

## **VALTIONEUVOSTON KANSLIA**

Alivaltiosihteeri  
Timo Lankinen

### **Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2019 – 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 verkkopohjaista yhteiskehittämistä.

Selvitys- ja tutkimussuunnitelma koostuu seuraavista painopisteistä ja niille valituista selvitys- ja tutkimusteemoista: 1) hyvinvointi, yhdenvertaisuus ja osallisuus, 2) ympäristö, luonnonvarat ja puhtaat ratkaisut, 3) kestävästi kilpailukykyinen Suomi, 4) kansallinen ja globaali turvallisuus, 5) kestävä alue- ja kaupunkikehitys, 6) kehittyvä ja kestävä julkishallinto, 7) muut tietotarpeet.

Taustamuistiossa on kuvattu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman 2019 selvitys- ja tutkimusteemojen:

- Tietotarpeen kuvaus ja perustelut
- Käytettävissä oleva määräraha sekä toteutuksen aikajänne
- Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan

## 1. HYVINVOINTI, YHDENVERTAISUUS JA OSALLISUUS

### 1.1 Sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen ja sen rakenteet maakunta- ja sote-uudistuksessa

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €**  
**Aikajänne: 1/2019–10/2020**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Yksi maakunta- ja sote-uudistuksen keskeisistä tavoitteista on väestön hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää monialaista lähestymistapaa ja huomion kiinnittämistä sosiaalisen hyvinvoinnin edellytysten vahvistamiseen. Sosiaalisen hyvinvoinnin voi määrittää sosiaalisen osallisuuden kautta. Sosiaalinen osallisuus tarkoittaa kuulumista sellaiseen kokonaisuuteen, jossa pystyy liittymään erilaisiin hyvinvoinnin lähteisiin ja elämän merkityksellisyttä lisääviin vuorovaikutussuhteisiin. Se on vaikuttamista oman elämän kulkuun, mahdollisuuksiin, toimintoihin, palveluihin ja yhteisiin asioihin (ks. Isola ym. 2017).

Hyvinvointi- terveyserojen vähentämisen ohella sosiaalisen hyvinvoinnin parantamisen vaikutukset myös sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyyn ja sote-palveluiden kustannusten kasvujen hillintään ovat merkittävät. Sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen vahvistaa maakunnan väestön työ- ja toimintakykyä ja sitä kautta mahdollisuuksia mm. kehittää osaamistaan ja osallistua työelämään. Tämä taas lisää maakunnan elinvoimaa ja kilpailukykyä.

Sosiaali- ja terveys- sekä kasvupalvelujen siirtyessä maakuntien järjestämisvastuulle vastuu kunta-laisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ja alueen elinvoimasta säilyy edelleen vahvasti kunnilla. Maakuntien on tuettava kuntia tässä työssä. Niin maakunnilla kuin kunnillakin on oltava selkeä ja kokonaisvaltainen näkemys tehtävistään sosiaalisen hyvinvoinnin edistäjinä ja syrjäytymisen torjuna asukkaidensa arkiympäristöissä. Kuntien ja maakuntien sekä alueen eri toimijoiden yhteistyölle tarvitaan systemiset toimintamallit. Lainsäädännön näkökulmasta reunaehtoja määrittelevät esimerkiksi sosiaalihuoltolaki ja erityisesti sen 7§ rakenteellisesta sosiaalityöstä. Samalla on muistettava, että sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen ei rajaudu sosiaalihuoltoon vaan edellyttää toimenpiteitä useilla eri hallinnonaloilla ja yhteiskunnan sektoreilla ja on lähtökohtaisesti monialaista ja -toimijaista toimintaa.

Sosiaalisen hyvinvoinnin toteutumisesta kunnissa ja maakunnissa, niiden eri väestöryhmien elinoloista ja toimintamahdollisuuksista sekä kehittämisestä ja seurannasta tarvitaan systemaattista ja kattavaa tietoa. On tärkeää tunnistaa, mitkä ydintekijät kullakin alueella edistävät/estävät asukkaiden hyvinvointia, osallisuutta ja työ- ja toimintakykyä ja millä toimintatavoilla ja monialaisen yhteistyön muodoilla tilanteisiin voidaan vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti puuttua.

Terveydenhuoltolaki velvoittaa kuntia valmistelemaan vuosittain raportin, sekä kerran valtuustokaudessa laajemman hyvinvointikertomuksen valtuustolle. Tietoa siitä, miten hyvin sosiaalisen hyvinvoinnin ja osallisuuden ulottuvuudet ovat näissä ja mahdollisesti muissa kuntien raporteissa ja kertomuksissa mukana ja mikä vaikuttavuus niillä on ollut, ei ole kattavasti saatavilla. Tarvitaan

tietoa esimerkiksi siitä, miten rakenteellista sosiaalityötä on raporteissa ja kertomuksissa hyödynnetty. Tarvitaan myös tietoa siitä, millaisia välineitä maakunnat ja kunnat jatkossa tarvitsevat, jotta ne pystyvät seuraamaan monialaisen ja -toimijaisen sosiaalisen hyvinvoinnin toteutumista alueellaan.

Ajankohtainen seurantatieto sosiaalisen hyvinvoinnin toteutumisesta on tärkeää siksikin, että jatkossa kunnat saavat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valtionosuuden lisäosaa sen mukaan, miten hyvin ne hoitavat tehtävänsä asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Myös maakuntien valtionosuuksiin vaikuttaa jatkossa se, miten ne edistävät asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä. Arvioinnin perusteena ovat maakunnat toimet, joilla ehkäistään kansansairauksia ja syrjäytymistä, edistetään ikääntyvän väestön toimintakykyä ja vähennetään tapaturmia. Perusteena on myös maakunnan onnistunut toiminta edistää sosiaalista hyvinvointia.

Selvityksen tavoitteena on mahdollisimman kattavasti selvittää sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja rakenteellista sosiaalityötä pohjustavan tiedontuotannon nykytila ja kehittämistarpeet sekä kartoittaa, miten olemassa olevat toimintamallit ja rakenteet tukevat sosiaalisen hyvinvoinnin toteutumista ja edistämistä osana kuntien elinvoiman kehittämistä ja maakuntien toimintaa sekä antaa konkreettiset toimintasuositukset siitä, miten eri väestöryhmien sosiaalista hyvinvointia voidaan kunnissa ja maakunnissa systemaattisesti seurata ja edistää.

#### **Esimerkkejä selvityskysymyksistä:**

- Miten sosiaalinen hyvinvointi ymmärretään maakunnissa ja kunnissa?
- Miten sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen on otettu huomioon maakuntavalmistelussa /kuntien tulevaisuustyössä? Millaisia hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja/suunnitelmia on?
- Miten sosiaalisesta hyvinvoinnista huolehtimisen työnjaon ja yhteistyön on suunniteltu rakenteellisesti toteutuvan kuntien ja maakunnan välillä? Mitä siinä tulisi erityisesti ottaa huomioon? Millaisia vastuutahoja tarvitaan?
- Millaisista tekijöistä sosiaalinen hyvinvointi rakentuu ja mikä tulevien maakuntien ja kuntien uudenlainen rooli voisi parhaimmillaan/vähimmillään olla sen edistämisessä? Millaisia tietotarpeita tai tiedonkeruuta sosiaalisen hyvinvoinnin edellytysten systemaattinen vahvistaminen edellyttää? Miten hyvinvointikertomuksen hyödynnettävyyttä voidaan lisätä? Mitä indikaattoreita tietojohdamisen näkökulmasta puuttuu?
- Miten sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen tulisi huomioida aluekehittämisessä?
- Miten sosiaalihuoltolaki ja erityisesti rakenteellinen sosiaalityö voidaan toimeenpanna uudessa maakunta- ja sote-mallissa sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi?
- Miten SHL 7§ on toimeenpantu kunnissa ja miten näin saatua tietoa ja tehtyjä suunnitelmia/suosituksia on päätöksenteossa ja palvelujen sekä sosiaalityön kehittämisessä huomioitu?

Hanke voidaan toteuttaa eri näkökulmia ja toimijoita yhdistävänä konsortiona. Tutkimusryhmiltä toivotaan vahvan sosiaalipoliittisen näkökulman ja sosiaalityön tutkimusosaamisen rinnalle monitieteisiä lähestymistapoja aihepiiriin. Hankesuunnitelmassa voi myös esittää täydentäviä tietotarpeita, joita katsoo tässä yhteydessä tarpeelliseksi selvittää.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Maakuntauudistus

Sote-uudistus

Sosiaalityön ja hyvinvoinnin edistämisen kehittäminen

Aluekehittäminen

Isola, Anna-Maria, Heidi Kaartinen, Lars Leemann, Raija Lääperi, Taina Schneider, Salla Valtari & Anna Keto-Tokoi (2017) Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 33/2017.

**Raportointi:**

Hankkeesta tulee tuottaa väli- ja loppuraportti (sähköinen) ja mahdollisesti policy brief –artikkeli (sähköinen).

## 1.2 Perheet teknologian murroksessa - Digitalisaation mukanaan tuomat muutokset lasten, nuorten ja perheiden arkeen ja ihmissuhteisiin

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €**

**Aikajänne: 2/2019–05/2020**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Vuonna 2016 suomalaisista jopa 88 prosenttia käytti internetiä, 72 prosenttia monta kertaa päivässä. Tilastojen mukaan sosiaalisen median ja yhteisöpalvelujen käyttö kasvaa edelleen kaikissa ikäluokissa; esimerkiksi 25-34-vuotiasta oli vuonna 2016 lähes 90 prosenttia rekisteröitynyt johonkin yhteisöpalveluun (Snapchat, YouTube, WhatsApp, Instagram, Facebook). Ruuduilla vietetty aika onkin lyhyessä ajassa nivoutunut ihmisten arkeen. Käynnissä on kamppailu huomiostamme, ja moniin sovelluksiin on sisäänkirjoitettuna paljon erilaisia taloudellisia ja poliittisiakin intressejä. Monet sovellukset pyrkivät koukuttamaan käyttäjänsä niin ajallisesti kuin asiallisestikin.

Sosiaalinen media luo yhtäältä hyvän siltoja ja toisaalta välinpitämättömyyden muureja. Yhteydenpito helpottuu, kun perheyhteisössä nuoret ja vanhemmat voivat olla "online läsnä" toistensa arjessa. "Some" on mahdollistanut monille uuden kanavan ilmaista itseään ja löytää samanhenkisiä ihmisiä ympärilleen. Erilaisten keskusteluryhmien kautta perheet voivat saada myös vertaistukea ja apua arjen pulmiin. Toisaalta monet ovat huolissaan lasten ja nuorten digilaitteiden ääressä viettämästä ajasta sekä heidän käyttämiensä sovellusten sisällöistä. Nettiyhteisössä voi tulla myös kiusatuksi ja altistua häirinnälle. Vaikka nettipelit voivat edistää oppimista, netin liiallinen käyttö voi myös eristää ja hidastaa lapsen ja nuoren kehittymistä ja vaikuttaa koko perheen ihmissuhteisiin.

Erilaiset laitteet avaavat käyttäjilleen ovia moniin erilaisiin maailmoihin. Tiedämme kuitenkin varsin vähän siitä, millaisiin sisältöihin ihmiset käyttävät aikaa. Entä millaisia sääntöjä suhteessa sisältöihin perheet ovat keksineet? Millaiset sisällöt vanhemmat ovat huomanneet lapsilleen hyödyllisiksi tai haitallisiksi ja millaisista sisällöistä he ovat huolissaan? Mediakasvatuksen näkökulma on tärkeä, sillä verkon käyttö vaihtelee myös sen mukaan, millainen ymmärrys ihmisillä on sen logiikasta. Kyse ei ole teknisistä taidoista, vaan kyvystä ymmärtää miksi verkko toimii niin kuin se toimii, miksi se on houkutteleva, miksi minua houkuttelee juuri näillä asioilla ja miten voin itse tehdä valintoja.

Tarvitsemme koottua tutkimustietoa kasvaneen ruutuajan ja erilaisten digisisältöjen käytöstä, hyödyistä ja haitoista, jotta ymmärtäisimme, miten tämä kaikki vaikuttaa ihmisten elämään ja sosiaalisiin suhteisiin ja voisiko palvelujärjestelmämme nykyistä paremmin vaikuttaa asiaan. Tässä hankkeessa on tarkoitus selvittää asiaa monipuolisesti ja koota yhteen niin kansallisia kuin kansainvälisiäkin tutkimuksia perheiden ajankäytöstä teknologian murroksessa. Saadun tiedon pohjalta selvityksessä laaditaan tiekartta siihen, miten Suomi voisi olla mallimaa teknologian ja perheiden hyvinvoinnin yhdistämisessä. Tavoitteena on hyvin vietetty aika sekä ruutujen äärellä, että niiden ulkopuolella.

### Tutkimuskysymykset:

- Mitä tiedämme suomalaisten perheiden ruutujen äärellä viettämästä ajasta ja sen mukanaan tuomasta arjen muutoksesta? Miten digitalisaatio on muuttanut ja muuttaa parisuhteita, vanhemmuutta sekä lapsuutta ja nuoruutta?
- Mitkä ovat lasten, nuorten ja vanhempien digikäytön sosiaaliset ja terveydelliset vaikutukset? Miten suomalaisten perheiden digikäyttö ja sen seuraukset vertautuvat kansainvälisesti?

- Millainen uuden teknologian käyttö on vaikuttanut perheisiin positiivisesti ja millainen negatiivisesti? Mikä on vaikuttanut siihen, että tietty käyttö on tietyille perheille positiivista ja toisille taas negatiivista? Mikä merkitys tässä on mediataidoilla?
- Miten vanhempia voisi tukea, jotta he osaisivat kasvattaa lapsiaan suhtautumaan kriittisesti verkkoon ja sen sisältöihin? Millaisia konkreettisia neuvoja perheille voitaisiin tarjota ja mitkä olisivat tähän parhaat välineet ja kanavat?
- Millaisia hyviä käytäntöjä löytyy kansallisesti ja kansainvälisesti, kun tavoitteena on hyvin vietetty aika sekä ruutujen äärellä että niiden ulkopuolella?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (LAPE) lapsen oikeuksiin ja tietoon perustuva toimintakulttuurin muutoksen kokonaisuus.

**Raportointi:**

Hankkeesta tulee tuottaa väli- ja loppuraportti (sähköinen) ja mahdollisesti policy brief -artikkeli (sähköinen).

### 1.3 Lasten vuoroasumisen nykytila ja vaikutukset palvelu- ja etuusjärjestelmään

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €**

**Aikajänne: 01/2019–10/2020**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2017 hallinnonalojen yhteisen työryhmän selvittämään lasten vuoroasumisen vaikutuksia lainsäädäntöön, etenkin sosiaaliturvaa ja palveluja koskevaan sääntelyyn. Ns. vuoroasumistyöryhmän työn lähtökohtana oli oikeusministeriön 29.9.2017 antama mietintö lapsenhuoltolain uudistamisesta ([Oikeusministeriö 2017](#)).

Edellä mainitussa lapsenhuoltolain uudistamista koskeneessa mietinnössä todettiin, että monet yhteiskunnan palvelut ja etuudet saadaan sen mukaan, kumman vanhemman luona lapsen väestötietojärjestelmän mukainen asuinpaikka on, kun vanhemmat asuvat eri osoitteissa. Arjen kannalta tärkeiksi asioiksi on koettu erityisesti oikeus asumistukeen, koulukuljetuksiin, terveystalouteen ja lapsilisään. Mietinnössä toivottiin ehdotettujen vuoroasumista koskevien säännösten toimivan vahvana signaalina sen arvioimiseksi, olisiko vuoroasumisen vuoksi tarvetta tehdä muutoksia etuuksia ja palveluja koskevaan erityislainsäädäntöön eri hallinnonaloilla.

Vuoroasumistyöryhmän tehtävänä oli tunnistaa ongelmia, joita liittyy lasten ja perheiden etuuksia ja palveluja koskevan lainsäädännön soveltamiseen lasten vuoroasumistilanteissa sekä valmistella ehdotuksia näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Työryhmä kävi työssään läpi voimassa olevan palveluja ja etuuksia koskevan lainsäädännön ja arvioi, miltä osin lainsäädäntöä tai lakien soveltamiskäytäntöjä tulisi muuttaa lapsen edun mukaisesti siten, että ne eivät aseta esteitä lasten vuoroasumiselle. Etuuksia ja palveluja koskevassa lainsäädännössä ei lasten vuoroasumistilanteista ole nykyisin säädetty, mutta osa säännöksistä mahdollistaa jo nyt vuoroasumisen huomioon ottamisen toimeenpanossa.

Vuoroasumisen merkityksen arviointia suhteessa sosiaaliturvaan ja palveluihin hankaloittaa tällä hetkellä puutteellinen tietopohja vuoroasumisen laajuudesta ja muodoista. Jos väestötietojärjestelmään jatkossa tehdään vuoroasumismerkintä lapsenhuoltolain uudistamista ehdottaneen työryhmän ehdotuksen mukaisesti, saadaan tietoa niiden lasten määrästä, joiden kohdalla vuoroasumissopimus on vahvistettu tai annettu siitä tuomioistuimen päätös. Lasten vuoroasumista koskevaa yleistä tilastotietoa olisi tarpeen kerätä nykyistä kattavammin ja täsmällisemmin.

Työryhmä julkaisi loppuraporttinsa alustavine ratkaisuehdotuksineen ja jatkoselvitystarpeineen toukokuussa 2018 (ks. [Sosiaali- ja terveysministeriö 2018](#)).

Tämän nyt käynnistettävän selvityksen tulisi täydentää työryhmän selvitystä kartoittamalla niiden lasten määrää ja tilannetta, joiden osalta vuoroasuminen on sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä vahvistettu. Selvityksessä tulisi lisäksi kartoittaa lasten vuoroasumisilmiötä ja sitä koskevaa sääntelyä myös muissa maissa.

### Tutkimuskysymykset:

1. Tutkimuksen tavoitteena on tietopohjan vahvistaminen koskien vuoroasuvien lapsia, esimerkiksi tilastoanalyysin ja kyselyn avulla, kohdistuen seuraaviin kysymyksiin:
  - Millaisia tietolähteitä tai rekistereitä tietopohjan luomiseksi tarvitaan?
  - Kuinka monta lasta vuoroasuu? Mikä on uusperheiden määrä Suomessa? Minkäikäisiä vuoroasuvat lapset ovat? Kuinka suuri on maantieteellinen etäisyys kotien välillä? Minkälaisia ovat koulumatkojen pituudet eri kodeista? Missä määrin lasten kodit sijaitsevat eri kuntien tai maakuntien välillä?
  - Millaisina jaksoina lasten vuoroasuminen on järjestetty?
  - Millaisia palveluita ja etuuksia vuoroasuvat lapset ja heidän perheensä käyttävät?
  - Miten vuoroasuvien lasten vanhemmat ovat kokeneet eri etuuksien ja palveluiden soveltuvuuden ja toimivuuden?
  - Missä määrin he ovat tietoisia etuuksien ja palveluiden määräytymisperusteista (ja niiden erilaisesta vaikutuksesta) vuoroasumistilanteissa? Vaikuttaako tieto lapsen/lasten asumisjärjestelyihin?
2. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia vuoroasumisen huomioimisella sosiaaliturvaa ja palveluja koskevassa lainsäädännössä olisi?
3. Kansainvälisten esimerkkien ja toimiviksi arvioitujen hyvien käytäntöjen kartoittaminen:
  - Minkälaista vuoroasuvien lasten etuuksia ja palveluita koskevaa sääntelyä on esimerkiksi Pohjoismaissa tai Alankomaissa? Ottaako palveluja ja etuuksia koskeva lainsäädäntö huomioon vuoroasumista?
4. Tutkimuskirjallisuuskatsaus
  - Minkälaisia huomioita ja suosituksia kansallinen ja kansainvälinen vuoroasuvien lapsien palveluita ja etuuksia sekä lasten vuoroasumisilmiötä koskeva tutkimuskirjallisuus nostaa esille?

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Palvelut asiakaslähtöisiksi -hanke

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (ns. LAPE-kärkihanke)

Kansallisen Lapsistrategian valmisteluhanke

Oikeusministeriö (2017) [Lapsenhuoltolain uudistaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja](#). Oikeusministeriön julkaisu 47/2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2018) [Etuudet ja palvelut lasten vuoroasumistilanteissa - lasten vuoroasumista selvittäneen työryhmän loppuraportti](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 18/2018.

### **Raportointi:**

- Hankkeesta tulee tuottaa väli- ja loppuraportti (sähköinen) ja mahdollisesti policy brief -artikkeli (sähköinen).



#### 1.4 Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–09/2020**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Kansalaisyhteiskunnalla viitataan julkisen ja yksityisen sektorin rinnalla toimiviin niin kutsuttuihin kolmanteen ja neljänteen sektoriin. Kansalaisyhteiskunnan ominaispiirteitä ovat kansalaisista lähtevä aktiivisuus, vapaaehtoisuus, yleishyödyllisyys, autonomisuus ja yhteisöllisyys. Vahva kansalaisyhteiskunta on myös olennainen osa toimivaa demokratiaa. Kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä rooli sekä yhteiskunnan vakauden että hyvinvoinnin ja sosiaalisen pääoman näkökulmasta.

Kolmannen sektorin yhdistystoiminnalla on ollut keskeinen rooli suomalaisen yhteiskunnan kehittämisessä ja yhteisen hyvinvoinnin rakentamisessa. Suomessa on noin 105 000 rekisteröityä yhdistystä, ja joka vuosi Suomessa rekisteröidään yli 2 000 uutta yhdistystä. Yli neljäsosa suomalaisista kuuluu yhteen tai useampaan näistä yhdistyksistä. Yhdistyksissä työskentelee sekä vapaaehtois-työntekijöitä että eri alojen ammattilaisia.

Neljännellä sektorilla tarkoitetaan yleensä kansalaisia, kansalaisten epävirallisia yhteenliittymiä ja löyhiä sosiaalisia verkostoja sekä kotitalouksia. Kolmas ja neljäs sektori ovat keskinäisriippuvaisia, sillä kansalaistoiminnan ytimessä ovat neljänteen sektoriin kuuluvat ihmiset. Arvioiden mukaan noin kaksi kolmasosaa vapaaehtoistyöstä tehdään yhdistysten tai säätiöiden kautta ja kolmannes epävirallisesti esimerkiksi talkootyönä tai naapuriapuna.

Kansalaistoiminnan tilan on viime vuosina ja esimerkiksi finanssikriisin myötä havaittu kaventuneen useassa Euroopan maassa (ks. esim. [European Union Agency for Fundamental Rights 2017](#)). Suomessa keskustelu liittyy erityisesti yhdistyksiä ohjaavan lainsäädännön ajantasaisuuteen ja tulkitaan, yhdistysten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, yleishyödyllisyyden määrittelyyn sekä avustuskäytäntöihin ja rahoitukseen. Aiheesta on verrattain vähän tutkimustietoa, jota kuitenkin tarvitaan poliittisen päätöksenteon ja avustuskäytäntöjen kehittämisen tueksi.

Yksi keskeinen käynnissä oleva muutossuunta liittyy kansalaisyhteiskunnan, julkisen sektorin ja yksityisen sektorin muuttuviin suhteisiin, rooleihin ja aseisiin. Kansalaisyhteiskunnan toiminta nivoutuu yhä tiiviimmin julkiseen palvelutuotantoon ja toisaalta yritysten voittoa tavoittelevaan toimintaan. Kehityksen seurauksena kansalaisyhteiskunta joutuu yhä useammin sovittamaan toimintansa muiden yhteiskunnan osa-alueiden toimintalogiikkaan ja pelisääntöihin. Toinen kansalaisyhteiskunnan muutossuunta liittyy epämuodollisen kansalaistoiminnan kasvuun perinteisen yhdistystoiminnan rinnalla viimeisen vuosikymmenen aikana. Myös verkossa tapahtuva kansalaistoiminta on yhä suosittumpaa.

Hallitusohjelmassa on linjattu, että järjestötyötä ja vapaaehtoistoimintaa helpotetaan normeja purkamalla. Myös oikeusministeriön [tulevaisuuskatsauksessa](#) (2018) nostetaan esille tarve tukea yhdistysten ja vapaaehtoistoimijoiden toimintaedellytyksiä, keventää niiden hallinnollista taakkaa ja lisätä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuorovaikutusta. Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksistä huolehtiminen sisältyy myös Suomen demokraatiapolitiikan keskeisiin tavoitteisiin. Viimeaikaisissa keskusteluissa liittyen esimerkiksi avustusjärjestelmiin ja maakunta- ja sote-uudistukseen on erityisesti noussut esille tarve tarkastella hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisiä tulevaisuuden yhteistyömuotoja sekä niiden kehittämistä.

**Tutkimuskysymykset:**

1. Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet kansalaisyhteiskunnan oikeudellisiin ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin Suomessa (kansalaisyhteiskunnan autonomian tila)?
2. Millaisin toimin elinvoimaisen ja autonomisen kansalaisyhteiskunnan kehitystä voitaisiin edistää?

**Tarkentavia kysymyksiä:**

- Minkälaisilla yhdistystoimintaa koskevan sääntelyn uudistuksilla voitaisiin mahdollistaa nykyistä epämuodollisemman kansalaistoiminnan muotoja tai muutoin tehdä yhdistystoiminnasta digitalisoituneeseen yhteiskuntaan paremmin soveltuva yhteisen toiminnan muoto?
- Minkälaisia vaikutuksia yhdistystoimintaa koskevan sääntelyn uudistuksilla, joilla parannettaisiin epämuodollisen kansalaistoiminnan edellytyksiä, voisi olla perinteisille yhdistyksille?
- Miten julkisella rahoituksella voidaan tukea kansalaisyhteiskunnan autonomiaa? Miten kansalaisyhteiskunnan eri toimijat kokevat toimintansa autonomian toteutuvan suhteessa julkisiin avustuksiin, niiden eri lajeihin ja rahoittajan vaatimuksiin?
- Miten yhdenvertaisia ja läpinäkyviä julkisiin avustuksiin liittyvät käytännöt ovat eri sektoreilla? Miten avustustoiminnassa voitaisiin paremmin tunnistaa ja huomioida eri toimijoiden erilaisista lähtökohdista toteuttama toiminta ja erityispiirteet?
- Miten julkishallintoa ja päätöksentekoprosesseja voitaisiin kehittää kansalaisyhteiskunnan osallisuuden ja autonomian kannalta kestävästi (esimerkiksi suhteessa myös Agenda 2030:een)?

Hankkeelta toivotaan monitieteellistä näkökulmaan ja toteuttamistapaa.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

- [Hallitusohjelma](#)
- [Demokratiapoliittinen toimintaohjelma 2017-2019](#)
- [Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2017-2021](#)
- [Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia – oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus \(2018\)](#)
- [Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys \(2017\)](#)
- European Union Agency for Fundamental Rights (2017) [Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU](#). Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- [Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti \(2017\)](#)

**Raportointi:**

Suomenkielinen tiivis väliraportti syyskuussa 2019 erikseen määritellyistä kysymyksistä.  
Suomenkielinen loppuraportti, jossa tiivistelmät ruotsiksi ja englanniksi.

## 1.5 Yhdenvertaisuuslain toimivuus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–10/2020**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää 1.1.2015 voimaan tulleen uuden yhdenvertaisuuslain vaikutuksia syrjinnän uhrien oikeussuojaan, syrjinnän ehkäisyyn ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Pyrkimyksenä oli luoda lainsäädäntö, joka vahvistaisi yhdenvertaisuuden suojaa soveltamalla yhdenmukaisemmin kaikkiin elämänalueisiin ja asettamalla eri perusteilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Laki laajensi merkittävästi syrjinnän uhrin oikeussuojaa. Lain soveltamisala laajeni, lain mukaan kielletyt syrjintäperusteet lisäntyivät, valvontaviranomaisten mandaatit laajenivat ja yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus laajeni uusien toimijoiden pariin.

Tutkimuksen tulisi koostua kolmesta osiosta. Ensimmäisessä osiossa tarkastellaan erityisesti lain voimassaolon aikana syntynyttä oikeuskäytäntöä (valvontaviranomaiset, tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat), jonka pohjaksi aineisto vuosilta 2015-2018 on riittävän kattava. Oikeuskäytäntöä vertaillaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (tasa-arvolaki) oikeuskäytäntöön. Ensimmäisessä osiossa tarkastellaan myös tapausmäärien kehittymistä syrjintäperusteittain. Toisessa osiossa analysoidaan oikeussuojan rakenteiden kehittymistä ja vakiintumista osana laajempaa oikeussuojakeinoja koskevaa tarkastelua. Aineistona käytetään muun muassa asiantuntijahaastatteluita. Kolmannessa osiossa tarkastellaan lain edistämismittareiden vaikutuksia työelämään. Tässä osiossa selvitetään missä määrin työnantajat ovat laatineet yhdenvertaisuussuunnitelmia, niiden laatua sekä vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Tutkimus tuottaa poikkileikkauksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa, esim. ikäihmisten, vieraskielisten ja vammaisten henkilöiden kohdalla. Erityisen merkittävän osan syrjinnän oikeussuojaa muodostaa työelämän syrjintä. Tulokset ovat relevantteja useiden eri hallinnonalojen näkökulmasta ja ovat laajasti hyödynnettävissä sekä päätöksenteossa että politiikkatoimien suunnittelun tukena.

### Tutkimuskysymykset:

- Ovatko yhdenvertaisuuslain uudistuksen tavoitteet toteutuneet käytännössä ja ovatko uudet säännökset toimivia?
- Minkälaisia syrjintätapauksia on viety eteenpäin? Tunnistetaanko syrjinnän eri muotoja ja onko kaikilla käytännön mahdollisuus päästä oikeussuojakeinojen piiriin? Mitkä ovat mahdolliset esteet?
- Ovatko syrjinnän seuraamukset olleet tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia? Miten lain valvonta toimii? Vaaditaanko hyvitystä syrjinnän uhrille rikosasian yhteydessä?
- Onko yhdenvertaisuuslain mukainen oikeussuoja nykyisellään riittävä vai tarvitaanko lakiin muutoksia? Toimiiko lain valvonta eri elämänalueilla ja eri ryhmien osalta? Vaikuttaako oikeussuojan toteutumiseen se, että mm. sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä säädetään eri laissa? Onko yhdenvertaisuuslain mukainen oikeussuoja yhtä vahva kuin tasa-arvolain mukainen oikeussuoja (esim. hyvityksen taso ja tapausten läpimeno)? Kumpaa lakia sovelletaan moniperusteisissa tapauksissa?

- Minkälaisia vaikutuksia lain edistämismääräyksillä on ollut työelämässä ja ovatko säännökset olleet toimivia? Noudattavatko työnantajat edistämismääräyksiään ja mitkä työnantajien yhdenvertaisuussuunnittelun käytännöt ovat olleet toimivia ja vaikuttavia?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Yhdenvertaisuus on valtioneuvoston kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2017-2019 ([Oikeusministeriön julkaisu 9/2017](#)) yhtenä painopistealueena.

Tuoreessa tutkimuksessa on tarkasteltu erityisesti saamelaiden vammaisten henkilöiden ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen syrjintää (Olsén, L., Heinämäki, L. & Harkoma, A. 2017: [Vähemmistöjen sisäisten vähemmistöjen ihmisoikeudet ja moniperustainen syrjintä](#). Juridica Lapponica 43. Lapin yliopisto, Rovaniemi)

Syrjinnän seurantaohjelma julkaisee vuosittain laadullisen selvityksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta eri elämänalueilla tai eri ryhmien osalta. Tietoa yhdenvertaisuuden toteutumisesta löytyy myös yhdenvertaisuus.fi -portaalista. Myös mm. Euroopan perusoikeusviraston European Union minorities and discrimination survey (EU-MIDIS) -tutkimus sisältää syrjintää koskevaa tietoa.

Vuonna 2008 julkaistiin tutkimusraportti vuoden 2004 yhdenvertaisuuslain toimivuudesta (Lundström, B., Miettinen, T., Keinänen, A., Airaksinen, J., Korhonen, A. 2008: Yhdenvertaisuuslain toimivuus – Tutkimusraportti viranomaisten käsityksistä sekä oikeus-, laillisuusvalvonta- ja lainvalvontakäytännöstä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 11/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö, Edita Publishing).

Uuden yhdenvertaisuuslain taustoista ja tavoitteista, ks. lain esityöt (mm. HE 19/2014 vp, HE 111/2014 vp, TyVM 11/2014 vp ja PeVL 31/2014 vp) sekä PeVL 10/2003 vp ja EV 95/2003 vp.

**Raportointi:**

Loppuraportti laaditaan suomeksi. Loppuraportin tiivistelmä tulee laatia myös ruotsiksi, englanniksi ja saameksi.

## 1.6 Monialaisen yhteistyön vaikuttavuuden arviointi nuorten työllistymistä edistävissä palveluissa

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–12/2019**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ohjaamot tarjoavat nuorelle yhden oven takaa hänen tarvitsemansa palvelut, jotka liittyvät laajasti itsenäistymiseen sekä koulutus- ja työelämäpolulle kiinnittymiseen. Ohjaamot on tarkoitettu kaikille alle 30-vuotiaille, ja siellä asioikin erilaisissa elämäntilanteissa olevia nuoria ja nuoria aikuisia. Ohjaamojen keskeisimmät toimijat ovat nuoriso- ja työllisyystoimi, sosiaali- ja terveystoimi, toisen asteen oppilaitokset, TE-palvelut sekä KELA. Tavoitteena on mahdollistaa nykyistä laajemmin myös yksityisen ja kolmannen sektorin osallistuminen. Tuomalla keskeiset julkiset palvelut yhteen ja toimimalla yhdessä järjestöjen ja yritysten kanssa pyritään vastaamaan nuorten palvelutarpeisiin, tarvittaessa myös monialaisesti, sekä sujuvoittamaan nuorten siirtymiä kuntoutukseen, koulutukseen ja työhön.

Tutkimuksessa tarkastellaan, minkälaisia vaikutuksia Ohjaamon monialaisella toimintamallilla on yhtäältä nuorten saamien palvelujen osuvuuteen ja toteutuneisiin siirtymiin sekä toisaalta ammattilaisten työtapoihin. Nopeuttaako Ohjaamo nuorten pääsyä heidän tarvitsemiinsa palveluihin? Lyhenevätkö palveluun pääsyn odotusajat ja väheneekö väliinputoamisen riski? Tuottaako Ohjaamon monialainen toimintamalli nuorille kestävämpiä siirtymiä koulutukseen ja työelämään verrattuna tilanteeseen, jossa Ohjaamo ei ole. Millä tavalla monialainen toimintaympäristö muokkaa työntekijöiden työtapoja ja -kulttuuria?

Tutkimuksessa voi hyödyntää erilaisia tutkimusmenetelmiä, keskeisiä suomalaisia tilastoja, rekistereitä ja muita tutkimusasetelmaan soveltuvia aineistoja. Tutkimuksen tulee tuottaa tietoa vähintään kymmenen Ohjaamo-kunnan osalta. Tutkimuksen tuottamaa tietoa käytetään päätöksenteossa valtionhallinnossa, kunnissa sekä alueilla.

### Tutkimuksen yhteiskunnallinen tausta ja tarve

Monialaiset nuorten palvelupisteet, Ohjaamot, ovat merkittävin suomalaisen nuorisotakuun puitteissa aloitettu toiminta, johon valtiovalta päätti suunnata Euroopan Sosiaalirahaston (ESR) työllisyyttä edistävää rahoitusta vuosina 2014–2020. Ohjaamoja on kesällä 2018 noin 50 ja ne toimivat erilaisissa kunnissa muodostaen kansallisen verkoston. Toiminnan juurtumista tukee hallituksen keväällä 2017 myöntämä neljän vuoden 5m€ vuotuinen lisärahoitus ([Valtioneuvosto 2017](#)). Kaiken kaikkiaan Ohjaamo-toimintaan ja sen kehittämiseen on suunnattu yli 53 miljoonaa euroa julkista rahoitusta vuosina 2014–2021.

Ministeriötasolla Ohjaamo-toiminnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Kehittämisessä ovat tiiviisti mukana myös opetus- ja kulttuuri-, sekä sosiaali- ja terveysministeriöt. Lisäksi toimintaa ohjaa vuoden 2017 lopulla asetettu Ohjaamojen valtakunnallinen ohjausryhmä (Hallituksen puoliväliriihi 25.4.2017). Kansallisesti ja kansainvälisesti Ohjaamo-toiminta ja sen tulokset kiinnostavat erityisesti nuorten työllisyyttä tukevana ja palvelut integroivana kehittämiskokonaisuutena, mutta ilman vaikuttavuutta koskevaa tutkimusta Ohjaamo-toiminnan tuloksista saatava tieto on puutteellista.

Ohjaamojen kehittymistä ja verkostoitumista tuetaan sekä tuloksia seurataan valtakunnallisesti Kohtaamo-hankkeessa (ESR) Keski-Suomen ELY-keskuksessa. Kohtaamo on hankkinut myös selvityksen, jossa tarkastellaan Ohjaamo-toiminnan taloudellisten vaikutusten syntyä ([Valtakari 2017](#)).

Selvityksessä todetaan, että Ohjaamo-toiminnan vaikutusten systemaattinen arviointi edellyttää vertailuasetelmaan perustuvia erillisselvityksiä, joissa yhdistetään ja analysoidaan erilaista seurantatietoa. Ohjaamoissa on käytössä useita hallinnonala- sekä kuntakohtaisia asiakasrekistereitä, mutta ei yhteistä valtakunnallista rekisteriä. Siksi asiakasrekistereitä on yhdisteltävä asiakaspolkujen tarkastelussa.

Ohjaamojen taloudelliset vaikutukset voivat syntyä siten, että matala kynnys kerää asiakkaita, jotka eivät muuten tulisi palvelun piiriin tai he tulevat palveluun nopeutetummin. Toimintamalli lyhentää mahdollisesti myös jonotusaikaa sekä nopeuttaa palvelujen saantia ja sitä kautta ratkaisun saantia. Lisäksi asiakasosaamisen ja -ymmärryksen lisääntyessä palvelun laatu ja osuvuus parantuvat. Palvelun ja ratkaisun saannin nopeutumisen kautta syntyy taloudellisia vaikutuksia kustannussäästöjen ja tulojen muodossa, jotka syntyvät palkkatyöhön menon nopeutumisesta ja työuran pidentymisestä ([Valtakari 2017](#)). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, toteutuvatko nämä Ohjaamon oletetut myönteiset vaikutukset.

#### **Tutkimuskysymykset:**

- Miten nuoret hyötyvät monialaisesta palvelusta? Millaisia pulmakohtia monialaisuudessa on asiakastyön näkökulmasta? Edistääkö se nuorten palvelutarpeen mukaisten ratkaisujen etenemistä? Nopeuttaako Ohjaamossa asiointi ratkaisujen löytymistä?
- Edistääkö palvelun monialaisuus nuorten siirtymiä soveltuviin palveluihin, koulutukseen ja työelämään? Mikä asiakassegmentti hyötyy palvelusta eniten?
- Miten Ohjaamoissa työskentelevät ammattilaiset hyötyvät monialaisesta yhteistyöstä? Miten se vaikuttaa heidän työotteeseensa, työnkuviinsa sekä työskentelyyn nuorten kanssa? Mitä asioita se edistää ja mitä se estää?

#### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hallitusohjelmassa hallituksen kärkihanke ”Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan”:

- Hallitusohjelman tavoitteena on edistää lasten ja nuorten hyvinvointia, ehkäistä syrjäytymistä, vähentää koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten (NEET) määrää ja koulutuksen keskeyttämistä sekä edistää nuorten työllistymistä.
- Hallituksen puoliväliriihen [linjaukset](#) Ohjaamo-toiminnasta

Muut:

- Hallituksen puoliväliriihi 25.4.2017 [Nuorten syrjäytymisen vähentäminen](#)
- [Maakuntauudistus ja vahvistuvat yhteistyörakenteet sivistyksessä ja hyvinvoinnissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke (käynnissä).
- Määttä, Mirja (2018) Kehittävää tutkimusta ja tutkivaa kehittämistä Ohjaamoissa. Katsaus. Nuorisotutkimus 2/2018.
- Valtakari, Mikko (2017) [Ohjaamo-toiminnan taloudellisen vaikutusten arviointi](#)
- Valtioneuvosto (2017) [Hallitus sopi uusista panostuksista kasvuun ja työllisyyteen](#). Tiedote 25.4.2017.

#### **Raportointi:**

Loppuraportin tiivistelmä ja yhteenveto on tuotettava ruotsiksi ja englanniksi.

- [Maakuntaudistus ja vahvistuvat yhteistyörakenteet sivistyksessä ja hyvinvoinnissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke (käynnissä).
- Määttä, Mirja (2018) Kehittävää tutkimusta ja tutkivaa kehittämistä Ohjaamoissa. Katsaus. Nuorisotutkimus 2/2018.
- Valtakari, Mikko (2017) [Ohjaamo-toiminnan taloudellisen vaikutusten arviointi](#)
- Valtioneuvosto (2017) [Hallitus sopi uusista panostuksista kasvuun ja työllisyyteen](#). Tiedote 25.4.2017.

**Raportointi:**

Loppuraportin tiivistelmä ja yhteenveto on tuotettava ruotsiksi ja englanniksi.



## 1.7 Lukioiden korkeakoulu- ja työelämäyhteistyö

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 2/2019–12/2019

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

#### Tausta

Yksi suomalaisen koulutusjärjestelmän haasteita on hitaat siirtymät lukiokoulutuksesta korkeakouluopintoihin. Noin 75 % ylioppilaista hakee jatko-opintopaikkaa, mutta vain 30 % hakijoista saa tutkintotavoitteisen opiskelupaikan välittömästi ylioppilastutkinnon saamisen jälkeen. Tätä koulutuksellista haastetta pyritään ratkaisemaan yhtäältä kehittämällä korkeakoulujen opiskelijavalintaa sekä systematisoimalla lukioiden ja korkeakoulujen yhteistyötä. Hallitusohjelman Osaaminen ja koulutus -kärkihanke Nopeutetaan siirtymistä työelämään ohjaa korkeakouluja kehittämään toisen asteen yhteistyötä. Uusi lukiolaki ([714/2018](#)) sisältää lukiokoulutuksen järjestäjille veloitteen korkeakoulu- ja työelämäyhteistyöstä. Lukioiden ja korkeakoulujen yhteistyön tavoitteena on korkeakouluopintoihin tutustuttamisen avulla sujuvoittaa siirtymiä korkeakouluuihin sekä tukea opiskelijoiden oikeita uravalintoja.

Lukioiden ja korkeakoulujen yhteistyön nykytilanteen kartoittaminen sekä hyvien yhteistyökäytäntöjen kerääminen ja jakaminen lukioiden, korkeakoulujen ja työelämän välillä tukevat lukiokoulutuksen kehittämistä, uuden lukiolain käytäntöön soveltamista sekä sujuvia siirtymiä lukiosta korkeakouluopintoihin ja sitä kautta työelämään. Yhteistyöllä tuetaan siten myös työ- ja elinkeinoministeriön alaan kuuluvia teemoja kuten lukio-opiskelijoiden työelämä- ja yrittäjyysosaamista ja todellisia työelämätilanteita hyödyntävien oppimisympäristöjen kehittämistä sekä verkostoitumista (ks. TEM:n työelämän kehittämisen [verkkosivut](#)).

#### Uusi lukiolaki korostaa yhteistyötä ympäröivän yhteiskunnan kanssa

Muuttuvassa maailmassa osaamistarpeet ovat yhä dynaamisempia ja monimuotoisempia. Uusi lukiolaki tähtää siihen, että jatkossakin kaikissa Suomen lukioissa opetus on laadukasta ja se tarjoaa opiskelijalle yhteiskunnassa tarvittavaa laaja-alaista ja korkeatasoista yleissivistystä sekä tulevaisuudessa tarvittavaa osaamista. Lisäksi sen tulee tarjota hyvät eväät jokaiselle opiskelijalle oman tulevaisuutensa rakentamiseen.

