

Alivaltiosihteeri
Timo Lankinen

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2020 taustamuistio

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

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

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

Taustamuistiossa on kuvattu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman 2020 selvitys- ja tutkimusteemojen:

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

Sisällys

1. Kestävän talouden Suomi.....	5
1.1 Yritystukien kokonaistaloudelliset vaikutukset	5
1.2 Julkiset hankinnat – kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen.....	8
1.3 Väestörakenteen muutoksen kokonaistaloudelliset vaikutukset.....	11
1.4 Kuntien verojärjestelmän toimivuus toimintaympäristön muuttuessa	13
1.5 Kasvuyritysten rahoitus Suomessa – EU-rahoitusinstrumenttien hyödyntäminen ja merkitys yritystukien rinnalla	15
2. Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä asuntopolitiikka	18
2.1 Kustannusvaikuttavat keinot metsäluonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi	18
2.2 Suomi ja suomalaisyritykset maailman vesivastuullisimmiksi vuoteen 2030 mennessä	21
2.3 Energia- ja ilmastopolitiikan toimet hiilineutraalin Suomen saavuttamiseksi	23
2.4 Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen mahdollisuudet ja esteet.....	26
2.5 Yritysten hankkimien ajoneuvojen rooli liikenteen ilmastopolitiikassa	30
2.6 Liikkumisen kestävien palvelumarkkinoiden ohjaukseen	33
2.7 Hiili- ja ympäristöjalanjäljen sisällyttäminen hankintoihin – lainsäädäntö ja hankintojen mittaaminen.....	37
2.8 Jätteenpolton kiertotalous- ja ilmastovaikutuksiin vaikuttaminen eri ohjaukskeinoin. 40	
2.9 Kiertotalous ja tuotepolitiikan ohjaukseen.....	43
2.10 Metsätalouden vaikutukset pohjaveteen	47
2.11 Ilmastovaikutusten arvioinnin sisällyttäminen ympäristölupamenettelyyn	49
2.12 Kuntien maapolitiikan kehittäminen – politiikan nykytila, uudet keinot, vaikuttavuus ja hyväksyttävyyden	52
3. Suomi kokoaan suurempi maailmalla	57
3.1 Ilmastosiirtolaisuus: kohti ilmiön parempaa ymmärtämistä ja hallintaa.....	57
3.2 Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikka Pohjois-Euroopassa	59
3.3 Suomalaisen tiedediplomatian tila ja mahdollisuudet	61
3.4 Yritysten ihmisoikeusvaikutukset ja niiden hallitseminen	63
4. Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka	65
4.1 Selvitys julkisen oikeusavun tulorajoista	65
4.2 Sovittelun ja muiden vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen käytön vahvistaminen	67
4.3 Vaarallisuuden ja väkivaltariskin arvioiminen	71
4.4 Seksuaalirikosten tekijät, tekoilanteet ja tekojen ennalta estämisen mahdollisuudet	74

4.5	Ulkomaalaislain ja soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saavien asemaan.....	77
4.6	Väkivaltaisten ekstremististen ryhmien narratiivit ja salaliittoteoriat	79
4.7	Ilmastonmuutos ja Suomen turvallisuus	81
4.8	Turvallisuustilanne kuntien palveluissa ja kunnanvaltuustojen kokouksissa sekä kuntien turvallisuutta ylläpitävien toimivaltuuksien käyttö.....	84
4.9	Suomeen suuntautuvan huumausainerikollisuuden torjunnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus – Vaikuttavuustietojen hyödyntäminen lainvalvontaviranomaisten ja yhteiskunnan näkökulmasta.....	87
4.10	Seksuaalirikosten uhriksi joutumisen ennalta ehkäisyn keinot.....	91
5.	Elinvoimainen Suomi, liikenneverkot ja maatalous.....	93
5.1	Koulupäivän välipalat edistämään jaksamista.....	93
5.2	Salmonellan leviäminen tuotantoeläimille.....	95
5.3	Liikennehankkeiden tuottamien vaikutusten hyödyntäminen osana hankkeiden rahoitusta	98
5.4	Elinvoimainen ja kestävä monipaikkainen Suomi – tarvittavat ohjaus- ja kehittämiskeinot	100
6.	Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi.....	104
6.1	Syrjintä työelämässä ja työnhaussa tapahtuvan syrjinnän ehkäisemisen keinot....	104
6.2	Työkyvyn tuen vaikuttavuus.....	107
7.	Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi	110
7.1	Kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus.....	110
7.2	Selvitys koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuudesta hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden edellytyksenä	113
7.3	Digiosallisuus Suomessa	116
7.4	Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen vaikutusten ja kustannusten arviointityökalut.....	119
7.5	Mikä lääkkeissä maksaa? Selvitys lääkkeiden hintaan vaikuttamisesta ja ohjauksesta	122
7.6	Perustoimeentulotuen rahoitusvastuun vaikutus kuntien toimintaan	125
7.7	Potilas- ja asiakasturvallisuuden tilannekuva ja seurantamenettelyt	127
8.	Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi	131
8.1	Työmarkkinatiedon ja muun rekisteritiedon hyödyntäminen yksilöiden koulutus- ja uravalintojen ja ohjauksen tukena.....	131
8.2	T&k-menojen bkt-osuus kohti 4 prosentin tavoitetta: miten yritykset saadaan investoimaan enemmän t&k-toimintaan?	134
9.	Ohjaustavat	137
9.1	Tulevaisuuden fyysinen, sosiaalinen ja virtuaalinen valtioneuvosto vaikuttavamman päätöksenteon tukena.....	137

9.2 Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi.....	140
9.3 Virkavastuun laajuus ja kehitystarpeet	143

1. Kestävän talouden Suomi

1.1 Yritystukien kokonaistaloudelliset vaikutukset

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 04/2020–03/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Yritystuilla pyritään edistämään sellaisten tavoitteiden toteutumista, jotka eivät syntyisi markkinaehtoisesti. Tuilla pyritään kasvattamaan esimerkiksi tutkimus-, kehitys- ja investointitoimintaa, turvaamaan kansainvälisen kilpailun edellytyksiä, parantamaan joidenkin alojen työllisyyttä, tukemaan ympäristöystävällisiä toimia ja tasapainottamaan alueellista kehitystä. Esimerkiksi innovointiin liittyy merkittäviä ulkoisvaikutuksia, joista hyötyvät myös muut yritykset. Aikaisemmissa hankkeissa (mm. Laukkanen & Maliranta 2019) on kiteytynyt näkemys siitä, että yritystuet ovat lähtökohtaisesti haitallisia ja niiden käyttö voi olla perusteltua vain tapauksissa, joissa voidaan osoittaa selkeää, tehokkuutta alentavaa markkinapuutea.

Yritystuet voidaan jakaa vero- ja suoriin tukiin.

Tuilla on sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia. Suorien vaikutusten tarkastelu on suoraviivaisempaa kuin epäsuorien. Yritystukien suorien vaikutusten tarkastelu on usein perustunut ns. näennäisiin koeasetelmiin, jossa intervention jälkeen tutkitaan tuen vaikutavuutta ensin kaltaistamalla kontrolliryhmä tukea saavan ryhmän kanssa ja sitten vertaamalla tuloksia difference-in-differences -menetelmällä. Suoria vaikutuksia voi luotettavasti tarkastella myös erilaisilla instrumenttimuuttujamenetelmillä. Tämänkaltaisen tutkimus tuottaa tietoa siitä, kuinka tuen avulla on onnistuttu esimerkiksi vauhdittamaan innovaatioita, luomaan työpaikkoja ja edistämään taloudellista toimintaa suhteessa yrityksiin, jotka eivät ole tukea saaneet. Suorien vaikutusten analyysissä ei kuitenkaan pystytä tarkastelemaan niitä epäsuoria vaikutuksia, joita yritystuilla on koko kansantalouden tasolla.

Yritystukien epäsuorat vaikutukset voivat olla merkittäviä. Vaikutukset voivat syntyä esimerkiksi muiden yritysten reaktioista tukia saavien yritysten toimintaan tutkimus- ja kehitystoiminnassa taikka hyödyke-, työ- ja pääomamarkkinoilla. Esimerkiksi yritystuella kasvatettava tutkimus- ja kehitystoiminta voi syrjäyttää innovointia muissa yrityksissä. Toisaalta tuetusta tutkimus- ja kehitystoiminnasta voi syntyä uutta tietoa, joka on hyödynnettävissä muissa yrityksissä. Tukea saavat yritykset saattavat myös investoida enemmän ja palkata suuremman työvoiman kuin mitä niiden kannattaisi tehdä ilman tukea. Tämä saattaa johtaa pääoman ja työvoiman tehottomaan käyttöön, jonka kokonaisvaikutus vähentää talouden tuottavuutta ja työllisyyttä.

Myös muilla kuin TKI-tuilla voi olla merkittäviä epäsuoria vaikutuksia. Esimerkiksi alueelliset elinkeinotuet voivat johtaa siihen, että yritykset sijoittuvat paikkoihin, joihin niiden

ei kannattaisi sijoittautua ilman tukia. Kun tarkastellaan kansainvälistä kilpailuympäristöä huomioivia tukia, tuen poiston suora vaikutus voi olla, että yrityksen toiminta pienenee. Kuitenkin epäsuorat vaikutukset voivat kompensoida tämän negatiivisen vaikutuksen, kun taloudellisia resursseja kuten työvoimaa ja pääomaa siirtyy toisille aloille, jotka menestyvät ilman tukia.

Hankkeessa on tarkoitus analysoida edellä kuvattuja suoria ja epäsuoria vaikutuksia Suomen taloudessa. Tuloksien avulla on mahdollista saada tietoa, miten epäsuorat vaikutukset yhtäältä muuttavat yritystukien positiivisia vaikutuksia ja toisaalta kompensoivat yritystukien negatiivisia vaikutuksia. Hankkeessa tutkittaisiin yritystukia, yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaa, innovointia, investointi-, tuotanto- yms. päätöksiä sekä työvoiman ja pääoman käyttöä Tilastokeskuksen yritys- ja työntekijärekisteriä, verohallinnon sekä mahdollisesti muita rekisteriaineistoja hyödyntämällä. Aineisto sovitetaan kehikkoon, jossa yritysten toimintaa mallinnetaan siten, että kokonaistaloudelliset vaikutukset pystytään selvittämään, esimerkiksi kuten Acemoglu ym. (2018), Garcia-Macia ym. (2019) tai Lentz ja Mortensen (2008).

Vaikka hankkeen mallinnuslähtökohta on teoreettinen eikä se perustu satunnaistamiseen, malli antaa mahdollisuuden haarukoida epäsuorien vaikutusten suuruutta. Hankkeen avulla voidaan näin ollen arvioida tarkemmin ja todenmukaisemmin yritystukien kansantaloudellisia vaikutuksia kuin (näennäis-) satunnaistamiseen perustuvilla tutkimuksilla. Mallinnuksessa ei todennäköisesti voida tarkastella kunkin yksittäisen tuen vaikutuksia. Tukia voidaan kuitenkin jaotella objektiivisesti eri ryhmiin, joiden vaikutuksia mallinnuksessa voidaan arvioida. Lisäksi hankkeessa tulisi ottaa huomioon pienen avotalous haasteet ja kilpailukykyyn merkitys ja verotukien osalta mahdollisuuksien mukaan optimiveroteoria.

Tutkimuskysymykset:

- Millaiset ovat yritystukien kokonaistaloudelliset vaikutukset Suomessa?
- Millaiset vaikutuskanavat määrittävät yritystukien vaikutusten välittymisen kansantalouteen?
- Miten tuet vaikuttavat kansantalouden kilpailukykyyn?
- Kuinka yritystuet vaikuttavat tuotannontekijöiden kohdentumiseen eri toimialoille?

Viitteet

Acemoglu, Daron, Ufuk Akcigit, Harun Alp, Nicholas Bloom, William Kerr (2018) Innovation, Reallocation, and Growth. *American Economic Review*, Vol. 108 No. 11, pp. 3450-91.

Garcia-Macia, Daniel, Chang-Tai Hsieh, Peter J. Klenow (2019) How Destructive Is Innovation? *Econometrica*, Vol. 87, No. 5.

Laukkanen, Marita & Maliranta, Mika (2019) [Yritystuet ja kilpailukyky](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:33

Lentz, Rasmus & Mortensen, Dale T. (2008) An Empirical Model of Growth Through Product Innovation. *Econometrica*, 76 No. 6.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Eduskunnan talousvaliokunta on edellyttänyt yritystukilainsäädännön toteutumisen osalta kokonaistarkasteluita (esim. TaVM 6/2016 vp – HE 22/2016 vp 7.4.2016).

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kohdan 3.7 Tavoite mukaan ”Suomeen luodaan kestävä kasvun strategia, joka tähtää elinkeinorakenteen monipuolistumiseen, tuottavuuden paranemiseen, viennin kasvuun, yritysten uudistumiseen ja toimintaedellytysten vahvistumiseen, sekä kansainvälisten miljardiluokan ekosysteemien syntyyn, joiden myönteiset vaikutukset heijastuvat koko maahan.”

