavoitteena on varmistaa yritysten sujuva palvelupolku ja erinomainen asiakaskokemus. Verkoston luoma lisäarvo syntyy tiiviistä yhteistyöstä ydintoimijoiden ja kumppanien välillä, mikä näkyy asiakkaalle kokonaisvaltaisempana palveluna ja vaikuttavuuden kasvuna (asiakasyritysten vienti ja liikevaihto).

Edellinen Team Finland -toimintaan liittyvä VN TEAS -tutkimus, Team Finland -kasvuohjelmien arviointi (ks. Salminen ym. 2016), tehtiin vuonna 2016, minkä pohjalta verkostoa kehitettiin eteenpäin. Tärkeimpänä hallinnollisena uudistuksena Finpro Oy ja Tekes yhdistettiin Business Finlandiksi vuoden 2018 alusta. Uudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa yrityspalvelujärjestelmää ja kasvattaa pk-yritysten vientiä. Samassa yhteydessä Team Finland -toiminnan operatiivinen koordinaatio vastuutettiin Business Finlandille. Business Finland teetti vuonna 2018 arvioinnin ”Innovaatiovetoinen viennin kasvu”, jossa tarkasteltiin Team Finland-toimintaa ja yhteistyötä kolmen toimijan kesken (Tekes, Finpro, Finnvera; ks. Halme ym. 2019). Syksyllä 2019 päivitettiin Team Finland -verkoston strategia, joka sisälsi 15 kehittämistoimenpidettä (Team Finland 2019). Verkoston palveluiden vaikuttavuuden kehittämiseksi ja tuloksellisuuden mittaamiseksi tarvitaan tutkimustietoa palveluiden vaikuttavuudesta ja verkoston toimivuudesta eli siitä, miten Team Finland –palvelut ja verkoston yhteinen asiakkuustyö vastaavat yritysten tarpeisiin ja tukevat niiden kasvutavoitteita ja kansainvälistymispyrkimyksiä.

Vuodesta 2018 tehtyjen uudistusten tuloksellisuuden selvittämiseksi toteutetaan Team Finland –toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Tavoitteena on selvittää, mikä on Team Finland -verkostomallin ja Team Finland -ydintoimijoiden yhteisen asiakkuustyön lisäarvo kansainvälistyville kasvuyrityksille. Arviointi sisältää ekonometrisen tutkimuksen vaikuttavuudesta. Vaikuttavuuden tutkimuksen osalta kyseessä on olemassa olevien Finnvera Oyj:n, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin, Business Finland Oy:n, ELY-keskusten, ulkoministeriön, entisten Finpron ja Tekesin vuositason yritysasiakasaineiston jatkohyödyntäminen. Tutkimuksessa tarkastellaan Team Finland –verkoston ydintoimijoiden palveluita käyttäneiden, kansainvälistymisestä kasvua hakevien pk- ja mid cap -yritysasiakkaiden (/organisaatio) sekä toimijoiden yhteisten asiakkaiden (vähintään 2 toimijan palveluja käyttäneet) viennin, liikevaihdon, jalostusarvon ja henkilöstön kehitystä vuosina 2010-2019. Lisäksi tutkimus sisältää tilastoanalyysin, osallistavia työpajoja, kyselyjä ja haastatteluja palvelua käyttäneille yrityksille sekä useita yrityskohtaisia case-analyysejä kasvun syistä. Tutkimuksessa selvitetään Team Finland -verkostopalveluiden tuloksellisuutta, miten toimijoiden yhteistyö on sujunut (ml. kehittämistarpeet) ja onko yhteisestä asiakasohjauksesta saatu

lisäarvoa sekä Team Finland -palveluiden vastaavuutta yritysten tarpeisiin. Vaikuttavuus-analyysin verrokkiryhmänä käytetään yrityksiä, jotka eivät ole käyttäneet Team Finland -verkoston palveluja.

Tutkimuskysymykset:

- Mikä on Team Finland -toimintamallin ja verkostoyhteistyön lisäarvo yrityksille verrattuna siihen, että yritykset käyttävät toimijoiden palveluita erikseen?
- Miten Team Finland-verkoston palveluja hyödyntäneiden yritysten kehitys poikkeaa muista yrityksistä vienti-, kansainvälistymis- ja kasvukehityksen (liikevaihto, jalostusarvo) ja -tavoitteiden osalta? Miten vaikuttavuus on kehittynyt kun vuonna 2013 perustettua toimintamallia on uudistettu vuosina 2015, 2017 ja 2019?
- Miten Team Finland -verkoston palvelut vastaavat erikokoisten yritysten tarpeisiin? Mikä on palveluiden lisäarvo ja vaikuttavuus pk-yritysten, start up-yritysten (”born global”) ja suurten yritysten näkökulmasta?
- Onko Team Finland -ydintoimijoiden työjaossa päällekkäisyyksiä tai toisaalta onko palveluissa katveaukkoja? Mikä on palveluiden tunnettavuus erityisesti pk-yrityssektorilla?
- Miten Team Finland -toiminta on lähtenyt käyntiin maakuntatasolla, Suomen tasolla ja ulkomaantasolla? Miten ”maakunnasta maailmalle” -konsepti ja ydintoimijoiden välinen asiakasohjaus/syöttöliikenne käytännössä toimii yritysnäkökulmasta?
- Miten Team Finland -ydintoimijoiden yhteistyö ja työnjako julkisten ja yksityisten kumppanien kanssa toimii yritysten ohjauksessa ja palveluissa? Miten alueellisia kumppanuuksia voisi kehittää?
- Mitä myönteisiä muutoksia ja haasteita koronaviruspandemian kielteisten vaikutusten helpottamiseksi päätetyt kriisi- ja elvytystoimet ovat tuoneet Team Finland -verkoston toimintaan ja asiakasohjaukseen vuonna 2020?

Viitteet

Halme Kimmo, Kotiranta Anu, Pajarinen Mika, Piirainen Kalle A., Rouvinen Petri, Salminen Vesa, Ilkka Ylhäinen (2018) Efforts of Finnvera, Finpro and Tekes in promoting internationally oriented SMEs. Impact study. Business Finland Report 3/2018.

Salminen, Vesa, Kimmo Halme, Kristiina Lähde, Valtteri Härmälä, Julia Wiikeri, Helka Lamminkoski, Brian Barge, Margaret Dalziel, Ashley Walker, Mimosa Zhao, Natalie Hughes, Cameron Miller, Katri Haila, Henri Lahtinen (2016) Team Finland -kasvuohjelmien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40/2016.

Team Finland (2019) Team Finland –verkosto. Strategia 2019. Hyväksytty Team Finland –johtoryhmässä 30.10.2019.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tulosten avulla kehitetään Team Finland -verkostomallia sekä tehdään tarvittavia uudistuksia yrityspalveluiden järjestämiseen. Tulokset palvelevat hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista, mm. viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelman tuloksellisuutta, pitkäaikaisempaa politiikkasuunnittelua sekä yhtenäisen valtioneuvoston toimintatapojen uudistamista. Hankkeessa luodun tiedon merkitys on tärkeä, koska hallinnon uudistaminen ja yrityspalveluverkoston kehittäminen edellyttävät vahvaa tietopohjaa. Toiminnan vaikuttavuuden tutkimiseksi tarvitaan laaja-alainen selvitys- ja analyysityö poikkihallinnollisessa ohjauksessa.

Raportointi:

Loppuraportti laaditaan suomeksi, ja raportin tiivistelmät englanniksi ja ruotsiksi.

5.7 Avaruustoiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €
Aikajänne: 2/2021-12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Satelliittiteknologialla, satelliittien tuottamalla ja välittämällä datalla sekä dataan perustuvilla palveluilla (jäljempänä avaruustoiminta) on yhä suurempi strateginen merkitys yhteiskunnan toimivuudelle, kansalliselle turvallisuudelle ja eri hallinnonalojen päätöksenteolle. Satelliittien tuottamat monipuoliset, säännöllisesti päivittyvät havaintosarjat moninkertaistavat käytettävissä olevan tiedon määrän ja mahdollistavat ajantasaisen koko maan kattavan tiedon keruun ja hyödyntämisen.

Avaruustoiminnalla voidaan edistää hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista, mukaan lukien ilmastonmuutoksen torjunta, arktinen politiikka ja arktisen alueen kestävän kehityksen varmistaminen, hiilinielujen vahvistaminen ja päästöjen vähentäminen, metsien kestävä käyttö, maatalouden uudet ratkaisut, liikenteen ja logistiikan digitalisointi ja automatisointi sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan edistäminen. Esimerkiksi satelliittien tuottamaa kaukokartoitustietoa hyödynnetään laajalti mm. ilmastonmuutoksen tutkimuksessa ja seurannassa, talvimerenkulussa, päästöjen seurannassa, metsävarojen inventoinnissa, kaupunkisuunnittelussa ja ympäristön tilan seurannassa. Satelliittipaikannuksesta saatavaa tietoa sovelletaan liikenteessä ja logistiikassa, tietoliikenneteollisuudessa, yhdyskuntarakentamisessa ja lukuisissa palveluissa. Satelliittitietoliikenteen ratkaisut täydentävät tietoliikenneyhteyksiä eritysesti harvaan asutuilla alueilla, pelastustoiminnassa sekä ilmailu- ja meriliikenteessä. Myös avaruuden strateginen merkitys on kasvanut, sillä useat kansalliset huoltovarmuuskriittiset toiminnot kuten tietoliikenne, energiatuotanto, finanssisektori ja pelastustoimi tukeutuvat satelliittijärjestelmiin.

Tässä hankkeessa arvioidaan, miten hyvin Suomessa jo hyödynnetään avaruustoiminnan mahdollisuuksia hallitusohjelman tavoitteiden ja muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa sekä eri hallinnonalojen päätöksenteossa. Hankkeessa tunnistetaan aloja, joilla toiminnan, tutkimuksen, seurannan ja suunnittelun tarkkuutta, tehokkuutta ja reaaliaikaisuutta on pystytty parantamaan avaruustoiminnan avulla. Esimerkkejä havainnoista voisivat olla, miten avaruustoiminnan avulla maanviljelyssä voidaan parantaa satojen terveyttä ja lisätä tuottavuutta; miten kaukokartoitustiedon avulla voidaan seurata ilmastonmuutoksen vaikutuksia tai mitata vaikutusta, joka väestöllä ja teollisuudella on ympäristöön; miten paikannusdatan avulla voidaan edistää liikenteen ja logistiikan automatiikkaa, turvallisuutta ja tehokkuutta; millainen merkitys paikannussatelliittien tuottamalla aikatiedolla on tieto- ja energiaverkoille tai finanssisektorille; ja miten avaruusdataa ja sovelluksia voidaan hyödyntää luonnonmullistusten hallinnassa ja pelastustoiminnassa.

Lisäksi tarkastellaan sitä, millä aloilla mahdollisuuksiin ei ole vielä tartuttu ja mitkä tekijät, pullonkaulat, mahdollisesti estävät avaruusratkaisujen hyödyntämisen tai hidastavat niiden

käyttöönottoa, mukaan lukien lainsäädäntö tai sen puute, osaamisen tai tietoisuuden puute.

Hankkeen kannalta relevanttia avaruustoimintaa ovat erityisesti eurooppalaiset avaruusohjelmat, kuten Euroopan avaruusjärjestön ohjelmat, Euroopan sääsatelliittijärjestön EUMETSATin ohjelmat ja Euroopan unionin Copernicus-, Galileo- ja EGNOS-ohjelmat, mutta yhtä lailla muut kansalliset ja kansainväliset avaruusohjelmat sekä kaupalliset palvelut ja sovellukset.

Aiheesta on julkaistu eurooppalaisia ja kansainvälisiä tutkimuksia ja selvityksiä, mutta avaruustoiminnan vaikuttavuutta muilla aloilla olisi tärkeää tarkastella myös Suomen näkökulmasta. Olemassa olevia tutkimuksia voidaan käyttää pohja-aineistona, jota sovelletaan Suomen tilanteeseen.

Hanketta voidaan pitää jatkona vuonna 2019 toteutetulle AVAUS: Avaruuden uuden toimintaympäristön turvallisuusulottuvuudet ja liiketoiminta -hankkeelle, jossa arvioitiin Suomen omia avaruuskyvykkyyksiä ja suositeltiin toimenpiteitä kansallisten kyvykkyyksien kehittämiseksi muuttuneessa liiketoiminta- ja turvallisuusympäristössä (Harri ym. 2020). Tässä hankkeessa AVAUS-hankkeen johtopäätöksistä jatketaan siitä näkökulmasta, miten avaruustoimintaa voidaan hyödyntää muiden alojen tarpeisiin.

Tutkimuskysymykset:

- Miten hyvin Suomessa jo hyödynnetään avaruustoiminnan mahdollisuuksia hallitusohjelman tavoitteiden ja muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa sekä eri hallinnonalojen päätöksenteossa?
- Millä aloilla Suomessa toiminnan, tutkimuksen, seurannan ja suunnittelun tarkkuutta, tehokkuutta ja reaaliaikaisuutta on pystytty parantamaan avaruustoiminnan avulla?
- Millä aloilla mahdollisuuksiin ei ole vielä tartuttu ja mitkä tekijät, pullonkaulat, mahdollisesti estävät avaruusratkaisujen hyödyntämisen tai hidastavat niiden käyttöönottoa?
- Mitä vaikutuksia avaruustoiminnan häiriöillä voisi olla yhteiskunnan eri toimintojen sujuvuudelle?
- Miten Suomen pitäisi tulevaisuudessa asemoitua eurooppalaisessa yhteistyössä (Euroopan avaruusjärjestö, Euroopan Unioni, muu eurooppalainen yhteistyö) saadakseen parhaan hyödyn avaruustoiminnasta?

Viitteet ja lähteet

Council of the European Union (2020). EU Space Policy. Verkkosivu, 26.10.2020.

European Commission (2020) European Commission Space. Verkkosivu, 26.10.2020.

European Commission (2020) Socio-economic impacts from space activities in the EU in 2015 and beyond. June 2015.

European Global Navigation Satellite Systems Agency (2019) GSA GNSS Market Report. 2019, Issue 6.

European Parliament (2016) Space Market Uptake in Europe. Study for the ITRE Commmittee. January 2016.

European Space Agency (2019) Space Economy. Creating Value to Europe. October 2019

Harri, Ari-Matti, Juha-Matti Liukkonen, Christopher Rowley, Mika Aaltola, Antti Näsilä, Juhani Huovelin (2020) AVAUS – Avaruuden uuden toimintaympäristön turvallisuusulottuvuudet ja liiketoiminta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:8.

Miettinen, Seija, Seppo Öörni, ja Olli Lehtilä (2017) Satelliittinavigointijärjestelmien tehokas hyödyntäminen Suomessa. Toimenpideohjelma 2017–2020. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2017.

OECD (2020) OECD Space Forum. Verkkosivu, 26.10.2020.

OECD (2019) The Space Economy in Figures. How Space Contributes to the Global Economy. OECD Publishing. July 2019.

OECS (2012) OECD Handbook on Measuring the Space Economy. OECD Publishing. March 2012.

PWC (2017) Copernicus ex ante benefits assessment. Final report. December 2017.

Työ- ja elinkeinoministeriö & Liikenne- ja viestintäministeriö (2018) Suomi 2025: Maailman houkuttelevin ja ketterin avaruusliiketoimintaympäristö, josta hyötyvät kaikki täällä toimivat yritykset. Avaruustrategian kasvua ja työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä päivittävä työryhmä.

United Nations Office for Outer Space Affairs (2020) Space Supporting the Sustainable Development Goals. Verkkosivu, 26.10.2020.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää hallitusohjelman toteuttamisessa ja uudelleen tarkastelussa tunnistamalla tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden toteuttamista voidaan avaruustoiminnan avulla edistää ja tehostaa.

Hankkeen tuloksia hyödynnetään kansallisen avaruusstrategian toimeenpanossa ja päivittämisessä. Avaruusasiain neuvottelukunta valvoo ja ohjaa avaruusstrategian toteuttamista ja arvioi sen päivitystarpeita. Tutkimuksessa tunnistettujen vaikuttavuuksien avulla strategian toimenpiteitä voidaan ohjata vaikuttavimman avaruustoiminnan edistämiseen.

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää myös määriteltäessä Suomen prioriteetteja Euroopan avaruusjärjestössä ja Euroopan unionin avaruusohjelmassa sekä tunnistettaessa muiden kansainvälisten verkostojen mahdollisuuksia.

Hankkeen tuloksia voidaan käyttää hyödyksi myös muiden alojen strategioiden ja toimenpidesuunnitelmien laadinnassa ja toteuttamisessa.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen tutkimusraportti ja englanninkielinen tiivistelmä.

5.8 Alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdolliset tulevaisuudet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 230 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 5/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tausta

Alue- ja yhdyskuntarakenteessa kysymys on erilaisten toimintojen, kuten asumisen, työpaikkojen, palvelujen tai liikenneyhteyksien sijoittumisesta ja ennen kaikkea siitä, miten hyvin toimivia ja kestäviä kokonaisuuksia ne muodostavat. Yhdessä alue- ja yhdyskuntarakenne on muuttuva ja kehitettävä alusta, joka luo perustan väestön hyvinvoinnille ja elinoloille, toiminta- ja kehittämisedellytykset elinkeinoelämälle sekä vaikuttaa merkittävästi ekologiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen kestävyyteen. Alue- ja yhdyskuntarakenteen tulevalla kehityksellä on merkitystä myös sen kannalta, mitkä ovat ilmastonmuutoksen hillinnän edellytykset Suomessa.

Alue- ja yhdyskuntarakenne ovat voimakkaassa murroksessa. Tulevat haasteet liittyvät mm. ilmastonmuutokseen, kaupungistumiseen, väestörakenteen muutoksiin, aluerakenteen eriytymiseen, globalisaatioon, digitalisaatioon tai COVID-19 -pandemian tapaisiin äkillisiin muutoksiin ja todennäköisesti pitkävaikutteisiin heijastusvaikutuksiin. Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä alue- ja yhdyskuntarakenteen tulee kestää muutoksia, sopeutua niihin ja uudistua kestävällä tavalla.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittyminen ja toimivuus riippuvat useista tekijöistä, jotka vaikuttavat toisiinsa hyvinkin monimutkaisesti ja erilaisin aikajänteen. Strategisten valintojen perustaksi tarvitaan alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosten seurantaa ja ennakointia, erilaisten tulevaisuuskuvien analysointia sekä vaikutusten arviointia. Lisäksi tarvitaan seuranta- ja ennakointitietoa alue- ja yhdyskuntarakenteen ohjausjärjestelmien toimivuuden, taloudellisuuden ja kestävyyden arviointia ja kehittämistä varten sekä paremman synergian luomiseksi.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjataan maakuntien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelulla kuitenkin niin, että valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet linjaavat ja ohjaavat alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä. Valtakunnallisesti rakenteiden kehitykseen vaikutetaan välittömästi myös liikennejärjestelmäsuunnittelulla ja aluepolitiikalla sekä valtiontalouden keinoin. Muuallakin valtionhallinnossa tehdään merkittäviä alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavia päätöksiä. Siksi on tärkeää, että valtionhallinnossa ja alueilla toimitaan samaan suuntaan ja luodaan valmiuksia vastata tulevaisuuden tarpeisiin.

Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja laajemmin ennakointiin liittyvä tutkimustoiminta on varsin laaja-alaista. Aluerakenteen osalta on tehty noin kymmenen vuoden välein kokoavia valtakunnallisia kehityskuvia, joista viimeisin ”Uudistuva ja mahdollistava Suomi – Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva” (Ympäristöministeriö ym. 2015) valmisteltiin

neljän ministeriön yhteistyönä. VN TEAS -hankkeena toteutettu YHTÄJALKAA-hanke toi esiin tarpeen kehittää ja ylläpitää alue- ja yhdyskuntarakenteen valtakunnallista ilmiöpohjaista ennakointia ja kehityskuvaa, joka johdattaisi alue- ja yhdyskuntarakenteen kestävää kehittämistä nykyistä strategisempaan ja muutosjoustavampaan sekä uusia synergiamuotoja sisältävän kehittämisotteen suuntaan (ks. Granqvist ym. 2020). Omassa toiminnassaan kukin toimija soveltaisi ennakointityötä ja ilmiöymmärrystä konkreettisesti, jotta haasteisiin voidaan puuttua tehokkaasti ja täysimääräisesti juuri sillä tasolla ja paikoissa, joissa se on tarpeen.

Tarvekuvaus

Tällä tutkimuksella luodaan perustaa ja tietopohjaa alue- ja yhdyskuntarakenteen jatkuvasti ylläpidettävälle, valtakunnalliselle tilanne- ja kehityskuvalle. Kehityskuva perustuu ilmiöpohjaiseen ennakointiin ja vaikutusten arviointiin ottaen huomioon kestävän kehityksen tavoitteet.

Tutkimuksen tarkoitus on muodostaa valtakunnallinen kokonaiskuva ja arvio alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdollisista kehityskuluista sekä niihin liittyvistä epävarmuuksista, riskeistä ja mahdollisuuksista erilaisiin aikajänteisiin liittyen.

Tutkimuksen tuloksena syntyy alue- ja yhdyskuntarakenteen nykytilanteen ja kehitysnäkymien pohjalta alue- ja yhdyskuntarakenteen perusura ja keskeisimpiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin perustuvia erilaisia mahdollisia tulevaisuuskuvia ja kehityskulkuja, joihin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä ja eri sektoreiden ja alueiden toiminnassa on tarpeen varautua. Ennakoinnissa pyritään tunnistamaan yllättäviäkin ja epätodennäköisiä mutta toteutuessaan merkittävästi alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttavia kehityskulkuja.

Tutkimuksessa alue- ja yhdyskuntarakenteen erilaisia tulevaisuuskuvia peilataan ja niiden vaikutuksia arvioidaan kestävän kehityksen ja sen eri ulottuvuuksien näkökulmasta. Tutkimus tuottaa arvioita kestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarpeista ja suunnasta ja tarvittavista politiikkatoimista.

Tutkimuksessa määritellään ja simuloidaan alue- ja yhdyskuntarakenteen dynamiikkaa kokonaisuutena valtakunnallisesti ja myös erilaisten alueiden ja eri sektoreiden näkökulmasta. Tutkimuksessa pyritään tunnistamaan nykyistä systemaattisemmin, mistä alue- ja yhdyskuntarakenne koostuvat, mitkä tekijät vaikuttavat niiden kehitykseen ja miten ne vaikuttavat toisiinsa, miten ne kehittyvät ja toimivat sekä miten ja mihin ne vaikuttavat.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksen on tuotettava esitys alue- ja yhdyskuntarakenteen todennäköisestä kehityskulusta eli perusurasta sekä muista mahdollisista tulevaisuuskuvista, joihin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on varauduttava. Tutkimuksessa on arvioitava tarkasteltavien kehityskulkujen vaikutuksia kestävään kehitykseen ja määritettävä alue- ja yhdyskuntarakenteen kestävän kehittämisen kannalta tärkeimmät tulevaisuuden haasteet ja tarpeet. Tärkeää on, että tutkimuksen tulokset, aineisto ja menetelmät loisivat

jatkuvuutta, systemaattisuutta ja vaikuttavuutta alue- ja yhdyskuntarakenteen seurantaan, ennakointiin, arviointiin ja kehityksen suuntaamiseen.

- Mitkä ovat keskeisimpiä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen ja kestävään kehittämiseen vaikuttavia ilmiöitä ja muutostekijöitä? Mitkä ovat keskeisimpien muutostekijöiden epävarmuudet ja vaikuttavuudet sekä mitkä ovat niiden keskinäiset riippuvuudet?
- Mikä on alue- ja yhdyskuntarakenteen perusura, eli todennäköinen kehityskulku? Perusuran määrittämisessä on otettava huomioon erityisesti polkuriippuvuus ja keskeiset toimintaympäristön muutostekijät, niiden epävarmuus ja keskinäinen riippuvuus.
- Minkälaisia mahdollisia muita alue- ja yhdyskuntarakenteen varautumisen kannalta olennaisia tulevaisuuskuvia ja eri ilmiöihin liittyviä kehityskulkuja voidaan tunnistaa?
- Mitkä ovat COVID-19-pandemian vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen?
- Mitkä ovat perusuran ja muiden tulevaisuuskuvien ja kehityskulkujen vaikutukset erityisesti kestävän kehityksen näkökulmasta? Mitkä ovat keskeisimpiä kestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämishaasteita ja -tarpeita (vahvuudet, heikkoudet, uhat, mahdollisuudet)?

Viitteet

Granqvist, Kaisa, Raine Mäntysalo, Raisa Valli, Vesa Kanninen, Anne Herneoja, Kati-Jasmin Kosonen, Tiina Ronkainen & Tero Piippo (2020) Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittaminen ilmiölähtöisesti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:35

Mäntysalo Raine, Vesa Kanninen, Eva Purkarthofer & Otto-Wille Koste (toim.) (2019) Kaupunkiseudut: Ristiinvalotuksia ja rajanylityksiä – BEMINE-hankkeen loppuraportti. Aaltoyliopiston julkaisusarja CROSSOVER 3/2019.

Pitkänen, Kati & Anna Strandell (2018) Suomalaisen maaseudun monipaikkaisen asumisen muodot ja tulevaisuuden keinot. Maaseudun Uusi Aika 2-3/2018, Maaseutupolitiikan 30-vuotisjuhlanumero.

Ristimäki Mika, Maija Tiitu, Ville Helminen, Hanna Nieminen, Katriina Rosengren, Vesa Vihanninjoki, Antti Rehunen, Anna Strandell, Anu Kotilainen, Leo Kosonen, Hanna Kalenoja, Joonas Nieminen, Suvi Niskanen & Panu Söderström (2017) Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla – Kaupunkikudokset ja vyöhykkeet. Suomen Ympäristökeskuksen raportteja 4/2017

Ympäristöministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö & Maa- ja metsätalousministeriö (2015) Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi – Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkimuksen tulokset palvelevat laaja-alaisesti ja läpileikkaavasti eri sektoreita ja erilaisia alueita tuottaen yhteisen alustan alue- ja yhdyskuntarakenteen yhteistyöhön pohjautuvalle kehittämiselle ja sen muutoksiin varautumiselle.

- Tutkimus tukee uudistettavan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) toimeenpanoa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän osalta. MRL:n toimeenpano edellyttää, että VN:n päätettäväksi tulevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) uudistetaan ja että uudistamisen tulee perustua alueidenkäytön valtakunnallisten tarpeiden ennakointiin ja tunnistamiseen.
- Tutkimus palvelee alueidenkäytön suunnittelua ja muuta alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa, kuten asuntopoliittista suunnittelua sekä valtion ja kuntien välisiä erilaisia sopimusmenettelyitä (mm. valtion ja kaupunkiseutujen väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset), niiden kehittämistä ja niiden toteutumisen seurantaa.
- Tutkimuksen myötä alue- ja yhdyskuntarakenteen ennakointityö tarjoaa vastinparin/kehyksen valtakunnalliselle ja alueelliselle liikennejärjestelmäsuunnittelulle ja luo synergiaa alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiselle.
- Tutkimus toteuttaa valtioneuvoston vuonna 2020 hyväksymää aluekehittämispäätöstä ja tukee kaupunki- ja maaseutupoliitikkojen linjaamista ja toimien suuntaamista.
- Tutkimus tukee ilmastopoliittista suunnittelua ja seurantaa.
- Tutkimuksen myötä vahvistetaan laajemmin myös muiden sektoreiden kytkentää ja synergiaa alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen ja ennakointiin (mm. SOTE, opetus, valtion talous, verotus jne).
- Tutkimus palvelee kansainvälistä aluesuunnitteluyhteistyötä tuomalla esiin Suomen kannalta keskeisiä tulevaisuuden näkökohtia ja luomalla osaltaan tiedollisia valmiuksia mm. YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden ja kansainvälisten linjausten, kuten joulukuussa 2020 hyväksyttäväksi tulevien EU:n Territorial Agenda 2030:n ja New Leipzig Charter of Urban policy, edistämiselle.