Uuden lukiolain mukaan osa lukiokoulutuksen oppimäärän opinnoista on järjestettävä yhteistyössä yhden tai useamman korkeakoulun kanssa. Yhteistyö voi toteutua myös kansainvälisten korkeakoulujen kanssa. Lisäksi lukiokoulutuksen tulee tehdä yhteistyötä työelämän ja muun ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Yhteistyön tavoitteena on mahdollistaa lukiolaisille korkeakouluopintoihin ja opiskeluun sekä työelämään tutustuminen jo lukioaikana. Tämä tukee nuorten urasuunnittelua ja auttaa heitä pohtimaan tulevaisuuden valintojaan.

Lukiolaki tukee laajempien opintokokonaisuuksien ja opiskelijoiden henkilökohtaisten opintopolkujen muodostamista. Toteutuakseen nämä edellyttävät muun muassa sellaisia uusia oppimisympäristöjä, joissa myös lähiympäristö ja työelämä ovat mukana.



Korkeakoulujen korkeakoulutus ja tutkimus 2030 –visiotyössä toisen asteen kanssa tehtävä yhteistyö on yksi keskeinen kehittämisalue joustavien opintopolkujen rakentamiseksi ja suomalaisten koulutustason nostamiseksi.

#### Yhteistyön nykytila ja kehittämistarpeet

Alustavien selvitysten mukaan lukiot ja korkeakoulut tekevät yhteistyötä, mutta se on paikallista, profiloitunutta ja ala- tai opettajakohtaista (Korkeakoulujen tulossopimukseen liittyvät raportoinnit sekä opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2017 tekemä [Lukioselvitys](#)).

Olemassa olevien havaintojen perusteella haasteena yhteistyölle on lukioiden erilaiset mahdollisuudet toteuttaa yhteistyötä esimerkiksi maantieteellisen sijainnin vuoksi. Myös yhteistyön tavoitteiden määrittämiseen ja toimivien yhteistyökäytänteiden muodostamiseen toimijaosapuolet kaipaavat suuntaviivoja ja käytännön esimerkkejä omassa kehittämistyössä hyödynnettäväksi. Esimerkiksi digiteknologian monipuolinen hyödyntäminen ja korkeakoulujen yhteiset opintotarjonnat parantavat korkeakoulujen saavutettavuutta, mutta käytännön toteutuksen esimerkkejä ei ole vielä riittävästi.

Lukiouudistuksen ja korkeakoulujen visiotyön toteutuminen edellyttää toimintatapojen muutosta erityisesti monitahoisien yhteistyön kehittämisen ja työelämäntuntemuksen osalta. Kattavaa ja yhteisesti jaettua tietoa muutoksen perustaksi on saatavilla vain niukasti. Näin ollen tarvitaan tietoa ja hyviä toimintamalleja, jotta yhteistyötä voidaan kehittää suunnitelmalliseksi, strategiseksi ja valtakunnalliseksi. Nykytilanteen kartoittaminen sekä hyvien yhteistyökäytäntöjen kerääminen ja jakaminen lukioiden, korkeakoulujen ja työelämän välillä tukevat lukiokoulutuksen kehittymistä, uuden lukiolain käytäntöön soveltamista sekä sujuvia siirtymiä lukiosta korkeakouluopintoihin ja sitä kautta työelämään. Tietoa ja hyviä toimintamalleja tarvitaan myös lukiolain soveltamiseksi.

Lukiot ja korkeakoulut pohtivat parhaillaan yhteistyöhön kehittämiseen liittyviä haasteita. Tätä varten on asetettu lukioiden ja korkeakoulujen välinen [yhteistyöryhmä](#), jonka toimikausi on 15.5. - 31.12. 2018. Tämän selvityksen avulla voidaan jatkaa ja syventää yhteistyöryhmän tulosten perusteella yhteistyökäytänteiden kehittämistä ja implementointia tietoperusteisesti. Tämän selvityksen avulla jatketaan ja syvennetään yhteistyökäytänteiden kehittämistä ja implementointia tietoperusteisesti yhteistyöryhmän työskentelyn tuloksia hyödyntäen.

#### **Tutkimuskysymykset:**

- Kuinka paljon lukiot, korkeakoulut ja työelämä tällä hetkellä tekevät yhteistyötä?
- Mitkä ovat lukioiden, korkeakoulujen ja työelämän yhteistyön tavoitteet?
- Mitkä ovat lukioiden, korkeakoulujen ja työelämän yhteistyön toteutustavat? Ovatko tietyt toteutusmuodot yleisempiä kuin toiset? Jos ovat, niin miksi?
- Millaiset hyvät käytännöt ja yhteistyömuodot edistävät yhteistyölle asetettujen tavoitteiden toteutumista?
- Mitä haasteita yhteistyöhön liittyy?
- Mitkä tekijät edistävät yhteistyömuotojen kehittämistä?
- Miten kansainvälisyys toteutuu yhteistyössä?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hallitusohjelman Osaaminen ja koulutus -kärkihanke Nopeutetaan siirtymistä työelämään

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen puolivälitarkastelun yhteydessä 25.4.2017 käynnistämä lukio-koulutuksen uudistus: Uusi lukiolaki ([714/2018](#))

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017) [Lukioselvitys](#). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:49.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Työelämän kehittäminen ([verkkosivut](#))

**Raportointi:**

Selvityshankkeesta on raportoitava ohjausryhmälle välituloksia elokuun 2019 aikana ja loppuraportti on oltava valmis noin kaksi viikkoa ennen hankkeen päättymistä (15.12.2019).

Raportissa tulee olla ruotsinkielinen ja englanninkielinen tiivistelmä.

### **1.9 Monialaisia palvelutarpeita omaavien tunnistaminen, työikäisten palvelupolut ja työkyvyn tuen taloudelliset vaikutukset**

Monialainen maakunta vastaa monien eri palveluiden järjestämisestä ja viime kädessä myös siitä, että asiakastasolla palvelut ovat yhteen sovitettuja ja että palveluintegraatio toteutuu. Eri palveluiden tuottajilla on oltava riittävät toimintamallit ja työvälineet sekä vaikuttavia työkaluja. Integraatio mahdollistaa palveluiden asiakaslähtöisyyttä eli sen, että asiakkaan palvelut sovituvat mahdollisimman hyvin asiakkaiden arkeen ja muodostavat kokonaisuuden. Keskeinen osa palveluintegraatiota on monia ja monialaisia palvelutarpeita omaavien tunnistaminen ja löytäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin voidaan ajoissa huolehtia palveluiden yhteensovittamisesta ja välttää sekä palvelukatveita että turhia kustannuksia.

Erytisesti työikäisillä työ- ja toimintakyvyn säilymisen kannalta on oleellista, että hoidon ja kuntoutuksen tarve tunnistetaan varhaisessa vaiheessa ja tarpeen tunnistaminen johtaa siihen, että henkilö ohjataan tarkoituksenmukaiseen palveluun. Työ- ja toimintakyvyllä tarkoitetaan fyysisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia edellytyksiä selviytyä ihmiselle itselleen merkityksellisistä ja välttämättömistä jokapäiväisen elämän toiminnoista – työstä, opiskelusta, vapaa-ajasta ja harrastuksista, itsestä ja toisista huolehtimista – siinä ympäristössä, jossa hän elää. Palveluita tarvitsevat niin työssä olevat kuin työttömät, mutta palvelukokonaisuuden osat ja tavoitteet voivat olla erilaiset näiden ryhmien välillä. Työikäisen väestön työ- ja toimintakyvyn tukemisen palvelut ovat moninaisia ja nykyisin eri viranomaisten järjestämiä. Viranomaisten on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä.

Maakuntaudistuksen yhteydessä sosiaali- terveys- ja kasvupalveluiden järjestämisvastuu annetaan maakuntien hoidettavaksi. Poikkeuksena olisi Uudenmaan maakunta, jossa kasvupalveluiden järjestämisestä vastaisi kuntayhtymä. Suunniteltu toimintarakenne mahdollistaa eri palveluiden tehokkaamman yhteensovittamisen, mutta ei automaattisesti johda siihen. Maakuntaudistuksen toimeenpanossa tulisi keskittyä rakentamaan palvelujärjestelmiä, niiden liittymäpintoja ja toimintamalleja siten, että edellä kuvattu yhteistyö eri palveluiden välillä olisi asiakkaan näkökulmasta sujuvaa ja että prosessit olisivat tehokkaita ja tuloksellisia. Tämä edellyttää sitä, että asiakas kyettäisiin ohjaamaan oikeaan paikkaan riippumatta siitä, missä maakunnan toimipisteessä asiakas alun perin asioi.

Hankkeessa A keskitytään monialaisen palvelutarpeen tunnistamisen haasteisiin ja palvelupolkujen suunnittelun prosessiin. Hankkeessa B keskitytään työikäisten palveluprosessin läpiviemiseen ja toimintamallien tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen. Hankkeessa pyritään löytämään tuloksellisia toimintamalleja sekä arvioimaan sitä, miten näitä toimintamalleja voitaisiin siirtää käyttöön uusiin hallintorakenteisiin ja soveltaa uusille asiakasryhmille.

**OSAHANKE A: Miten löydetään paljon palveluita tarvitsevat asiakkaat?**

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 300 000 €**

**Aikajänne: 2/2019 – 8/2020**

**Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen**

Varhaiseen tunnistamiseen on kehitetty toimintamalleja. Hallituksen kärkihankkeissa sekä Kaste-ohjelman hankkeissa sekä muussa kehittämistyössä on kehitetty ja kehitetään eri asiakasryhmillä paljon palveluita käyttävien varhaisen tunnistamisen ja löytämisen menetelmiä ja työtapoja. On tarpeen koota ja arvioida kokemukset eri menetelmien ja työtapojen käytöstä ja vaikutuksista. Sote-uudistuksen toimeenpanon tilanneseurannan mukaan maakunnat ovat edenneet hitaimmin järjestämislain mukaisessa paljon palveluja käyttävien asiakkaiden tunnistamisessa. Useissa maissa on arvioitu, että noin 3-5 % asukkaista tarvitsisi tehostettuja sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio-toimia. Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaista noin 10 % käyttää noin 80 % sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista. Osa työikäisistä asiakkaista tarvitsee samaan aikaan työvoimapalveluita sekä työ- ja toimintakyvyn tuen palveluita. Tällaista monialaista palvelutarvetta ei ole välttämättä osattu tunnistaa tarvittavissa määrin. Tämä on voinut johtaa yksittäisten palveluiden suurkulutukseen, vaikka se ei ole asiakkaan kokonaistilanteen, eikä julkisen palvelujärjestelmän kannalta mielekäästä.

Työikäisillä yhtenä monialaisen palvelutarpeen varmistamisen keinona ovat terveystarkastukset. Terveystarkastusten toimivuudesta ja tarkastuksen perusteella tapahtuvasta jatko-ohjauksesta on vain vähän tietoa. Työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa tunnistetaan monialaisen palvelun tarve, jota selvitellään tarkemmin kartoitusjakson aikana.

Hankkeen keskeisenä tietotarpeena on vastata siihen, miten ja millaisilla välineillä tai toimintamalleilla paljon palveluita ja palveluiden yhteensovittamista tarvitsevat asiakkaat kyetään tunnistamaan, mitä kokemuksia ja vaikutuksia eri malleista ja välineistä on saatu ja miten kokemuksia voitaisiin hyödyntää eri asiakasryhmien kohdalla. Työikäiset, lapset, nuoret ja perheet sekä ikään-tyneet muodostavat kukin laajan väestöryhmän, joissa palveluiden yhteensovittamista tarvitsevien löytämiseen saatetaan tarvita erilaisia malleja ja menetelmiä. Palveluiden yhteensovittamista tarvitsevia voidaan tavoittaa heidän hakeutuessaan palveluiden piiriin tai käyttäessään palveluita. Heidät tulisi tavoittaa myös silloin, kun he eivät itse ole pystyneet edes hakeutumaan palveluiden piiriin.

Tutkimuskysymykset:

- Millainen paljon palveluita käyttävien asiakkaiden ja asiakasryhmien tunnistamisen ja palvelutarpeen arvioinnin nykytila on? Mitä kokemuksia käytössä olevista toimintamalleista, menetelmistä ja työvälineistä on saatu? Mitä tietyn asiakasryhmän tunnistamiseen ja palveluiden yhteensovittamisen käytettyjä menetelmiä on mahdollista siirtää muiden asiakasryhmien tunnistamiseen?
- Miten edellä mainittujen toimintamallien vaikuttavuutta voidaan arvioida ja mitkä toimintamallit ovat vaikuttavuudeltaan parhaita?
- Mitä toimintamalleja ja niiden osia voisi olla perustelua siirtää toisiin asiakasryhmiin?
- Minkälaisia paljon palveluja käyttävien asiakkaiden tunnistamisen ja ennakoinnin menetelmiä on käytössä muissa maissa (esimerkiksi Pohjoismaat, Saksa, Iso-Britannia)? Mikä niiden käytettävyys voisi olla Suomen olosuhteissa?

- Miten työikäisten työ- ja toimintakyvyn arvioinnin ja tukemisen tarpeet tunnustetaan työvoimaviranomaisten, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon palveluissa ja työllistymistä edistävissä monialaisessa yhteispalvelussa hyvin ja luotettavasti? Onko tunnistamisessa hyödynnetty monikanavaisuutta? Mitä ongelmakohtia on havaittu?
- Miten työttömien terveystarkastukset ovat toimineet ja onko niitä tehty kattavasti? Onko tarkastuksia hyödynnetty ja ovatko ne olleet hyödynnettävissä asiakkaan palvelutarpeen arvioinnissa ja asiakassuunnitelman laatimisessa?
- Miten yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevien asiakkaiden tunnistamista ja löytämistä on jatkossa perustelua seurata? Onko seurantaan mahdollisia indikaattoreita?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Maakunta- ja sote –uudistus  
Kasvupalvelu-uudistus

**Raportointi:**

Hankkeesta tulee tuottaa väli- ja loppuraportti (sähköinen) ja mahdollisesti policy brief -artikkeli (sähköinen).

**OSAHANKE B: Työikäisten sote-, kasvu- ja kuntoutuspalveluiden yhteensovittaminen ja prosessien toimivuus**

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 350 000 €**

**Aikajänne: 2/2019 – 8/2020**

**Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen**

Uudessa palvelurakenteessa asetetaan suuria odotuksia sosiaalipalveluiden, terveyspalvelujen ja kasvupalveluiden yhteistyölle sekä mahdollisuuksille rakentaa asiakkaan kannalta tuloksellisia palvelukokonaisuuksia. Hallintorakenne itsessään ei automaattisesti johda siihen, että integraatio olisi toimivaa ja tehokasta, vaan tämä vaatii onnistuakseen selkeitä toimivia prosesseja. Prosessien toimivuudella voidaan saavuttaa merkittäviä hyötyjä asiakkaille ja julkiselle taloudelle. Palvelupolun tulee olla dynaaminen, koska palvelutarpeet määrittävät mitä hoitoa, kuntoutusta, sosiaalitoimen palveluja, työvoimahallinnon palveluja tai sosiaaliturvaa asiakas tarvitsee. Tämä edellyttää horisontaalista yhteistyötä sote-, kasvu- ja kuntoutuspalveluiden toimijoiden välillä.

Työ- ja toimintakyvyn tukeen liittyvä palveluprosessi pyrkii siihen, että henkilö, jolla on palvelutarvetta, saa mahdollisimman oikea-aikaiset, sujuvat ja tarkoituksenmukaiset hoidon ja kuntoutuksen palvelut, joita hän tarvitsee työhön paluun ja työssä jatkamisen tai työllistymisen tueksi. On oleellista, että hoidon ja kuntoutuksen tarve tunnustetaan varhaisessa vaiheessa, että henkilö ohjataan hoitoon ja kuntoutukseen ja että prosessivastuutaho seuraa asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Työikäisten työkyvyn tuen palvelukokonaisuus koostuu useista palvelujen järjestäjistä ja toteuttajista. Tämä on moninäkökulmainen kokonaisuus, jossa tarvitaan yhteistyötä eri toimijasektoreiden välille.

Meneillään olevan Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) -kärkihankeen tavoitteena on, että osatyökykyiset joko pysyvät työelämässä tai työllistyvät nykyistä huomattavasti paremmin. Hankkeen 'Polut hoitoon ja kuntoutukseen' -projektissa rakennetaan geneerinen työkyvyn tuen palvelupolku. Alustavien tulosten perusteella voidaan todeta, että kun työkyvyn tuen palvelupolku toteutuu saumattomasti, oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti, vähennetään merkittävästi sairauspoissaoloja ja niiden kestoa selkäpotilailla. Henkilö palaa työhön tai työttömäksi työnhakijaksi merkittävästi nopeammin kuin tähän saakka.

Nykyisin käytössä olevassa TYP-toimintamallissa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos järjestävät työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet ja vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisen yhteispalvelun tavoitteen kannalta keskeisinä kunnan palveluina on pidetty lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain toimeenpano liittyy olennaisesti toimintamalliin. Palveluiden yhteensovittaminen vaatii toimivia toimintamalleja ja maakunnallisia toimintakäytäntöjä, joita voitaisiin hakea nykyisistä sektorirajat ylittävistä toimintamalleista (esimerkiksi nykyinen TYP-malli ja nuorten kohdalla matalan kynnyksen monialainen Ohjaamo-toiminta) sekä kartoittaen kansainvälisiä kokemuksia ja arvioimalla nykyistä yhteistyötä sosiaali-, terveys- ja TE-palveluiden välillä.

Tutkimuksessa on tarkoituksena muodostaa kokonaiskuva hallinnonalat ja palvelujärjestelmät ylittävistä palveluiden kokonaisuudesta ("polusta"), jossa lähtökohtana on asiakkaan arvioitu palvelutarve. Tutkimuksen tulee selvittää missä määrin nykyisin asiakkaiden ohjaaminen eri palveluihin tapahtuu palvelukokonaisuuden 'ideaalimallin' mukaisesti (esim. toiminnan systemaattisuus, asiakkaat saavat eri palveluita johdonmukaisesti, oikea-aikaisesti ja tarpeen mukaisesti). Tarkastelussa tulisi huomioida, mitä palveluiden yhteensovittamisen toimivat prosessit tarkoittaisivat asiakkaan, järjestämisvastuussa olevan maakunnan eri toimintojen sekä eri viranomaisten näkökulmasta. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan arvioida, mitkä toimintamallit ovat vaikuttavimpia suhteessa panostuksiin. Yhtenä näkökulmana huomioitaisiin, miten palvelumarkkinat liittyvät tähän kokonaisuuteen.

Tutkimuksessa tehtyjä havaintoja tulee peilata tulevaan maakuntarakenteeseen ja arvioida, millä edellytyksillä toimintamalleja voisi soveltaa uudessa hallintorakenteessa. Johtopäätösten soveltamista maakuntien hallintorakenteeseen arvioitaisiin ottaen huomioon Uudenmaan erillisratkaisu kasvupalvelutehtävien osalta.

## **Tutkimuskysymykset:**

### **Palveluprosessi ja palveluiden yhteensovittaminen**

- Mitkä eri palvelujen (esim. terveystarkastukset, kuntoutukseen ohjaus, päihdepalvelut, työhön kuntouttava aikuissosiaalityö, maakunnan rekrytointipalvelut ja osaamisen kehittämisen palvelut) yhteistyön toimintamallit ovat toimivia sekä asiakkaan että yhteiskunnan näkökulmasta, kun tavoitteena on kohderyhmän työllistyminen ja työssä pysyminen?
- Miten maakunnan tulee ottaa toiminnassa huomioon järjestäjän ja tuottajan näkökulma sovitteessaan yhteen eri palveluita (esim. johtaminen ja resursointi)?
- Tarvitaanko palvelumallissa palveluohjausta ja onko tunnistettavissa toimivia toteutusmalleja?
- Onko tunnistettavissa palvelumuotoilun käyttömahdollisuuksia palveluprosessien tehostamiseksi?
- Millaisilla toimenpiteillä uudessa maakuntarakenteessa (panostus) voidaan tukea työkyvyn tuen uudenlaista yhteistyötä ja parantaa palvelupolkua eri toimijoiden välillä (monisektorisuus ja moniammatillisuus)?
- Miten kaikki toimijat (ml. yksityiset palveluntuottajat) saadaan toiminaan yhteistyössä?

Johtopäätöksissä tulee lisäksi arvioida, mitä suositeltujen toimenpiteiden ja toimintamallien seurannassa tulisi huomioida.

### **Vaikuttavuus**

- Millaisia taloudellisia ja muita mitattavissa olevia hyötyjä voidaan toimivalla palveluprosessilla ja yhteistyöllä saavuttaa?
- Miten asiakastuloksia ja vaikuttavuutta voidaan nykyistä laajemmin mitata?
- Millaisia laskelmia voidaan tuottaa panostusten vaikuttavuudesta suhteessa maakunnan talouteen (kustannus-hyöty -suhde)?

Hanke toivotaan toteutettavan laajana, eri tieteenaloja ja eri toimijoita yhdistävänä konsortiona. Tutkimuskysymyksiin saatujen vastausten pohjalta tulee esittää suosituksia lainsäädännön ja/tai toimintakäytäntöjen kehittämiseksi. Hallintorakenteiden muutosvaiheessa voidaan esittää myös, mitkä nykyisistä toimintamalleista olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa maakuntamallissa.

## **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Maakunta- ja sote-uudistus  
Kasvupalvelu-uudistus

### **Raportointi:**

Hankkeesta tulee tuottaa väli- ja loppuraportti (sähköinen) ja mahdollisesti policy brief -artikkeli (sähköinen).

## 1.10 Lapsibudjetointi

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–03/2020**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Lapsibudjetointi on osa väestölähtöistä budjetointia lasten osalta (0-18-vuotiaat), ja se koostuu kahdesta osasta: 1) lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittämisestä ja seurannasta eli lapsilähtöisestä budjettianalyysistä ja 2) talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista.

Lapsibudjetointi on siten vaikuttavuuden arvioinnin väline, jossa julkisen budjettitalouden menot järjestetään väestömomentteihin ja jonka avulla kuvataan, mihin väestöryhmään ja palveluun kyseinen määräraha kohdistuu. Budjettianalyysi tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa, jonka avulla mahdollistuu sekä lapsiin kohdistuvien määrärahojen tarkasteleminen kokonaisuutena että pitkällä aikavälillä investointien kohdentaminen lapsenoikeusperustaisesti ja mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää poikkihallinnollista määrärahojen tarkastelua ja budjettisuunnittelua.

Selvityshankkeella luodaan välineitä kunnan, maakunnan ja valtion talousarvion tarkastelemiseen lapsenoikeusnäkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että löydetään välineitä:

- a) lapsiin kohdistuvien julkisten määrärahojen kokonaisuuden jäljittämiseen (kunta-maakunta-valtio) sekä
- b) panostusten vaikutusten arviointiin.

Hankkeessa selvitetään lapsiin kohdistuvien julkisten menojen kokonaisuus sekä se, mitä lapsiin kohdistetuilla määrärahoilla on saatu aikaiseksi ja onko asetettuihin tavoitteisiin päästy. Erityisen tärkeänä julkisten menojen osalta pidetään palveluihin kohdistettujen menojen (sivistystoimi, sosiaali- ja terveystoimi) kokonaisuuden ja sen vaikuttavuuden selvittämisen välineitä.

Hankkeessa kartoitetaan lapsibudjetoinnin ja väestölähtöisen budjetoinnin kansainväliset esimerkit ja arvioidaan niiden sovellettavuutta osana suomalaista budjettiprosessia (niin ennakkollinen kuin jälkikäteinen). Lisäksi haetaan välineitä siihen, miten osana maakunta- ja sote-uudistusta tuetaan valtion ohjaustoimintaa sekä maakuntia ja kuntia, jotta lapsiin kohdistuvat voimavarat nähdään kokonaisuutena ja osataan kunta-, maakunta- ja valtiotason yhteistyössä arvioida niiden vaikuttavuutta.

Hankkeen toteuttajaksi haetaan tutkimusryhmää tai hankekonsortiota, joka kykenee ohjausryhmän ohjauksessa kartoittamaan lapsibudjetoinnin ja väestölähtöisen budjetoinnin kansainväliset esimerkit, arvioimaan niiden sovellettavuutta osana suomalaista budjettiprosessia ja mallintamaan välineitä siihen, miten lapsibudjetointi voidaan ottaa käyttöön niin kunta-, maakunta kuin valtiotasolla.

### Tutkimuskysymykset:

- Millaisia kansainvälisiä ja kansallisia esimerkkejä ja tutkimusta on lapsibudjetoinnista ja väestölähtöisestä budjetoinnista?
- Millaisia tuloksia lapsibudjetoinnilla ja väestölähtöisellä budjetoinnilla on saatu?
- Miten esimerkkejä voidaan soveltaa osana suomalaista budjettiprosessia?
- Millaisia lapsibudjetoinnin työvälineitä voidaan esimerkkien pohjalta mallintaa?
- Miten kunta-, maakunta- ja valtiotason toimijoita voidaan tukea lapsibudjetoinnin käyttöön-otossa?



- Miten lasten palveluihin kohdentuva budjettianalyysi mahdollistaa kunnan ja maakunnan yhdyspinnan onnistuneet ja tehokkaat palvelut?

Tarvittaessa kysymyksiä täsmennetään ja ajantasaistetaan hankkeen aikana. Hankkeen toteuttaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta ohjausryhmän ja avainvirkamiesten kesken, jotka ohjaavat selvitystehtävää ja täsmentävät tutkimuskysymyksiä.

Hakemuksessa tulee tiiviisti kuvata tutkimusryhmän tai hankekonsortion aikaisempi tutkimus- ja selvitystoiminta lapsibudjetoinnin ja väestölähtöisen budjetoinnin osalta. Hakemuksen tulee sisältää alustava suunnitelma siitä, millä tutkimus- ja arviointimenetelmillä ja aineistoilla tutkimuskysymyksiin vastataan.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Maakuntauudistus

Sote-uudistus

Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (LAPE) lapsen oikeuksiin ja tietoon perustuva toimintakulttuurin muutoksen kokonaisuus

**Raportointi:**

Hankkeesta tulee tuottaa väli- ja loppuraportti (sähköinen) ja mahdollisesti policy brief -artikkeli (sähköinen).

## 1.11 Vanhempainvapaat ja perheiden valinnat

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–12/2019**

### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Suomalaiseen perhevapaajärjestelmään on vuosien varrella tehty lukuisia pieniä muutoksia ja aihetta on käsitelty laajalti eri työryhmissä (ks. esim. STM 2011 ja STM 2015). Eri puolueilla ja muilla yhteiskunnallisilla toimijoilla onkin näkemyksiä ja ehdotuksia perhevapaajärjestelmän uudistamiseksi (ks. VM 2017). Uudistukselle asetetaan usein moninaisia tavoitteita, kuten perheiden valinnanvapauden tukeminen, tasa-arvon kasvattaminen sekä työllisyyden parantaminen. Tavoitteiden toteutumismahdollisuuksien arviointia ei kuitenkaan eri vaihtoehtojen yhteydessä usein tehdä. Tässä hankkeessa tuetaan perhevapaauudistusten eri vaihtoehtojen arviointia tuottamalla ennakoarvioita siitä, miten erilaiset ratkaisut vaikuttavat perheiden valintoihin.

Perhevapaauudistuksia koskevat ehdotukset sisältävät tyypillisesti vapaiden keston muuttamiseen (etuuskauden enimmäiskeston pidentäminen tai lyhentäminen), vapaiden kiintiöintiin (etuuskauden allokointi kiintiöihin huoltajien välillä), vapaiden pitämisen joustavoittamiseen (esimerkiksi että vanhempainvapaata voisi pitää haluamissaan jaksoissa tiettyyn lapsen ikään saakka), etuuksien tason muuttamiseen (kuten kotihoidontuen tai sisarkorotusten säätämiseen) tai näiden yhdistelmiin liittyviä ratkaisuja (esimerkiksi ns. puolitusmallit, joissa etuuden voi valita korkeammalla tasolla ja lyhyemmällä kestolla tai pidentää etuuskauden kesto laskemalla etuuden tasoa). Selvityksessä rakennettavalla mallilla tulee voida arvioida monipuolisesti eri uudistusvaihtoehtoja.

Hankkeen tavoitteena on tuottaa havaintoaineistoon perustuva matemaattinen malli (ks. esim. Kornstad & Thoresen 2002) ja laatia numeerisia ennakoarvioita siitä, miten perhevapaauudistusten erilaiset vaihtoehdot vaikuttaisivat perheiden tekemiin valintoihin. Mallin muodostaminen edellyttää myös katsauksen aihetta käsittelevään kirjallisuuteen. Hankkeessa tuotettavaa mallia tulee soveltaa erikseen valittaviin esimerkkireformeihin, joiden tulee edustaa kattavasti esitettyjä reformiehdotuksia, kuten ns. puolitusratkaisua, joissa perhe voi valita joko kestoaltaan pidemmän etuuden tai tasoltaan korkeamman etuuden. Tulokset tulee esittää kvantitatiivisessa eli määrällisessä muodossa, eli reformien vaikutus perheiden valintojen jakaumiin tulee voida esittää numeerisesti.

Hankkeen menestyksellinen toteuttaminen edellyttää tutkimusryhmältä kokemusta haastavista valintojen mallintamiseen sovellettavista tilastollisista tai ekonometrisista menetelmistä sekä havaintotason aineistojen käytöstä tutkimustyössä.

### **Tutkimuskysymykset:**

- Miten perheiden valintoja perhevapaiden osalta voidaan mallintaa tilastollisin menetelmin?
- Millainen mallintamiskäytäntö soveltuu Suomessa käytössä olevaan aineistoon sekä keskustelussa esitettyihin perhevapaiden uudistamisvaihtoehtoihin?
- Miltä perhevapaasiin liittyvien valintojen mallinnus näyttää teorian ja tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta? Onko muissa maissa mallinnettu perheiden valintoja?
- Miten esitetyt perhevapaiden uudistamisvaihtoehdot vaikuttaisivat perheiden valintoihin nykytilaan verrattuna, lyhyemmällä ja pidemmällä aikavälillä?
- Millaisia ennusteita tilastollinen malli tuottaa perhevapaiden uudistamisvaihtoehtojen vaikutuksista mm. isien ja äitien vapaiden käytön jakautumiseen?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

STM (2011) [Vanhempainvapaatyöryhmän muistio](#). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:12.

STM (2015) [Monimuotoiset perheet – Työryhmän loppuraportti](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:45.

VM (2017) [Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen](#). Työryhmän selvityksiä.

Kornstad, T. & Thoresen, T. (2002) [A Discrete Choice Model for Labor Supply and Child Care](#). Discussion papers No. 315, February 2002, Statistics Norway.

**Raportointi:**

Hankkeessa syntyy tilastollinen laskentamalli sekä loppuraportti mallilla tuotettujen vaikutusarvioiden tuloksista.

## 2. YMPÄRISTÖ, LUONNONVARAT JA PUHTAAT RATKAISUT

### 2.1 Ympäristövahinkojen korvauksien rahoittaminen maksukyvyttömyystilanteissa – Parhaat käytännöt ja vertailu

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–12/2019**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Selvitystyössä analysoidaan parhaita käytäntöjä vakavien ympäristöriskien torjunnan ja ympäristövahinkojen korvauksien toissijaisen vastuun (TOVA) rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi. Selvitys tehdään kansallisen päätöksenteon tueksi ja siinä esitettävien ratkaisumallien perustelemiseksi. Eri tyisen kiinnostuksen kohteena on aiheuttamisperiaatteen (ympäristön pilaaja vastaa ja maksaa – periaate) toteuttamisen eri vaihtoehdot yritysten ympäristövastuun osana ja valtion budjettiin nojautuvien rahoitusratkaisujen mallit kollektiivisen vastuun järjestämiseksi.

Toissijaisilla ympäristövastuujärjestelmillä varaudutaan ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ympäristöriskien hallintaan, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Suomessa näitä järjestelmiä ovat nykyisin pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahasto. Viimekätisenä rahoituksena on lisäksi ollut valtion budjettirahoitus.

TOVA-järjestelmien kehittämistyötä on tehty, jotta talousvaikeuksiin joutuneiden yritysten ympäristövelvoitteet tulisivat hoidetuiksi ilman valtion taloudellista väliintuloa. Valtio on joutunut rahoittamaan vakavaa vaaraa aiheuttaneiden vaarallisten jätteiden, jätevesien ja kemikaalien hävittämistä sekä muita ympäristövahinkojen torjuntatoimia eräissä konkurssitilanteissa. TOVA-työryhmän mietinnössä [Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen](#) (Ympäristöministeriö 2014) esitettiin käyttöalaltaan marginaaliseksi osoittautuneen vakuutus pohjaisen järjestelmän vaihtoehdoksi ns. valtion budjetin sisäisen rahastoinnin mallia eli yrityksiltä veroina kerättävien varojen kerryttämistä valtion talousarviossa. Öljysuojarahaston kehittäminen TOVA-järjestelmän osana on tullut ajankohtaiseksi rahaston maksupohjan uudelleentarkastelun myötä. Rahaston toiminnasta öljyvahinkoihin varautumisessa, torjuntavalmiuden ylläpitämisessä ja öljyvahinkojen korvaamisessa on pitkä kansallinen kokemus.

Selvityshankkeessa syvennetään jo olemassa olevaa, muun muassa edellä mainittuun TOVA-työryhmän mietintöön perustuvaa ja EU:n tasolla koottua tietoa (esim. [European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law 2018](#)) kansallisen päätöksenteon tueksi ja siinä esitettävien ratkaisumallien perustelemiseksi.

Selvitystyön lopputuloksena syntyy analyysi parhaista käytännöistä TOVA-rahoitusjärjestelmän järjestämiseksi ja käytäntöjen vertailu kansallisessa kehittämistyössä esitettäviin ratkaisuihin. Ottaen huomioon hankkeelle myönnetyn rahoituksen määrän selvitystyössä on tarkasteltava laajasti eri maiden järjestelmiä.

#### Tutkimuskysymykset:

- Miten yritystoiminnasta johtuvia ei-toivottuja ympäristökustannuksia lähestytään eri maiden oikeusjärjestelmissä ja niiden ympäristövahinkojen toissijaisissa rahoitusjärjestelmissä? Milloin poliittista, taloudellista ja oikeudellista ohjausta asiassa käytetään? Miten tarkasteltavan valtion oikeusjärjestelmä heijastuu käytössä olevissa ratkaisuisissa? Millä muulla tavoin kuin veronluonteista maksua kantamalla ympäristövahinkojen kollektiivinen aiheuttajan vastuu on toteutettu eri järjestelmissä?

- Millaista kokemusta, käytäntöä ja välineistöä on saatavissa TOVA-rahoitusjärjestelmien toiminnasta muissa maissa, EU-tasolla ja kansainvälisissä sopimus- ja yhteistoimintajärjestelmissä? Työssä voidaan hyödyntää mm. EU:n YVD-direktiivin piirissä tehtyä ja tehtävää työtä.
- Millaista kehitystyötä tarkasteltaviksi valituissa kohteissa paraikaa tehdään ja mihin suuntaan järjestelmiä mahdollisesti kehitetään niin ympäristölle vaarallisista kemikaaleista kuin öljystä ja vaarallisista jätteistä aiheutuvien ympäristöriskien osalta?

Kerättävän aineiston avulla tulee esittää, mitä kustannuksia yritystoiminnalle ja julkiselle vallalle eli viime kädessä veronmaksajille erilaiset järjestelmät aiheuttavat sekä miten ja mihin käyttökohteisiin kerättävää rahaa käytetään. Analyysin tulee sisältää vertailun järjestelmien välillä.

Tarjouksen tekijää pyydetään tarjouksessa ja osana tutkimussuunnitelmaa esittämään tarkasteltavat valtiot ja muut mahdolliset tahot, joiden TOVA-järjestelmien parhaiden käytäntöjen selvittämiseen selvitys kohdistuu.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Ympäristöministeriön strategia 2030 – [Parempi ympäristö tuleville sukupolville](#)

Ympäristöministeriö (2014) [Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen. Työryhmän mietintö](#). Ympäristöministeriön raportteja 23/2014.

European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2018) [Financial Provision for Environmental Liabilities – Practical Guide](#).

**Raportointi:**

Laaditaan suomenkielinen loppuraportti, jossa tiivistelmät suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Hankkeessa syn-tyy raportti, jossa analysoidaan TOVA-järjestelmän eri järjestämisvaihtoehdot ja esitetään niiden parhaat käytännöt, joilla voidaan tukea kansallista kehittämistyötä.

## 2.2 Kokonaisarvio Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012-2020 toteutuksesta

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–06/2020**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

#### Tausta

Suomi on sitoutunut biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen päätavoitteisiin (Rio 1992), jotka ovat monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä geenivarjoista saatavien hyötyjen tasapuolinen ja oikeudenmukainen jako. Suomi on myös sitoutunut näiden päätavoitteiden enmistä tehokkaampaan toimeenpanoon tarkoituksena pysäyttää vuoteen 2020 mennessä luonnon monimuotoisuuden häviäminen maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja kansallisesti.

Suomen kansallisen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012-2020 toimeenpano sekä siihen liittyvä seurantatyö ovat tärkeitä keinoja vuoteen 2020 ulottuvan luonnon monimuotoisuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Suomessa on pyritty edistämään luonnon monimuotoisuuden suojelun, hoidon ja kestävän käytön sektori-integraatiota osallistamalla toimijoita yli hallinnonrajojen toimenpiteiden toteuttamiseen. Myös Suomen luonnon monimuotoisuuden tilaa sekä kansallisen toimintaohjelman vaikuttavuutta ja riittävyttä on määräjain arvioitu.

Luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä on pidetty tärkeänä myös kehitysmaiden köyhyyttä vähentävänä tekijänä. Suomi on pitkäjänteisesti tukenut kehitysmaita ympäristösopimusten velvoitteiden toteuttamisessa. Suomen ympäristöalan kehitysyhteistyötä luonnon monimuotoisuuden suojelun, hoidon ja kestävän käytön tavoitteiden ja toimenpiteiden osalta tulisi kuitenkin kehittää edelleen. Suomi liittyi syksyllä 2006 niiden EU-puheenjohtajamaiden joukkoon, jotka vuorollaan vievät eteenpäin aloitetta luonnon monimuotoisuuden suojelun puolesta kansainvälisesti. Vuonna 2016 tehtiin kehityspoliittinen selonteko, mutta siinä ei luonnon monimuotoisuutta mainita eksplisiittisesti erikseen.

Kansainvälisessä keskustelussa on vahvasti esillä vaikuttaminen kokonaisvaltaiseen muutokseen (*transformational change*). On oletettavaa, että näistä lähtökohdista on kehittymässä myös luonnon monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen seuraava pitkän tähtäimen kehikko, johon päivitetään uudet monimuotoisuustavoitteet vuoteen 2030.

Vuosi 2020 sekä Suomen EU-puheenjohtajuuskausi syksyllä 2019 lähestyvät, joten nyt on tärkeää arvioida, miten Suomi on luonnon monimuotoisuutta koskevissa tavoitteissaan onnistunut. Lisäksi tämän arvion pohjalta tärkeää on priorisoida konkreettisesti, millaisia tavoitteita, toimenpiteitä ja sitoumuksia Suomi tarvitsee kansallisesti luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi vuoden 2020 jälkeen. Yhtä tärkeää on myös arvioida, mitkä ovat kansainvälisesti ne Suomen tavoitteet, joihin Suomi panostaa vuoden 2020 jälkeen. Vuoden 2020 päätavoite edellyttää Suomessa kokonaisarvion laatimista kansallisen strategian ja toimintaohjelman tehokkuudesta ja toimeenpanon tasosta. Tiedot arviosta tarvitaan Suomen EU-puheenjohtajuuden aikana Suomen omien sekä EU:n yhteisten kantojen muodostamiseksi.

#### Tarvekuvaus selvitystyölle

Tehtävässä selvitystyössä tulee laatia arvio, miten työ nykyisen strategian päämäärien sekä toimintaohjelman toimenpiteiden toteuttamiseksi on toteutunut eri hallinnonaloilla tai toimintaohjelmaan

kirjatuilla vastuutahoilla. Työssä tulee hyödyntää aiempia arviointeja (ks. linkit tietotarvekuvauksen lopussa).

Selvitystyön tulee koostua edellä kuvatun mukaisesti:

- 1) tilanne- tai toteutuma-arviosta, miten strategia ja toimintaohjelma on toteutunut,
- 2) analyysistä, mitkä ovat syyt ja taustavaikuttajat arvion mukaiseen tilanteeseen (eli mitä voidaan tulkita tilannearviosta),
- 3) suosituksista, joita analyysin pohjalta voidaan osoittaa (eli mitä asioita on tarpeen muuttaa ja miten)
- 4) konkreettisista toimenpide-ehdotuksista, joiden pohjalta voidaan rakentaa osia seuraavaan strategiaan ja toimintaohjelmaan hyödyntämällä myös biodiversiteettisopimuksen vuoden 2020 päätöksiä ja uusia tavoitteita, sekä
- 5) ehdotuksista koskien viestintäohjelman tai muiden biodiversiteettistrategiaa tukevien ohjelmien, linjausten tms. päivitystarvetta.

### **Tutkimuskysymykset:**

Mikä on Suomen luonnon monimuotoisuuden tila, kehityssuunta ja muutoksen nopeus?

- Tähän kysymykseen on käytettävissä tausta-aineistona mm. vuonna 2018 valmistuvaa Suomen luontotyyppien uhanalaisuuden arviointia ja vuonna 2019 valmistuvaa Suomen lajien uhanalaisuuden arviointia sekä Suomen maaraportteja biodiversiteettisopimukselle. Suomen 6. maaraportti biodiversiteettisopimukselle valmistuu viimeistään 31.12.2018 mennessä.

Mitkä ovat luonnon monimuotoisuutta heikentävät seikat ja taustavoimat Suomessa ja miten niitä voidaan muuttaa?

- Millä tavoin nykyinen strategia vastaa Suomessa keskeisiin haasteisiin ja taustavoimiin?

Miten strategian toimeenpano on onnistunut kansallisen toimintaohjelman 2013-2020 avulla?

- Mitkä tavoitteet ja toimenpiteet ovat olleet selkeitä ja ajallaan toimeenpanon kannalta?

Miten toimintaohjelman toteuttaminen on onnistunut usean ministeriön vastuulla?

- Minkä toimenpiteiden osalta sektori-integraatio ja ministeriöiden vastuulla olevien toimenpiteiden toteutus on ollut tehokasta? Onko muiden toimijoiden (esim. kunnat, päättäjät, rahoittajat, tiedeyhteisö) osallistaminen ja vastuuttaminen ollut riittävää? Mitkä tavoitteet ovat olleet ko. asian ja yhteiskunnan kannalta onnistuneita ja osallistavia?

Miten läpäisevien toimenpiteiden – kuten valtavirtaistaminen, viestintä ja taloudellinen ohjaus – asema sekä strategian että toimintaohjelman keskeisinä lähtökohtina toimii?

- Millä läpäisevillä toimilla on ollut vaikuttavuutta, mitkä ovat olleet onnistumiset ja epäonnistumiset?

Miten toimeenpanossa näkyvät yksityinen ja kolmas sektori, sekä kulutus ja tuotanto, jotka ovat luontoon kohdistuvien paineiden kannalta keskeisessä asemassa?

- Miten strategialla ja toimintaohjelmalla on onnistuttu kannustamaan kestävästä tuotantoa ja kulutusta?
- Mitkä strategian ja toimintaohjelman toteutuskeinot ovat tavoittaneet yksityisen sektorin toimijat?

- Miten hyvin on onnistuttu yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa?
- Miten tutkimustarpeisiin ja resurssiaukkoihin on vastattu Suomessa?

Ovatko Suomen kansallinen strategia ja toimintaohjelma (NBSAP) täyttäneet odotukset keskeisinä työkaluina luonnon monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen strategisten tavoitteiden toimeenpanossa?

- Miten hyvin Suomen strategia ja toimintaohjelma on vastannut *Aichi-tavoitteisiin*?
- Mikä on ollut Suomen panos globaalissa ja EU:n mittakaavassa biodiversiteettikadon pysäyttämisessä?
- Miten Suomen rahallinen panos on vaikuttanut toimeenpanoon ja mitkä ovat suositukset Post-2020?
- Mitä voisimme oppia muiden osapuolten toimista?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muihin selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020 &

Luonnon puolesta - ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön toimintaohjelma 2013–2020 [Luonnon puolesta - ihmisen hyväksi](#)

Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategian ja toimintaohjelman väliarviointi 2016 [Luonnon monimuotoisuuden työryhmä](#)

Hildén, M., Auvinen, A.-P. & Primmer, E. (toim.) 2005. [Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi](#) Suomen ympäristö 770. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 251 p.