Kokonaistaloudelliset vaikutukset määrittävät yritystuki- ja muun elinkeinopolitiikan objektiivisen perustan. Tällaisen tiedon avulla voidaan arvioida politiikkatoimien vaikutuksia mm. elinkeinorakenteen monipuolistumiseen, tuottavuuden paranemiseen, viennin kasvuun, yritysten uudistumiseen ja toimintaedellytysten vahvistumiseen. Tukipolitiikan suunnittelussa ja tukien arvioinnissa on suuri tarve tarkasteluille, joissa yritysten toimintaa ja niihin kohdistuvaa tukipolitiikkaa tutkitaan käyttämällä laadukasta rekisteriaineistoa hyvin perustellussa objektiivisessa kehikossa, jossa kokonaistaloudellisia vaikutuksia pystytään tarkastelemaan analyttisesti.

Tutkimuksen tuloksia voidaan käyttää tuottavuutta kohentavien ja erityisesti yritystukien ja muiden yrityksiin suuntautuvan politiikkatoimien suunnittelussa ja arvioinnissa valtioneuvostossa sekä muun muassa tuottavuuslautakunnan ja yritystukien tutkimusjaoston työssä.

Raportointi:

Hankkeesta raportoidaan taloustieteellinen tutkimus ja policy brief –tyyppinen tiivistelmä. Toiveena olisi myös taloustieteellinen työkalu, jolla voidaan arvioida politiikkatoimien suoria ja epäsuoria vaikutuksia.

1.2 Julkiset hankinnat – kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 04/2020–07/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Julkisia hankintoja tulee johtaa tietoon perustuen. Tällä hetkellä virallinen käsitys Suomen julkisten hankintojen kokonaisarvosta perustuu EU:n tilastokeskuksen vuonna 2015 tekemään arvioon noin 35 miljardin euron vuosittaisesta volyymista. Julkisten hankintojen volyymista on tehty myös tutkimus Public procurement spend analysis at a national level in Finland (Kivistö & Virolainen 2019), jonka mukaan euromääräinen volyymi olisi yli 50 miljardia. Tarkkaan määriteltyä säännöllisesti toistettavaa ja yleisesti hyväksyttyä menetelmää vuotuisen kokonaisvolyymien laskemiseksi ei Suomessa kuitenkaan ole käytössä.

Merkittävä osa näistä hankinnoista kilpailutetaan. Julkisten hankintojen sääntelyllä pyritään julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön, jossa tärkeänä välineenä on hyvin toimiva hankintojen kilpailutus. Lisäksi tavoitteena on yritysten tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Tavoitteissa onnistumiseen vaikuttaa yhtäältä se, mitä mekanismeja käyttäen julkiset hankinnat toteutetaan ja kuinka esimerkiksi tarjouskilpailuissa määritellään valintakriteerit. Toisaalta keskeisenä tekijänä on markkinoiden toiminta ja yleiset tarjoajien toimintaedellytykset.

Digitalisaation tuomia hyötyjä ei ole vielä osattu täysimääräisesti hyödyntää. Keskeinen muutos julkisten hankintojen toimintaympäristössä liittyy hyödynnettävissä olevan datan määrään ja laatuun. Julkisista hankinnoista kertyy jo nyt sähköisiin järjestelmiin aineistoa, jota voitaisiin hyödyntää hankintojen suunnittelussa ja seurannassa. Päätöksenteon näkökulmasta hyödyllisen datan kertymistä voitaisiin kuitenkin vielä parantaa. Hankintojen datan jatkuva ja systemaattinen tarkastelu voisi mahdollistaa yksittäisten suuriakin kustannuksia aiheuttavien virheiden nopean löytämisen ja ongelmiin puuttumisen. Hankintojen toteuttamisen kannalta olisi hyvä pystyä dataan nojaten arvioimaan esimerkiksi, millainen hankintatapa on kussakin tilanteessa tehokas, mitkä ovat hankinnan kunkin kriteerin kustannusvaikutukset sekä millaisia ovat hankinnan ulkoisvaikutukset (työllisyys, vaikutukset yrityksiin yms.) ja kilpailun toimivuus eri alueilla ja sektoreilla.

Tällä hetkellä ei ole täyttä selvyyttä siitä, mitä julkisiin hankintoihin liittyviä tietoja eri tietolähteistä on saatavissa ja mihin eri tarkoituksiin tietoja olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää. Tieto on hajallaan tai hankintojen analysoinnin kannalta riittävän yksityiskohtaista tietoa ei ole. Tiedon puuttuessa ei ole myöskään kehittynyt tehokkaita tapoja analysoida ja hyödyntää sitä hankintojen johtamisessa.

Tietoa tarvitaan toisaalta koko julkisen sektorin hankintojen analysoimiseen ja ohjaamiseen kansantalouden näkökulmasta ja toisaalta hankintayksiköiden oman toiminnan kehittämiseen. Lisäksi tietoa tarvitaan tutkimuskäyttöön, julkishallinnon avoimuuden edistämiseksi ja erilaisiin kansalaisten, yritysten ja median tarpeisiin. Yritykset saavat datasta tärkeää markkinatietoa, mikä osaltaan voi parantaa markkinoiden toimivuutta. Eri sidosryhmien tarvitsema tieto on muodoltaan ja laajuudeltaan erilaista.

Hankintojen tehostaminen palvelee laajempaa yhteiskunnallista etua, mikäli sillä onnistutaan luomaan kustannussäästöjä koko julkiselle sektorille.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimus kohdistuu seuraaviin kahteen kokonaisuuteen:

- Mikä on Suomen julkisten hankintojen vuotuinen euromääräinen volyymi ja miten se voitaisiin laskea niin, että se olisi toistettavissa vuosittain?

Tutkimuksen tässä osassa tarkastellaan julkisten hankintojen kokonaisvolyymia ja pyritään luomaan sitä varten menetelmä tehdä laskelma, joka olisi toistettavissa säännöllisesti. Tietoa tarvittaisiin erikseen hankintalain soveltamisalassa olevasta volyymistä sekä niistä hankinnoista, joissa ostetaan verovaroin tuotteita tai palveluita, mutta kyseessä ei ole hankintalain soveltamisalassa oleva julkinen hankinta (esim. alle kynnsarvojen oleva hankinta, sidosyksikköhankinnat tai kyse ei ole sopimuksesta toisen oikeushenkilön kanssa vaan tehdään omana työnä). Hankintalain soveltamisalan piirissä olevan volyymin osalta olisi hankintojen tehostamisen näkökulmasta tärkeä tieto, minkä verran hankinnoista kilpailutetaan keskitetysti yhteishankintayksiköiden toimesta.

Jos volyymiä ei ole mahdollista laskea käytettävissä olevan tiedon nojalla, tarvitaan tietoa siitä, mistä tämä johtuu ja paras mahdollinen arvio, joka on toistettavissa tulevina vuosina. Päätöksenteon ja valittavien kehitystoimien tueksi tulee selvittää, millä edellytyksillä laskelma olisi mahdollista tehdä, kuten mitä tietoja puuttuu ja miten niitä olisi mahdollista kerätä.

- Miten dataa voidaan parhaiten hyödyntää julkisissa hankinnoissa ja julkisiin hankintoihin liittyvässä päätöksenteossa?

Päätöksenteon tueksi tarvitaan käsitys niistä julkisiin hankintoihin liittyvistä päätöksistä, niin kunnan kuin valtiokin tasolla, joihin datasta saatavaa tietoa voitaisiin hyödyntää. Tarvitaan analyttinen kokonaistarkastelu datan hyödyntämisen mahdollisuuksista hankintojen kehittämiseksi ja ehdotus toimintatavoista mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Osana tätä tarkastelua tulee hahmottaa, mitä uusia datalähteitä tarvitaan ja miten nykyistä dataa kehitetään. Tässä yhteydessä olemassa oleva data ja datalähteet kartoitetaan ja dokumentoidaan. Tutkimuksesta tulee selvittää mikä on hankintadatan laatu ja saatavuus ja miten sitä voitaisiin entistä paremmin hyödyntää. Tutkimuksessa tulee tehdä ehdotuksia parhaista käytännöistä datan jalostamisessa.

Tutkimuksen toteuttaminen vaatii laajaa tuntemusta julkisten hankintojen kentästä, akateemista oikeustieteellistä ja taloustieteellistä/tilastollista menetelmäosaamista sekä laadullista haastatteluihin ja/tai kyselytutkimuksiin perustavaa aineiston keruuta ja analysointia.

Tutkimuskysymysten osalta tarjoajat voivat tutkimussuunnitelmassa esittää vaihtoehtoisia tai täydentäviä tutkimuskysymyksiä tai näkökulmia. Tarjouksia arvioidaan myös esitettyjen ehdotusten perusteella. Tarjoajat voivat myös kommentoida miltä osin tutkimuskysymyksiin vastaaminen voi käytännössä osoittautua ongelmalliseksi.

Tutkimus tehdään tiiviissä dialogissa tilaajan kanssa ja kysymyksiä tarkennetaan yhteistyössä.

Tietotarpeesta järjestettiin yhteiskehittämistilaisuus 25.11.2019 (linkki [videotallenteeseen](#)).

Viitteet:

Kivistö Timo & Virolainen, Veli Matti (2019) "[Public procurement spend analysis at a national level in Finland](#)". Journal of Public Procurement 19:2, 108-128.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on lukuisia julkisiin hankintoihin liittyviä kirjauksia. Kunta- ja omistajaohjausministeri Sirpa Paatero asetti 5.9.2019 toimenpideohjelman Vaikuttavat julkiset hankinnat (Hankinta-Suomi). Toimenpideohjelman tavoitteena on laatia Suomen yhteinen julkisten hankintojen strategia, jolla edistetään hankintoihin liittyvien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanoa.

Toimenpideohjelman puitteissa tullaan toteuttamaan strategian laatimisen lisäksi myös muita kehittämistoimia. Julkisista hankinnoista saatavilla olevan tai tulevaisuudessa kerättävän datan hyödyntämisen kehittämiseksi tarvitaan ensin kattava selvitys nykytilanteesta sekä datan tarjoamista mahdollisuuksista. Selvityksellä saatava tieto tarvitaan kehittämispäätösten pohjaksi.

Toimenpideohjelman valmistelussa ja toteuttamisessa on mukana useita ministeriöitä (VM, TEM, YM, STM, LVM, MMM), kuntasektorin edustus sekä myös tarjoajien ja muiden intressiryhmien edustusta.

Raportointi:

Tutkimuksesta tehdään suomenkielinen loppuraportti.

1.3 Väestörakenteen muutoksen kokonaistaloudelliset vaikutukset

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020–4/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomen väestörakenne on merkittävässä murroksessa. Työikäisen väestön osuus koko väestöstä on nopeasti vähentynyt viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana, ja huolto-suhteen ennustetaan jatkavan heikentymistään. Syyt huoltosuhteen muutokseen tulevat eliniänodotteen kasvusta ja syntyvyyden vähenemisestä: väestö elää yhä pitempään samaan aikaan kuin syntyvyys laskee. Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön supistuminen aiheuttavat suuria muutoksia talouden rakenteisiin sekä merkittäviä haasteita julkisen talouden kestävyydelle, minkä vuoksi luotettavat arviot niiden vaikutuksista ovat tärkeitä muutokseen varautumisen kannalta.

Väestön ikääntymisen vaikutuksia Suomen talouteen sekä erilaisia politiikkatoimia, joilla voidaan varautua ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin, on tutkittu laajasti esimerkiksi valtioneuvoston antaman väestökehitystä käsittelevän tulevaisuusselonteon yhteydessä (Valtioneuvoston kanslia 2009). Lisäksi väestörakenteen muutoksen sekä erilaisten politiikkatoimien taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida kestävyysvajelaskelmilla tai eläkemeno- ja maksutasolaskelmilla. Luotettavat arviot erilaisten politiikkatoimien tehokkuudesta edellyttävät kuitenkin tutkimustietoa toimien kokonaistaloudellisista vaikutuksista, jossa huomioidaan väestörakenteen muutoksen, julkisen talouden ja yksityisen sektorin päätösten välinen vuorovaikutus. Kotitalouksien, yritysten ja julkisen sektorin riippuvuus-suhteita kuvaavia tutkimuksia, jotka arvioivat erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia, on Suomessa viime vuosina toteutettu verrattain vähän. Esimerkiksi Lassila ja Valkonen (2011) ovat arvioineet erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia julkisen talouden kestävyysdynaamisen yleisen tasapainomallin avulla. Lisäksi Hakola ja Määttänen (2007) ovat tutkineet vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksia työn tarjontaan ja eläkkeelle siirtymiseen teoreettisella elinkaarimallilla.

Hankkeen tavoitteena on lisätä tietoa väestörakenteen muutoksen kokonaistaloudellisista vaikutuksista Suomessa sellaisessa kehikossa, jossa erilaisten politiikkatoimien dynaamisia vaikutuksia voidaan mallintaa työmarkkinoiden toiminnan, työn tuottavuuden ja pääoman muodostumisen näkökulmasta (esimerkiksi Auerbach & Kotlikoff 1987). Hankkeessa tulisi ensisijaisesti arvioida väestörakenteen muutoksen vaikutuksia työn tarjontaan, työn ja pääoman väliseen tulonjakoon sekä potentiaaliseen tuotantoon. Lisäksi hankkeessa tulisi arvioida kokonaistaloudellisia vaikutuksia sellaisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, sosiaaliturvaan, koulutukseen, eläkejärjestelmään ja maahanmuuttoon kohdistuviin toimiin, joilla voidaan varautua väestörakenteen muutoksesta aiheutuviin taloudellisiin haasteisiin. Väestörakenteen muutoksia ja erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia tulisi myös tarkastella julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta. Lisäksi hankkeessa tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon väestörakenteen muutosten sekä erilaisten politiikkatoimien vaikutukset tulojen ja varallisuuden jakautumiseen ikäryhmien välillä.