Raportointi:

Hanke raportoidaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa suomenkielisenä raporttina sekä policy briefinä.

Tilaajan käyttöön toimitetaan visuaalisesti korkeatasoinen suomenkielinen kalvosarja tutkimuksen pääasiallisista tuloksista.

Väliraportissa tulee esittää ehdotetut alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdollisia tulevaisuuksia kuvaavat kehityspolut. Hanke voi tuottaa työn aikana myös muuta lyhyempää eri teemoihin kohdennettua politiikkasuositus-tyyppistä väliraportointia palvelemaan ajankohtaisia kehittämistoimia samoin kuin luomaan edellytyksiä vuorovaikutteiselle ja osallistavalle tutkimukselle sekä tutkimustulosten hyödyntämiselle.

6. Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi

6.1 Työvoimakoulutuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 3/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma tähtää työllisyysasteen nostoon vuoteen 2023 mennessä. Työllisyyden edistäminen edellyttää vahvaa panostusta koulutukseen ja osaamiseen.

Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla, TE-palveluilla, edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja työnhakijoiden työllistymistä. Työttömien työnhakijoiden osaamisen kehittämisen palveluissa on useita erilaisiin tilanteisiin sopivia palveluita kuten esimerkiksi työvoimakoulutus. Työvoimakoulutuksella edistetään ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä. Työvoimakoulutus parantaa aikuisten ammattitaitoa ja siten lisää heidän mahdollisuuksiaan saada työtä tai säilyttää työpaikka. Osaamisen parantaminen lisää myös heidän valmiuksiaan toimia yrittäjänä. Lisäksi työttömällä voi olla mahdollisuus saada TE-toimiston harkintaan perustuvaa omaehtoisen opiskelun tukemiseksi maksettavaa työttömyysetuutta ja opiskella sivutoimisia tai lyhytkestoisia opintoja työttömyysetuutta menettämättä.

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä uudistettiin opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön työnjakoa ammatillisen työvoimakoulutuksen järjestämisessä 1.1.2018 alkaen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot voivat hankkia työvoimakoulutuksena ammatillisesti suuntautunutta koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen, sekä yrittäjyyskoulutusta ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 20 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutusta. Tutkintotavoitteinen työvoimakoulutus ja osa tutkintoon johtamattomasta työvoimakoulutuksesta järjestetään osana ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja säätelyjärjestelmää, josta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa työvoimakoulutuksen järjestämistä ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvilla sekä vuosittain annettavilla suoritepäätöksillä. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa työvoimakoulutuksen järjestäjäverkosta, rahoituksesta, toiminnan ohjauksesta ja laadusta. Valtionosuusrahoitetun työvoimakoulutuksen suoritepäätösten valmistelussa ja järjestämisluvan myöntämisessä opetus- ja kulttuuriministeriö kuulee työ- ja elinkeinoministeriötä. Kuulemisella halutaan varmistaa, että työ- ja elinkeinopoliittiset sekä -strategiset näkökohdat tulevat huomioon otetuiksi työvoimakoulutuksen järjestämislupien ja opiskelijavuosien myöntämisen yhteydessä. Säädösten mukaan valtionosuusrahoitetun työvoimakoulutuksen toteutuksesta ja kohdentumisesta TE-hallinto ja koulutuksenjärjestäjät käyvät jatkuvaa vuoropuhelua, jossa sovitaan, kuinka työvoimakoulutukselle kohdennetut opiskelijavuodet käytännössä käytetään eri tarkoituksiin. TE-

hallinto vastaa työ- ja elinkeinopolitiikasta ja opiskelijavalinnoista sekä työttömien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksenteosta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat työvoimakoulutusten hankintaprosessista. Koulutukset hankitaan tarjouskilpailun perusteella noudattaen julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä. Pääosin hankinnat perustuvat alueiden omiin ennakoituihin tarpeisiin, mutta hankintoja on mahdollista toteuttaa myös valtakunnallisesti yhteisinä keskitettyinä hankintoina. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hankkivat työvoimakoulutuksena ammatillisesti suuntautunutta koulutusta, joka ei johda tutkintoon tai sellaisen osaan – erilaisia koulutusasteista riippumattomia räätälöityjä jatko- ja täydennyskoulutustyyppisiä koulutusohjelmia sekä yrittäjäkoulutusta – joko kokonaan TE-hallinnon rahoittamana tai yhdessä työnantajien kanssa suunniteltuina tai hankittuina koulutuksina. Lisäksi hankitaan maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta, joka sisältää kieli- ja yhteiskuntaopintojen lisäksi työllistymistä tukevia sisältöjä ja työharjoittelun.

Työvoimapolitiikka ja sen vaikuttavuus on noussut keskeisesti esille ajankohtaisessa työllisyyspoliittisessa keskustelussa. Hyviä työllisyysvaikutuksia on tutkimuksissa havaittu henkilökohtaisella ohjauksella ja neuvonnalla, työnhaun tukemisella, tukityöllistämisellä yrityksiin ja tietyillä hyvin kohdennetuilla koulutusohjelmilla. Heikkoja työllisyysvaikutuksia esiintyy etenkin julkisen sektorin tukityöllistämisellä ja valmentavilla toimilla. Tutkimusnäyttö on pääpiirteiden osalta hyvin samansuuntaista sekä kansainvälisesti että kotimaisen tutkimuksen osalta. (Räisänen 2019.)

Tutkimusten mukaan työllisyysvaikutuksiltaan tehokkaimmat aktivointiasteeseen laskettavat työvoimapalvelut ovat ammatillinen työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus ja yksityisen sektorin palkkatuki. Ammatillinen työvoimakoulutus parantaa osallistujien työllisyyttä ja tuloja koulutustaustasta, sukupuolesta ja iästä riippumatta. Ammatillisen työvoimakoulutuksen hyödyt tulevat kuitenkin muita tehokkaita aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä pidemmällä viiveellä. (Alasalmi & Busk 2019.)

Card ym. (2017) tulokset osoittavat, että työvoimapoliittinen koulutus nostaa työllisyyden todennäköisyyttä toimenpiteen päättymisen jälkeen, mutta vasta pidemmällä aikavälillä. Heidän tulostensa mukaan lyhyellä aikavälillä (alle vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen) koulutukseen osallistuneet ovat prosenttiyksikön todennäköisemmin työllisiä kuin vertailuryhmä, mutta tämä ero ei ole tilastollisesti merkitsevä. Keskipitkällä aikavälillä (noin kaksi vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen) ero on noussut noin viiteen prosenttiyksikköön, ja tämä ero säilyy myös pitkällä aikavälillä (noin kolme vuotta toimenpiteen päättymisen jälkeen). Suomessa tuorein työvoimapoliittista koulutusta käsittelevä tutkimus on Aho ym. (2018), jonka tulokset ovat samansuuntaisia. (Alasalmi ym. 2020.)

2010-luvun aikana aktiivisten työvoimapalvelujen piirissä olevien työttömien määrä on noussut noin 100 000 työttömästä noin 120 000 työttömään (Tuomaala 2019). Erityisesti ovat kasvaneet omaehtoinen opiskelu ja kuntouttava työtoiminta. Tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen määrät ovat sen sijaan laskeneet koko 2010-luvun. Myös yrittäjäkou-

lutusten määrä on laskenut, vaikka osallistujat ovat olleet tyytyväisiä koulutuksiin. Voidaanko ammatillisen työvoimakoulutuksen suosiossa ja vaikuttavuudessa havaita edelleen jonkinlaista muutosta verrattuna vuoden 2018 alun tilanteeseen, jolloin ammatillisen koulutuksen reformi astui voimaan?

Valtiosihteeri Martti Hetemäen vetämä työryhmä on muistiossaan painottanut koulutuksen ja osaamisen merkitystä tärkeänä keinona toipua koronapandemian aiheuttamasta taloudellisesta, yhteiskunnallisesta ja sosiaalisesta kriisistä (Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä 2020). Vastaako ammatillisen työvoimakoulutuksen sisältö koronapandemia-ajan jälkeisiin tarpeisiin? Minkälaisia mahdollisia kehittämistarpeita on tunnistettavissa, jotta henkilö- ja yritysasiakkaiden palvelutarpeisiin voitaisiin vastata paremmin ja kattavammin? Ovatko koulutusvolyymit nykyisellään riittäviä, ja kuinka joustavasti ammatillisella työvoimakoulutuksella ja koulutuksen hankintajärjestelmällä voidaan vastata mahdollisesti nopeastikin muuttuviin työelämän muutoksiin (vrt. koronapandemia)?

Tutkimuskysymykset:

Tutkimushankkeen tavoitteena on selvittää työvoimakoulutuksen toimivuutta ja vaikuttavuutta seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- Mitkä ovat ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan ja työllisyysasteeseen lyhyellä (1-2 vuotta), keskipitkällä (3-5 vuotta) ja pitkällä (yli 5 vuotta) aikajänteellä?
- Mitkä ovat ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutukset työnhakijoiden osaamisen ja työmarkkinavalmiuksien kehitykseen?
- Minkälainen on ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuus työnantajien näkökulmasta: miten hyvin koulutus vastaa yrityksen rekrytointi- ja osaamistarpeisiin?
- Miten seuranta- ja ennakointitietoa voitaisiin paremmin hyödyntää työvoimakoulutuksen suunnittelussa?
- Miten ammatillisen työvoimakoulutuksen kohdentuminen ja ohjaus toimivat eri asiakasryhmissä (työttömät työnhakijat, ammatinvaihtajat, työssä olevat, koulutuksessa aliedustetut ryhmät, yrittäjät ja yrittäjyydestä kiinnostuneet jne.)?
- Mitkä ovat ammatillisen työvoimakoulutuksen järjestämisen prosessien (hankintakoulutus ja VOS-koulutus) haasteet a) henkilöasiakkaan näkökulmasta, b) työnantaja-asiakkaan näkökulmasta, c) TE-hallinnon näkökulmasta ja d) koulutuksen järjestäjän tai palvelun tuottajan näkökulmasta. Mitkä asiat prosesseissa toimivat hyvin? Näkökulmien tarkastelussa tulisi huomioida myös koulutuksen velvoittavuus työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä sekä osallistumista tukevat kannusteet, kuten koulutuksen ajalta määrältään korotettuna maksettava työttömyysetuus.
- Minkälainen on ammatillisen työvoimakoulutuksen yhteistyö ja jatkuvuus muiden TE-palvelujen, koulutuspalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa (ml.

moniammatillinen yhteistyö ohjauksessa), huomioiden myös mahdollisen kuntakokeilun vaikutukset yhteistyöhön ja koulutustarjonnan ohjaukseen?

- Onko ammatillisen reformin (v. 2018) myötä havaittavissa muutoksia ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuudessa ja vaikuttavuudessa?
- Minkälainen on nykyisen ammatillisen työvoimakoulutuksen hankintamenetelmän toimivuus ja mitkä ovat hankintamenettelyn keskeiset haasteet ja kehittämiskohteet?
- Miten ammatillista työvoimakoulutusta voitaisiin kehittää, ja onko nähtävissä lainsäädännöllisiä muutostarpeita?

Lisäksi tutkimushankkeessa pyydetään esittämään malli työvoimakoulutuksen säännölliseen seurantaan ja vaikuttavuuden arviointiin.

Tutkimuksen kohde rajautuu siten, että tutkimushankkeen ulkopuolelle jätetään työvoimakoulutuksena toteutettava kotoutumiskoulutus.

Viitteet

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiaho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:33. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Alasalmi, J. ja Busk, H. (2019). Katsaus aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen. Teoksessa Työpoliittinen aikakauskirja 3/2019, 11–21. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2017). What Works? A Meta-Analysis of Recent Active

Labour Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association 16 (3): 894–931.

Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä (2020). Koronakriisin jälkihoito ja jälleenrakennus. Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 2. vaiheen raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:17.

Räisänen, H. (2019). Vaikuttaako työvoimapolitiikka? Teoksessa Työpoliittinen aikakauskirja 3/2019, 9-10, Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Tuomaala, M. (2019). Aktiivisilta työvoimapoliittisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2017.

TEM-analyyseja 95/2019. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitus on sitoutunut nostamaan koulutustasoa ja toteuttamaan jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen, jolla vastataan läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamista. Kokonaistarkastelussa otetaan huomioon yksilön koko elinkaaren

aikaisen koulutuspolun koulutuksen tarjonnan ja rahoituksen, sosiaaliturvan, muutosturvan, työttömyysturvan omaehtoisen ja työvoimapoliittisen koulutuksen sekä osaamisen tunnistamisen niveltyminen uuteen järjestelmään. Ehdotus jatkuvan oppimisen uudistukseksi ja sen tiekartaksi valmistuu vuoden 2020 lopussa.

Tämän hankkeen tietoa käytetään työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän ja sen alatyöryhmien työssä ja niihin kuuluvassa politiikkavalmistelussa. Lisäksi tietoa hyödynnetään jatkuvan oppimisen uudistuksen tiekartan toimeenpanossa. Selvityksen tuloksia hyödynnetään myös TE-palvelujen uuden palvelurakenteen ja -strategian kehittämisen tukena sekä parhaillaan työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavan yrittäjyysstrategian toimeenpanossa. Työvoimakoulutusten rooli yritysten kasvun tukemisessa on keskeinen.

Työllisyyden kuntakokeilut ovat yksi Marinin hallituksen keskeisimpiä uusia työllisyystoimia. Kokeilut pohjustavat tietä työvoimapolitiikan uudelleen järjestämiselle. Arvioinnin tuloksia tullaan hyödyntämään hallituskauden aikana aktiivisen työvoimapolitiikan ja TE-palvelujen uuden palvelurakenteen kehittämisessä. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään myös TE-palveluja koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arvioinnissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yhteinen näkemys palvelukokonaisuudesta on tärkeä, jotta palvelut toteutetaan tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tarvitaan myös yhteistä näkemystä ja sopimista, jotta palvelut täydentävät toisiaan mahdollisimman hyvin, eikä niissä synny epätarkoituksenmukaisia päällekkäisyyksiä.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa julkaistava suomenkielinen loppuraportti, joka sisältää ruotsin- ja englannin kieliset tiivistelmät. Lisäksi tuotetaan PowerPoint-esitys hankkeen keskeisistä tuloksista.

Loppuraporttia ja esitysaineistoa käytetään ministeriössä tehtävän kehitystyön tausta-aineistona. Hankkeen toteuttaja raportoi määräajoin ohjausryhmälle hankkeen edistymisestä.

6.2 Työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 300 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 6/2023

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman ja sen toimeenpanosuunnitelman mukaisesti kuntien roolia julkisten työvoimapalveluiden järjestäjänä tullaan vahvistamaan. Työvoima- ja yrityspalveluiden järjestäminen voidaan tammikuussa 2021 käynnistyvissä työllisyyden kuntakokeiluissa antaa yhden tai useamman kunnan tai kaupungin tehtäväksi. Kokeiluilla pohjustetaan tietä työvoimapolitiikan kokonaisvaltaiselle rakenneuudistukselle, jossa palveluita siirretään paikallistasolle. Linjausten mukaisesti kokeiluiden työllisyysvaikutukset tulee arvioida luotettavasti eri tutkimusmenetelmiä hyödyntäen. Kokeilut päättyvät kesäkuussa 2023.

Työllisyyden kuntakokeilut ovat monelta osin jatkoa vuosien 2017-2018 aikana toteutetuille alueellisille työllisyyskokeiluille. Näissä kokeiluissa kunnille siirrettiin työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuuta aluekohtaisesti vaihdelleiden asiakasryhmien osalta.

Uusien kokeilujen kohderyhmä on jokaisella kokeilualueella aikaisemmasta poiketen sama eli kokeilukunnissa asuvat työttömänä, työllistettynä tai työvoimapalveluiden piirissä olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen päivärahaan sekä kaikki työttömänä, työllistettynä tai työvoimapalveluiden piirissä olevat alle 30-vuotiaat ja vieraskieliset työnhakijat. Kokeiluja tullaan järjestämään 26 erillisellä kokeilualueella, jotka pitävät sisällään yhteensä 125 kuntaa. Kokeilualueiden koko vaihtelee merkittävästi. Asiakasmäärältään suurin kokeilualue on Helsingin kaupunki, maantieteellisesti suurin taas Pirkanmaan maakunta (22 kuntaa). Määrällisesti pienin kokeilualue on Pohjois-Pohjanmaalla sijaitseva Alavieskan, Kalajoen, Merijärven, Oululaisen ja Ylivieskan kuntien muodostama kokeilu (1500 työnhakijaa). Kokeilujen valtakunnallisen kohderyhmän koko oli vuoden 2020 elokuussa tietojen mukaan noin 250 000 työtöntä tai työvoimapalveluiden piirissä olevaa työnhakijaa, mikä tarkoittaa noin 34 prosenttia kaikista maan työnhakijoista ja 53 prosenttia kaikista maan työttömistä ja palveluiden piirissä olevista työnhakijoista. Arvioinnin kannalta huomioitavaa on, että Kaakkois-Suomen ELY-alueelle ei muodostunut yhtään kokeilualuetta.

Kokeiluihin oli mahdollista ensimmäisessä hakuvaiheessa hakea mukaan kaikki kiinnostuneet kunnat, joko yksin tai useamman kunnan kokeilualueena. Kokeiluun valittujen kuntien valintakriteerinä käytettiin ensiksikin sitä, että kunnan tai alueen väestöpohja oli vähintään 30 000 henkeä. Toisena valintakriteerinä edellytettiin, että kokeilujen piiriin siirtyisi enimmiltään 40 % alueen TE-toimiston henkilöasiakkaista (perustelluista syistä joustava ehto). Kesällä 2020 järjestetyssä täydentävässä haussa noudatettiin pääosin samoja valintaehtoja kuin syksyllä 2019 toteutetussa haussa. Huomiota voitiin kuitenkin kiinnittää erikseen siihen, että täydentävällä haulla kokeiluun saatiin mukaan riittävästi eri kokoisia kuntia ja

myös kaksikielisiä kuntia. Suuri osa täydentävän haun kautta hyväksytyistä kunnista aloittaa toimintansa maaliskuussa 2021, ensimmäisen haun kautta hyväksytyt kunnat aloittavat toimintansa sen sijaan tammikuussa 2021.

Kokeiluiden tavoitteet

Kuntakokeilut ovat osa hallituksen työllisyyspakettia, ja niillä tavoitellaan ensisijaisesti työllisyysasteen nostoa, mutta myös työllisyyden hoidon palvelujärjestelmän kustannustehokkuuden parantumista ja työnhakijoiden hyvinvoinnin ja työmarkkinavalmiuksien kohentumista. Kuntakokeiluiden sisäisenä tavoitteena on mm. kuntien ja valtion työllisyydenhoidon resursseja yhdistämällä taata heikossa työmarkkina-asemassa oleville työnhakijoille nykyistä yksilöllisempi, yhtenäisempi, kustannustehokkaampi ja asiakaslähtöisempi palveluprosessi ja sitä kautta väylä avoimille työmarkkinoille.

Kokeilujen aikana kunnille tarjoutuu nykyistä suurempi mahdollisuus vaikuttaa työttömyyden rakenteeseen sekä sitä kautta myös kuntatalouden tilaan. Kuntatalouden lisäksi keskeistä on myös tarkastella sitä, miten palvelujärjestelmän ja työttömyyden kokonaiskustannukset kehittyvät valtiolla, kokeilukunnissa tai -alueilla.

Kokeiluissa kunnat soveltavat eri lähtökohdista rakennettuja asiakaspalvelumalleja, jotka voivat perustua mm. yksilölliseen OMAvalmentaja-malliin, työnhakijoiden nopeaan kontaktointiin ja kohtaamiseen tai eri tavoin tehostettuun työnvälitykseen. Hyödynnettävän asiakaspalvelumallien sisältöä ei ole lainsäädännössä tiukasti määritelty. Kuntien palvelumallien edellytetään kuitenkin noudattavan tulevasta kuntakokeilulaista ja mm. laista julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) tulevia velvoitteita. Vuoden 2022 alussa voimaan tuleva pohjoismainen työvoimapalvelumalli tulee vaikuttamaan myös kuntien palveluprosesseihin lainsäädännön kautta.

Kokeilujen puitteissa kunnat pystyvät myös integroimaan sosiaali- ja terveyspalveluitaan, nuorisopalveluitaan, koulutuspalveluitaan tai muita ekosysteemipalvelujaan osaksi työllisyyden hoidon kokonaisuutta. Se, miten toimivasti palvelut integroidaan toisiinsa, on keskeinen arviointikohde.

Kokeilujen taustamateriaalia löytyy työ- ja elinkeinoministeriön sivuilta: https://tem.fi/tyollisyyskokeilut

Arvioinnin tavoitteet

Arvioinnin ensisijaisena päätavoitteena on tuottaa perusteltua tietoa siitä, millaisia vaikutuksia kuntapohjaisella työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisellä on ollut ja millaisiin vaikutusmekanismeihin nämä tulokset perustuvat. Vaikutuksia tulee arvioida työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointinäkökulmista. Arviointitulokset tulee esittää sellaisessa muodossa, että niitä voidaan hyödyntää myöhemmin työvoimapolitiikan palvelurakenneuudistuksen ja TE-palvelujärjestelmän jatkokehittämisen tukena.

Työllisyysvaikutusten osalta tulee mm. arvioida kokeilujen vaikutus kohderyhmien työttömyysjaksojen pituuteen, työllistymistodennäköisyyteen, työttömyyden ja rakennetyöttömyyden kehitykseen, palveluohjauksen painotuksiin ja aktivointiasteen kehitykseen. Työvoimapalveluiden käytön osalta on syytä tarkastella, nopeutuuko palveluihin ohjautuminen nykyisestä, ja millaisiin palveluihin ohjaus keskittyy. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota eri palvelukokonaisuuksien (mm. sosiaali- ja terveyspalvelut, työ- ja elinkeinopalvelut, nuorisopalvelut) integroinnin laajuuteen ja toimivuuteen kokeilualuetasolla.

Kustannusvaikutusten osalta tulee esittää arvio kokeilun vaikutuksista palvelujärjestelmän kokonaiskustannusten kehitykseen (mm. työmarkkinatuen ja muiden etuuksien käyttö sekä mahd. muut kustannukset) kunnissa ja valtiolla sekä kokeilujen vaikutuksia kuntatalouteen. Arvioinnissa tulee huomioida myös valtion ja kuntien omien panostusten merkitys.

Hyvinvointivaikutusten osalta tulee arvioida kokeilujen vaikutuksia työnhakijoiden työmarkkinavalmiuksien ja työ- ja toimintakyvyn kehitykseen. Kokeiluissa tullaan hyödyntämään hyvinvointimittarina Työterveyslaitoksen Kykyviisaria, joka voi toimia yhtenä keskeisenä aineistona.

Kuntien palvelumallien osalta tulee arvioida sisällöt, vahvuudet ja heikkoudet sekä keskeiset vaikutusmekanismit.

Tutkimusmenetelmät

Arvioinnissa edellytetään monipuolisten tutkimusmenetelmien käyttöä.

Ensisijaisesti toivotaan tilastollisten vertailuasetelmien luomista. Vertailuasetelmia rakentaessa on kuitenkin huomioitava kokeilujen laajuuden asettamat haasteet. Kokeiluissa on mukana 40 prosenttia maan kunnista ja lähes kaikki keskisuuret tai suuret kaupungit. Yksi mahdollisuus on hyödyntää synteettiseen kaltaistamiseen perustuvaa kuntavertailua tai yksilötason kaltaistamiseen perustuvaa vertailua. Vertailun kohteena olevien kokeilukuntien/-alueiden ja synteettisesti luotujen verrokkien tulee olla työmarkkinamuuttujien osalta mahdollisimman samankaltaisia. Lisäksi, koska Kaakkois-Suomen ELY-alueelle ei ole muodostumassa yhtään kokeilualuetta, on mahdollisuus kääntää vertailuasetelma tältä osin ylösalaisin.

Arviointia voidaan tukea myös yksilötason aineistoon pohjautuvilla klassisilla koeasetelmilla. Yksi tällainen mahdollisuus on verrata kuntatasolla kokeilukuntiin siirtyviä 30-vuotiaita ansiosidonnaista saavia työnhakijoita, valtion vastuulle jääviin 31-vuotiaisiin ansiosidonnaista saaviin työnhakijoihin. Myös muiden menetelmien (teemahaastattelut, kyselyt) käyttäminen on ensisijaisen tärkeätä.

Tutkimuksessa tulee hyödyntää tarvittaessa myös muita työ- ja elinkeinohallinnon, sotesektorin, THL:n, Kelan ja verottajan rekisteriaineistoja siltä osin, kun ne ovat kokeilun tavoitteiden kannalta relevantteja. Hyvinvointimittauksen osalta on olennaista hyödyntää Työterveyslaitoksen Kykyviisarin avulla kertynyttä materiaalia.

Kokeilujen seuranta

Kokeiluja tullaan seuraamaan työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen toimesta säännöllisellä tilastoseurannalla. Osamittareista on ns. tulosohjausmittareita, osa taas kokeilujen operationaalista toimintaa tukevia mittareita. Seurantaa tehdään n. kuukauden välein. Kunnat saavat mittaritiedon käyttöönsä KEHA-keskuksen Mylly-tietoalustan kautta. TEM ei aseta kunnille mittarikohtaisia tavoitetasoja. Tieto tarjotaan myös arviointia tekevien tutkijoiden käyttöön. Seurantamittarit ovat:

- Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta kunnittain kuukauden lopussa %
- Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus ulkomaalaisesta työvoimasta kunnittain kuukauden lopussa %
- Alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden osuus alle 25-vuotiaasta työvoimasta kunnittain kuukauden lopussa %
- Työllistymiseen/yrittäjyyteen/opiskeluun päättyneiden työnhakujen määrä kk aikana
- Jatkuvien työttömyysjaksojen keskimääräinen kesto kk lopussa
- Työttömät työnhakijat kuukauden lopussa
- Laajennettu työttömyys (työttömät ja palvelussa olevat) kuukauden lopussa
- Rakennetyöttömät kuukauden lopussa
- Työttömyyden virta yli 3, 6 ja 12 kk työttömyyteen suhteessa vastaavaa kk aikaisemmin alkaneisiin työttömyyksiin palvelulinjan mukaan %
- Työnhakijoiden aktivointiaste kuukauden lopussa %
- Pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste kuukauden lopussa %
- Eri työvoimapalveluissa olevat työnhakijat kuukauden lopussa (kaikki palvelut)
- Työtarjousten ja esittelyjen volyymit (kohteena olleet asiakkaat ja työpaikat. vaikuttavuus) (URA-raportti)
- Asiantuntijakohtainen asiakasmäärä/kuormittavuus kunnassa/TE-toimistossa
- Ajantasaisten (työllisyys-, kotoutumis- tai aktivointisuunnitelmien osuus ja suunnitelmavelka
- Kelan maksetut etuudet ja etuuksien saajat kunnissa
- Kokeilujen kohderyhmän tyytyväisyys kunnasta saatuun palveluun ja asiakasosallisuus
- Kohderyhmän työ- ja toimintakyvyn kehitys kokeilun aikana

Aikaisempi tutkimuskirjallisuus

Työllisyyden kuntakokeilujen kaltaisia hankkeita on tutkittu hyvin vähän. Vuosien 2012-2015 kuntakokeiluista laadittiin raportti ”Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistä-

misessä" (Arnkil et al. 2016). Raportissa tarkasteltiin erilaisia tapoja organisoida työllisyyden hoidon kokonaisuutta paikallistasolla. Raportissa ei kuitenkaan pystytty ottamaan kantaa eri kokeilujen työllisyysvaikutuksiin. Osittain samaan aihepiiriin liittyy THL:n johdolla toteutettu tutkimushanke Paltamon täystyöllisyysmallin vaikutuksista. Raportissa "Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013" vaikutuksia arvioitiin hyvin kattavasti niin hyvinvointinäkökulmista kuin työllisyysnäkökulmista" (Kokko et al. 2013). Vuosien 2017-2018 alueellisista kuntakokeiluista laadittiin valtakunnallinen VN TEAS -tutkimus ja kaksi erillistutkimusta. Valtioneuvoston tilaamassa VN TEAS-tutkimuksessa näkökulma oli kokeilujen kehittävässä arvioinnissa ja toimintatutkimuksessa (Annala et al. 2019). Pirkanmaan seudun kokeilun erillisraportissa "Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä" (Arnkil et al. 2019) tarkasteltiin näiden lisäksi kokeilun määrällisiä vaikutuksia ja arvioitiin kokeilussa hyödynnettyä OMAvalmentaja-mallia. Turun seudun kokeilun arvioinnissa "Se on kyl mission impossible" (Ylikännö et al. 2019) painopiste oli mm. alueellisen yhteistyörakenteiden muodostumisessa, kokeilukulttuurin kehittymisessä sekä kokeilun määrällisissä vaikutuksissa.