**Raportointi:**

Kyseessä on selvitys, jossa arvioidaan, analysoidaan ja konkretisoidaan biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman toteutumista.

Arvioinnin pohjalta halutaan tietoa siitä, miten Suomi on tavoitteissaan onnistunut ja millaisia sitoumuksia meidän tulisi tehdä kansallisesti ja ajaa kansainvälisesti vuoden 2020 jälkeen. Tiedot arviosta tarvitaan myös Suomen EU puheenjohtajuuden aikana Suomen omien ja EU:n yhteisten kantojen muodostamiseksi. Tämän vuoksi alustavia tuloksia tarvitaan jo alkusyksystä 2019 englannin kielellä.



### 2.3 Saamelaiskulttuurin sopeutuminen ilmastonmuutokseen

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–12/2019**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Saamelaiskulttuurin perusta on luonnossa, sillä kulttuurin ja kielen säilyminen pohjautuu mm. poronhoitoon, metsästykseen ja kalastukseen, luonnontuotteiden keräilyyn saamen käsityön raaka-aineina (Samí Duodji) ja luontoympäristön henkisiin ja perinnetietoa kantaviin merkityksiin.

Ilmastonmuutos etenee nopeimmin pohjoisilla alueilla, ja muutokset luonnossa ovat jo käsillä. Saamelaiskulttuurin, elämänmuodon sekä elinkeinojen vahva riippuvaisuus luonnosta, luonnonvaroista ja luonnon olosuhteista on erityisten haasteellista nopeasti muuttuvassa ilmastossa, jonka vaikutukset näkyvät jo nyt monella tavalla pohjoisen luonnossa ja olosuhteissa.

Saamelainen perinteinen tieto on lähtökohta luonnossa elämiselle, elinkeinoille ja kulttuurille. Perinteinen tieto voi kuitenkin olla vaarassa menettää käyttökelpoisuutensa, kun luonnonolot muuttuvat tavalla, jota kulttuurin piirissä ei ole aiemmin kohdattu. Ilmaston muutokseen sopeutuminen suomalaisessa yhteiskunnassa ja taloudessa edellyttää toimia – näistä voi olla hyötyä saamelaisen kulttuurin säilymiselle, mutta ne voivat myös olla uhkatekijöitä, jotka luonnon muutoksen lisäksi rasittavat saamelaiskulttuuria.

Saamelaisten perinteinen tieto voi olla merkityksellistä kehitettäessä ja arvioitaessa sopeutumistoinimia. Ilmastonmuutoksen kokeminen ulottuu jo nyt saamelaisyhteisöihin aina yksilötasolle saakka, ja ilmastonmuutoksella voi olla haitallisia vaikutuksia terveydellisesti ja sosiaalisesti. Tämänhetkinen ymmärrys asiasta on pinnallista ja muutoksen nopeus huomioon ottaen tiedon tarve on akuutti. Samat ongelmanasettelut ovat sirkumpolaarisia ja koskettavat kaikkia pohjoisia alkuperäiskansoja.

Hankkeessa tulee tehdä kooste siitä, mitä aihepiiristä nyt tiedetään laatimalla katsaus kansainväliseen tutkimukseen ja kehittämispolitiikkaan ja tunnistaa keskeiset syvällisempää tutkimusta edellyttävät aihepiirit. Lisäksi tulee saattaa nykytiedon perusteella olevat näkökohdat yleiseen tietoisuuteen ja osaksi ilmastonmuutokseen sopeutumisen kansallisia konsepteja. Hankkeessa tulee toimia vahvasti poikkitieteellisesti ja yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden, arktisen neuvoston ja Saamelaiskäräjien kanssa sekä muodostaa kansalliset ja kansainväliset yhteistyöverkostot jatkotyön vahvistamiseksi.

Hankkeessa tulee huomioida vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaate.

Lisätietoja:

- Free Prior and Informed Consent – [An Indigenous Peoples' right and a good practice for local communities](#) – FAO
- CBD/COP/DEC/XIII/18,17 December 2016 [XIII/18](#). Article 8(j) and related provisions, mo'otz kuxtal voluntary guidelines.

#### Tutkimuskysymykset:

- Millaisia muutoksia saamelaisten kotiseutualueen luonnossa tapahtuu ilmastonmuutoksen seurauksena ja minkälaisia yhteisvaikutuksia niillä on muiden ympäristöön kohdistuvien paineiden kanssa?
- Miten edellä mainitut muutokset heijastuvat saamelaiskulttuuriin elinkeinojen, kulttuuristen ilmaisujen, ja luontoympäristön henkisten ja perinnetietoa kantavien merkitysten tasolla?

- Miten muutokset voivat heijastua perinteisen tiedon säilymiseen, kehitykseen ja käytettävyyteen?
- Millaisia uhkia sopeutumistoimista voi olla ottaen huomioon myös, että osa sopeutumistoimista voi olla luonteeltaan luonnonvarojen käyttöä lisäävää pikemmin kuin säästävää?
- Miten saamelaisyhteisöissä ja yksilötasolla tosiasiallisesti on koettu ilmaston muuttuminen ja onko siitä seurannut jo todennettavissa olevia haitallisia terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia?
- Onko saamelaisten kotiseutualueella tehdyillä havainnoilla merkittäviä yhtäläisyyksiä pohjoisten alkuperäiskansojen alueilta saatujen tutkimukseen perustuvien tietojen kanssa?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Valtioneuvoston strategioita:

Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 20.12.2012

Suomen arktinen strategia 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.8.2013

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumisstrategia 2022. Valtioneuvoston periaatepäätös 20.11.2014

Aiheeseen liittyvää aiempaa tutkimusta:

[Suojelualueverkosto muuttuvassa ilmastossa \(SUMI\)](#)

[Adapting to the effects of climate change on Inuit health](#), 2014

[Climate change and Indigenous peoples in the United States](#), 2016

[Climate change and mental health: an exploratory case study from Rigolet, Nunatsiavut, Canada](#), 2013

[Indigenous frameworks for observing and responding to climate change in Alaska](#), 2013

[Examining relationships between climate change and mental health in the Circumpolar North](#), 2015

[Framing climate change and indigenous peoples](#)

Intermediaries of urgency, spirituality and de-nationalization, 2013

[Climate change and indigenous peoples: The search for legal remedies](#), 2013

[Bridging indigenous and scientific knowledge](#), 2016

**Raportointi:**

Loppuraportin tiivistelmästä tuotetaan soveltuvin osin ympäristöministeriössä saamenkielinen ai-neisto.

## 2.4 Päästövähennystoimien kustannustehokkuuden arviointi

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €**

**Aikajänne: 2/2019–10/2019**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

[Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman \(Kaisu\)](#) toimeenpano on alkanut vuonna 2018. Suunnitelmassa on tunnistettu merkittävä määrä kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskohteita taakanjakosektorilla ja linjattu toimia vuodelle 2030 asetettujen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi.

Keskeisenä periaatteena keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman päästövähennystoimista linjattaessa on ollut se, että valitut toimet olisivat kustannustehokkaita. Kustannustehokas päästövähennysinstrumentti on sellainen, jonka avulla asetettu päästövähennystavoite saavutetaan mahdollisimman matalin kustannuksin. Tämän periaatteen mukaisesti keskipitkän aikavälin suunnitelmassa toteutettavaksi on pyritty löytämään ensisijaisesti toimia, joiden avulla arvioidaan saavutettavan suuria päästövähennyksiä mahdollisimman pienin kustannuksin.

Sekä nykyisten että suunniteltujen toimenpiteiden kustannustehokkuutta koskeva tietopohja on osittain puutteellinen. Arvioihin päästövähennystoimien kustannustehokkuudesta liittyy monenlaista ja joiltakin osin huomattavaakin epävarmuutta. Aiheesta on tehty jonkin verran aikaisempaa tutkimusta ja joidenkin sektoreiden ja päästövähennystoimien osalta käytössä on karkeita arvioita toimenpiteiden kustannuksista. Lisäksi Ilmastopaneeli on kehittänyt menetelmäkehikon keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden kustannustehokkuuden arvioimiseksi sekä pohtinut kustannustehokkuusarvioihin liittyviä tietotarpeita. On kuitenkin selvää, että tietopohjan vahvistaminen ja toimien yhteismitallisen vertailun kehittäminen ovat tarpeen, jotta ilmastopolitiikan tavoitteiden kustannustehokas saavuttaminen voidaan varmistaa.

Päästövähennystoimien kustannustehokkuuden arviointiin liittyvä tietotarve koskee erityisesti taakanjakosektoreita, joilla ei ole tällä hetkellä yhtenäistä päästöjen hinnoittelumekanismia päästökaupan tavoin. Taakanjakosektorin toimenpiteiden vaikutukset muille sektoreille (päästökauppa ja LU-LUCF) tulee myös ottaa johdonmukaisesti huomioon kustannustehokkuuteen liittyvissä arvioissa. Kasvihuonekaasupäästövähennemien lisäksi ilmastotoimenpiteillä voi myös olla muita positiivisia (tai negatiivisia) vaikutuksia ympäristöön tai yhteiskuntaan. Myös nämä muut vaikutukset on syytä huomioida.

Kustannustehokkuuden tarkastelu edellyttää myös tutkimusmenetelmien ja käsitteiden selkeyttämistä. Kustannustehokkuuden mittaamisessa tarvitaan johdonmukaisuutta muun muassa siinä, mitä kustannuksia otetaan huomioon, miten eri tahoihin kohdistuvat kustannukset huomioidaan ja miten vältetty päästö lasketaan. Kustannus- ja päästövähennemääräarviointiin liittyvät epävarmuudet on myös nostettava esiin systemaattisesti.

Hankkeen tarkoituksena on myös tuottaa arvioita joidenkin keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toimenpiteiden kustannustehokkuudesta. Tällaisia voisivat olla öljylämmityksestä luopuminen sekä esimerkkitoimet maataloussektorilta sekä liikennesektorilta. Tarkasteltavat toimet täsmennetään työn kuluessa.

### **Tutkimuskysymykset:**

- Miten kustannustehokkuutta on Suomessa eri sektoreilla arvioitu? Kysymystä tarkastellaan kirjallisuuskatsauksen kautta.
- Millaisia menetelmiä ja käsitteitä kustannustehokkuuden määrittelyyn käytetään ja miten näitä voitaisiin selkeyttää? Millaisia käytäntöjä on muissa EU-maissa (esimerkiksi Saksa, Iso-Britannia, Ruotsi)? Kysymyksiä tarkastellaan kirjallisuuskatsauksen kautta.
- Miten ilmastopolitiikan toimien kustannustehokkuus voidaan määritellä ja miten sitä voidaan mitata? Miten erilaisten toimien kustannukset kohdistuvat eri toimijoille? Miten eri sektoreiden kustannuksia voidaan vertailla keskenään? Miten vältetty päästömäärä tulisi laskea? Millaisia hyviä käytäntöjä ilmastotoimien kustannustehokkuuden arvioimiseksi muualla käytetään? Tarkastelussa hyödynnetään edellisten kohtien kirjallisuuskatsauksia.
- Kuinka kustannustehokkuuden arvioinnissa otetaan huomioon epävarmuustekijät? Mitä muita kustannuksia kuin suoria kustannuksia toimista syntyy? Miten muita kuin kasvihuonekaasupäästövähennysvaikutuksia (sekä positiiviset että negatiiviset) tulisi arvottaa? Miten kustannustehokkuuden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon päällekkäiset ohjaukeinit sekä samanaikaisten tavoitteiden vaikutus kustannuksiin ja muihin kuin päästövähennyshyötyihin?
- Mikä on eräiden valikoitujen päästövähennystoimien kustannustehokkuus? Tarkasteltavat toimet täsmennetään työn aikana. Tässä yhteydessä keskustellaan laskelmiin liittyvistä menetelmäkysymyksistä, mukaan lukien edellisessä kohdassa esiin nostetut asiat. Lisäksi tarkastellaan sitä, mikä on viestinnän merkitys osana toimien kohdentamista ja kustannustehokkuutta.
- Miten kustannustehokkuuden arviointia Suomessa voitaisiin kehittää? Mitä muualla käytettäviä menetelmiä voitaisiin hyödyntää ja soveltaa? Mitä jo olemassa olevaa tietoa voitaisiin hyödyntää paremmin kustannustehokkuuden arvioinnissa ja miten?

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hallitusohjelma/Kärkihanke 4. Biotalous ja puhtaat ratkaisut. Selvitys tukee keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma toimeenpanoa. Se liittyy myös EU:n taakanjakoasetuksen toimeenpanoon Suomessa.

[Kohti ilmastoviisasta arkea - keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma vuoteen 2030](#)

### **Raportointi:**

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti sekä policy brief -artikkeli sekä suomeksi että englanniksi. Raportoinnin odotetaan palvelevan sekä kustannustehokkuusarvioinnin kehittäjiä että päätöksentekijöitä. Väliraportointi tapahtuu ohjausryhmässä.

## 2.5 Ympäristörikoksilla saatujen taloudellisten hyötyjen tilannekuva

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–10/2020**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Laajalla viranomaisyhteistyöllä valmistellut ympäristörikostorjunnan strategia ja toimenpideohjelma valmistuivat vuonna 2015. Jo ensimmäisessä toimenpideohjelmassa tunnistettiin tarve selvittää ympäristörikoksilla yhteiskunnalle aiheutettujen taloudellisten vahinkojen suuruusluokka ja mahdollisuudet palauttaa tuloksekkaalla ympäristörikosten ennaltaehkäisemisellä ja rikosten selvittämisellä yhteiskunnalta säästyneitä varoja ympäristörikostorjuntatyön kehittämiseen. Ympäristörikostorjunnan toimenpideohjelmaa on päivitetty kahden vuoden välein ja aihe on edelleen erittäin ajankohtainen. Ympäristörikollisuutta ilmiönä ja ympäristörikosten määrää on seurattu suunnitelmallisesti vuodesta 1997 alkaen ja seurannasta laaditaan vuosittainen raportti. Ympäristörikostilastot eivät kuitenkaan heijasta täysin ympäristörikollisuuden todellista tilaa, koska ympäristörikollisuus on suurelta osin piilorikollisuutta eikä todennäköisesti tule täysin viranomaisten tietoon. Ympäristörikosten taustalla on usein tekijän tavoittelema taloudellisen hyödyn saaminen, muun muassa säästyneinä kustannuksina. Lainvastainen toiminta yritystoiminnassa saattaa lisäksi vääristää kilpailutilannetta yhteiskunnan ja ympäristön kustannuksella.

Ympäristörikollisuuden torjunta liittyy usean ministeriön (YM, SM, OM, VM) toimialaan. Viranomaisyhteistyön piirissä ovat ympäristölainsäädännön valvonnasta vastaavat viranomaiset eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kunnan ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaiset, esitutkintaviranomaiset sekä syyteharkinnasta ja syyttämisestä vastaava syyttäjälaitos. Tullilla on keskeinen rooli rajat ylittävän ympäristörikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa. Vastaavasti Rajavartiolaitoksella on merkittävä rooli merellisen ympäristörikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa sekä merellisen ympäristön suojelussa.

Selvityksessä muodostettavaa tilannekuvaa hyödynnetään lainsäädännön muutostarpeiden arvioinnissa ja voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanon tehostamisessa useilla hallinnonaloilla.

Tiivistyneen kansallisen viranomaisyhteistyön lisäksi ympäristörikostorjunta on viime vuosina noussut myös kansainvälisessä rikostorjunnassa kehittämisen kohteeksi. Tietopohjan vahvistaminen vastaa myös kansainvälisessä yhteistyössä nouseviin tietotarpeisiin. Kansainvälisessä yhteistyössä esiin ovat nousseet myös nimenomaisesti mahdollisuudet palauttaa ympäristörikoksilla yhteiskunnalle aiheutuneita kustannuksia kansalliseen torjuntatyöhön.

Ympäristörikosten taloudellista merkitystä arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että lainvastaisesta toimesta voi rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi seurata hallinto-oikeudellinen vastuu saattaa ympäristö tekoa edeltävään tilaan sekä korvata teosta mahdollisesti aiheutuvat siviilioikeudelliset vahingot. Nämä vastuut saattavat nousta taloudellisesti merkittäviksikin. Siviilioikeudellisten korvausvastuiden suhde konfiskaatioon on järjestetty laintasoisella säännöksellä, mutta suhde hallinto-oikeudelliseen ennallistamisvastuuseen on jäänyt vähäiselle huomiolle. Erilaisten seuraamusten keskinäisen suhteen tarkastelu saattaa jatkossa osoittautua entistä tarpeellisemmaksi, jos erilaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalaa laajennetaan.

### **Tutkimuskysymykset:**

- Kuinka suurta taloudellista hyötyä ympäristörikoksilla on keskimäärin tavoiteltu ja saavutettu, ja mihin tahoihin rikosten taloudelliset vahingot tai haitat kohdistuvat? Kysymystä on selvitettävä poliisin tietoon tulleiden ja tuomioistuimessa käsiteltyjen ympäristörikosten pohjalta.
- Voidaanko ympäristörikoksilla saatua taloudellista hyötyä palauttaa ympäristörikosten torjuntatyön resurssointiin ja mitkä olisivat mahdollisia ja toimivia tapoja siihen?
- Onko ympäristörikoksista seuraavien rikosoikeudellisten ja hallinto-oikeudellisten vastuiden keskinäinen suhde riittävästi säädelty kansallisesti. Missä ovat suurimmat muutostarpeet, jos sääntelyä on tarpeen selkiyttää? Hankkeessa on myös selvitettävä, mikä on edellä mainittujen vastuulajien toteuttamisen yhteiskunnallinen merkitys.
- Mitä ovat ne toimija- ja toimintatyytit, joihin taloudellisen hyödyn tavoittelu ympäristörikoksissa tyypillisesti liittyy?
- Voidaanko piiloon jäävän ympäristörikollisuuden määrää, luonnetta, syitä sekä vahinkoja ja haittoja arvioida ja miltä tilannekuva tältä osin näyttää?
- Mikä on edellä esitetyistä kysymyksistä ja niihin tehdyistä selvityksistä ja arvioista muodostuva kokonaiskuva ympäristörikoksilla saatujen taloudellisten hyötyjen tilanteesta ottaen huomioon ympäristörikosten määrä ja kehitys?

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hankkeella toimeenpannaan [ympäristörikostorjunnan strategiaa](#) (2015) ja [toimenpideohjelmaa vuosille 2017-2018](#).

Hankkeella on lisäksi liityntäpintaa [valtioneuvoston periaatepäätökseen kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016-2020](#) ja [toimenpideohjelmaan vuosille 2016-2020](#). Näiden lisäksi selvityksessä on huomioitava muut aihepiiriä sivuavat selvitykset.

### **Raportointi:**

Hankkeella tuotetaan ympäristörikostorjunnan strategian toimeenpanoa tukevaa tietoa, lainsäädännön muutostarpeiden arviointia tukevaa tietoa ja viranomaisten käytännön työn suunnittelua tukevaa tietoa.

Isoimmista tutkimuskysymyksistä voidaan laatia erilliset väliraportit. Hankkeen loppuraportissa väliraporttien tulokset tulee yhdistää selkeäksi kokonaisuudeksi, josta muodostuu tilannekuvakokonaisuuksia ja siihen sisältyvät suositellut toimenpiteet ympäristörikostorjunnan tuloksettaammaksi toteuttamiseksi.

Raportti laaditaan suomenkielisenä, ja sen tulee sisältää tiivistelmä ruotsiksi ja englanniksi.

## 2.6 Uusiutuvan energian direktiivi (RED II) – Sähkön omatuotanto, energiayhteisöt ja lupamenettelyt sekä alkuperätakuujärjestelmän laajentaminen

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 € - Osio A: 150 000 €; Osio B: 50 000 €**  
**Aikajänne: 02/2019–11/2019**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Euroopan komissio antoi 30.11.2016 direktiiviehdotuksen uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (2016/0382 (COD)) osana niin sanottua puhtaan energian talvipakettia. Ehdotuksen tavoitteena on luoda kehikko uusiutuvan energian edistämiseksi vuoteen 2030. EU:n jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista koostuva Coreper-komitea hyväksyi 27.6.2018 komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston trilogi-neuvotteluissa saavutetun epävirallisen sovun uusiutuvan energian direktiiviehdotuksesta (ns. RED II). Sen lopullinen hyväksyntä kuitenkin edellyttää, että Euroopan parlamentti hyväksyy direktiiviesityksen trilogi-neuvotteluissa sovitussa muodossa. Direktiiviehdotuksessa säädetään mm. uusiutuvan sähkön tukijärjestelmien avaamisesta, omaan käyttöön uusiutuvaa sähköä tuottavien kuluttajien oikeuksista ja kohtelusta, uusiutuvia energialähteitä käyttävien tuotantolaitosten lupamenettelyistä, uusiutuvilla energialähteillä tuotetun lämmön ja jäähdytyksen lisäämistavoitteista, alkuperätakuista, biopolttoaineiden ja muun uusiutuvan energian käytöstä liikenteessä sekä biopolttoaineiden, bionesteiden ja kiinteän biomassan kestävydestä. Direktiivin toimeenpanto tulee edellyttämään laajasti toimenpiteitä ja lainsäädäntöä usean ministeriön hallinnonalalla. Sähkön pientuotantoa ja asiakkaiden oikeuksia käsitellään myös puhtaan energian paketin sähkömarkkinaehdotuksissa.

Tämän selvityshankkeen tarkoituksena on selvittää direktiiviehdotuksen edellyttämiä muutoksia liittyen sähkön omatuotantoon ja energiayhteisöihin sekä tarkastella energiahankkeiden lupamenettelyihin liittyviä kysymyksiä. Lisäksi tarkoituksena on selvittää alkuperätakuiden laajentamista kaasuun.

Selvityksessä on kaksi osaa:

- a) sähkön omatuotantoa, energiayhteisöjä ja lupamenettelyitä koskeva osa
- b) alkuperätakuujärjestelmän laajennusta koskeva osa

Tarjouksen voi jättää vain yhdestä tai molemmista osioista. Jätettäessä tarjous molemmista osioista, tulee näistä jättää erilliset tarjoukset. Määräraha jaetaan osien a ja b kesken siten, että osioon A voidaan käyttää enintään 150 000 ja osioon B enintään 50 000 euroa.

### OSIO A: Sähkön omatuotanto, energiayhteisöt ja lupamenettelyt

Suomessa pientuotantoa on edistetty muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön ns. Pientuotantotyöryhmän ([Työ- ja elinkeinoministeriö 2014](#)) sekä [Älyverkkotyöryhmän](#) puitteissa. Selvityksiä on tehty muun muassa [Finsolar-hankkeessa](#) sekä [Smart Energy Transition -hankkeessa](#). Lisäksi Gaia Consulting Oy ([2014](#)) on selvittänyt pientuotannon taloudellisuutta ja Pöyry Management Consulting Oy ([2017](#)) hajautetun energiantuotannon potentiaalia ja kannattavuutta. Aiheita on sivuttu myös useissa muissa selvityksissä ja opinnäytetöissä.

Tämän selvityshankkeen tarkoituksena on tarkastella direktiiviehdotuksen vaatimuksia liittyen laajasti sähkön omatuotantoon, energiayhteisöihin, lupamenettelyihin ja näihin liittyviin teemoihin.



Olenaisimpana asiana on selvittää, millaisia edellä mainittuihin teemoihin liittyviä esteitä tai hidasteita Suomessa edelleen on ja millaisilla keinoilla sähkön pientuotantoa ja energiayhteisöjä voitaisiin edistää. Selvityksessä tulee huomioida myös maatilat sähkön ja biokaasun tuottajina ja osana energiayhteisöjä. Työ- ja elinkeinoministeriön älyverkkotyöryhmä on selvittänyt eri vaihtoehtoja energiayhteisöjen toteuttamiseksi. Työryhmän ehdotuksilla pyritään edistämään kiinteistön sisällä toimivia energiayhteisöjä (esim. kerrostalot), kiinteistön rajat ylittäviä energiayhteisöjä sekä hajautettuja energiayhteisöjä. Etenkin kiinteistön sisäisiä energiayhteisöjä on tutkittu paljon ja tästä on käynnissä myös paljon erilaisia kokeiluja. Olenaisena haasteena on pidetty sähkön jakamistapaa, mittaamista ja laskuttamista yhteisön jäsenten kesken sekä yleisesti taloyhtiöiden päätöksentekoon liittyviä asioita. Kiinteistön rajat ylittävissä energiayhteisöissä haasteeksi muodostuu sähköturvallisuuden varmistaminen. Sähkön omatuotanto, energiayhteisöt ja lupamenettelyt linkittyvät usean ministeriön hallinnonalaan. Siten selvityksessä saatavat tulokset palvelisivat laaja-alaisesti eri ministeriöiden tarpeita, erityisesti tulevia toimenpiteitä direktiivin toimeenpanoon liittyen.

Lisäksi tarkoituksena on kartoittaa, millaisia lupia erilaiset uusiutuvan energian hankkeet tarvitsevat sekä selvittää näiden lupaprosessien toimivuutta hakijoiden kannalta. Ympäristömenettelyiden sujuvoittamista on selvitetty ([Ympäristöministeriö 2015](#)), lupamenettelyitä yleisesti pyritty helpottamaan ja kansallisesti on meneillään myös yhden luukun -lainsäädäntöhanke (ks. taustaselvitys: [Belinskij ym. 2016](#)). Lisäksi selvitysmies on selvittänyt erityisesti tuulivoima-rakentamisen esteitä ([Tarasti 2012](#)), ja aiheesta on tehty myös erillinen tuulivoimarakentamisen opas ([Ympäristöministeriö 2016](#)). Uusiutuviin energialähteisiin perustuvien tuotantolaitosten lupamenettelyt ovat usein kuitenkin hankalia hankkeiden monimutkaisuudesta johtuen, ja toimijoilla on vaikeuksia hahmottaa, mitä lupia eri hankkeisiin vaaditaan sekä mitä taustaselvityksiä nämä luvat vaativat. Direktiivi velvoittaa uusiutuvan energian hankkeille alle kahden vuoden lupakäsittelyaikoja. Näin ollen on tarpeen tutkia, kuinka pitkiä uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyt nykyisin tyypillisesti ovat ja mitkä ovat viivästysten oleellimmat syyt. Direktiivissä edellytetään myös nopeampaa lupamenettelyä ns. repowering-hankkeille. Näillä tarkoitetaan sellaisia investointeja, joilla korvataan vanha laitos. Siten on syytä selvittää, millaisia tällaiset hankkeet tyypillisesti voisivat olla ja millaisia lupamenettelyitä niihin sovelletaan.

Selvitys voi tukeutua osin jo aikaisempiin selvityksiin ja tutkimuksiin. Osa kysymyksistä vaatii kuitenkin uutta kvantitatiivista ja/tai kvalitatiivista tutkimusta. Selvityksessä saatavia tuloksia hyödynnetään edellä kuvattujen esteiden poistamisessa sekä omatuotannon ja energiayhteisöjen edistämässä ja mahdollistavan viitekehäyksen luomisessa. Lisäksi tuloksia hyödynnettäisiin direktiivin edellyttämän luvitusprosessin yhteyspisteen määrittämisessä ja luvitukseen liittyvän oppaan tekemisessä sekä viranomaisprosessien sujuvoittamisessa. Selvityksestä saatavia tuloksia hyödynnetään myös muutoin direktiivin kansallisessa toimeenpanossa.

### Tutkimuskysymykset:

- Millaisia hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä esteitä, syrjiviä menettelyitä tai kohtuuttomia prosesseja tai maksuja liittyy sähkön omatuotannon sekä energiayhteisöjen yleistymiseen Suomessa? Millaisia ongelmia liittyy rahoituksen saatavuuteen?
- Millaisin keinoin näitä esteitä voidaan purkaa? Millaisia taloudellisia ja ei-taloudellisia kannusteita voidaan käyttää sähkön omatuotannon ja energiayhteisöjen lisäämiseksi? Miten varmistetaan, että omatuotantoyksiköt ja energiayhteisöt osallistuvat yhteisiin maksuihin tasapainoisesti ja että sähköturvallisuus säilyy hyvällä tasolla energiayhteisöissä?
- Millainen potentiaali energiayhteisöihin liittyy Suomessa?
- Mikä on aggregaattoreiden rooli pientuotannossa ja energiayhteisöissä?



- Millaista tietoa hankekehittäjät ja paikallisviranomaiset tarvitsevat yhteisöjen perustamiseen ja rahoituksen järjestämiseen?
- Minkälaisia erityispiirteitä liittyy kerrostaloihin, vuokralla asuviin, matalan tulotason ja haavoittuviin kotitalouksiin sekä maataloihin? Miten nämä voidaan huomioida sähkön omatuotannon ja energiayhteisöjen kehittämisessä?
- Millaisia hallinnollisia esteitä liittyy pitkäaikaisten uusiutuvan energian toimitussopimusten (ns. PPA-sopimukset) yleistymiselle?
- Minkälaisia ovat uusiutuvan energian laitosten lupaprosessit sekä tarvittavat luvat ja selvitykset? Ovatko nykyiset lupamenettelyt kohtuullisia ja noudattaako sääntely ”energiatehokkuus ensin” -periaatetta? Miten tämä periaate voidaan paremmin huomioida?
- Ovatko lupia ja muita hallinnollisia prosesseja koskevat säännöt läpinäkyviä, oikeudenmukaisia sekä syrjimättömiä ja ottavatko ne huomioon eri uusiutuvan energian teknologian erityispiirteet?
- Kuinka pitkiä uusiutuvan energian laitosten lupamenettelyt ovat? Minkälaisia syitä lupamenettelyiden viivästymiselle on (uusilla laitoksilla yli 2 vuotta, repowering-hankkeilla yli 1 vuoden)?
- Millaisia ovat uusiutuvan energian ns. repowering-hankkeet ja miten vanhan laitoksen korvaaminen yleensä tapahtuu? Millaisissa poikkeustilanteissa lupaprosessille asetetun määräajan pidentäminen vuodella on perusteltua?
- Kuinka paljon eri tyyppisiä uusiutuvan energian laitoksia on luvitettu vuosien 2015-2017 aikana? Kuinka suuria laitokset ovat teholtaan olleet?

#### **OSIO B: Alkuperätakuujärjestelmän laajennus**

Nykyisen alkuperätakuujärjestelmän avulla varmennetaan, että kuluttajille uusiutuvana energiana myyty sähkö on tuotettu uusiutuvilla energialähteillä. Sähkön alkuperätakuiden tarkoituksena on parantaa kuluttajien mahdollisuuksia tehdä valintoja käyttämänsä sähkön tuotantotavasta. Suomessa voimassa oleva laki sähkön alkuperän varmentamisesta (11/2003) koskee alkuperätakuuta uusiutuvista energialähteistä ja tehokkaalla yhteistuotannolla tuotetulle sähkölle.

Uusiutuvan energian direktiiviehdotuksen mukaan alkuperätakuuta tulee myöntää uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön lisäksi uusiutuvista energialähteistä tuotetulle kaasulle sekä lämmölle ja jäähdytykselle. Kaasu on näistä erityisen hankala alkuperätakuukohde sen erilaisista käyttö- ja toimitustavoista johtuen. Kaasu itsessään ei usein ole loppukäyttöä, vaan se voi ohjautua uusiutuvan sähkön tai lämmön keskitettyyn tuotantoon tai vaihtoehtoisesti liikenteen polttoaineeksi. Käyttökohde vaikuttaa myös kaasun verotukseen. Rajat ylittävien siirtoyhteyksien vuoksi sitä ei tule myöskään laskea usean maan uusiutuvan tuotannoksi. Siten selvityksessä keskityttäisiin kaasun alkuperän varmentamiseen liittyviin haasteisiin.

Selvityksessä tulisi tutkia alkuperätakuiden laajentamista kaasulle sekä selvittää, mitä erityispiirteitä siinä tulee ottaa huomioon. Lisäksi tulisi huomioida, minkälaisia vaikutuksia kaasun alkuperän varmentaminen aiheuttaa kaasuntuotantolaitoksiin sekä nykyiseen sähkön alkuperätakuujärjestelmään ja minkälaisia vaikutuksia alkuperätakuujärjestelmällä on olemassa olevien kaasun tukijärjestelmien (sis. verotuet) sekä kestävyuden osoittamiseen tarkoitettujen kestävyysjärjestelmien toteutustapaan. Selvityksen avulla tulisi löytää vastaus siihen, voidaanko nykyistä alkuperätakuujärjestelmää laajentaa koskemaan myös kaasua. Lisäksi selvityksessä on tarpeen tehdä maavertailu kaasun alkuperätakuujärjestelmän toteuttamisesta sellaisista maista, joissa on jo käytössä kaasun alkuperätakuujärjestelmiä.

Selvityksen avulla pyritään ratkaisemaan, kuinka laajennettava alkuperätakuujärjestelmä voitaisiin pitää luotettavana, mutta samalla mahdollisimman selkeänä, yksinkertaisena ja kuluttajaa palvelevana siten, että direktiivin mukaiset ehdot täyttyvät. Kaasun alkuperätakuuasias liittyy usean ministeriön hallinnonalaan. Sillä on vähintään välillisiä vaikutuksia muun muassa verotukseen sekä kestävyyskriteereihin, ja siten selvityksessä saatavia tietoja voidaan hyödyntää laajasti valtioneuvostossa. Lisäksi selvityksessä syntyvä tieto helpottaa toimeenpanoon liittyvää koordinoitua.

### **Tutkimuskysymykset:**

- Miten biokaasun tuotantolaitosten ja tuotantomäärien varmentaminen voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaasti ja riittävän luotettavasti?
- Miten kaasun tasealue ja markkina-alue voidaan määritellä siten, että myös pienen mittakaavan biokaasutuotannon erityispiirteet tulee huomioitua?
- Kuinka välttää mahdollinen uusiutuvan energian kaksoislaskenta kaasun eri käyttötavoista johtuen? Kuinka varmennetaan valtioiden rajat ylittävät kaasuvirrat? Millaisia luotettavia mahdollisuuksia on kaasun alkuperätakuiden siirrolle EU:n jäsenmaiden välillä?
- Voidaanko kaasun alkuperätakuujärjestelmää hyödyntää verojärjestelmässä?
- Millä tavalla kaasun alkuperätakuujärjestelmä ja olemassa olevat tukijärjestelmät linkittyvät toisiinsa ja vaikuttaako se nykyisiin tukijärjestelmiin?
- Millä tavalla kaasun alkuperätakuujärjestelmä ja kestävyysjärjestelmät linkittyvät toisiinsa ja mitä mahdollisia vaikutuksia tällä on?
- Millaisia erityispiirteitä liittyy kaasuverkon ulkopuolella tuotettuun biokaasuun ja miten sen huomioiminen vaikuttaa alkuperätakuujärjestelmän toimintaan?
- Kun otetaan huomioon yhtäältä alkuperätakuujärjestelmän tavoitteet ja toisaalta sen aiheuttama hallinnollinen taakka toimijoille, tulisiko kaasun tuotantolaitoksen alkuperätakuujärjestelmään rekisteröimiselle asettaa (tuotannon) kokoraja?
- Millaisia kaasun alkuperän varmentamiseen liittyviä järjestelmiä on toteutettu Suomessa ja muissa Euroopan maissa?

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Selvitys liittyy hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan kohtaan ”Hiilettömään, puhtaaseen ja uusiutuvaan energiaan kustannustehokkaasti” sekä kansallista energia- ja ilmastostrategiaa vuoteen 2030 koskevan valtioneuvoston selonteon (2016) linjauksiin. Selvityksellä on myös yhtymäkohtia keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan (2017).

Selvitys liittyy uusiutuvan energian direktiivin (ns. RED II) toimeenpanoon. Direktiivin lopullisen version odotetaan valmistuvan marraskuussa 2018. [Luonnosversio](#) on haettavissa Euroopan parlamentin sivuilta.

#### Muu selvitys- ja tutkimustoiminta:

Belinskij, A., ym. (2016) [Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016. Kesäkuu 2016.

Gaia Consulting Oy (2014) [Sähkön pientuotannon kilpailukyvyyn ja kokonaistaloudellisten hyötyjen analyysi](#). Loppuraportti 3.10.2014.

Pöyry Management Consulting Oy (2017) [Hajautetun uusiutuvan energiantuotannon potentiaali, kannattavuus ja tulevaisuuden näkymät Suomessa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2017.

Tarasti, L. (2012) [Tuulivoimaa edistämään. Lauri Tarastin selvitys 13.4.2012](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 21/2012. Huhtikuu 2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014) [Pienimuotoisen energiantuotannon edistämistyöryhmän loppuraportti](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 55/2014. 5.12.2014

Ympäristöministeriö (2016) [Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Päivitys 2016](#). Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016. Ympäristöministeriö, Helsinki.

Ympäristöministeriö (2015) [Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista](#). Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015.

**Raportointi:**

Hankkeen loppuraportti tehdään suomeksi. Tiivistelmä keskeisistä havainnoista ja toimenpide-ehdotuksista englanniksi ja ruotsiksi.

## 2.7 Kansallisesti haitallisten vieraslajien kustannustehokkain torjunta

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–06/2020**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hankkeessa tuotetaan tietoa kansallisen vieraslajilainsäädännön toimeenpanon ohjaamiseksi. Hankkeessa selvitetään kansallisen vieraslajiluettelon (valtionneuvoston asetus, päivitetty asetus voimaan 1.1.2019) lajien levinneisyyttä, riskejä ja kustannustehokkaimpia torjunta-alueita ja -toimenpiteitä Suomessa sekä tuotetaan poikkihallinnollisesti tärkeää uutta tietoa ja osaamista lainsäädännön toimeenpanon ja päätöksenteon tueksi kolmen eri ministeriön (MMM, LVM, YM) vastuualueella. Tuotettu tieto muodostaa suunnitelmapohjan toiminnalle, josta tehdään maa- metsätalousministeriön päätös. Hankkeen tarkoituksena on ohjata kansallisen vieraslajiluettelon mukaisten haitallisimpien vieraslajien torjuntaa koko yhteiskunnan kannalta kustannustehokkaimpaan suuntaan. Tietoa käytetään kansallisen toiminnan ohjaamisen lisäksi raportoituessa EU:lle säännöllisin väliajoin. Selvityksen välitietoja tarvitaan EU:lle tehtävää raportointia varten jo vuoden 2019 kesäkuussa.

Vuoden 2015 alusta voimaan tullut EU:n vieraslajiasetus ([EU N:o 1143/2014](#)) edellyttää, että kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä tehokkaita hallintatoimenpiteitä haitallisten vieraslajien hävittämiseksi tai niiden leviämisen rajoittamiseksi. Toimenpiteiden tulee perustua kustannushyötyanalyysiin, ja ne on asetettava tärkeysjärjestykseen riskinarvioinnin ja kustannustehokkuuden perusteella. EU:n vieraslajiasetus edellyttää lisäksi vieraslajien leviämistä koskevan toimintasuunnitelman laatimista kaikista listatuista vieraslajeista. Myös kansallisen vieraslajilain ([1709/2015](#)) toimeenpano edellyttää näiden selvityksien ja suunnitelmien tekemistä.

Hanke on laajasti poikkihallinnollinen. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa maa- ja metsätalouden, riistatalouden sekä kalatalouden sektoreiden vieraslajikysymyksistä, ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala vieraslajikysymyksistä, jotka koskevat väylänpitoa, liikennettä ja kuljetuksia, mukaan lukien merenkulku, rautatiet ja maantiet. Ympäristöministeriölle ja sen hallinnonalalle kuuluvat haitalliset vieraslajit mm. luonnonsuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Hankkeen tulokset tuovat kuitenkin hallinnonalalle ja hallinnolliselle sektorille sekä mm. kunnille ja kaupungeille, yksityiselle sektorille sekä muille vieraslajitoimijoille tiedon niistä ensisijaisista alueista ja kaikkein kustannustehokkaimmista toimenpiteistä, joiden pohjalta lainsäädännön toimeenpano tulee käynnistää. Kansallisten resurssien vähyyden vuoksi tästä kustannustehokkuutta selvittävästä hankkeesta hyötyvät kaikki hallinnonalat sekä kansalliset muut vieraslajitoimijat. Hankkeen tarkoituksena on ohjata kansallisen vieraslajiluettelon mukaisten haitallisimpien vieraslajien torjuntaa koko yhteiskunnan kannalta kustannustehokkaimpaan suuntaan.

Hankkeessa on tarkoitus selvittää päivitetävän (voimassa 1.1.2019 alkaen) valtionneuvoston asetuksen eli kansalliseen vieraslajiluetteluun valittujen haitallisten vieraslajien levinneisyys Suomessa, niiden leviämistä koskevat kustannustehokkaat toimenpiteet lajien hävittämiseksi tai leviämisen rajoittamiseksi. Hankkeessa tulee selvittää, mitkä haitalliset vieraslajit ovat jo laajasti levinneitä ja missä niiden merkittävimmät esiintymät sijaitsevat. Lisäksi selvityksessä tulee ottaa kantaa siihen, mihin lajeihin hallintatoimenpiteitä ensisijaisesti kohdistetaan sekä missä ja miten leviämistä voidaan vaikuttaa. Tämän vuoksi hankkeessa on arvioitava myös lajien haittavaikutukset, lajien edelleen leviämisen riski sekä alustavasti torjuntatoimenpiteiden kustannukset ja hyödyt. Selvitys muodostaa

keskeisen tietoperustan EU:n vieraslajiasetuksessa ja kansallisessa vieraslajilaissa tarkoitetuille vieraslajien hallintatoimenpiteille, vieraslajien seurantajärjestelmälle sekä EU:n vieraslajiasetuksen ja kansallisen lain noudattamisen valvonnalle.

Vieraslajit ovat ihmisen mukana uusiin paikkoihin levinneitä eliölajeja. Uudessa elinympäristössään nämä meillä vieraat lajit voivat muuttaa ympäristöä, vaikeuttaa alkuperäisten lajien selviytymistä, levittää tauteja tai aiheuttaa vahinkoa esimerkiksi viljelykasveille tai metsätaloudelle. Niistä voi aiheutua haittaa myös luonnon virkistyskäytölle sekä kiinteistöjen käytölle ja arvolle. Mm. näistä syistä johtuen tulee haitallisia vieraslajeja torjua. Vieraslajien haittavaikutukset kuten myös torjuntatoimenpiteet jakautuvat edellä kuvatun mukaisesti useille sektoreille ja hallinnonaloille.

### **Tutkimuskysymykset:**

- Mikä on vieraslajeja koskevaan valtioneuvoston asetukseen eli kansalliseen vieraslajiluetteloon (päivitetty asetus voimaan 1.1.2019) valittujen haitallisten vieraslajien levinneisyys Suomessa? Mitkä em. vieraslajit ovat jo laajasti levinneitä ja missä niiden merkittävimmät esiintymät sijaitsevat?
- Mitkä ovat kansalliseen vieraslajiluetteloon valittujen haitallisten vieraslajien leviämistävyylät (tahalliset ja tahattomat)?
- Mitkä ovat em. lajien haittavaikutukset ja lajien edelleen leviämisen riski?
- Mitkä ovat em. lajien torjuntatoimenpiteiden kustannukset ja hyödyt, sekä kustannustehokkaimmat toimenpiteet lajien hävittämiseksi tai leviämisen rajoittamiseksi?
- Mihin em. lajeihin hallintatoimenpiteitä ensisijaisesti kohdistetaan sekä missä ja miten leviämistävyyliin vaikutetaan?
- Mitkä ovat pääasialliset vastuutoimijat ja millä aikataululla em. toimenpiteet tulee toteuttaa?

Hanke tuottaa keskeisen tietoperustan EU:n sekä kansallisen vieraslajilainsäädännön toimeenpanon näkökulmasta. Hankkeessa tuotetaan pohjaesitys vieraslajeja koskevan valtioneuvoston asetuksen (kansallisen vieraslajiluettelon) hallintasuunnitelmaksi, joka saatetaan kansallisesti avoimeen kuulemiseen.