Tutkimuskysymykset:

- Miten väestörakenteen muutokset vaikuttavat työn tarjontaan, funktionaaliseen tulonjakoon ja potentiaaliseen tuotantoon?
- Työn tarjontaan voidaan vaikuttaa esimerkiksi nopeuttamalla nuorten opintoja ja työelämään siirtymistä, vanhempainvapaaudistuksella, muuttamalla ikääntyneiden työttömyysturvaa ja eläkejärjestelmän uudistuksilla (varhennetun vanhuuseläkkeen kriteerit, eläkkeiden määräytyminen ja eläkeikä). Miten tällaiset rakenteelliset uudistukset vaikuttavat työn tarjontaan ja julkisen talouden kestävyteen?
- Miten väestörakenteen muutokset vaikuttavat tulon ja varallisuuden jakautumiseen eri sukupolvien välillä? Miten erilaiset politiikkatoimet vaikuttavat tulonjakoon?
- Miten väestön terveyttä ja työkykyä tukevat toimet vaikuttavat työn tarjontaan?

Viitteet:

Auerbach, A. J., & Kotlikoff, L. J. (1987): Evaluating fiscal policy with a dynamic simulation model. *The American Economic Review*, 77(2), 49-55.

Hakola, T. & Määttä, N. (2007): [Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle-siirtymiseen ja eläkkeisiin](#), Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:1.

Lassila, J. & Valkonen, T. (2011): [Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys Suomessa](#). Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita nro. 1237.

Valtioneuvoston kanslia (2009): [Ikääntymisraportti: Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä](#). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia hyödynnetään Suomen talouden pitkän aikavälin kehityksen sekä julkisen talouden kestävyden arviointiin liittyvissä laskelmissa. Lisäksi hankkeen tulosten perusteella voidaan saada tarkempia arvioita erilaisten politiikkatoimien, kuten verotukseen ja sosiaaliturvaan liittyvien reformien, kokonaistaloudellisista vaikutuksista. Hankkeessa kehitettyjä mallinnustyökaluja voidaan hyödyntää myöhemmin rakenteellisten uudistusten politiikka-analyysissä.

Raportointi:

Loppuraportin lisäksi hankkeen tulee toimittaa tutkimuksessa mahdollisesti käytetyt ohjelmat, aineistot sekä niihin liittyvä dokumentaatio.

1.4 Kuntien verojärjestelmän toimivuus toimintaympäristön muuttuessa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 90 000 €

Aikajänne: 4/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Kuntien rahoitus perustuu pääasiassa verotuloihin, valtionosuuksiin ja toimintatuloihin. Koko maan tasolla tarkasteltuna verotulojen osuus kuntien tuloista on lähes 60 prosenttia ja valtionosuuksien noin 25 prosenttia. Kuntien välillä erot tulorakenteessa ovat kuitenkin huomattavia.

Verotuloista kunnallisveron osuus on merkittävin. Kunnallisveron veropohjan kehitykseen vaikuttavat väestön ikärakenteen muutos, työllisyyden ja ansiotason kehitys sekä verojärjestelmään tehtävät muutokset, erityisesti vähennysten muutokset. Veronalaisten tulojen tasossa ja rakenteessa on kuntien ja alueiden välillä huomattavat erot. Kuntien veroprosenteissa ja veroprosenttien yksikkötuotoissa on niin ikään suuret erot kuntien välillä.

Suomessa eläkkeensaajien määrä on kääntynyt kasvuun ja työikäisten määrä vähenee. Ikäihmisten määrän kasvu lisää sote-palvelujen tarvetta, mutta pienentää samanaikaisesti myös kunnallisverokertymää. Työtulojen verotusta on viime vuosina kevennetty, mikä puolestaan on kasvattanut kunnallisverotuksen vähennyksiä. Monissa kunnissa onkin havaittu, että työllisyyden kasvu ei enää lisää kunnallisverotuloja aikaisempaan tapaan.

Kunnallisveron lisäksi kunnat saavat myös osuuden yhteisöveron tuotosta, ja kiinteistöverossa ne ovat ainoita veronsaajia. Yhteisöveron tuotossa on kunnallisveroa suuremmat erot kuntien välillä, ja sille on tyypillistä kunnallisveroa heikompi ennustettavuus sekä riippuvuus suhdannevaihteluista. Kiinteistöveroa pidetään puolestaan tutkimuskirjallisuudessa kunnille hyvänä veromuotona vakaan veropohjansa vuoksi, mutta myös sen tuotossa on suuria kunnittaisia eroja.

Verojärjestelmän toimivuutta ei ole viime vuosina juurikaan tutkittu kuntien toiminnan ja rahoituksen näkökulmasta. Erityisesti väestörakenteen muutosten vaikutuksista kuntien verotulojen kehitykseen on vain vähän tutkittua tietoa.

Tutkimus voidaan toteuttaa kuntien tilinpäätös- ja verotulotietoja koskevana tilastollisena tutkimuksena. Lisäksi tutkimuksessa tulee käyttää Tilastokeskuksen syksyllä 2019 julkaistuja kuntakohtaisia väestöennusteita. Tutkimuksen toteuttajalta vaaditaan hyvää ekonometristen tutkimusmenetelmien hallintaa sekä Suomen verojärjestelmän ja kuntatalouden syvällistä tuntemusta.

Tutkimuskysymykset:

- Mistä kuntien väliset erot verotuotoissa ja niiden kehityksestä johtuvat?
- Millaisia kannustinvaikutuksia nykyiseen verojärjestelmään sisältyy?
- Miten nykyinen verojärjestelmämme täyttää hyvän verojärjestelmän ominaisuudet erityyppisten kuntien osalta?

- Millainen olisi hyvä verojärjestelmä (rakenne, veropohja) kuntien nykyisten ja tulevien tehtävien rahoituksen näkökulmasta ottaen huomioon kuntien eriytymiskehitys ja Suomen verojärjestelmän kokonaisuus?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia tullaan hyödyntämään verojärjestelmää ja kuntien valtionosuusjärjestelmää koskevissa kehittämishankkeissa, mukaan lukien sote-uudistuksen valmistelu.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti, joka sisältää ruotsin- ja englanninkieliset tiivistelmät. Loppuraporttia käytetään ministeriössä tehtävän kehitystyön taustaineistona. Hankkeen toteuttaja raportoi määräajoin ohjausryhmälle hankkeen edistymisestä.

1.5 Kasvuyritysten rahoitus Suomessa – EU-rahoitusinstrumenttien hyödyntäminen ja merkitys yritystukien rinnalla

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 04/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tutkimus keskittyy InvestEU-ohjelman mahdollisuuksiin kasvuyritysten tai kasvuhakuisien yritysten rahoituskapeikkojen paikkaajana sekä InvestEU-ohjelman mahdollisuuksiin kestäväen kasvun investointien (ml. infrastruktuuri) rahoituskapeikkojen paikkaajana. Tämän lisäksi selvitetään InvestEU-ohjelman uusien rahoitusinstrumenttien mahdollisuuksia yritystukien täydentäjinä ja korvaajina.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi markkinaehtoisen ja pääasiassa yksityistä rahoitusta katalysoivan InvestEU-ohjelman (ESIR:n seuraaja) hyödyntämismahdollisuuksien kasvavan tulevilla ohjelmakaudella vuosina 2021-2027. InvestEU-ohjelman tavoitteena on käynnistää investointeja unionin alueella 650 mrd. euron arvosta tulevilla ohjelmakaudella. Tavoitteeseen pyritään 38 mrd. euron EU:n budjettitakauksella. ESIR-takausjärjestelyn piirissä Suomessa on lokakuuhun 2019 mennessä rahoitettu hankkeita 2,1 mrd. euron arvosta ja sen odotetaan käynnistävän investointeja kaikkiaan 8,8 mrd. euron arvosta. Suomessa on hyödynnetty EU:n rahoitusvälineitä suhteessa verrokkimaihin varsin hyvin: Suomi on hyötynyt ESIRistä suhteessa bruttokansantuotteeseen yhdeksänneksi eniten Euroopassa ja suhteessa väkilukuun eniten (European Commission 2019). Tästä huolimatta on tunnistettu tarve näiden markkinaehtoisten tuotteiden laaja-alaisemmalle ja monipuolisemmalle käytölle tulevilla kaudella kotimaisten kasvuyritysten ja kestäväen kasvun investointien tukemiseksi.

EU:n rahoitustuotteiden rahoitus kasvaa entisestään tulevilla ohjelmakaudella ennen kaikkea pk-rahoituksessa, koheesiopolitiikassa ja tutkimuksen ja innovaatioiden sekä infrastruktuurin rahoittamisessa. Suomessa puolestaan on pulaa investoinneista (aineeton ja aineellinen pääoma). Samaan aikaan kestäväen rahoituksen merkitys ja yksityisen rahoituksen rooli kestäväen kehitystä edistävien hankkeiden rahoittajana kasvaa.

InvestEU-ohjelman tehokkaampi hyödyntäminen edellyttää syvällistä tilannekuvaa rahoituskapeikoista Suomessa, erityisesti sekä kasvuyritysten että kestäväen kasvun investointien rahoitusmahdollisuuksien näkökulmasta. Tutkimuksessa tuotetaan uutta tietoa siitä, miten InvestEU-ohjelman rahoitusinstrumentit voivat paikata tunnistettuja rahoituskapeikkoja, miten niillä rahoitettu toiminta eroaa yritystuilla rahoitetusta toiminnasta sekä mitä mahdollisuuksia rahoitusinstrumentit tarjoavat nykyisten yritystukien korvaajina ja täydentäjinä. Tutkimustietoa tarvitaan myös siitä, miten nykyiset valtiontuet (ks. liite 1 Tukiluettelo 2019) joko edistävät tai estävät yksityisen rahoituksen suuntautumista kasvuyrityksiin ja kestäväen kasvun investointeihin sekä miten yritystukia tulisi tästä näkökulmasta kehittää rahoitusmarkkinoiden toimintaa edistäväksi. Komissio arvioi nykyisen InvestEU-ohjelman vuonna 2025.

Julkisen tuen edellytyksenä tulee aina olla mm. todennettu markkinapuute eikä julkinen tuki saa uhata vääristöä tai vääristöä kilpailua eikä syrjäyttää yksityistä rahoitusta ja sillä tulee olla kannustava vaikutus. Sama vaatimus tulee ulottaa EU:n rahoitustuotteisiin.

Rahoitusmarkkinoiden kehittyessä tarve suoralle julkiselle tuelle vähentyy. Yritystukijärjestelmän kehittäminen edellyttää kattavaa tietoa rahoitusmarkkinoiden kehityksestä sekä kannustavuudesta eri tyyppisissä investoinneissa (mm. investointien aikajänne, riskinotto, yhteistyöverkostot), EU-rahoitusinstrumenttien käyttömahdollisuuksista, kasvurahoituksen kapeikoista ja siitä, missä kohden rahoitusmarkkinaa olisi tarve yksityisen ja julkisen rahan riskinjaolle. Esimerkiksi EU:n rahoitusinstrumenteilla voitaisiin joissakin tilanteissa täydentää tai osittain korvata suoria tukia. Jossain tapauksissa rahoitusvälineiden käyttö ja/tai yhdistäminen tukiin saattaisi olla tarkoituksenmukainen vaihtoehto (vipuvaikutus). Tavoitteena on, että uudet rahoitusvälineet ohjaisivat osaltaan yritystoimintaa kohti pitkän aikavälin tuottavuutta kehittäviä, innovatiivisia ja riskipitoisempia sekä kestävän kasvun tavoitteita tukevia hankkeita.

Tässä hankkeessa selvitetään Suomen rahoitusmarkkinoiden kehittämistarpeita erityisesti kasvuyritysten ja kestävän kasvun investointien rahoituksen näkökulmasta sekä tuotetaan tilannekuva ja arvioidaan rahoituskapeikkojen olemassaoloa. Hankkeessa arvioidaan uusia mahdollisuuksia hyödyntää EU:n rahoitusinstrumentteja Suomen rahoitusmarkkinoiden kehittämisessä. Hankkeessa arvioidaan taloustieteen ja rahoituksen kirjallisuuden sekä kansainvälisten vertailujen perusteella myös mahdollisuuksia korvata tukia markkinaehtoisemmalla rahoituksella (esim. EU-rahoitusinstrumenteilla).

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia rahoituskapeikkoja kasvuhakuiset yritykset kokevat? Millaisia markkinakapeikkoja on kestävän kasvun investointien rahoituksessa? Millaisilla rahoitusmuodoilla (takaus, laina, pääomasijoitus tai muu) tai toissijaisesti tuilla havaittuja markkinapuutteita voitaisiin korjata tai poistaa?
- Millainen merkitys uusilla markkinaehtoisilla EU-rahoitusinstrumenteilla ja julkisella tuella on kasvuyritysten ja kestävän rahoituksen kentässä vuodesta 2021 eteenpäin? Miten ko. rahoitusinstrumenteilla voidaan korvata ja täydentää yritystukia?
- Millä tavoin valtiontuet estävät tai edistävät yksityisen rahoituksen kanavoitumista kasvuyrityksiin ja kestävän kasvun investointeihin?
- Miten Suomessa voidaan hyödyntää markkinaehtoista InvestEU-rahoitusta (ml. kotimaisia vastikkeellisia rahoitusinstrumentteja) laaja-alaisemmin ja mitä se merkitsee julkiselle tuelle?