Vuosien 2017-2018 alueellisten kokeilujen päättymisen jälkeen Palkansaajien tutkimuslaitos on arvioinut niiden vaikutuksia vielä julkaisemattomassa artikkelissa " Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia?" (Nieminen et al. 2020). Kokeilujen vaikutuksia on analysoitu myös opinnäytetyössä "Decentralized Employment Services and Active Labor Market Policy: Evidence from Finnish Municipal Employment Trials" (Nieminen 2020).

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa kuntapohjaisten tai hajautettujen mallien tai uudistusten vaikutuksia ovat tutkineet mm. Mergele & Weber (2017) sekä Lundin & Skedinger (2005). TEM tulee myös tilaamaan v. 2020-21 aikana erillisen kansainvälisen vertailun hajautettuun järjestämisvastuuseen perustuvista työvoimapoliittisista malleista Euroopassa.

Erilaisten intensiivisten palvelumallien hyödyistä on olemassa paljon kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. (mm. Graversen & van Ours 2008; Hainmueller et al. 2016; Maibom et al. 2017; Cheung et al. 2019; Hägglund 2009).

Synteettiseen kaltaistamiseen pohjautuvaa vertailuasetelmaa on viime vuosina hyödynnetty Suomessa mm. Ohjaamo-toiminnan valtakunnallisessa arvioinnissa (Valtakari et al. 2020).

Tutkimuskysymykset:

Kokeiluiden arvioinnin tulee kohdentua seuraaviin tutkimusteemoihin:

- Kokeilujen käynnistämisen lähtökohdat, kokeiluihin valmistautuminen ja erilaiset yhteystyömallit kokeilualueilla (esim. kunta/TE/sote/opetushallinto)
- Kokeilukuntien käyttämien palvelumallien vaikutuksiin ja vaikutusmekanismeihin

- Kokeilujen määrälliset vaikutukset työvoiman tarjontaan ja saatavuuteen, työllisyyteen ja työttömyysjaksojen pituuteen
- Määrälliset vaikutukset palvelujärjestelmän ja työttömyyden kustannuksiin
- Kokeilujen laadulliset/määrälliset vaikutukset työnhakijoiden työ- ja toimintakykyyn

Teemat tarkentuvat seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millaiseksi kokeilukuntien ja valtion välinen yhteistyö ja työnjako muodostui kokeilualueilla?
- Miten erilaisten työllisyyden hoidon kokonaisuuksien väliset rajapinnat on organisoitiin eri kokeilualueilla?
  - Työnhakijapalvelut
  - Työttömyysturvatehtävät
  - Yritys- ja työnantajapalvelut
  - Hankintaprosessit

- Millaisilla asiakaspalvelumalleja kunnat kehittivät kokeiluja varten ja millaisia vaikutusmekanismeja niissä syntyy?
- Miten kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut, nuorisopalvelut tai muut palvelut integroidaan palvelumalleissa osaksi työllisyyden hoidon kokonaisuutta ja miten integraatio toimi?

- Millaisia määrällisiä työllisyysvaikutuksia kokeiluilla havaittiin mm. työttömyyden kestoon, työvoiman saatavuuteen tai tarjontaan?
- Miten kokeilut vaikuttavat työvoimapalveluiden ja muiden työllistymistä edistävien palveluiden volyymeihin ja ohjauksen nopeuteen (ml. palvelupolkujen muotoutuminen)? Syntyykö lukkiutumisvaikutuksia?
- Miten kokeilut vaikuttavat työvoimapalveluiden alueelliseen saatavuuteen ja työvoiman liikkuvuuteen?
- Miten kokeilut vaikuttivat työllisyyden hoidon kokonaiskustannuksiin (valtion/kunnan) kokeilualueilla?
- Miten kokeilut vaikuttavat yksittäisten kokeilukuntien taloustilanteeseen?
- Millaisia määrällisiä/laadullisia hyvinvointivaikutuksia kokeiluilla havaittiin työnhakijoiden työ- ja toimintakykyyn?

- Millaisia laadullisia vaikutuksia kokeiluilla ja niissä hyödynnettävillä palvelumalleilla havaittiin?
  - mm. työnhakijoiden hyvinvointiin ja tyytyväisyyteen kokeiluista saatavaan palveluun

Viitteet

Arnkil, R., Spangar, T., Jokinen, E., Tuusa, M. & Pitkänen, S. (2016) Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämisessä. Työllisyyden kuntakokeilun (2012 -2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 47/2015.

Arnkil R., Spangar T. & Jokinen E. (2019) Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä. Tampereen kaupunki, Tutkimukset 1/2019.

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. & Viksröm, J. (2019) Job search assistance and displacement effects: Evidence from a randomized experiment. IFAU Uppsala.

Graversen, B.K. & van Ours, J.C. (2008) How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. Journal of Public Economics 92:10-11, 2020-2035.

Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. & Wolf, K. (2016) Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices. The Scandinavian Journal of Economics 118: 4, 941-974

Hägglund, P. (2009) Experimental Evidence from Active Placement Efforts among Unemployed in Sweden. Working Paper.

Kokko, R-L., Nenonen, T., Martelin, T. & Koskinen S. (toim.) (2013) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere

Lundin & Skedinger (2005) Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees. Journal of Public Economics 90:4-5, 775-798.

Maibom, J., Rosholm, M., & Svarer, M. (2017) Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation. The Scandinavian Journal of Economics 119:3, 541–570.

Mergele L. & Weber M. (2020) Public employment services under decentralization: evidence from a natural experiment. Journal of Public Economics, Vol 182.

Nieminen, J., Kanninen, O. & Karhunen, H (2020) Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia? Työpaperi on vertaisarvioitavana.

Nieminen, J. (2020) Decentralized Employment Services and Active Labor Market Policy: Evidence from Finnish Municipal Employment Trials. Turun kauppakorkeakoulu, pro gradu-tutkimus.

Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Mayer, M., Nyman, J., Sillanpää, K., Spangar, T., Ålander, T. & Yli-Koski, M. (2020) Ohjaamot - monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria: Monialaisen yhteistyön vaikuttavuus nuorten työllistymistä edistävissä palveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:13

Ylikännö, M., Naumanen, P., Jonker-Hoffrén, P., Retulainen, O. & Viljanen M (2019) Se on kyl mission impossible – Alueellisella työvoima- ja yrityspalvelukokeilulla hallinnonrajat ylittäviä, kustannusvaikuttavia ja asiakaslähtöisempiä työllisyyspalveluja. Turun kaupunki, tutkimusraportteja 2/2019

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Työllisyyden kuntakokeilut ovat yksi pääministeri Marinin hallituksen suurimpia työllisyystoimia. Kokeilut pohjustavat tietä työvoimapolitiikan uudelle rakenteelle, jossa kuntien ja paikallistason roolia vahvistetaan. Kokeilujen arvioinnin (väli-)tuloksia tullaan hyödyntämään hallituskauden aikana aktiivisen työvoimapolitiikan ja työvoima- ja elinkeinopalvelujen palvelurakenteen uudistamisessa. Hanke on tärkeä saada nopeasti käyntiin, sillä se on poliittisesti merkittävä ja arviointimenetelmällisesti haasteellinen ja arvioitavien alueiden määrä on suuri.

Hankeen aikana tavoitteena on rakentaa tiivis kytkös opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaamaan jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen erillisavustuksen vaikutuksia arvioivaan tutkimushankkeeseen (JOUSTE), joka on käynnistynyt vuoden 2020 aikana.

Raportointi:

Arvioinnin raportoinnin tulee pohjautua monipuolisten menetelmien ja rekisteriaineistojen käyttöön ja tuloksien pohjalta tulee kyetä tekemään johtopäätös kokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutuksista.

Arvioinnin lopputuloksena edellytetään kahta väliraporttia vuoden 2021-22 aikana sekä loppuraportti vuoden 2023 lopussa. Ensimmäinen väliraportti on oltava valmiina jo vuoden 2021 syksyllä. Tulosten luotettavuus edellyttää arvioinnin jatkamista kokeilujen päätyttyä.

6.3 Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö ja tilapäinen työ sekä siirtymät kokoaikatyöhön

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 1/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hanke liittyy keskeisesti pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen nostaa työllisyysastetta. Selvitys kohdistuu osa-aikaista työtä tai tilapäistyötä työ- tai virkasuhteessa taikka yrittäjänä tekeviin sekä osa-aikatyön tarjoamiseen työnhakijoille. Selvityksen näkökulmilla ja tutkimuskysymyksillä on liittymäpinta työvoimapolitiikkaan ja työpolitiikkaan sekä sosiaaliturvan osalta työttömyysturvaan. Selvityksen kaksi teemaa käsittelevät kokonaan työttömänä olevien työllistymistä ja osittain työttömien työllistymistä kokoaikaisesti ja mahdollisimman pitkäkestoisesti.

Osa-aikaisen ja tilapäisen työn tekemisestä on tarjolla taustatietoa, jossa käsitellään vapaaehtoista ja vastentahtoista osa-aikaisen työn tekemistä. Soviteltu työttömyysetuus ja siihen liittyvä suojaosa ovat taloudellisia kannusteita työttömille ottaa vastaan osa-aikaisia tai tilapäisiä töitä, ja työttömyysetuuden saajien työskentely onkin yleistynyt (Kyyrä ym. 2018). Byrokratialoukut työn haun ja vastaanottamisen kannusteita vähentävänä voivat olla erilaisia. Ne voivat viedä rahaa tai aikaa. Ne vaativat vaivannäköä (tiedon hakeminen, byrokratiaan perehtyminen) sekä aiheuttavat epävarmuutta (Harju ym., 2019).

Työttömyysjakson aikana työskentely edesauttaa kokoaikaisesti työllistymistä. Myönteisiä vaikutuksia on havaittu erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevilla (nuoret, maahanmuuttajat ja pitkäaikaistyöttömät), joskin he työskentelevät muita harvemmin työttömyyden ohella. Vapaaehtoisessa osa-aikatyössä on tarjolla tarpeellisia joustoja esimerkiksi osatyökykyisille. Ns. lukkiutumisvaikutuksesta on osoituksena se, että työttömät työskentelevät työttömyyden ohella rahallisen hyödyn eikä parempien työmarkkinanäkymien vuoksi. (Kyyrä ym. 2018; Harju ym. 2019)

Alityöllisyydestä tai vastentahtoisesti osa-aikaista työtä tekevästä työntekijästä voidaan puhua silloin, kun henkilö haluaisi tehdä enemmän työtä kuin mihin hänellä on mahdollisuuksia. Kokonaisuuteen vaikuttaa heikko kokoaikatyön kysyntä ja yksittäisten ammatti- tai toimialojen sisällä tapahtuvat muutosprosessit. (Lukkarinen 2018)

TE-toimiston tehtävänä on tarjota julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta ja edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistymistä tai kehittymistä. Työttömän työnhakijan yleisenä velvollisuutena on hakea työtä ja koulutusta. Työttömyysetuuteen on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/916; työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290)

TE-toimiston tehtävänä on tukea työnhakijoita työllistymisessä. Lisäksi TE-toimiston tehtävänä on varmistaa työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutuminen työttömyysturvalain mukaisesti. Työttömille työnhakijoille tulee tarjota myös osa-aikatyötä ja toisaalta ottaa huomioon osa-aikatyötä ja tilapäistä työtä tekevät kokopäiväisen työn tarjoamisessa. Työnhaun tukea ja ammatinvalinta- ja urapalveluja voidaan tarjota TE-toimiston tuottamien palvelujen ohella muun muassa erilaisissa verkkopalveluissa, internetpohjaisia teknologioita hyödyntäen tai työllistymistä tukevissa hankkeissa (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/916; Owal Group, 2016).

Työnantajalla on lainsäädäntöön perustuvaa velvollisuus tarjota lisätyötä palveluksessaan olevalle henkilöstölle (Työsopimuslaki 26.1.2001/55). Asiaan liittyy myös työvoiman tarpeen ennakointi ja osaltaan myös työvoiman käyttötapojen kehitys (HE /2017 vp; Työ- ja elinkeinoministeriö 2013).

Hankkeen eri osa-alueista on olemassa jonkin verran tutkimustietoa. Hankkeessa täydennetään aiempien tutkimusten tuloksia.

Tehtävänä on luoda analyyttinen kokonaiskuva kunkin teeman osalta. Hankkeessa tulee kuvata selvitettävien seikkojen vaikutusta ja tehdä johtopäätöksiä sekä esittää toimenpidesuosituksia

Hankkeella on tarkoitus tuottaa uutta tietoa, ja siinä käytettävien menetelmien tulisi olla monipuolisia. Analyysin tekemisessä tarvitaan seuraavien eri näkökulmien yhdistämistä:

- kohderyhmien näkökulman selvittäminen
- palvelujärjestelmän näkökulma (TE-toimisto, ASPA, työttömyysetuuden maksajat, hankkeet)
- työnantajien näkökulma
- rekisteripohjainen aineisto ja ko. aineistojen yhdistelmät
- mahdollisten vertailuasetelmien tarkastelu esimerkiksi ennen ja jälkeen erilaisten palvelurakenne- ja muiden muutosten tekemistä

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa tutkitaan epätyypillisen työn tekemistä ja sen syitä, mutta yksilötason pitkittäistieto epätyypillisestä työstä puuttuu edelleen. Tässä hankkeessa asiaa voitaisiin mahdollisesti tutkia rekisterejä hyödyntäen/yhdistelemällä. Tilastokeskuksen ja muun rekisteriaineiston käyttämisen mahdollisuudet tulee selvittää jo hankeesitystä laadittaessa (saatavuus, aikataulut, kustannukset).

Hankkeessa käsitellään kannusteista ainoastaan byrokratialoukkuja. Vaikka vaikutukset sosiaalietuuksien kokonaisuuteen ansiotulojen kasvaessa voivat heikentää taloudellisia kannustimia ansaita palkkatuloja, hankkeessa ei tarkastella tai selvitetä sosiaaliturvan kokonaisuutta ja sen kannustinloukkuja (työttömyysturva, asumistuki, toimeentulotuki jne.).

Tutkimussuunnitelmassa voidaan esittää vaihtoehtoisia tai täydentäviä näkökulmia tai kysymyksiä. Hanke voidaan toteuttaa konsortiona.

Tutkimuskysymykset:

Hankkeen tutkimuskysymykset on sijoitettavissa kolmen pääteeman sisälle:

1. Miten työnvälityksessä ja muissa TE-palveluissa edistetään osa-aikatyössä olevien kokoaikaista työllistymistä ja toisaalta edistetään osa-aikatyön vastaanottamista?
2. Sisältääkö työttömyysturvajärjestelmä vielä Tulorekisterin käyttöönoton ja maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeen tunnistamattomia byrokratiaan liittyviä kannustinloukkuja, jotka haittaavat työn vastaanottamista?
3. Onko lisätyön tarjoamisessa tai työvoimatarpeen ennakoimisessa työnantajien näkökulmasta ongelmia?

Hankkeessa on tarkoitus vastata seuraaviin kysymyksiin:

- Missä määrin työelämän ja työttömyyden rajapinnalla liikkuminen on pitkäaikaista ja missä määrin lyhytkestoinen elämänvaihe (esim. sovitellulta ja/tai täydeltä työttömyysetuudelta töihin ja takaisin työttömyyteen toistuvasti liikkuvat)?
- Miten työttömyysturvan mahdolliset byrokratialoukut näyttäytyvät henkilöiden työnhakukäyttäytymisessä? Ovatko tehdyt toimenpiteet mm. tiedotuskampanjat onnistuneet välittämään riittävästi tietoa (esim. tulorekisterin hyödyistä)?
- Minkälaista työttömien tosiasiallinen työnhakukäyttäytyminen on työssä olon aikana ja mitkä seikat siihen vaikuttavat, mukaan lukien eri palvelutarpeet ja näkemykset niihin vastaamisessa?
- Minkälaisia ovat TE-toimistojen palvelumallit osa-aikatyössä ja keikkatyössä olevien kohdalla (kontaktointi, palveluprosessin sisältö, tietojärjestelmän tuki prosessissa)? Miten osa-aikatyössä ja tilapäistyössä olevat sekä kokonaan työttömät (osa-aikatyön tarjoaminen) otetaan huomioon TE-palveluissa (työttömyysturvan vastikkeellisuus, työnvälitys, uraohjaus jne.)?
    - Mikä osuus TE-toimiston työtarjouksista kohdentuu osa-aikatyössä tai keikkatyössä oleville ja mikä osuus työttömille työnhakijoille?
    - Mitä tahoja TE-toimisto voisi käyttää kumppanina palvelutarpeisin vastaamisessa henkilöiden ollessa osa-aika- ja tilapäistyössä, kun tavoitteena kokonaikainen työ? Mikä olisi soveltuvin palvelukanava?
    - Mikä olisi paras tapa ottaa ko. asiakkaiden palvelutarpeet ja työnhaun velvoitteet huomioon palveluissa?

- Minkälaisia näkemyksiä työnantajilla on työvoiman käyttötapojen kehityksestä (kokoaikainen, osa-aikainen, tilapäistyöt)?

- Minkälaisia ongelmia liittyy työsopimuslain lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevaan säännökseen (erityisesti osa-aika-aloilla)? Millä tavalla lisätyön tarjoamisvelvollisuus olisi toteutettavissa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla?
- Vaikeutetaanko – ja jos kyllä niin missä määrin – lisätyön tarjoamisvelvollisuudella heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä osa-aikatyöaloilla?
- Onko lisätyön tarjoamisvelvollisuudella vaikutusta vuokratyöntekijöiden ja muun ulkopuolisen työvoiman käyttöön, ja poikkeavatko eri toimialoilla toimivien työnantajien näkemykset toisistaan (kauppa, muut palvelut, teollisuus)?

Viitteet

Harju, J. & Kanninen, O. & Karhunen, H. & Kosonen, T. & Matikka, T. & Verho, J. (2019) Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019. Valtioneuvoston kanslia.

HE 188/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi.

Kyyrä, T. Matikka, T.& Pesola, H. (2018) Työttömyyden suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018. Valtioneuvoston kanslia.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/916

Lukkarinen, H. (2018) Vastentahtoiset osa-aikatyöt yleistyneet 2010-luvulla. Tieto ja trendit.

Owal Group (2016) Tutkimus TE-toimiston työtarjous- ja työttömyysturvaprosesseista, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä 35/2016.

Työsopimuslaki 26.1.2001/55

Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013) Osa-aikatyötä selvittäneen työryhmän muistio, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2013, Työ- ja yrittäjyys.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia voidaan käyttää valmisteltaessa politiikkatoimia työvoiman tarjonnan lisäämiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi. Tuloksia voidaan hyödyntää sosiaaliturvan kustannusten alentamisen tavoitteen tarkastelussa. Lisäksi se kohdistuu työmarkkinoilta syrjäytymistä estäviin toimiin ja työvoiman ulkopuolella olevien kiinnittämiseen työmarkkinoille. Hanke tuottaa tietoa myös työmarkkinoiden toiminnasta ja muutoksista.

Hankkeen tuloksia voidaan käyttää myös palveluiden kehittämisessä. Selvitys tuottaa tietoa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden kehittämisen tueksi. Tavoitteena on, että työttömäksi jääville kyettäisiin tarjoamaan vaikuttavia palveluja oikea-aikaisesti uudelleen työllistymisen nopeuttamiseksi ja että avoimet työpaikat voitaisiin täyttää.

Toiminnallinen kehittäminen kohdistuu myös asiakasviestintään, palveluprosesseihin, palvelukanaviin ja käyttöliittymiin.

Tutkimuksen tuloksia voidaan käyttää kehittämistoimissa työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla (TE-palvelut, työelämän kehittäminen) ja sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeiden mukaisesti. Lisäksi tulee tehdä tiivistetty esitys tuloksista Power Point -muodossa.

7. Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi

7.1 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten vaikutukset Suomessa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 2/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Euroopan neuvosto (EN) on hallitusten välinen järjestö, joka keskittyy ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltiokehityksen edistämiseen. Suomi liittyi EN:n täysjäseneksi vuonna 1989.

Euroopan neuvoston puitteissa on laadittu yli 220 valtiosopimusta. Vuonna 1950 hyväksytty yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus on alueellisen, eurooppalaisen ihmisoikeussopimusjärjestelmän vaikutuksiltaan merkittävin yleissopimus, jonka kansallinen hyväksyminen on Euroopan neuvoston ja myös Euroopan unionin jäsenyyden edellytyksenä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen jälkeen on 70 vuoden aikana laadittu ja hyväksytty lukuisia muita yleissopimuksia, puitesopimuksia, peruskirjoja, pöytäkirjoja, lisäpöytäkirjoja ja säännöstöjä, joiden päämääränä ja tavoitteena on ihmisoikeuksien suojeleminen. Nämä sopimukset muodostavat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten järjestelmän. Suomi on osapuolena kaikissa keskeisissä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksissa. Rajanveto ihmisoikeusoikeussopimusten ja muiden sopimusten välillä ei ole tarkkarajainen, koska Euroopan neuvostossa ihmisoikeusulottuvuus on usein sisäänkirjoitettuna myös muihin kuin varsinaisiin ihmisoikeussopimuksiin luokiteltaviin sopimuksiin.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset:

1. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (1950; 18 ja 19/1990; Euroopan ihmisoikeussopimus);
2. Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (1987; SopS 16 ja 17/1991);
3. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (1995; SopS 1 ja 2/1998);
4. Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (1992; SopS 23/1998);
5. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (1996; SopS 78 ja 80/2002);
6. Yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005; SopS 43 ja 44/2012);
7. Lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (2007; SopS 87 ja 88/2011; Lanzaroten sopimus); ja

8. Yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (2011; SopS 52 ja 53/2015; Istanbulin sopimus).

Suomi raportoi määräajoin kuudesta ihmisoikeussopimuksesta saaden niiden täytäntöönpanon valvonnasta suosituksia täytäntöönpanon edelleen kehittämiseksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka tuomiot ovat vastaajavaltiota velvoittavia ja tuomioistuimen oikeuskäytäntönä muita osapuolia ohjaavia. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpanoa valvotaan määräaikaisraportoinnin ohella järjestökantelumenettelyllä. Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen estämiseksi tekee käyntejä paikkoihin, joissa pidetään vapaudenriiston kohteeksi joutuneita henkilöitä. Lanzaroten sopimuksen täytäntöönpanoa valvotaan vertaisarviointina.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten järjestelmä on laajentunut kattamaan uusia elämänalueita. Uudet ihmisoikeussopimukset, kuten naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Istanbulin sopimus ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty yleissopimus, ovat nostaneet niin täytäntöönpanon vaatimukset kuin myös täytäntöönpanon valvonnan entistä yksityiskohtaisemmalle tasolle.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon ja niiden täytäntöönpanon valvonnan vaikutuksia Suomessa on lähinnä tarkasteltu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan osalta, mutta varsin hajanaisesti muiden ihmisoikeussopimusten osalta. Kokonaisuutena Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten ja niiden täytäntöönpanon vaikutuksia ei ole tarkasteltu vielä kertaakaan viimeisimpien ihmisoikeussopimusten tultua voimaan ja siirryttyä Suomen osalta täytäntöönpanon valvontaan. Tutkimuksessa huomioidaan erityisesti kansallisesti vähemmän tutkitut Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset.

Suomi yhdessä muiden Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden kanssa on sitoutunut oikeusvaltioperiaatteeseen, demokratiaan ja ihmisoikeuksiin. Hallitus suhtautuu vakavasti näiden arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan ja pyrkii osaltaan vahvistamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista monenvälisessä ja kahdenvälisessä vuoropuhelussa ja hallitustenvälisessä yhteistyössä. Vankan tietopohjan varaan rakennettava vaikuttaminen on tällä hetkellä huomattavan tärkeää niin laajemmassa oikeusvaltiokeskustelussa kuin keskustelussa monenkeskisen sääntöpohjaisen järjestelmän tilasta erityisesti Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksiin kohdistuvan kyseenalaistamisen takia (esimerkiksi eräiden osapuolten pyrkimys irtisanoa Istanbulin sopimus).

Tutkimuksessa arvioidaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten vaikutuksia Suomessa ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen ja soveltamisen osalta, esimerkiksi ratifiointiin ja soveltamiseen liittyneet lainsäädäntömuutokset, käyttäminen normipohjana politiikkaohjauksessa, strategioissa ja hankkeissa, vaikutukset ihmisoikeusrakenteisiin ja resursointiin, viittaukset oikeuskäytännössä, sekä niiden täytäntöönpanon valvonnan vaikutuksia eli miten tuomiot, päätökset, suositukset, maavierailut ja jatkuva vuoropuhelu valvontaelinten kanssa ovat vaikuttaneet lainsäädäntöön, politiikkaan, ihmisoikeusrakenteisiin,

resursointiin, oikeuskäytäntöön, julkiseen ihmisoikeuskeskusteluun ja tietoisuuteen ihmisoikeuksista.

Hankkeessa nostetaan esille konkreettisia esimerkkejä sopimusjärjestelmän vaikutuksista ja tehdään ehdotuksia (suositukset) vaikuttavuuden kehittämiseksi.

Tutkimuskysymykset:

- Miten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset ovat vaikuttaneet Suomessa lainsäädäntöön ja ihmisoikeusrakenteisiin ratifioitaessa ko. sopimus?
- Miten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset ovat vaikuttaneet Suomessa niiden kansallisen voimaantulon jälkeen lainsäädäntöön, politiikkaohjelmiin, hankkeisiin ja niiden normipohjaan sekä ihmisoikeusrakenteisiin ja niiden resursointiin?
- Miten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksiin viitataan suomalaisessa oikeuskäytännössä?
- Millaisia ovat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvonnan vaikutukset Suomessa? Miten tuomiot, päätökset, suositukset, maavierailut ja jatkuva vuoropuhelu valvontaelinten kanssa ovat vaikuttaneet lainsäädäntöön, politiikkaan, oikeuskäytäntöön, ihmisoikeusrakenteisiin, resursseihin, julkiseen ihmisoikeuskeskusteluun ja tietoisuuteen ihmisoikeuksista?
- Miten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa voidaan vahvistaa Suomessa (suositukset)?

Viitteet ja lähteet

Taustatietoa Euroopan neuvoston keskeisistä ihmisoikeussopimuksista ja niiden täytäntöönpanon valvonnasta on löydettävissä muun muassa seuraavilta sivustoilta:

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen HUDOC-tietokanta

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventava kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus

Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja

Yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta

Lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (Lanzaroten sopimus)

Yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus)

Suomen määräaikaisraportit Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta ulkoministeriön verkkosivulla

Selvitystä Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvonnan vaikutuksista tehdään parhaillaan Pretorian yliopiston hankkeena, johon Suomesta osallistuu Ihmisoikeuskeskus.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkimusteema liittyy hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi.