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hanke liittyy biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen strategisen painopistealueen edistämisen kokonaisuuteen. Hankkeessa tehdään merkittävä pohjatyö erityisesti biotaloutta uhkaavien riskien ehkäisemiseksi tulevaisuutta ajatellen: hankkeen avulla voidaan varmistaa, että uusiutuvia luonnonvaroja ja niiden hyödyntämistä heikentävät tai uhkaavat haitalliset vieraslajit voidaan ajoissa ja ennakkoiden torjua tai niiden leviämistä voidaan ratkaisevasti estää merkittävimmillä alueilla ja tehokkaimmilla keinoilla. Haitallisten vieraslajien torjunta- ja hallintatoimet voivat myös olla todellinen biotalouden elinkeinomahdollisuus, jota on jo testattu yrityspuolella.

Hanke liittyy kiinteästi kansalliseen vieraslajilakiin ja EU:n vieraslajiasetukseen, joista lisätietoa on saatavilla alla olevien linkkien kautta. Hanketta tukee vahvasti myös muu vieraslajeja koskeva tieto, jota on saatavilla kansallisesta vieraslajiportaalista sekä MMM:n vieraslajit-sivustolta.

[Luonnos kansalliseksi vieraslajiluetteloksi \(voimaan 1.1.2019\); asetusluonnos päivitetävästä luettelosta](#)

[Luonnos päivitetävää kansallista vieraslajiluetteloa koskevan asetuksen perustelumuioksi](#)

[Kansallinen vieraslajilaki](#)

Kansallinen vieraslajiluettelo, toistaiseksi voimassa oleva: [Valtioneuvoston asetus kansallisesti merkittävistä haitallisista vieraslajeista](#)

EU:n vieraslajiasetus: [ASETUS \(EU\) N:o 1143/2014 haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta](#)

EU:n vieraslajiluettelo: [Euroopan unionin luettelo](#)

[Kansallinen vieraslajiportaali](#)

[MMM:n vieraslajit –sivusto](#)

[EU:n haitallisia vieraslajeja koskeva hallintasuunnitelma](#)

**Raportointi:**

Hankkeen tuloksena selvitysraportti: Ehdotus vieraslajeja koskevan kansallisen asetuksen (vieraslajiluettelo) hallintasuunnitelmaksi, ml. leviämistä koskeva toimintasuunnitelma. Raportti sisältää erityisesti lainsäädännön toimeenpanoa tukevaa tietoa, mukaan lukien tilannekuva-analyysyjä, kustannusanalyysyjä sekä toimintavaihtoehtojen vertailua.

## 2.8 Vanhojen metsäojitusalueiden vesistökuormitus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–10/2019**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallituksen tavoitteena on edistää biotaloutta ja siirtymistä uusiutumattomista polttoaineista kohti uusiutuvia. Metsän käytön lisääntyessä kestävyysvarmistaminen edellyttää luotettavaa tietoa metsistä luonnontilassa ja metsätaloustoimenpiteiden seurauksena vesistöön päätyvästä kuormituksesta sekä siitä, miten kuormitusta sekä siitä aiheutuvia haitallisia seurauksia voidaan vähentää. Biotalousstrategian ja Kansallisen metsästrategian 2025 tavoitteiden tukemisen ohella metsätalouden kuormitustieto on välttämätöntä vesien ja merenhoidon suunnittelussa sekä raportoidessa vesistökuormituksesta EU:n ja Itämeren suojelukomission velvoitteiden mukaisesti.

Luotettava ja yleisesti hyväksytyllä tavalla laskettu tieto metsätaloustoimenpiteiden vesistökuormituksesta ja kuormitukseen vaikuttavista tekijöistä palvelee myös laajasti metsätaloustoimijoita metsäteollisuudesta ja hakkuu- sekä hoitotoimenpiteiden suunnittelijoista metsänomistajiin asti.

Metsätalouden vesistökuormitusta on arvioitu 1970-luvulta lähtien valtakunnallisella ja vesistö- ja valuma-alueitasolla niin sanottuihin ominaiskuormituslukuihin perustuvalla laskentamenetelmällä. Ominaiskuormitusluvut perustuvat tietoihin eri metsätaloustoimenpiteistä aiheutuvista kuormitusarvioista sekä vertailuun luonnontilaisilta alueilta arvioituun kuormitukseen. Valtakunnallinen ja esimerkiksi vesienhoidon suunnittelussa käytetty metsätalouden vesistökuormituksen laskenta sekä vertailu muiden sektoreiden aiheuttamaan vesistökuormitukseen perustuu pitkälti juuri näihin ominaiskuormituslukuihin.

Metsätalouden vesistökuormituksen havainnoinnin kehittyminen, etenkin vuonna 2014 muodostetun seurantaverkon myötä, on mahdollistanut sen, että vesistökuormitusta voidaan arvioida myös suoraan havaintotietojen avulla. Ensimmäiset tällaiset valtakunnalliset seurantaverkon avulla tuotetut arviot kuormituksesta laadittiin vuonna 2017.

Uuden tutkimustiedon ja kahden eri menetelmän myötä on tullut ilmi, että aiemmat arviot ja laskentatavat metsätalouden vesistökuormituksesta eivät välttämättä anna riittävän luotettavaa kuvaa metsätalouden vesistövaikutuksista ja siten metsän käytön lisäämisen kokonaiskestävyydestä. Eriyisesti vanhat metsätalouden ojitusalueet voivat aiheuttaa selvästi suurempaa ja pitkäaikaisempaa vesistökuormitusta kuin tähän mennessä on arvioitu. Lisäksi eri menetelmillä tuotetut kuormitusarviot eroavat suuresti toisistaan.

Vanhojen metsäojitusalueiden vesistökuormitus -hankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, mitä epävarmuuksia aiempiin metsätalouden vesistökuormitusarvioihin liittyy sekä päivittää uuden tiedon perusteella ominaiskuormitusluvut vanhoille metsäojitusalueille ja tarkastella, miten kuormitus muuttuu ojitusiän myötä. Ominaiskuormitusluvut tulee määrittää vesistökuormituksen kannata keksille muuttujille eli kiintoaineelle, kokonaistypelle, kokonaisfosforille ja orgaaniselle hielle ottaen soveltuvin osin huomioon ominaiskuormituslukuihin vaikuttava ajallinen ja paikallinen vaihtelu. Lisäksi hankkeessa lasketaan uuden tiedon pohjalta arviot metsätalouden valtakunnallisesta typpi- ja fosforikuormituksesta.



**Tutkimuskysymykset:**

- Mihin käytössä olevat metsätalouden vesistökuormituksen valtakunnalliset arviointimenetelmät perustuvat ja mitä epävarmuuksia ja eroja niihin liittyy?
- Miten uudet tutkimustulokset vanhoilta metsäojitusalueilta tulevan kuormituksen suuruudesta vaikuttavat käytössä olevien metsätalouden vesistökuormituksen valtakunnallisiin arviointimenetelmiin sekä tuloksiin?
- Miten ajallinen ja paikallinen vaihtelu vaikuttaa ja miten se tulisi ottaa huomioon ominaiskuormitusluvuissa?
- Onko viimeaikaisen tutkimustiedon, seurannan kehittymisen sekä tämän hankkeen tulosten perusteella tarpeen päivittää metsätalouden ominaiskuormituslukuja kiintoaineelle, kokonaistypelle, kokonaisfosforille sekä orgaaniselle hiilelle ja mitkä nämä uudet luvut olisivat?
- Mikä on hankkeen johtopäätöksen myötä metsätaloudesta aiheutuva valtakunnallinen typpi- ja fosforikuorma ja miten se poikkeaa aikaisemmista arvioista?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitteena on täyttää vuoden 2020 ilmastotavoitteet sekä korvata uusiutumaton tuontien energiaa uusiutuvalla kotimaisella energialla. Tavoite edellyttää metsän käytön lisäämistä, mutta samanaikaisesti tulee huolehtia käytön kestävydestä, ympäristön suojelusta ja Itämeren tilasta.

Valtioneuvoston on päätöksessään 3.12.2015 hyväksynyt vesienhoitosuunnitelmat pinta- ja pohjavesien hyvän tilan saavuttamiseksi. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää metsätalouden vesiensuojelutoimia sekä kuormituksen arviointia.

Kansallisen metsästrategian 2025 tavoitteiden saavuttaminen edellyttää metsätalouden vesistökuormituksen seurantaan sekä eri metsätaloustoimenpiteiden ja kuormitusta vähentävien toimenpiteiden vaikutusten tuntemusta.

**Raportointi:**

Hanketta varten perustetaan ohjausryhmä, joka seuraa ja ohjaa hankkeen etenemisestä ja jolle hankkeen tuloksista raportoidaan. Hankeen etenemisestä ja tuloksista laaditaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan mukaiset raportit ja tiedotteet. Tutkimustulokset, kuten päivitettyt ominaiskuormitusluvut sekä arvio metsätalouden valtakunnallisesta typpi- ja fosforikuormituksesta, ovat saatavilla avoimesti hyödynnettävässä muodossa.



## 2.9 Vedenkierrätyksen kannusteet

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–8/2019**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti Suomi pyrkii edelläkävijäksi bio- ja kiertotalouden sekä puhtaan teknologioiden mahdollisuuksien hyödyntämisessä. Sitran vetämässä laajapohjaisessa yhteistyössä valmistui vuonna 2016 kansallinen kiertotalouden tiekartta. Sen tavoitteena on, että Suomi luo kiertotaloudelle kannustavan toimintaympäristön ja vauhdittaa systeemistä muutosta kohti kiertotalousyhteiskuntaa. Kiertotaloutta vauhditetaan mm. kannusteilla, rahoituksella, sektorien välisellä yhteistyöllä, tutkimuksella sekä sääntelyn esteitä purkamisella.

Kiertotaloudesta on jo tehty useita tutkimus- selvitys- ja kokeiluhankkeita. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan hanke kiertotalouden taloudellisista ohjauskeinoista valmistui elokuussa 2018 (ks. [Simons ym. 2018](#)). Vesi ja veden kierto luonnossa sekä ihmistoiminnassa on keskeisessä asemassa kiertotaloudessa ([Suomen ympäristökeskus 2017](#)). Suomi hakeekin kasvua ja hyvinvointia vedestä, vesiosaamisesta ja vesiluonnonvarojen kestävästä hyödyntämisestä ([Maa- ja metsätalousministeriö 2018](#)).

Veden käytössä, puhdistamisessa ja jäteveden hyödyntämisessä on paljon mahdollisuuksia, sillä erityisesti ilmastonmuutoksen, väestönkasvun, kaupungistumisen sekä kasvavan ruuan ja puhtaan veden tarpeen takia uusille ratkaisuille on hyvin suuri kansainvälinen kysyntä, jota ei Suomessa läheskään riittävästi hyödynnetä ([Maa- ja metsätalousministeriö 2016](#)).

Puhtaan vesiteknologian ratkaisuja ovat esimerkiksi ravinteiden ja muiden arvokkaiden aineiden talteenotto sekä energian hyödyntäminen, haitta-aineiden poisto ja veden uudelleenkäyttö. Ratkaisusta on jonkin verran esimerkkejä, mutta ne eivät ole juuri yleistyneet eikä veden kiertotalousmahdollisuuksia ole riittävästi hyödynnetty kansallisesti eikä vesiosaamisen viennissä.

Innovatiivisiin ratkaisuihin perustuvan kannattavan ja vastuullisen sekä kansainvälisesti kilpailukykyisen liiketoiminnan kasvattamiseksi tarvitaan nykyistä kannustavampia ohjauskeinoja. Mahdollisuuksia on vettä käyttävillä, kierrättävillä sekä vesistökuormitusta aiheuttavilla toimialoilla esimerkiksi yhdyskuntien vesihuollossa, metsä-, kemian- ja elintarviketeollisuudessa sekä eri toimialojen välisissä synergisissä ratkaisuisa.

Veden kierrätyksen kannusteet -hankkeen tavoitteena on tunnistaa yhtäältä onnistuneita käytännön esimerkkejä sekä toisaalta lainsäädäntöön perustuvia ja muita mahdollisia esteitä sekä ehdottaa oikeudellisia ja taloudellisia ohjauskeinoja veteen liittyvän kiertotalouden vauhdittamiseksi. Taloudelliset ohjauskeinot voivat liittyä myös veden käytön ja vesipalveluiden maksullisuuteen ja hinnoitteluun, verotukseen sekä hankkeiden vaikutusperusteisuuteen ja uudenlaisiin kumppanuuksiin. Selvityksessä on myös tarpeen ottaa huomioon yhtäältä runsaiden ja hyvässä tilassa olevien vesivarojen mahdollisuudet sekä toisaalta ratkaisut, joita tarvitaan etenkin kansainvälisesti veden riittävyyden turvaamiseksi sekä laadun varmistamiseksi ja riskien hallitsemiseksi. Lisäksi hankkeessa tulee tarkastella veden kierrätyksen kannusteita EU:n politiikkojen näkökulmasta. Tämä on tarpeen myös sen vuoksi, että EU:n vesipolitiikkaa on tarkoitus uudistaa lähiaikoina.

### Tutkimuskysymykset:

- Millaisia esimerkkejä Suomessa on jo toteutetuista onnistuneista ratkaisuista veden ja jäteveden sekä siinä olevien aineiden ja energian uudelleenkäytöstä ja niihin perustuvasta liiketoiminnasta?
- Miten toteutettuja ratkaisuja voitaisiin hyödyntää, monistaa ja kehittää edelleen Suomalaiseen osaamiseen perustuvan liiketoiminnan kasvattamiseksi?
- Mitkä ovat keskeiset käytännön esteet ja lainsäädäntöön tai hallinnon toimintaan perustuvat rajoitteet veteen liittyvän kiertotalouden mahdollisuuksien hyödyntämisessä?
- Millaisia taloudellisia ja oikeudellisia tai muita ohjauskeinoja tulisi kehittää, mukaan lukien veden käytön maksullisuus, tuet ja verotuksen kehittäminen?
- Mitä muita edistämisen- ja ohjauskeinoja voitaisiin harkita ja edistää ottaen huomioon myös yritysten ja julkisen sektorin yhteistyön ja yksityisen rahoituksen tarjoamat mahdollisuudet?
- Millaisia esteitä ja kehittämistarpeita kytkeytyy EU:n vesipolitiikkaan ja veteen liittyviin politiikkoihin?

### Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

#### Valtioneuvoston strategiat

Hanke tukee pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitetta tehdä Suomesta bio- ja kiertotalouden edelläkävijä ja täydentää erityisesti hallitusohjelman biotalous- ja puhtaat ratkaisut strategisen tavoitteen kärkihankkeita (ravinteet kiertoon – vesistöt kuntoon sekä ruoantuotanto kannattavaksi ja sininen biotalous).

Hanke toteuttaa [Kansallisen kiertotalouden tiekartan](#) (Sitra, 2016) tavoitetta kehittää kiertotalouden toimintaympäristöä mm. rahoituksen ja sääntelyn esteiden purkamisen sekä kannusteiden luomisen kautta.

Hanke edistää EU:n kiertotalouden toimintaohjelman (2015) ja komission kiertotalouspaketin (2018) toimeenpanoa (ks. Komission kiertotalouden [verkkosivusto](#)) sekä kansallisen muovitiekartan valmistelua (muovin talteenotto jäte- ja prosessivesistä). Hanke tuottaa tietoa EU:n vesipolitiikan arviointiin ja jatkokehitykseen.

#### Muu selvitys- ja tutkimustoiminta

Maa- ja metsätalousministeriö (2018) [Out of the Blue – Sinisen biotalouden tutkimus- ja osaamis-agenda](#). Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 6a/2018.

Maa- ja metsätalousministeriö (2016) [Kasvua vesiosaamisesta ja vesiluonnonvarojen kestävästä hyödyntämisestä](#). Sinisen biotalouden kansallinen kehittämissuunnitelma 2025. 25.11.2016

Simons, M., ym. (2018) [Taloudelliset ohjauskeinot kiertotalouden arvoketjuissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 54/2018. ([hankesivu](#))

Suomen ympäristökeskus (2017) [Kohti vesiviisasta kiertotaloutta](#). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 16/2017.

### Raportointi:

Hankeen etenemisestä ja tuloksista laaditaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan mukaiset raportit ja tiedotteet. Hankkeen aikana tuloksia esitellään ja ehdotuksista keskustellaan keskeisten sidosryhmien kanssa.

## 2.10 Kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestävän matkailun toimintamallit kulttuuriympäristöissä

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 01/2019–12/2019**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Vuonna 2017 Suomen kansainvälinen matkailu kasvoi 17 % edelliseen vuoteen verrattuna. Suurinta kasvu oli pääkaupunkiseudulla (19 %) ja Lapissa (22 %). Kasvu on osa matkailun globaalia kehitystä. Maailman matkailujärjestön (UNWTO) ennusteiden mukaan kansainvälinen matkailu jatkaa 4–5 % vuosittaista kasvua. Kotimaiset yöpymiset kasvoivat Suomessa muun Euroopan tahdissa vuonna 2017. Suomessa kotimaisten yöpymisten kasvu oli 4,1 %, ja koko Euroopassa 3,6 %. Kansainvälisen matkailun kasvua pyritään hyödyntämään myös kotimaan matkailun edistämässä tulevien vuosien aikana.

Matkailuun kulutettiin Suomessa vuonna 2016 noin 13,8 miljardia euroa. Ulkomaalaisten matkailijoiden osuus oli noin 26 % eli 3,6 miljardia euroa. Matkailun tuottama arvonlisäys oli noin 4,6 miljardia euroa, mikä on 2,5 % Suomen BKT:stä. Matkailun toimialoilla työskenteli yhteensä 137 800 henkilöä ja toimi lähes 29 000 yritystä. Talouden ohella matkailulla on monia muita positiivisia vaikutuksia. Parhaimmillaan se lisää paikallisväestön hyvinvointia ja alueiden elinvoimaisuutta.

Kulttuuri- ja luonnonympäristöt ovat matkailun tärkeimpiä voimavaroja ja vetovoimatekijöitä. Museot, kulttuuriperintökohteet ja muu kulttuuritarjonta ovat sekä sisällöllisesti että taloudellisesti keskeisiä matkailuelinkeinon kannalta. Suomessa esimerkiksi ammatillisesti hoidettujen museoiden kokonaiskäyntimäärä oli yhteensä yli 7 miljoonaa vuonna 2017, mikä oli yli 400 000 käyntiä enemmän kuin edellisenä vuonna. Museoissa tilastoitiin vuonna 2017 yhteensä 654 588 ulkomaista käyntiä. Museokäynnit ovat jo pidemmän aikaa olleet kasvussa, mutta viimeisen parin vuoden aikana on kasvu ollut varsin nopeaa. Museoiden taloudellisen vaikuttavuustutkimuksen mukaan ulkomaalaisten matkailijoiden museokäynteihin liittyvä ja niistä saatava taloudellinen vaikutus on noin 70 – 90 miljoonaa euroa vuosittain.

Yksi Suomen suosituimmista yksittäisistä matkailukohteista on Unescon maailmanperintökohde Suomenlinna, jonka kävijämäärät ovat niin ikään kasvaneet vuosittain. Vuonna 2017 käyntimäärä ylitti miljoonan rajan. Vierailuista noin puolet on ulkomaalaisten tekemiä. Suomen kansallispuistojen kävijämäärät ovat kasvaneet myös tasaisesti 2000-luvulla. Kansallispuistoissa tilastoitiin vuonna 2017 yli 3 miljoonaa vierailua.

Eri puolilla järjestettävät kulttuuritapahtumat ovat suosittuja, varsinkin kotimaan matkailijoiden keskuudessa. Esimerkiksi valtioneuvostusta saaneiden suomalaisten festivaalien yhteenlaskettu kokonaiskäyntimäärä oli vuonna 2017 noin kaksi miljoonaa, ja esimerkiksi Pirkanmaalla tehdyn tutkimuksen mukaan alueen noin 550 000 festivaalivierasta käyttivät rahaa festivaalien aikana yhteensä lähes 79 miljoonaa euroa. Festivaalikävijät käyttävät rahaa usein festivaalialueen ulkopuolisiin paikallisiin palveluihin, kuten majoitus-, kahvila-, ravintola- ja liikennepalveluihin. Tutkimusten mukaan festivaalipaikkakunnalla tai sen lähiseudulla yöpyvien rahankäyttö on yleensä kaksin- tai kolminkertainen muihin kävijöihin verrattuna.

Matkailun kasvulla on siis paljon myönteisiä talous-, työllisyys- ja muita vaikutuksia. Samanaikaisesti kasvavat matkailijamäärät asettavat kuitenkin kestävyysmatkailualueiden ympäristöissä yhä kovemmalle koetukselle. Kielteisten vaikutusten saavuttaessa tietyn tason alkavat paikalliset

asukkaat tai itse matkailijat reagoida niihin. Tässä tilanteessa kohdealueen kantokyky (carrying capacity) on saavutettu. YK:n alaisen Maailman matkailujärjestön UNWTO:n (1981) määritelmän mukaan matkailun kantokyvyllä tarkoitetaan ”suurinta määrää kävijöitä, jotka voivat yhtäaikaaisesti vierailualueella aiheuttamatta alueelle taloudellista, ekologista tai sosiokulttuurista vahinkoa, ja vaikuttamatta kohtuuttomasti kävijöiden vierailukokemuksen laatuun”.

Suomessakin on havaittavissa kantokyvyn ajoittaista ylittymistä varsinkin alueilla, joissa matkailun kasvu on ollut nopeaa. Matkailualueiden kehittämisen ja hoidon suunnittelun tueksi tarvitaan entistä enemmän tietoa, toimintamalleja ja hyviä käytänteitä, joiden avulla matkailun aiheuttamia muutoksia kulttuuri- ja luonnonympäristöihin sekä paikallisyhteistöihin hallitaan ja positiivisten vaikutusten aikaansaamisen rinnalla pystytään entistä paremmin ennakoimaan ja minimoimaan myös mahdollisia negatiivisia vaikutuksia. Matkailuelinkeinon ja matkailualueiden pitkäaikainen elinkelpoisuus ja taloudellinen hyöty saavutetaan asettamalla kestävä matkailun kehittämiselle pitkän tähtäimen tavoitteita ja seuraamalla jatkuvasti niiden saavuttamista. Varsinkin sesonkiluonteisella matkailun toimialalla seuranta ja ennakointi korostuvat, jotta muutoksiin voidaan reagoida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kestävä matkailu voidaan ymmärtää prosessina, jossa toimintaa mitataan sekä tehdään valintoja edeten systemaattisesti kohti entistä kestävämpää matkailutoimintaa ylittämättä matkailualueen kantokykyä.

Tässä hankkeessa kehitetään Suomen olosuhteisiin sopivia toimintamalleja ja seurantamenettelyjä erityisesti matkailun kulttuuristen ja sosiaalisten vaikutusten sekä kantokyvyn arvioimiseen, jotta matkailuliiketoiminta olisi kestävä ja sopusoinnussa paikallisväestön kulttuuristen arvojen kanssa ja jotta paikallinen väestö voi elää kulttuuriinsa kuuluvalla tavalla matkailun kasvusta riippumatta. Toisaalta pyritään luomaan käytänteitä, joilla voidaan systemaattisesti seurata erilaisten matkailijaryhmien kokemuksia ja asiakastyytyväisyyttä. Näin voidaan seurata muutoksia kohteen vetovoimaisuudessa ja esimerkiksi konfliktien syntymistä eri matkailijaryhmien välillä, millä voi olla negatiivisia vaikutuksia kohteen houkuttelevuuteen. Kantokyvyn ylittyminen sekä mahdolliset konfliktit heijastuvat nopeasti matkailuliiketoimintaan.

Matkailijat ovat entistä kulttuuri- ja ympäristötietoisempia ja edellyttävät, että kulttuuriarvoja ja maiseman ominaispiirteitä hyödynnetään matkailuliiketoiminnassa ammattitaitoisesti ja paikallista kulttuuria kunnioittaen. Lähtökohtana hankkeessa on myös ajatus siitä, että kulttuurin, kulttuuriperinnön ja -ympäristöjen ja luonnonmaisemien matkailukäyttö tukisi nykyistä paremmin kulttuuri- ja luonnonarvojen vaalimista. Vaikka matkailukohteet ovat usein myös merkittäviä kulttuuriympäristöjä, näiden merkitystä ja arvoja ei aina ole otettu riittävästi huomioon matkailua kehitettäessä. Matkailutulo ei aina hyödytä näitä matkailun vetovoimatekijöitä itseään, vaan kulttuuri- ja kulttuuriperintökohteisiin ja -ympäristöihin voi kohdistua paljon enemmän kuluja kuin kohteet itse saavat matkailutuloja. Täten on tarpeellista selvittää kulttuurikohteiden ja -ympäristöjen matkailuliiketoiminnan vaikutuksia ja vahvistamisen mahdollisuuksia, mikä osaltaan edistää kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestävä matkailun kasvua. Kulttuuriympäristöillä viitataan hankkeessa ympäristöihin, joissa näkyy ihmisen toiminta ja vuorovaikutus luonnon kanssa esihistoriasta nykypäiviin ja jotka fyysisinä paikkoina toimivat matkailuliiketoiminnan inspiraationa tai toteuttamispaikkana. Kulttuuriympäristö pitää sisällään sekä aluekokonaisuuksia että yksittäisiä kohteita.

Kokonaisuudessaan kestävä matkailu tai kestävä kehityksen mukainen matkailu on monitahoinen ilmiö, jossa kestävä kehityksen eri ulottuvuudet eli kulttuurinen, sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys nivoutuvat toisiinsa. Hankkeessa tarkastellaan kestävä matkailua kokonaisvaltaisesti ja teemaa lähestytään erityisesti kantokyvyn kautta. Vaikka painopiste on kulttuurisen ja sosiaalisen kestävyys tarkastelussa, sen rinnalla on keskeistä tarkastella ekologista ja taloudellista kestävyttä.

Tarkoitus on, että hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää matkailutoiminnan kestävyysarvioinnissa eri tasoilla: 1) kansallinen, alueellinen ja paikallinen julkinen päätöksenteko ja kehittäminen, 2) matkailukohteet, 3) matkailuyritykset ja 4) muut toimijat, esimerkiksi matkailua vähemmän tuntevat investoijat, päättäjät, rahoittajat jne. Hankkeen seurauksena syntyy välineitä niin matkailuinvestointeja ja markkinointia suunniteleville matkailutoimijoille, kuin myös matkailualan kehittämistä tekeville viranomaisille ja kehittämisorganisaatioille. Hankkeen synnyttämät välineet ovat ohjeita, työvälineitä ja raja-arvoja kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestävä matkailun aikaansaamiseksi.

Pitkän aikavälin keskeisiä tavoitteita ovat seuraavat osa-alueet:

- matkailun vaikutusten hallinta sekä hyötyjen kotiuttaminen kohteisiin ja alueille
- kohteiden vetovoimaisuuden ja laadukkaan asiakaskokemuksen ylläpitäminen
- tietämyksen lisääminen matkailun kulttuuri-, kulttuuriperintö- ja kulttuuriympäristöarvoista
- matkailun ympärivuotisuuden vahvistaminen

Pohjaa hanketyölle antavat olemassa olevat toimet, varsinkin kansainväliset toimenpiteet. Esimerkiksi YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö Unesco on kehittänyt työkaluja maailmanperintökohteiden kestäväan kehittämiseen ([IUCN 2013](#)), ja YK:n alainen Maailman matkailujärjestö UNWTO on laatinut kestäväan matkailun tavoitteita. Euroopan komissio on kehittänyt indikaattorijärjestelmän Euroopan matkailukohteiden kestäväan hallinnointia varten ja komission OMC-työryhmä pohtii parhaillaan kulttuurisesti kestäväan matkailua. Suomessa on toistaiseksi tehty tapauskohtaisia tutkimuksia matkailun kulttuuriseen ja sosiaaliseen kestävyysliittymään, mutta laajemmin hyödynnettäviä työkaluja ei ole käytettävissä matkailun vaikutusten arvioimiseen ja ennakointiin. Esimerkiksi Suomen kansallispuistoissa on käytössä *hyväksyttävän muutoksen rajat* -menetelmä virkistyskäytön ja matkailun kestävyysarviointiin, mutta tässäkin menetelmässä on kehitettävää nimenomaan kulttuurisen ja sosiaalisen kestävyysseurannassa. Suomessa Metsähallituksen luontopalvelut ja Unescon maailmanperintökohteet ovat laatineet yhteiset kestäväan matkailun periaatteet ([Metsähallitus 2016](#)), jotka ohjaavat mm. kansallispuistojen matkailun kehittämistä. Lapin yliopisto on puolestaan laatinut matkailualueiden kestävyysindikaattoreita ([Jokimäki & Kaisanlahti-Jokimäki 2007](#)). Hankkeessa on tarkoitus arvioida olemassa olevien käytäntöjen soveltuvuutta laajemminkin päätöksenteon ja kehittämistyön tukena.

#### Tutkimuskysymyksiä:

- Millaisia kulttuurisia ja sosiaalisia vaikutuksia kasvavalla matkailulla on matkailualueiden kulttuuriympäristöihin, paikallisten asukkaiden arkeen, kulttuuriin ja elinkeinoelämään?
- Millä menetelmillä voidaan arvioida, vaikuttavatko kulttuurisen ja sosiaalisen kantokyvyn kysymykset matkailijoiden käyntikokemuksiin kulttuuriympäristöissä?
- Millä menetelmillä voidaan arvioida matkailun kulttuurisia ja sosiaalisia vaikutuksia matkailualueiden kulttuuriympäristöihin paikallisten asukkaiden arjen, kulttuurin ja elinkeinoelämän näkökulmasta?
- Millaisilla arviointimenettelyillä voitaisiin kehittää kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestäväan matkailua?
- Miten arviointimenettelyt voidaan vakiinnuttaa osaksi matkailualan kehittämistä, investointeja ja liiketoimintaa paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla?
- Miten matkailutulosten ohjautuminen kulttuuristen sisältöjen tuottajille vakiinnutetaan osana matkailupalveluja ja matkailuliiketoimintaa?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hanke edistää hallituksen päivitettyyn toimintasuunnitelmaan vuosille 2017-2019 sisältyvää Matkailu 4.0 -toimenpideohjelmää, erityisesti luonto-, kulttuuri- ja kestävän matkailun kokonaisuuksia, ja tukee Arktisen kestävän matkailun [destinaatio-ohjelman](#) toimenpiteitä.

Hanke tukee Agenda 2030:n kestävän matkailun tavoitteita luoda paikallisväestölle työpaikkoja, edistää paikallista kulttuuria ja vastuullista kuluttamista sekä tuottaa mittareita matkailun kestävien vaikutusten seuraamiseksi. [Globaalin kestävän kehityksen toimintaohjelman toimeenpano Suomessa](#)

Hankkeella on liityntäpintoja useisiin kulttuuri- ja matkailupolitiikan linjauksiin, ohjelmiin, tutkimuksiin ja hankkeisiin. Tarve on tunnistettu esimerkiksi seuraavissa:

- Suomen matkailun kasvun ja uudistumisen tiekartta 2015-2025
- Suomen arktinen strategia, sen päivitys ja toimeenpanosuunnitelma
- Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025
- Valtioneuvoston periaatepäätös Kulttuuriympäristöstrategia 2014-2020 ja sen toimeenpanosuunnitelma
- Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen kansalliseksi maailmanperintöstrategiaksi ja sen toimeenpanosuunnitelma
- Ehdotus museopoliittiseksi ohjelmaksi
- Taide- ja kulttuurifestivaaliohjelman vuosille 2017-2025
- Kansallisen maailmanperintöstrategian toimeenpanosuunnitelma vuoteen 2025
- Metsähallituksen kestävän matkailun periaatteet
- Saamelaiskäräjien ”Kulttuurisesti vastuullinen saamelaismatkailu” -hanke, jota opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa. Hankkeessa laaditaan toimintaperiaatteet hyvän tavan mukaisesti saamelaiskulttuurin käytöstä ja esittämisestä matkailutoiminnassa.

Muu selvitys- ja tutkimustoiminta

IUCN (2013) [IUCN World Heritage Advice Note. Environmental Assessment & World Heritage](#). Final draft, 7 June 2013.

Jokimäki, J. & Kaisanlahti-Jokimäki, M.-L. (2007) (toim.) [Matkailualueiden kestävyyden indikaattorit](#). Arktisen keskuksen tiedotteita 52. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Metsähallitus (2016) [Kestävän matkailun periaatteet. Kansallispuistot, luonto- ja historiakohteet sekä maailmanperintökohteet](#). Metsähallitus, luontopalvelut.

UNWTO (1981) Saturation of Tourist Destinations: Report of the Secretary General. World Tourism Organisation, Madrid.

**Raportointi:**

Hankkeesta tulee toteuttaa loppuraportti suomeksi, jossa on mukana tiivistelmät ruotsiksi ja englanniksi. Tämän lisäksi hankkeesta tulee toteuttaa ennen sen päättymistä policy brief -julkaisu, jossa annetaan poliittikasuosituksia kolmella kielellä: suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Hanketoittajan tulee raportoida tutkimuksen etenemisestä ohjausryhmälle säännöllisesti.



## 2.11 Lasten terveellinen ruokaympäristö – Poliittikkatoimet ja poikkihallinnollisuus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–12/2019**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Markkinatalous ei huolehdi riittävällä tavalla ympäristöstä eikä ihmisten terveydestä. Yhteiskunnalla, yhteisöillä ja yksilöillä on tämä vastuu ja myös epäonnistumisista syntyvä kustannus. Tarttumattomat taudit (non-communicable disease, NCD) aiheuttavat suurimman menoerän terveydenhuoltokuluihin (80 % terveydenhuollon kuluista EU:ssa). Suomessa pelkästään lihavuuden kustannukset olivat jo vuonna 2011 noin 330 miljoonaa euroa. EU:n keskeinen arvo on kuluttajansuoja ja kansalaisten terveys, joten terveys tulisi huomioida kaikissa politiikoissa.

Lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaan lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. Terveellinen ruokavalio on perusedellytys lapsen normaalille kasvuille, kehitymiselle ja oppimiselle. Yli 12-vuotiaista lapsista joka neljäs poika ja joka viides tyttö on ylipainoinen. Meidän tulisi vähentää energian, tyydyttyneen rasvan, suolan ja sokerin saantia sekä syödä enemmän kasviksia ja täysjyväviljaa. Lapsuusaika tarjoaa ainutkertaisen tilaisuuden vaikuttaa terveyteen, elämänlaatuun ja tarttumattomien tautien ennaltaehkäisyyn niin, että vaikutukset säilyvät läpi koko elämän.

Ruokaympäristöllä (food environment) tarkoitetaan kaikkea ruokaan liittyvää ihmisten elinympäristössä: ruuan saatavuutta, valikoimaa, hintaa ja mainostamista. Ruokaympäristömme on muuttunut radikaalisti, mikä selittää globaalin lihavuusepidemian (Mustajoki 2015). Ihmisten kulutustottumuksia ohjaa voimakkaasti kolme tekijää: hankinnan helppous, mahdollisuus valita ja edullisuus. Syömiseen liittyvät ratkaisut ovat pitkälti automaattisia ja tällöin ruokaympäristön lukuisat yllykkeet, kuten mainonta, ohjaavat liialliseen energiansaantiin. Saatavilla olevassa ruoassa ja elintarvikkeissa on tapahtunut suuria muutoksia: energiatiheät ruoat ja sokeripitoiset juomat ovat yleistyneet ja pakkaus- ja annoskoot ovat kasvaneet ja samaan aikaan ruokien valikoimat ja vaihtelevuus ovat lisääntyneet ja ruokaa on yhä enemmän esillä. Elintarvikkeiden mainontaa kohdistetaan entistä enemmän lapsiin. Ruokaympäristöön kohdistuvat toimenpiteet tulisi kohdistaa laaja-alaisesti tekijöihin, jotka ovat liiallisen energiansaannin kannalta merkittävimpiä.

Terveyteen liittyvän eriarvoisuuden vähentäminen ei voi perustua vain yksilön valintoihin, vaan se edellyttää myös, että kaikilla asiaan liittyvillä julkisilla poliitikoilla tuetaan terveitä toimintaympäristöjä. Yhteiskunnan tulisi suojella etenkin lapsia ja nuoria. Kaikkien alojen välinen yhteistyö on olennaista terveyttä edistävän ympäristön luomiseksi, ja samalla on tasapainotettava ristiriitaiset prioriteetit ja vältettävä toimien pirstaloitumista. Näin kaikki hallinnonalat ja koko yhteiskunta saadaan toimimaan yhdessä. Ravitsemus on poikkileikkaava tema, joka tulee huomioida päätöksenteossa ja siksi tehdä näkyväksi. Keskeisiä politiikka-aloja ovat maatalouspolitiikka, kauppapolitiikka (ml. hintapolitiikka), kansallinen terveyspolitiikka, sosiaalipolitiikka ja koulutuspolitiikka (ml. tiedepolitiikka).

### Tutkimuskysymykset:

- Miten (Suomessa) lasten terveellisempää ruokaympäristöä tällä hetkellä edistetään eri hallinnonaloilla?
- Mitkä ovat nykytilan analyysin perusteella eri toimien vaikuttavuus, käytetyt indikaattorit sekä arviot nykyjärjestelmän vahvuuksista ja heikkouksista?

- Millaisia eri hallinnonaloille suunnattuja suosituksia ja ehdotuksia tarvittavista toimenpiteistä voidaan nykytilan analyysin perusteella tehdä terveellisemmän ruokaympäristön edistämiseksi?
- Miten eri politiikat (kauppa-/maatalous-/koulutus-/terveyspolitiikka) voivat edistää lasten terveellistä ruokaympäristöä?
- Millainen laskennallinen mallintaminen mahdollistaa terveellisen ruokaympäristön kustannusvaikuttavuuden? Tavoitteena on tuottaa kustannusvaikuttavuuden laskennallinen malli.
- Millainen aiheeseen liittyvä vaikutusarviointia tukeva työmenetelmä (esim. kysymyslistaus) palvelisi päätöksentekoa?

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hallitusohjelman toimeenpanossa on huomioitu elintavat: Terveellisten elintapojen edistäminen ja kansansairauksien ehkäiseminen ovat osa hallituksen asettamaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen sekä eriarvoisuuden vähentämisen kärkihanketta.

Euroopan unionin neuvoston päätelmät (22.6.2018) "Terveellistä ravintoa lapsille: Euroopan terve tulevaisuus" muistuttaa johdonmukaisesta lähestymisestä lasten oikeuksien toteutumiseksi ja painottaa ravitsemustottumuksia ohjaavia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, jotka kannustavat käyttämään ravitsemusarvoltaan hyvää ruokaa varhaislapsuudesta lähtien.

YK:n kestävän kehityksen tavoitteet, joihin kuuluu muun muassa tavoite parantaa ravitsemusta ja alatavoite vähentää vuoteen 2030 mennessä kolmanneksella tarttumattomien tautien aiheuttamia ennenaikaisia kuolemia ennaltaehkäisyn ja hoidon avulla.

Valtioneuvoston selonteko ruokapolitiikasta sekä Maatalouden ilmasto-ohjelma nostavat esiin terveellisen ruokavalion merkityksen ja esittävät toimenpiteitä sen edistämiseksi.

Valtion ravitsemusneuvottelukunnan suositus "[Terveyttä ja iloa ruoasta. Varhaiskasvatuksen ruokailusuositus](#)" (2018) antaa yleiset suuntaviivat lasten ravitsemuksen edistämisestä ja ravitsemuksellisesti riittävän ja terveyttä edistävän ruoan tarjoamisesta ja ruokakasvatuksesta varhaiskasvatuksessa.

Valtion ravitsemusneuvottelukunnan suositus "[Syödään ja opitaan yhdessä - Kouluruokailusuositus](#)" (2017) sisältää ohjeistukset kouluruokailun järjestämisestä, yhteistyöstä koulun sisällä ja kotien kanssa sekä toiminnan seurannasta ja arvioinnista.

Mustajoki, P. (2015). Ruokaympäristön muutos selittää pääosan väestöjen lihomisesta. Duodecim 131:1345–52

### **Raportointi:**

Lopputulos on nykytilan analyysiin pohjautuva etenemissuositus terveellisen ruokaympäristön luomiseksi ja vaikutustenarviointia tukeva työmenetelmä (esim. kysymyslistaus) politiikkavalmistelun osaksi. Suositus huomioi keskeiset politiikka-alat, olemassa olevat politiikkakirjaukset ja esittää eri politiikka-aloille kehitysehdotuksia. Loppuraportissa esitetään kustannusvaikuttavuuden laskennallinen malli. Pyrkimys on rakentaa terveyttä edistävä ruokaympäristö lapsille yhteistyössä eri politiikka-alojen kanssa.

Loppuraportti sekä suomeksi että englanniksi.



### 3. KESTÄVÄSTI KILPAILUKYKYINEN SUOMI

#### 3.1 Matkustaja-aluksiin kohdistuvien tukien vaikuttavuus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €**

**Aikajänne: 2/2019–12/2019**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Merenkulkua tuetaan valtion varoista mm. merenkulun osaamisen ja huoltovarmuuden varmistamiseksi. Merenkulkua tuetaan sekä suorilla tuilla että verotuilla. Tuista suuri osa kohdistuu matkustajalaivoille. Merenkulun suorina tukia ovat mm. työvoimakustannustuki sekä valtion tuki merimies-eläkekassalle. Verotukea taas on ravintolapalveluiden, muiden palveluiden ja myymälämyynnin verottomuus aluksilla. Merenkulun tukia on selvitetty yleisellä tasolla useissa aikaisemmissa tutkimuksissa, mutta niiden vaikuttavuudesta ei ole juurikaan tietoa.

Tutkimuksen keskeinen tuotos on kvantitatiivinen analyysi merenkulun tukien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta suhteessa tuista aiheutuviin suoriin ja välillisiin kustannuksiin. Tutkimuksen painopiste on matkustajalaivojen saamisessa tuissa. Tutkimuksessa tulee pohtia, ovatko matkustajalaivoihin kohdistuvat tuet edelleen kustannustehokkaita ja tarkoituksenmukaisia keinoja huoltovarmuuden ja merenkulun osaamisen varmistamiseksi, vai olisiko jokin tuki tai sen osa korvattavissa muilla toimenpiteillä. Myös tukien muuttamisen vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn, eri alojen toimintaan sekä tämän merkitystä tukien tavoitteiden saavuttamiseen tulee arvioida.

Tutkimuksessa tulee selvittää, millaisia vaikutuksia matkustajalaivojen saamalla tuilla on kilpailuneutraliteetin näkökulmasta laivojen ja maissa toimivien ravintola-, majoitus- ja viihdepalveluiden tarjoajien väliseen kilpailuun. Tutkimuksessa tulee selvittää, mitä vaikutuksia matkustajalaivojen tukien uudistukset voisivat aiheuttaa, ja edelleen mitä vaikutuksia tällä olisi koko kansantalouden ja eri alojen näkökulmasta.

Tutkimuksessa tulisi myös selvittää, miten nykyisiä tukijärjestelmiä ja alan yritysten toimintaympäristöä tulisi kehittää kotimaisen tuottavuuskasvun tukemiseksi.

Yritystukijärjestelmän tavoitteena on verovarojen mahdollisimman vaikuttava ja tehokas käyttö kansantalouden kasvun edistämiseksi, minkä lisäksi tuilla voi olla myös muita yhteiskunnallisia tavoitteita. Merenkulun tuet ovat merkittäviä, eikä niistä ole tehty kattavaa kvantitatiivista selvitystä, jossa tukien merkitystä ja muutosten vaikutuksia pyrittäisiin arvioimaan.

##### **Tutkimuskysymykset:**

- Millainen on matkustaja-alussektorin kotimainen yritys- ja markkinarakenteen sekä kansainvälinen kilpailutilanne? Miten ne ovat kehittyneet viime vuosina? Miten alan ja erityisesti suomalaisten merimiesten työllisyys on kehittynyt (tehtävittäin jaoteltuna)? Miten alan tuottavuus on kehittynyt?
- Miten matkustaja-aluksille kohdistuvat tuet edistävät merenkulun osaamisen ja huoltovarmuuden varmistamista tai muita yhteiskunnallisia tavoitteita? Mitä vaihtoehtoisia keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseen olisi käytettävissä? Kuinka merkittävä on matkustajalusten rooli rahdin kuljettamisessa huoltovarmuuskäytännöstä?