Tutkimuksessa tulee esittää politiikkasuosituksia koskien InvestEU-ohjelman nykyistä monipuolisempaa ja tehokkaampaa käyttöä, kasvu- ja investointirahoituksessa olevien rahoituskapeikkojen poistamista, yritystukijärjestelmän kehittämistä sekä markkinoiden toimivuuden ja kilpailullisuuden lisäämistä.

Menetelminä voidaan käyttää nykytilan kuvauksessa esimerkiksi kirjallisuuskatsausta ja hyödyntämisen tarkastelussa tilastoanalyysia, kyselytutkimusta ja kansainvälistä vertailua InvestEU-ohjelman erilaisten rahoitusinstrumenttien hyödyntämisestä. Tutkimusryhmän tulee tehdä perusteltu ehdotus käytettävistä aineistoista ja menetelmistä tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi.

Linkkejä verkossa avoimesti saatavilla olevaan tausta-aineistoon ja muihin keskeisiin lähteisiin ja aineistoihin:

- Euroopan investointipankki (2019) [Euroopan investointirahaston hankkeet](#). Internet-sivut, luettu 20.11.2019.
- Euroopan komissio (2018) [Kestävä rahoitus: komission toimintasuunnitelma vihreämpää ja puhtaampaa taloutta varten](#). Lehdistötiedote 8.3.2018 Bryssel.
- Euroopan komissio (2018) [InvestEU-ohjelma: kysymyksiä ja vastauksia](#). Taustatiedote 6.6.2018 Bryssel.
- Euroopan komissio (2014) [Yhteiset menetelmät valtiontukien arviointiin](#). Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja.
- Euroopan unioni (2019) [Euroopan investointipankki \(EIP\)](#). Internetsivut, luettu 20.11.2019.
- Harju, J., Kari, S., Koivisto, A., Kuusi, T., Matikka, T., Määttä, N., Pajarinen, M., Ropponen, O., Rouvinen, P., Valkonen, T. (2017) [Yritysverotus, investoinnit ja tuotavuus](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2017.
- Lahtinen, H., Pekkala, H., Halme, K., Salminen, V., Härmälä, V., Wiikeri, J., Lamminkoski, H., Lähde, K., Mikkilä, K., Rouvinen, P., Kotiranta, A., Pajarinen, M., Dalziel, M., Barge, B., Meade, C. & Zhao, X. (2016) [Start-up yritysten kasvun ajurit ja pullonkaulat](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 30/2016.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) [Voimakkaasti kasvuhakuiset pk-yritykset](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Yritykset, 6/2018.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) [Kestävän kasvun agenda](#). Työ- ja elinkeinoministeriön oppaat ja muut julkaisut, 14/2018.

Liite:

Liite 1 Tukiluettelo 2019 ([linkki](#))

Viitteet:

European Commission (2019) [Investment Plan Results](#). Breakdown of results by country and sector from the European Fund for Strategic Investments (EFSI). Komission verkkosivut.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkimuksen tuloksia käytetään eri ministeriöissä arvioitaessa InvestEU-ohjelman laajalaisia hyödyntämismahdollisuuksia Suomessa sekä yritystukijärjestelmän kehittämistä. Tutkimuksen tietoa hyödynnetään työ- ja elinkeinoministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä, ympäristöministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä jo vuoden 2020 aikana, kun arvioidaan uusien InvestEU-ohjelman rahoitusinstrumenttien käyttöön ottamista ja niiden vaikutuksia yritystukiin.

Raportointi:

Tutkimustulosten tulisi olla käytettävissä 12/2020. Edellytetään väliraportointia 9/2020. Uusi InvestEU-ohjelman rahoituskausi alkaa 1/2021. Uusi valtiontukisääntökausi alkaa 1/2021 (tullee myöhentymään).

2. Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä asuntopoliittika

2.1 Kustannusvaikuttavat keinot metsäluonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 04/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Kansallisten ja kansainvälisten luonnon monimuotoisuutta käsittelevien strategioiden ja ohjelmien sekä hallitusohjelman tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen. Kansallisen metsästrategian toteuttaminen edellyttää kestävyden eri tavoitteiden samanaikaista toteuttamista eli kokonaiskestävyyttä.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukaan luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi muun muassa:

- Toteutetaan heikentyneiden elinympäristöjen tilan parantamisen toimintaohjelma.
- METSO-ohjelmaa jatketaan ja uudistetaan sekä korotetaan sen rahoitusta. Ohjelman laajentamista uusille elinympäristöille, kuten soihin, arvioidaan osana uudistusta. Jatketaan soidensuojelun täydennysohjelman toteuttamista.
- Laajennetaan kansallispuistoverkostoa.
- Edistetään talousmetsien luonnonhoitoa, kuten lahoppuun ja kantojen jättöä, kuluusta, tekopötkelöitä, riistatiheikköjä, suojavyöhykkeitä ja vesistövaikutuksen pienentämiseen tähtäviä toimia. Myös metsähallituksen mailla edistetään jatkuvan kasvatuksen menetelmiä.

Kansallisen metsästrategian talousmetsien luonnonhoitoon ja metsäluonnon monimuotoisuuteen liittyvillä toimenpiteillä tavoitellaan sitä, että talousmetsien luonnonhoito tulee nykyistä vaikuttavammaksi ja kiinteämmäksi osaksi jokapäiväistä metsänhoitoa ja metsäpalveluyrittäjyyttä (Maa- ja metsätalousministeriö 2019). Kansallisen metsästrategian toimenpiteiden kautta edistetään muun muassa metsänomistajien ja toimijoiden tietoisuuden lisäämistä, luonnonhoidon laadun seurannan kehittämistä, paikkatiedon laadun parantamista, paikkatiedon hyödyntämistä sekä kannusteita luonnonhoitoon.

Lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusarviointien perusteella voidaan päätellä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen yhä jatkuvan (Hyvärinen ym. 2019, Kontula & Raunio 2018). Monimuotoisuuden turvaamistoimien tehostaminen metsissä on tarpeen, koska metsissä elää paljon lajeja, ja metsät peittävät suuren osan pinta-alastamme (Hyvärinen ym. 2019). Tehostamistarve korostuu puun käytön lisääntyessä: Luonnonvarakeskus ja Suomen ympäristökeskus ovat arvioineet, että puun käyttöä voidaan lisätä 80 miljoonaa kuutiometriin vuodessa vain, jos monimuotoisuuden turvaamista samalla tehostetaan (Korhonen ym. 2016).

Hanke tuottaa tutkimustietoa monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämisen kustannusvaikuttavista keinoista tilanteessa, jossa puusta valmistettujen tuotteiden kysynnän kasvu lisää metsien hakkuita. Monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen edellyttää, että monimuotoisuuden turvaamisen keinot pystytään kohdentamaan uhanalaisten tai taantuvien lajien ja luontotyyppien kannalta mahdollisimman kustannusvaikuttavasti.

Hankkeessa yhdistetään mm. uhanalaisuusarvioinneissa tuotettu monimuotoisuuden tilaa koskeva tieto eri mittakaavatasoilla tehtäviin monimuotoisuuden parantamisen kustannusvaikuttaviin toimenpiteisiin. Kustannusvaikuttavien keinojen määrittämisen kautta voidaan käytettävissä olevat voimavarat mitoitaa ja kohdentaa sellaisiin toimenpiteisiin, joiden yhteisvaikutuksena monimuotoisuuden köyhtyminen voidaan pysäyttää.

Hankkeessa analysoidaan tarkemmin jo olemassa olevaa tietoa lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusarviointien tuloksista ja aineistoista sekä tuotetaan tietoa monimuotoisuuden turvaamistoimenpiteiden ristikkäisvaikutuksista, vaikuttavuudesta ja kustannuksista. Keskeistä on tarkastella erilaisten hallinnollisesti toteutettavissa olevien keinojen ja toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta kokonaisuutena. Lopputuloksena on synteesi ja tarkastelukehikko monimuotoisuuden heikkenemiskehityksen pysäyttämiseksi.

Tarkasteltavat elinympäristöt käsittävät kivennäismaiden ja turvemaiden metsät sekä muut luontotyypit, joita metsien käsittely uhkaa. Hankkeessa tulee tarkastella kokonaisuutena metsänhoidon ja luonnonhoidon (eri kasvatustavoissa), riistametsänhoidon ja riistanhoidon sekä suojelun ja ennallistamisen toimenpiteitä.

Toimenpiteiden tarkastelussa tulee ottaa huomioon Suomen metsänomistus- ja metsälörakenne, vapaaehtoisen toiminnan mahdollisuudet, vaihtelevat mittakaavatasot sekä toimenpiteiden ristikkäisvaikutukset erityisesti ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kanssa. Kustannusten määrittämisessä tulee ottaa huomioon toimenpiteiden aktiivisesta toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset sekä toimenpiteistä mahdollisesti aiheutuvat metsien taloudellista tuottoa lyhyellä tai pitkällä aikavälillä alentavat vaikutukset. Hankkeen tuloksena syntyvien ehdotusten tulee olla hallinnollisesti toteutettavissa informaatio-ohjauksen, kannustejärjestelmien ja suojelun keinoin.

Analyysissä otetaan huomioon ja hyödynnetään muissa teemaan liittyvissä hankkeissa tuotettavaa tietoa ja johtopäätöksiä, mm. Lajiturva-hankkeessa koostettava lajillista uhanalaisista ja silmälläpidettävistä lajeista, joita metsätalous uhkaa, ja IBC-Carbon -hankkeen spatiaaliset tarkastelut metsien biodiversiteetistä ja ekologisesti tärkeistä metsien laatu- ja rakennepiirteistä. Hanke laajentaa tarkastelun eri luontotyyppien ja toimenpiteiden muodostamaan kokonaisuuteen ja ottaa uudella tavalla huomioon toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuden ja toteutettavuuden tavoitteena olevan uhanalaistumiskehityksen pysäyttämiseksi.

Hankkeen toteuttajaksi haetaan laajaa konsortiota.

Tutkimuskysymykset:

- Mikä toteutettavissa olevien keinojen ja toimenpiteiden kokonaisuus tuottaa kustannusvaikuttavimman yhdistelmän metsäluonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi eri aikajänteillä (2030, 2050) ja hakkuuintensiteeteillä? Mihin pitää erityisesti kiinnittää huomiota toimenpiteiden mitoituksessa ja kohdentamisessa, jotta metsäluonnon uhanalaistumiskehitys saadaan käännettyä?
- Mitkä ovat eri toimenpiteiden ristikkäisvaikutukset ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen sekä puuntuotannon kanssa? Onko muita keskeisiä ristikkäisvaikutuksia, jotka tulisi ottaa huomioon?

Viitteet:

Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (toim.) 2019: Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. – Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki, 704 s.

Kontula, T. & Raunio, A. (toim.) 2018: Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja. – Osa I: Tulokset ja arvioinnin perusteet. – Suomen ympäristö 5/2018. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki, 388 s.

Korhonen, K.T., Auvinen, A.-P., Kuusela, S., Punttila, P., Salminen, O., Siitonen, J., Ahlroth, P., Jäppinen, J.-P. & Kolström, T. 2016: Biotalouskenaarioiden mukaisten hakkuiden vaikutukset metsien monimuotoisuudelle tärkeisiin rakennepiirteisiin. – Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 51/2016. Luonnonvarakeskus, Helsinki, 36 s.

Maa- ja metsätalousministeriö 2019: [Kansallinen metsästrategia 2025 – päivitys](#). Valtioneuvoston periaatepäätös 21.2.2019. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:7.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke liittyy hallitusohjelman tavoitteeseen pysäyttää monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Hankkeen tuloksia hyödynnetään Kansallisen metsästrategian toimeenpanossa, METSO-ohjelman kehittämisessä ja elinympäristöjen tilan parantamisen Helmi-toimintaohjelman suunnittelussa. Käytännön tasolla tuloksia hyödynnetään voimavarojen mitoituksen ja kohdentamisen suunnittelussa, kannustejärjestelmien valmistelussa sekä informaatio-ohjauksessa.

Raportointi:

Hankkeesta kirjoitetaan policy brief sekä suomenkielinen raportti, joka sisältää kokonaisuutta havainnollistavia infokuvia. Raportti ja policy brief käännetään englanniksi.

2.2 Suomi ja suomalaisyritykset maailman vesivastuullisimmiksi vuoteen 2030 mennessä

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 (€)

Aikajänne: 04/2020 – 03/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Yritykset ja yritysten arvoketjut lukeutuvat maailman suurimpiin veden käyttäjiin. Veteen liittyvät globaalit haasteet koskettavat myös suomalaisia yrityksiä ja voivat muodostaa merkittäviä riskejä niiden toiminnalle, mutta yrityksillä on myös keskeinen rooli haasteiden ratkaisussa. Yritysten vesivastuullisuudella tarkoitetaan niiden ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästä veden käyttämisestä, niiden koko arvoketjujen matkalla. Vesivastuullisuuden käytänteet kehitetään yhdessä sidosryhmien kanssa ja ne tukevat ja täydentävät kansallista ja kansainvälistä vesivarojen hallintaa ja politiikkaa.