Hankkeen tuottama tieto tukee oleellisesti perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia koskevien hallitusohjelmakirjausten toteutusta. Se tukee hallitusohjelman Suomi kokoaan suurempi maailmalla (3.2.) tavoitetta monenkeskisen yhteistyön ja kansainvälisen sopimusjärjestelmän vahvistamisesta oman kansallisen esimerkin kautta. Se tukee myös kehitysehdotuksineen hallitusohjelman Turvallinen oikeusvaltio Suomi (3.3.) tavoitetta perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaisesta toteutumisesta sekä hyvien väestösuhteiden, osallisuuden ja osallistumisoikeuksien vahvistamisesta. Lisäksi hankkeen tuottama tieto osaltaan edesauttaa hallitusohjelmaan kirjattua arvo- ja ihmisoikeusperustaisen ulkopolitiikan toimeenpanoa.

Vaikutusarvioinnin tavoitteena on saada kokonaisvaltaista tietoa ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon edelleen vahvistamiseksi. Vaikutusarvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää kansallisesti säädösvalmistelussa, politiikkaohjauksessa, erinäisten hankkeiden normipohjassa, ihmisoikeusrakenteiden kehittämisessä, resursoinnissa ja ennen kaikkea hallituksen määräaikaisraportoinnissa ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta.

Vaikutusarviointi muodostaa vertailukohdan, jota voidaan hyödyntää myös tulevilla hallituskausilla.

Vaikutusarvioinnin tarjoamaa objektiiviseen tutkimukseen perustuvaa tietoa voidaan hyödyntää monenvälisessä ja kahdenvälisessä vuoropuhelussa Euroopan neuvostossa ihmisoikeussopimusjärjestelmän puolustamisessa ja vahvistamisessa edelleen sekä laaja-alaisemmassa oikeusvaltiokeskustelussa.

Soveltuvin osin vaikutusarvioinnin tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää myös oikeusvaltiokeskustelussa Euroopan unionissa ja vuoropuhelussa kansainvälisestä sääntöpohjaisesta järjestelmästä, erityisesti kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, Yhdistyneissä kansakunnissa.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS –toiminnan ohjeistuksen mukaisesti. Loppuraportin keskeisimmistä havainnoista, päätelmistä ja suosituksista tarvitaan englanninkielinen tiivistelmä.

7.2 Tekoälyn mahdolliset syrjivät vaikutukset

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 8/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti hallitus seuraa tekoälyn käytön vaikutuksia ihmisten yhdenvertaisuuteen ja pyrkii varmistamaan, ettei tekoälyjärjestelmissä hyödynnetä välittömästi tai välillisesti syrjiviä toimintamalleja. Hallitusohjelmakirjausta toimeenpannaan muun muassa toteuttamalla tämä tekoälyn mahdollisia syrjiviä vaikutuksia koskeva tutkimus. Hallitusohjelmakirjauksen toteuttaminen edellyttää lisäksi aktiivista tiedonjakamista eri toimijoille, jotta voidaan edistää tulevaisuuden tekoälysovellusten syrjimättömyyttä ja inklusiivisuutta.

Hankkeen tuloksia käytetään myös suuntaamaan oikeusministeriössä meneillään olevaa hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa hanketta. Hankkeen työtä ja tuloksia voidaan linkittää myös esim. valtionvarainministeriön kokoaman tekoälyn ja digitalisaation asiantuntijatyöryhmän työskentelyyn. Hankkeessa luotava arviointikehikko tukee yhdenvertaisuuslain (YVL 5-7 §) mukaisen yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen toimeenpanoa tekoälyn hyödyntämisessä.

Hankkeen tarkoituksena on kartoittaa viranomaisten ja yksityisten toimijoiden käyttämiä ja suunnitteilla olevia tekoälysovelluksia ja niihin liittyviä perusoikeus- ja syrjintäriskejä sekä tarkastella, miten syrjimättömyys ja eettiset näkökulmat on huomioitu kyseisissä hankkeissa sekä kehittää arviointikehikko, jonka avulla toimijat voivat tekoälyhankkeissaan varmistaa inklusiivisuuden ja syrjimättömyyden niiden toteutuksessa. Arviointikehikon kehittämiseksi hankkeessa tarkastellaan eri toimijoiden joko Suomessa tai muissa maissa kehittämiä tai suosittelemia vaikutustenarviointikehikkoja syrjimättömyyden varmistamiseksi. Lisäksi arvioidaan syrjimättömyyden varmistamiseen liittyviä sääntelytarpeita.

Hankkeessa pureudutaan mahdollisimman konkreettisesti erityistarkasteluun valittavien tekoälysovellusten normipohjaan ja toteutukseen, jotta voidaan tunnistaa syrjintään liittyviä riskejä eri vaiheissa. Erityisesti kiinnostuksen kohteena ovat oppivaan algoritmiin perustuvat sovellukset. Hankkeessa on tavoitteena löytää arvioitavaksi jo käytössä olevia sovelluksia, jotka liittyvät yksilöiden eri elämänalueisiin. Sovelluksia kartoitetaan julkiselta sektorilta (muun muassa turvallisuusviranomaisten toiminta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut) ja yksityiseltä sektorilta (muun muassa luottokelpoisuuden arviointi, vakuutustoiminta ja rekrytointi).

Tutkimus täydentää hallitusohjelman muita tekoälyyn liittyviä hankkeita siten, että se kohdentuu nimenomaan oppivan algoritmin sovellusten yhdenvertaisuuden arviointiin. Oppivaan algoritmiin perustuvat tekoälysovellukset nähdään tulevaisuuden mahdollisuutena, sillä niiden avulla erilaisia palveluita voidaan kohdentaa ja räätälöidä eri kohderyhmille. Tämä tarjoaa myös yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta mahdollisuuksia mutta se on

myös uhka, esimerkiksi jos algoritmien taustalla olevassa harjoitusdatassa on syrjiviä rakenteita. Tällä hetkellä aiheesta on kansallisella tasolla vähän tietoa ja tämän vuoksi tässä tutkimuksessa on tarkoitus pureutua konkreettisiin sovelluksiin (joko käytössä oleva tai pilotti). Yhdenvertaisuuslain mukaisen yhdenvertaisuusedistämisvelvoitteen (YVL 5-7 §) ulottumisesta tekoälyn hyödyntämiseen ja sen käytännön toimeenpanosta on tietovajetta. Hanke tukee velvoitteen toimeenpanoa tekoälyn hyödyntämisessä.

Tutkimuskysymykset:

- Minkälaisia oppivaan algoritmiin perustuvia tekoälysovelluksia Suomessa tällä hetkellä on käytössä joko julkisella sektorilla tai yksityissektorilla?
- Miten käytössä olevissa tai pilotoitavissa sovelluksissa on toteutettu perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi, erityisesti syrjimättömyys?
- Millaisia syrjinnän riskejä erityistarkasteluun valittuihin sovelluksiin liittyy ja millaisin toimin riskejä on pyritty välttämään?
- Onko tunnistettavissa tekoälysovellusten aiheuttamia konkreettisia syrjiviä vaikutuksia?
- Onko löydettävissä konkreettisia, riittävän yleisiä arviointimenetelmiä, joiden avulla syrjinnän riskit voidaan minimoida erilaisissa algoritmipohjaisissa tekoälysovelluksissa?

Lähteitä

EU:n Perusoikeusvirasto FRA julkaisee 14.11.2020 tekoälyraporttinsa, jossa on kartoitettu tekoälysovelluksia viidessä eri EU-maassa (ml. Suomi).

Vainio, Niklas, Tarkka, Valpuri, Jaatinen, Tanja (2020) Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista . Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2020:14.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti hallitus seuraa tekoälyn käytön vaikutuksia ihmisten yhdenvertaisuuteen ja pyrkii varmistamaan, ettei tekoälyjärjestelmissä hyödynnetä välittömästi tai välillisesti syrjiviä toimintamalleja. Ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan tekoälyn mahdollisia syrjiviä vaikutuksia koskeva tutkimus. Hallitusohjelmakirjauksen toteuttaminen edellyttää lisäksi aktiivista tiedonjakamista eri toimijoille, jotta voidaan edistää tulevaisuuden tekoälysovellusten syrjimättömyyttä ja inklusiivisuutta. Hankkeen tulokset tulevat välittömästi hyödynnettäväksi.

Hankkeen tuloksia käytetään myös suuntaamaan oikeusministeriössä meneillään olevaa hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa hanketta. Hankkeen työtä ja tuloksia voidaan linkittää myös esim. valtiovarainministeriön kokoaman tekoälyn ja digitalisaation asiantuntijatyöryhmän työskentelyyn. Hankkeessa luotava arviointikehikko tukee yhdenvertaisuuslain (YVL 5-7 §) mukaisen yhdenvertaisuusedistämisvelvoitteen toimeenpanoa tekoälyn hyödyntämisessä.

Raportointi:

Hankkeen yleistä osaa koskevan raportin tulisi olla valmis kesällä 2021. Yleinen osa sisältää yleiskuvauksen Suomessa käytössä olevista tekoälysovelluksista, jotka liittyvät peruspalveluiden tai muiden keskeisten palveluiden toteuttamiseen. Muilta osin aikataulutus sovitaan erikseen kuitenkin siten, että hanke päättyy elokuussa 2022.

7.3 Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma sosiaaliturvauudistukseen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 2/2023

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti hallitus on käynnistänyt sosiaaliturvauudistuksen, joka valmistellaan tutkimusperusteisesti parlamentaarisessa komiteassa. Valmistelu tehdään laaja-alaisesti eri alojen asiantuntemusta hyödyntäen. Tietotarve kytkeytyy hallitusohjelman strategisen tavoitteen ”Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi” – kohtaan 3.6.2. Sosiaaliturvan uudistaminen.

Sosiaaliturvan uudistamistyössä valtiosääntöoikeudelliset näkökulmat, kuten perusoikeudet välttämättömään toimeentuloon ja perustoimeentulon turvaan, luovat reunaehtoja uudistukselle. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen on ollut keskeinen tavoite jo aikaisemmissa sosiaaliturvan uudistamista pohtineissa hankkeissa (SATA-komitea, TOIMI-hanke). Erilaiset perusratkaisut uudistamisen toteuttamiselle voivat kuitenkin osoittautua valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ongelmallisiksi, vaikka uudistuksen tavoitteista ja niiden painotuksista olisi laaja yhteisymmärrys.

Tämän selvitys- ja tutkimushankkeen tarkoituksena on tukea sosiaaliturvauudistusta selvittämällä sosiaaliturvaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ja niiden uudistukselle asettamia reunaehtoja. Tarkoituksena on tarkastella sosiaalisia perus- ja ihmisoikeusjärjestelmiä suhteessa sosiaaliturvauudistukselle hallitusohjelmassa ja sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksessä asetettuihin tavoitteisiin.

Hankkeessa Suomen sosiaalisten perusoikeuksien erityispiirteet tulee asettaa kansainväliseen tarkasteluun. Tarkoitus on analysoida erityisesti vähimmäisturvajärjestelmien valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja eri maissa. Selvitys koskee perusturvaetuuksia, viimesijaista turvaa ja asumisen tukia. Hankkeessa on tarkoitus koota yhteen tietoa siitä, millä tavoin sosiaaliset perusoikeudet ja välttämätön toimeentuloturva käytännössä on eri maissa turvattu.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat sosiaaliturvauudistuksessa huomion otettavat keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset ja millaisia reunaehtoja ne asettavat uudistamistyölle?
- Miten sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet tulisi ottaa huomioon uudistamistyössä, ottaen huomioon uudistukselle asetetut tavoitteet?
- Miten perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin välistä suhdetta (vähimmäisturvan ja perusturvan välinen suhde) tulisi arvioida ja mitkä ovat tämän suhteen vaikutukset vaihtoehtoisiin malleihin uudistaa Suomen sosiaaliturvaa? Mikä on perustuslain 19.1 ja

19.2 momentin suhde 19.4 momenttiin, ottaen huomioon, että toimeentulotuella tuetaan merkittävässä määrin asumisen kustannuksia?

- Missä määrin valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot mahdollistavat sosiaaliturvan vastikkeellisuuden?
- Suhteessa muiden maiden vastaaviin järjestelmiin, mitkä ovat Suomen sosiaalisia perusoikeuksia koskevan järjestelmän erityispiirteitä, erityisesti vähimmäisturvan osalta?
- Millä tavoin sosiaaliset perusoikeudet ja vähimmäisturva käytännössä on eri maissa turvattu?
- Miten Suomen järjestelmän erityispiirteet vaikuttavat sosiaaliturvan uudistamiseen?

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke kytkeytyy Hallitusohjelman kohtaan 3.6.2. Sosiaaliturvan uudistaminen. Hankkeen tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvan kokonaisuudistustyössä parlamentaarisessa komiteassa ja komitean työtä tukevissa jaostoissa.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

7.4 Rakennusinvestointien ja hoitopaikkatarpeen arviointikriteereiden kehittäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen ja hallintorakenneuudistukseen sisältyvien sote-rakennusinvestointien tarpeen arviointimenettelyn tueksi. Hanke antaa tietoa palveluverkko- ja tilatarvesuunnitteluun sekä eri sote-toimijoiden tehtäväjakoa koskeviin pohdintoihin. Tuotettavien arviointityökalujen avulla vastataan tulevaisuuden palveluja tukevien investointien tuen, ohjauksen, suunnittelun ja toteutuksen tarpeisiin ja palveluverkon muutoksiin (ennen kaikkea etätyön ja digiratkaisujen tuomiin mahdollisuuksiin ja joustavaan tilankäyttöön).

Tulevat maakunnat tekevät neljän vuoden investointisuunnitelman, jonka toteuttamiseen ne hakevat lupaa valtioneuvostolta, joka arvioi suunnitelman sisältämät investointihankkeet. Arvioinnissa pyritään ottamaan investointien suunnittelua tukevina tietoina huomioon mm. maakuntataloutta, palvelutarvetta, palvelukapasiteettia ja hoitomuotojen kehitystä koskevat tiedot.

Hankkeen tavoitteena on selvittää, ovatko sairaansijojen ja sosiaali- ja terveydenhuollon pitkäaikaishoitopaikkojen määrä ja sijainti suhteessa mm. väestömäärään, palvelutarpeisiin ja digitalisaation aiheuttamiin muutoksiin optimaalisia ja miten muuttuva tilanne on rakennusinvestointien osalta syytä huomioida. Samalla tuotetaan tietoa erilaisista monitieteellisistä rakennushankkeen ja investointitarpeen arvioinnin kriteereistä hyödyntäen mahdollisesti kansainvälisiä kokemuksia. Kyse on valtakunnan tason arviointikriteerien ja arviointijärjestelmän kehittämisestä yksittäisen rakennuksen uudistamistarpeen sijasta. Tällöin huomioidaan sekä paikallinen, alueellinen että valtakunnallinen palvelutarve ja kapasiteetti.

Toteutettava hanke voi hyödyntää syksyllä 2020 STM:ssä harjoittelijatyönä tehtävän Suomen sairaala- ja terveyskeskusverkostoa, sosiaalihuollon pitkäaikaishoivayksikköjä ja niiden hoitopaikkoja koskevan kartoituksen tuloksia. Hanke täydentää VM:n Kuntien tilatiedon kehittämishanketta ja STM:n Sisäilmaongelmien korjaamiseen liittyvät investoinnit, priorisointitarpeet ja päätöksenteko kunnissa -hanketta.

Tutkimuskysymykset:

- Ovatko sosiaali- ja terveydenhuollon vuodeosasto- ja pitkäaikaishoitopaikkojen määrä ja sijainti optimaalisia suhteessa väestömäärään ja palvelutarpeen muutoksiin tällä hetkellä ja mihin muutoksiin tulee varautua tulevaisuudessa (esim. 10 vuotta, 20 vuotta)?

- Mitkä ovat tulevaisuuden tilatarpeet suhteessa palveluihin ja mitkä ovat niitä koskevat skenaariot?
- Minkälaisia muutoksia esimerkiksi palvelujen digitalisaatio tuo rakennusinvestointitarpeisiin?
- Minkälaisia rakennushankkeiden ja investointitarpeen arvioinnin kriteerejä voidaan hyödyntää tulevaisuudessa? Onko näistä kansainvälisiä kokemuksia?
- Miten arvioinnissa voidaan parhaalla mahdollisella tavalla huomioida sekä paikallinen, alueellinen että valtakunnallinen palveluntarve ja -kapasiteetti?

Lähteitä

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) (2017) Erityisryhmien asuntomarkkinakatsaus 2017. 12.9.2017.

Leskelä, Riikka-Leena, Nenonen, Tuomas, Herse, Fredrik, Hurskainen, Veijo, Hämäläinen, Jorma (2016) Kuntien kiinteistöriskit Sote-uudistuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2016.

Maakuntien tilakeskus (2018) Asumispalvelujen toimintamallit maakunta- ja sote-uudistuksessa. Maakuntien tilakeskus Oy, 3.12.2018.

Maakuntien tilakeskus (2020) Kuntien tilatieto. Verkkosivu, 26.10.2020.

Mitronen, L. (2019) Miten palvelutilojen tarve muuttuu. Esitelmä. 21.5.2019 Helsinki.

Sjöholm, M. (2020) Sairaanhoitopiirien tammi-huhtikuu 2020. Yhteenvetoa kysynnästä, tuotannosta ja taloudesta. Kuntaliitto.

Valtiovarainministeriö (2020) Valtiovarainministeriö ja Maakuntien tilakeskus solmivat palvelusopimuksen tilatiedosta. Verkkosivu, 26.10.2020.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sisältää valtioneuvostolle rakennusinvestointeja koskevan arviointitehtävän, joka liittyy mm. valtion takausten myöntämiseen maakuntien esittämille investoinneille, mutta myös palvelujen strategista ohjaamista koskevan tehtävän. Hanke linkittyy kiinteästi em. valtioneuvoston tehtävään, koska se tuottaa tietoa ja arviointimalleja rakennusinvestointitarpeen, toteuttamisjärjestys-, taloudellisuus- ym. harkintaan.

Hanke tuottaa myös tietoa tulevaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ohjaamiseen sekä muuhun kansalliseen investointien tukemiseen.

Hankkeesta saatua tietoa voidaan hyödyntää myös sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuuden palveluverkkoa koskevassa arviointi- ja suunnittelutyössä.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

7.5 Nuorten mielenterveys- ja päihdetyö sosiaalihuollossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnoilla

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 11/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Nuorten oikeus terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, mielenterveyden tukeen sekä mielenterveys- ja päihdehäiriöiden ehkäisyyn ja hoitoon toteutuu tällä hetkellä kunnissa erittäin vaihtelevasti. Varsinkin perustasolla annettava kohdennettu ehkäisy, tuki ja hoito toteutuvat usein heikosti. Yläasteikäisten osalta mielenterveyshäiriöiden ennaltaehkäisy ja alkuvaiheen selvittely kuuluvat opiskeluhuoltoon, mutta käytännössä varsinaisen hoidon vastuutaho perustasolla puuttuu. Toisella asteella opiskeluhuoltoon kuuluu paitsi ennaltaehkäisy, myös mielenterveyshäiriöiden hoito. Tämäkään ei kuitenkaan toteudu aina tyydyttävästi. (Ranta ym. 2019; Aula ym. 2016; Hammarberg & Klemetti 2016; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017).

Nuorten mielenterveys- ja päihdetyön tulisi muodostaa ongelmien ehkäisyn, tuen ja hoidon kokonaisuus. Tämän kokonaisuuden tulisi huomioida terveydenhuollon lisäksi myös muut paikat, joissa nuoret tavoitetaan ja joissa heitä tuetaan, jotta varmistetaan tuen ja palvelujen saatavuus (Hammarberg & Klemetti 2016, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017). Useilla paikkakunnilla on opiskeluhuollon toimipisteiden lisäksi esimerkiksi matalan kynnyksen nuorisoasemia tai vastaavia yksiköitä, jotka sijoittuvat sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnalle. Lisäksi nuoria tavataan ja heidän mielenterveyttään tuetaan esimerkiksi nuorisotyössä, Ohjaamoissa, nuorten sosiaalityössä ja lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollossa. Edellä mainituissa palveluissa tehtävästä varhaisen vaiheen mielenterveyden ja päihteettömyyden edistämisestä sekä tukemisesta ja työn sisällöistä saatava kokonaiskuva on toistaiseksi hyvin epäselvä. Olisikin erittäin tärkeää pystyä kartoittamaan ja vahvistamaan niitä osana kunnissa ja kuntayhtymissä nuorille suunnatun psykososiaalisen työn kokonaisuutta. Tämä on tärkeää ohjauksen mahdollistamiseksi sekä palvelujen saatavuuden, vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parantamiseksi. Erityinen huoli tulisi kohdistaa niihin nuoriin, jotka ovat koulutuksen ja/tai työelämän ulkopuolella tai ovat kiinnittyneet niihin huonosti ja joita ei tämän vuoksi tavoiteta opiskelu- tai työterveyshuollossa.

Eri palveluissa käytetyt psykososiaalisen tuen käytännöt vaihtelevat kunnittain ja jopa työntekijöittäin. Tuki voi perustua pitkään luottamussuhteeseen ja toiminnalliseen tukeen työntekijän ja nuoren välillä. Usein käytössä voi olla myös mielenterveys- ja päihdehäiriöitä ennaltaehkäiseviä tai mielenterveyttä tukevia menetelmiä. Terveydenhuollon palveluiden ulkopuolella ei kuitenkaan aina tunnisteta matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdetyön mahdollisuuksia, painoarvoa ja paikkaa palvelujen kokonaisuudessa. Tutkimustietoa on hyvin vähän siitä, millaisia psykososiaalisen tuen käytäntöjä, menetelmiä ja malleja edellä

mainituissa palveluissa on käytössä. Samoin on niukasti tutkittua tietoa siitä, miten erityisesti sosiaalihuollon puolella toteutuva matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdetyö suhteutuu opiskeluhuollossa ja muussa terveydenhuollossa tehtävään tukeen ja hoitoon. Koordinoitu palvelujen kokonaisuus, ja tarvittaessa sujuvat siirtymät palvelusta toiseen, olisivat kuitenkin keskeisiä sekä koko järjestelmän vaikuttavuuden kannalta että nuoren itsensä näkökulmasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon väliset rajapinnat, näiden yhteydet nuoriso-, sivistys- ja työllisyystoimeen sekä siirtymät koulutusasteelta toiselle tai ikäryhmän mukaan rajatusta palvelusta seuraavaan ovat riskialttiita kohtia nuoren ollessa syrjäytymisriskissä.

Tämän tutkimushankkeen tarkoituksena on ensinnäkin saada tietoa sosiaalihuollossa ja matalan kynnyksen palveluissa käytössä olevista, mutta kartoittamattomista hyvistä käytännöistä ja vaikuttavista menetelmistä nuorten mielenterveyden tukemiseksi. Toisena tutkimustehtävänä on muodostaa niiden pohjalta toimenpide-ehdotus, jonka avulla hyviä ja toimivia työtapoja voidaan hyödyntää valtakunnallisesti. Kolmas tutkimustehtävä on analysoida siirtymiä ja rajapintoja sosiaali- ja terveydenhuollon, sivistystoimen ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan liittyvien, nuorille matalan kynnyksen mielenterveyspalvelua tarjoavien yksiköiden välillä. Hankkeen toivotaan antavan suosituksia siitä, miten yhteistyötä ja tehokasta työnjakoa näiden eri toimijoiden välillä tulisi kehittää.

Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää laajasti. Tuloksia sovitetaan yhteen terveydenhuoltoa koskevan tiedon kanssa nuorten palvelujen uudistamisessa. Tuloksia hyödynnetään esimerkiksi Tulevaisuuden sote-keskusten rakentamisessa sekä lainsäädännön valmistelun ja kunnille annettavien määräysten ja ohjeiden pohjana. Tulosten perusteella luodaan myös malleja palvelujen järjestämiseen perustason sosiaalihuollossa ja sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnoille sijoittuvissa palveluissa.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia käytäntöjä, toimenpiteitä ja menetelmiä on käytössä nuorten mielenterveys- ja päihdeongelmien ennaltaehkäisyyn ja mielenterveyden tukemiseen:
  - sosiaalihuollon palveluissa (esim. nuorten sosiaalityö, lastensuojelu)?
  - sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa (esim. nuorisovastaanotot)?
  - muissa, esim. matalan kynnyksen palveluissa (Ohjaamot ja vastaavat)?
- Mitkä näistä menetelmistä ja toimenpiteistä on tarkoitettu:
  - mielenterveys- ja päihdehäiriöiden ennaltaehkäisemiseen?
  - mielenterveys- ja päihdeoireiden hoitoon?
  - mielenterveyden ja päihteettömyyden välilliseen tukemiseen?
- Kuinka toimivia ja vaikuttavia nämä menetelmät ja toimenpiteet ovat?
- Voiko hyväksi havaittujen menetelmien ja toimenpiteiden pohjalta muodostaa valtakunnallista toimenpide-ehdotusta?

- Mitä varhaisen mielenterveyden tuen saamisen esteitä nuorilla on?
- Millaista tukea ja osaamista palveluiden järjestäjät (tällä hetkellä kunnat tai jatkossa mahdolliset maakunnat) tarvitsisivat kyetäkseen järjestämään nuorten monialaisen tarpeen mukaiset palvelut?
- Kuinka nykyistä systemaattisemmalla monialaisella yhteistyöllä (esim. nuoriso- ja sivistystoimen sekä järjestöjen kanssa) voitaisiin tehokkaammin tukea nuorten mielenterveyttä?
- Miten sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä sivistystoimialan yhteistyötä nuorten parissa voitaisiin parantaa mahdollisimman vaikuttavan ja kustannustehokkaan mielenterveystyön palvelumallin löytämiseksi?
- Miten mahdollistetaan hallinnonalat ylittävän, nuorten mielenterveys- ja päihdehoidon kokonaisuudesta vastaavan verkoston tehokas johtaminen? Millaisia kokemuksia ja odotuksia yhteistyökumppaneilla on eri palveluista yli sektorirajojen?

Viitteet

Aalto-Setälä, T. & Huikko, E. & Appelqvist-Schmidlechner, A. & Haravuori, H. & Marttunen, M. (2020) Kouluikäisten mielenterveysongelmien tuki ja hoito perustason palveluissa. Opas tutkimiseen, hoitoon ja vaikuttavien menetelmien käyttöön. Ohjaus 6/2020, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Aula, M. K. & Juurikkala, V. & Kalmari H. & Kaukonen, P. & Lavikainen, M. & Pelkonen, M. (2016) Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Hammarberg, L. & Klemetti, R. (2016) Nuorten palvelujen järjestämisen malleja Manner-Suomessa. Puhelinhaastattelujen raportti. Työpaperi 34/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Ranta, K. & Parhiala, P. & Pelkonen, R. & Seppälä T. & Mäklin S. & Haula, T. & Nikula, M. & Mäkinen, M. & Rintamäki, T. & Marttunen, M. (2018) Nuorten masennus, mielenterveyden hoitoketjut ja näyttöön perustuvan hoidon integroitu implementaatio perustasolle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 90/2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus 2020-2022. Ohjelma ja hankeopas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:3.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017) Lasten mielenterveysongelmien ehkäisy ja hyvinvoinnin tukeminen kouluterveydenhuollossa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2017.