- Miten matkustaja-alusten saamat tuet vaikuttavat kilpailutilanteeseen suhteessa manteleella sijaitseviin tuottajiin kuluttajille tuotettavien palveluiden osalta? Vääristävätkö tuet kilpailua toimialan sisällä tai toimialojen välillä? Millaisia kansantaloudellisia vaikutuksia esimerkiksi talouden kasvuun ja pitkän aikavälin tuottavuuskehitykseen tuilla on tästä näkökulmasta? Kannustavatko tuet toiminnan tehostamiseen ja uudistamiseen tai olisiko tukijärjestelmiä mahdollista muuttaa siten, että tuet kannustaisivat toiminnan tehostamiseen ja uudistamiseen entistä paremmin?
- Mitä (mahdollisia) vaikutuksia matkustajalaivoille kohdistuvien tukien muutokset voisivat aiheuttaa ja mitä vaikutuksia tällä olisi koko kansantalouden ja toisaalta eri alojen näkökulmasta? Esimerkiksi, minkälaisia vaikutukset olisivat, jos alukset liputettaisiin halvempien työvoimakustannusten maihin? Kiristyisikö kilpailu matkailu- ja ravintola-alalla entisestään?
- Miten nykyisiä tukijärjestelmiä ja alan yritysten toimintaympäristöä tulisi kehittää kotimaisen tuottavuuskasvun tukemiseksi? Olisiko jokin nykyinen tuki tai sen osa korvattavissa muilla toimenpiteillä? Jos olisi, niin millä toimenpiteillä? Ovatko tuet kustannustehokkaita ja tarkoituksenmukaisia keinoja huoltovarmuuden ja merenkulun osaamisen varmistamiseksi? Voitaisiinko muilla keinoilla edistää markkinoiden toimivuutta, esimerkiksi lisäämällä merenkulun osaamisen määrää rahtiliikenteen puolella, jolloin matkustaja-alusten matkailu- ja ravintolaliiketoiminnasta mahdollisesti aiheutuva kilpailuvääristymä minimoitaisiin?

Hankkeen menestyksellinen toteuttaminen edellyttää toteuttajataholta laajaa osaamista yritystukiin kvantitatiivisesta analyysistä ja huoltovarmuudesta. Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemuksessaan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään analyysiä varten.

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tutkimus liittyy hallitusohjelman kärkihankkeeseen Kilpailukyvyin vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla (yritystukijärjestelmän kehittäminen).

Aikaisemmat raportit, esimerkiksi:

- Valtiovarainministeriö (2012) [Merenkulun toimintaedellytykset, tukipolitiikka ja sopeutustoimet](#). Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2012.
- Hernesniemi, H. (2012) [Merenkulun toimintaedellytykset, kilpailukyky ja julkisen talouden sopeuttamistoimet – Taustaselvitys valtiovarainministeriölle](#). Keskusteluaiheita nro 1270, ETLA.

### **Raportointi:**

Hankkeessa tuotetaan kvantitatiivisen analyysin sisältävä tutkimusraportti.

### 3.2 Osakeyhtiölain ajantasaistaminen

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 130 000 €**

**Aikajänne: 2/2019–2/2020**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Osakeyhtiölaki on ollut voimassa yli kymmenen vuotta. Yhtiöiden toimintaympäristö ja yhteiskunta ovat lain voimaantulon jälkeen muuttuneet olennaisesti mm. digitalisoinnin, itsetyöllistämisen, mikro- ja pienyritystoiminnan tarpeiden sekä yritystoiminnan ja -rahoituksen kehityksen myötä. Myös yhtiölainsäädännöllä on merkitystä, kun yritykset päättävät sijoittautumisestaan ja sijoittajat sijoituksistaan kansainvälisessä toimintaympäristössä. Tämän vuoksi Suomen yhtiölainsäädännön on oltava jatkuvasti hyvää kansainvälistä tasoa.

Oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2015 osakeyhtiölakia koskeva [arviomuistio](#), jossa lain toimituutta ja muutostarpeita arvioitiin laajasti edellä mainitut kehityssuunnat huomioon ottaen. Arviomuistiosta järjestetyllä lausuntokierroksella (ks. [lausuntoyhteenveto](#))

- useat lausunnonantajat kannattivat yhtiön johdon yleistä tehtävää koskevan säännöksen täydentämistä ja yhtiön vahingonkorvausvastuusta säättämistä osakeyhtiölaissa ja
- useat lausunnonantajat kannattivat osakkaiden tietojensaantioikeuden laajentamista ja osa lausunnonantajista kannatti yhtiön viestintää, asiakirjoja ja yhtiökokouksen järjestämistä koskevien säännösten tarkastelua digitalisoinnin mahdollisuudet huomioon ottaen.

Edellä mainittujen muutostarpeiden toteuttamiseksi ja vaikutusten arvioimiseksi tarvitaan sellaista tarkempaa tutkimustietoa, jota ei tällä hetkellä ole käytettävissä.

Arviomuistiosta järjestetyn lausuntokierroksen jälkeen on useissa eri yhteyksissä selvitetty ja keskusteltu muun muassa lohkoketjuteknologian hyödyntämisestä yhtiöiden toiminnassa ja rahoituksessa. Lisäksi EU:ssa on komission aloitteesta kiinnitetty erityistä huomiota kaupparekisterien digitalisointiin ja yhteentoimivuuteen (ks. mm. KOM(2018) 239 lopullinen) sekä rajat ylittävien yhtiöjärjestelyjen helpottamiseen (ks. mm. KOM(2018) 241 lopullinen). Mainitut kehityssuunnat korostavat tarvetta arvioida myös yleisemmin osakeyhtiölain ajantasaisuutta ja merkitystä kilpailukytekijänä.

#### Tutkimuskysymykset:

Tutkimus jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä tarkastellaan yleisesti osakeyhtiölakia kilpailukytekijänä. Tämän **yleisen osan** tarkoituksena on päivittää ja tarvittaessa täydentää oikeusministeriön vuosina 2015-2016 toteuttamaa osakeyhtiölain muutostarpeiden arviointia.

Yleisen osan tutkimuskysymyksiä ovat:

- Millä yhtiölainsäädännön vaatimuksilla tai menettelyillä on eniten merkitystä lainsäädännön kansainvälisen kilpailukyvyyn ylläpitämisen kannalta? Vastaako osakeyhtiölaki em. keskeisiltä osin uudempaa kansainvälistä kehitystä relevanteissa verrokkimaissa?
- Onko tarvetta keventää tai joustavoittaa osakeyhtiölain säännöksiä? Jos on, niin miltä osin ja miten (esimerkiksi osakkeiden luovutus- ja hankintaehtoja koskevat rajoitukset, osakeanti ja osakemerkinnän ehdot)?

Yleisen osan tutkimustehtävän ulkopuolelle jäävät kuitenkin: 1) yhtiöoikeudellista velkakonversiota ja Scheme of Arrangement -menettelyä koskevat kysymykset, joita on käsitelty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan julkaisussa 6/2018 "[Kansainvälinen selvitys velkakonversion ulottuvuuksista yritysjärjestelyiden ja maksukyvyttömyystilanteiden näkökulmasta](#)" sekä 2) yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääoman poistamista koskevat kysymykset, joita koskeva oikeusministeriön lainvalmisteluhanke on parhaillaan käynnissä (ks. lisätietoja esim. [lausuntopalvelusta](#)).

Tutkimuksen toisessa, **erityisessä osassa**, on tarkoitus tuottaa yksityiskohtaisempaa tutkimustietoa jo todennettujen osakeyhtiölain muutostarpeiden toteuttamista varten. Erityisen osan tutkimuskysymykset ovat osin päällekkäisiä yleisen osan tutkimusteeman kanssa ja niitä voidaan tarvittaessa muokata ja täydentää selvityksen tekijän ja ohjausryhmän tarkemmin sopimalla tavalla.

Erityisen osan tutkimuskysymyksiä ovat:

- **Johdon tehtävä:** Miten johdon lojaliteettiperiaatetta sovelletaan ja yhtiön etu määritellään erilaisissa tilanteissa ja yhtiöissä (ml. eri kokoiset, eri toimialoilla ja pääomarakenteella toimivat sekä eri sidosryhmien kanssa toimivat yhtiöt)? Mikä on yhtiölain mukaisen johdon tehtävän suhde yhtiön toimintaan sovellettavan erityislainsäädännön vaatimukseen (esimerkiksi kestävän rahoituksen sääntely)? Miten johdon yhtiöoikeudellisesta tehtävästä on säädetty relevanttien verrokkimaiden lainsäädännössä (erityisesti viimeaikaisin kansainvälinen kehitys)? Miten johdon tehtävää voitaisiin määritellä tarkemmin ja minkälaisia vaikutuksia mahdollisella muutoksella olisi erilaisten yhtiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta?
- **Yhtiön yhtiöoikeudellinen vahingonkorvausvastuu:** Miten yhtiön yhtiöoikeudellista vahingonkorvausvastuuta on arvioitu oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa? Onko relevantteissa verrokkimaissa säännöksiä yhtiön yhtiöoikeudellisesta vahingonkorvausvastuusta (erityisesti viimeaikaisin kansainvälinen kehitys)? Miten mahdollinen yhtiön yhtiöoikeudellista vahingonkorvausvastuuta koskeva sääntely tulisi toteuttaa? Minkälaisia vaikutuksia mahdollisella muutoksella olisi erilaisten yhtiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta?
- **Osakkaan tiedonsaantioikeus ja sähköinen viestintä/menettelyt:** Miten nykyiset ja kehittyvät sähköiset palvelut tulisi ottaa huomioon osakkaan tiedonsaantioikeutta, yhtiön ja osakkaan välistä viestintää sekä yhtiökokouksen järjestämistä koskevissa osakeyhtiölain säännöksissä? Mitä mahdollisia rajoituksia (esimerkiksi henkilötiedot ja liikesalaisuudet) on otettava huomioon osakkaan tiedonsaantioikeuden sääntelyn yhteydessä? Miten nämä tulisi ottaa huomioon? Miten osakkaan tietojensaantioikeudesta ja sähköisestä viestinnästä on säädetty relevanttien verrokkimaiden yhtiölaeissa (erityisesti viimeaikaisin kansainvälinen kehitys)? Onko relevantteissa verrokkimaissa säädetty sähköisen yhtiökokouksen järjestämisestä (erityisesti viimeaikaisin kansainvälinen kehitys)? Jos on säädetty, niin miten? Minkälaisia vaikutuksia mahdollisilla muutoksilla olisi erilaisten yhtiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta?

Sekä selvityksen yleisen että erityisen osan toteutus pitää sisällään lainsäädännön ja esitöiden, kirjallisuuden ja oikeuskäytännön koostamisen ja raportoinnin tutkimuksen kannalta tarvittavassa laajuudessa. Lisäksi selvityksen toteutukseen liittyy yhtiöille, niiden sidosryhmille ja palveluntarjoajille, viranomaisille ja tutkijoille suunnattuja kyselyjä ja/tai em. tahojen haastatteluja. Kaikkien tutkimuskysymysten kannalta tärkeää on uusimpien kansainvälisten käytäntöjen, tietojen ja trendien kerääminen ja arviointi. Nykytilan selvittämiseksi ja mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutusten

alustavaksi arvioimiseksi hankkeessa on tarpeen kartoittaa ja yhdistellä myös yhtiökenttää koskevia tilastotietoja.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Selvitys liittyy hallitusohjelman toteutuksen 1. kärkihankkeen teemaan kilpailukyvyn vahvistamisesta elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

**Raportointi:**

Suomenkielinen loppuraportti.

### 3.3 Osakeyhtiön velkojensuojan selventäminen ja suojajamenettelyiden helpottaminen

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €**

**Aikajänne: 2/2019 – 2/2020**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Nykyinen osakeyhtiölaki on ollut voimassa yli kymmenen vuotta. Yhtiöiden toimintaympäristö ja muu yhteiskunta ovat lain voimaantumisen jälkeen muuttuneet olennaisesti mm. digitalisoinnin etenemisen, itsetyöllistämisen ja mikro- ja pienyritystoiminnan tarpeiden kehityksen sekä yritystoiminnan ja yritysrahoituksen kehityksen myötä. Myös yhtiölainsäädännöllä on merkitystä, kun yritykset päättävät sijoittautumisestaan ja sijoittajat sijoituksistaan globaalissa toimintaympäristössä. Tämän vuoksi Suomen yhtiölainsäädännön on oltava jatkuvasti hyvää kansainvälistä tasoa.

Digitalisoinnin etenemisen myötä taloushallinnon ja raportoinnin sekä näiden tietojen koneellisen käsiteltävyyden, ajantasaisuuden ja saatavuuden voidaan olettaa kehittyvän huomattavasti ja lisäävän mahdollisuuksia siihen, että vähemmistöosakkaiden ja velkojien suoja perustetaan nykyistä suuremmassa määrin yhtiön maksukykyyn ja tulevaisuudennäkymiin. Rahoituksen osalta huomattavaa on, että yritykset hajauttavat aiempaa enemmän rahoituslähteitään käyttäen perinteisen pankkirahoituksen ohella yhä enemmän erilaisia rahoitusinstrumentteja. Mikro- ja muun pk-yritystoiminnan tarpeiden parempi huomioon ottaminen osakeyhtiölaissa (OYL) edellyttää säännösten virtaviivaistamista ja sujuvoittamista.

Oikeusministeriössä laadittiin vuonna 2015 osakeyhtiölakia koskeva [arviomuistio](#), jossa muun muassa yhtiön varojenjako, velkojansuojajamenettelyä ja purkamista koskevien säännösten toimivuutta ja muutostarpeita arvioitiin edellä mainittujen kehityssuuntien osalta. Arviomuistiosta järjestetyllä lausuntokierroksella (ks. [lausuntoyhteenveto](#))

- valtaosa lausunnonantajista kannatti OYL:n maksukykytestiä koskevan säännöksen tarkentamista ja maksukykyyn merkityksen korostamista varojenjaon edellytyksenä,
- osa lausunnonantajista oli sitä mieltä, että varojenjaon edellytyksenä olevasta tasetestistä luopumista kannattaa harkita,
- enemmistö lausunnonantajista kannatti (mm. osakepääoman alentamiseen liittyvän) velkojensuojajamenettelyn kehittämistä niin, että se ei tarpeettomasti vaikeuta tai estä yhtiön pääomarakenteen muuttamista ja
- suurin osa lausunnonantajista kannatti vaihtoehtoisia kevennettyä purkumenettelyä yksityisille osakeyhtiöille.

Laajaakin kannatusta saaneiden arviomuistion muutosehdotusten toteuttaminen edellyttää sellaista riittävän perusteellista ja kattavaa selvitystä, jota ei toistaiseksi ole ollut saatavilla.

#### Tutkimuskysymykset:

- **Maksukykytesti:** Kuinka yleisiä ovat OYL-arviomuistiossa esitetyt maksukykytestin tulkintaan liittyvät epäselvyydet ovat käytännössä ja mikä on näiden epäselvyyksien merkitys?

- Epäselvyyksien yleisyyttä on selvitettävä ainakin seuraavien seikkojen osalta: maksukyvyyn arviointiajankohta, arvioinnissa huomioon otettavat seikat ja niiden dokumentointi sekä varojenjaon edellytyksenä olevan maksukykytestin suhde maksukyvyttömyyslainsäädäntöön.
- Mainittujen epäselvyyksien merkitystä on arvioitava ainakin erilaisten, esimerkiksi eri kokoisten ja erilaisilla rahoitusmalleilla toimivien, yhtiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta. Näitä sidosryhmiä ovat ainakin yhtiön johto, enemmistö- ja vähemmistöosakkaat ja erilaiset velkojat.

Minkälaisia soveltamiskäytäntöjä yhtiöt ovat omaksuneet OYL:n tulkintaan liittyviin epäselvyyksiin vastaamiseksi? Miten taloushallinnon ja -raportoinnin digitalisointi ja koneluettava data vastaavat muutokset vaikuttavat maksukykytestin käytännön toteutukseen ja kehitysmahdollisuuksiin? Mitä ehdotuksia maksukykytestin selventämiseksi on esitetty ja minkä suuntaisia ja kuinka merkittäviä vaikutuksia mahdollisilla maksukykytestiä koskevilla lainmuutoksilla voidaan arvioida olevan? Miten maksukykytestistä on säädetty ja minkälaisia soveltamiskäytäntöjä on relevanteissa verrokkimaissa (ottaen huomioon erityisesti uusimmat kansainväliset käytännöt)?

- **Tasetesti:** Miten tasetesti käytännössä toteutetaan ja dokumentoidaan erilaisissa yhtiöissä ja mikä on sen käytännön merkitys varojenjaossa erilaisten, esimerkiksi erikokoisten ja eri toimialoilla toimivien, yhtiöiden ja niiden eri sidosryhmien kannalta? Mikä on tasetestin merkitys, mikäli maksukyvyyn arvioinnin merkitystä varojenjaossa korostetaan? Miten taloushallinnon ja -raportoinnin digitalisointi ja esimerkiksi koneluettava data tulisi ottaa huomioon tasetestin osalta? Sovelletaanko tasetestiä yksityisiin yhtiöihin relevanteissa verrokkimaissa?
- **Velkojensuojamenettely:** Onko velkojensuojamenettelyssä havaittu muitakin kuin jo arviomuistiossa mainittuja menettelyn kestoon ja kustannuksiin liittyviä ongelmia tai epäselvyyksiä, jotka tulisi ratkaista? Miten velkojensuojamenettelystä on säädetty ja minkälaisia soveltamiskäytäntöjä on relevanteissa verrokkimaissa (ottaen huomioon erityisesti uusimmat kansainväliset käytännöt)? Miten velkojensuojamenettelyn kehittämisessä voidaan ottaa huomioon digitalisoinnin, ison datan ja yritystoiminnan muutoksen tulevaisuudennäkymät? Onko tarkoituksenmukaista soveltaa yhdenmukaista velkojensuojamenettelyä kaikkiin OYL:ssa tarkoitettuihin tilanteisiin?
- **Kevennetty purkumenettely:** Minkälainen vaikutus kevennetyn purkumenettelyn käyttöönotolla olisi mikro- ja pk-yrityksille (esimerkiksi kustannukset, aika) ja niiden sidosryhmille (erityisesti velkojensuoja)? Miten purkumenettelyn kehittämisessä voidaan ottaa huomioon mm. digitalisoinnin ja ison datan tulevaisuudennäkymät? Onko relevanteissa verrokkimaissa säännöksiä kevennetystä purkumenettelystä? Jos on, minkälaisia kokemukset soveltamisesta ovat?

Selvityksen toteutus pitää sisällään tutkimuskysymyksiä koskevan lainsäädännön ja esitöiden, kirjallisuuden ja oikeuskäytännön koostamisen ja raportoinnin tutkimuksen kannalta tarvittavassa laajuudessa. Lisäksi selvityksen toteutukseen liittyy yrityksille, niiden sidosryhmille ja palveluntarjoajille, viranomaisille ja tutkijoille suunnattuja kyselyjä tai em. tahojen haastatteluja. Kaikkien tutkimuskysymysten kannalta tärkeää on kansainvälisten käytäntöjen, tietojen ja trendien kerääminen ja arviointi. Nykytilan selvittämiseksi ja mahdollisten lainsäädäntömuutosten

vaikutusten alustavaksi arvioimiseksi hankkeessa on tarpeen kartoittaa ja yhdistellä myös yhtiökenttää koskevia tilastotietoja.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Selvitys liittyy hallitusohjelman toteutuksen 1. kärkihankkeen teemaan kilpailukyvyn vahvistamisesta elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

**Raportointi:**

Suomenkielinen loppuraportti.



### 3.4 EU:n kauppasopimusten taloudelliset vaikutukset Suomelle

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019 – 09/2019**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

EU:lla ja Suomella sen jäsenmaana on kauppasopimuksia noin 70 maan kanssa. Näitä ovat esimerkiksi Kanada, Etelä-Korea, Sveitsi ja Turkki. Tavoitteena on, että sopimukset Japanin, Singaporen ja Vietnamin kanssa tulevat voimaan vuonna 2019. EU ja Meksiko ovat saaneet päätökseen neuvottelut olemassa olevan kauppasopimuksen uudistamisesta. EU neuvottelee lisäksi kauppasopimuksista useiden kumppaneiden kanssa kuten Mercosur, Indonesia, Australia ja Uusi-Seelanti. Tämä tutkimus keskittyy EU:n voimassa oleviin sopimuksiin sekä seuraaviin sopimuksiin, jotka eivät vielä ole voimassa: Japani, Singapore, Vietnam ja Meksiko.

Hallitusohjelman painopisteisiin lukeutuvat muun muassa kasvu ja työllisyys. Ulkomaankauppa on yksi Suomen talouskasvun ja työllisyyden keskeisiä tukipilareita. Kauppasopimukset ovat keskeisessä asemassa kasvun ja työllisyyden varmistamisessa. Kauppasopimusten taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tukea tulevia politiikkalinjauksia.

Suomea koskevaa kauppasopimusten taloudellisten vaikutusten arviointia ei ole toistaiseksi tehty. Euroopan komissiolla on arvioita kauppasopimusten vaikutuksista EU-tasolla, koska sillä on EU-lainsäädännön mukaan velvollisuus tuottaa tilaustutkimuksina alustavat vaikutusarviot jokaisesta kauppasopimuksesta EU-tasolla ennen neuvottelujen käynnistämistä.

#### Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksen tulee tarkastella kaikkia EU:n voimassa olevia kauppasopimuksia sekä sopimuksia, joiden neuvottelut on jo saatu päätökseen (Japani, Singapore, Vietnam ja Meksiko).

Tutkimuksen tulee vastata voimassa olevien sopimusten osalta alla oleviin kysymyksiin. Japanin, Singaporen, Vietnamin ja Meksikon osalta tulokset raportoidaan omana kokonaisuutenaan.

- Miten kauppasopimukset vaikuttavat Suomen bruttokansantuotteeseen?
- Miten kauppasopimukset vaikuttavat Suomen tavaroiden ja palvelujen bruttomääräiseen vientiin ja tuontiin?
- Millainen vaikutus kauppasopimuksilla on Suomelle arvonlisäpohjaisesti mitattuna?
- Millainen vaikutus kauppasopimuksilla on Suomesta tai Suomeen tehtyihin julkisiin hankintoihin?
- Millainen vaikutus kauppasopimuksilla on Suomeen tuleviin epäsuoriin ja suoriin investointeihin?
- Millaiset työllisyysvaikutukset kauppasopimuksilla on Suomessa?
- Millä toimialoilla sopimusten vaikutukset ovat merkittävimmät taloudellisesta näkökulmasta katsottuna?

Tutkimuksen tulee sisältää kokonaisarvion (kaikki voimassa olevat sopimukset sekä voimaan tulevat kumpikin erillisinä kokonaisuuksina) lisäksi myös sopimusmaakohtaiset tiedot. Tutkimuksessa tulee mahdollisuuksien mukaan verrata Suomeen kohdistuvia vaikutuksia suhteessa muihin EU-maihin.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan ja valtioneuvoston strategioihin:

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa (hallitusohjelma) sitoudutaan huolehtimaan taloudellisten ulkosuhteiden kehittämistä sekä edistämään kansainvälisessä yhteistyössä sääntöihin ja avoimuuteen perustuvaa vapaakauppaa ja maailmantaloutta. Vapaakaupan edistäminen parantaa Suomen vientiteollisuuden markkinoillepääsyä.

Yhteydet muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

- [UM:n esite "EU:n kauppasopimukset hyödyttävät suomalaisyrityksiä" sisältää listauksen EU:n kauppasopimuksista](#)
- [EU exports, preferences utilisation and duty savings by Member State, sector and partner country, Chief Economist Note, DG Trade, Issue 2, June 2018](#)
- [100 vuotta pientä avotaloutta – Suomen ulkomaankaupan kehitys, merkitys ja näkymät, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 73/2017](#)
- [Suomi globaaleissa arvoketjuissa, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2016](#)
- [The expected economic impacts of the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement in Finland, VATT Research Reports 187](#)
- [Suomen ja Britannian taloussuhteet, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 12/2017](#)
- [EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisen kauppaa- ja investointikumppanuussopimuksen vaikutuksia suomalaiselle elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle, ETLA Raportit No 8.](#)
- [Cumulative economic impact of future trade agreements on EU agriculture](#)
- [OECD \(2018\): Market opening, growth and employment](#)

**Raportointi:**

Tutkimus voidaan tehdä joko suomeksi tai englanniksi. Suomeksi tehdyn tutkimuksen tulee sisältää kattava englanninkielinen lyhennelmä ja vastaavasti englanniksi tehdyn tutkimuksen tulee sisältää kattava suomenkielinen lyhennelmä.

Tutkimuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tuloksista viestitään selkeästi ja ymmärrettävästi myös taloustieteeseen perehtymättömälle yleisölle.

### 3.5 Sääntelyn vaikutukset innovaatiotoimintaan ja markkinoiden kehittämiseen

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €**

**Aikajänne: 3/2019/–3/2020**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Taloukasvun aikaansaaminen ja työpaikkojen syntyminen edellyttävät oikeanlaisen sääntely-ympäristön luomista. Innovaatioilla on merkittävä rooli taloukasvussa, tuottavuuden parantumisessa sekä yhteiskunnan kehityksessä. Sen vuoksi on perusteltua, että sääntelyssä pyritään ottamaan huomioon sen vaikutukset innovaatiotoimintaan, innovaatioihin sekä niistä syntyvien uusien markkinoiden kasvuun. Innovaatioita ei tässä yhteydessä ajatella vain teknologisenä kehityksenä vaan laajemmin liiketoimintamallien kehittymisenä, sosiaalisina innovaatioina tai julkisen sektorin innovatiivisena toimintana.

Sääntely ja sen muutokset vaikuttavat toimijoiden käyttäytymiseen, kilpailuun ja markkinarakenteisiin. Innovaatiomyönteisellä sääntelyllä tarkoitetaan sääntelyä, joka luo edellytyksiä ja kannustaa yhteiskunnan toimijoita (yrityksiä, yksityisiä henkilöitä, tiedon tuottajia kuten esimerkiksi yliopistoja, jne.) innovaatiotoimintaan ja mahdollistaa uusien ratkaisujen tuomisen markkinoille ilman viivytyksiä. Innovaatiomyönteinen sääntely luo ja kasvattaa markkinoita sekä ennakoii ja mahdollistaa uusien teknologioiden ja liiketoimintamallien käyttöönottoa.

Sääntely vaikuttaa innovaatioihin monella tavalla ja suhde on monimutkainen ja vuorovaikutteinen. Sääntely vaikuttaa yhdessä muiden tekijöiden kanssa innovaatiotoiminnan edellytyksiin, tavoitteisiin, organisointiin, hyötyihin, riskeihin ja kustannuksiin, mutta myös tuotteiden, palvelujen ja teknologioiden kysyntään ja käyttöönottoon. Vaikutus voi olla myönteinen, kielteinen, neutraali tai ristiriitainen.<sup>1</sup> Innovoinnin kannalta on yleensä myönteistä, että sääntely on joustavaa sekä luo tarvittavaa varmuutta ja luottamusta. Liian jäykkä, ajastaan jäljessä oleva ja joustamaton sääntely estää innovaatioita. Toisaalta sääntelyn puute voi yhtäältä mahdollistaa innovoinnin mutta myös luoda epävarmuutta, joka viivyyttää innovointia. Poliitiikan tavoitteena olevan yhteiskunnallisen kehityksen saavuttaminen edellyttää uuden teknologian ja innovaatioiden käyttöönoton lisäksi usein myös uudenlaisia hallintomalleja, kokonaisvaltaista (systemistä) lähestymistapaa ja dynaamista vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä.

Innovaatioiden syntymiseen voidaan vaikuttaa eri tavoin eri lainsäädännössä:

- Yleislainsäädäntö: kilpailu-, hankinta- tai konkurssilainsäädäntö tms. vaikuttaa erityisesti yritysten liiketoimintariskien ja hyötyjen tasapainoon.
- Innovointiin liittyvä erityislainsäädäntö: kannustetaan innovointiin – esim. rahoitussäännöt ja teknologiansiirtosopimukset.
- Sektorilainsäädäntö: eri sektoreilla on erilaiset mahdollisuudet ja kannusteet innovointiin.

<sup>1</sup> Tilastokeskuksen Innovaatiotoiminta 2016 -kyselyssä selvitettiin, miten sääntely vaikuttaa innovaatiotoimintaan. Kysymys kattoi usean alan lainsäädäntöä. Vastauksissa näkyy se, että lainsäädäntö voi vaikuttaa osalle yrityksiä innovaatiotoimintaa edistävasti ja toiset voivat kokea sen kehittämistoimintaa haittaavana, tilanteesta riippuen. Yleisimmin innovaatiotoimintaa stimuloivaksi arvioitiin ympäristölainsäädäntö ja toiseksi yleisimmin tuoteturvallisuus- ja kuluttajansuojalainsäädäntö. Eniten epävarmuutta innovointiin näyttäisi tulosten perusteella aiheuttavan tietosuojalainsäädäntö ja immateriaalioikeudet.

Sääntely-ympäristön kehittämisen kannalta on tärkeää ymmärtää innovaation elinkaari. Tutkimus- ja kehitysvaiheessa voidaan erilaisilla kannustimilla vaikuttaa siihen, miten yritysten t&k-toimintaan liittyvät riskit ja hyödyt jaetaan yhteiskunnan ja yritysten välillä. Yrityksiä tulisi toisaalta kannustaa jakamaan tietoa ja ideoita, mutta toisaalta turvata yksittäisten yritysten investointituottojen suoja. Kaupallistamisvaiheessa keskeisiä ovat esimerkiksi terveyteen, kuluttajansuojaan, ympäristönsuojaan ja kilpailuun liittyvät säännökset sekä sektorikohtaiset, markkinoille tuloon liittyvät säännökset (auktorisointi tms.). Tuotannon koko elinkaaren huomioiminen on tärkeää siirryttäessä kohti resursitehokkuutta. Toisaalta digitaalisen ajan innovoinnissa prosessi on harvoin enää lineaarinen vaan perustuu vaiheittaisen kehittämisen malliin ja usein erilaisiin kokeiluihin. Perinteisen t&k-toiminnan merkitys vastaavasti vähenee.

Innovaatioiden edistämistä voidaan tarkastella sekä lainvalmistelun prosessinäkökulmasta että lainsäädännön sisällön näkökulmasta. Lainvalmistelun prosessinäkökulmasta innovaationäkökulman voidaan katsoa tulevan huomioiduksi, jos lainvalmisteluprosessi tehdään paremman sääntelyn periaatteiden mukaan: laaditaan asiaan kuuluvat vaikutusarviot, valitaan tilanteeseen sopiva sääntelytapa, kiinnitetään huomiota sääntelytaakkaan, tehdään kunnolliset jälkikäteisarviot ja tarvittaessa hyödynnetään esimerkiksi kokeilulainsäädäntöä. Lain sisällön osalta innovaatioiden edistämiseen on monia välineitä. Jos lainsäädäntö saattaa viivyttää markkinoiden kehittymistä, voi olla tarve tuoda lakiin innovaatioita mahdollistavia elementtejä.

European unionin paremman sääntelyn periaatteet tarjoavat hyvän lähtökohdan innovaatiomyönteiselle sääntelylle. Euroopan unionin periaatteiden mukaan sääntely pohjautuu tutkittuun tietoon, läpinäkyvään prosessiin sekä sidosryhmien osallistamiseen läpi koko lainsäädäntöprosessin. Euroopan komission vaikutusarviointiohjeessa (Better Regulation Toolbox, tool #21) tunnistetaan viisi työkalua, joiden avulla lainsäädännössä voidaan edistää innovaatioita. Ne ovat kokeilulainsäädäntö, "lopputuloksesta" säätäminen, määräaikaiset säännökset, vaihtoehtojen testaaminen sekä benchmarkkaus ja parhaat käytännöt. Lisäksi on tunnistettu useita muita välineitä, joilla innovaatioita voidaan edistää: vastavuoroinen tunnistaminen ja alkuperämaa -periaate, standardit, oikeus haastaa -periaate, innovaatiotosopimukset sekä innovaatiotoimenpideohjelmät.

Sääntelyn vaikutukset innovointiin tulisi huomioida nykyistä järjestelmällisemmin kaikissa vaiheissa politiikan suunnittelusta vaikutusarviointiin ja toimeenpanoon. Innovaatiomyönteisestä sääntelystä on vain vähän tutkittua tietoa. Näyttää kuitenkin, että sääntelyn tietoinen käyttö innovaatiovaikutusten aikaansaamiseksi vaihtelee eri politiikka-alueilla. Ympäristöpolitiikassa käyttö lienee yleisempää kuin useimmilla muilla sektoreilla. Terveysala on yksi hyvä esimerkki, jossa Suomi on noussut kansainväliseksi edelläkävijäksi mahdollistavan ja innovaatiomyönteisen lainsäädännön alueella. Esimerkiksi hallituksen esitys ns. sote-tiedon toisiolaiksi on tällä hetkellä eduskunnassa. Sillä sujuvoitetaan luvitusprosesseja ja mahdollistetaan sote-tiedon tietoturvallista hyödyntämistä mm. tutkimus- ja innovaatiotoiminnassa ja tietojohdamisessa tietyin edellytyksin. Liikennealaa vuorostaan kehitetään uudella liikennepalvelulalla, jolla vapautetaan liikenteen sääntelyä mm. mahdollistamalla ajoneuvojen etäohjattavuus sekä edistetään uusien liiketoimintamallien syntymistä avaamalla tiedon rajapintoja.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan 18.4.2018 julkaisemassa [raportissa](#) "Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018–2037 – Yhteiskunnan toimintamallit uudistava radikaali teknologia" arvioidaan yksittäisten teknologioiden rinnalla myös teknologisen murroksen säädöstarpeita. Teknologiaan liittyvien säädöstarpeiden rinnalla on tärkeä myös ymmärtää, millaisessa järjestelmässä teknologia otetaan käyttöön. Usein muutostarpeet liittyvät enemmän järjestelmän kykyyn ottaa käyttöön uusi teknologia ja toimintamalli kuin varsinaiseen uuden teknologian kehittämiseen.

Koska uusien ratkaisujen nopealla käyttöönotolla on talouden kasvun ja yhteiskunnan kehityksen kannalta suuri vaikutus, sääntelyssä tulisi paremmin ottaa huomioon vaikutukset innovaatiotoimintaan. Innovaatiomyönteinen sääntely nähdään erityisen tärkeänä, kun kehitetään suotuisaa liiketoiminnan toimintaympäristöä kasvualojen ekosysteemeille.

### **Tutkimuskysymykset:**

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa innovatiivisesta, markkinoita synnyttävästä ja kasvattavasta sääntelystä niin Suomessa kuin kansainvälisesti sekä mahdollisimman konkreettisia toimenpide-ehdotuksia siitä, miten sääntelyä ja sen valmistelua voitaisiin kehittää Suomessa nykyistä systemaattisemmin innovaatiotoimintaa, innovaatioita ja niihin perustuvia kasvavia markkinoita edistäväksi. Tavoitteena on myös tuottaa suosituksia erityistarkasteluun valittaville kasvualoille. Tutkimuksen tuloksena syntyy uutta tietoa, osaamista ja työkaluja säädösvalmistelun tueksi sekä poik-kihallinnollisen päätöksenteon käyttöön.

### **1. Mikä on innovaatiomyönteisen ja uusia kasvavia markkinoita mahdollistavan sääntelyn nykytila Suomessa?**

#### **Kiinnostavia kysymyksiä voisivat olla esimerkiksi:**

- Missä määrin sääntelyssä kiinnitetään nykyisin tietoisesti huomiota sen mahdollisiin innovaatiovaikutuksiin?
- Miten innovaatiomyönteistä sääntelyä pääpiirteissään toteutetaan käytännössä? Onko eri hallinnonalojen välillä eroja innovatiivisessa sääntelyssä? Millaisia?
- Missä määrin innovaatioajattelu on sisällytetty säädöksiä antavien toimijoiden tavoitteisiin ja yleiseen toimintakulttuuriin? Kuinka tietoisia näissä organisaatioissa ollaan sääntelyn vaikutuksista innovaatiotoimintaan?
- Toimiiko yhteistyö ja tiedon ja kokemusten vaihto innovaatiomyönteiseen sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä eri toimijoiden kesken?
- Millä keinoilla varmistetaan läpinäkyvä ja vuoropuhelua hyödyntävä valmisteluprosessi? Miten kiinnitetään huomioita lainsäädännön sujuvaan ja ennakoitavaan toimeenpanoon?
- Toimiiko säädösvalmisteluun liittyvä markkinoiden ja nykyisten säädösten seuranta tavalla, joka tukee innovaatiomyönteisen sääntelyn kehittämistä?
- Mitä ongelmia ja mahdollisia vahvuuksia nykyisessä säädösympäristössä on innovaatiomyönteisen sääntelyn kehittämisen näkökulmasta?

Tutkimukseen tulee sisällyttää analyysi innovaatiomyönteisestä ja uusia kasvavia markkinoita mahdollistavasta sääntelystä muutamalla valitulla kasvualalla (mahdollisia aloja ovat esim. kiertotalous, terveysala, alustatalous).

### **2. Mitkä ovat innovaatiomyönteisen ja uusia kasvavia markkinoita mahdollistavan sääntelyn kansainväliset hyvät käytännöt ja kehittämismahdollisuudet Suomessa?**

- Miten muissa maissa sääntelyn vaikutukset innovaatiotoimintaan ja innovaatioihin on otettu huomioon?
- Onko olemassa maita, joita voidaan pitää edelläkävijöinä innovaatiomyönteisessä sääntelyssä? Mitkä nämä maat ovat ja miksi ne ovat edelläkävijöitä? Miten innovaatiomyönteistä sääntelyä näissä maissa toteutetaan: mitkä ovat sen keskeiset ominaispiirteet ja toiminta- ja organisoitumistavat?

- Missä asioissa Suomessa voitaisiin erityisesti ottaa oppia muiden maiden toimintatavoista ja kokemuksista (niin hyvistä kuin huonoista kokemuksista ja käytänteistä, hidasteista, kokeiluista jne.)?

Tässä mielessä kiinnostavia suuntaa antavia kysymyksiä, mikäli relevantteja Suomen nykyisessä tilanteessa, saattavat olla mm:

- Miten valmistelussa voitaisiin nykyistä paremmin ennakoida ja mahdollistaa uusien teknologioiden, palveluiden, liiketoimintamallien sekä tietovarantojen käyttöönottoa?
- Miten vuorovaikutusta säädösvalmistelussa eri toimijoiden välillä tulisi kehittää? Miten ei-vakiintuneita toimijoita (mm. markkinadisruptoreita) saataisiin prosessiin mukaan?
- Millaisia uusia vaatimuksia (ml. osaamistarpeet) tämä asettaa lainvalmistelijoille?
- Miten innovaatiotoiminnan ja sääntelyn luontaisesti erilaisia perusominaisuuksia (esim. aikahorisontti) voitaisiin sovittaa yhteen?
- Miten innovaatiotoiminnan dynaaminen luonne ja innovaatiomyönteisessä sääntelyssä tarpeellinen joustavuus, mukautumiskyky ja avoimuus kehitykselle voitaisiin ottaa huomioon nykyistä paremmin (esimerkiksi kokeilut, kokeilualueet, mahdollistava lainsäädäntö, julkiset hankinnat sekä vaikutukset eri toimijoiden rooleihin ja vastuisiin)?

### **3. Miten suomalaisesta säädösympäristöstä voidaan kehittää mahdollisimman innovaatiomyönteinen ja uusia kasvavia markkinoita mahdollistava?**

- Mitkä ovat ne kohtien 1 ja 2 pohjalta määriteltävät, suomalaiseen toimintaympäristöön soveltuvat konkreettiset toimenpiteet sekä säädösvalmistelua ja päätöksentekoa tukevat työkalut ja menetelmät, joilla pystytään kehittämään mahdollisimman innovaatiomyönteinen säädösympäristö?
- Mitkä ovat näiden kehittämistoimien edellytykset ja haasteet? Miten mahdolliset haasteet voitaisiin ratkaista käytännössä?
- Mitä se edellyttäisi hallinnolta ja vaikuttaisi sen rooliin ja tehtäviin?
- Mitä rajoitteita kehittämismahdollisuuksien toteuttamiselle on olemassa?
- Miten tarkasteltujen kasvualojen sääntelyä tulisi kehittää niin, että se tukisi alojen innovaatiotoimintaa, innovaatioiden syntymistä ja ekosysteemien kasvua sekä yksityisten ja julkisten toimijoiden yhteistyötä?

### **4. Lisätiedon tarpeet**

- Mistä innovaatiomyönteisen ja uusia markkinoita mahdollistavaan sääntelyyn liittyvistä asioista sääntelyyn ja sen kehittämiseen osallistuvat kokevat tarvitsevansa lisää tietoa?
- Mikä on innovaatiomyönteisen sääntelyyn liittyvän tutkimuksen tilanne Suomessa?

**Tutkimusaineisto:** Tutkimuksessa hyödynnetään relevantteja koti- ja ulkomaisia tutkimuksia ja tilastoja, säädöksiä, valmisteleville organisaatioille ja innovaatiotoimijärjestelmän toimijoille kohdistettavaa kyselyä ja haastatteluja sekä työpajoja.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Innovaatiomyönteinen ja mahdollistava sääntely on tärkeä väline, kun kehitetään suotuisaa liiketoiminnan toimintaympäristöä kasvualojen ekosysteemeille (esimerkiksi terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategia ja liikenteen kasvuohjelma).

Tausta-aineistoja ja aihetta koskevia tarkasteluja:

EU:n paremman sääntelyn periaatteet ja ohjeistusta:

- [Better Regulation: Why and how -verkkosivusto](#)
- [Paremmen sääntelyn välineistö -verkkosivusto](#)

Tilastokeskuksen [yritysten innovaatiotoiminta -tutkimus](#)

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2018: [Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018–2037 - Yhteiskunnan toimintamallit uudistava radikaali teknologia](#)

Kahdessa terveysalan tki-toimintaa koskevassa selvityksessä on sivuttu myös sääntelyä:

- TEM:n selvitys [terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan säädösympäristöstä](#)
- OKM:n selvitys ["Terveysalan yritysten avoimet toimintatavat aktivoivat TKI-toimintaa"](#)

**Raportointi:**

Suomenkielinen tutkimusraportti ja englanninkielinen tiivistelmä.



### 3.6 Suomen kansallisen geotietoaineiston arvo ja mineraaliklusterin kilpailukyky- ja vaikuttavuustutkimus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €**

**Aikajänne: 3/2019–3/2020**

#### Tietotarpeiden tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomella on pitkä historia mineraalien hyödyntämisen ja kaivosteollisuuden saralla. Yksi sen merkittävä vaikutus on nähtävissä vahvana metallinjalostuksen ja kaivosteknologiavalmistuksen teollisuutena ja osaamisena. Pitkä historia ja siihen kytkeytyvä määrätietoinen tutkimustoiminta sekä geotiedonkeruu ovat tuottaneet meille määrällisesti ja laadullisesti korkeatasoisen aineiston, jonka täydentäminen jatkuu. Tämän tutkimuksen tavoitteena on todentaa geotietoaineiston kansallinen arvo ja tunnistaa tämän aineiston uusia hyödyntämismahdollisuuksia. Keskeinen näkökulma on vastata kysymyksiin siitä, miten ja millaista arvonalisää geotietoaineisto ja toisaalta mineraaliklusteri tuovat kansallisesti ja miten ne edistävät – ja voisivat enenevässä määrin lisätä - suomalaista osaamista, hyvinvointia ja talouskasvua monipuolisesti ja kestävän kehityksen periaatteita ja tavoitteita toteuttaen.

Kaivosteollisuus vastaa yhteiskunnan raaka-ainetarpeisiin, ja Suomen kallioperä on raaka-aineesiintymien suhteen varsin lupaava. Kaivostoimintaa on harjoitettu jo useiden vuosisatojen ajan ja sen myötä on kerätty tietoaineistoa maa- ja kallioperästä alkujaan kaivostoimintaa varten. Nykyään aineistoa kartutetaan muun muassa kaivoslain nojalla malminetsijöiltä kerättävällä tietoaineistolla. Geotietoaineiston hyödyntäminen on laajentunut yhteiskunnan eri toimintoihin: sitä hyödynnetään maankäytön suunnittelussa ja erilaisissa infranrakentamishankkeissa, mutta myös esimerkiksi pohjaveden liikkeiden mallinnuksessa ja happamien sulfaattimaiden aiheuttamia haasteita ratkottaessa. Kattavaa ja monipuolista tietoaineistoa voitaisiin todennäköisesti käyttää vielä nykyistä monipuolisemmin tukemaan yhteiskunnan erilaisia tietotarpeita.