Vesivastuullisuuden sääntelyyn ei Suomessa, eikä EU:ssa, ole yhtenäistä sääntelykehikkoa, vaan sen osa-alueita katetaan mm. sektoripolitiikan ja ympäristö- ja vesilainsäädännön mukaisten lupamenettelyiden kautta. Vesivastuullisuus kuuluu osaksi vesien suojelun ja käytön politiikkaa, elinkeino- ja kauppapolitiikkaa sekä kehityspolitiikkaa, ja se läpileikkaa useiden ministeriöiden toimintakenttää. Suomalaisten tutkimuslaitosten, ministeriöiden ja WWF Suomen 2017 perustama [vesivastuusuittoumus](#) on vapaaehtoiseen sääntelyyn kannustava viitekehys yrityksille ja osa kestävästä kehityksen yhteiskuntasittoumuksesta ja Agenda2030:n toimeenpanoa.

Vesivastuullisuus on yksi [Suomen vesialan kansainvälisen strategian](#) tavoitteista, ja sitoumus ja kumppanuudet sen toimeenpanokeinoja.

Vesivastuullisuudelle on laadittu sitoumuksen perustajaorganisaatioiden toimesta vuosina 2018-2019 [tiekarttaa](#), jonka vision mukaan Suomi ja suomalaisyritykset ovat maailman vesivastuullisimpia vuoteen 2030 mennessä. Suomelle on tiekartassa tunnistettu useita vesivastuullisuuteen liittyviä vahvuuksia (ml. poikkisektoraalinen yhteistyö, korkealaatuinen vesivastuullisuuden tutkimus- ja kehitystyö, vesiteknologian osaaminen) ja haasteita (ml. hajakuormituksen ja yksittäisten tuotantolaitosten vesistövaikutusten hallinta, kansainvälisten arvoketjujen hallinta).

Konkreettiset toimet vision toteuttamiseksi vaativat kuitenkin lisää tutkimus- ja selvitystyötä sekä käytännön ohjeita sekä työkaluja, jotta Suomi ja suomalaisyritykset voisivat olla maailman vesivastuullisimpia vuoteen 2030 mennessä.

Tässä hankkeessa kartoitetaan vesivastuullisuuden parhaat koti- ja ulkomaiset käytänteet sekä selvitetään, mitä oikeudellisia ja taloudellisia ohjauskeinoja sekä muita toimenpiteitä vaaditaan, jotta yritykset ja muut tahot ottavat nykyistä paremmin huomioon toimintansa veteen liittyvät riskit, minimoivat toiminnastaan aiheutuvat haitalliset vaikutukset vesiin sekä edistävät taloudellisesti, sosiaalisesti sekä ympäristöllisesti kestävästä veden käyttämisestä toiminnassaan sekä toimialueillaan. Ohjauskeinojen kehittämisen ohella tutkimuskysymykset kytkeytyvät esimerkiksi siihen, miten arvioidaan yritysten arvoketjujen vesivastuullisuutta suhteessa yrityksen toimintaan ja kokonaisvastuullisuuteen.

Selvitysten pohjalta laaditaan ehdotukset lainsäädännön sekä muiden politiikkatoimenpiteiden kehittämiseksi sekä vaihtoehtoja siitä, miten vesivastuullisuustoiminta vakiinnutetaan ja/tai sovitetaan yhteen olemassa oleviin yritys vastuullisuuden edistämishjelmiin.

Tutkimuskysymykset:

- Miten Suomen ja suomalaisyritysten vesivastuullisuus vertautuu kansainvälisesti? Mitkä ovat teema-alueen parhaat kansainväliset käytänteet?
- Miten yritykset voivat tunnistaa ja arvioida arvoketjunsä vesivastuullisuutta suhteessa toimintaansa, tavoitteisiinsa sekä vastuullisuuteen kokonaisuutena tarkasteltuna?
- Miten yrityksille ja muille organisaatioille voidaan asettaa mielekkäät ja riittävät tavoitteet vesivastuullisuudelle? Mitkä ovat merkittävimmät haasteet vesivastuullisuuden jalkauttamisessa?
- Miten vesivastuullisuus voidaan paremmin ottaa huomioon politiikan eri osa-alueilla?
- Miten arvoketjujen veden käytön ja siihen kytkeytyvien ympäristövaikutusten hallintaa ja sääntelyä voitaisiin kehittää EU-tasolla?
- Miten Suomi voisi edistää vesivastuullisuutta kansainvälisesti?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke tukee konkreettisella tavalla kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen sekä Agenda 2030 toimeenpanoa, johon Suomi on sitoutunut. Myös pääministeri Marinin hallitusohjelma sisältää tavoitteen tehdä Suomesta yhteiskuntavastuun edelläkävijä ja lisätä vastuullisuutta hankinnoissa. Lisäksi ulkoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön elokuussa 2018 hyväksymän Suomen vesialan kansainvälisen strategian tavoitteena on edistää vesivastuullista tuotantoa ja kulutus osana kestävän kehityksen mukaista vesivarojen kokonaisvaltaista hallintaa.

Raportointi:

Hankkeessa laaditaan tutkimusraportti, joka sisältää mm. parhaiden käytäntöjen kartoituksen tulokset, ehdotukset politiikkatoimenpiteiden kehittämiseksi sekä vaihtoehtoja siitä, miten vesivastuullisuustoiminta vakiinnutetaan ja/tai yhteensovitetaan olemassa oleviin yritys vastuullisuuden edistämishjelmiin. Lisäksi tuetaan toimijoita vesivastuullisuuden arvioinnissa ja sisällyttämisessä omaan toimintaansa ohjeen, esimerkin ja/tai toimintamallin avulla.

2.3 Energia- ja ilmastopolitiikan toimet hiilineutraalin Suomen saavuttamiseksi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 650 000 €

Aikajänne: 4/2020–8/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallitusohjelman yksi keskeinen tavoite hiilineutraalista Suomesta 2035 edellyttää merkittävässä määrin uusia politiikkatoimia ja nykyisten toimien vahvistamista. Selvityksessä kartoitetaan ja arvioidaan vaihtoehtoisia toimia kasvihuonekaasujen vähentämiseksi ja hiilinielujen kasvattamiseksi, kootaan päästökehitystä kuvaavat skenaariot ja laaditaan toimien ja toimenpidekokonaisuuksien vaikutusarvioita. Selvitystä hyödynnetään selvityksen kanssa ajallisesti rinnan valmisteltavien keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (KAISU) ja kansallisen ilmasto- ja energiastrategian valmistelussa.

Selvityksen tuloksia tullaan käyttämään EU:n hallintomalliasetuksen mukaisessa raportoinnissa (ns. edistymisraportit) ja EU:lle toimitettavan kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) päivityksessä vuonna 2023. Edistymisraportit ja NECP kattavat energiaunionin viisi ulottuvuutta: hiilestä irtautuminen (sisältäen uusiutuvan energian), energiatehokkuus, energiaturvallisuus, energian sisämarkkinat, sekä tutkimus, innovointi ja kilpailukyky.

Tarkastelujen aikajänne ulottuu vuoteen 2040 asti sisältäen välipisteet viiden vuoden välein (2020, 2025, 2030 ja 2035). Skenaarioiden ja toimien tulee olla linjassa Suomen pitkän aikavälin (2050) kasvihuonekaasupäästötavoitteen kanssa.

Selvityksessä tulee koota kasvihuonekaasupäästöjen ja energiataseen kehityskulut nykytoimin (ns. perusskenaario) sekä ohjausryhmän kanssa sovittavat uudet politiikkatoimet sisältävä politiikkaskenaario. Siltä osin kuin ministeriöillä on sektorikohtaisia perusskenaarioita valmiiksi olemassa, selvityksessä tulee nojautua näihin (liikenne, työkoneet, jäte, F-kaasut, maatalous). Päästöt ja energiatiedot tulee eritellä energiantuotannolle, eri teollisuustoimialoille, liikenteelle, rakennuksille, palveluille, jätesektorille, maatalouteen jne.

Keskeiset toimialat ovat laatimassa omia vähähiilitiekarttoja, joissa arvioidaan muun muassa alojen päästövähennysmahdollisuuksia sekä niiden toteutumisen edellytyksiä ja vaikutuksia. Selvityksessä tulee analysoida ja sovittaa yhteen vuoden 2020 aikana valmistuvat toimialakohtaiset tiekartat. Teollisuustoimialojen tiekarttojen perusteella selvityksessä tulee muodostaa sektoriskenaariot teollisuuden energian käytöstä ja tuotannosta sekä päästökehityksestä, jotka sisällytetään perus- ja politiikkaskenaarioon.

Selvityksen tuloksena odotetaan saatavan riittävällä tarkkuudella eriteltyt perus- ja politiikkaskenaarioiden energiataseet. Selvityksen tulee myös tuottaa mallinnukseen perustuvat sähkön ja kaukolämmön tuotannon kehitykset tarkasteltavana ajanjaksona tuotantomuodoittain ja energialähteittäin eriteltynä. Työssä tulee lisäksi arvioida muutosten vaikutukset sähkön huippukulutuksen aikaiseen tehotasapainoon.

Sekä tarkasteltavat politiikkatoimet että politiikkaskenaarioon sisällytettävät uudet politiikkatoimet sovitaan hankkeen aikana ohjausryhmässä. Toimet voivat olla aikaisem-

missa selvityshankkeissa tunnistettuja toimia, hallinnon ehdotuksia ja hankkeen toteuttajien omia ehdotuksia. Hankkeessa on huomioitava aikaisemmat aiheeseen liittyvät selvityshankkeet kuten VN-TEAS 2018-hankkeet PITKO ja MALULU ja niiden jatkoselvitykset, VN-TEAS 2019-hanke Päästövähennysten kustannustehokkuus, viimeaikaiset ministeriöiden asettamien työryhmien raportit ja muu relevantti materiaali. Uusia politiikkatoimia arvioidaan niiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta sekä alueelliset erot ja työllisyysvaikutukset huomioon ottaen. Lisäksi tulee tarkastella ilmastovaiikutuksia globaalinäkökulmasta ottamalla huomioon ns. hiilivuoto ja vaikutukset yritysten kilpailuasemaan.

Hankkeessa tulee arvioida niiden uusien politiikkatoimien yhteisvaikutukset, jotka tulevat muodostamaan toisaalta ilmasto- ja energiastrategian, toisaalta päästökaupan ulkopuolisia päästöjä käsittelevän KAISU:n toimenpidekokonaisuudet. Vaikutusarviointien tulee kattaa lain viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) määrittämät kokonaisuudet ja sisältää vähintään päästöjä vähennysvaikutukset, kustannusvaikutukset mukaan lukien valtiontaloudelliset ja kansantaloudelliset vaikutukset, ml. vaikutukset kilpailukykyyn, terveys-, ympäristö-, työllisyys-, koulutus- ja sosiaaliset vaikutukset, alueelliset vaikutukset, vaikutukset energijärjestelmään ja energiaturvallisuuteen sekä tarvittavat investointitarpeet. Lisäksi tulee arvioida uusien politiikkatoimien vaikutuksia eri sektoreille.

Kysymyksenasettelua tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena, jossa yhdistetään sektori-kohtaiset mallinnukset, tulokset ja vaikutukset. Kyseessä on monialainen kokonaisuus, joka koostuu useasta alaselvityksestä. Tekijältä tai tekijäkonsortiolta edellytetään energian tuotannon ja käytön sekä kasvihuonekaasupäästöjen tuntemusta mm. teollisuuden, liikenteen, rakentamisen, rakennusten, maatalouden sekä jätteiden käsittelyn aloilta. Tekijöillä tulee olla riittävät valmiudet suorittaa koko Suomea kattavat kasvihuonekaasupäästökehityksen ja energiankäytön mallinnukset ja laskelmat sekä vaikutusarviot.

Hankkeen aikatauluun vaikuttaa KAISU:n ja ilmasto- ja energiastrategian laadinnan aikataulut, joita ei vielä ole vahvistettu.

Tutkimuskysymykset:

Kasvihuonekaasupäästöjen ja energiataseiden kehityskulut

- Minkälaiset ovat kasvihuonekaasupäästö- ja energiaskenaariot nykytoimin (perusskenaario) ja lisätoimin (politiikkaskenaario) vuoteen 2040 asti? Miten päästöt jakaantuvat päästökauppaan kuuluviin ja päästökaupan ulkopuolisiin päästöihin? Erittely sektoreittain/toimialoittain ja kasvihuonekaasupäästöt kaasuttain.

Uudet politiikkatoimet, toimikohtaiset arvioinnit

- Mitkä ovat eri sektoreille suunniteltujen uusien politiikkatoimien suorat ja epäsuorat kustannukset valtiolle, kunnille ja /tai yksittäisille toimijoille (kuten kuluttajat, yritykset, viljelijät jne.)?
- Onko ehdotetuilla politiikkatoimilla vaikutuksia muihin nykyisiin tai uusiin politiikkatoimiin heikentäen tai vahvistaen näiden tehoa? Vaikuttavatko politiikkatoimet päästöihin myös muilla toimialoilla tai sektoreilla (lisäävästi tai vähentävästi) kuin mihin ne on ensisijaisesti tarkoitettu?