Vorma, H. & Rotko, T. & Larivaara, M. & Kosloff, A. (2020) Kansallinen mielenterveysstrategia ja itsemurhien ehkäisyohjelma vuosille 2020-2030. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 6/2020.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa nostetaan esiin sosiaali- ja terveydenhuollon painopisteen siirtäminen perustasolle ja ennaltaehkäisyyn, perus- ja erityistason palveluiden yhteensovittaminen ja eri ammattiryhmien välinen yhteistyö sekä näihin liittyvä tutkimustiedon ja tiedolla johtamisen keskeisyys.

Hanke kytkeytyy Kansalliseen mielenterveysstrategiaan (Vorma ym. 2020) sekä Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan (Aula ym. 2015). Hanke tukee mielenterveysstrategian kohtien 2.2. (Lasten ja nuorten mielenterveyden rakentuminen arjessa) ja 2.4. (Ihmisten tarpeiden mukaiset, laaja-alaiset palvelut) toteutumista. Myös Mielenterveysstrategian toimeenpanon osahankkeesta ”Mielenterveysosaamisen vahvistaminen kunnissa” löytyvät painopistealueet ’Mielenterveys pääomana’ ja ’Hyvä mielenterveysjohtaminen’ sisältävät yhtymäkohtia tähän VN TEAS -hankkeeseen. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman toimeenpanon yhtenä painopisteenä on matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuuden parantaminen lasten ja nuorten palveluissa. Tähän tähtäävää työtä tehdään valtakunnallisesti osana perhekeskusten ja tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusten kehittämistä.

Tulevaisuuden sote-keskusohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on palvelujen laadun ja vaikuttavuuden parantaminen (STM 2020). Sosiaalihuollossa on tarkoitus ottaa käyttöön kansallisesti yhtenäisiä ja vaikuttavia menetelmiä nykyistä laajemmin. Osana tulevaisuuden sote-keskus-ohjelmaa ollaan myös uudistamassa nuorten perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyörakenteita ja ottamassa koko maassa käyttöön perustasolle soveltuvia ehkäisevän työn ja hoidon interventioita terveydenhuoltoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnoille ja sosiaalihuoltoon sijoittuvat nuorten mielenterveyttä ja päihteettömyyttä tukevat palvelut olisi tärkeää ottaa osaksi myös näitä kokonaisuuksia. VN TEAS -hanke tuottaa tutkittua tietoa tämän tavoitteen edistämiseksi.

Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman (Vanupon) tavoite on sovittaa yhteen eri ministeriöiden omilla hallinnonaloillaan asettamat tavoitteet ja toimenpiteet nuorten hyvinvoinnin tukemiseksi. Vanupon painopisteitä kaudelle 2020–2023 ovat muun muassa nuorten mielenterveyden tukeminen ja moniammatillisen yhteistyön vahvistaminen. Valmisteilla oleva Kansallinen Lapsistrategia on Vanupon aisapari alle 18-vuotiaiden osalta. Näissä ohjelmissa pyritään luomaan poikkihallinnollisesti yhteiskunnalliset edellytykset sille, että lasten ja nuorten hyvinvointi sekä oikeudet toteutuvat Suomessa, ja tietopohja lasten ja nuorten hyvinvoinnista vahvistuu.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujärjestelmää on selvitetty esimerkiksi THL:n toimesta Vaikuttavat mielenterveysinterventiot -hankkeessa. Sen puitteissa on ilmestynyt selvitys vaikuttavista mielenterveysinterventioista opiskeluterveydenhuollossa 2014-2016 sekä kouluikäisten palveluissa (Aalto-Setälä ym. 2020). Mielenterveysstrategian kohdat 2.2 ja 2.4. kuitenkin edellyttävät lisää selvitystyötä esimerkiksi eri hallinnonalojen yhteistyön näkökulmasta.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti ja englanninkielinen policy brief -artikkeli.

7.6 Lihavuuteen liittyvän stigman tunnistaminen ja keinot sen vähentämiseen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 12/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tämän hankkeen tavoitteena on tunnistaa lihavuuteen liittyvän stigman muotoja ja ilmenemistä sekä keinoja sen vähentämiseksi. Lihavuus on keskeisimpiä kansanterveyshaasteita Suomessa ja siihen liittyy usein merkittävää stigmaa eli negatiivista leimaa.

Tällä hetkellä Suomessa suurin osa aikuisista on vähintään lievästi ylipainoisia ja noin neljäsosa aikuisista on selvästi lihavia. Lihavuus lisääntyy iän myötä, 2-26 vuotiaista tytöistä lihavia on 4%, pojista 8%, 17-29-vuotiailla vastaavat luvut ovat 19% ja 17%. Lihavuus jakautuu väestössä epätasaisesti ja eniten sitä esiintyy vähemmän koulutetuilla ja heikommassa sosiaalisessa asemassa olevilla. Eri sosiaaliryhmien väliset erot ovat naisilla suurempia kuin miehillä. Lihavuuden esiintymisessä on myös alueellisia eroja. (THL 2020.)

Yksilön tarpeeseen nähden liian suuri energiansaanti johtaa ylipainoon ja lihavuuteen. Suomalainen ruokaympäristö on muuttunut radikaalisti muutamassa vuosikymmenessä. Nykyinen ruokaympäristö on obesogeenisen eli runsaaseen energiansaantiin ja fyysiseen passiivisuuteen kannustava (Rantala ym. 2020). Lihavuudella on suuri kansantaloudellinen merkitys sairastavuuden, työelämässä jaksamisen, tuottavuuden, eläköitymisen, ikääntyneiden toimintakyvyn ja itsenäisen selviytymisen kannalta. Ylipainosta aiheutuvat terveydenhuollon lisäkustannukset arvioidaan olevan 1,4–7 % terveydenhuollon kokonaismenoista. Lihavuudesta aiheutuvien toiminta- ja työkyvyn alentumiseen liittyvien tuottavuuskustannusten on lisäksi arvioitu olevan moninkertaiset hoitokustannuksiin verrattuna. (Pekurinen ym. 2000)

Lihavuuteen liittyvällä stigmalla tarkoitetaan esimerkiksi negatiivisia asenteita, ennakkoluuloja ja epäasiallista käyttäytymistä, joka kohdistuu lihaviin heidän painonsa vuoksi. Lihavia saatetaan syyllistää tai he saattavat kokea jopa syrjintää monilla eri tavoilla (ks. WHO 2017). Esimerkiksi koulussa lihavat lapset ja nuoret voivat altistua kiusaamiselle ja syrjinnälle, mikä voi vaikuttaa terveyden ja hyvinvoinnin lisäksi myös sosiaalisiin verkostoihin, poissaoloihin, oppimistuloksiin ja jatko-opiskelumahdollisuuksiin. Useilla aloilla työn tekeminen edellyttää hyvää kuntoa ja toimintakykyä. Ammatillisessa koulutuksessa ja työelämässä lihavuus voi vaikuttaa henkilön toimintakykyyn ja työssäjaksamiseen erityisesti aloilla, jossa työ on fyysisesti raskasta. Lihavuus voi vaikeuttaa myös parisuhteen löytymistä ja perheen perustamista. Työelämässä lihavien voi olla vaikeampi työllistyä kuin normaalipainoisten, ja he voivat valikoitua vähemmän arvostettuihin ja pienipalkkaisempiin tehtäviin. Työnantajat voivat esimerkiksi rekrytointitilanteessa tehdä arvioita henkilön luonteesta hänen painonsa perusteella. Terveydenhuollossa painoon liittyvät negatiiviset asenteet voivat olla esteenä potilaiden hoitoon hakeutumiselle. Lisäksi lihavuuden ehkäisyyn ja hoitoon annettava tuki on perusterveydenhuollossa tyypillisesti niukkaa eikä vastaa potilaan tarpeita tai ongelman kansanterveydellistä merkitystä.

Lihavuutta on pyritty vähentämään muun muassa kansallisilla ohjelmilla (esim. Lihavuusohjelma 2011-2018), mutta tähän mennessä on parhaimmillaan kyetty hidastamaan lihavuuden yleistymistä, ei kääntämään suuntaa laskuun. On epäselvää, miksi asiaa ei nykyistä vahvemmin priorisoida. Tämänkin taustalla saattaa olla lihavuuteen liittyvä stigma eli negatiivisia mielikuvia siitä, että lihavuutta ei voi ehkäistä tai hoitaa. (ks. esim. Arora ym. 2019)

Tutkimuskysymykset:

Tavoitteena on tunnistaa lihavuuteen liittyvää syrjintää ja ennakkoluuloja sekä keinoja näiden vähentämiseksi. Tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin.

- Millaisia ennakkoluuloja ja syrjintää lihavuuteen liittyen esiintyy eri konteksteissa (esim. koulu, oppilaitokset, työpaikat, vapaa-ajan toiminta)?
- Minkälaisia ovat lihavuuteen liittyvien ennakkoluulojen erityispiirteet?
- Minkälaisilla keinoilla ja toimintamalleilla ennakkoluuloja ja stigmaa voidaan purkaa?
- Mitkä stigmaa vähentävät keinot tukevat tehokkaasti myös elintapamuutoksia terveelliseen suuntaan?
- Mitkä ovat vaikuttavien stigmaa vähentävien keinojen kustannukset?

Tutkimuskysymysten tulee sisältää myös väestöryhmien välisen eriarvoisuuden ja sen vähentämisen mahdollisuuksien tarkastelu.

Tutkijaryhmä voi esittää myös täydentäviä kysymyksiä tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Viitteet

Arora, Monika, Simon Barquera, Nathalie J. Farpour Lambert, Trevor Hassell, Steven B. Heymsfield, Brian Oldfield, ym. (2019) Stigma and obesity: the crux of the matter. Lancet 4:11, e549-e550.

Pekurinen, Markku, Marja Pokka-Vuento, Heini Salo & Ulla Idänpään-Heikkilä (2000) Lihavuus ja terveysmenot Suomessa 1997. Suomen lääkärilehti, 55:1–2, 11–16.

Rantala E., Martikainen J., Lakka T., Vanhatalo S., Heiskanen J., Väistö J., Leväsluoto J., Hassinen M., Eloranta A.-M., Sigfrids A. & Harjumaa M. (2020) Suomalaisten lasten ja nuorten ruokaympäristö ja toimenpide-ehdotukset sen kehittämiseen terveyttä edistäväksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:19.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2020) Lihavuuden yleisyys. Verkkosivu, 26.10.2020.

WHO (2017) Weight bias and obesity stigma: considerations for the WHO European Region. Policy brief. World Health Organisation, Regional Office for Europe.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Lihavuuteen voidaan vaikuttaa ohjaamalla kuluttajien valintoja suoraan ja välillisesti. Vaikka lihavuus on keskeisempiä kansanterveysongelmiamme, sen ehkäisyyn ja hoitoon on kuitenkin panostettu hyvin vähän. Esimerkiksi ruokaympäristö, jossa elämme, altistaa ylipainolle, ja samalla siihen vaikuttavat useat eri tekijät. Tämän vuoksi teemaa on tärkeä käsitellä poikkihallinnollisesti ja tunnistaa eri hallinnonalojen mahdollisuuksia lihavuuteen liittyvän stigman ja edelleen lihavuuden vähentämiseen.

Hankkeen tuloksia hyödynnetään lihavuuteen liittyvän leiman vähentämiseen tähtäävien toimien suunnittelussa ja toimeenpanossa (mm. osana Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen 2030 valtioneuvoston periaatepäätöksen toimeenpanoa). Nämä toimet liittyvät pääministeri Marinin hallitusohjelman toimeenpanoon väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi sekä eriarvoisuuden vähentämiseksi.

Tuloksia voidaan hyödyntää myös kestävämmän ja terveyttä edistävän ruokaympäristön edistämiseen osana komission Vihreän kasvun ohjelmaa ja sen Pellolta pöytään –strategian toimeenpanoa. Terveyttä edistävä ruokavalio ei tällä hetkellä ole kaikille helpoin ja edullisin valinta, kuten sen pitäisi olla. Yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kansallisen strategian tulee osaltaan vastata tähän haasteeseen ruoan tuotannon näkökulmasta.

Lisäksi tuloksia voidaan hyödyntää arvioitaessa vaikuttavia hyvinvointitalouteen, terveelliseen ympäristöön, liikunnan lisäämiseen sekä ennaltaehkäisyyn liittyviä toimia ja rahoitustarpeita.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti, Power Point -esitys keskeisistä tuloksista ja policy brief -artikkeli.

7.7 Lähisuhdeväkivallasta aiheutuvat kustannukset Suomessa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 2/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn sopimuksen (ns. Istanbulin sopimus) toimeenpanosuunnitelmassa vuosille 2018–2021 esitetään, että Suomessa selvitetään lähisuhdeväkivallasta aiheutuvia kustannuksia. Tällaisen selvityksen toteuttaminen on yksi harvoista toimeenpanosuunnitelman toimenpiteistä, joita ei ole vielä toteutettu. Toinen edelleen toteuttamatta oleva toimenpide on vammaisten kokeman väkivallan yleisyyttä selvittävä tutkimus. Nämä kaksi puuttuvaa toimenpidettä toteutetaan VN TEAS -hankkeina, jotka käynnistyvät keväällä 2021.

Naisiin kohdistuvasta väkivallasta aiheutuvia kustannuksia on viimeksi arvioitu Suomessa 2000-luvun alussa (Piispa & Heiskanen 2000). Tällöin arvioitiin, että Suomessa syntyi naisiin kohdistuvan väkivallan vuoksi välittömiä kustannuksia noin 48 miljoonaa euroa vuodessa. Kustannukset syntyivät ennen kaikkea sosiaalisektorille (lastensuojelu, perhekeskukset, elatusturva ym.), mutta myös terveys- ja oikeussektoreille (sairaalahoito, psykiatrinen avohoito, poliisin tehtävät ym.). Samat tutkijat selvittivät myöhemmin kustannuksia Hämeenlinnan alueella (Heiskanen & Piispa 2002). Hämeenlinnan kohdalla välittömien kustannusten määräksi arvioitiin noin 1,2 miljoonaa euroa vuodessa.

Tämän tutkimus- ja selvityshankkeen tavoitteena on päivittää väkivallasta aiheutuvien kustannuksien arviointikehikkoa. Aikaisemmat selvitykset keskittyivät naisiin kohdistuvaan väkivaltaan laajasti tarkasteltuna. Tässä hankkeessa toivotaan näkökulman olevan kaikkiin sukupuoliin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan välittömien kustannusten arvioimisessa. Valtaosa naisiin kohdistuvasta väkivallasta tapahtuu kotona, muissa yksityisissä tiloissa tai työpaikoilla, ja väkivallan tekijä on tuttu henkilö. Sen sijaan esim. miesten kokema väkivalta tapahtuu usein julkisilla paikoilla ennestään tuntemattoman tekijän toimesta. Miesten kokema lähisuhdeväkivalta ei ole kuitenkaan harvinaista.

Tietoa väkivallan aiheuttamista kustannuksista tarvitaan, kun arvioidaan ennaltaehkäisevien palvelujen ja uhrien auttamiseen tarkoitettujen palvelujen kehittämistarpeita ja tarvittavan rahoituksen suuruutta. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen yhteydessä tarvitaan päivitettyä tietoa.

Tutkimuskysymykset:

- Kuinka suuria välittömiä kustannuksia lähisuhdeväkivallan voidaan arvioida aiheuttavan vuosittain Suomessa?
- Mistä nämä välittömät kustannukset koostuvat?
- Mikä on eri sukupuolien osuus lähisuhdeväkivallasta aiheutuvista kustannuksista?

- Miten kustannukset jakautuvat eri sektoreille (sosiaali-, terveys- ja oikeussektori)?

Lähteitä

Butchart, A. & Brown, D. & Khanh-Huynh, A. & Corso, P. & Florquin, N. &

Muggah, R. (2008) Manual for estimating the economic costs of injuries due to

interpersonal and self-directed violence. World Health Organisation & Department of

Health and Human Services Centers for Disease Control and Prevention.

Heiskanen, M. & Piispa, M. (2002) Väkivallan kustannukset kunnassa. Viranomaisten arviointiin perustuva tapaustutkimus naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen kustannuksista Hämeenlinnassa vuonna 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, 6/2002.

Piispa, M. & Heiskanen, M. (2000) Väkivallan hinta. Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannukset Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaisuja 6/2000.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia hyödynnetään Hallitusohjelman strategisen toimenpidekokonaisuuden 3.6.1. ”Sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus” toteuttamisessa siten, että hankkeella selvitetään sosiaali- ja terveyspalvelujen resurssien suuntaamista sekä palveluiden kehittämistarpeiden arviointia ja palveluiden suunnittelua ja kehittämistä.

Hanke on myös osa kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa. Istanbulin sopimus edellyttää Suomea tukemaan yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa tutkimusta, jotta saadaan tutkituksi mm. väkivallan seurauksia ja esiintyvyyttä.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti sekä englanninkielinen policy brief –artikkeli.

7.8 Vammaisten henkilöiden kokeman lähisuhdeväkivallan yleisyys ja palvelujen saatavuus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 2/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn sopimuksen (ns. Istanbulin sopimus) toimeenpanosuunnitelmassa vuosiksi 2018–2021 esitetään, että Suomessa toteutetaan tutkimus vammaisten henkilöiden kokeman väkivallan yleisyydestä. Tällaisen tutkimuksen toteuttaminen on yksi harvoista toimeenpanosuunnitelman toimenpiteistä, jotka ovat jääneet vielä toteuttamatta. Toinen edelleen toteuttamatta oleva toimenpide on lähisuhdeväkivallasta aiheutuvia välittömiä kustannuksia selvittävä tutkimus. Nämä kaksi puuttuvaa toimenpidettä toteutetaan VN TEAS -hankkeina, jotka käynnistyvät keväällä 2021.

Tässä hankkeessa on tarkoitus toteuttaa selvitys vammaisten henkilöiden (sukupuolesta riippumatta) kokemasta lähisuhdeväkivallasta. Lähisuhdeväkivallalla tarkoitetaan sellaista väkivaltaa, jossa tekijä ja uhri ovat tai ovat olleet keskenään läheisessä suhteessa. Lähisuhdeväkivalta voi kohdistua henkilön nykyiseen tai entiseen kumppaniin, lapseen, lähisukulaiseen tai muuhun läheiseen (ks. esim. THL 2020). Vammaisuuden määritelmänä tutkimuksessa on syytä käyttää YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016; vammaisyleissopimus) muotoilua: "Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa."

YK:n vammaisyleissopimus edellyttää Suomea kokoamaan tilasto- ja tutkimustietoa, jonka pohjalta voi muodostaa ja toteuttaa menettelytapoja yleissopimuksen soveltamiseksi. Yleissopimus edellyttää tekemään kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset, sosiaaliset, koulutukselliset ja muut toimet, joilla suojellaan vammaisia henkilöitä sekä kotona että kodin ulkopuolella kaikilta hyväksikäytön, väkivallan ja pahoinpitelyn muodoilta, niiden sukupuoleen perustuvat näkökohdat mukaan lukien. Väkivallan ehkäisyn ja palvelujärjestelmän kehittämisen toimenpiteiden oikea kohdistaminen vaatii näin ollen riittävää tietopohjaa vammaisiin henkilöihin kohdistuvasta lähisuhdeväkivallasta.

Naiset ja tytöt altistuvat usein lähisuhdeväkivallalle, seksuaaliselle häirinnälle ja raiskauksille. Erityisen haavoittuvia ryhmiä ovat vammaiset naiset ja tytöt, mutta myös muut vammaiset henkilöt sukupuolesta riippumatta kokevat lähisuhdeväkivaltaa. Tämän vuoksi hankkeen toivotaan kattavan tarkastelussaan kaikkiin sukupuoliin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan.

Hankkeessa on tarkoitus selvittää (myös jo olemassa olevaa tilasto- ja muuta tutkimustietoa hyödyntäen) vammaisten henkilöiden kokeman lähisuhdeväkivallan yleisyyttä, mitkä

tekijät altistavat lähisuhdeväkivallalle, millaisia seurauksia lähisuhdeväkivallasta on aiheutunut sekä miten ja mistä vammaiset ovat hakeneet apua. Hankkeessa on tärkeää selvittää ne erityisesti vammaisiin henkilöihin liittyvät riskitekijät, jotka altistavat heidät lähisuhdeväkivallalle ja mahdollisesti estävät heitä ilmoittamasta kokemastaan väkivallasta, tai estävät heidän pääsynsä palvelujen piiriin. Tulosten perusteella tulee esittää toimenpidesuosituksia vammaisten henkilöiden kokeman lähisuhdeväkivallan vähentämiseksi.

Tutkimuskysymykset:

- Kuinka yleistä vammaisten kokema lähisuhdeväkivalta on Suomessa?
- Minkälaista väkivalta on (väkivallan eri muodot) ja keitä väkivallan tekijät ovat?
- Mitkä tekijät altistavat väkivallalle?
- Millaisia seurauksia väkivallasta on aiheutunut?
- Ovatko väkivallan uhriksi joutuneet hakeneet apua? Jos ovat, miten ja mistä? Kokevatko uhrit saaneensa apua? Ovatko uhrit kokeneet vammaisuudestaan johtuvia esteitä hakea tai saada apua?

Viitteet

Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Sops 53/2015)

THL (2020) Lähisuhdeväkivalta. Verkkosivu, luettu 22.10.2020.

Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2017; Finlex)

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke on osa velvoittavien kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa. Istanbulin sopimus edellyttää Suomea kokoamaan tilastotietoa kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen esiintymisestä. Tämän lisäksi sopimus edellyttää tukemaan yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia väkivallan muotoja koskevaa tutkimusta, jotta saadaan tutkituksi väkivallan perussyitä ja seurauksia, esiintyvyyttä ja tapausten tuomitsemisprosentteja. Näin voidaan arvioida yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettujen toimien tehokkuutta sekä väkivallan muotojen laajuutta ja kehityssuuntia. Istanbulin sopimus ottaa huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista.

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti ihmisoikeudet ja perusvapaudet. Sopimus edellyttää Suomea kokoamaan tietoa, jonka pohjalta voi muodostaa ja toteuttaa menettelytapoja yleissopimuksen toimeenpanemiseksi.

Raportoiti:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti ja englanninkielinen policy brief –artikkeli.

7.9 Terveydenhuollon palveluvalikoimaan ja priorisointiin liittyvät lainsäädännön uudistamisen ja kehittämisen tarpeet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 300 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 6/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Terveydenhuollon priorisoinnilla tarkoitetaan päätöksiä hoitomenetelmien käytöstä, käyttöönotosta ja käytöstä poistamisesta. Priorisointi on valintaa, asioiden laittamista tärkeysjärjestykseen.

Terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvosto on perustettu 2014 ja sen kolmas toimikausi on juuri alkanut. Palveluvalikoimaneuvoston tärkein tehtävä on varmistaa, että terveydenhuollon palveluvalikoima koostuu sellaisista terveydenhuollon menetelmistä, jotka ovat kustannusvaikuttavia ja turvallisia, vastaavat yhdenvertaisesti koko väestön lääketieteellisesti perusteltuihin tarpeisiin ja joita on taloudelliset resurssit huomioiden mahdollista tarjota (terveydenhuoltolain 78a §). Palveluvalikoimaneuvoston keskeisiä haasteita ovat olleet yhtäältä erittäin kalliiden, mutta vaikuttavuudeltaan epävarmojen lääkkeiden käyttöönoton hallinta ja toisaalta yleensä hauraisiin potilasryhmiin kohdentuvien vaikuttavaksi todettujen menetelmien käytön toteutuminen. Terveydenhuollon yksi keskeinen haaste on resurssien oikeudenmukainen jako, jossa huomioidaan koko väestön, ei ainoastaan yksittäisen potilaan tai potilasryhmän, mahdollisuudet saavuttaa käytettävissä olevien terveydenhuollon resurssien avulla paras mahdollinen terveyshyöty (Lohiniva-Kerkelä & Autti-Rämö 2019).

Oikein tehtynä priorisoinnin voidaan arvioida säästävän yhteiskunnan kustannuksia ja samalla se myös parantaa hoidon laatua ja vaikuttavuutta. STM:n raportissa on kuvattu eri maiden priorisointia koskevia suosituksia (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017). Osassa maista priorisoinnin periaatteet terveydenhuollon eri menetelmien (teknologioiden) käytöstä ja rahoituksesta ovat selkeästi arvopohjaisia (Ruotsi, Tanska), mutta useimmissa enemmän lääketieteellisiä (esim. Norja, Hollanti). Näissä maissa kansallisista priorisointiperiaatteista sopiminen on ollut pitkä prosessi ja priorisointisääntöjä on myös jouduttu kokemusten myötä muuttamaan. Periaatteiden määrittämisen ja niiden käytännön toteuttamisen vuorovaikutusta on tutkittu esim. Ruotsissa (Garpenby & Bäckman 2016).

Uuden teknologian käyttöönottoa voidaan hallita paitsi tutkimustietoon perustuvan hyöty/haittaprofiilin tarkastelulla, myös esimerkiksi asettamalla kansallinen raja-arvo kustannus laatupainotettua elinvuotta kohti, kuten esimerkiksi Englannissa (ks. National Institute for Health and Care Excellence 2020). Kanadassa erityisesti uusien lääkkeiden käyttöönoton edellytyksenä olevat huomattavat alennusprosentit on tehty näkyviksi (jopa 90-95% alennuksia edellytetty; ks. Canadian Agency for Drugs and Technologies in Health 2020).

Viime vuosina on lisääntyvästi painotettu paitsi kustannusten hallintaa myös vaihtoehtoiskustannusten ja menetetyn terveyshyödyn tunnistamista (Claxton ym. 2015; Lomas ym.

2018; Kekomäki 2019). Australialaisen SHARE-projekti (Sustainability in health care by allocating resources effectively) on julkaissut useita artikkeleita koskien terveydenhuollon resurssien oikeudenmukaisempaa jakoa (ks. esim. Harris ym. 2017). Samanaikaisesti kun yhä kalliimpaa ja usein pienelle potilasryhmälle kohdennettua teknologiaa otetaan käyttöön, käyttöönoton seurauksena laajojen potilasryhmien (esim. mielenterveyspotilaat, ennaltaehkäisevät palvelut) palvelut eivät pysty vastaamaan hoidon tarpeeseen tai jopa heikkenevät, vaikka esimerkiksi mielenterveyspotilailla saavutettavissa oleva terveyshyöty voisi olla suurin (Saarni 2010). Järjestelmässä, jossa kustannusten kohtuullisuutta koko terveydenhuollon järjestämisvelvoitteen näkökulmasta ei huomioida, on riski siihen, että erityisesti uuden teknologian hallitsematon käyttöönotto lisää potilasryhmien välistä eriarvoisuutta terveydenhuollon palvelujen saatavuudessa. Terveydenhuollon resurssien oikeudenmukainen, arvoa tuottava jakaminen edellyttää moniulotteista tarkastelua (Angelis ym. 2017; Dukhanin ym. 2018).

Terveydenhuollon kustannustenhallinta edellyttää myös, että toiminta on lääketieteellisesti perusteltua ja vaikuttavaa (terveydenhuoltolaki 1323/2010). Lääkäriliiton asettaman medikalisaatiota selvittäneen työryhmän raportissa todetaan, että terveydenhuoltojärjestelmän kannalta keskeinen medikalisaation, ylidiagnostiikan ja ylihoidon negatiivinen seuraus on resurssien käyttäminen tutkimuksiin ja hoitoihin, joiden vaikuttavuus on vähäinen tai se puuttuu (Lääkäriliitto 2019). Nämä resurssit ovat aina pois mahdollisesti hyödyllisemmästä toiminnasta (ns. vaihtoehtoiskustannus) - jotain jää hoitamatta. Työryhmän erikoislääkäriyhdistyksille lähettämä kysely osoitti, että potilailta tuleva paine, markkinointi, kaupalliset intressit sekä harhaanjohtava tieto perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa ovat medikalisaatiota keskeisesti lisääviä tekijöitä (emt.). Käypä Hoito -toiminnan ”Vältä viisaasti” suositukset ovat yksi, mutta riittämätön keino vaikuttamattomien terveydenhuoltomenetelmien poisrajaamisessa.