Kaivostoiminnasta on kehittynyt merkittävää jatkojalostusta ja toisaalta kaivostoimintaa palvelevaa teknologiavalmistusta ja palvelutoimintaa. Tästä kokonaisuudesta on muodostunut mineraaliklusteri, joka sisältää mineraalien elinkaaren malminetsinnästä ja sitä palvelevasta toiminnasta yltäen aina mineraalien jalostamiseen loppukäyttäjätuotteiksi ja kierrätykseen raaka-aineiden uudelleenkäyttöä varten. Tämän klusterin osista on muodostunut jopa kansainvälisesti merkittäviä toimialansa edelläkävijäyrityksiä. Mineraaliklusterin vahvuus ja kilpailukyky koostuvat monista osatekijöistä. Keskeinen tekijä on, että Suomella on hyvä maine kaivosalan keskeisenä osaajajana niin teknologian kuin tieto-aidon osalta.

Kaivosten ja teollisuuden sivuvirrat muodostavat merkittävän potentiaalin uusien liiketoimintojen kehittämisessä ja yhteiskunnan erilaisten raaka-ainetarpeiden tyydyttämisessä. Viimeisimpänä "aluevaltauksena" on energiamurroksen edellyttämä raaka-ainetarve, erityisesti niin sanotut akku-mineraalit, ja näihin liittyvä koko elinkaaren kattava arvoketju.

Kaivoshankkeisiin liittyy merkittäviä odotuksia alueellisista kerrannaisvaikutuksista. Hankkeiden kehittämisen yhteydessä ennakoidaan suunnitellun kaivoksen suorat ja välilliset taloudelliset vaikutukset. Ennustearviot, niiden toteutuminen ja toteutuneiden vaikutusten tarkempi selvitys tuovat arvokasta tietoa hyödynnettäväksi kaivostoiminnan mielekkyydestä käytävään keskusteluun, ja erityisesti tulevia kaivoshankkeita koskevaan keskusteluun sekä hankkeisiin kohdistettaviin odotuksiin

ja vaikutuksiin. Näin voidaan paremmin ennakoida ja varautua myös yhteiskunnalta edellytettäviin palvelutarpeisiin ja niiden muutoksiin.

Suomi on ensimmäisenä EU:n jäsenmaana vuonna 2010 julkaissut kansallisen mineraalistrategian ja sitä täydentämään toimenpideohjelman vuonna 2013. Nyt on käynnissä kasvuohjelma, jonka puitteissa edistetään kaivosteknologia- ja palveluyritysten vientiponnisteluja. Näiden tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuus tulee selvittää, jotta voidaan perustellusti pohtia uusien vastaavien toimenpiteiden tarvetta ja mielekkyyttä sekä kohdentamista.

### **Tutkimuskysymykset:**

#### **Geotietoaaineisto**

- Millaista lisäarvoa kansallinen geotietoaaineisto tuottaa yhteiskunnalle ja toisaalta kaivostuotantialalle, sekä määrällisesti että laadullisesti? Mitkä ovat geotietoaaineiston hyödyntämisen nykyiset ja potentiaaliset kustannussäästöt (esim. infrahankkeet), vaikutus uusien investointien (esim. malminetsintä/kaivostoiminta) määrään ja mikä on se merkitys tieteelliselle toiminnalle?
- Mikä on tietoaaineiston vaikuttavuus ja arvo taloudellisesti? Millä keinoin sen arvoa voidaan kustannustehokkaimmin edelleen jatkossa kasvattaa? Esimerkiksi Chilessä on valtion geotietoaaineistosta saamaa hyötysuhdetta arvioitu rahallisesti (ks. [Gildemeister ym. 2018](#)).
- Miten vastaavia tietoaaineistoja hyödynnetään verrokkimaissa?
- Mitkä ovat tietoaaineiston hyödyntämismahdollisuudet esimerkiksi ympäristöseurannassa?

#### **Mineraaliklusteri**

- Mitkä ovat suomalaisen mineraaliklusterin kilpailukyvyn ja tuottavuuden tärkeimmät osatekijät?
- Millaiset ovat mineraaliklusterin osa-alueiden keskinäiset riippuvuus- ja vaikuttavuussuhteet?
- Miten kansallinen mineraalistrategia ja toimenpideohjelma ovat edesauttaneet mineraaliklusterin kehittymistä?
- Miten Suomen klusteri kehittyy ja kasvaa keskeisiin verrokkimaihin verrattuna? Onko kehityksessä havaittavissa käynnissä olevan Team Finland -kasvuohjelman ([Mining Finland](#)) vaikutuksia?
- Miten Suomessa tunnetaan ja hyödynnetään mineraaliainesten materiaalivarannot (rikastushiekka, sivukivi ja muut teollisuuden sivuvirrat) osana kiertotaloutta?
- Mikä on malminetsintä- ja kaivoshankkeiden vaikutus talouteen paikallisesti, alueellisesti ja kansallisesti? Tarkastelussa tulee ottaa huomioon ne mahdolliset konkreettiset taloudelliset tappiot, menetykset ja toteutumatta jäämiset ja riskit, joita aiheutuu luontomatkailuliiketoiminnalle kaivostoiminnan vuoksi.
- Toteutuvatko aluetaloudelliset odotukset? Jos toteutuvat, niin miten? Miltä osin odotukset jäävät täyttymättä, ja mitkä ovat syynä tähän?

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

2009 Suomen kaivosalan aluetaloudelliset vaikutukset elinkeinorakenteeseen ja [työllisyyteen](#)

2010 Luonnonvaraselonteko "Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous", ja siihen liittyen

2010 Suomen [mineraalistrategia](#)

2013 Kestävän kaivannaisteollisuuden [toimintaohjelma](#)

2014 Luonnonvaraselonteon linjausten [päivitys](#) ”Suomi kestävän luonnonvaratalouden edelläkävijäksi 2050”

2015 Suomen kaivannaisalan [tutkimusstrategia](#)

2015 Metallien jalostus Suomessa: nykytila ja tulevaisuuden [haasteet](#)

2016 Ehdotus soiden ja turvemaiden vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi [strategiaksi](#)

2016 Terrafamen kaivoksen ja metallien jalostuslaitoksen aluetaloudelliset [vaikutukset](#)

2017 [Toimialaraportti](#): Kaivosalan tilanne ja näkymät, vuoden 2018 raportti 21.11.2018

2018 Kaivosteollisuuden taloudelliset vaikutukset Suomessa [2016](#) (Kaivosteollisuus ry)

Geologian tutkimuskeskuksen [strategia](#)

Gildemeister, M., Jara, J., Lagos, G., Marquardt, C., Espinoza, F. (2018) [Direct economic return to government of public geoscience information investments in Chile](#). Resources Policy 55, 152-162.

**Raportointi:**

Raportointi kahtena erillisenä tuotoksena, sillä tutkimuskysymykset kohdistuvat kahteen kokonaisuuteen, jotka todennäköisesti myös valmistuvat eriaikaisesti. Raporttien ohella kokonaisuuksista tarvitaan myös tiiviit PowerPoint-muotoiset esitykset, joissa keskeiset nostot. Kuvailulehtien lisäksi yhteenvedot ja PowerPoint-muotoiset esitykset myös englanniksi ja ruotsiksi.

### 3.7 Dieselin verotuen vaikutusten arviointi

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 50 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–09/2019**

#### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Liikenteen polttonesteiden verotusta muutettiin vuoden 2011 energiaverouudistuksen yhteydessä siten, että polttoaineiden litrapohjainen valmistevero muutettiin polttoaineen energiasisältöön eli lämpöarvoon perustuvaksi energiasisältöveroksi sekä poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön perustuvaksi hiilidioksidiveroksi. Kaikkien fossiilisten ja bioperäisten liikennepolttoaineiden hiilidioksidiveron määrän laskentaperuste on hiilidioksiditonniin arvo 62 euroa sekä jokaiselle tuotteelle ominainen hiilidioksidipäästökerroin. Energiasisältövero on joulea kohti polttoaineesta riippumatta lähtökohtaisesti sama.

Dieselöljylle ja sitä korvaaville biopolttoaineille laskettua energiasisältöveroa alennetaan kuitenkin kiinteällä summalla 25,95 senttiä litralta. Dieselöljyn lievemmällä verotuksella on haluttu alentaa muun muassa kuorma-autoliikenteen sekä linja-autoliikenteen kustannuksia. Koska veronalennus on tarkoitettu erityisesti hyötyliikenteelle, dieselkäyttöisistä henkilöautoista kannetaan ajoneuvoveron käyttövoimaveroa, jolla tasapainotetaan bensiinin ja dieselöljyn erilaisesta verokohtelusta aiheutuvia kustannuseroja henkilöautoilijoille keskimääräisellä vuotuisella ajosuoritteella (25 000 km). Dieselöljylle syntyy siten verotuki, jota verosanktioksi luokiteltava henkilöautojen käyttövoimaveron osittain pienentää.

Dieselpolttoaineen bensiiniä alemmaa verokantaa on perusteltu muun muassa vientiteollisuuden kustannusten hillitsemisellä sekä joukkoliikenteen suosimisella. Lisäksi verotukea saatetaan pitää aluepoliittisesti tärkeänä. Toisaalta dieselöljyn veronalennusta on kritisoitu ympäristölle haitallisena tukena, sillä dieselajoneuvojen ajosuoritteeseen kohdentuva vero-ohjaus on bensiiniin verrattuna heikompi.

Dieselin alemman verokannan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta ei ole kuitenkaan perusteellisesti arvioitu. Tästä näkökulmasta on olennaista selvittää, ketkä viime kädessä hyötyvät dieselin alemmasta verokannasta. Kyse on toisaalta siitä, miten dieselin käyttö jakautuu ja toisaalta veron läpimenosta tuotantoketjun eri vaiheissa. Esimerkiksi jos tavoitteena on vientiteollisuuden kustannuskilpailukykyyn tukeminen, on olennaista tietää, kuinka suuri osa dieselin käytöstä kohdentuu vientiteollisuuden tuotantoketjuun, miten verotuki menee läpi kuljetuspalveluiden hintaan ja missä määrin verotuki valuu vientiteollisuuden käyttämien muiden väliaine- ja työpanosten hintaan.

Hankkeessa tulee arvioida dieselpolttoaineen verotuen vaikutuksia ympäristölle ja alueelliselle kehitykselle sekä verotuen jakautumista polttoaineketjun, kuljetuspalveluyritysten, kuljetuspalveluja käyttävien yritysten sekä kotitalouksien kesken huomioiden tutkimukset vero- ja muiden kustannusten kohtaannosta. Lisäksi hankkeessa tulee arvioida verotuen mahdollisen poistamisen vaikutuksia ja sitä, onko nykyinen dieselöljyn verotuen ja käyttövoimaveron yhdistelmä rakenteeltaan tehokkain tapa toteuttaa hyötyliikenteen alhaisemmat kuljetuskustannukset.

Hankkeen keskeinen tuotos on kvantitatiivinen ja laadullinen analyysi dieselöljyn verotuen ja sen poiston vaikutuksista. Hankkeessa voidaan hyödyntää laajasti olemassa olevaa kirjallisuutta mukaan lukien käynnissä oleva vuoden 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke [Biopolttoaineiden kustannustehokkaat toteutuspolut vuoteen 2030](#).

**Tutkimuskysymykset:**

- Kuinka dieselöljyn verotuki jakautuu polttoaineketjun, kuljetuspalveluyritysten, kuljetuspalveluja käyttävien yritysten sekä kotitalouksien kesken?
- Mitkä ovat dieselöljyn verotuen ja käyttövoimaveron vaikutukset ympäristöön, erityisesti kasvihuonepäästöihin? Millaisia alueellisia ja taloudellisia vaikutuksia dieselöljyn verotukeen liittyy? Mitä vaikutuksia aiheutuisi verotuen poistamisesta?
- Onko nykyinen dieselöljyn verotuen ja käyttövoimaveron yhdistelmä rakenteeltaan tehokain tapa toteuttaa hyötyliikenteen alhaisemmat kuljetuskustannukset?

Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemuksessaan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään analyysiä varten.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tutkimus liittyy hallitusohjelman kärkihankkeeseen Kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla (yritystukijärjestelmän kehittäminen).

**Raportointi:**

Hankkeessa syntyy kvantitatiivisen analyysin sisältävä suomenkielinen loppuraportti.

### 3.8 Energiaverotuet ja kustannustehokas huoltovarmuus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 50 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–09/2019**

#### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Lämmityspolttoaineiden verotusta muutettiin vuoden 2011 energiaverouudistuksen yhteydessä siten, että polttoaineiden yksikköperusteinen valmistevero muutettiin polttoaineen energiasisältöön eli lämpöarvoon perustuvaksi energiasisältöveroksi sekä poltosta syntyvään hiilidioksidin ominaispäästöön perustuvaksi hiilidioksidiveroksi. Veromallin mukaisten lämmityspolttoaineiden hiilidioksidiveron määrän laskentaperusteita ovat jokaiselle tuotteelle ominainen hiilidioksidipäästökerroin sekä hiilidioksiditonni arvo, joka on 62 euroa vuonna 2018. Energiasisältövero on 7,5 euroa megawattitunnilta vuonna 2018.

Lämmityspolttoaineiden nykyiseen verorakenteeseen katsotaan sisältyvän neljä verotukea: turpeen normia alempi verokanta, kiinteiden ja kaasumaisten biomassojen verottomuudet sekä yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon (CHP) verotuki.

Turpeen vero ei tällä hetkellä määräydy yleisen energiaveromallin mukaisesti energiasisällön ja ominaishiilidioksidipäästöjen mukaan, vaan turpeelle on asetettu oma energiavero, joka vuonna 2018 on 1,9 euroa megawattitunnilta. Energiaveromallin mukainen yleinen verotaso turpeelle vuonna 2018 olisi noin 31,5 euroa megawattitunnilta. Turpeen vero vaikuttaa tällä hetkellä välillisesti myös metsähakkeen tukeen, koska metsähakkeen tuotantotuki sähköntuotannossa on sidottu turpeen verotasoon ja päästöoikeuden hintaan siten, että turpeen veron tai päästöoikeuden hinnan noustessa metsähakkeen tuki laskee.

Yhdistetyssä sähkön- ja lämmöntuotannossa lämmityspolttoaineiden hiilidioksidivero on puolitettu. Tämän verotuen lisäksi yhdistetyn tuotannon edellytyksiä edistetään energiaverotuksessa siten, että lämmöntuotantoon käytetty verotettava polttoainemäärä lasketaan kertomalla kulutukseen luovutettu lämpö kertoimella 0,9. Yhdessä hiilidioksidiveron puolituksen kanssa tämä laskentasääntö on tarkoittanut sitä, että yhdistetyssä tuotannossa käytettyjen lämmityspolttoaineiden verorasitus on ollut noin puolet erillisessä lämmöntuotannossa käytettyihin polttoaineisiin nähden. Turpeen verohyöty yhdistetyssä tuotannossa on ollut verollisten polttoaineiden laskentasäännöstä johtuen noin viidennes erillislämmöntuotantoon verrattuna. Koska kiinteä ja kaasumainen biomassa ovat verottomia, ei niiden käyttö yhdistetyssä tuotannossa ole ollut verotuksellisesti edullisempaa erillislämmöntuotantoon nähden.

Turpeen verotuella on perinteisesti pyritty siihen, ettei turve kotimaisena polttoaineena korvautu ulkomaisella kivihiehellä, minkä puolestaan on nähty parantavan energiantuotannon huoltovarmuutta. Samalla on voitu katsoa, ettei turpeen poltto ole juuri lisännyt EU-tason hiilidioksidipäästöjä, sillä turpeen energiakäytöstä suurin osa on laitoksissa, jotka kuuluvat EU:n päästökauppaan. Yhdistetyn tuotannon tukemista on puolestaan perusteltu sen kilpailukyvyyn säilyttämällä energiatehottomampaan sähkön erillistuotantoon nähden sekä päästökaupan kanssa päällekkäisen CO<sub>2</sub>-ohjauksen vähentämisellä.

Turpeen ja yhdistetyn tuotannon verotuksiin liittyvät ympäristöperusteet voivat nykyään kuitenkin olla heikommalla tasolla. Yhtäältä CHP-laitosten sähköntuotannon korvaava vaihtoehto voi entistä useammin olla kotimaassa tai ulkomailla päästöttömästi tuotettu sähkö. Samalla EU:n päästökaupassa käyt-

töön otetun markkinavakausmekanismin kautta tapahtuvat päästöoikeuksien mahdolliset mitätöinnit mahdollistavat jatkossa sen, että kansallisen tason päästöohjaustoimet voivat vähentää päästöjä myös EU-tasolla.

Energiaviranomaisten erityiseksi huolenaiheeksi on viime vuosina noussut sähkön toimitusvarmuus sähkön kulutushuipuissa. Sähkön alhainen markkinahinta on heikentänyt CHP-laitosten kannattavuutta suhteessa erillislämmöntuotantoon, minkä puolestaan on arvioitu johtavan yhdistetyn tuotannon korvautumiseen pääosin biomassapohjaisella erillisellä lämmöntuotannolla ja siten kotimaisen joustavan sähköntuotantokapasiteetin laskuun. Koska CHP-tuotannon tuki parantaa suoraan ja turpeen verotuki välillisesti metsähakkeen tuotantotuen kautta CHP-laitosten kannattavuutta suhteessa erilliseen lämmöntuotantoon, on verotukia perusteltu sähkön toimitusvarmuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisina.

Huomioiden toiminta- ja lainsäädäntöympäristössä tapahtuneet viimeaikaiset muutokset, on perusteltua selvittää, ovatko turpeen verotuki ja yhdistetyn tuotannon verotuki tehokkaita keinoja energian huoltovarmuuden ja sähkön toimitusvarmuuden varmistamiseksi. Hankkeessa tarkastellaan näitä kysymyksiä ja selvitetään, olisiko huoltovarmuuteen ja sähkön toimitusvarmuuteen liittyvät tavoitteet mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla tavoin ottaen huomioon kyseisten verotukien ja niille vaihtoehtoisten keinojen ympäristövaikutukset ja taloudelliset vaikutukset. Lisäksi hankkeessa selvitetään, mitä vaikutuksia olisi kiinteän biomassan sisällyttämisellä energiaveromalliin, jolloin biomassan käyttö yhdistetyssä tuotannossa olisi erillislämmöntuotantoon nähden verotuksellisesti edullisempaa.

#### **Tutkimuskysymykset:**

- Onko turpeen verotuki tehokas keino energian huoltovarmuuden ja sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi huomioiden ympäristövaikutukset sekä taloudelliset vaikutukset? Mitä vaikutuksia turpeen verotuen poistolla olisi energian huoltovarmuuteen, sähkön toimitusvarmuuteen, ympäristöön ja kansantalouteen?
- Onko yhdistetyn tuotannon verotuki tehokas keino energian huoltovarmuuden ja sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi huomioiden ympäristövaikutukset sekä taloudelliset vaikutukset? Mitä vaikutuksia yhdistetyn tuotannon verotuen poistolla olisi energian huoltovarmuuteen, sähkön toimitusvarmuuteen, ympäristöön ja kansantalouteen?
- Mitä vaikutuksia kiinteän biomassan verotuen poistolla olisi energian huoltovarmuuteen, sähkön toimitusvarmuuteen, ympäristöön ja kansantalouteen?

Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemuksessaan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään analyysiä varten.

#### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tutkimus liittyy hallitusohjelman kärkihankkeeseen Kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla (yritystukijärjestelmän kehittäminen).

#### **Raportointi:**

Hankkeessa syntyy kvantitatiivisen analyysin sisältävä suomenkielinen loppuraportti.



### 3.9 Rakenteellinen kilpailukyky

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 60 000 €**

**Aikajänne: 01/2019–12/2019**

#### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Kansantulon hajotelma paljastaa, että kestävä pitkän aikavälin hyvinvoinnin ja sen kasvun lähde on työn tuottavuus ja sen kasvu. Yritykset kilpailevat markkinoilla tavoitellen voittoja ja tuottoja omistajilleen. Kansakunnat eivät kilpaile keskenään, ja kansallisvaltion kyvyt ovat kollektiivista tai systeemistä laatua ja syntyvät sen toimijoiden yhteisvaikutuksesta. Kansakunnat kilpailevat epäsuorasti houkuttelevan liiketoimintaympäristön tarjoamisessa tavoitellen hyvinvoinnin korkeaa ja kasvavaa tasoa. Näin ymmärretty kilpailukyky on väline taloudellisen hyvinvointitavoitteen saavuttamisessa.

Julkisuuden kilpailukykykeskustelussa aikajänne on usein lyhyt ja painopiste on palkoissa, valuuttakursseissa, veroissa ja muissa kustannustekijöissä. Lyhyen aikavälin hinta-, kannattavuus- tai kustannuskilpailukyyn mittarit keskittyvät muutoksiin muutamien vuosien ikkunalla. Ihmisten perusravot, työmarkkinainstituutiot ja toimialarakenteet ovat jähmeitä, eikä niiden vaikutuksia tällöin tarvitse huomioida. Pitkällä aikavälillä kansakunnan vauraus kuitenkin rakentuu näiden hidasliikkeisten tekijöiden varaan. Pitkän aikavälin tuottavuuskasvu tai rakenteellinen kilpailukyky riippuu näistä ihmisten elinympäristön ja yritysten toimintaympäristön piirteistä, jotka vaikuttavat kansantalouden kehitykseen useamman vuoden tai vuosikymmenen aikavälillä.

IMD ja WEF kokoavat vuosittain paketin vertailutietoa kilpailukyvyistä. Ne painottavat näitä rakenteellisia seikkoja, jotka mahdollistavat kansalaisten korkean ja kasvavan hyvinvoinnin tulevaisuudessa. Näissä kyselyaineistot saavat suuren painon. Esimerkiksi Suomen osalta 2000-luvun alussa kovien tilastomuuttujien ja pehmeiden kyselymuuttujien välillä oli merkittävä epäsuhta. Kyselyvastaajien näkemys Suomen kilpailukyvyistä oli merkittävästi ruusuisempi kuin miltä pelkästään tilastoaineiston perusteella vaikutti (Rouvinen, 2001; Rouvinen & Vartia, 2002). Kilpailukyyn seurannan sekä talous-, elinkeino- ja muun rakennepolitiikan tueksi tarvitaan objektiivisempi tapa arvioida Suomen talouden pitkän aikavälin rakenteellista kilpailukykyä.

Tässä hankkeessa painopiste on rakenteellisessa kilpailukyvyssä ja pitkän aikavälin tuottavuuden, kasvun ja kilpailukyyn edellytyksissä. Tarkoitus on laatia viitekehys pitkän aikavälin kilpailukykyseurantaa varten. Viitekehysten lähtökohtana voi toimia esimerkiksi Irlannin tuottavuuslautakunnan raportissa esitetty nk. kilpailukyky pyramidin (ks. National Competitiveness Council 2017; Ketels 2016). Rakenteellista kilpailukykyä hahmotetaan pyramidina, jonka pohjan luovat kilpailukyyn perusteet eli pitkävaikutteiset, välttämättömät kilpailukyyn edellytykset. Seuraavan tason muodostavat ajurit. Ajureiden kautta kilpailukykyyn on mahdollista vaikuttaa muutaman vuoden aikajänteellä. Pyramidin huipulla on kilpailukyyn lopputulema eli kansalaisten hyvinvointi. Tätä tapaa tarkastella pitkän aikavälin rakenteellista kilpailukykyä on jo sovellettu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeessa 51/2017 (Pajarinen ym. 2017). Hankkeen ei kuitenkaan tarvitse käyttää juuri tätä viitekehystä, vaan voidaan myös tarjota muita tapoja hahmottaa rakenteellista kilpailukykyä.

Hankkeen tavoitteena on kehittää yhtenäinen viitekehys, jonka avulla voidaan arvioida Suomen talouden pitkän aikavälin tuottavuuden, kasvun ja kilpailukyyn edellytyksiä. Viitekehysten tulee sisältää kuvaus rakenteellisen kilpailukyyn keskeisistä osa-alueista ja lopputulemista. Lisäksi tarkoituksena on määritellä mittarit, joilla voidaan arvioida yhtäältä Suomen pärjäämistä eri

kilpailukyvyyn perusteiden ja ajureiden osa-alueilla ja toisaalta sitä, miten nämä vaikuttavat kilpailukyvyyn lopputulemaan eli kansalaisten hyvinvointiin. Hankkeessa tulee myös esittää, miten ja mihin aineistoihin perustuen kilpailukykykymittarit voidaan laskea.

**Tutkimuskysymykset:**

- Millaisella yhtenäisellä viitekehyksellä Suomen rakenteellista kilpailukykyä ja sen kehitystä voidaan arvioida?
- Mitkä ovat rakenteellisen kilpailukyvyyn keskeiset osa-alueet?
- Millä mittareilla Suomen talouden pärjäämistä ja kehitystä kilpailukyvyyn kullakin keskeisellä osa-alueella voidaan mitata kvantitatiivisesti?
- Ottaen huomioon käytössä olevat aineistolähteet, miten ja mihin aineistoihin ja tietolähteisiin perustuen kilpailukykykymittarit tulisi laskea?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että kilpailukyky on rapautunut 10–15 prosenttia keskeisiä kilpailijamaita heikommaksi. Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävästi kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle. Hallituksen kymmenen vuoden tavoite on, että Suomi on kilpailukykyinen maa, jossa yrittäminen, omistaminen ja investoiminen ovat nykyistä kannattavampaa. Kärkihankkeissa mainitaan kotimaisten ja ulkomaisten investointien edistäminen, joka edellyttää kilpailukykyistä ja tuottavaa taloutta.

Tutkimusjulkaisuja:

Ketels, C. (2016) Review of Competitiveness Frameworks, An Analysis Conducted for the Irish National Competitiveness Council.

National Competitiveness Council (2017) Ireland's Competitiveness Scorecard 2017.

Pajarinen, M., P. Rouvinen ja I. Ylhäinen (2017) "Onko IMD:n ja WEF:n kilpailukyky-raporteista politiikanteon tueksi?" Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51/2017.

Rouvinen, P. (2001) "Finland on Top of the Competitiveness Game?" The Finnish Economy and Society, 4, 53–60.

Rouvinen, P. & P. Vartia (2002) "Suomi – maailman kilpailukykyisin?" Suhdanne, 1, 93–100, ETLA.

**Raportointi:**

Hanke tuottaa yhtenäisen viitekehysten, jonka avulla voidaan arvioida Suomen talouden pitkän aikavälin tuottavuuden, kasvun ja kilpailukyvyyn edellytyksiä.

## 4. KANSALLINEN JA GLOBAALI TURVALLISUUS

### 4.1 Suomen maakontekstiin sopivat korruptioindikaattorit ja tiedonkeruu

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 02/2019-06/2020**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Korruption esiintyvyydestä Suomessa tiedetään edelleen liian vähän, sillä korruptioon liittyvää tutkimusta tehdään maassamme suhteellisen niukasti, eivätkä kansallisen tai kansainvälisen tason tilastot (ks. esimerkiksi [luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi](#), luku 3, Transparency Internationalin [Corruption Perceptions Index](#) tai Maailmanpankin [Worldwide Governance Indicatorsin](#) korruptiomittari) keskityy Suomen olosuhteissa relevantteihin korruption muotoihin tai ongelma-alueisiin.

Korruption vastaisen työn edelleen kehittämiseksi ja työn vaikuttavuuden seuraamiseksi tarvitaan Suomen kontekstiin sopivia mittareita, joiden avulla säännöllisin väliajoin saadaan laadullista ja määrällistä tietoa korruption ilmenemismuodoista ja suuntauksista [riskialueilla](#) (rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu, poliittinen päätöksenteko ja rahoitus) ja [-tasolla](#) sekä eri tason päätöksenteossa (erityisesti kuntataso, aluetaso sekä tulevan maakunta- ja soteuudistuksen osalta maakuntataso). Näin varmistetaan, että korruption vastainen työ keskittyy maamme varsinaisiin korruptio-ongelmiin ja että korruption vastaisen työn tavoitteet saavutetaan.

Suomen olosuhteisiin sopivien indikaattoreiden kehittäminen on tärkeää valmisteilla olevan [korruption vastaisen strategian](#) täytäntöönpanon ja seurannan näkökulmasta. Lisäksi se edistää kansainvälisiin velvoitteisiin ja arviointiprosesseihin (Euroopan neuvoston/[GRECO](#), [OECD](#) ja YK/[UNCAC](#)) ja [kestävän kehityksen tavoitteisiin](#) liittyvää raportointia.

Hankkeen tavoitteena on kehittää indikaattoreita tai mittareita, joiden avulla pystytään seuraamaan korruption esiintyvyyttä Suomessa. Hankkeen toteutuksessa tulee huomioida em. korruption riskialueet ja -tasot sekä suomalaisen korruption [monet ilmenemismuodot](#).

Hanke sisältää valittavien indikaattorien pilotoinnin. Toteuttajatahon edellytetään kokeilevan, saadaanko valituilla indikaattoreilla riittävän laadukasta tietoa korruption esiintyvyydestä ja muodoista eri konteksteissa.

#### Tutkimuskysymykset:

- Millaisten laadullisten tai määrällisten indikaattoreiden (ml. korvikemuuttujien) avulla voisi seurata seuraavien korruption muotojen esiintyvyyttä em. korruption riskialueilla ja -tasolla eri konteksteissa Suomessa (julkisen sektorin eri tasot, yksityinen sektori, poliittinen arena sekä näiden sektoreiden ja kontekstien rajapinnat)?
  - a. eturistiriidat ja kaksoisroolit
  - b. suosinta (ml. nepotismi) ja vastavuoroinen epäeettinen "avustaminen"
  - c. epävirallinen päätöksenteko muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella
  - d. epäeettinen vaikuttaminen päätöksentekoon (ml. lakien ja päätösten valmisteluun)
  - e. tarjouskilpailun valintakriteereiden epäeettinen "kohdentaminen"
  - f. epäeettinen vaali- ja puoluerahoitus ja
  - g. ottelumanipulaatiot, vedonlyöntiskandaalit ja urheilutuomareiden lahjominen.

- Millaisin tutkimusmenetelmin em. tietoa voisi kerätä ja keneltä/miltä kohderyhmältä?
- Miten varmistetaan, että tieto tuotetaan säännöllisin väliajoin päätöksenteon ja suunnittelun tueksi? Onko jo olemassa kyselyjä tai vastaavia, joiden avulla tietoa voisi kerätä tai joihin indikaattorit voisi sisällyttää? Millaisia kustannuksia tämä aiheuttaisi?

#### Hankkeessa toteuttajataho

- ehdottaa vähintään kahta indikaattoria alaryhmää (a-g) kohden
- valitsee parhaat menetelmät tiedon keräämiseksi
- toteuttaa tiedonkeruukokeilun
- analysoi ehdotettujen indikaattoreiden ja menetelmien sopivuutta ja valitun etenemistavan heikkouksia ja vahvuuksia
- analysoi mahdollisuuksia toteuttaa vastaavanlainen tiedonkeruu säännöllisin väliajoin.

Tavoitteen saavuttamiseksi edellytetään, että toteuttajataho on perehtynyt indikaattoreiden kehittämiseen ja korruption mittaamisen liittyviin haasteisiin sekä tiedonkeruuseen. On ensisijaisen tärkeää, että indikaattorit sopivat Suomen kontekstiin ja että mahdollisten korvikemuuttujien avulla päästään mahdollisimman lähelle korruptiivisen toiminnan ydintä.

#### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

##### Strategiat:

- Valmisteilla oleva [korruption vastainen strategia](#)
- [Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma](#)
- [Avoimen hallinnon toimintaohjelma](#)

##### Tutkimukset:

- [Lobbarirekisterin kansainväliset mallit](#) (meneillään)
- Peurala, J. & Muttilainen V. [Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa](#), Poliisiammatti-korkeakoulu.

#### **Raportointi:**

Suomenkielinen loppuraportti, jossa englanninkielinen tiivistelmä.

## 4.2 Mielentilatutkimusten väheneminen ja väkivaltarikollisten psykiatrinen hoito

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–9/2020**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Rikoslain syyntakeettomuutta koskevia kriteereitä uudistettiin vuonna 2004. Lähtökohdaksi syyksi lukemisessa asetettiin psykologis-normatiivinen lähtökohta, jonka mukaan syyntakeisuuteen liittyy selkeästi kaksi elementtiä: älyllinen kyky käsittää asioita ja kyky tai mahdollisuus säädellä käyttäytymistä valintatilanteissa. Samalla muutettiin alentuneen syyntakeisuuden kategoriaa, koska mekaanista rangaistavuuden alenemista pidettiin erityisesti törkeiden väkivaltarikosten kohdalla ongelmallisena. Syyntakeisuuden todettiin olevan asteikollinen käsite kuten muutkin rikosoikeudellista vastuuta ja syyllisyysmoitetta määrittävät perusteet. Alentuneesti syyntakeisen käsitteen poistamisen sijaan tarpeelliseksi katsottiin seuraamusjärjestelmän kehittäminen hoidolliseen suuntaan. Mielentilatutkimus nähtiin joissakin tapauksissa alentuneen syyntakeisuuden selvittämiseksi turhan raskaaksi ja kalliiksi välineeksi. Toisaalta asian jättämisen pelkästään oikeudellisen harkinnan varaan katsottiin myös olevan riittämätön ratkaisu.

Vuonna 2006 rikosasian käsittelyä koskevien lakien uudistamisen yhteydessä myös oikeudenkäymiskaarta muutettiin siten, että mielentilatutkimuksen edellytyksistä säädettiin aikaisempaa tarkemmin. Edellytykseksi mielentilatutkimukseen määräämiselle asetettiin, että välituomiossa on todettu vastaajan menetelleen syytteessä kuvatulla rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Lisäksi edellytykseksi asetettiin, että mielentilan tutkiminen on perusteltua. Muutoksen tarkoituksena oli, ettei päätöstä mielentilatutkimuksen tekemisestä tehtäisi pelkästään esimerkiksi rikosasian vastaajan pyynnöstä. Mielentilatutkimukseen määräämisen yhteydessä katsottiin olevan syytä epäillä, että syytetty ei ole täysin syyntakeinen.

Mielentilatutkimusten määrät ovat 1980-luvun loppupuolelta 2010-luvulle tultaessa laskeneet noin kolmannekseen. Vuonna 2017 niitä tehtiin enää 73 kun luvut 1990-luvulla olivat vielä noin 200 ja 2000-luvun alkupuolella 150 mielentilatutkimusta vuosittain. Mielentilatutkimuksen jälkeen hoitoon määrättyjen absoluuttinen määrä on pysynyt melko vakaana. Alentuneesti syyntakeisiksi todettujen henkilöiden määrä ja osuus syyllisiksi katsotuista on puolestaan vähentynyt noin kolmannekseen 2000-luvun alkuun verrattuna.

Samanaikaisesti vuoden 2010 vankiterveystutkimuksen mukaan 80 %:lla vankeusrangaistusta suorittavista henkilöistä havaittiin jokin mielenterveyden häiriö, useimmiten päihderiippuvuus tai persoonallisuushäiriö. Edelleen vankeusrangaistusta suorittavista 3,4 %:lla on havaittu skitsofreniaryhmän (psykoosisairaus) häiriö ajankohtaisesti ja 6,1 %:lla elämän aikaisesti. Vankiterveydenhuollon yksikössä käynnissä olevan tutkimushankkeen tulosten mukaan psykoottisesti oireilevien vankien määrä on kasvanut huomattavasti viimeisin kymmenen vuoden aikana. Vankiterveydenhuollon toteuttamassa jatkotutkimuksessa on tarkoitus selvittää millaisista rikoksista psykoottisia häiriöitä sairastavat henkilöt ovat päätyneet vankilaan. Myös uusi vankiterveystutkimus on vireillä.

Mielentilatutkimuksen toimittamisesta määrää tuomioistuin rikosasian käsittelyn yhteydessä antamassaan välituomiossa. Pääasiassa tutkimuksiin määrätään vakaviin väkivaltarikoksiin syyllistyneitä henkilöitä, ja tutkimukset tehdään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla toimivissa sairaalaysyksiköissä. Tutkimuksen perusteella tuomioistuimelle annetaan oikeuspsykiatristen asioiden lautakunnan lausunto, joka sisältää myös syyntakeisuusarvion tutkitun mielentilasta. Tilastotiedon pe-

rusteella tuomioistuinten syyntakeisuusarviointi on viime vuosina seurannut annetuissa mielentilalausunnoissa todettuja arvioita. Tuomioistuimet tuomitsevat myös alentuneesti syyntakeisena tehdyistä lievistä teoista pyytämättä käsiteltävänä olevaa syytettä koskevaa mielentilalausuntoa.

Syyntakeettomina tuomitsematta jätettyjen tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen tapahtuu terveydenhuollon ammattilaisten toimesta mielenterveyslaissa hoidolle asetettujen edellytysten täytyessä. Päätöksen hoitoon määräämisestä tekee Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) oikeuspsykiatrian lautakunta. Hoitoon määrättyjä henkilöitä hoidetaan valtion mielisairaloissa keskimäärin 7-8 vuotta. Alentuneesti syyntakeisina tuomittujen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta puolestaan vastaa oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva Rikosseuraamuslaitos. Vastuu vankiterveydenhuollon järjestämisestä on kuitenkin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisella Vankiterveydenhuollon yksiköllä.

Tällä tutkimuksella pyritään selvittämään syyt mielentilatutkimusten määrän vähenemiselle ja niitä koskevien arviointien muuttumiselle sekä arvioidaan näiden muutosten oikeudelliset merkitykset. Tässä tarkoituksessa tulee analysoida, millaisia mielenterveysongelmia vankeusrangaistukseen tuomituilla ja syyntakeettomana tuomitsematta jätetyillä on ja miten seuraamusvaihtoehdot tuomittujen ja tuomitsematta jätettyjen henkilöiden kohdalla toimivat. Erityisesti tulee selvittää, onko tapahtunut muutoksia siinä, minkälaisista rikoksista epäiltyjä määrätään mielentilatutkimukseen tai vaihtoehtoisesti jätetään määräämättä. Edelleen tutkimuksessa tarkastellaan sitä, vastaavatko nykyinen rikosasian käsittelyn jälkeen annettava tahdosta riippumaton hoito ja vankeusrangaistuksen aikana annettava hoito henkilöiden yksilöllisiä tarpeita, ja ovatko ne heidän psykiatrisen hoitonsa ja sitä kautta uusintarikollisuutensa ehkäisyn ja yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden kannalta perusteltuja. Kokonaisuutena tulee arvioida, mahdollistaako lainsäädäntö kyseisten henkilöiden asianmukaisten hoitotarpeiden huomioimisen ja varmistamisen.

Hanke sijoittuu tutkimuskysymystensä johdosta oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Sillä on vaikutusta uusintarikollisuuden vähentämisen näkökulmasta myös sisäiseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien johdosta sisäministeriön hallinnonalalle.

#### **Tutkimuskysymykset:**

- Mitkä ovat syyt mielentilatutkimuksia koskevien pyyntöjen vähenemiselle sekä erityisesti alentuneesti syyntakeisiksi katsottujen henkilöiden määrän vähenemiselle?
- Onko tapahtunut muutoksia mielentilatutkimusten syyntakeisuusarvioinneissa ja/ tai tuomioistuinten käytännöissä määrätä henkilö mielentilatutkimukseen rikosasian käsittelyn yhteydessä?
- Onko tapahtunut muutoksia tuomioistuinten käytännöissä katsoa henkilö alentuneesti syyntakeiseksi tai jättää henkilö rangaistukseen tuomitsematta henkilön ilmeisen syyntakeettomuuden vuoksi?
- Millaisia mielenterveysongelmia alentuneesti syyntakeisiksi arvioiduilla ja syyntakeettomiksi katsotuilla henkilöillä on verrattuna vankeusrangaistusta suorittaviin yleensä?
- Miten kyseisten henkilöiden hoidontarve on huomioitu ja hoito toteutettu tahdosta riippumattoman hoidon ja vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana?
- Onko tapahtunut muutoksia siinä, miten usein vankeusrangaistus keskeytetään tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon vuoksi?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tutkimushanke linkittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman kirjauksiin, joiden mukaan varmistetaan, että oikeusturva toteutuu tehokkaasti, rangaistukset vastaavat yleistä oikeustajua ja rikoksista annettavat rangaistukset ovat oikeudenmukaisessa suhteessa teon moitittavuuteen.

**Raportointi:**

Suomenkielinen loppuraportti



### 4.3 Pakotteet osana EU:n ulkoista toimintaa

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 80 000 €**

**Aikajänne: 01/2019–12/2019**

#### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

EU:n pakotteiden käyttö on kasvanut tuntuvasti 2010-luvulta lähtien. Useimmat uudet EU-tason pakotteet ovat perustuneet EU:n omiin, ei YK:n päätöksiin. Pakotteista on muodostunut EU:n ulkosuhteiden entistä useammin käytetty koersiivinen poliittinen työkalu ('restrictive measures'). Pakotepolitiikan poliittisina päämäärinä mainitaan usein konfliktien ennaltaehkäisy ja rauhanprosessien edistäminen, ihmisoikeuksien ja demokratian puolustus, reagointi vakaviin kansainvälisen oikeuden loukkauksiin tai terrorismin vastainen taistelu.

Pakotepolitiikassa on 2000-luvulla nojattu pääosin kohdennettuihin henkilö- ja sektoripakotteisiin laajojen kauppasaartojen sijaan mm. YK:n asettaman, Irakiin kohdistuneen Oil for food -ohjelman huonojen kokemusten takia. Tyypillisiä pakotevälineitä ovat ase-embargot, tuonti- ja vientirajoitukset, rahoitusrajoitukset sekä matkustus- ja viisumikiellot. Nämä kohdennetut toimet ovat voineet kokonaisuutena muodostaa kauppasaartoon verrattavissa olevan tilanteen, jossa kaupankäynti pakotteiden kohteena olevan maan kanssa on käytännössä erittäin rajoitettua. Näin voi käydä etenkin, jos yritykset ja etenkin rahoituslaitokset alkavat välttää pakotteiden kohteena olevaa markkinaa kasvaneiden riskien takia.

Uusi mahdollinen kehityskulku on pakotteiden käyttö myös yhteiseen EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvänä välineenä: pakotteilla voitaisiin reagoida esimerkiksi jäsenmaahan tai jäsenmaihin kohdistuviin eritasoisii hyökkäyksiin (kyberhyökkäys, CBNR-aseen käyttö jne.). Pakotteiden yhä laajempaa käyttöä pidetään usein seurauksena EU:n luonteesta ja vahvuuksista (EU ei ole sotilasmahti vaan kauppa- ja talusmahti) sekä sen ulkoisen toimivallan vahvistumisesta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että EU:n (ja etenkin Yhdysvaltojen) pakotepolitiikan aktiivisuus kasvaa: sekä EU:lla että Yhdysvalloilla on nyt globaalisti siinä määrin vahva taloudellinen asema, että ne voivat yksipuolisinkin pakotetoimin – ilman YK:ta tai muutoin laajaa rintamaa – vaikuttaa moneen maahan. Parin vuosikymmenen päästä EU:n tai Yhdysvaltain suhteellinen asema ei välttämättä ole tähän riittävän vahva. EU:ssa on huomioitava myös tiettyjen yksittäisten jäsenmaiden merkittävä panos yhteisen pakotepolitiikan muotoutumisessa. Esimerkiksi Britannian – EU:n yhteisen sanktiopolitiikan aktiivisen kannattajan – lähtö EU:sta saattaa jo lyhyemmällä aikavälillä vaikuttaa merkittävästi EU:n sanktiopolitiikkaan.

Tämän tutkimuksen pääpaino on EU:n pakotepolitiikassa ja sen merkityksen arvioimisessa Suomen ja suomalaisten yritysten näkökulmasta. Toissijaisesti hankkeessa pohditaan Yhdysvaltojen nykyisen pakotepolitiikan seurauksia EU-maille ja suomalaisyrityksille.