Toimialojen tiekartat

- Mitä tiekartoissa esitettyjen päästövähennysten toteuttaminen kokonaisuutena edellyttäisi tiekarttojen perusteella arvioituna (investointitarve, tki-tukien tarve, osaamis- ja koulutustarpeet jne)?
- Mitkä ovat tiekarttojen perusteella kiireellisimmät politiikkatoimet, mitkä vaikuttavimmat ja kustannustehokkaimmat politiikkatoimet?
- Minkälainen on teollisuuden päästö- ja energiatasekehitys ilman uusia politiikkatoimia, entä uusien politiikkatoimien kanssa?

Politiikkatoimikokonaisuuksien vaikutusarviot

- Mitkä ovat ilmasto- ja energiastrategiaan sisällytettävien uusien politiikkatoimien yhteisvaikutukset perusskenaarioon verrattuna (päästö-, kustannus-, terveys-, ympäristö-, työllisyys-, kilpailukyky-, koulutus- ja sosiaaliset vaikutukset, alueelliset vaikutukset sekä hiilivuotovaikutus)? Mitkä ovat toimien vaikutukset energiasjärjestelmään ja energiaturvallisuuteen?
- Mitkä ovat KAISU:un sisällytettävien päästökaupan ulkopuolisten uusien politiikkatoimien yhteisvaikutukset perusskenaarioon verrattuna (päästö-, kustannus-, terveys-, ympäristö-, työllisyys-, kilpailukyky-, koulutus- ja sosiaaliset vaikutukset, alueelliset vaikutukset sekä hiilivuotovaikutus)?
- Mitä suuruusluokkaa ovat Suomen energia- ja ilmastopolitiikan edellyttämät investointitarpeet pitkällä aikavälillä?

Tutkimuksen, innovoinnin ja kilpailukyvyn ulottuvuus

- Mitkä ovat tutkimuksen ja innovoinnin rahoitustarpeet vuoteen 2030 asti?
- Mitkä politiikkatoimet voisivat luoda liiketoimintamahdollisuuksia ja kilpailuetua kansainvälisillä markkinoilla?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvitystä ja sen väli- ja lopputuloksia käytetään hallitusohjelmassa mainittujen keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja kansallisen ilmasto- ja energiastrategian valmistelussa.

Tuloksia hyödynnetään myös EU:lle toimitettavan kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) päivityksessä ja hallintomalliasetuksen mukaisessa raportoinnissa.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti VN-TEAS-sarjassa, jossa ruotsin- ja englanninkieliset tiivistelmät.

Powerpoint-esitys hankkeen keskeisistä tuloksista.

Raportin ja ppt-esityksen kuvien tiedot ja muut keskeiset tulokset taulukkomuodossa (excel).

2.4 Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen mahdollisuudet ja esteet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 05/2020 – 03/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomi pyrkii maailman ensimmäiseksi fossiilivapaaksi yhteiskunnaksi. Hallituksen tavoitteena on puolittaa liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä. Liikenteen päästöjen vähentämiseksi tehdään toimia, jotka vähentävät liikennesuoritteita ja edesauttavat siirtymää kokonaisuutena kestävämpään tapaan liikkua ja vapautua fossiilisista polttoaineista. Tavoitteiden saavuttamiseksi joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn yhteenlaskettua osuutta henkilöliikenteen matkasuoritteesta on kasvatettava selvästi. Tämä tavoite on kirjattu myös pääministeri Marinin hallitusohjelmaan.

Väestön riittämätön fyysinen aktiivisuus on suuri yhteiskunnallinen haaste. Lapsista ja nuorista vain noin kolmannes, aikuisväestöstä viidennes ja ikäihmisistä muutama prosentti liikkuu terveytensä kannalta riittävästi. Väestön liikunnan harrastaminen on lisääntynyt, mutta samaan aikaan fyysinen aktiivisuus on kokonaisuudessaan laskenut. Väestön liian vähäisen fyysisen aktiivisuuden ja liikunnan yhteiskunnalliset kustannukset ovat vuositasolla arviolta yli kolme miljardia euroa. Pääministeri Marinin hallituksen tavoitteena on parantaa ulkoilun ja arkiliikkumisen edellytyksiä sekä nostaa liikunnallista kokonaisaktiivisuutta kaikissa ryhmissä. Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden edistäminen on yksi kustannustehokkain keino lisätä väestön liikunta-aktiivisuutta kaupunkiseuduilla.

Keinoja kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi on tunnustettu vuonna 2018 valmistuneessa kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmassa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2018). Edistämishjelmalla halutaan parantaa kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä suomalaisissa kunnissa sekä tukea liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja kansanterveyden parantamista Suomessa. Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmassa kävelyn ja pyöräilyn vuoden 2030 tavoitteeksi on asetettu 30 prosentin matkamäärien kasvu. Se tarkoittaa noin 450 miljoonaa uutta kävely- ja pyöräilymatkaa vuoteen 2030 mennessä ja 35-38 prosentin kulkutapaosuutta kävelylle ja pyöräilylle nykyisen 30 prosentin sijaan.

Kunnat ja kaupungit ovat keskeisessä asemassa liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä. Kunnilla ja kaupungeilla on myös tärkeä rooli kävelyn ja pyöräilyn edistämässä. Kunnat ja kaupungit voivat edistää asiaa esimerkiksi kaavoituksella, liikennejärjestelmäsuunnittelulla ja erilaisin kokeiluilla. Myös työnantajilla, kouluilla ja päiväkodeilla on käytettävissä monia eri keinoja kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi.

Kävelyn ja pyöräilyn matkamäärän huomattava kasvattaminen vuoteen 2030 mennessä tarkoittaa uuden ajattelutavan omaksumista ja lukuisten toimenpiteiden toteuttamista kunnissa ja kaupungeissa eri suunnittelutasoilla. Suunnitelmien edistämässä ja toimenpiteiden toteuttamisessa on kuitenkin haasteita prosessien eri vaiheissa. Sekä mahdollisuuksien että haasteiden tunnistaminen on ensisijaisen tärkeää tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikuttavimpien toimien toteuttamiseksi ja monistamiseksi muihin kuntiin sekä resurssien tehokkaan käytön varmistamiseksi.

Kuntien ja kaupunkien lisäksi kävelyn ja pyöräilyn edistäminen edellyttää myös yhtenäisiä toimenpiteitä valtionhallinnon tasolla niin eri ministeriöissä kuin aluehallinnossa. Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen on valtionhallinnossa liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla, mutta niitä edistetään myös mm. ympäristöministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen – kuten ylipäänsä erilaisen ulkoilun edistämisen – hallinto on kuitenkin ministeriötasolla kevyt ja hajautunut. Sirpaloituminen on johdattanut ministeriöt tekemään yhteistyötä, mutta poikkihallinnollisuuden lisäämiselle ja koordinaatiolle on edelleen suuri tarve. Sama poikkihallinnollisuuden haaste on nähtävissä myös kuntatasolla.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää mitkä ovat kuntien ja kaupunkien sekä valtionhallinnon mahdollisuudet edistää kävelyä ja pyöräilyä. Tutkimuksessa pureudutaan kuntien ja kaupunkien sekä valtionhallinnon toimintatapoihin ja käytäntöihin kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi. Esiin voi nousta hyviä käytäntöjä esimerkiksi rahoitusmallien, seutuyhteistyön, sopimusyhteistyön, poikkihallinnollisuuden ja muihin toimintakulttuureihin liittyvien kysymysten osalta sekä julkisen ja yksityisen sektorin sekä tutkijoiden yhteistyön osalta. Samalla tuodaan esiin pullokauloja ja haasteita toimenpiteiden edistämisen osalta. Tarkoituksena on tunnistaa tyypillisimpiä esteitä kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi ja tuoda esiin keinoja, joilla näitä esteitä eri kunnissa ja valtionhallinnossa on ratkottu. Lisäksi tutkimuksessa kartoitetaan keinoja, jotka ovat osoittautuneet tehokkaimmiksi kävelyn ja pyöräilyn matkamäärän kasvattamisen ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen näkökulmasta. Samat toimet, jotka vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä, vähentävät pienhiukkasten päästöjä ja parantavat hengitysilman laatua. Toimenpiteiden osalta kiinnostaa, mitkä ovat olleet keskeiset vaikuttavat taustatekijät toimenpiteiden toteutumisen osalta.

Viime vuosina on tehty muutamia tätä tutkimusta tukevia selvityksiä Suomessa. Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa 2018 oli toista kertaa kyselytutkimuksena toteutettu selvitys, jonka toteuttamisesta vastasi Kunnossa kaiken ikää -ohjelma (Turunen 2018). Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa pyöräilyn olosuhteiden nykytilaa ja tarkastella muutoksia vuoden 2010 tilanteeseen. Selvitys tuotti tietoa pyöräilyn kehittämisestä, pyöräilyn resursseista, pyöräpysäköinnistä, kaupunkipyöräjärjestelmistä, pyöräilyn seurannasta, palautteen keruusta ja kyselyiden toteuttamisesta, pyöräilyn sujuvuudesta, talviolosuhteista, pyöräväylien pituuksista ja tyypeistä, pyöräilyyn käytetyistä määrärahoista sekä monista muista kuntien pyöräilyn olosuhteita kuvaavista osa-alueista.

Pyöräilyn olosuhteita kartoitettiin myös vuonna 2019 valmistuneessa pro gradu -tutkielmassa Fyysiset pyöräilyn olosuhteet ja pyöräilyn edistäminen Suomen kunnissa (Turunen 2019). Gradun tarkoituksena oli selvittää millaiset pyöräilyn fyysiset olosuhteet ovat eri kokoisissa Suomen kunnissa ja ovatko kuntien pyöräilyn kehittämispyrkimykset yhteydessä näihin olosuhteisiin.

Valtionhallinnon osalta mm. Liikuntatieteellinen Seura on tehnyt Ulkoilu ja luontoliikunta – monen ministeriön tontilla -selvityksen, joka kuvaa ulkoilun ja luontoliikunnan asemaa valtion keskushallinnossa sekä aluehallinnossa ja kunnissa (Kokkonen 2019). Selvitys tuotti tietoa liikkumismahdollisuuksien (kuten kävelyn ja pyöräilyn) edistämiseksi ja haasteista niin valtionhallinnossa kuin kunnissa.

Tässä tutkimuksessa tavoitteena on selvittää kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden taustalla olevia tekijöitä sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämisen mahdollisuuksia ja haasteita kunnissa, valtionhallinnossa, kouluissa ja työpaikoilla. Mahdollisuudet ja haasteet tulisi tässä selvityksessä käsittää laajasti. Toimenpiteiden lisäksi se käsittää esimerkiksi kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa mm. rahoitukseen, hankkeiden toteuttamiseen ja yhteistyön järjestämiseen.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat kuntien ja kaupunkien sekä valtionhallinnon mahdollisuudet edistää kävelyä ja pyöräilyä tällä hetkellä Suomessa? Mitkä ovat suurimmat haasteet kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi tällä hetkellä?
- Mitkä ovat työnantajien ja koulujen suurimmat mahdollisuudet ja haasteet kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi tällä hetkellä?
- Millaiset toimintatavat ovat osoittautuneet parhaiksi käytännöiksi kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi (esim. sopimukset, seutuyhteistyö, rahoitusmallit, toimintakulttuurit, julkisen ja yksityisen sektorin sekä tutkimuspuolen yhteistyö)? Millaisia haasteita on noussut esiin toimintatavoissa? Miten näitä haasteita on ratkottu?
- Mitkä toimenpiteet ovat osoittautuneet vaikuttavimmiksi kävelyn ja pyöräilyn matkamäärän kasvattamisen ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen sekä väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämisen näkökulmasta?
- Mitkä asiat ovat edesauttaneet toimenpiteiden onnistumista?

Viitteet:

Kokkonen, Jouko (toim.) (2019) [Ulkoilu ja luontoliikunta – monen ministeriön tontilla](#). Liikuntatieteellisen Seura tutkimuksia ja selvityksiä nro 15. Liikuntatieteellinen Seura ry, Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2018) [Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma](#). Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 5/2018.

Turunen, Marianne (toim.) (2018) [Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa 2018](#). Liikunnan ja kansanterveyden julkaisu 349. Liikunnan ja kansanterveyden edistämisyhtiö LIKES, Jyväskylä 2019.

Turunen, Marianne (2019) [Fyysiset pyöräilyn olosuhteet ja pyöräilyn edistäminen Suomen kunnissa](#). Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää mm. seuraavissa yhteyksissä: liikenteen kasvihuonekaasupäästövähennystavoitteiden saavuttamisessa, fyysisen aktiivisuuden ja liikunnan poikkiallisessa edistämistyössä, liikennejärjestelmä- ja yhdyskuntasuunnittelun kehittämisessä, kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman toimeenpanossa sekä kaupunkiseutujen MAL-sopimusten valmistelussa.

Raportointi:

Tutkimuksesta tehdään tiivis raportti ja työn esittelykalvosarja.
Raporttiin tiivistelmäsiivu myös englannin- ja ruotsinkielellä.

2.5 Yritysten hankkimien ajoneuvojen rooli liikenteen ilmastopolitiikassa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 05/2020–01/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

EU-lainsäädännön mukaan Suomen tulee vähentää kasvihuonekaasupäästöjään taakanjakosektorilla 39 prosentilla vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoon verrattuna (ns. taakanjakopäätös). Kansallisella tasolla Suomi on sitoutunut vähentämään liikenteen päästöjä 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää toimenpiteitä sekä polttoaineiden että liikenteen energiatehokkuuden osalta.

Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman mukaan Suomessa tulisi olla vähintään 250 000 sähkökäyttöistä ja 50 000 kaasukäyttöistä autoa vuonna 2030. Jos liikenteen päästöt tulee pitemmällä aikavälillä, esimerkiksi vuoteen 2045 mennessä, pudottaa nollaan, tarvitaan vielä suurempi määrä sähkö- ja kaasuautoja jo vuonna 2030, sillä autokanta uusiutuu Suomessa vain hitaasti, ja monet autot pysyvät liikenteessä jopa 15-20 vuotta.

Sähkö- ja kaasuautojen yleistymistä edistetään Suomessa jo monin keinoin. Suomessa on käytössä muun muassa CO₂-porrastettu auto- ja ajoneuvovero, täyssähköautojen hankintatuki sekä erilaisia lataus- ja tankkausinfran rakentamisen tukia. Ohjauskeinojen keskiössä ovat olleet erityisesti henkilöautot ja yksityisten kuluttajien tekemät autohankinnat. Työsuhdeautot ja erilaiset yritysten omaan (kaupalliseen) käyttöönsä hankkimat ajoneuvot kuten taksit, bussit, kuorma-autot tai linja-autot sekä työkoneet ovat jääneet tähän saakka huomattavasti vähemmälle huomiolle. Joiltain osin yritykset on nimenomaan rajattu käyttöön otetuista ohjauskeinoista pois (esimerkiksi sähköautojen hankintatukea voivat hakea vain yksityishenkilöt). Yritykset hankkivat kuitenkin käyttöönsä joka vuosi huomattavan määrän ajoneuvoja ja työkoneita, ja sähkön ja kaasun käytön edistäminen juuri yritysten hankkimassa kalustossa olisi erityisen kannattavaa siksi, että näitä autoja ja koneita käytetään usein huomattavasti enemmän kuin yksityisomisteisia autoja.

Tämän hankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, mitkä ovat yritysten hankkimien ajoneuvojen ja työkoneiden rooli ja mahdollisuudet taakanjakosektorin ilmastopolitiikassa. Hankkeessa tulee analysoida käytössä olevia ohjauskeinoja sekä antaa suosituksia siitä, mitä uusia ohjauskeinoja tulisi ottaa käyttöön, jotta suomalaisten yritysten hankkimat autot ja työkoneet saataisiin nykyistä nopeammassa tahdissa kulkemaan vaihtoehtoisilla käyttövoimilla. Hankkeessa voidaan hyödyntää tausta-aineistoina muun muassa seuraavassa kuvattavia, jo valmistuneita tutkimuksia ja selvityksiä.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien työsuhdeautotutkimuksessa (Vehmas ja Pesonen 2018) selvitettiin hyviä työsuhdeautoilun käytäntöjä ja ohjaustekijöitä, jotka ohjaavat ja sitouttavat työntekijöitä ympäristöystävällisempään ja vaihtoehtoisia käyttövoimia suosivaan työsuhdeautoiluun. Tutkimus ei ottanut kantaa siihen, miten valtio voisi ohjata yritysten autovalintoja tai kannustaa työntekijöitä valitsemaan itselleen vaihtoehtoista käyttövoimaa hyödyntävän auton.

Sähkö- ja kaasuautojen kustannustehokkaat edistämiskeinot –hankkeessa (Pihlatie ym. 2019) tehtiin raskaan kaluston osalta lyhyt katsaus nyt ja tulevaisuudessa saatavilla oleviin sähkö- ja kaasubussi-/kuorma-automalleihin Euroopan markkinoilla. Hankkeessa ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, miten valtio voisi vaikuttaa yritysten valintoihin raskaiden ajoneuvojen, työkoneiden tai taksien hankinnoissa.

Valtion mahdollisuuksia vaikuttaa työkoneiden CO₂ päästöihin on tutkittu vuonna 2016 julkaistussa VTT:n raportissa (Nylund ym. 2016). Raportissa koneiden energiatehokkuuden parantamisella ja vaihtoehtoisten käyttövoimien käyttöönottamisella tunnistettiin olevan suurin potentiaali vähentää työkoneiden hiilidioksidipäästöjä kansallisella tasolla. Raportissa ei kuitenkaan tutkittu tarkemmin keinoja, joilla vaihtoehtoisia käyttövoimia työkonekannassa voitaisiin kustannustehokkaimmin edistää.

Parhaillaan on käynnissä myös Rambollin selvitys puhtaan kaluston direktiivin kustannustehokkaasta kansallisesta täytäntöönpanosta. Tässä selvityksessä pyritään tunnistamaan eri alueiden joukkoliikennejärjestelmän ja henkilöliikennekuljetusten keskeisiä ominaisuuksia (tarjonta ja käyttäjämäärät, palvelualueen laajuus, operaattoreiden nykyinen kalusto ja investointimahdollisuudet) EU:n ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi. Hanke valmistunee vuoden vaihteessa ja se voi tarjota lähtötietoja myös nyt käsillä olevaan hankkeeseen.

Tutkimuskysymykset:

- Kuinka suuri osa suomalaisista ajoneuvoista (henkilöautot, pakettiautot, linja-autot, kuorma-autot) ja työkoneista tulee käyttöön yritysten hankkimina ja mikä on niiden osuus koko liikenteen suoritteesta ja kasvihuonekaasupäästöistä?
- Millaisia ajoneuvoja ja työkoneita yritysten käytössä on, mitä käyttövoimia ne käyttävät ja millainen on niiden päästötaso? Missä työkonealuokissa on suurin potentiaali vähentää päästöjä vaihtoehtoisia käyttövoimia edistämällä?
- Miten yritysten hankkimien ajoneuvojen ja työkoneiden kanta on vuosien varrella kehittynyt? Millaista kehitys on ollut suhteessa yksityisten henkilöiden tekemiin ajoneuvohankintoihin? Millaisia politiikkoja ja päätöksentekomekanismeja yritysten ajoneuvo- ja työkonehankintoihin liittyy?
- Millaisia esteitä yrityksillä ja muilla kaupallisilla toimijoilla on ollut tai on uusiin käyttövoimavaihtoehtoihin siirtymisessä?
- Millaisia keinoja valtiolla on vaikuttaa yritysten ajoneuvojen ja työkoneiden hankintapolitiikkoihin, päätöksentekomekanismeihin ja valintoihin, ja siten niiden kantaan ylipäätään (mm. rajoitukset/määräykset, verot, tukiaiset)?
 - o Millaisia ovat olemassa olevat ohjauskeinot ja mikä on niiden arvioitu vaikuttavuus?
 - o Millaisia ohjauskeinoja muualla maailmassa on otettu käyttöön ja mikä on niiden arvioitu vaikuttavuus?
 - o Millä eri tyyppisillä keinoilla voidaan vaikuttaa yritysten ajoneuvo ja työkonekannan uudistumiseen kustannustehokkaimmin? Hankkeessa tuotetaan arvio tunnistettujen keinojen kansantaloudellisista vaikutuksista.
- Mitä uusia ohjauskeinoja Suomessa mahdollisesti kannattaisi ottaa käyttöön yritysten autokannan uudistamiseksi?
- Mitä vaikutuksia yritysten autokannan uudistamisella olisi käytettyjen autojen markkinoihin ja Suomen tavoitteisiin sähkö- ja kaasuautoja koskien?

Tarjoajat voivat esittää tutkimussuunnitelmassaan myös näille kysymyksille vaihtoehtoisia tai täydentäviä kysymyksiä tai näkökulmia.

Viitteet:

Nylund, Nils-Olof, Petri Söderena ja Pekka Rahkola (2016) [Työkoneiden CO2 päästöt ja niihin vaikuttaminen](#). VTT, Raportti, VTT-R-04745-16.

Pihlatie, Mikko, Marko Paakkinen, Juhani Laurikko, Mikko Laurikkala, Peter Ylén, Vesa Peltola, Petri Pyly (2019) [Sähkö- ja kaasuautojen kustannustehokkaat edistämiskeinot – GASELLI loppuraportti](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2019.

Vehmas Anne ja Venla Pesonen (2018) [Työsuhdeautotutkimus 2018 - Yritysten autopoliitikka ympäristönäkökulmasta](#). Trafim tutkimuksia 14/2018.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitusohjelman mukaan Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Liikenteen päästövähennystavoitteiden tulee vastata tähän tavoitteeseen. Suomi vähintään puolittaa kotimaan liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Tämä on askel kohti hiiletöntä liikennettä.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan tällä hallituskaudella luodaan tiekartta fossiilittomaan liikenteeseen. LVM on asettanut työryhmän valmistelemaan tiekarttaa. Tiekartta valmistuu syksyllä 2020. Tämän hankkeen tuloksia on mahdollista ainakin osin hyödyntää tiekartan valmistelussa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on linjattu myös, että tällä hallituskaudella toteutetaan liikenteen vero- ja maksu-uudistus liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Liikenteen verotuksen uudistamista selvitetään valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä, jonka toimikausi on 1.9.2019-1.3.2021. Tämän hankkeen tuloksia on mahdollista hyödyntää myös tämän työryhmän työssä.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (Kaisu) ja kansallinen energia- ja ilmastostrategia päivitetään myöhemmin tällä hallituskaudella. Tämän hankkeen tuloksia on mahdollista hyödyntää myös näissä töissä.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti

2.6 Liikkumisen kestävien palvelumarkkinoiden ohjauskeinot

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020–6/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Liikenteen uusia palveluja, kuten erilaisia liikkumispalveluja yhdisteleviä MaaS-palveluja sekä alustatalouteen pohjautuvia kyydinjakopalveluja, on syntynyt viime vuosina runsaasti eri puolille maailmaa. Liikenteen uusien palvelujen on useissa yhteyksissä arvioitu edistävän muun muassa taloudellista tehokkuutta ajoneuvojen omistamisessa ja käytössä sekä liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamista, mutta myös kriittisempiä arvioita uusien palvelujen hyödyntämisen mahdollisuuksista ja vaikutuksista on esitetty.

Erityisesti liikenteeseen kohdistuvat kunnianhimoiset päästövähennystavoitteet, mutta myös liikenteeseen liittyvät muut yhteiskunnalliset tavoitteet edellyttävät, että julkinen sektori kykenee ohjaamaan liikennejärjestelmää ja liikkumispalvelujen kehitystä sellaiseen suuntaan, että ne ovat ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäviä. Tätä varten tarvitaan tietoa siitä, minkälaisia uusien liikkumispalvelujen vaikutukset ovat, mikä merkitys niillä on yhteiskunnalle, ja millaisia niiden pitäisi olla, jotta ne tukevat yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista. Vasta sen jälkeen ohjauskeinoja voidaan suunnitella ja asettaa oikein.

Uusilla liikenteen palveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia sellaisia palveluja, jotka perustuvat kiinteästi digitalisaation mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. Esimerkkejä tästä ovat muun muassa digitaaliset alustat, jotka ovat mahdollistaneet kyydin jakamisen ja tilaamisen alustan kautta (esim. Uber ja Lyft) sekä erilaisia liikennepalveluja matkaketjuiksi ja liikkumispaketeiksi yhdistelevät digitaaliset palvelut (esim. Whim). Tarkastelun ei ole tarpeen rajautua tietynlaisiin palvelu- tai liiketoimintamalleihin, vaan tarkastelussa tulisi olla sellaiset liikkumispalvelut, jotka yleinen digitalisaatio ja älypuhelimien yleistymisen on tehnyt mahdolliseksi ja joissa digitaalinen ulottuvuus on olennainen osa palvelun tuottamista ja kuluttajille tarjottavaa palvelua. Selvityksessä tulisi keskittyä ihmisten liikkumiseen. Uusia tavarankuljetuspalveluja ja digitalisaation vaikutusta niihin ei ole tarpeen tarkastella, vaikka niillä saattaisikin olla merkitystä ihmisten liikkumistarpeen näkökulmasta (esim. ruokalahettipalvelut).

Uusia liikenteen palveluja ja niiden vaikutuksista on olemassa jo jonkin verran kansainvälistä tutkimusta. Esimerkiksi digitaalisten kyydinjakopalvelujen vaikutuksia on tarkasteltu empiirisesti muun muassa kuluttajaylijäämän (Cohen ym. 2019), liikenneturvallisuuden (Barrios, Hochberg & Yi 2018 ja Brazil & Kirk 2018) ja joukkoliikenteen käytön muutosten (Hall, Palsson & Price 2017 ja Graehler, Mucci & Erhardt 2018) sekä liikenteen ruuhkautumisen (SFCTA 2018) näkökulmasta. Liikkumispalveluja yhdistelevien ja paketoivien palvelujen vaikutuksia on tähän mennessä tutkittu varsin vähän. Tähän mennessä tarkastelussa on ollut lähinnä nykyisten käyttäjien liikkumistottumukset (ks. esim. Ramboll 2019), eikä akateemista tutkimusta vaikutuksista ole vielä juurikaan tehty. Digitaalisten palvelujen vaikutuksista on tehty myös erilaisiin oletuksiin perustuneita skenaariotarkasteluja (esim. ITF/OECD 2017).