Perustuslain 19 § 3 momentti edellyttää, että riittävien terveyspalveluiden turvaamisesta säädetään tarkemmin lailla. Julkisesti järjestettävien terveyspalveluiden lääketieteellisen sisällön määrittelyä ohjaavaa lainsäädäntöä on toistaiseksi vähän. Nykyisen lainsäädännön tulkinta on yksilön tarvetta ja profession autonomiaa korostavaa, jolloin yhdenvertaisuus voi vaarantua. Kunnilla on itsehallintonsa perusteella myös laaja autonomia järjestää ja tuottaa palvelut omalle väestölleen parhaaksi katsomallaan tavalla. Nämä tekijät johtavat siihen, että eri potilasryhmät ja alueet ovat keskenään eri arvoisessa asemassa – julkisin varoin kustannettavat palvelut eivät ole perustuslain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisia koko maassa tai edes samaa sairautta sairastavien kesken, saati eri potilasryhmien välillä (Autti-Rämö ym. 2018). Teknologian kehittyminen yhä kalliimpiin mutta markkinoille tulovaiheessa vaikutuksiltaan vielä epävarmoihin tuotteisiin lisää terveydenhuollon kustannuksia ja heikentää terveydenhuollon toiminnan kustannusvaikuttavuuden arviointia. Monissa sairaaloissa on päädytty mm. yt-neuvotteluihin, kun sairaaloilta edellytetään sovitussa budjetissa pysymistä. Potilasryhmät, joiden hoito on työvoimaresurssikeskeistä – kuten mielenterveys, päihdetyö, kuntoutus – kärsivät erityisesti resurssien epäoikeudenmukaisesta jakaantumisesta.

Mitä julkisempaa ja läpinäkyvämpää priorisointia koskeva keskustelu on, sitä suuremmat ovat mahdollisuudet päästä oikeudenmukaisiin ratkaisuihin valintapäätöksissä ja terveydenhuollon tehokkaan toiminnan kehittämisessä. Väestötasolla terveydenhuolto halutaan monesti nähdä ehtymättömien mahdollisuuksien toimintaympäristönä. Ymmärrys ”priorisointi”-sanan merkityksestä on Suomessa vääristynyt, mikä näkyy erityisesti mediassa. Yksittäiset potilaat tai potilasryhmät saavat tiedotusvälineissä runsaasti huomiota, jos esimerkiksi epävarmaan näyttöön perustuvaa erittäin kallista lääkevalmistetta ei hyväksytä Suomessa avo- tai sairaalahoidossa käytettäväksi. Monissa länsimaissa priorisointikeskustelu on pidemmällä kuin Suomessa ja joillekin hoidoille on voitu asettaa myös taloudellisia rajoitteita, jotka ovat niin terveydenhuollon toimijoiden kuin väestön hyväksymiä.

Suomessa väestön näkemystä terveydenhuollon resurssien priorisoinnista on tutkittu vain vähän, mutta esimerkiksi Tikkinen ym. (2012) osoittivat huomattavia eroja siinä, miten lääkärit, hoitajat, kansalaiset ja kansanedustajat arvottivat eri sairauksien kuulumista julkisesti rahoitettaviksi. Suomalaisen väestön ymmärrystä yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen terveydenhuollon toimintatavoista on tärkeää lisätä, ja se edellyttää tiedon jakamista ja väestön osallistamista priorisointia koskevaan keskusteluun. Tätä kysymystä on osin tarkasteltu esim. Krevers ym. (2015) ja Manafo ym. (2018) katsauksissa sekä Euroopan eri maille kohdistetussa kyselytutkimuksessa (Mason ym. 2016). Selkeää kuvaa ei kuitenkaan ole siitä, miten väestön osallistaminen priorisointiperiaatteista sopimiseen tulisi toteuttaa, jotta näkemysten voitaisiin katsoa edustavan koko väestöä ja jotta ne tulisivat myös tosiasiallisesti huomioitua.

Palveluvalikoiman määrittämistä käsittelevässä, STM:n tilaamassa, selvitystyössä (Kaila & Lohiniva-Kerkelä 2020) pyydettiin selvittämään palveluvalikoimaa tällä hetkellä tosiasiallisesti määrittävät tahot sekä tunnistamaan sen määrittämisen periaatteiden ja rakenteen kehittämistarpeet. Raportissa todetaan, että terveydenhuollon palveluvalikoiman sisältöä voidaan ohjata säädösohjauksella, talousohjauksella sekä suosituksilla. Näistä ensimmäinen on hitain ja jäykin ja jälkimmäisimmän noudattaminen edellyttää sisältöä koskeviin suosituksiin sitoutumisen parantamista. Raportissa ehdotetaan mm. seuraavia toimenpiteitä: 1) Järjestelmän pohjana olevat arvot tulee määritellä kansallisesti ja 2) Palveluvalikoimaan kuulumisen yleiset periaatteet, valikoitumisen kriteerit ja prosessit tulee määritellä täsmällisemmin lainsäädännössä.

Tutkimuskysymykset:

Terveydenhuollon resurssien jakamisen periaatteiden tulee olla läpinäkyvät ja yleisesti hyväksytyt. Uudistustyön pohjaksi tarvitaan tietoa seuraavista näkökulmista:

- Mitkä ovat terveydenhuollon priorisoinnin perustuslailliset reunaehdot koko väestön tarpeen mukaisten ja yhdenvertaisten terveydenhuollon palvelujen järjestämisen varmistamisessa?
    - Miten voidaan yhdistää toisaalta väestö- tai potilasryhmätason yhdenvertaisuus ja toisaalta turvata yksilön tarpeen mukaiset riittävät terveyspalvelut?

- Miltä osin tämä on mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa ja miltä osin vaaditaan lain muutoksia? Mitä tietoa on terveydenhuollon priorisoinnin taloudellisista vaikutuksista ja tosiasiallisista mahdollisuuksista saavuttaa sen avulla parempi kustannusvaikuttavuus?
  - Miten priorisoinnilla on eri maissa onnistuttu kustannusten hallinnassa, mitä muita vaikutuksia priorisoinnilla on ollut palvelujen saatavuuteen ja kansanterveyteen?
  - Miten vaihtoehtoiskustannusten aiheuttaman terveyshyödyn menettämistä on tutkittu ja huomioitu priorisoinnin periaatteissa?
  - Mitä kansainvälistä tietoa on priorisointiin liittyvistä taloudellisista reunaehdoista sekä niihin vaikuttavasta lainsäädännöstä, esim. julkisen sektorin korvaamista kustannuksista?
  - Minkälainen priorisoinnin malli voisi Suomessa tukea kustannusten hallintaa? Millainen olisi priorisoinnin eettisesti ja sosiaalisesti kestävä käytännön toteutus?

- Terveydenhuollon priorisoinnin periaatteissa huomioitavat näkökulmat
  - Miten suomalainen väestö ymmärtää terveydenhuollon priorisoinnin tarpeen?
  - Miten väestön osallistamista priorisoinnin periaatteita koskeviin keskusteluihin voidaan tukea ja hyödyntää?

Yhteenvetokysymys: Mitkä priorisoinnin periaatteet olisivat Suomessa käyttöönotettavissa ja hyväksyttävissä ja mitkä eivät?

Tietotarpeen laaja-alaisuudesta johtuen edellytetään, että hanke toteutetaan konsortiona, jossa yhdistyvät vaadittavat osaamisalat.

Viitteet

Angelis, A., Kanavos, P. & Montibeller, G. (2017) Resource Allocation and Priority Setting in Health Care: A Multi-Criteria Decision Analysis Problem of Value? Global Policy 8:S2, 76-83.

Autti-Rämö, I., Hiltunen, K.-M., Kataja, V., Liimatainen, S., Mäntyranta, T. & Parkkila, A.-K. (2018) Priorisointi ei ole tunnepeliä. Lääkärilehti 50-52;2985.

Canadian Agency for Drugs and Technologies in Health (2020) Verkkosivu. Luettu 27.10.2020.

Claxton, K., Sculpher, M., Palmer, S. & Culyer, A.J. (2015) Causes for concern: is nice failing to uphold its responsibilities to all NHS patients? Health Economics 24:1-7.

Dukhanin, V., Searle, A., Zwerling, A., Dowdy, D.W., Taylor, H.A. & Merritt, M.W. (2018) Integrating Social Justice Concerns into Economic Evaluation for Healthcare and Public Health: A Systematic Review. Social Science & Medicine 198: 27–35.

Garpenby, P & Bäckman, K. (2016) Formal Priority Setting in Health Care: The Swedish Experience. Journal of Health Organisation & Management 30:6, 891–907.

Harris, C., Allen, K., Brooke, V., Dyer, T., Waller, C., King, R., Ramsey, W. & Mortimer, D. (2017) Sustainability in Health care by Allocating Resources Effectively (SHARE) 6: investigating methods to identify, prioritise, implement and evaluate disinvestment projects in a local healthcare setting. BMC Health Services Research 17; 1–30.

Kaila, M. & Lohiniva-Kerkelä, M. (2020) Kansallinen terveydenhuollon palveluvalikoima. Määrittämisen periaatteet, rakenne ja kehittämismahdollisuudet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 31/2020.

Kekomäki, M. (2019) Etiikasta ekonomiaan – ja takaisin. Duodecim 2019.

Krevers, B. ym. (2015) Frågor till medborgare om öppenhet, prioritenringsprocess och beslutsfattare avseende prioritering och ransonering. En artikelöversikt. Rapport 2/2015 Prioriteringscentrums rapportserie.

Lohiniva-Kerkelä, M. & Autti-Rämö, I. (2019) Priorisoinnin käsitteistöstä. Palkon puheenvuoro 7.10.2019.

Lomas, J., Claxton, K., Martin, S. & Soares, M. (2018) Resolving the 'cost-effective but unaffordable' 'paradox': Estimating the Health Opportunity Costs of Non marginal Budget Impacts. Value in Health 21:3, 266-275.

Lääkäriliitto (2019) Medikalisaatiotyöryhmän raportti 2019. Loppuraportti 18.11.2019.

Manafò, E., Petermann, L., Vandall-Walker, V. & Mason-Lai, P. (2018) Patient and public engagement in priority setting: A systematic rapid review of the literature. PLoS ONE 13: 3, 1–18.

Mason, H., van Exel, J., Baker, R., Brouwer, W. & Donaldson, C. (2016) From representing views to representativeness of views: Illustrating a new (Q2S) approach in the context of health care priority setting in nine European countries. Social Science & Medicine 166; 205–13.

National Institute for Health and Care Excellence (2020) Improving health and social care through evidence-based guidance. Verkkosivusto, luettu 27.10.2020.

Saarni, S. (2010) Vaikuttavuuden huomiointi terveydenhuollon päätöksenteossa. Eettinen analyysi. Väitöskirja, Turun Yliopisto.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017) Katsaus terveydenhuollon priorisointiin eri maissa. Mäkelä M, Saijonkari M, Booth, N. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita: 18/2017.

Tikkinen, K.A.O., Leinonen, J.S., Guyatt, G.H., Ebrahim, A., Järvinen, T.L.N. (2012) What is a disease? Perspectives of the public, health professionals and legislators. BMJ Open 2:6.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia on tarkoitus käyttää lainsäädännön kehittämisestä, mukaan lukien sote-uudistukseen ja tulevien hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyvän erityislainsäädännön täsmentäminen. Lisäksi tuloksia on tarkoitus hyödyntää priorisointikeskustelun syventämisessä sekä uusien tutkimus- ja hoitomenetelmien ja uuden teknologian taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää myös muilla toimialoilla kuin vain terveydenhuollossa pohdittaessa resurssien jakamisen periaatteita ja väestön osallistamista tätä koskevaan keskusteluun.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti ja policy brief -artikkeli.

7.10 YK:n vammaissopimus ja rakennetun ympäristön esteettömyys – Tulevaisuuden lainsäädäntö- ja ohjeistustarpeet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 9/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2017) velvoittaa sopimuksen ratifioineita valtioita toteuttamaan asianmukaisia toimia, joilla kehitetään yleisölle avoimia tiloja koskevia esteettömyyden vähimmäisstandardeja ja -ohjeita sekä valvomaan niiden täytäntöönpanoa. Edellytetyillä toimilla tarkoitetaan saavutettavuuden esteiden tunnistamista ja poistamista esimerkiksi rakennuksista, tie- ja katualueilta sekä muista ulkotiloista.

Valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä (241/2017) on osa YK:n vammaissopimuksen kansallista toteutusta ja esimerkki yleissopimuksen tarkoittamasta vähimmäisstandardista. Asetuksessa tarkennetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa (117 e §) annettuja velvoitteita rakennuksen ja sen tontin esteettömyydestä. Esteettömyysasetusta sovelletaan luvanvaraiseen hallinto-, palvelu-, toimisto-, liike-, varasto-, tuotanto- ja asuinrakennuksen rakentamiseen. Yleisten ulkoalueiden esteettömyydestä ei ole maankäyttö- ja rakennuslakia tarkentavaa asetusta.

Tässä hankkeessa arvioidaan eri ministeriöiden esteettömyyteen liittyvien säädösten yhteentoimivuutta ja kattavuutta YK:n vammaissopimuksen velvoitteiden näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä, yhdenvertaisuuslaki ja sen edellyttämät kohtuulliset mukautukset sekä laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista ja sen edellyttämät tukitoimet asunnon muutostöiden osalta. Kokonaisuutta tarkasteltaessa arvioidaan myös liikennepalvelulain ja ympäristölainsäädännön suhdetta.

Hankkeen tavoitteena on ennakoida tulevia esteettömyyden lainsäädäntötarpeita, jotta YK:n vammaissopimuksen velvoitteet saadaan täytettyä taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävällä sekä tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankkeen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa ja koota tietoa rakennetun ympäristön esteettömyyden nykytilasta tilastotietoa yhdistämällä. Rakennetun ympäristön esteettömyyden tilasta ei ole olemassa kokonaisnäkemystä. Asuntorakennuskannan esteettömyyden tilasta on toteutettu selvityksiä (Kilpelä 2010; Verma ym. 2012). Hanke liittyy maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen sen kautta, miten esteettömyyden ja yhdenvertaisuuden toteutumista rakennetussa ympäristössä voidaan edistää kyseisessä lainsäädäntöuudistuksessa.

Keskeisiä selvitettäviä kokonaisuuksia ovat olemassa olevan rakennuskannan esteettömyyden tila tilastojen avulla tarkasteltuna ja lainsäädännön kehittämistarpeet yleiseen käyttöön tarkoitettujen tilojen esteettömyyden näkökulmasta. Hankkeessa kootaan ja analysoidaan esimerkkejä eri maiden lainsäädännöistä ja toimintatavoista olemassa olevan rakennetun ympäristön esteiden tunnistamiseksi ja poistamiseksi. Kansainvälisen vertailun tulee

perustua Suomen kannalta tarkoituksenmukaiseen maajoukkoon. Tähän joukkoon lukeutunee ainakin Pohjoismaat. Lisäksi hankkeessa kootaan ja analysoidaan esimerkkejä yleisten tilojen esteettömyyteen liittyvistä vähimmäisstandardeista ja ohjeista. Hankkeen tulee sisältää ehdotus indikaattoreista ja tarvittavasta seuranta- ja tilastotiedosta, joilla indikaattoreiden tilaa voidaan mitata.

Rakennetun ympäristön esteettömyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä fyysistä ympäristöä. Kokonaisuutta tarkastellaan liikkumisen, näkemisen ja kuulemisen esteettömyyden sekä helpon ymmärtämisen näkökulmista.

Tutkimuskysymykset:

- Miten rakennetun ympäristön esteettömyyteen liittyvä lainsäädäntö nykyisellään täyttää YK:n vammaissopimuksen velvoitteet?
  - Toimivatko eri ministeriöiden rakennetun ympäristön esteettömyyteen liittyvät säädökset hyvin yhteen? Onko niissä ristiriitoja? Onko nykyinen lainsäädäntö kattava?
  - Miten rakennetun ympäristön esteettömyyden lainsäädäntöä tulisi kehittää, jotta se vastaisi entistä paremmin YK:n vammaissopimuksen velvoitteisiin?
- Mikä on rakennetun ympäristön esteettömyyden tila Suomessa?
  - Mitkä ovat suurimmat haasteet esteettömyyden toteutumisessa?
  - Minkälaista tietoa on saatavilla tilastojen avulla?
  - Minkälaista tietoa tarvitaan, jotta esteettömyyden tilaa voitaisiin arvioida tulevaisuudessa entistä paremmin?
- Minkälaista lainsäädäntöä, ohjeistusta ja toimintatapoja eri maissa on (olemassa olevan) rakennetun ympäristön esteiden tunnistamiseksi ja poistamiseksi? Minkälaista lainsäädäntöä, ohjeistusta tai toimintatapoja eri maissa on yleisten ulkotilojen esteettömyydestä?
  - Millaisia kokemuksia eri maiden lainsäädännöstä ja toimintatavoista on?
  - Mitkä toimintatavat parhaiten soveltuisivat suomalaiseen säädösten ja ohjeiden kokonaisuuteen ja tekeillä oleviin ohjelmiin ja strategioihin?

Kysymyksiin vastaaminen edellyttää monitieteistä lähestymistapaa pitäen sisällään esimerkiksi yhdenvertaisuuteen, rakennetun ympäristön esteettömyyteen ja käytettävyyteen sekä vammaisuuteen liittyvää asiantuntemusta.

Viitteet

Kilpelä, N. (2010) Rakennetun ympäristön esteettömyyden tila Suomessa. Kynnys Ry & Ympäristöministeriö.

Verma, I. & Kilpelä, N. & Hätönen, J. (2012) Asuinrakennusten ja pihojen esteettömyyden tila. Ympäristöministeriön raportteja 2012:13. Ympäristöministeriö, Rakennetun ympäristön osasto.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Esteettömyys liittyy voimakkaasti yhdenvertaisuuden ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja jakautuu usean eri ministeriön hallinnonalalle. Hankkeessa arvioidaan eri ministeriöiden esteettömyyteen liittyvien säädösten yhteentoimivuutta.

Tutkimuksella ennakoidaan tulevia rakennetun ympäristön esteettömyyden lainsäädäntötarpeita, jotta YK:n vammaissopimuksen velvoitteet saadaan täytettyä taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävällä sekä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hankkeen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa, pohjoismaisessa yhteistyössä osana meneillään olevaa rakentamismääräysten harmonisointihanketta, kun Suomi toimii Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajamaana vuonna 2021. Lisäksi tietoa voidaan hyödyntää yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa sekä valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa.

Hankkeen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää yhdenvertaisuuden edistämistyössä eri ministeriöissä ja yli hallituskausien ulottuvassa työssä rakennetun ympäristön esteettömyyden kehittämisessä sekä toteutettaessa perustuslain 22 § velvoitetta ihmisoikeuksien toteuttamiseksi.

Hankkeen tuottamaa tietoa voivat hyödyntää myös kolmannen sektorin toimijat vammaisten oikeuksia ja yhdenvertaisuutta edistävässä työssä.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti, joka käännetään ruotsiksi. Tarjoajien tulee huomioida hankkeen kustannusarvioissaan tarvittavat käännöskustannukset. Raporttiin liitetään lyhyt englanninkielinen tiivistelmä. Tilaajan käyttöön toimitetaan visuaalisesti korkeatasoinen kalvosarja tutkimuksen pääasiallisista tuloksista suomeksi ja ruotsiksi. Sekä loppuraportin että kalvosarjan toteutuksessa tulee ottaa huomioon saavutettavuus. Hankkeen loppuvaiheessa toteuttaja järjestää asiantuntija- ja sidosryhmätapaamisen, jossa tarjotaan mahdollisuus alustavien tulosten ja suositusten kommentointiin ja niiden jatkokehittelyyn.

8. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi

8.1 Strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentin toiminnan ja vaikuttavuuden arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 300 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 8/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Strategisen tutkimuksen rahoitusväline perustettiin osana vuonna 2013 tehtyä valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta (TULA-uudistus) (Valtioneuvosto 2013). Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen perustamisella haluttiin vahvistaa yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnan toimintojen kehittämistä tukevaa tutkimusta, joka on ongelmakeskeistä ja pitkäjänteistä ja joka pyrkii etsimään ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnan haasteisiin (HE 25/2014). Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen toteuttamista varten perustettiin Suomen Akatemian yhteyteen Strategisen tutkimuksen neuvosto (STN).

Ensimmäiset strategisen tutkimuksen tutkimusohjelmat käynnistyivät vuonna 2015. Kaikkiaan tähän mennessä on rahoitettu 14 ohjelmaa ja 57 konsortiota. Vuosittain strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen kautta ohjataan merkittävä tutkimuspanostus (n. 55 m€) yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevaan tutkimukseen. STN-rahoituksen kokonaisvolyymi vuosina 2015-2019 on ollut noin 270 miljoonaa euroa (Suomen Akatemia 2020, 41). STN-ohjelmien rahoituksen volyymi on puolestaan vaihdellut välillä 7,3-36,1 miljoonaa euroa (Strategisen tutkimuksen neuvosto 2019). EU-hankkeiden vastinrahoituksena STN on rahoittanut vuosina 2015–2019 280 hanketta yhteensä 14,7 miljoonalla eurolla (emt.).

Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineestä on muodostunut osa suomalaista tutkimusrahoituksen kenttää ja keskeinen rahoitusmuoto yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevan tutkimuksen osalta. Rahoitusvälineen toimivuutta ja vaikuttavuutta ei tähän mennessä ole kokonaisvaltaisesti arvioitu. Strategisen tutkimuksen rahoitusvälinettä on aiemmin arvioitu vuonna 2018 osana TULA-uudistuksen kokonaisarviointia (Haila ym. 2018) ja osana Valtiontalouden tarkastusviraston selvitystä (VTV 2018). Näissä arvioinneissa ei kuitenkaan ole tarkasteltu kokonaisvaltaisesti eikä riittävällä syvyydellä strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen toimintaa eikä etenkään sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta, jotta näistä muodostuisi päätöksenteon pohjaksi riittävän syvällinen kokonaiskuva. On myös olennaista, että instrumentin käynnistämisestä on nyt kulunut riittävästi aikaa, jotta sen synnyttämiä yhteiskunnallisia vaikutuksia ja lisäarvoa yhteiskunnallisen päätöksenteon näkökulmasta on mahdollista alkaa tarkastella.

Tarvitaan kattava analyysi siitä, tuottaako – ja missä määrin – strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittama tutkimus sellaista uutta tietoa, jota yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tarvitaan, missä määrin ja missä valmistelun ja päätöksenteon konteksteissa tuotettua tietoa hyödynnetään ja minkälaisia muita vaikutuksia strategisen tutkimuksen rahoitusvälineellä on ollut. Tämän hankkeen tavoitteena on vastata tähän tarpeeseen ja

tuottaa kokonaisvaltainen arviointi ja analyysi strategisen tutkimuksen rahoituksesta, sen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta toiminnan käynnistymisestä vuoteen 2020 saakka.

Käynnistettävässä hankkeessa keskeistä on arviointimenetelmällinen ja -tutkimuksellinen korkea laatu. Arviointiryhmässä voi hyödyntää kansainvälistä asiantuntijapanosta, jonka lisäarvo on hyvä perustella hankesuunnitelmassa.

Arvioinnin toteuttamisessa tulee noudattaa hyvää tieteellistä käytäntöä ja ottaa huomioon mahdolliset jääviyskysymykset.

Arvioinnissa tulee huomioida edellä mainitut aiemmat arvioinnit sekä Suomen Akatemiassa käynnissä oleva strategisen tutkimuksen ohjelma-arviointi, jonka kohteena ovat vuonna 2019 päättyneet neljä kolmevuotista STN-ohjelmaa.

Arvioinnin keskeisenä lähtökohtana ovat strategiselle tutkimukselle alun perin tutkimuslaitos- ja rahoitusuudistuksessa asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen. Keskeinen kysymys koko arvioinnin osalta siis on, onko strategisen tutkimuksen rahoituksella saavutettu niitä tavoitteita, joita sille tuolloin asetettiin.

Arviointi kohdistuu alla kuvattaviin viiteen kokonaisuuteen.

1. Strategisen tutkimuksen yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikuttavuus

Tutkimuksen yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikuttavuus voivat olla hyvin moninaisia ja ne voi syntyä monin eri tavoin ja mekanismein sekä erilaisilla, usein pitkähköllä, aikajänteillä. Yhteiskunnallisten vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointiin ei ole olemassa selkeitä indikaattoreita ja se on monin tavoin haasteellisempaa kuin tieteellisen vaikuttavuuden arviointi (esim. Bornmann 2012) Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi on kuitenkin kasvavan tutkimuksellisen ja tieteellisen mielenkiinnon kohteena ja uusia menetelmiä kehitetään ja arvioidaan jatkuvasti (ks. esim. Reale ym. 2018; Budtz Pedersen ym. 2020). Strategisen tutkimuksen kontekstissa yhteiskunnallinen vaikuttavuus on rahoitusinstrumentin ytimessä ja siksi tämä on keskeinen näkökulma arvioinnissa.

Tarjoajia kannustetaan etsimään strategisen tutkimuksen kontekstiin sopivimmat ja monipuoliset menetelmät ja niiden yhdistelmät yhteiskunnallisen vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioimiseksi huomioiden mahdollisuudet vaikutusten sekä kvalitatiiviseen että kvantitatiiviseen arvioimiseen.

Olennaista on tarkastella sitä, tuottaako strateginen tutkimus sellaista uutta tutkimustietoa, joka on keskeisten tiedon hyödyntäjien kannalta relevanttia. Muita tärkeitä kysymyksiä ovat esimerkiksi se, missä määrin STN-hankkeet ovat onnistuneet löytämään ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnan haasteisiin ja ongelmiin ja se, miten keskeiset tiedonhyödyntäjätahot (esim. eduskunta, valtioneuvosto ja sen ministeriöt, kunnalliset toimijat ja yritykset) ja sidosryhmät ovat osallistuneet ja sitoutuneet yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen strategisen tutkimuksen hankkeiden kanssa ja missä määrin tiedon hyödyntäjät ovat kehittäneet omia prosessejaan vuorovaikutuksen mahdollistamiseksi ja tutkimustiedon hyödyntämiseksi ja omaksumiseksi.

2. Tieteellinen ja tutkimuksellinen laatu

Tutkimuksen korkea tieteellinen laatu on alusta lähtien ollut yksi strategisen tutkimuksen lähtökohdista. Tältä osin arvioinnissa on syytä tarkastella sitä, kuinka tieteellisesti korkeatasoisia ja kunnianhimoisia strategisen tutkimuksen hankkeet ovat olleet ja miten hyvin hankkeissa on onnistuttu yhdistämään yhteiskunnallinen relevanssi ja tieteellinen laatu.

3. Vaikutukset tutkimustyöhön ja sen organisointiin

Strategisella tutkimuksella on tavoiteltu tiivistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta tiedon tuottajien ja hyödyntäjien välillä. Tarkoituksena on ollut, että tutkimuksen yhteiskunnallinen relevanssi vahvistuu, kun tutkimushankkeiden suunnittelussa, valmistelussa, tutkimusongelmien muotoilussa ja tutkimuksen toteutuksen aikana käydään vuoropuhelua ja yhteiskehittämistä tutkijoiden ja tiedon käyttäjien välillä. Arvioinnissa tarkastellaan sitä, kuinka hyvin yhteiskehittäminen on toteutunut strategisen tutkimuksen hankkeissa sekä esimerkiksi sitä, onko strateginen tutkimus synnyttänyt uudentyyppisen tavan tehdä tutkimusta, ts. missä määrin se käytännössä on eronnut tavanomaisemmista tutkimuksen teon tavoista. Tässä suhteessa arvioidaan strategisen tutkimuksen asemoitumista, erityisyyttä ja lisäarvoa suhteessa muilla rahoitusinstrumenteilla toteutettuihin tutkimusohjelmiin.