#### **Tutkimuskysymykset:**

- Minkälaisia seurauksia pakotteilla on ollut ja millaisia riskejä niiden käyttöön ja käytön yleistymiseen liittyy? Miten pakotteiden vaikuttavuutta tulisi arvioida? Millaisia johtopäätöksiä erilaisista tapaustutkimuksista voidaan tehdä? Millaisin perustein kohdennusta tehdään, minkälaisia vaikeuksia tehokkaaseen kohdennukseen liittyy ja miten kohdistuskäytännöt ovat muuttuneet?

- Mitä kehitys viestii EU:n ulkopoliittisen toimijuuden kehityksestä? Johtuuko pakotepolitiikan yleistymisen EU:n geoeconomisen roolin vahvistumisesta vai kenties maiden haluttomuudesta satsata poliittisesti ja resursseiltaan vaativampaan kriisinhallintatyöhön? Miten pakotepolitiikka tulisi yhdistää muihin politiikkatoimiin tehokkuuden maksimoimiseksi erilaisissa tapauksissa?
- Voiko pakotemekanismi menettää tehokkuuttaan sen yleistyessä? Kuinka parhaiten huolehditaan pakotepolitiikan strategisesta kokonaiskuvasta? Miten Brexit vaikuttaa EU:n pakotepolitiikkaan?
- Nykyisillä EU:n ja Yhdysvaltojen pakotteilla on aiempaa merkittävämpää välitöntä vaikutusta suomalaisyritysten toimintaan. Kokevatko suomalaisyritykset pakotteiden noudattamisen teknisesti vaikeana? Toimiiko pakotteiden kohdennus vai joutuvatko yritykset varmuuden vuoksi rajoittamaan toimintojaan merkittävästi laajemmin?
- Mitä vaikutuksia Yhdysvaltain yksipuolisesti asettamalla mutta ekstraterritoriaalisesti soveltamalla pakotteilla on eurooppalaisille ja suomalaisille yrityksille? Miten EU:n ns. antiboikot-tiasetuksen käyttöönotto puolestaan vaikuttaa yritysten toimintaan?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tuotettava tieto tukee hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (2016) määriteltyjä painopisteitä, erityisesti Euroopan unionin vahvistamista turvallisuusyhteisönä, sekä niihin liittyvää ulkopoliittikan suunnittelua ja päätöksentekoa.

**Raportointi:**

Tuotettava tieto on EU:n sanktiopolitiikkaa ja sen vaikutuksia arvioivaa tietoa. Hankkeen tuloksena tuotetaan yleisarvio (loppuraportti) kehityksestä ja sen suunnasta, siihen liittyvistä keskeistä kysymyksistä ja annetaan politiikkasuosituksia. Lisäksi projektin ensimmäisen kuuden kuukauden aikana julkaistaan vähintään yksi teemaltaan rajatumpi välijulkaisu. Projektin aikana järjestetään tarpeen mukaan taustoitus- ja keskustelutilaisuuksia virkamiesten kanssa ja järjestetään vähintään yksi keskustelutilaisuus aiheesta.

#### 4.4 Terrorismin uhka ja sen vastaiset toimet Suomen ja EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 80 000 €**

**Aikajänne: 3/2019–12/2019**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Terrorismi on ollut viime vuodet EU:n ja useiden jäsenvaltioiden poliittisella asialistalla keskeinen kysymys. Näin on ollut erityisesti Pariisin iskujen jälkeen, jolloin Ranska vetosi Lissabonin sopimuksen avunantovelvoitteeseen. Terrorismin ehkäiseminen ja torjunta ovat toimintaa, joka edellyttää EU:ssa eri politiikkasektorien tavoitteiden yhteensovittamista (ml. oikeus- ja sisäasiat, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka).

EU:ssa toimintaa ohjaavat vuoden 2005 terrorismin vastainen strategia sekä vuoden 2008 strategia radikalisoitumisen ja terrorismiin värväyksen torjumiseksi tarkistuksineen. Lisäksi toimintaa ohjaavat mm. helmikuussa 2015 annetut Eurooppa-neuvoston jäsenten julkilausuma terrorismin torjunnasta ja ministerineuvoston päätelmät terrorismin torjunnasta, joissa molemmissa kansainvälisen yhteistyön tiivistäminen on keskeisellä sijalla. Terrorismin torjunnan ulkoisen ulottuvuuden osalta Euroopan unionin ulkosuhdehallinto osallistuu toiminnan koordinaatioon apunaan mm. EU:n terrorismityöryhmä (COTER). Yhteydet sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä kasvavat jatkuvasti, mikä tulee esille mm. EU:n globaalistrategian toimeenpanon kautta. Sisäisen turvallisuuden näkökulmasta kansainvälinen poliisiyhteistyö, mukaan lukien EU-yhteistyö, on keskeistä terrorismin torjunnassa. Osa terrorisminvastaisesta työstä tapahtuu lisäksi kahden- ja monenvälisessä kansainvälisessä yhteistyössä turvallisuuspalvelujen kesken EU-instituutioiden ulkopuolella.

EU:n sisällä on jakolinjoja sen suhteen, miten erilaisia turvallisuushuolia tulisi priorisoida. Terrorismi nousee monissa maissa turvallisuutta koskevien kansalaisykselyjen kärkeen. Tuoreimmista mittauksista myös suomalaiset kokevat terrorismin uhan EU-tasolla kasvaneen. Suomessa terrorismin torjunnan ulkoista ulottuvuutta ovat osaltaan jäsentäneet paitsi Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2016) myös erityisesti Kansallinen terrorismin torjunnan strategia 2014-2017.

Tutkimuksessa selvitetään sitä, miten terrorismin uhka on vaikuttanut EU:n ja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, minkälaisia ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineitä näillä toimijoilla on käytössään terrorismin torjumiseksi, ja minkälaisia tuloksia näitä välineitä käyttäen on tähän mennessä saavutettu. Tutkimus keskittyy ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteisiin, välineisiin ja toimintaan, eikä se siten kata terrorismin torjuntaa kaikessa laajuudessaan.

##### **Tutkimuskysymykset:**

- Miten terrorismin uhka ja sen erilaiset muodot vaikuttavat EU:n, sen jäsenmaiden ja erityisesti Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (painopisteisiin, tavoitteisiin ja toimintaan)?
- Mitä lyhyt- ja pitkäaikaisia vaikutuksia on ollut EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 42.7 artiklaan vetoamisella Pariisin terrori-iskun jälkeen vuonna 2015?
- Minkälaisia, minkä tyyppisiä ja minkä tasoisia terrorismin torjunnassa hyödynnettäviä ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineitä jäsenmailla ja EU:lla on käytössään ja minkälaisia tuloksia niillä on saavutettu?
- Onko EU:n yhteistyö terrorismin torjunnan alalla kolmansien maiden kanssa tuottanut konkreettisia tuloksia vai jäänyt keskustelujen tasolle?

- Miten pitkälle terrorismin uhkan pitäisi antaa suuntaa EU:n puolustusyhteistyön, sisäisen turvallisuuden ja ulkoisen toiminnan kehittämiseksi kokonaisuutena?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tuotettavalla tiedolla voidaan tukea Suomen ulkopolitiikan suunnittelua ja päätöksentekoa.

- Tuotettava tieto luo pohjaa tiiviimmälle yhteistyölle eri ministeriöiden välillä
- Tuotettava tieto on tarpeen Suomen osallistumiseksi EU:n turvallisuusajattelun kehittämiseen.

Muu selvitys- ja tutkimustoiminta:

[Turvallisempi Euroopan unioni: Kansalaisten näkemykset, arvot ja asenteet](#), valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke (käynnissä).

**Raportointi:**

Hankkeen tuloksena tuotetaan tutkimuskysymyksiin vastaava raportti, joka voi sisältää politiikka-suosituksia sekä järjestetään vähintään yksi aiheeseen liittyvä keskustelutilaisuus.

#### 4.5 Yhteiskunnan päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivä vihapuhe

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–09/2019**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Yleisimmin käytetty vihapuhemääritelmä on Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa (Council of Europe 1997), ja se on seuraava: "vihapuhetta ovat kaikki ilmaisumuodot, jotka levittävät, lietsovat, edistävät tai oikeuttavat etnistä vihaa, ulkomaalaisvastaisuutta, antisemitismia tai muuta vihaa, joka pohjautuu suvaitsemattomuuteen". Tässä tutkimuksessa keskiössä on vihapuhe, jolla pyritään vaikuttamaan julkisen vallan tai vastaavien tahojen päätöksentekoa ja suunnittelua palvelemaan tutkimukseen, päätöksentekoon, julkiseen keskusteluun ja yleisen mielipiteen muodostumiseen. Tässä yhteydessä vihapuhetta käytetään tuomalla asiaan liittyvien henkilöiden henkilökohtaisia ominaisuuksia esille kielteisessä valossa, joka muokkaa käsitystä henkilöistä epäluotettavina tai muuten kyseenalaisina. Tätä kautta pyritään mitätöimään ja asettamaan esille tuodut asiaperusteiset argumentit kyseenalaiseksi. Vihapuhe voi olla suoraan henkilöltä henkilölle tai ilmetä epäsuoria väyliä ja välittäjiä käyttäen.

Vihapuhetta esiintyy laajasti, ja se kohdistuu erilaisiin ryhmiin. Poliisin tietoon tulee vihapuhe, josta tehdään rikosilmoitus. Tämän rikoksen tunnusmerkistön täyttävän vihapuheen lisäksi on huomattava määrä vihapuhetta, joka on haitallista ja vaikuttaa sen kohteena olevan henkilön turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen, mutta josta ei tehdä ilmoitusta millekään taholle. Vihapuhe loukkaa uhria ja vaikuttaa hänen turvallisuuteensa ja turvallisuuden tunteeseensa. Vihapuheella voidaan vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen ja lisätä yhteiskunnallista vastakkainasettelua. Lisäksi äärimmillään vihapuheella voidaan pyrkiä vaikuttamaan demokraattiseen päätöksentekoon ja oikeusjärjestelmään ja pyrkiä heikentämään niiden uskottavuutta. Vihapuhe ja epäasiallinen vaikuttaminen voivat kohdistua ammattiryhmiin (viranomaiset, toimittajat, tutkijat) tai vähemmistöihin (etniset vähemmistöt, uskonnolliset vähemmistöt, sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt). Viime aikoina naisiin kohdistuva vihapuhe on lisääntynyt. Vihapuhe voi olla monitahoista, ja sen tavoitteet voivat olla erilaisia. Tavoitteena voi olla mielipiteiden muokkaaminen ja tietynlaiseen toimintaan ohjaaminen, viranomaistoiminnan lamaannuttaminen tai esimerkiksi viranomaisten luotettavuuden kyseenalaistaminen.

Viranomaisiin, poliittisiin päättäjiin tai julkiseen keskusteluun muuten osallistuviin henkilöihin, kuten tutkijoihin ja toimittajiin, kohdistuva vihapuhe ja epäasiallinen vaikuttaminen voivat heikentää sananvapautta, ja sen tavoitteena voi olla pyrkiä vaikuttamaan demokraattiseen päätöksentekoon ja oikeusjärjestelmään. Julkiseen keskusteluun osallistuvien henkilöiden henkilökohtaisesti kohtaama vihapuhe ja epäasiallinen vaikuttaminen voivat vaikuttaa heidän haluunsa tehdä tiettyjä päätöksiä tai puhua julkisesti tietyistä aihepiireistä. Viranomaisten, tutkijoiden ja toimittajien vaikeutuminen ristiriitoja herättävistä aiheista on omiaan entisestään antamaan sijaa vihapuheelle ja epäasiallisen tiedon levittämiselle. Vihapuheen tavoitteena on usein estää tiedon levittäminen silloin, kun se ei tue omia tai ryhmän mielipiteitä.

Jotta voidaan luoda käytäntöjä päätöksentekoon vaikuttavan vihapuheen ja epäasiallisen vaikuttamisen ehkäisemiseksi, tarvitaan tietoa yllämainittuihin kohderyhmiin kohdistuvasta vihapuheesta ja epäasiallisesta vaikuttamisesta. Tietoa tarvitaan myös vihapuheen ja vaikuttamisen laajuudesta ja keinoista, miten asioita tuodaan esille (esimerkiksi miten virkamies kertoo häneen kohdistuneesta vihapuheesta) sekä vihapuheen vaikutuksista päätöksentekoon, suunnitteluun ja valmiste-

luun.

Selvityksen tuloksia on mahdollista hyödyntää väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyssä, polarisaation ja disinformaation torjunnassa, demokraattisen järjestelmän toimintaedellytysten vahvistamisessa sekä hyvien väestösuhteiden edistämässä ja yhteiskuntarauhahan turvaamisessa. Tieto auttaa viranomaisia ja muita toimijoita kohdentamaan toimenpiteitä ja resursseja vaikuttavuuden kannalta keskeisiin kohteisiin.

### **Tutkimuskysymykset:**

1. Miten laaja päätökseen tekoon vaikuttamaan pyrkivä vihapuhe ilmiönä on ja mitkä ovat sen vaikutukset?

- Missä laajuudessa julkiseen toimintaan ja keskusteluun osallistuviin henkilöihin kohdistuu rikosoikeudellisesti rangaistavaa vihapuhetta?
- Missä laajuudessa esiintyy muuta vihaa ja turvattomuutta lisäävää puhetta, joka vaikuttaa julkisiin esiintymisiin, päätöksentekoon tai julkiseen keskusteluun?
- Vaikuttaako vihapuhe ja epäasiallinen vaikuttaminen viranomaisten toimintakykyyn tai yleiseen keskusteluun? Jos vaikuttaa, niin miten?

2. Mitkä ovat tämänkaltaisen vihapuheen keskeiset kohderyhmät ja miten nämä valikoituvat?

- Tunnistavatko kohderyhmien edustajat vaikuttamispyrkimyksen?
- Millaisia keinoja kohderyhmillä on toimia tilanteissa, joissa joutuu vihapuheen ja epäasiallisen vaikuttamisen piiriin?
- Miten työssä kohdatuissa vihapuheen ja epäasiallisen vaikuttamisen tilanteissa työnantajan tulisi tukea kohdehenkilöä?
- Miten vihapuheelta ja epäasialliselta vaikuttamiselta voi suojautua?

3. Mitkä ovat vaikuttamisen keinot?

- Millaisia ilmentymismuotoja vihapuheella on?
- Missä määrin kyse on suunnitelmallisesta vihapuheesta ja vaikuttamisesta ja mikä on spontaania reagoitua?

4. Mitä keinoja voidaan suositella sen varmistamiseksi, että päätöksentekoon ei pystytä vaikuttamaan vihapuheella?

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hyvä elämä - turvallinen arki, Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017

Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma

Oikeusministeriön Against Hate -hanke

Vihapuheiden ja rikosten torjuntaan liittyvän toimintasuunnitelman valmistelua koskevan työryhmän loppuraportti 14.11.2016

Hallituksen toimet vihapuheita ja väkivaltaisia ääriliikkeitä vastaan (26.9.2016), Muistio: Väkivaltaisiin ääriliikkeisiin puuttuminen

Council of Europe (1997) [Recommendation No. R \(97\) 20, of the Committee of Ministers to Mem-](#)

[ber States on "Hate Speech"](#)

**Raportointi:**

Hankkeesta tulee tuottaa loppuraportti (sähköinen), policy brief -artikkeli (sähköinen) ja kaikkien käyttöön suunnattu konkreettinen tiivistelmä ja suositus- tai toimenpide-ehdotuslista.



#### 4.6 Maakuntien ja kuntien turvallisuussuunnittelu ja varautuminen

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 3/2019 – 3/2020**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Maakuntalakeihdotuksen 142 §:n mukaan maakunnan tulee huolehtia alueella toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä (alueellisen varautumisen yhteensovittaminen). Lisäksi ehdotuksen 6 §:n 1 mom. kohdan 2 mukaan maakunta vastaa mm. turvallisuuden asiantuntijatuesta kunnille. Yhteisen varautumisen tehtäviin kuuluu turvallisuuteen vaikuttavien toimintaympäristön muutosten poikkihallinnollisen seuranta- ja arviointityön järjestäminen yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi määräajoin yhteisesti laadittavia ja käsiteltäviä katsauksia turvallisuuteen vaikuttavista toimintaympäristön muutoksista ja niiden mahdollisten varautumiseen liittyvien vaikutusten arvioinnista. Turvallisuuden toimintaympäristön muutoksilla voi olla vaikutusta varautumista edellyttäviiin häiriötilanteisiin tai arjen turvallisuuspoikkeamiin, joihin pyritään vaikuttamaan paikallisella turvallisuussuunnittelulla. Turvallisuussuunnittelun perusyksikkö on kunta, mutta turvallisuustilanteen seuranta- ja arviointityö on samalla yksi muoto lakiehdotuksen 6 §:n mukaisesta asiantuntijatuesta.

Määräajoin laadittavien kansallisen ja alueellisten riskinarvioiden (uhkamallien) lisäksi on tärkeää arvioida toimintaympäristön muutos- ja kehityssuuntia, jotta maakunnan alueen turvallisuus- ja varautumistoimenpiteet sekä valmius voidaan mitoittaa mahdollisimman realistisesti ja mahdollisiin muutoksiin kyetään reagoimaan ennakoivasti. Mitä kattavammin alueellinen yhteinen varautuminen, suorituskyky ja ennaltaehkäisevä turvallisuustyö perustuvat riskien ja toimintaympäristön muutosten huolelliseen arviointiin, sitä paremmat valmiudet maakunnilla on sekä ennaltaehkäistä kielteisiä kehityssuuntia että toimia päivittäisissä onnettomuustilanteissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toimintaympäristön arvioinnissa on normaaliolojen onnettomuuksien ja häiriötilanteiden lisäksi huomioitava valmiuslain 3§:n mukaiset poikkeusolot. Tämä edellyttää turvallisuuteen vaikuttavan toimintaympäristön arviointia kansallisesta näkökulmasta kansainvälinen turvallisuustilanne huomioiden.

Maakuntalakeihdotuksen 142 §:n mukaisen tehtävän hoitamiseksi on tarpeen laatia maakuntien muun varautumisen valmistelun yhteydessä maakunnallisia poikkihallinnollisia turvallisuuteen liittyviä toimintaympäristökatsauksia, joissa kuvataan nykyinen toimintaympäristö sekä turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät kehitysnäkymät tulevaisuudessa. Maakunnissa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein laadittavia toimintaympäristökatsauksia varten tarvitaan konseptin määrittely toimintamallista sekä seuranta- ja arviointimenetelmistä, jotka hyödyntävät sisäistä turvallisuutta mittaavia indikaattoreita. Näiden avulla toimintaympäristön muutoksia ja turvallisuustilannetta voidaan nykytilanteen toteamisen lisäksi seurata sekä arvioida ennakoivasti. Valtakunnallisen vaikuttavuuden ja yhteismitallisuuden näkökulmasta on tärkeää, että maakuntien toimintaympäristön arviointia varten on selvitetty ja kuvattu yhdenmukainen toimintamalli.

Sisäministeriölle toimintaympäristön muutokset ovat yksi peruste arvioida maakuntalain 13 §:n mukaisen ohjaamansa tehtävän tila ja rahoitusperiaate. Lisäksi toimintaympäristön muutokset ohjaavat turvallisuussuunnittelun kansallisten linjausten tavoitteita. Nämä edellyttävät yhteisiä ennalta määriteltäviä indikaattoreita ja arviointimallia, joiden perusteella tilannekuva maakunnan turvallisuustoimintaympäristöstä ja sen mahdollisista muutoksista voidaan muodostaa – sekä kun-

kin maakunnan osalta että valtakunnallisesti.

Toimintaympäristön arviointia varten tarvittavaa tietoa voidaan muodostaa esimerkiksi eri viranomaisten tiedosta, jotka koskevat turvallisuuden ja varautumisen kentän heikkoja signaaleja, sekä poimimalla ja yhdistämällä tilastotietoa eri viranomaisten tietolähteistä tai esimerkiksi kyselyillä. Näiden tietojen pohjalta laaditaan indikaattorit ja analysointimenetelmät, joita voidaan hyödyntää turvallisuustilanteen seurannassa. Tällä hetkellä tarvittavan tiedon kerääminen maakunnista käsin ei onnistu kattavasti julkisista lähteistä. Mikäli tilastotietojen keruutyö tehdään jokaisessa maakunnassa omana käsityönä, se vaatii valtavasti työtä ja työ tehdään yhtä aikaa ja eri tavoin kaikissa maakunnissa. Lisäksi tällä menetelmällä tiedon päivittäminen seuranta- ja arviointityötä silmällä pitäen on haastavaa. Perustoimintamallin tulee olla kansallinen malli, jossa kootaan valtakunnallista ja maakunnallista tietoa keskitetysti ja josta kukin maakunta poimii tarvittavat tiedot omaan käyttöönsä sekä analysoi niitä yhteisten indikaattoreiden pohjalta.

Keskeisimpänä tietotarpeena tässä hankkeessa on tuottaa selkeä toimintamallikuvaus ja yhdenmukaiset menetelmät maakuntien maakuntalakiehdotuksen 142 §:n mukaiseen toimintaympäristön seurantaan ja ennakoivaan arviointiin. Mallin tulee huomioida alueelliset ja paikalliset olosuhteet ja erityispiirteet. Tätä varten tarvitaan myös yhteinen tietojen keruumenetelmä, jossa hyödynnetään eri viranomaisten tietoja sekä kyetään myös analysoimaan tietoa vertaamalla nykytilaa aiempiin tietoihin ja arvioimaan muutoksen kehittymistä tulevaisuudessa. Lisäksi kansallisen / alueellisen riskinarviointimallin ja trendianalyysimallin linkittyminen toimintaympäristöanalyysiin sekä niiden yhteensovittaminen maakuntatasoa ja sen tarpeita vastaavaksi tulee huomioida tiedon tuotannossa.

Valmiita maakuntien ja kuntien varautumisen verkostoja ja verkostotilaisuuksia, kuten esimerkiksi maakuntien varautumistehtävien valmistelijoiden verkosto, tulee hyödyntää hankkeen tiedonkeruussa ja tiedottamisessa. Lopputuotteena syntyvä toimintamalli tulee kuvata kirjallisessa raportissa, joka tuotetaan sellaisessa muodossa, että se mahdollistaa toimintamallin jatkokehittämisen sähköiseen muotoon.

## **Tutkimuskysymykset:**

### **1. Käytettävän tietopohjan ja tiedon merkityksellisyyden määrittely**

Tutkimuksessa tulee selvittää, mitkä ovat turvallisuustoimintaympäristön ennakoivaa arviointia varten tarvittavat merkitykselliset tiedot valtakunnallisesti ja alueellisesti. Tutkimuksessa tulee arvioida tiedonkeruussa käytettävien lähteiden validiteettia, relevanssia ja laatua. Tutkimuksessa tulee myös määrittää, mitä turvallisuutta ja hyvinvointia mittaavia indikaattoreita toimintaympäristön arviointiin käytetään. Tutkimuksessa tulee määrittää ja kategorisoida erilaiset lähteet, joista indikaattoritiedot kootaan.

### **2. Tiedon kokoaminen ja analysointi**

Tutkimuksessa tulee kuvata tiedonkeruulähteiden nykytilanne. Tässä tulee tarkastella, miten toimintaympäristön arviointiin ja seurantaan tarvittavat olennaiset tiedot eri viranomaisten tiedonkeruulähteistä saadaan käyttöön valtakunnallisesti ja alueellisesti. Tutkimuksessa tulee myös selvittää, miten ja millä mekanismeilla eri tiedonkeruulähteissä olevaa tietoa pystytään yhdistämään ja analysoimaan, jotta tiedosta voidaan muodostaa poikkihallinnollinen turvallisuustoimintaympäristön ja sen muutoksia ennakoiva tilannekuva.

### **3. Kootun tiedon hyödyntäminen ja esitys toimintamalliksi**

Tutkimuksen johtopäätöksissä tulee esittää yhdenmukainen toimintamalli turvallisuustoimintaympäristön arviointia varten. Esitetyn toimintamallin avulla tulee pystyä arvioimaan turvallisuusto-

mintaympäristön nykytilaa ennakoivasti sekä seuraamaan sen muutoksia. Tätä toivotaan avattavan aineistoista nousevalla tapausesimerkillä. Mikäli toimintamallissa tarvittavan tiedon saamiseen, kokoamiseen ja analysoimiseen liittyy teknisiä, lainsäädännöllisiä tai toimintakulttuurisia ongelmia, tulee tutkimuksen johtopäätöksissä esittää näihin toiminnalliset ja tekniset ja suositukset, joiden avulla sujuva tiedonkeruu jatkossa mahdollistetaan. Tutkimuksen johtopäätöksissä tulee esittää kehittämissuosituksia, miten toimintaympäristön arviointi-, ja ennakointi- ja seuranta-työ tulisi järjestää alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Kohdat 1-2 raportoidaan 8/2019 mennessä ja kohta 3 3/2020 mennessä.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hankkeessa laadittava selvitys liittyy hallituksen turvallisuuskokonaisuuden toimeenpanoon sisäministeriön hallinnonalalla.

Luonnos - Sisäisen turvallisuuden keskeiset ilmiöt ja turvallisuutta mittaavat indikaattorit (Sisäisen turvallisuuden strategian ohjausryhmä) sekä sisäisen turvallisuuden tila (raportti, arvioitu julkaisuajankohta joulukuu 2018)

Luonnos - Turvallisuutta kaikkialla – paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset

Hyvä elämä – Turvallinen arki - VN:n periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta

Suomesta maailman turvallisin maa – Sisäministeriön tulevaisuuskatsaus

Pelastustoimen strategia - Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi – yhteistyössä

Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017

Kansallinen riskinarvio 2015 sekä päivitys 2018 sekä alueelliset riskinarviot (laadinta käynnissä)

Maakuntien hyvinvointikertomukset

**Raportointi:**

Tutkimuksen tuloksena tuotetaan raportti, joka vastaa tutkimusteemoihin, perustelee ja arvioi indikaattoritiedot ja niiden relevanssin sekä esittää ehdotuksen toimintamalliksi turvallisuustoimintaympäristön ennakoivaan arviointiin ja seurantaan. Raportti tulee olla sekä suomeksi että ruotsiksi.

#### 4.7 Vaikutusarviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–10/2019**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Valtioneuvoston tulevaisuustyössä on käsitelty toimintaympäristön keskeisiä muutostekijöitä, jotka läpäisevät koko yhteiskunnan ja sen elintärkeät toiminnot. Myös julkisen hallinnon rooli, rakenteet ja toimintatavat ovat muutospainoiden keskellä. Muutokset luovat sekä mahdollisuuksia että haavoittuvuuksia ja edellyttävät uudenlaista varautumista. Muutosten keskellä on systemaattisesti huomioitava Suomen sotilaallisen puolustuksen toimintaedellytykset ja muut kansallisen turvallisuuden intressit.

Säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin keskeisenä tehtävänä on tuottaa tietoa lainsäädännön erilaisien toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista päätöksentekoa varten. Vaikutusarvioinnin opas ohjeistaa mm. talous-, ympäristö- ja tasa-arvoaikutusten arvioinnin sekä viranomaisten toimintaan kohdistuvien ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin vaiheet ja menetelmät. Ohjeistuksessa ei ole annettu tarkempia suuntaviivoja vaikutusten tunnistamiseen kansallisen turvallisuuden intressien näkökulmasta.

Tämän hankkeen tavoitteena on luoda tietopohjaa ja edellytyksiä vaikutusarviointimallin kehittämiseksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Säädösvalmistelun lisäksi olennaista on tunnistaa myös muita prosesseja, joissa tulee systemaattisesti soveltaa vaikutusarviointia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Mallin kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista tietopohjaa kansallisen turvallisuuden tarpeista sekä eri vaikutusalueista ja vaikutusketjuista. Kehittämisen tavoitteena on luoda tarkistuslista, joka auttaa havaitsemaan, arvioimaan ja seuraamaan vaikutuksia Suomen sotilaallisen puolustuksen toimintaedellytyksille tai esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuudelle normaali- ja poikkeusoloissa.

Hanke on luonteeltaan kehittämisen tietopohjaa tuottava selvitys- ja analyysihanke. Tavoitteena on kerätä ja jäsentää tietoa ja sen perusteella luoda vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnille. Hankkeessa on tarkoitus hyödyntää kokonaisturvallisuuden toimintamallin jäsentelyä ja jo laadittujen vaikutusarviointimallien käytäntöjä. Lähtökohtana tulee olla Suomen hallintorakenteen käsitteet ja prosessit.

##### **Tutkimuskysymykset:**

- Mitä tekijöitä tulee huomioida vaikutusarvioinnissa kansallisen turvallisuuden näkökulmasta?
- Mitkä ovat ne keskeiset prosessit, säädösvalmistelun lisäksi, joissa vaikutusarviointia tulee systemaattisesti tehdä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta?

##### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

[Valtioneuvoston yhteiset muutostekijät](#), Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2017

[Valtioneuvoston muutostekijäkortit 2017](#)

[Turvallisuus ja puolustus – suomalaisen yhteiskunnan kivijalka](#). Puolustusministeriön tulevaisuus- katsaus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2018.

[Hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset 4.6.2018](#)

[Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:06](#)

[Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017](#)

**Raportointi:**

Hankkeen lopputuloksena tulee olla suomenkielinen julkinen raportti, jota voidaan hyödyntää vaikutusarviointimallin kehittämisessä. Selvitystyön tausta-aineisto voi sisältää myös julkisuuslain (621/1999) perusteella salassa pidettävää aineistoa. Kaikista selvitystyöhön osallistuvista henkilöistä tehdään turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen suppea turvallisuusselvitys, mikä on myös sopimuksen tekemisen edellytyksenä.

#### 4.8 Venäjä - strateginen viestintä

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–12/2019**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Uudenlaisten älykkäiden viestintävälineiden ja -teknologioiden kehittyminen, perinteisen median murros sekä ihmisten mediakäyttötapojen muutos ovat voimakkaasti muuttaneet informaatioympäristöämme. Nykyistä toimintaympäristöä voidaan kuvata niin sanottuna totuuden jälkeisenä aikana, jossa korostuu objektiiviseen tietoon liittyvä epävarmuus ja epäselvyys. Mediamaisema on moninaistunut ja sirpaloitunut ja sitä sävyttää myös lyhytjänteisyys, huomiohakuisuus ja kärjistäminen. Asenteita, arvoja ja intressejä voidaan viestiä entistä vapaammin ja voimallisemmin ja myös systemaattisemmin ja vaikutushakuisemmin. Tämä muutos on tuonut mukanaan uudenlaisia haasteita ja riskejä. Kompleksista ilmiömaailmaa tulee ymmärtää, jotta siihen voidaan yhteiskunnassa varautua ja vastata.

Venäjän valtiollinen strateginen viestintä, informaatiopolitiikka ja valtiojohdon turvallisuuspuhunta ovat koventuneet viime vuosina. Puhunnan kohteena on sekä oma kansa että kansainvälinen yleisö, mukaan lukien Suomi. Mitä ja miksi virallinen Venäjä viestii ja miten Suomi tuodaan esille Venäjän puhunnassa ja venäläisessä mediassa? Informaatiovaikuttaminen on ollut paljon esillä viime vuosina. Suomi kuten muutkin maat ovat jatkuvan informaatiovaikuttamisen kohteena. Jotta ymmärrämme, mistä kaikesta vaikuttamisesta on kysymys, on tärkeää selvittää ilmiöön liittyviä taustoja, käsitteitä ja ulottuvuuksia.

Tutkimuksessa tulee avata Venäjän valtiollisen strategisen viestinnän ja informaatiopolitiikan taustoja, perusteita, rakenteita, keinoja sekä käsitteitä ja logiikkaa ottaen huomioon kielellisen ja kulttuurisen erilaisuuden ja vuorovaikutuksen sekä tulkinnan ja väärinymmärryksen haasteet.

Lisäksi tulee tarkastella Suomen asemaa Venäjän strategisessa viestinnässä ja informaatiopolitiikassa ja suhteessa muihin EU-maihin hyödyntämällä muun muassa media-aineistoja ja tilastoja. Tässä yhteydessä tulee tarkastella myös eroja Venäjän viranomaisviestinnän ja vapaan median välillä.

Hankkeen tuloksena tulee hahmottaa Venäjän strategisen viestinnän ja informaatiopolitiikan elementit sekä sen ymmärtämisen edellytykset. Tätä kautta tulee tunnistaa myös kehittämissuositukset, miten Suomi voi ennakoita, varautua, valmistautua ja vastata mahdollisiin viestinnällisiin haasteisiin ja vaikuttamistoimiin sekä ehkäistä ja estää virheellisen informaation leviämistä. Tutkimuksessa tulee myös hahmottaa, miten voidaan tunnistaa mahdollista informaatiovaikuttamista. Suositusten tulee sisältää myös kehittämissuhteita, miten Suomi voi viestinnässä ja muissa toimissaan kehittää yhteistyöhakuista dialogia suhteessa Venäjään.

Tietotarpeen luonteesta ja laaja-alaisuudesta johtuen edellytetään, että tutkimushanke toteutetaan konsortiona.

##### **Tutkimuskysymykset:**

- Mitkä ovat Venäjän strategisen viestinnän ja informaatiopolitiikan taustat, perusteet, käsitteet, logiikka ja keskeinen sisältö sekä menetelmät?
- Mitkä ovat Venäjän Suomea koskevan strategisen viestinnän sekä informaatiopolitiikan ja -toiminnan ilmentymät?

- Miten Suomi asemoituu Venäjän strategisessa viestinnässä suhteessa muihin EU-maihin?
- Miten Suomi voi lisätä ymmärrystään Venäjän strategisesta viestinnästä ja informaatiopolitiikasta ja mitkä ovat ymmärtämisen edellytykset, mukaan lukien yhteiskunnalliset, kielelliset ja kulttuuriset erot ja vuorovaikutus?
- Miten tunnistetaan informaatiovaikuttaminen ja sen eri ulottuvuudet? Miten Suomi voi ennakoida, varautua ja valmistautua sekä vaikuttaa ja vastata tähän ilmiöön ja sen vaikutuksiin sekä viestiä Venäjän suuntaan dialogia vahvistaen?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tutkimus tukee valtioneuvoston strategisen viestinnän suunnittelua sekä toimintaympäristö-analyysijä, erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä puolustuspolitiikan osalta.

Hankkeessa tulee hyödyntää olemassa olevaa relevanttia tutkimusta ja selvityksiä.

**Raportointi:**

Hankkeen lopputuloksena tulee olla suomenkielinen julkinen raportti sekä kattava englanninkielinen tiivistelmä. Selvitystyön tausta-aineisto tai tulosaineisto voi sisältää myös julkisuuslain perusteella salassa pidettävää aineistoa. Tällöin toteuttajista tullaan tekemään suppeamuotoiset turvallisuusselvitykset.



#### 4.9 Avaruuden hyödyntämisen uudet teknologiset mahdollisuudet

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €**

**Aikajänne: 2/2019–11/2019**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Avaruuskelpoisen teknologian – kuten esimerkiksi elektroniikan ja sensoriteknologian – halpeneminen, satelliittiteknologian miniatyrisoituminen sekä kaupallisten avaruuslaukaisujen markkinan kehittyminen ovat tuoneet avaruuden helposti saavutettavaksi ja hyödynnettäväksi. Teknologinen kehitys on tuottanut uusia disruptiivisia toimintakonsepteja ja liiketoimintamahdollisuuksia mullistaen avaruuden toimijakenttää siten, että ajatus avaruudesta vain harvojen suurvaltojen hallitsemana pelikenttänä on vanhentunut.

Toimintaympäristönä nk. "new space economy" (uusi avaruus) käsittää 2010-luvulla alkaneen kehityksen ja dynamiikan, jossa yksityinen sektori vetää globaalia avaruusliiketoimintaa. Tämä tarkoittaa samalla toimintaympäristöä, jossa yhteistoiminta yksityisen sektorin ja viranomaisten kesken on välttämätöntä. Globaali kehitys avaruusmarkkinoilla ja teknologioiden mahdollistamat uudet ratkaisut vaativat myös turvallisuusvaikutusten arvioimista ja lainsäädännön kehittämistä. Kaukokartoitus-, paikannus-, tiedonsiirto- ja tekoälyosaaminen sekä niihin liittyvien teknologioiden kaupalliset sovellukset ovat avanneet uudenlaisia mahdollisuuksia avaruuden hyödyntämiseksi. Vahvan osaamis pohjan kautta on mahdollista vaikuttaa murroksessa olevaan globaalin teknologiakehitykseen ja uuden avaruuden sääntöjen määrittämiseen.

Jatkuvat sensorien datavirrat ja tiedonsiirto verkoissa ovat nykypäivää. Käyttömahdollisuuksiin ja sovelluksiin kuuluvat esimerkiksi satelliittiaineiston automaattinen tulkinta ja älykkäät hälyttimet. Satelliittien tuottama tieto voidaan yhdistää muuhun sensoritietoon siten, että tuloksena on parempi tilannetietoisuus. Kun hahmontunnistus ja tekoäly yhdistetään satelliittikuvien tulkintaan ja ajalliseen vertailuun, voidaan havaita sekä äkilliset että myös hitaat ja vaikeasti hahmottuvat muutokset. Tämän tilannekuvan pohjalta voidaan parantaa kriisien ja onnettomuuksien aikaisia tilannetiedotteita, johtamista ja suojelutoimia. Edelleen tilannekuvaan pohjautuen voidaan tarkentaa mallinnusta ja saavuttaa myös taloudellisia ja materiaalisia hyötyjä esimerkiksi tulvien ja ympäristövahinkojen torjunnassa. Tilannetietoisuuden kasvaminen tarkoittaa hyödyn lisäksi myös kasvavia vaatimuksia esimerkiksi Puolustusvoimien joukoille, puolustuksen järjestelmille sekä materiaaliselle valmiudelle ja logistiikalle. Jatkuva ulkopuolisen valvonnan mahdollisuus tekee kuitenkin yhteiskunnasta haavoittuvan ja tiedon saatavuuden rajoittaminen voi olla vaikeaa.

Suomessa on erityisesti avaruuden ja ilmakehän tutkimusosaamista sekä avaruuskomponenttien elektroniikka- ja ohjelmisto-osaamista. Suomalaiset yritykset ja tutkimusorganisaatiot ovat kehittäneet osaamistaan mm. osallistumalla kymmenien satelliittien ja niiden hyötykuormien suunnitteluun. Ensimmäiset suomalaiset piensatelliitit on lähetetty avaruuteen. Suomella on myös erityistä osaamista toiminnasta arktisessa (kylmässä) ja harvaan asutussa ympäristössä. Suomella onkin osaamista ja edellytyksiä toimia uuden avaruuden merkittävänä hyödyntäjänä. Työ- ja elinkeinoministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön perustama työryhmä arvioi parhaillaan kansallisen avaruusstrategian kasvua ja työllisyyttä edistävien toimenpiteiden päivitystarvetta. Työryhmän työ valmistuu syksyllä 2018.

Erityisesti pienen valtion kannalta on merkityksellistä, mitkä ovat kansallisen turvallisuuden uudet uhkat ja mahdollisuudet avaruusalan tulevaisuuden toimintaympäristössä. On tärkeää ymmärtää, mikä on kehityksen suunta sekä keskeiset muutostekijät, jotka vaikuttavat teknologisen disruption etenemiseen tulevaisuudessa. Samalla täytyy pohtia, kuinka kansallista lainsäädäntöä tulisi kehittää, jotta voidaan hallita kansainvälisten avaruustoimijoiden kriittiseen infrastruktuuriimme mahdollisesti aiheuttamia turvallisuusuhkia ottaen huomioon mm. kiinteistön omistajuuteen, satelliittidatan käyttöön ja avaruustoiminnan harjoittamiseen liittyvät kysymykset. Tähän ymmärrykseen pohjautuen tulisi kyetä näkemään, minkälaista osaamista ja yhteistoimintaa tulevaisuuden toimintaympäristö edellyttää valtion turvallisuusintressien kannalta.

Tässä hankkeessa on tarkoitus arvioida avaruuden hyödyntämistä uusien teknologisten mahdollisuuksien näkökulmasta niin teknologian kehityksen, toimintaympäristön vaikutusten kuin osaamisen näkökulmasta. Tämä edellyttää hankkeen toteuttajalta laajaa osaamis pohjaa, joka voidaan toteuttaa esimerkiksi konsortiona.

#### **Tutkimuskysymykset:**

- Mitkä ovat avaruuden hyödyntämisen uusien teknologiamahdollisuuksien turvallisuusvaikutukset ja turvallisuuspoliittiset vaikutukset?
- Miten jatkuvan "aluevalvonnan" alaisina hyödynnämme maksimaalisesti saamaamme tietoa ja toisaalta minimoimme sellaisen tiedon saatavuutta, jota emme halua antaa?
- Miten kansallista ja kansainvälistä yhteistoimintaa sekä toisaalta viranomaisyhteistyötä tai viranomaisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä kannattaa kehittää avaruusosalalla kansallisen turvallisuuden varmistamisen ja erilaisiin poikkeustilanteisiin varautumisen näkökulmasta?
- Miten kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa tai rajoittaa uusien teknologioiden hyödyntämistä muihin maihin verrattuna? Mitkä ovat kansainvälisen sääntelyn vaikutuksia Suomeen?
- Mitkä ovat suomalaisen osaamisen vahvuudet avaruusalan uudessa toimintaympäristössä?
- Miten voidaan maksimoida suomalaisen avaruusosaamisen vaikuttavuus globaaleilla markkinoilla?
- Mille osaamisalueille tulisi perustellusti kohdentaa erityistä huomiota ja resursseja?

#### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Suomen avaruustoiminnan kansallinen strategia vuosille 2013-2020 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 3/2013)

Satelliittinavigointijärjestelmien tehokas hyödyntäminen Suomessa. Toimenpideohjelma 2017–2020 ([Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 14/2017](#))

[Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset](#)

Ympäristön tilan seurannan strategia 2020 ([Ympäristöministeriö raporteja 23/2011](#), uudistetaan 2019)

Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018-2037 ([Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2018](#))

Ailisto, H. ym.: Tekoälyn kokonaiskuva ja osaamiskartoitus ([Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 46/2018](#)). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke, väliraportti, kesäkuu 2018.

**Raportointi:**

Suomenkielinen raportti ja englanninkielinen tiivistelmä.

Lisäksi 1-2 policy brief -artikkeliä englanniksi.

## 5. KESTÄVÄ ALUE- JA KAUPUNKIKEHITYS

### 5.1 Liikennehankkeiden työmarkkinavaikutusten arviointi

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 01/2019–10/2019**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Liikennehankkeiden vaikuttavuuteen ja yhteiskuntataloudelliseen kannattavuuteen liittyvät kysymykset ovat viime vuosina olleet suuren kiinnostuksen kohteena sekä Suomessa että ulkomailla. Keskusteluissa on kannettu huolta siitä, tulevatko kaikki liikennehankkeiden vaikutukset huomioon otetuiksi, kun liikennehankkeiden käynnistämisestä päätetään. Huomio on tältä osin kiinnittynyt erityisesti liikennehankkeiden laajempiin taloudellisiin vaikutuksiin, jotka sisältävät liikennemarkkinoilta muille talouden osa-alueille kohdistuvat vaikutukset. Tällaisia vaikutuksia ovat esimerkiksi liikennehankkeesta aiheutuvat työmarkkina-, kasautumis- ja maankäyttövaikutukset.

Laajempien taloudellisten vaikutusten olemassaolo on tunnistettu liikennehankkeita koskevassa arvioinnissa ja päätöksenteossa Suomessa, mutta vaikutusarvioiden laatimiseen ei toistaiseksi ole olemassa systemaattista valtakunnallista ohjeistusta. Liikenneviraston toimesta laadituissa selvityksissä (ks. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 38/2016 ja 34/2017) laajempien vaikutusten arvioinnin vakiinnuttaminen osaksi systemaattista hankearviointia on katsottu edellyttävän Suomen olosuhteisiin ja liikennehankkeisiin soveltuvan tutkimusperustan vahvistamista. Liikennehankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnin laajemman näkökulman kehittämisessä on kyse laaja-alaisesta kokonaisuudesta, joka perustuu liikenne- ja kaupunkitaloustieteellisen tutkimuksen omaksumiseen ja soveltamiseen liikennehankkeiden vaikutusten arvioinnin kehittämisessä.