4. Operatiivinen toiminta ja toteutus

Strategisen tutkimuksen rahoituksen järjestämisestä vastaa Strategisen tutkimuksen neuvosto. Arvioinnissa tarkastellaan niitä toimintatapoja ja -malleja, joilla strategisen tutkimuksen rahoitusvälinettä on toteutettu ja arvioidaan sitä, missä määrin omaksutut toimintatavat (esimerkiksi teemaprosessi, ohjelmallistaminen, ohjelmajohtajien asema ja toiminta, viestintä jne.) edesauttavat tavoitteisiin pääsemistä ja missä määrin ne ovat parhaita mahdollisia. Tältä osin arvioinnissa tarkastellaan myös valtioneuvoston päätöksen valmisteluprosessia ja sen toteuttamistapaa.

5. Kansainvälinen ulottuvuus

Arvioinnissa tarkastellaan myös strategisen tutkimuksen kytkeytymistä kansainväliseen tutkimuskenttään, EU-vastinrahoituksen roolia ja sen strategisuutta, STN-tutkimuksen kansainvälisyyttä ja sitä, missä määrin strateginen tutkimus edistää kansainvälisen rahoituksen saamista ja kotiuttamista.

Osakokonaisuuksien välistä painotusta hankkeessa voidaan kuvata seuraavasti. Tärkein yksittäinen osakokonaisuus on kokonaisuus 1. Seuraavaksi tärkeimmät kokonaisuudet ovat 2, 3 ja 4. Pienin suhteellinen painoarvo on kokonaisuudella 5.

Hankkeessa tulee esittää perustellut johtopäätökset sekä kehittämissuositukset edellä mainittujen kokonaisuuksien osalta.

Tutkimuskysymykset:

Seuraavassa on esitetty keskeisimmät tutkimuskysymykset osakokonaisuuksittain. Tutkimuskysymykset täsmennetään vielä hankkeen alkaessa yhdessä ohjausryhmän ja tutkijaryhmän kesken.

1. Strategisen tutkimuksen yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikuttavuus

- Tuottaako strateginen tutkimus sellaista uutta tutkimustietoa, joka on keskeisten tiedon hyödyntäjien kannalta relevanttia ja miten, missä ja kuinka laajasti strategisen tutkimuksen hankkeissa tuottettua tietoa on hyödynnetty ja hyödynnetään?
- Missä määrin strategisen tutkimuksen hankkeet ovat onnistuneet löytämään ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnan haasteisiin ja ongelmiin?
- Miten keskeiset tiedonhyödyntäjätahot ja sidosryhmät ovat osallistuneet ja sitoutuneet yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen strategisen tutkimuksen hankkeiden kanssa?
- Missä määrin tiedon hyödyntäjät ovat kehittäneet omia prosessejaan vuorovaikutuksen mahdollistamiseksi ja tutkimustiedon hyödyntämiseksi ja omaksumiseksi?
- Millä muilla tavoin strateginen tutkimus on synnyttänyt yhteiskunnallisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta ja tukenut päätöksentekoa (esim. luomalla verkostoja tutkijoiden ja päätöksentekijöiden välillä, vahvistamalla asiantuntijuutta jne) ja mikä näiden merkitys on ollut?

2. Tieteellinen ja tutkimuksellinen laatu

- Kuinka tieteellisesti korkeatasoisia ja kunnianhimoisia strategisen tutkimuksen hankkeet ovat olleet? Ketkä ovat toteuttaneet ja toteuttavat strategisen tutkimuksen hankkeita ja minkälainen on ollut STN-hankkeita toteuttavien konsortioiden tutkijaprofiili?
- Miten hyvin hankkeissa on onnistuttu yhdistämään yhteiskunnallinen relevanssi ja tieteellinen laatu?

3. Vaikutukset tutkimustyöhön ja sen organisointiin

- Miten tiedon tuottajien ja käyttäjien välinen yhteiskehittäminen on toteutunut strategisen tutkimuksen hankkeissa? Mitkä ovat olleet suurimmat haasteet yhteiskehittämisessä ja miksi? Onko yhteiskehittäminen tuottanut lisäarvoa ja jos on niin minkälaista?
- Onko instrumentti onnistunut tehtävässään suunnata tutkimusta yhteiskunnan kehittämisen kannalta tärkeisiin teemoihin?
- Onko rahoitusinstrumentti vahvistanut moni- tai poikkitieteellistä tutkimusta?
- Onko instrumentti suunnannut tutkimusta ns. katvealueille (vrt. Valtioneuvosto 2013)?

4. Operatiivinen toiminta ja toteutus

- Missä määrin rahoitusvälineen toteutustavat (esimerkiksi teemaprosessi, ohjelmallistaminen, ohjelmajohtajien toiminta, viestintä jne.) edesauttavat tavoitteisiin pääsemistä? Ovatko nämä toteutustavat optimaalisia?
- Onko valtioneuvoston teemapäätöksen valmisteluprosessi toimiva?

5. Kansainvälinen ulottuvuus

- Missä määrin strategisen tutkimuksen hankkeet ovat kytkeytyneet kansainväliseen tutkimukseen ja tutkimusrahoitukseen sekä kytkeneet korkean tason kansainvälistä osaamista hankkeisiin?
- Missä määrin strateginen tutkimus on edistänyt kansainvälisen tutkimusrahoituksen kotiuttamista?
- Millainen on EU-vastinrahoituksen rooli strategisen tutkimuksen rahoituksessa ja missä määrin se on edistänyt strategisen tutkimuksen vaikuttavuutta?

Viitteet

Haila, K. ym. (2018) Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 74/2018.

Budtz Pedersen, D. ym. (2020) Methods for mapping the impact of social sciences and humanities — A literature review. Research Evaluation 29: 1, 4–21.

Reale, E. ym. (2018) A review of literature on evaluating the scientific, social and political impact of social sciences and humanities research. Research Evaluation, 27:4, 298–308.

Strategisen tutkimuksen neuvosto (2019) Strategisen tutkimuksen neuvoston lausunto Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle, 11.9.2019.

Suomen Akatemia (2020) Suomen Akatemian tilinpäätösvuodelta 2020.

Valtioneuvosto (2013) Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Annettu Helsingissä 5.9.2013.

VTV (2018) Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2018.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitus linjasi neuvottelussaan 3.10.2019, että strategisen tutkimuksen rahoitusväline arvioidaan tällä vaalikaudella. Hankkeen tuloksia hyödynnetään hallituksen strategista tutkimusta koskevien linjausten valmistelussa ja päätöksenteossa. Hanke tuottaa myös ministe-

riöille ja muille toimijoille relevanttia tutkimustietoa strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen toiminnasta, vaikutuksista ja vaikuttavuudesta sekä siihen liittyvistä tutkimustiedon hyödyntämisen menettelytavoista.

Raportointi:

Hankkeesta tuotetaan kattava suomen- tai englanninkielinen loppuraportti, ainakin yksi policy brief -artikkeli ja yhden liuskan suomenkielinen tiivistelmä päätuloksista. Mikäli loppuraportti on englanninkielinen, tulee tuottaa myös pidempi tiivistelmä suomeksi (ns. executive summary). Hankkeen tuloksia esitellään loppuseminaarissa. Hankkeen alustavia tuloksia tulee olla käytettävissä kesäkuussa 2022.

8.2 Neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyökäytännöt ja palveluohjaus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 125 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 2/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan ”neuvolapalveluista kehitetään väylä varhaiskasvatukseen. Toteutetaan yhden ikäluokan monivuotinen ja -ammatillinen tutkimuspohjainen sekä universaali neuvoloissa toteutettava interventiohanke, joka tähtää varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostoon pitkällä tähtäimellä.”

Sekä neuvolatoimintaa että varhaiskasvatusta ohjaavassa lainsäädännössä on säännökset yhteistyövelvoitteesta neuvolan ja varhaiskasvatuksen välillä. Yhteistyöhön ohjataan myös varhaiskasvatusta ohjaavissa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa. Käytännöistä yhteistyön toteuttamiseksi sovitaan paikallisella tasolla. Yhteistyökäytännöt vaihtelevat paikallisten toimijoiden ja alueiden kesken.

Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) on myös säännös palveluohjauksesta. Varhaiskasvatuslain 16 §:n mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista. Ohjauksessa on selvitettävä varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla on vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Palvelunohjauksen toteutumisen laadusta ei toistaiseksi ole tehty selvitystä.

<u>Tutkimuksen tavoitteet</u>

Tutkimuksen tavoitteena on tehdä nykytilan kartoitus varhaiskasvatuksen palveluohjauksesta sekä neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyökäytännöistä. Tutkimuksessa selvitetään riittävän suurella laajuudella ja kuntien otosmäärällä, miten varhaiskasvatuksen palveluohjausta toteutetaan eri perhepalveluissa (varhaiskasvatus, neuvola, perhekeskus) ja pyrkiä määrittelemään hyvän palveluohjauksen kriteerejä. Saadulla uudella tiedolla pyritään kehittämään varhaiskasvatuksen palveluohjausta ja tätä kautta vahvistamaan lasten ja perheiden hyvinvointia.

Tutkimuksen tavoitteena on myös selvittää, millaisia yhteistyökäytäntöjä eri kunnissa on neuvolan ja varhaiskasvatuksen välillä. Lisäksi pyritään löytämään hyviä ja toimivia yhteistyökäytäntöjä sekä vaikuttamaan yhteistyötä ja sen kehittämistä koskevaan päätöksentekoon niin paikallisesti kuin valtionhallinnossakin.

Taustatietoa neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyöstä saadaan THL:n tekemän valtakunnallisen neuvolan ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollon seurantatutkimuksesta. Tämän THL:n tutkimuksen aineistonkeruu käynnistyy tammikuussa 2021, tuloksia on saatavilla kevättalvella 2021. Kysely toimitetaan terveyskeskusten neuvoloiden ja kouluterveydenhuol-

lon palveluista vastaaville henkilöille, osastonhoitajille ja palveluvastaaville. Kyselyyn sisältyy vain vähäisessä määrin kysymyksiä varhaiskasvatuksen palveluohjauksesta sekä varhaiskasvatuksen ja neuvolan yhteistyöstä. Varhaiskasvatuksen palveluohjauksesta on tehty pienimuotoinen selvitys osana CHILDCARE -hanketta (Kuukka ym. 2019).

Tällä VN TEAS -tutkimuksella halutaan siis saada kattavampi kuva varhaiskasvatuksessa toteuttavasta palveluohjauksesta sekä neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyöstä ja sen käytännöistä. Edellä mainitun terveydenhuollon henkilöstöltä kerättävän taustatiedon lisäksi tässä VN TEAS -hankkeessa olisi tarkoitus selvittää laajemmin, miten varhaiskasvatuksen palveluohjaus toteutuu varhaiskasvatuksessa, neuvoloissa ja perhekeskuksissa sekä millaisia yhteistyökäytäntöjä neuvolan ja varhaiskasvatuksen välillä kunnissa on.

Tavoitteena on tuoda esiin hyviksi koettuja käytäntöjä, joita voitaisiin hyödyntää laajasti varhaiskasvatuksen ja neuvolan yhteistyön kehittämisessä sekä uusien sosiaali- ja terveydenhuollon ns. SOTE-keskusten ja varhaiskasvatuksen yhteistyön käytännöissä.

Tärkeänä tutkimusteemana on myös, miten palveluohjauksen avulla voidaan vaikuttaa varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseen.

VN TEAS -hanke tuottaa lähtötason tiedon hallitusohjelmassa todetulle interventiohankkeelle, jonka tavoitteena on varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen. Interventiohankekokonaisuuteen liittyy tämän VN TEAS -hankkeen lisäksi neuvolan ja varhaiskasvatuksen henkilöstölle laadittavan materiaalin tuotanto sekä henkilöstön koulutuksen kehittäminen varhaiskasvatuksen toimintamuodoista ja merkityksestä lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen edistämisessä. Tästä hankeosiosta vastaavat Opetushallitus sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Hankkeen kolmas osa muodostuisi näiden interventioiden (materiaali ja koulutus) vaikutuksen arvioinnista varhaiskasvatuksen osallistumisasteeseen.

Tutkimukselta odotetaan politiikkasuosituksia siitä, miten palveluohjauksen sekä neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyön kehittämisellä voidaan vaikuttaa osallistumisasteen nostamiseen sekä suosituksia siitä, miten palveluohjauksen sekä neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyön kehittämisen vaikutusta osallistumisasteeseen voitaisiin tutkia.

Tutkimuskysymykset:

<u>Palveluohjauksen osalta:</u>

- Miten varhaiskasvatuksessa, neuvoloissa ja perhekeskuksissa toteutetaan palveluohjausta kunnissa?

Kunkin edellä mainitun lapsiperhepalvelun osalta haetaan vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä on palveluohjauksen tavoite?
- Mikä taho palveluohjauksesta vastaa?
- Kenen työntekijän tehtäväkuvaan kuuluu palveluohjaus?
- Millaisia hyviksi koettuja palveluohjauksen käytäntöjä on kehitetty?

- Miten palveluohjausta tulisi kehittää varhaiskasvatuksessa, neuvoloissa ja perhekeskuksissa?
- Miten palveluohjausta tulisi kehittää vanhempien kokemusten perusteella?
- Mitkä olisivat hyvän palveluohjauksen kriteerit yleisesti?

Neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyön osalta:

- Millaisia yhteistyörakenteita ja -käytäntöjä neuvolan ja varhaiskasvatuksen välillä kunnissa on?
- Onko neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyölle esteitä ja jos on, minkälaisia ne ovat?
- Mitkä tekijät edistävät neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyötä?
- Miten tulevan sote-uudistuksen arvioidaan vaikuttavan neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyökäytäntöihin?

Varhaiskasvatuksen osallistumisasteen noston osalta:

- Onko palveluohjauksella vaikutusta varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nousemiseen?

  Seurataanko palveluohjauksen käytäntöjä suhteessa varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nousemiseen?

Viitteet

Kuukka, A., Siippainen, A. & Alasuutari, M. (2019) "No periaatteessa minun tiedossa se aika lailla on": Palveluohjauksen työntekijän tiedollinen asema varhaiskasvatuksen palveluohjauskeskusteluissa. Prologi - puheviestinnän vuosikirja 15:1, 22-35.
DOI: https://doi.org/10.33352/prlg.80529

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke liittyy pääministeri Marinin hallitusohjelman toimeenpanoon ja se on osa laajempaa opetus- ja kulttuuriministeriön toimeenpanemaa Oikeus oppia -kehittämisohjelmaa. Oikeus oppia -kehittämisohjelmalla edistetään oppimista, tasa-arvoa ja hyvinvointia sekä vahvistetaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laatua pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvien linjausten mukaisesti. Tavoitteena on kaventaa ja ennaltaehkäistä oppimiseroja sekä vahvistaa oppimisen tukea.

Lastenneuvola ja varhaiskasvatus ovat keskeisiä lapsiperhepalveluja, joiden kautta tavoitetaan laajasti lapsiperheet. Lastenneuvolassa käyvät lähes kaikki pikkulapset huoltajineen. Neuvolan tarkastusohjelmaan sisältyy keskustelu varhaiskasvatukseen siirtymisestä. On tärkeää kehittää neuvolassa annettavaa varhaiskasvatuksen palveluohjausta ja huolehtia siitä, että neuvolan henkilöstöllä on valmiudet antaa oikeaa tietoa varhaiskasvatuksen eri palvelumuodoista, niiden soveltuvuudesta erilaisten asiakkaiden tarpeisiin ja myös varhais-

kasvatuksen merkityksestä ja vaikuttavuudesta. Vastaavasti myös perhekeskuksissa ja varhaiskasvatuksessa annettavaa palveluohjausta on hyvä yhtenäistää ja kehittää siten, että se tukee lasten kokonaisvaltaista oppimista, kasvua ja kehitystä sekä edistää varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamista.

Hanke lisää tietopohjaa palveluohjauksen sekä neuvolan ja varhaiskasvatuksen käytännöistä ja siten edistää palveluohjauksen yhtenäisten käytäntöjen toteuttamista.

Varhaiskasvatuslain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.

Edelleen pykälän 2 momentin mukaan lapsen oikeuteen saada kehityksensä ja hyvinvointinsa tueksi sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimia ja palveluja sovelletaan sosiaalihuoltolakia (1301/2014), vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettua lakia (380/1987), kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia (519/1977) ja terveydenhuoltolakia (1326/2010) sekä mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista muualla laissa säädetään. Varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien tahojen kanssa lapsen tarvitseman tuen ja palvelujen kokonaisuuden arvioimiseksi, suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi säädetään sosiaalihuoltolain 35 §:ssä.

Hankkeessa tuotettavalla tutkimustiedolla voidaan merkittävästi edistää edellä mainittujen säännösten toimeenpanoa ja arvioida säännösten jatkokehittämisen tarpeita.

Erityisen merkittävää monialaisen yhteistyön kehittäminen ja varmistaminen on, kun varhaiskasvatuksen palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu siirtyy maakuntiin.

Raportointi:

Tutkimushankkeesta tulee laatia loppuraportti, jossa kuvataan hankkeen toteuttaminen sekä tulokset. Loppuraportissa tulee myös tuoda esiin palveluohjauksen ja neuvolan sekä varhaiskasvatuksen yhteistyön hyviksi koettuja käytäntöjä. Loppuraportista tulee laatia myös policybrief -artikkeli.

Hankkeen väliraportoinnista sovitaan erikseen hankkeen kuluessa.

8.3 Työelämään tutustumisjaksojen (TET-jaksot) toteutus, yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja saavutettavuus perusopetuksen aikana

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 140 000 €
Aikajänne: 3/2021 – 3/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Koulun tavoitteena on perusopetuslain 2 § mukaisesti ”tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja”. Tavoite pitää sisällään oppilaiden valmentamisen myös työelämään: eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen katsotaan yleisesti kuuluvan oman työpanoksen antaminen yhteiskunnan hyväksi. Opetushallituksen (2014) antamissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa oppilaiden perehdyttäminen työelämään linjataan yhdeksi koulun tehtäväksi. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan peruskoulun ylimpien vuosiluokkien aikana oppilaille tulee järjestää työelämään tutustumisjaksoja (TET-jaksoja) koulutus- ja ammatinvalintojen perustaksi. Kyse on jaksoista, joiden aikana oppilas työskentelee valitsemassaan tai hänelle määrätyssä työpaikassa aikuisen ohjauksessa. Opetussuunnitelman perusteissa määritellään myös laajemmin perusopetuksen arvoperustaa; tasa-arvon tavoite ja laaja yhdenvertaisuusperiaate ohjaavat perusopetuksen kehittämistä.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa velvoitetaan kouluja sisällyttämään paikalliseen opetussuunnitelmaansa opinto-ohjauksen keskeiset tavoitteet ja sisällöt. Paikallisen opetussuunnitelman kokonaisuuteen liittyy myös kouluille paikallisesti laadittava ohjaussuunnitelma, jossa kuvataan koulun työelämäyhteistyö, työelämään tutustumisen järjestelyt ja työelämään tutustumisjaksot (TET). Työelämään tutustuminen on suunniteltu paikallisissa opetussuunnitelmissa usein järjestettäväksi yläkoulun luokkien 7-9 aikana. Yleensä lähtökohtana on, että oppilaat ottavat itse vastuun TET-paikan etsimisestä. TET-jaksojen toteutusta tai toteutumista ei seurata tai tilastoida valtakunnallisesti. Työelämään tutustumista koskevassa ohjauksessa ja toteutuksessa korostuvat paikalliset käytännöt ja ratkaisut. TET-jaksojen toteutusta tai vaikutuksia koskevia tutkimuksia ja selvityksiä ei juurikaan ole. TET-jaksoista on tehty opinnäytetöitä ja kampanjoja koskevia raportointeja (Tuukkainen 2019).

Pohja työelämässä tarvittaville taidoille ja työelämään siirtymiseen liittyville asenteille luodaan perusopetuksessa. Talous ja Nuoret TAT:n (2020) kyselyn mukaan vain 50 % yläluokkalaisista ja 40 % lukiolaisista tuntee saaneensa riittävästi tietoa työelämästä. TET-jaksot ovat yksi tärkeimmistä tietolähteistä mietittäessä tulevia opiskeluvalintoja.

Työelämään tutustumisen kehittäminen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa on viime vuosina noussut esille useissa eri kehittämishankkeissa ja selvityksissä. VN TEAS -hankkeessa ”Purkutalkoot: Nuorten koulutusvalintojen taustat ja keinot koulutus- ja ammattialojen sukupuolisegregaation lieventämiseksi (2017-2019)” (Lahtinen 2019) todettiin,

että peruskoulussa tehtäviin valintoihin vaikuttaa laaja joukko yksilö-, yhteiskunta- ja organisaatiotason tekijöitä, jolloin segregaation purkaminen vaatii poliittisia ja käytännön toimenpiteitä niin koulutuksessa ja työelämässä kuin nuorisotyössä ja vapaa-ajan toiminnassa. Purkutalkoot -hanke nosti esille TET-jaksojen potentiaalin sukupuolisegregaation lieventämisessä. Euroopan sosiaalirahaston ohjelmasta Kestävää kasvua ja työtä 2014-2020 rahoitettavassa Turun yliopiston Potentiaali-hankkeessa on kerätty opetus- ja ohjaushenkilöstön näkemyksiä sukupuoli- ja kulttuuritietoisesta ohjauksesta. Tulosten mukaan uskonnosta, etnisyydestä ja vammaisuudesta keskusteleminen on opettajille ja ohjaajille vaikeata. Opettajat ja ohjaajat kokevat osan tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvistä käsitteistä vieraiksi (Jänkälä 2020).

Lapsiasiavaltuutetun toimiston selvitti vuonna 2019, kuinka työelämääntutustumis- eli TET-jaksot toteutetaan peruskouluissa ja millaisia näkemyksiä opettajilla ja oppilailla on jaksoista (Tuukkanen 2019). Selvityksen mukaan koulujen työelämään tutustumis- eli TET-jaksot ovat monille yläkoulun oppilaille myönteinen kokemus. Jaksoilla oppilaiden on mahdollista saada motivoivia kokemuksia työelämästä ja tukea omiin ammattivalintoihin. Selvityksen mukaan on kuitenkin joukko oppilaita, jotka eivät saa TET-jaksoista hyötyä. Oppilaiden kielteiset kokemukset liittyivät harjoittelujakson laatuun ja saavutettavuuteen. Selvityksen tulokset antavat aihetta pohdinnoille erityisesti oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Oppilaiden valmiudet hankkia TET-harjoittelupaikka vaihtelevat, samoin oppilaiden mahdollisuudet saada hakeutumiseen tukea. Lapsiasiavaltuutetun selvitys koski TET-jaksojen toteutumista Keski-Suomessa (Tuukkanen 2019). Selvityksessä ei kartoitettu valtakunnallista tilannetta eikä erityisryhmien, kuten kielivähemmistöjen tilannetta.

TET-jaksojen toteutuksen yhdenvertaisuus ja saavutettavuus liittyy laajempaan yhteiskunnallisen eriarvoistumisen ja koulutuksellisen tasa-arvon kehitykseen. PISA-tulosten mukaan oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on Suomessa voimistunut vuodesta 2009. Koulujen välinen eriytyminen vaikuttaa peruskoululaisten oppimistuloksiin ja kouluasenteisiin. Suurimmissa suomalaiskaupungeissa alueellinen eriytyminen alkaa olla yleiseurooppalaista tasoa esim. erilaistumisindeksillä mitattuna. Tutkimuksissa on havaittu aktiivisia kouluvalintoja tekevien lasten perheiden suuntaavan valintansa niihin kouluihin, jotka sijaitsevat korkean sosioekonomisen aseman alueilla ja joissa vieraskielisten lasten määrä on vähäinen. Alueiden ja koulujen välinen eriytyminen vaikuttaa kouluvalintoihin. Asuinalueilla, joilla korkeakoulutettujen osuus on suuri, mennään suhteellisesti useammin lukioon. Siirtyminen perusopetuksesta ammatilliseen koulututukseen on taajama-alueilla ja syrjäseuduilla kasvukeskuksia yleisempää (ks. esim. Kosunen ym. 2016; Seppänen ym. 2015).

Nyt tilattava selvitys on edellytys valtakunnallisille kehittämistoimille ja työelämään tutustumisen potentiaalin paremmalle hyödyntämiselle perusopetuksen kehittämisessä. TET-jaksojen kehittäminen edesauttaa oppilaiden jatko-opintovalmiutta, vahvistaa myöhempää kiinnittymistä työelämään ja ehkäisee syrjäytymiskehitystä. Valtionhallinnon on löydettävä toimenpiteet, joilla työelämään kiinnittymisen yhdenvertaisuutta voidaan tukea ja oppilaan

taustasta lähtöisin olevia eroja voidaan tasoittaa. Valtakunnallinen selvitys antaa tähän työhön tarpeellista tietopohjaa.

Selvityksessä kartoitetaan erityisesti TET-jaksojen toteutukseen liittyviä hallinnollisia malleja ja käytäntöjä kouluissa ja kunnissa sekä opettajien ja oppilaanohjaajien näkemyksiä hallinnollisten mallien toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Lisäksi kartoitetaan työnantajien ja elinkeinoelämän sekä muiden TET-jaksojen kehittämisen osalta relevanttien sidosryhmien näkemyksiä yhteistyö- ja kehittämistarpeista sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla. Selvityksen tulee olla valtakunnallisesti edustava, huomioiden kuntien erilaiset elinkeinorakenteet sekä haja-asutusalueiden ja kasvualueiden erityispiirteet.

Selvityksen toivotaan täydentävän Lapsiasianvaltuutetun toimiston teettämää selvitystä (ks. Tuukkanen 2019) erityisesti valtakunnallisuuden sekä erityisryhmien huomioimisen osalta.

Tutkimuskysymykset:

- Millä tavalla perusopetuksen vuosiluokkien 7-9 aikaista työelämään tutustumista (TET-jaksot) ohjeistetaan, tuetaan ja koordinoidaan ja toteutumista seurataan kouluissa ja kunnissa / paikallisella tasolla? Millainen merkitys on koulujen ohjaussuunnitelmalla?
- Millä tavalla oppilaiden taustasta (kieli- ja kulttuuritausta, oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarve, sosioekonominen tausta, sukupuoli) johtuvia lähtökohtia ja tarpeita huomioidaan TET-jaksoja koskevassa ohjeistuksessa, hakeutumisen tuessa ja toteutumisen seurannassa?
- Millaisia hyviä käytäntöjä kunnissa ja kouluissa on toteutettu TET-jaksojen toteutuksen sekä niiden yhdenvertaisen saavutettavuuden tueksi?
- Millaisilla toimenpiteillä TET-jaksojen yhdenvertaista saavutettavuutta voidaan kehittää ja millä tavalla ohjeistusta ja koordinaatiota voitaisiin parantaa a) valtakunnallisella b) paikallisella c) koulun tasolla?
- Millaisilla toimenpiteillä voidaan kehittää TET-jaksojen merkityksellisyyttä opintojen ja jatko-opintoihin hakeutumisen kannalta?
- Miten koulun ja työmarkkinoiden/elinkeinotoiminnan yhteistyötä voidaan vahvistaa siten, että TET-paikat aloilta, jotka ovat tyypillisesti nais- tai miesenemmistöisiä, voidaan suunnata samassa määrin sekä tytöille että pojille? Miten käytännössä varmistetaan, että tytöt ja pojat eivät päädy vain omalle sukupuolelleen tyypilliseen työpaikkaan?
- Miten kunnissa ja kouluissa ehkäistään TET-harjoittelun aikana mahdollisesti tapahtuvaa, nuoriin kohdistuvaa, häirintää?

Viitteet

Jänkälä, J. (2020) Osataanko sukupuolesta ja muista eroista keskustella oppilaitoksissa? Kevään kyselyn tuloksia. Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus

Kosunen, S., Seppänen, P. & Bernelius, V. (2016) Naapurustojen segregaatio ja kaupunkilaisperheiden eriytyvät kouluvalintastrategiat. Kasvatus 47:3, 230-244.

Lahtinen, J. (toim.) (2019) ”Mikä ois mun juttu” – nuorten koulutusvalinnat sosialisaatiomaisemien kehyksissä: Purkutalkoot-hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:68

Opetushallitus (2014). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet.

Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (2015) Lohkoutuva peruskoulu – Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka. Research in Education Sciences 68. Jyväskylä: Finnish Educational Research Association.

Seppänen, P., Kosunen, S., Rinne, R. (2018). Lohkoutuuko koulutuspolku, katoaako tasa-arvo? Teoksessa Rinne, R., Haltia, N., Lempinen, S. & Kaunisto, T. (toim.) Eriarvoistuva maailma - tasa-arvoistava koulu? Jyväskylä: Finnish Educational Research Association, 65-91.

TAT (2020) Nuorten tulevaisuusraportti 2020. TMedia.

Tuukkanen, T. (2019) ”Pitäisi ajatella koulutyön tekemistä ihan eri tavalla.” Selvitys työelämään tutustumisjaksojen toteuttamisesta kouluissa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2019:1.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti tarvitaan vaikuttavia toimia, jotta voidaan lisätä osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten osallistumista työmarkkinoille. Hallitus aikoo kunnianhimoisesti parantaa työelämän tasa-arvoa. Hallituksen jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteena on, että kaikilla on merkityksellisen elämän ja muuttuvan työn edellyttämät taidot ja osaaminen. Hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota siihen, että alueelliset, sosioekonomiset ja sukupuolten väliset erot sekä koulutuksen periytyvyys näkyvät oppimisessa ja kouluttautumisessa entistä vahvemmin. Koulutuksen ja työelämän sukupuolisegregaatio on Suomessa jyrkkä.

Hallitusohjelman mukaisesti on käynnistetty perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma Oikeus oppia vuosille 2020-22. Lisäksi on käynnistetty Opinto-ohjauksen kehittämisohjelma vuosille 2020-22. Perusopetuksen aikaisen työelämään tutustumisen kokonaisuuden kehittäminen on osa hallituksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toimenpiteitä.

Raportointi:

Hankkeen tuloksista väliraportoidaan hankkeen ohjausryhmän lisäksi Oikeus oppia -ohjelman alatyöryhmälle toteuttajan kanssa erikseen sovittavalla tavalla.

8.4 Koulutusmarkkinat Suomessa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 8/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomessa on käynnissä jatkuvan oppimisen uudistuksen parlamentaarinen valmistelu. Uudistuksen painopisteenä on työikäisen aikuisväestön osaamisen kehittäminen. Suomessa osallistutaan verrattain paljon aikuiskoulutukseen, mutta samaan aikaan työelämä ja sen edellyttämät osaamisvaatimukset muuttuvat mm. automatisaation myötä. Suomi tarvitsee yhä enemmän korkean tason osaamista. On odotettavissa, että erityisesti matalan taitotason osaamista edellyttävät tehtävät vähenevät. Matalasti koulutetut osallistuvat kuitenkin vähiten työikäisille aikuisille suunnattuun koulutukseen. Koulutukseen osallistuvat eniten ne, joilla on jo entuudestaan keskimääräistä parempi koulutustaso ja työmarkkina-asema.

Julkinen koulutusjärjestelmä tuottaa merkittävän määrän kaikesta aikuisten hyödyntämästä koulutustarjonnasta. Koulutustarjonta painottuu tutkintoon johtavaan koulutukseen, jota myös työikäiset aikuiset hyödyntävät runsaasti. Ammatillisiin perustutkintoihin, ammattitutkintoihin, erikoisammattitutkintoihin ja korkeakoulujen alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin johtavaan koulutukseen osallistuu merkittävä määrä yli 25-vuotiaita. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa osoitetaan työelämän tarpeiden mukaisesti kohdennettua ammattitaitoa, joten ne on jo lähtökohtaisesti suunnattu työelämässä oleville aikuisille. Ylempi ammattikorkeakoulututkinto on suunnattu jo työelämässä olleille alemman korkeakoulututkinnon suorittaneille ja se voidaan suorittaa työn ohessa.

Lyhytkestoista ei-tutkintoon johtavaa koulutusta toteuttavat monet erilaiset yksityiset ja julkiset koulutuksen järjestäjät. Koulutusjärjestelmässä lyhytkestoisen koulutuksen rahoitus vaihtelee koulutusasteittain ja koulutusmuodoittain. Osa koulutuksesta rahoitetaan kokonaan tai osittain julkisin varoin, osa taas on liiketaloudellisesti toteutettua. Koulutuksen toteuttamisen kustannuksia katetaan julkisin varoin, työnantajien kustannuksella sekä yksilöiden omilla varoilla.

Jatkuvan oppimisen uudistusta valmisteleva parlamentaarinen ryhmä on linjannut 15.5.2020 siitä, kuinka osaamisen liittyviä palveluja tulisi järjestää, jotta ne vastaisivat paremmin ihmisten ja työelämän tarpeisiin. Linjauksissa hahmotellaan uutta palvelujärjestelmää työikäisille. Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmää luotaessa 1) uudistetaan työikäisten osaamiseen liittyvä palveluja, 2) parannetaan työn ja osaamisen kohtaantoa, sekä 3) vahvistetaan osaamisen alueellista ekosysteemiä. Katso lisätietoja tarkemmin: https://minedu.fi/jatkuva-oppiminen-hanketiedot-ja-asiakirjat

OECD on suorittanut Suomen työelämässä tapahtuvan jatkuvan oppimisen järjestelmän arvioinnin (ks. OECD 2020). OECD suosittaa Suomelle mm. koulutustarjonnan monipuolistamista, räätälöityjen koulutusohjelman kehittämistä ja koulutustarjonnan työmarkkinarelevanssin kehittämistä. OECD suosittaa Suomelle markkinaehtoisen koulutuksen tarjonnan

lisäämistä non-formaaliin koulutukseen. OECD:n mukaan Suomessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että laaja maksuton koulutustarjonta ei ota huomioon yksilön itselleen saamaa hyötyä koulutuksesta. Laaja osallistujille maksuton koulutus voi johtaa myös siihen, ettei julkisia resursseja käytetä optimaalisesti. OECD:n mukaan lyhytkestoisen non-formaalin koulutuksen markkinat ovat tällä hetkellä rajalliset Suomessa.

Markkinaehtoisesti liiketaloudellisena toimintana toteutettua koulutusta järjestävät sekä yksityiset koulutusta tarjoavat yritykset että osa ammatillisen koulutuksen järjestäjistä, korkeakoulut ja muut oppilaitokset. Koulutusmarkkinoiden tilaa ei ole kartoitettu laajasti.

Tutkimuskysymykset:

Jatkuvan oppimisen uudistuksen valmistelun tueksi tarvitaan nykytilan kartoitus Suomessa julkisesti rahoitetun työikäiselle aikuisväestölle suunnatun koulutustarjonnan ja yksityisen liiketoimintana toteutetun koulutustarjonnan kokonaisuudesta ja suhteesta. Tutkimuksen päätavoitteena on kuvata Suomessa markkinaehtoisesti toteutetun työikäiselle aikuisväestölle suunnatun ja työelämän tarpeisiin vastaavan koulutuksen laajuutta ja tarjontaa.

Tavoitteena on saada tietoa, jonka pohjalta voidaan arvioida sitä, miten hyvin julkinen koulutus ja yksityisesti rahoitettu koulutus kokonaisuutena vastaavat työ- ja elinkeinoelämän koulutustarpeisiin. Syntyykö päällekkäistä koulutustarjontaa ja jääkö joitain koulutuksen kohderyhmiä ja osaamistarpeita kattamatta? Korvaako kokonaan tai osittain julkisesti rahoitettu koulutus koulutuksen markkinaehtoista kysyntää? Millainen kilpailutilanne markkinoilla on ja mitkä ovat markkinoiden kehittämisen mahdollisuudet ja esteet?

Tarkempia tutkimuskysymyksiä ovat:

- Millaisen osaamisen tuottamiseen ja mille kohderyhmille Suomessa on syntynyt markkinaehtoista koulutustarjontaa? Millaisen osaamisen tuottamiseen ja mille kohderyhmille Suomessa ei ole tarjontaa?
- Millaisia muutoksia koulutustarjonnassa on tapahtunut? Millaisia toimijoita markkinoilla on ja kuinka laajaa koulutustarjonta ja liiketoiminta on?
- Miten markkinaehtoinen tarjonta suhtautuu julkisesti rahoitettuun koulutustarjontaan? Millä aloilla tai millaisissa koulutuksissa on päällekkäistä tai rinnakkaista koulutusta julkisen koulutustarjonnan kanssa? Millaiset kohderyhmät ja osaamistarpeet tulevat katetuksi markkinaehtoisella tarjonnalla?
- Missä määrin markkinat perustuvat julkisiin hankintoihin ja missä määrin yksityiseen kysyntään?
- Kuinka suurelta osin markkinaehtoisen koulutuksen maksuista vastaa työnantaja ja koulutukseen osallistuja, ja onko tässä toimialakohtaisia tms. eroja?

Tutkimushankkeen pohjalta tulisi tehdä kehittämisehdotuksia mm. siitä, miten ja miltä osin markkinaehtoista koulutustarjontaa kehittämällä voitaisiin osaltaan vastata jatkuvan oppi-

misen haasteisiin. Julkisella koulutustarjonnalla tarkoitetaan Suomen koulutusjärjestelmään kuuluvaa koulutusta. Julkisesti rahoitetulla koulutuksella tarkoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla rahoitettua koulusta ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toteutettua työvoimakoulutusta.

Selvityksen tulisi sisältää tilastoihin ja julkisten ja yksityisten koulutuksen järjestäjien, alan asiantuntijoiden, keskeisten viranomaisten ja työvoimakoulutuksen järjestäjien haastatteluihin perustuvia tietoja. Selvitykseen tulisi sisältyä kirjallisuuskatsaus tutkimuskysymyksiin liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksesta. Selvitykseen ei tarvitse sisällyttää koulutusjärjestelmän kuvausta ja jatkuvan oppimisen toimien kuvausta, joita on kuvattu laajasti jo opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuissa ja Sitran Osaamisen aika -hankkeessa.

Tutkimus ei kata suomalaisten koulutuksen toteuttajien koulutusvientiä ulkomaille eikä harrastuksiin ja vapaa-aikaan liittyvää koulutustarjontaa.

Viitteet ja lähteitä

Opetus- ja kulttuuriministeriö: Jatkuvan oppimisen uudistus

Sitra: Osaamisen aika –hanke

OECD (2020) Continuous Learning in Working Life in Finland. Getting Skills Right. OECD.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019). Jatkuvan oppimisen kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 19/2019.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) Kasvuyritysten työllisyysohjelma ja kasvupalvelut –arviointiselvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 17/2018.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia hyödynnetään jatkuvan oppimisen uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa. Hanke tuottaa tietoa uudistuksen politiikkatavoitteiden ja lainsäädännön valmistelua varten. Uudistuksen tavoitteena on luoda uudenlainen jatkuvan oppimisen palveluorganisaatio, jonka tehtävänä olisi mm. työikäiselle aikuisväestölle suunnatun koulutustarjonnan koordinaatio ja koulutuspalvelujen hankinta. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tarjonnan roolien tunteminen on keskeistä uudistuksen toimeenpanolle ja palveluorganisaation toiminnan tehokkaalle käynnistämiselle. Lisäksi selvitys tuottaa koulutusmarkkinoiden nykytilan kartoituksen, jota voidaan hyödyntää kilpailulainsäädännön ja -politiikan tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa.

Raportointi:

Hankkeelta edellytetään väliraporttia, loppuraporttia sekä tiivistelmää keskeisistä tuloksista ja politiikkasuositusten (policy brief) valmistelua.

8.5 Korkeakoulujen opetus- ja tutkimushenkilöstön muuttuneet työnkuvat sekä työajan jakautuminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 12/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallitusohjelmassa on useita kunnianhimoisia korkeakoulutukseen ja tutkimukseen liittyviä tavoitteita, jotka vaativat paljon korkeakoulujen henkilöstöltä. Samaan aikaan korkeakoulutus ja tutkimus ovat suurten murrosten ääressä. Koronan aiheuttamat poikkeustoimet ovat vauhdittaneet muutenkin tapahtumassa ollutta koulutuksen digiloikkaa, joka saa konkreettisia muotoja Korkeakoulutuksen digivisio 2030 -hankkeessa. Tutkimus saa uusia muotoja ja avautuu kohti yhteiskuntaa.

Tämä kaikki vaatii paljon sekä henkilöstöltä että henkilöstön johtamiselta. Johtaminen taas vaatii tietoa tuekseen. Operationaalista tietoa johtamisen tueksi korkeakoulut saavat esim. henkilöstön työtyytyväisyyskyselyistä sekä omista ajankäytön seurannoistaan. Operationaalinen tieto ei kuitenkaan ole riittävää systeemisten muutosten havainnoimiseksi vaan rinnalle tarvitaan tutkimustietoa.

Korkeakoulut ovat itsenäisiä työnantajia, jotka toimivat oman autonomiansa puitteissa. Kuitenkin valtioneuvostolla on tärkeä rooli korkeakoulujen ohjauksessa sekä ohjauksen tietopohjan tuottamisessa. Yksi ohjauksen muoto on tiedon tuottaminen korkeakoulujen toiminnasta. Myös hallitusohjelmassa on korostettu, että valtioneuvoston tehtävä on tukea korkeakouluja toimintansa omaehtoisessa kehittämisessä.

<u>Tutkimuksen tavoitteet</u>

Tämän tutkimuksen tavoite on tuottaa tietoa akateemisen työn muuttumisesta sekä työhyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä monesta eri näkökulmasta. Näkökulmat liittyvät toisaalta akateemisen työn laadullisen muuttumisen kuvaamiseen sekä tiettyjen hallitusohjelmaperäisten politiikkatavoitteiden toteuttamiseen. Toisin sanoen tavoitteena on tuottaa sekä tietopohjaa korkeakoulujen omaan johtamiseen että tietoa korkeakoulujärjestelmän ohjaukseen valtioneuvoston tasolla. Valtioneuvostotason ohjauksessa ei ole mahdollista mennä korkeakoulujen sisällä toteuttamaan ohjausta, mutta valtioneuvostotason ohjauksessa on tärkeää ymmärtää miten korkeakoulujen toimivat organisaatioina. Tutkimus myös tuottaa taustatietoja tiettyjen politiikkatavoitteiden toimeenpanoa varten, kuten tutkimushenkilöstön organisaatiorajat ylittävän liikkuvuuden lisääminen sekä ulkopuolisen tutkimusrahoituksen hakemisen pullonkaulat.

Aihealueen tiimoilta on tehty aiempaa tutkimuksia ja selvityksiä (ks. viitteiden esimerkit). Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoitti 2008-2009 laajaa RAKE-tutkimuskokonaisuutta. RAKE – Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen, akateemiset yhteisöt ja muutos yhteishanke koostui kolmesta osahankkeesta, joiden toteuttajat olivat Tampereen yliopiston

TaSTI ja HEG sekä Jyväskylän yliopiston KTL. Tutkimuskokonaisuuden tavoitteena oli tutkia yliopistoissa tuolloin käynnissä olleen rakenteellisen kehittämisen vaikutuksia yliopistotutkimukseen ja -koulutukseen sekä akateemiseen ohjaukseen ja johtamiseen. Suhteellisen tuore hanke on kansainvälinen APIKS-hanke (Academic Profession in the Knowledge-based Society), jossa Suomikin on ollut osallisena. Nyt käynnistyvän VN TEAS- hankkeen tausta-ajatus on osin sama kuin 2008-09 RAKE hankkeessa. Käynnistyvässä hankkeessa pyritään tutkimaan ja kuvaamaan korkeakoulumaailmassa tapahtuvien muutoksien vaikutuksia akateemiseen työhön ja sen johtamiseen.

Korkeakouluissa tehtävän työn määrällistä jakautumista on tutkittu keskitetysti Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimuksissa (viimeisin vuonna 2006) sekä esim. ammattiliittojen kyselyissä. Lisäksi määrällisestä jakautumisesta saadaan tietoa korkeakoulujen työaikaseurannasta, jota Tilastokeskuskin nykyään käyttää mm. yliopistojen t&k-toiminnan arviointiin. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus laajasti tutkia työajan käytön määrällistä jakautumista vaan luoda ymmärrystä ja käsitteitä ilmiöstä.

Tutkimuskysymykset:

- Miten akateeminen työ on laadullisesti muuttunut 2010-luvulla?
- Mikä on koulutuksen digitalisaation vaikutus korkeakouluissa tehtävään työhön?
- Mitkä ovat työhyvinvoinnin keskeiset elementit akateemisessa työssä ja miten työn kuormitustekijöitä arvioidaan työprosessien suunnittelussa?
- Miten sukupuolten välistä tasa-arvoa on mahdollista parantaa eri tieteenaloilla?
- Mitkä tekijät vaikuttavat tutkijoiden liikkumiseen organisaatioiden välillä ja miten tätä voitaisiin tukea?
- Mitkä tekijät muodostavat tutkijan näkökulmasta pullonkauloja tutkimusrahoituksen hakemisessa ja saamisessa ja millä toimenpiteillä näitä olisi mahdollista helpottaa?
- Mitkä tekijät vaikuttavat tutkijoiden vuorovaikutukseen tutkimusta hyödyntävien sidosryhmien (yritykset, julkiset palveluntuottajat, politiikkavalmistelijat) kanssa ja millä keinoin vuorovaikutusta olisi mahdollista lisätä?

Viitteet

Aittola Helena & Marttila Liisa (toim.) (2010) Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen, akateemiset yhteisöt ja muutos. RAKE-yhteishankkeen (2008-2009) loppuraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2010:5.

Kuoppala, K., Pekkola, E., Kivistö, J., Siekkinen, T., & Hölttä, S. (toim.) (2015) Tietoyhteiskunnan työläinen: suomalaisen akateemisen projektitutkijan työ ja toimintaympäristö. Tampere University Press.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019) Korkeakoulutus ja tutkimus 2030-luvulle: Vision tiekartta. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019.

Tilastokeskus (2006) Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ajankäyttötutkimus. Tilastokeskus Tiede, teknologia ja tietoyhteiskunta 2006.

Välimaa, Jussi, Stenvall, Jari, Siekkinen, Taru, Pekkola, Elias, Kivistö, Jussi, Kuoppala, Kari, Nokkala, Terhi, Aittola, Helena & Ursin, Jani (2016) Neliportaisen tutkijanuramallin arviointihanke. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:15.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää korkeakoulu- ja TKI-politiikan valmistelussa ja korkeakoulujen ohjauksessa hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi:

- Vahvistetaan luottamusta korkeakoulujärjestelmän ja korkeakouluyhteisöjen sisällä
- Tuetaan korkeakouluja toimintansa omaehtoisessa kehittämisessä
- Vahvistetaan suomalaisen tutkimus- ja tiedeyhteisön kansainvälistä kilpailukykyä ja vetovoimaa
- Tuetaan korkeakouluhenkilöstön urapolkujen ja osaamisen monipuolistamista siten, että osaaminen on nykyistä laajemmin hyödynnettävissä laajasti yhteiskunnassa.

Hallitusohjelman tavoitteiden lisäksi hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää korkeakoulujen Digivisio2030:n tukena sekä sukupuolten välisen tasa-arvon parantamisessa eri tieteenaloilla. Hankkeen tuloksia voidaan myös hyödyntää korkeakoulutuksen vision työn jatkotoimena toteutettavassa korkeakoulutuksen johtajuuskoulutuksissa.

Raportointi:

Hankkeelta edellytetään väliraporttia, loppuraporttia sekä tiivistelmää keskeisistä tuloksista ja politiikkasuositusten (policy brief) valmistelua.

8.6 Innovaatioekosysteemien vaikuttavuuden arviointi ja indikaattorit

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €
Aikajänne: 2/2021 – 1/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Innovaatioekosysteemeillä on yhä tärkeämpi merkitys kansallisen, alueellisen ja EU-tason innovaatio- ja elinkeinopolitiikan toimeenpanossa. Innovaatioekosysteemeillä viitataan yleensä yritysten, yrittäjien, tutkimuksen, julkishallinnon sekä kolmannen sektorin toimijoiden välille rakentuviin keskinäisriippuvuuden verkostoihin, joiden tavoitteena voi olla osaamisen, innovaatioiden tai liiketoiminnan edistäminen. Ekosysteemit voivat muodostua yhdelle tai useammalle toimialalle alueellisesti, kansallisesti tai valtioiden rajat ylittäen.

Tällä hetkellä ekosysteemi on käsitteenä vielä vakiintumaton eikä toimi yksiselitteisesti yhteisen ymmärryksen rakentamisessa. Innovaatioekosysteemien lisäksi puhutaan liiketoimintaekosysteemeistä, osaamisekosysteemeistä ja EU:n komission politiikassa myös teollisista ekosysteemeistä (industrial ecosystems). Verkostoyhteistyön kehittämisen yhteydessä puhutaan myös klustereista ja arvoketjuista. Eri tyyppisillä ekosysteemeillä on siten erilaiset tavoitteet, aikajänteet, luonteet ja kohderyhmät.

Lisäksi ekosysteemien merkitys perustuu niiden joustavuuteen ja verkostomaisuuteen, mikä tekee niistä monimutkaisia tutkimuskohteita. Samoista syistä vaikutusten arviointi on mutkikasta. Vaikutukset pitää pystyä yhdistämään ekosysteemiin ja niitä pitää pystyä arvioimaan ja mittaamaan riittävän konkreettisella tavalla, samalla kun ekosysteemien etu organisaatioihin verrattuna liittyy siihen, että niiden edut ja vaikutukset eivät ole yhtä helposti mitattavissa. Vaikutuksia pitää tarkastella myös eri intressitahojen näkökulmasta, kuten kaikessa innovaatiopolitiikassa. Nämä tekijät haastavat ekosysteemien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin.

Erityyppisten ekosysteemien merkityksen ja vaikutusten arviointi sekä mittarointi on kansainvälisestikin kehittymätöntä. Ekosysteemien hyötyjen, yhteiskunnallisen merkityksen ja vaikutusten arvioimiseksi tarvitaan uudenlaisia lähestymistapoja ja mittareita, jotka ottavat nykyistä paremmin huomioon ekosysteemien lisäarvon yrityksille, tutkimusorganisaatioille sekä laajemmin elinkeinoelämän ja yhteiskunnan uudistumiselle. Perinteisillä tki-toiminnan vaikuttavuutta kuvaavilla mittareilla ja tilastoilla ei kyetä tarkastelemaan ekosysteemien toimintaa riittävän kokonaisvaltaisesti. Tämän haasteen on huomannut myös EU:n komissio sisällyttäessään ekosysteeminäkökulman osaksi EU-teollisuuspolitiikkaa.

Hankkeen tavoitteena on kehittää TKI-toimintaa edistävien ekosysteemien vaikuttavuusarviointia ja mittaamista, jotta voidaan luotettavasti osoittaa ekosysteemejä tukevan politiikan merkitys ja hyödyt kestävälle kasvulle ja suomalaisten hyvinvoinnille. Vaikuttavuustietoa tulisi voida hyödyntää myös johtamisen ja päätöksenteon tukena julkisen varojen ja toimenpiteiden suuntaamisessa. Uusi tietopohja luo edellytyksiä myös erilaisten politiikkavälineiden vertailulle.

Tutkimuskysymykset:

- Mitä erilaisilla ekosysteemeillä tavoitellaan ja miten niitä tulisi määritellä ja rajata, jotta niiden hyötyjen ja vaikuttavuuden arviointi sekä mittaaminen olisi luotettavalla ja tarkoituksenmukaisella pohjalla?
- Miten ekosysteemien osaamis-, innovaatio- ja liiketoiminnallisia vaikutuksia tulisi arvioida ja millä mittareilla?
- Miten erityisesti innovaatioekosysteemien vaikuttavuus yritysten menestymiseen ja liiketoimintaan rakentuu?
- Mikä innovaatioekosysteemissä mahdollistaa ja motivoi yrityksiä kasvattamaan t&k-panostuksiaan?
- Mitkä ovat innovaatioekosysteemien muut kuin taloudelliset tai liiketoiminnalliset vaikutukset ja miten niitä voidaan todentaa ja arvioida?
    - esimerkiksi sosiaaliset, ei-teknologiset ja alueelliset vaikutukset, oppiminen, yhteiskunnallisten haasteiden ratkaiseminen, jne.
- Mitkä ovat innovaatioekosysteemien keskeisimmät arviointimittarit, ml. laadulliset ja määrälliset mittarit?
- Mitä tietoaineistoja, rekistereitä tai avointa dataa voidaan hyödyntää innovaatioekosysteemien arvioinnissa?

Lähteitä

Euroopan Komissio (2020) Euroopan uusi teollisuusstrategia. Bryssel 10.3.2020. COM(2020) 102 final.

Kaihovaara A., Haila, K., Noro, K., Salminen, V., Härmälä, V., Halme, K., Mikkelä, K., Saarnivaara, V.-P. & Pekkala, H. (2017) Innovaatioekosysteemit elinkeinoelämän ja tutkimuksen yhteistyön vahvistajina. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019) Selvitys innovaatioympäristöjen ja –ekosysteemien menestystekijöistä sekä julkisen sektorin rooleista kehityksessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:32

Valtioneuvosto (2020) Kansallinen TKI-tiekartta.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallituksen hyväksymän kansallisen TKI-tiekartan keskeisiä toimenpiteitä ovat uuden kumppanuusmallin kehittäminen ja toimeenpano yksityisen ja julkisen sektorin välisen tki-yhteistyön vahvistamiseksi. Tavoitteena on, että Suomi on osaavin ja vetovoimaisin innovaatioympäristö vuonna 2030. Tähän tavoitteeseen pyritään luomalla ekosysteemejä tukemaan Suomessa olevan vahvaa osaamista. Ekosysteemeillä pyritään ratkomaan laajoja ja monimutkaisia ongelmia useiden toimijoiden välillä.

Yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksia tukevat myös valtion ja yliopistokaupunkien välillä laadittavat ekosysteemisopimukset, joilla vauhditetaan alueellisesti eri puolelle Suomea sijoittuvia ekosysteemejä. Nyt käynnistettävällä hankkeella tuetaan näiden politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointia.

Kansalliset ekosysteemitoimet ovat keskeisessä roolissa EU:n elpymispaketin ja teollisuusstrategian toimeenpanoa. Elpymispaketin julkistuksen yhteydessä komissio esitteli 13 teollista ekosysteemiä, jotka se arvioi EU:lle merkittävimmiksi. Komissio tulee arvioimaan teollisten ekosysteemien avulla talouden toipumista ja laatimaan ekosysteemikohtaisia politiikkatoimia. Koska teollisia ekosysteemejä ei määritellä sektoreina tilastojen käyttämien TOL-luokkien mukaisesti, vaan niissä tarkastellaan toimintaa arvoketjumaisesti, on haasteellista löytää teollisten ekosysteemien tilannetta ja tilanteen kehittymistä sekä toimenpiteiden vaikuttavuutta kuvaavia indikaattoreita. Ekosysteeminäkökulma on komissiolle uusi, eikä käsitteellä ole vielä jäsenmaat kattavaa yhteistä merkitystä.

Raportointi:

Loppuraportti tulee toimittaa suomeksi ja englanniksi.