Tutkimushankkeessa kartoitetaan liikennehankkeiden työmarkkinavaikutuksia, jotka kasautumisvaikutusten ohella ovat laajempien taloudellisten vaikutusten keskeisimpiä osakokonaisuuksia. Oleellinen kysymys työmarkkinavaikutuksia arvioitaessa on liikennehankkeen myötä muuttuvan liikkumiskustannuksen ja tästä seuraavan saavutettavuuden muutoksen vaikutus työmarkkinoihin. Työmarkkinavaikutuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä saavutettavuuden muutoksen myötä tapahtuvia vaikutuksia työmarkkinoiden koossa, työllisyysasteessa ja työn tuottavuudessa.

Tutkimuksessa tulee luoda katsaus aiheeseen liittyvään kotimaiseen ja kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen ja tämän perusteella määritellä työmarkkinavaikutusten arvioinnin teoreettinen viitekehys. Tämän pohjalta tehdään arvio työmarkkinavaikutusten arvioinnin mahdollisuuksista ja keskeisistä kehittämiskohteista Suomessa. Arvion tulee sisältää näkemys sekä määrällisten että laadullisten arviointien laadinnan edellytyksistä. Lisäksi tutkimushankkeessa tehdään empiirisiä case-tarkasteluja erikseen määritellyistä kohteista, joiden avulla voidaan arvioida työmarkkinavaikutusten arviointiin käytettävien aineistojen sekä työkalujen riittävyyttä. Tutkimuksen tuloksia hyödynnetään liikenne- ja viestintäministeriössä tuotettavan liikennehankkeiden taloudellisten vaikutusten laajemman näkökulman arvioinnin ohjeistuksen kehittämisessä.

**Tutkimuskysymykset:**

- Miten liikenteellisen saavutettavuuden muutokset vaikuttavat työmarkkinoihin?
- Millä periaatteilla saavutettavuuden muutosten vaikutuksia työmarkkinoiden kokoon, työllisyysasteeseen ja työn tuottavuuteen tulisi arvioida? Mitkä ovat kansainväliset parhaat käytännöt tältä osin?
- Miten liikkumiskustannusten muutosten vaikutusta työmarkkinoihin voidaan arvioida tällä hetkellä Suomessa? Mitä mahdollisuuksia ja rajoitteita arvioinnin kehittämiseen Suomessa liittyy arviointiin tarvittavien aineistojen sekä työkalujen suhteen?
- Mitkä ovat keskeisimmät jatkotutkimuskysymykset liikenteen vaikutuksista työmarkkinoiden toiminnan muutoksiin?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

[Parlamentaarisen liikenneverkon rahoitusta arvioivan työryhmän loppuraportti 28.2.2018.](#) Parlamentaarinen liikennetyöryhmä.

[Alueellisen liikkuvuuden ja monipaikkaisuuden mahdollisuudet ja seuraukset.](#) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke (käynnissä).

[Liikennehankkeiden laajemmat taloudelliset vaikutukset -esiselvitys \(Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 38/2016\)](#)

[Liikennehankkeiden laajemmat taloudelliset vaikutukset – Arviointimenetelmien kehittäminen ja soveltaminen Suomen oloihin \(Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 34/2017\).](#)

**Raportointi:**

Suomenkielinen loppuraportti

## 5.2 Strateginen ja integroiva ote kestävässä kaupunkikehityksessä

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €**

**Aikajänne: 1/2019–06/2020**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Yli puolet maailman väestöstä asuu kaupungeissa ja kaupungistumisen on ennustettu jatkuvan voimakkaana myös tulevaisuudessa. Kaupunkien osuus maailman energian- ja materiaalien käytöstä ja hiilidioksidipäästöistä on myös erittäin suuri. Siksi on tärkeää, että kaupungistuminen voi tapahtua laadullisesti kestävällä tavalla. Kaupungit ovat kestävä kehityksen avainasemassa.

Kestävä kehityksen edistäminen on hyvin laaja-alaista työtä, mutta sitä tehdään kaupungeissa ja kunnissa usein siilomaisesti ja painottuen esimerkiksi ympäristösektorille. Työssä tarvitaan kuitenkin vahvempaa strategista ja yhteen sovittavaa sekä näitä vahvasti käytännön toimiin vievää otetta, jotta kestävä kehityksen tavoitteet saavutetaan.

Kaupunkiorganisaatioilla on mm. toimintaympäristön ja peruspalvelujen tarjoajana ja paikallisdemokratian kautta merkittävä rooli kaupunkien kehittämisessä, mutta siinä, mitä kaupungeissa tapahtuu, on asukkailla, yrityksillä ja muilla toimijatahoilla kuitenkin suurempi rooli. Tämä korostaa yhteistyön, kumppanuuksien, vuorovaikutuksen ja osallisuuden merkitystä myös kestävässä kaupunkikehityksessä.

Määrätietoinen ja tuloksellinen kestävä kehityksen edistäminen kaupungeissa edellyttää hyvää tietopohjaa. Kunnianhimoisten tavoitteiden asettamiseksi tarvitaan ajantasainen nykytilannetieto, relevantit mittarit ja indikaattorit sekä näiden seuranta. Laaja-alaisen kestävä kehityksen seurannassa erityinen haaste on monien vaikeasti määritteltävien hyötyjen näkyväksi tekeminen päätöksentekotilanteissa.

Toisten kaupunkien kokemuksista ja erityisesti hyvistä käytännöistä oppiminen on potentiaalisesti merkittävä kehittämisen väline. Tämän oppimisen tehostamiseksi tarvitaan kuitenkin lisätietoa hyvien käytäntöjen löytämisen ja erityisesti siirtämisen pullonkaloista.

### Tutkimuskysymykset:

1. Kestävä kaupunkikehityksen vahvistaminen strategisena ja poikkihallinnollisena tavoitteena kaupunkiorganisaatioissa
  - Miten poikkihallinnollinen kestävä kehityksen edistämiseksi tehtävä työ on tällä hetkellä kaupungeissa organisoitu?
  - Mitkä ovat merkittävimmät poikkihallinnollista kestävä kehityksen työtä edistävät tekijät?
  - Mitkä ovat poikkihallinnollisen kestävä kehityksen työn merkittävimmät esteet?
  - Miten kestävä kehitys on integroitu osaksi kaupunkien poikkihallinnollista strategista työtä, johtamista sekä talous- ja tulossuunnittelua? Millaisia hyviä esimerkkejä on löydetävissä, mitkä tekijät ovat niiden onnistumisen taustalla ja miten nämä käytännöt olisivat siirrettävissä?
  - Minkälaisia yhtymäkohtia ja synergiahyötyjä on tunnistettavissa kestävä kehityksen strategisen työn ja muiden kaupunkien strategiaan sisältyvien teemojen välillä? Esimerkiksi, miten kunnissa on tunnistettu kestävä kehityksen ja hyvinvoinnin yhdyspinnat?

- Miten kaupungeissa hyödynnetään kokeilukulttuuria kestävän kehityksen edistäjänä, erityisesti sen moniulotteisia tavoitteita yhdistäen?
- Miten poikkihallinnollinen, kaupunkipolitiikan yhteydessä tehtävä yhteistyö valtion puolella on kehittynyt ja tukee kaupunkien monialaista kestävän kehityksen työtä?

2. Yhteiskehittäminen ja osallisuus kestävän kehityksen ajurina

- Miten ja millaisia yhteiskehittämisen muotoja ja välineitä kaupungeissa käytetään kestävän kehityksen tai sen kannalta tärkeiden osateemojen edistämiseksi? Onko näissä löydetty malleja tai hyviä esimerkkejä kestävän kehityksen moniulotteisuuden toteuttamiselle, esimerkiksi siten, että saman toimen kautta edistetään useampia kestävän kehityksen ulottuvuuksia tai keskeisiä teemoja?
- Miten kaupungit ovat luoneet mahdollisuuksia asukkaiden aktiiviselle roolille kaupunkien kestävän kehityksen työssä?

3. Tietopohja, seuranta ja toisilta oppiminen

- Millaisia konkreettisia tavoitteita kaupungeissa on asetettu kestävälle kehitykselle ja millaiseen tietopohjaan ne perustuvat?
- Miten kestävän kehityksen toteutumista arvioidaan kaupungeissa? Miten seurantaan tarvittavaa tietopohjaa olisi tarpeellista kehittää?
- Millaisia resursseja kaupungit käyttävät kestävään kehitykseen (eurot/hvt)?
- Miten kaupunkien vertaisoppimista ja hyvien käytäntöjen siirtoa olisi tarpeellista kehittää?
- Mitä opittavaa Suomella ja suomalaisilla kaupungeilla olisi näissä kysymyksissä (yleisellä tasolla tutkimuskysymykset 1, 2 ja 3) muutamista esimerkiksi muissa Pohjoismaissa sijaitsevista kestävän kehityksen edelläkävijäkaupungeista?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tutkimus- ja selvityshanke on luonteeltaan poikkihallinnollinen ja tukee sekä kestävän kaupunkikehityksen edistämistä ja YK:n Habitat New Urban Agendan implementointia Suomessa, että yleisemmin Suomen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen ja YK:n Local Agenda 2030:n toteuttamista Suomessa.

Kestävän kaupunkikehityksen ohjelman käynnistäminen on kirjattu hallituksen toimeenpanosuunnitelmaan Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueelle, kärkihankkeen 3 (Kiertotalous) yhdeksi loppukauden päätoimenpiteistä.

Tuotettava tieto vahvistaa osaltaan kuntien poikkihallinnollista strategista johtamista. Tämä on keskeistä, koska maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kunnilla on vastuu väestön hyvinvoinnin edistamisestä.

**Raportointi:**

Hankkeesta tulee tuottaa väli- ja loppuraportti (sähköinen) sekä policy brief -artikkeli tai artikkeleita. Raportoinnissa on esitettävä keskeiset kehittämissuosituksien ja kehittämislinjat.



### 5.3 Liikenteen ja maankäytön uudistuva suunnittelu

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–6/2020**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

##### Muuttuva toimintaympäristö

Maankäytön ja liikenteen keskinäinen riippuvuus tunnistetaan, ja suunnittelijoilla on saatavilla tietoa sekä analyysi- ja suunnittelutyökaluja liittyen mm. matkatuotoslukuihin ja yhdyskuntarakenteen vyöhykkeisyyteen. Viranomaisyhteistyö on aktiivista etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla. Toimintaympäristö on kuitenkin monin tavoin muutoksessa, minkä vuoksi liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisen lainsäädäntöä ja välineitä on syytä tarkastella.

Suomessa on kansallisesti asetettu kansainvälisten ilmastositoumusten toteuttamiseksi liikenteelle vaativa 50 % päästövähennystavoite vuoteen 2030 mennessä (vertailuvuotena 2005). Tavoite edellyttää liikennejärjestelmän energiatehokkuuden merkittävää parantamista. Ajoneuvo- ja polttoaineteknologian kehittyminen ei riitä ratkaisemaan ongelmaa. Tämän lisäksi vaaditaan liikkumistarpeen vähentämistä mm. yhdyskuntasuunnittelun keinoin sekä kestävästä liikkumisesta osuuden kasvattamista. Digitalisaatio ja automaatio muuttavat liikkumisen tarpeita ja tapoja ja mahdollistavat uudenlaisia liikkumisen palveluita, mikä voi auttaa myös liikenteen päästöjen ja muiden ympäristöhaittojen vähentämisessä.

Kaupungistuminen vahvistaa kaupunkiseutujen roolia Suomen taloudellisina moottoreina, mutta niillä on suurin vaikuttavuus myös ilmastohaasteeseen vastaamisessa. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittäminen kestävämmiksi on välttämätöntä, ja erityisesti henkilöautosuoritteita tulisi saada pienemmiksi kaupunkiseutujen väestön kasvusta huolimatta. Kaupungistuminen tuo toisaalta mahdollisuuden kilpailukykyisen joukkoliikennejärjestelmän kehittämiseen ja pyöräilyn ja kävelyn kulkumuoto-osuuden kasvuun. Toisaalta kaupunkiseutujen liian väljänä ja hajanaisena tapahtuva kasvu voi entisestään pidentää työ- ja asiointimatkoja ja lisää henkilöautosuoritetta. Kasvavien kaupunkiseutujen ja niiden lievealueiden ohella on suunnittelujärjestelmien ja lainsäädännön kehittämisessä otettava huomioon kestävä ja tasa-arvoisen liikkumisen mahdollisuudet myös kaupunkiseutujen ulkopuolella.

Liikennejärjestelmän kehittäminen edellyttää myös varautumista uusien yhteyksien toteuttamiseen ja olemassa olevien kehittämiseen kaupunkiseutujen ulkopuolella. Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun haasteena on tunnistaa tällaisen varautumisen tarve ja aikajänne sekä selvittää varusten vaikutukset ja sovittaa ne yhteen muiden toimintojen kanssa.

Hallinnon rakenteet ovat muutoksessa. Vuoden 2021 alusta toimintansa aloittavista itsehallinnollisista maakunnista tulee vahvoja toimijoita myös liikennejärjestelmän osalta, kun nykyisten ELY-keskusten liikennetehtävät siirtyvät suurelta osin maakuntiin. Maakuntaudistuksen lisäksi valmis-teilla on myös liikennehallinnon virastouudistus, joka tulisi muuttamaan yhteistyörakenteita ja organisaatioiden vastuita maankäytön ja liikenteen asioissa.

### **Suunnittelujärjestelmien ja yhteistyömuotojen kehittämisen tietotarpeet**

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöä (MRL) ollaan uudistamassa kokonaisuutena, ja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää sen keskeisenä osana. Alueidenkäytössä on edellä kuvatuista syistä tarve painottaa kaupunkiseutujen toiminnallisen alueen yhteistä suunnittelua, kun taas maakuntien alueidenkäytön suunnittelun on ajateltu muuttuvan nykyistä strategisemmaksi. Myöskään mahdollisista kaupunkiseutujen omista yleispiirteisistä suunnitelmista ei ole suunniteltu oikeusvaikutteisia ainakaan kaikilta osiltaan. MRL-uudistuksen suuntaviivat on julkaistu huhtikuussa 2018, ja parlamentaarisesti ohjattu lainvalmistelutyö on käynnistynyt kesällä 2018.

Maankäyttö- ja rakennuslailla on ollut kiinteä yhteys liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan erityisesti väyläsuunnittelua koskevaan lainsäädäntöön ja sen mukaisiin suunnitteluprosesseihin. Tämä yhteys korostuu entisestään, kun maantielakiin lisätään valtakunnan ja maakunnan tason liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevat säännökset. MRL:n mukaisten suunnitteluvälineiden ja liikennepuolen vastaavien välineiden työnjakoa mm. vaikutusten arvioinnin osalta on mietittävä samalla uudelleen. Tämä kytkeytyy erityisesti MRL-uudistusta valmisteleavan työryhmän rajapinta- ja -oston työhön.

Vaikutusten arviointi on muutoinkin kokonaisuus, joka vaatii kehittämistä. Liikennehankkeiden vaikutusten arvioinnin kehittämistyössä, jota tehdään Liikenneviraston vetämänä, on tunnistettu tarpeita kehittää liikennehankkeiden maankäyttövaikutusten arviointia sekä laajempien taloudellisten vaikutusten arviointia. Laajempien taloudellisten vaikutusten, erityisesti työmarkkinavaikutusten arviointiin, kohdistuu erillinen tutkimusteema valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelmassa.

Sopimus pohjaiset menettelyt on kaupunkiseuduilla todettu hyviksi kuntien ja valtion välisiksi yhteistyömuodoiksi, joilla sovitetaan yhteen ja nopeutetaan mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen toimenpiteitä. Ei-lakisääteisten sopimusmenettelyjen (kuten MAL ja kasvusopimukset) ja lakisääteisten alueidenkäytön suunnitelmien ja suunnitteluvälineiden tai liikennejärjestelmäsuunnitelmien suhde tulee olemaan esillä MRL-työssä.

Yhteistyömuodot liikennejärjestelmän ja maankäytön suunnittelun eri tasoilla voivat muuttua hallinnon rakenteiden muuttuessa. On myös tarkasteltava maakuntien roolia suhteessa kuntien maankäytön ja liikenneasioiden toimivaltaan, kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaisiin ja muihin maakuntiin. Maakuntien ja muiden uusien tai rooliltaan muuttuvien organisaatioiden rooli vapaaehtoisessa, mutta jo vakiintuneessa, valtion ja kaupunkiseutujen MAL-yhteistyössä vaatii myös määrittelyä.

### **Tutkimuskysymyksiä**

Tässä on kuvattu ne tärkeimmät aihepiirit yleisellä tasolla, joihin tutkimuksen odotetaan tuovan päätöksentekoa tukevaa tietoa. Kuvauksen ei ole tarkoitus olla kattava esitys vastausta odottavista kysymyksistä, vaan teksti on tarkoitettu hakuun osallistuvien konsortioiden oman ideoinnin pohjaksi.

1. Millä tavoin liikennejärjestelmää ja liikenteen infrastruktuuria on tarpeen käsitellä tulevan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä ja siinä määriteltävissä suunnittelu- ja ohjausvälineissä, ottaen huomioon valtakunnalliset intressit, maakunnan alueidenkäytön suunnitelman, kaupunkiseutujen yleispiirteisen suunnittelun ja kuntatason toteuttamista ohjaavat kaavat?

Tällä tarkoitetaan mm. sitä, missä määrin riittää suunnitteluperiaatteiden ja reunaehtojen määrittely, milloin taas tarvitaan tarkempaa, aluevaraustyyppistä suunnittelua. Rinnalla on myös kysymys suunnitelmien tai niihin sisältyvien merkintöjen sitovuudesta (oikeusvaikutuksista).

Liikennejärjestelmän tarkastelu osana alueidenkäytön suunnittelua on erilaista eri ympäristöissä erilaisine yhteen sovitettavine tarpeineen (esimerkiksi kaupunkiympäristö, jossa liikennealueet ovat osa katu- tai kaupunkitilaa ja maaseutujaksot, joilla keskeistä on pitkämatkaisen liikenteen sujuvuus)? Miten tämä tulisi huomioida suunnittelujärjestelmää ja -välineitä määriteltäessä sekä vaikutusten arvioinnissa?

Liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseksi on käytössä erilaisia analyysityökaluja (mm. saavutettavuuteen ja vyöhykkeisyyteen liittyvät menetelmät). Onko näitä tarpeen tai mahdollista integroida suunnittelujärjestelmään?

Myös suunnitelmien ja hankkeiden erilaiset aikajänteet vaikuttavat suunnittelun ja vaikutusarviointien tarpeeseen, tarkkuuteen ja laajuuteen. Vaikutusarviointien oikea-aikaisuutta ja tarkoituksenmukaista tarkkuustasoa eri suunnitteluvaiheissa ja -tilanteissa on edelleen syytä pohtia.

2. Mikä on tulevassa suunnittelujärjestelmässä MRL:n mukaisten suunnitelmien ja LVM:n hallinnonalan erityislakien (lähinnä liikennejärjestelmä- ja maantielaki sekä ratalaki) välinen suhde?

Miten maakuntien ja kaupunkiseutujen strategisilla suunnitelmissa tai muilla välineillä tutkitaan esimerkiksi liikenneväylän suhdetta muuhun alueidenkäyttöön ja arvioidaan vaikutukset? Miten liikennejärjestelmä- ja väyläsuunnittelua koskevia säännöksiä sekä suunnitelmien laadintaa ja sisältöä on tarpeen kehittää mm. vaikutusarvioinnin osalta? Miten valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja runkoverkot kytkeytyvät alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ja miten ne toisaalta ottavat huomioon erityisesti kehittyvien kaupunkiseutujen tarpeet?

3. Miten liikennejärjestelmäsuunnittelu eri tasoilla tulisi järjestää ottaen huomioon muutoksen alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelussa?

Liikennejärjestelmäsuunnittelun on syytä olla tiiviisti kytköksissä maankäytön suunnitteluun, mutta mitä tapoja tähän käytännössä voidaan löytää? Ilmastotavoitteet edellyttävät liikennejärjestelmäsuunnittelulta vaikuttavuutta kestävästi liikkumisen edistämiseksi.

Liikennejärjestelmäsuunnittelua tulisi liikennejärjestelmä- ja maantielain hengen mukaisesti kehittää siten, että se perustuu yhteistyöhön ja vuoropuheluun niin valtakunnallisen, maakunnallisen kuin (kaupunki)seudullisenkin tason kesken eri "suunnittelutasojen" tiukan hierarkian sijasta. On tärkeää hahmottaa eri tasoilla tapahtuvan liikennejärjestelmäsuunnittelun kannalta olennaiset suunnittelukysymykset ja erilaisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien työnjako (paikallinen/seututaso, maakunta tai usean maakunnan muodostama alue, koko maa). Mitä tähänastisia toimintamalleja niin kaupunkiseutujen kuin maakunnankin liikennejärjestelmä-suunnittelussa ja siihen liittyvässä vaikutusten arvioinnissa voidaan hyödyntää ja edelleen kehittää? Missä taas tarvitaan mahdollisesti kokonaan uudenlaista ajattelua?

Viranomaisvetoinen liikennejärjestelmätyö yhdessä maankäytön suunnittelun kanssa on myös saatava huomioimaan yhä markkinavetoisemmaksi käyvän henkilöliikenteen ja sen kehittyvät palvelut.

Tässä hankkeessa ei ole tarkoitus laajemmin keskittyä MAL- ja muiden sopimusmenettelyjen kehittämiseen. Ne ovat kuitenkin syytä ottaa huomioon edellä mainittujen teemojen yhteydessä mm. siitä näkökulmasta, miten lakisääteiset suunnittelujärjestelmät ja vapaaehtoisuuteen perustuvat sopimusmenettelyt parhaiten sovitettaisiin yhteen ja tukisivat toisiaan. Erityisen tärkeä näkökulma tähän liittyen on ilmastonmuutoksen hillitseminen maankäytön ja liikenteen yhteisen suunnittelun keinoin.

Edellä kuvattujen lisäksi tietotarpeita liittyy muiden maiden käytäntöihin ja niiden vertailuun. Erityisesti tämä koskee kaupunkiseutujen suunnittelu- ja sopimuskäytäntöjä sekä valtakunnallista pitkän aikavälin liikennejärjestelmäsuunnittelua ja -kehittämistä.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hanke tukee hallituksen käynnistämää maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelua sekä liikennejärjestelmä- ja maantielain toimeenpanoa. Hanke liittyy myös maakuntauudistuksen ja liikennehallinnon virastouudistuksen toimeenpanoon.

Hanke tukee kansallisen energia- ja ilmastostrategian sekä keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman tavoitteita.

Tutkimuksella on lisäksi yhtymäkohtia mm. seuraaviin hankkeisiin:

- Alueidenkäyttö ja maakuntauudistus (AAMU)
- Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI)
- Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama [BEMINE-tutkimusprojekti](#)
- Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeisyys / Urban Zone -hankekokonaisuus
- Liikenneviraston Liikennehankkeiden vaikutusten arvioinnin kehittämisen kokonaisuus
- Helsingin seudun MAL 2019 -suunnittelu ja sen yhteydessä tehdyt selvitykset

**Tietotuotannon pääasialliset muodot:**

Monitieteellisen tutkimuskonsortion omaan asiantuntemukseen nojaavan tutkimuksellisen työn tulee olla pääosassa. Myös kohdennettuja työpajoja hyödyntäviä menetelmiä voi käyttää, mutta työpajojen lukumäärän on syytä kuitenkin pysyä maltillisena. Koska MRL-valmistelu on käynnissä samanaikaisesti hankkeen kanssa, on tutkimusryhmän toimittava kiinteässä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa MRL-valmistelun kanssa.

**Raportointi:**

Hanke raportoidaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa suomenkielisenä raporttina. On myös mahdollista julkaista suomenkielisiä osaraportteja hankkeen etenemisen mukaan. Hanke voi tuottaa työn aikana myös lyhyempiä eri teemoihin kohdennettuja papereita palvelemaan oikea-aikaisesti ministeriöiden lainvalmistelun ja muun kehittämisen etenemistä.

#### 5.4 Valokuidun investointimallit ja hyödyt Suomessa

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €**

**Aikajänne: 01/2019–12/2019**

##### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Toimivat ja luotettavat viestintäverkot ovat modernin yhteiskunnan perusinfrastruktuuria. Ilmiöt kuten tekoäly, datatalous, esineiden internet sekä automaatio- ja robotiikkakehitys edellyttävät nopeita, lähes viiveettömiä ja turvallisia viestintäverkkoja. Onkin arvioitu, että huippunopeiden ja toimintavarmojen liikenneyhteyksien tarve tulee jatkossa merkittävästi kasvamaan, mikä asettaa nykyistä huomattavasti kovempia vaatimuksia viestintäverkoille.

Tulevaisuuden digitaaliset palvelut tulevat edellyttämään sekä kiinteitä että langattomia laajakaistaverkkoja. Langattomat laajakaistaverkot ovat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna erittäin laadukkaita, mutta huippunopeiden kiinteiden laajakaistayhteyksien saatavuudessa on puutteita. Tällä hetkellä nopeimmat ja toimintavarmimmat kiinteät laajakaistayhteydet toteutetaan valokuituteknikalla.

Valokuituverkon rakentaminen on Suomessa tapahtunut pääosin markkinaehtoisesti. Rakentamista on hidastanut muun muassa se, että maantieteelliset etäisyydet ovat pitkiä. Harvaan asutulla maaseudulla markkinaehtoista tarjontaa ei ole käytännössä lainkaan, minkä vuoksi valokuituverkkoa on rakennettu kansalaisten ja alueella toimivien yritysten käyttöön pääasiallisesti julkisilla tuilla (Nopea laajakaista -hanke ja Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma). Valokuituverkkojen markkinaehtoinen tarjonta on ollut vähäistä myös monissa kaupungeissa.

Valokuituun perustuva noin 100 Mbit/s kiinteä laajakaistayhteys on tällä hetkellä Suomessa saatavilla noin 50 prosenttiin kotitalouksista. Täysin valokuidulla toteutettu eli yli 1 Gbit/s -nopeuden mahdollistava yhteys on puolestaan saatavilla noin 17 prosenttiin kotitalouksista. Saatavuus ei kuitenkaan tarkoita, että tällainen yhteys olisi käytössä. Liittymän käyttöönotto edellyttää loppukäyttäjältä investointia, joka voi olla tuhansia euroja. Esimerkiksi nopeudeltaan 100 Mbit/s -yhteyksiä on käytössä vain vajaassa viidesosassa kotitalouksista.

Suomessa ei ole toteutettu kokonaisvaltaista tutkimusta siitä, millaisilla rakennus-, rahoitus-, yhteistyö- ja liiketoimintamalleilla valokuituverkkoa voitaisiin rakentaa sekä loppukäyttäjien että langattoman 5G-verkon tarpeisiin. Tällaisesta tutkimuksesta on hyötyä, sillä sen avulla voidaan löytää uusia keinoja valokuiturakentamisen edistämiseksi Suomessa. Tutkimuksella haetaan tietoa esimerkiksi muissa maissa käytössä olevista innovatiivisista rahoitus- ja liiketoimintamalleista sekä niiden mahdollisesta soveltuvuudesta Suomen kaltaiseen pinta-alaltaan suhteellisen isoon mutta harvaan asuttuun maahan. Lisäksi tietoa tarvitaan valokuituyhteyksien euromääräisistä hyödyistä etenkin koulutuksessa, vanhuspalveluissa ja yrityksissä harvaan asutuilla alueilla, ydinmaaseudulla ja kaupungeissa.

Langattomien teknologioiden osalta liiketoimintamalleja on kehitetty esimerkiksi Tekesin 5th Gear -projektissa, mutta valokuidun osalta tätä ei ole tehty. Selvityksessä ei kuitenkaan ole kyse tällaisten mallien kehittämisestä, vaan erilaisten vaihtoehtojen selvittämisestä.

**Tutkimuskysymykset:**

- Millaisilla rakennus-, rahoitus-, yhteistyö- ja liiketoimintamalleilla valokuituverkkoa on rakennettu muissa EU-maissa ja etenkin muissa Pohjoismaissa ja Baltian maissa?
- Miten ja millä edellytyksillä nämä valokuiturakentamisen mallit voisivat soveltua Suomeen ja erityisesti harvaan asutuille alueille?
- Millaisia euromääräisiä hyötyjä valokuituyhteyksien rakentamisella voidaan saavuttaa etenkin koulutuksessa, vanhustalveissa ja yrityksissä harvaan asutuilla alueilla, ydinmaaseudulla ja kaupungeissa?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hallitusohjelman Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristö -kärkihanke

[Digitaalisen infrastruktuurin strategia](#)

**Raportointi:**

Suomenkielinen loppuraportti

## 5.5 Alueiden välisen verkostoyhteistyön toimintamalli

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €**

**Aikajänne: 01/2019–12/2019**

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Aluekehittäminen on yhteistyötä ja toimijoiden vuorovaikutusta. Aluekehittämisessä oleellista on tuoda yhteen toimijoita, näkökulmia, eri osa-alueita – ja hahmottaa kokonaisuuksia, trendejä ja tuottaa synergioita näiden välillä. Alueiden välisellä yhteistyöllä on kansallista merkittävyyttä alueiden elinvoimaisuuden sekä kestäväen kasvun edistämiseksi.

Maakuntaudistuksen valmisteluvaiheessa katse on pitkälti ollut suunnattuna uusien maakuntien rajojen sisälle ja toisaalta eri toimijoiden roolien määrittelyyn. Aluekehittäminen rakentuu jatkossa vahvasti toimijoiden välisen vuorovaikutuksen varaan, mutta esimerkiksi valtion ja maakuntien aluekehittämisen keskustelussa käytävä vuoropuhelu painottuu maakuntakohtaisiin kysymyksiin alueiden välisen yhteistyön jäädessä taka-alalle. Maakunnat tekevät yhteistyötä omista tarpeistaan lähtien useissa eri teemoissa, mutta kokonaisvaltaista ja kaikille avointa foorumia aluekehittämisen yhteistyölle ei tällä hetkellä ole.

Yhteistyön käynnistäminen edellyttää usein kannusteita. Valtiolla on kansallinen vastuu alueiden kehittämisestä, minkä vuoksi on tarpeellista ja perusteltua selvittää, miten alueiden välisen verkostoyhteistyön elementin voisi tuoda täydentämään kehitteillä olevaa uutta aluekehittämisen toimintatapaa.

Uudistuksen myötä yliaalueellinen yhteistyö nousee erityiseen rooliin siinä, että niukkojen resurssien puitteissa kaikkea ei kannata tehdä itse. Yhteistyötä tehdään yli aluerajojen silloin kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, mutta tällä hetkellä Suomessa puuttuu alueiden välisen verkostoyhteistyön toimintamalli ja resursointi. Temaattisen verkottumisen ohella on tunnistettu tarve aluekehittäjien keskinäisen vertaisoppimisen ja sparrauksen foorumille, joka mahdollistaisi kokemustenvaihdon, osaamisen kumuloitumisen ja tuloksien saamisen laajempaan käyttöön.

Alueiden verkottumiseen nojaavasta osaamisperustaisesta aluekehittämisestä on Suomessa paljon kokemusta. Aluekehittämisohjelmat ovat olleet kansallisesti (osa)rahoitettuja ja sidoksissa kulloisenkin hallituksen päätöksiin. Tässä toimintamallissa verkostotoiminnan hyötyjä ja tarvetta on arvioitu kansallisesti, eikä jatkuvuutta pidemmällä aikavälillä ole ollut. Vaihtoehtoisena yhteistyön tapana on puhtaasti alueiden oman kiinnostuksen ja rahoituksen varaan rakentuva yhteistyö (vrt. Ruotsin Reglab) tai edellä mainittujen mallien välimuodot. Yhtenä näkökulmana on selvittää, löytyykö toimintaedellytyksiä aluekehityksen yhteistyötä fasilitoivalle verkostokoordinaatiolle, joka toimisi alueiden sekä mahdollisten yhteistyökumppaneiden rahoituksella.

Tämän selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa erilaisista vaihtoehdoista alueiden verkostoyhteistyölle. Selvityksessä tulee huomioida aluekehittämisjärjestelmän uudistus maakuntaudistuksen myötä ja kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten verkostomainen toimintatapa kytkeytyy osaksi aluekehittämisen kokonaisuutta sekä tulevien maakuntien toimintaa (esimerkiksi sote-alan TKI-yhteistyö). Työssä tulee arvioida verkostomaisen toimintatavan mahdollisuuksia, hyötyjä ja esteitä paikallisille, alueellisille ja kansallisille aluekehittämisen toimijoille. Selvityksessä tulee huomioida kaupunkipoliittisten ohjelmien linjaukset kaupunkien verkostoyhteistyön kehittämisestä.



**Tutkimuskysymykset:**

- Miten tarpeellisena aluekehittämisen toimijat niin paikallisella, alueellisella kuin kansallisella tasolla näkevät verkostomaisen toimintatavan?
- Mihin toimintatapoihin tai sisällöllisiin teemoihin yhteistyön tulisi keskittyä ja miten toiminta tulisi organisoida ja rahoittaa?
- Mikä rooli valtiolla ja mahdollisella kansallisella kannustin- tai ohjelmarahoituksella voisi olla?
- Miten eri hallinnon tasoja yhdistävä verkostoyhteistyön toimintamalli istuu osaksi aluekehittämisen kokonaisuutta?
- Minkälainen toimintamalli tukisi parhaiten sekä aluekehittämistoimijoiden omaehtoista ja monimuotoista verkottumista ja vertaisoppimista että kansallisten tavoitteiden ja alueiden kehittämisen painopisteiden toteutusta?
- Miten alueiden verkostoyhteistyöllä voidaan edistää poikkihallinnollista, sektorirajat ylittävää yhteistyötä?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Maakuntaudistus, aluekehittämisjärjestelmän uudistus, kansallisten alueiden kehittämisen painopisteiden valmistelu.

**Raportointi:**

Loppuraportti hankkeen päättyessä, lisäksi policy brief -artikkeli, johon kiteytetään politiikkasuositukset.

## 6. KEHITTYVÄ JA KESTÄVÄ JULKISHALLINTO

### 6.2 Vaikuttavuusperustaisuus järjestäjän ohjausvälineenä

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 170 000 €**

**Aikajänne: 01/2019–12/2019**

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Sote- ja maakuntauudistuksessa järjestäjä ja tuottaja erotetaan toisistaan ja monien palveluiden tuotantoon tulee monituottajamalli. Järjestäjän tehtävänä on ohjata palvelutuotantoa siten, että sote- ja maakuntauudistukselle asetetut tavoitteet muun muassa kustannusten kasvun hillinnästä, asiakaslähtöisyydestä, palveluiden yhdenvertaisuudesta sekä paremmasta laadusta ja vaikuttavuudesta täyttyvät. Tuotannon ohjauksen onnistuminen on siten keskiössä myös sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteiden toteutumisessa. Suomessa on kokemuksia sekä sisäisen että ulkoisen palvelutuottajan ohjauksesta, mutta ohjauksessa on tunnistettu useita haasteita, ja viime vuosina monia sisäisiä tilaaja-tuottajamalleja on purettu.

Perinteisesti julkisesti tuotettujen sote-palveluiden ohjauksessa on keskitytty kustannuksilla ohjaamiseen joko budjettien tai sopimushintojen muodossa. Tämä on ollut osittain käytännön sanelemaa, sillä taloustiedot ovat olleet luotettavasti ja suhteellisen vertailukelpoisesti saatavilla toisin kuin esimerkiksi asiakaskokemusta tai palveluiden vaikuttavuutta kuvaavat tiedot. Ulkoistuksissakin hinta on usein noussut keskeiseen asemaan. Myös sote-uudistuksessa on riskinä, että keskitytään kustannusten seurantaan, sillä sote-uudistuksen konkreettiseksi tavoitteeksi on ilmoitettu kustannusten kasvun hillintä. Kustannuksiin keskittyminen voi kuitenkin johtaa osaoptimointiin: säästö yhtäällä johtaa kasvaneisiin kustannuksiin toisaalla. Samalla on riskinä, että palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja uusien hoitomenetelmien käyttöönotto vaarantuvat.

Sote-palveluiden ohjaamisen haasteet eivät ole yksin Suomen ongelma, vaan useissa länsimaissa painitaan samojen ongelmien parissa. Ratkaisuna sosiaali- ja terveydenhuollon haasteisiin on esitetty siirtymistä vaikuttavuusperustaiseen järjestelmään. Tämä tarkoittaisi sitä, että kustannusten seurannan lisäksi kerättäisiin tietoa tuloksista ja vaikutuksista ihmisten terveydentilaan, toimintakykyyn ja elämänlaatuun. Tietoa tulisi saada sekä väestötasolla että terveysongelma- tai asiakasryhmätasolla, ja tarkastelu tulisi tehdä koko hoito- tai palveluketjun tasolla. Vaikuttavuuteen perustavassa järjestelmässä voisi olla myös mahdollista löytää yhteisiä tavoitteita järjestäjälle ja tuottajille, jolloin nykyisten ohjausmallien vastakkainasettelusta voitaisiin edetä kohti kumppanuusmuotoista mallia. Tällaisessa mallissa molemmat osapuolet hyötyisivät yhteisiin tavoitteisiin pääsemisestä. Kumppanuuteen perustuvia allianssimalleja on kokeiltu eri toimialoilla, muun muassa rakennushankkeissa, mutta sote-palvelutuotannossa kumppanuusmalleja on rakennettu vasta muutamia. Yhteisten tavoitteiden löytämiseksi ja tavoitteiden pohjalta rakennettavan korvausmallin käyttöönottoa varten olisi kuitenkin ymmärrettävä paremmin, miten näitä tulisi lähestyä ja mitä vaihtoehtoja on tarjolla.

Maakuntien tietojohdantamista kehitetään parhaillaan monessa hankkeessa niin tietosisältöjen kuin tietoprosessin (teknologioiden) näkökulmasta. Keskeisiä kansallisia hankkeita, joihin selvitystyön tulee linkittyä, ovat mm. Maakuntatieto-ohjelma sekä kustannus- ja vaikuttavuustiedon KUVA-ohjelma. Myös palvelutuotannon ohjauksen tueksi tehdään työtä eri ministeriöiden työryhmissä.

**Tutkimuskysymyksiä:**

- Millaisia vaikuttavuuteen perustuvia elementtejä on otettu käyttöön sote- ja kasvupalveluiden ohjaamisessa Suomessa ja ulkomailla? Mitä kokemuksia näistä on?
- Miten kustannusvaikuttavuutta voitaisiin käyttää järjestäjän ohjausmallin viitekehystenä ja tuottajien korvausmalleissa? Voidaanko vaikuttavuuden kautta löytää yhteiset tavoitteet järjestäjälle ja tuottajalle?
- Miten vaikuttavuusperustainen ohjaus on sovellettavissa valinnanvapauden piirissä oleviin palveluihin ja palveluketjuihin, joihin osallistuu monta tuottajaa?
- Miten tulisi edetä vaikuttavuusperustaisuuden rakentamisessa? Mitä asioita tulisi määritellä ja ohjata kansallisella tasolla ja mitkä jättää maakuntien itse päätettäväksi?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Sote- ja maakuntauudistus ([verkkosivut](#)) ja tietojohdaminen ([verkkosivut](#))

Valtiovarainministeriön [Maakuntatieto-ohjelma](#)

**Raportointi:**

Hanke tuottaa tietoa vaikuttavuusperustaisesta ohjauksesta sote- ja kasvupalveluiden ohjaamisessa.

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti sisältäen englanninkielisen yhteenvedon ja lisäksi väliraportti alustavista tuloksista ja havainnoista 5/2019.

### 6.3 Kansallisen ennakkoinnin kokonaiskuva ja tulevaisuus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–01/2020**

#### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Kansallisen ennakkoinnin ja valtioneuvoston ennakointiprosessien tavoitteena on, että suomalaisessa päätöksenteossa on käytettävissä paras mahdollinen näkemys tulevaisuudesta. Hallinnon tulee mahdollistaa tulevaisuuden tekeminen tarjoamalla ennakointityölle yhteisiä toimintamalleja ja foorumeita sekä tuottamalla yhteistä tietopohjaa. Yhteisen, kansallisen ennakkoinnin toimintatapa on vielä melko uusi ja sitä kehitetään systemaattisesti. Tältä kansallisen ennakkoinnin kentältä puuttuu ajantasainen kokonaiskuva ennakkoinnin tekijöistä, tavoitteista, erilaisista toimintamalleista, työkaluista ja niiden vaikuttavuudesta. Tietoa tarvitaan esimerkiksi siitä, miten eri toimijat toimivat vuorovaikutteisena kokonaisuutena ja ovatko ennakkoinnin teemat ja sisällöt olleet vaikuttavia ja relevantteja.

Tässä hankkeessa tehdään kattava ja ajantasainen selvitys suomalaisista ennakointitoimijoista ja keskeisistä ennakointiprosesseista. Mukana kartoituksessa voi olla kansallinen ja aluetaso sekä erilaisia verkostomaisia toimijoita ja uusia yhteistyörakenteita. Tulevaisuussuuntatuneella tutkimuksella selvitetään ennakointiosaamisen tilanne keskeisten ennakointitoimijoiden parissa Suomessa. Ennakointiosaamisen ja -kyvykkyyden tilaan ja mahdollisuuksiin tulee kiinnittää huomiota. Selvityksessä tarkastellaan paitsi prosesseja ja osaamista, myös ennakkoinnin resursointia sekä toiminnalle annettuja tavoitteita ja painoarvoa eri organisaatioissa. Lisäksi selvitys pitää sisällään yhteenvedon kotimaisessa ennakointitoiminnassa käytetyistä menetelmistä ja ohjelmistoista.

Hankkeeseen kuuluu myös yhteisen ja jatkuvan ennakointityön ja kansallisen ennakkoinnin toimintatavan arviointia, ja siinä tehdään ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi.

Hanke tuottaa yhteistä, kansallista ennakointityötä tukevaa tietoa, tietoa tulevien päätösten tueksi ennakointitoiminnan järjestämiseksi sekä nykyisten ennakointitoimintojen vaikutuksia seuraavaa ja arvioivaa tietoa.

#### **Tutkimuskysymyksiä:**

- Mikä on suomalaisen kansallisen ja alueellisen ennakointitoiminnan nykytilanne? Ketkä ovat keskeisiä ennakointitoimijoita ja millaisia verkostoja ja prosesseja niillä on?
- Minkälaisia tavoitteita ennakointitoiminnalle ja -tiedolle on eri organisaatioissa annettu ja miten ennakointitoiminta on tuotu osaksi strategista suunnittelua ja päätöksentekoa?
- Minkälainen on keskeisten ennakointitoimijoiden osaamisen taso ja missä ovat suurimmat puutteet ja uudet mahdollisuudet?
- Miten ennakointitoimintaa resursoidaan, minkälaisia työvälineitä (esimerkiksi ohjelmistoja) ennakointitoimijoilla on käytössään ja millaisia ennakointimenetelmiä hyödynnetään? Mitä ovat ennakointitoiminnasta syntyneet keskeiset tuotokset?
- Miten vuodesta 2014 toteutettu kansallisen ennakkoinnin toimintatapa on vaikuttanut ennakointitiedon ja -osaamisen käyttöön kansallisesti eri paikoissa. Miten päätöksenteko toteutuu eri tasoilla? Millainen on ennakointikyvykkyys hallinnossa? Miten tiedonsaanti, jakaminen ja yhteistyö toimivat?
- Mikä olisi paras tapa toteuttaa ennakointiyhteistyötä alueellisesti ja kansallisesti? Entä miten kansainväliset verkostot ja osaaminen hyödynnetään?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tuotettavalla tiedolla tuetaan kansallista ennakointitoimintaa ja sen järjestämistä tulevaisuudessa. Tieto on kansallisen ennakkoinnin toimintaa ja sen vaikutuksia arvioivaa tietoa.

Kansallisen ennakkoinnin toimintatapa (ks. ennakointi VNK:n [verkkosivuilla](#))

**Raportointi:**

Hankkeen tuloksena tuotetaan visuaalinen selvitys kansallisen ennakointitoiminnan tilasta ja tulevaisuudesta. Selvityksen odotetaan olevan ratkaisukeskeinen, konkreettinen ja visuaalisuutta hyödyntävä. Loppuraportin tulee olla tiivis ja sisältää suositukset.