Tähän mennessä tehty tutkimus ei anna riittävää kuvaa siitä, mihin suuntaan uudet liikemisen palvelut ovat kehittymässä ja millaisia vaikutuksia niillä tulee olemaan liikennejärjestelmässä, taloudessa ja laajemmin yhteiskunnassa. Pangbourne ym. (2019) ovat kuvanneet tarkemmin näitä puutteita. He ovat muun muassa nostaneet esiin sen, että monet tavoitteet ja odotukset, kuten liikkumisen helppous ja liikenteen vähentyminen, ovat keskenään ristiriidassa. On lisäksi mahdollista, että esimerkiksi kiinteähintaiset palvelupaketit lisäävät liikkumista ja erityisesti taksien käyttöä, eivätkä tule tavoittamaan kaikkia alueita ja ihmisryhmiä.

Olemassa olevan tutkimuksen rinnalle kaivataankin kokonaisvaltaista yhteiskunnallista tarkastelua, jossa otetaan huomioon mm. palvelujen saatavuus alueellisesta ja eri ihmisryhmien näkökulmasta sekä vaikutus liikennejärjestelmään yleisesti. Tietoa kaivataan erityisesti Suomen näkökulmasta. Selvityksessä tulisi arvioida, miten uudet digitaaliset liikkumispalvelut tulevat Suomessa kehittymään seuraavan noin kymmenen vuoden aikana, ja millaisia vaikutuksia tällä arvioidulla kehityksellä tulisi olemaan. Selvityksessä tulisi myös ottaa huomioon, miten muut yhteiskunnassa hämmöttävät muutokset, kuten liikenteen sähköistyminen, väestön ikääntyminen ja kaupungistuminen, tulevat vaikuttamaan liikenteen uusiin palveluihin.

Uusien liikkumispalvelujen kehityksen arvioinnissa tulisi hyödyntää tietoa alan kehityksestä muissa maissa, nykyisin käytössä olevista ja kehitteillä olevista liiketoimintamalleista ja palvelujen kysyntäpotentiaalista. Kysyntäpotentiaalia voitaisiin arvioida jo tehdyn tutkimuksen (esim. Vij ym. 2018, Ho ym. 2018, Ramboll 2019, Matyas 2019 ja Young & Farber 2019) ja saatavilla olevan aineiston pohjalta (esim. Traficomien henkilöliikennetutkimus). Selvityksessä olisi arvioitava erityisesti sitä, millaiseksi palvelujen kysyntä ja tarjonta eri osissa Suomea muodostuu ja miten eri ihmisryhmät pystyvät hyödyntämään tarjolla olevia palveluja (esim. tulojen ja iän mukaan jaoteltuna). Lisäksi olisi esitettävä arvio siitä, miten näköpiirissä oleva kehitys tulee vaikuttamaan liikkumisen kulkutapajakaumaan ja sitä kautta liikenteen päästöihin ja ruuhkautumiseen. Tämä tarkastelu voisi tapahtua yleisen tason skenaariotarkasteluna (esim. samaan tapaan kuin selvityksessä Laine ym. 2018).

Tulosten perusteella tulisi esittää arvio siitä, ovatko uudet liikkumispalvelut tuottamassa odotettavissa olevan kehityksen perusteella niille asetettuja laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita (päästöjen merkittävä väheneminen, palvelujen parempi saatavuus koko maassa), vai onko julkisen sektorin tarpeen puuttua kehitykseen esimerkiksi sääntelyn, hinnoittelun ja verotuksen, liikennejärjestelmäsuunnittelun ja julkisten hankintojen keinoin. Tutkimuksessa olisi esitettävä suosituksia sääntelykeinoista, joilla kehitystä voidaan tarvittaessa ohjata haluttuun suuntaan.

Tutkimuskysymykset:

- Miten liikenteen uudet palvelut tulevat kehittymään Suomessa seuraavan noin kymmenen vuoden aikana (esim. erilaisten skenaarioiden kautta tarkasteltuna)?
- Millaiseksi uusien liikkumispalvelujen kysyntä ja tarjonta muodostuvat Suomessa seuraavan noin kymmenen vuoden aikana (huomioiden eri alueet ja ihmisryhmät)?
- Millaisia vaikutuksia odotettavissa olevalla kehityksellä on erityisesti palvelujen saatavuuden, liikennejärjestelmän ja ympäristön näkökulmasta?

- Millaiset uusiin liikkumispalveluihin kohdistuvat julkisen sektorin ohjauskeinot tukisivat tehokkaimmin tavoitteita ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästä liikennejärjestelmästä?

Viitteet:

Barrios, J., Hochberg, Y., & Yi, H. (2018) [The Cost of Convenience: Ridesharing and Traffic Fatalities](#). BFI Working Paper No. 2018-80.

Brazil, N. & Kirk, D. (2016) [Uber and Metropolitan Traffic Fatalities in the United States](#). American Journal of Epidemiology 184(3), s. 192–198.

Cohen, P., Hahn, R., Hall, J., Levitt, S. & Metcalfe, R. (2016) [Using Big Data to Estimate Consumer Surplus: The Case of Uber](#). NBER Working Paper No. 22627.

Graehler, M., Mucci, R. & Erhardt, G. (2018) [Understanding the Recent Transit Ridership Decline in Major US Cities: Service Cuts or Emerging Modes?](#) Transport Research Board Conference Paper.

Hall, J., Palsson, C. & Price, J. (2017) [Is Uber a substitute or complement for public transit?](#) Journal of Urban Economics 108, s. 36–50.

Ho, C., Hensher, D., Mulley, C. & Wong, Y. (2018) [Potential uptake and willingness-to-pay for Mobility as a Service \(MaaS\): A stated choice study](#). Transportation Research Part A: Policy and Practice 117, s. 302–318.

ITF/OECD (2017) [Shared Mobility Simulations for Helsinki](#).

Laine, A., Lampikoski, T., Rautiainen, T., Bröckl, M., Bang, C., Stokkendal Poulsen, N. & Kofoed-Wiuff, A. (2018) [Mobility as a Service and Greener Transportation Systems in a Nordic context](#). TemaNord 2018:558.

Matyas, M. (2019) [Survey design for exploring demand for Mobility as a Service plans](#). Transportation 46(5), s. 1525–1558.

Pangbourne, K., Mladenović, M., Stead, D. & Milakis, D. (2019) [Questioning mobility as a service: Unanticipated implications for society and governance](#). Transportation Research Part A: Policy and Practice. Saatavilla verkossa 11.10.2019.

Ramboll (2019) [Whimpect. Insights from the world's first Mobility-as-a-Service \(MaaS\) system](#). rev. 1: 2019.05.21.

SFCTA (2018) [TNCs & Congestion](#). Final Report.

Traficom (2019): [Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus](#). 30.10.2019.

Vij, A., Ryan, S., Sampson, S. & Harris, S. (2018) [Consumer preferences for Mobility-as-a-Service](#)

[\(MaaS\) in Australia](#). Australasian Transport Research Forum (ATRF).

Young, M. & Farber, S. (2019) [The who, why, and when of Uber and other ride-hailing trips: An examination of a large sample household travel survey](#). Transportation Research Part A 119, s. 383–392.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Suomi on sitoutunut vähentämään liikenteen päästöjä 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä, joten tehokkaiden toimenpiteiden kartoittaminen on ehdottoman tärkeää. Viime vuosina liikenteen lainsäädäntöä on uudistettu aktiivisesti, ja tämän lainsäädännön vaikutusten arviointi edellyttää nykyistä laajempaa tutkimustietoa. Kummatkin kokonaisuudet liittyvät useamman ministeriön toimialaan.

Hanke kytkeytyy mm. seuraaviin asiakokonaisuuksiin: valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, lainsäädännön kehittäminen (nykyisen lainsäädännön, kuten liikennepalvelulain, toimivuuden arviointi sekä muutostarpeiden kartoitus), liikenteen julkisten hankintojen kehittäminen (esim. päästövähennystavoitteisiin tähtäävän joukkoliikennetuen kohdentaminen), yhdyskuntasuunnittelun ja kaavoituksen kehittäminen (MAL-sopimukset, maankäyttö- ja rakennuslain uudistus) sekä liikennealan kansallisen kasvuohjelman toteuttaminen (TEM).

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti.

2.7 Hiili- ja ympäristöjalanjäljen sisällyttäminen hankintoihin – lainsäädäntö ja hankintojen mittaaminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €

Aikajänne: 4/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Julkisiin hankintoihin käytetään vuosittain noin 25-30 mrd euroa. Julkisilla hankinnoilla on mahdollisuus tukea vähähiilisiä ja kiertotalouden mukaisia ratkaisuja. Käyttämällä ostovoimaansa sellaisten tavaroiden, palvelujen ja urakoiden hankkimiseen, joiden ympäristövaikutukset ovat pienemmät, julkinen sektori voi edistää merkittävästi kestävyystavoitteiden saavuttamista. Julkinen sektori voi olla myös merkittävä markkinavaikuttaja uusien energia- ja resurssitehokkaiden eli cleantech-ratkaisujen hankkijana. Strategisesti suunnatuilla hankinnoilla voidaan edistää ratkaisuja, joita ensin kehitetään ja testataan kotimarkkinoilla ja jotka kiinnostavat myös muita ostajia globaalisti.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa todetaan, että ”Hankintaosaamisen tasoa ja hankintalain velvoittavuutta kestäviin hankintoihin ja laatuarviointiin nostetaan. Hankintalakia muutetaan siten, että hiili- ja ympäristöjalanjälki sisällytetään hankintakriteereihin ympäristövaikutuksiltaan merkittävässä hankinnoissa. Kasvatetaan innovatiivisten hankintojen määrää 10 prosenttiin julkisista hankinnoista vaalikauden loppuun mennessä. Seurataan tavoitteen toteutumista vuositasolla. Sovitaan valtioneuvoston yhteisistä tavoitteista ja konkreettisista linjauksista sekä lisätään ministeriöiden välistä käytännön yhteistyötä.”

Hankintalainsäädäntö (1397/2016) kannustaa ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamiseen julkisissa hankinnoissa. Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti muun muassa ympäristönäkökohdat huomioon ottaen (2§). Ekologinen kestävyys voidaan ottaa huomioon hankinnan kohteen määrittelyssä, vähimmäisvaatimuksissa, vertailuperusteissa ja sopimusehdoissa (93.2§ ja 98§). Hankintalaki antaa myös mahdollisuuden hyödyntää ympäristömerkkien kriteerejä hankinnan vaatimusten laatimisen tukena silloin, kun ympäristömerkinnän kriteerit liittyvät hankinnan kohteeseen (72§). Hankintayksikkö voi myös vaatia tarjoajilta tai ehdokailta ympäristönäkökohtiin liittyviä selvityksiä rakennusurakoissa tai palvelun suorittamisessa toteutettavista ympäristöhoitotoimenpiteistä (90 §).

Laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011) velvoittaa julkisia hankintayksiköitä huomioimaan tieliikenteen moottoriajoneuvojen energiatehokkuuden, hiilidioksidipäästöt ja säänneltyt pakokaasupäästöt ajoneuvojen ja henkilökuljetuspalveluiden hankinnoissa. Lakia ollaan lähiaikoina uudistamassa.

Energiatehokkuusdirektiivin (EED 2012/27/EU) artikla 6 velvoittaa valtion keskushallintoa hankkimaan vain energiatehokkaita tuotteita, palveluita ja rakennuksia EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

Lainsäädännön tueksi Motiva Oy on ministeriöiden toimeksiannosta tuottanut ohjeistuksia, kriteereitä sekä esimerkkejä parhaista käytännöistä julkisten hankintojen ekologisen

kestävyyden parantamiseksi. Lisäksi EU:n komissio on julkaissut kriteerit 19 tuoteryhmälle, joita hankkijat voivat hyödyntää tarjouspyyntöasiakirjoissa. Julkisten hankintojen ekologista kestävyttä edistää myös verkostomainen kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamiskeskus KEINO, joka tukee hankintayksiköitä hankintojen strategisessa johtamisessa, johtamisen työkalujen kehittämisessä ja mittaamisessa, luo hankintakentälle vaikuttavia ja vahvoja kehittäjäryhmiä, auttaa kehittämään yleistä hankintaosaamista kestäväyden ja innovatiivisuuden teemoissa sekä tuo hankintayksiköille esimerkkejä kansainvälisistä hankintakokemuksista.

Toistaiseksi ympäristönäkökohtia otetaan huomioon vaihtelevasti. Suomen ympäristökeskuksen selvityksen (Alhola & Kaljonen 2017) mukaan yli puolet tarkastelluista kunnista huomioi kestävyystavoitteet (hankittavalle tuotteelle tai palvelulle asetetut eri ympäristötavoitteet) hankintastrategiassa tai muussa hankintoja koskevassa ohjeistuksessa. Kestävyystavoitteet on asetettu kuitenkin melko yleisellä tasolla, ja vain noin neljäsosa kunnista määrittä tarkempia kestävyyskriteerejä hankinnoille. Nämä koskivat esimerkiksi parhaisiin energiatehokkuusluokkiin kuuluvien laitteiden hankintaa. Ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankinnoissa ohjeistuksella pyrittiin edistämään vähäpäästöistä kalustoa ja/tai vaihtoehtoisia käyttövoimaratkaisuja.

Hankinnoille joko hankintastrategiassa tai tarjouspyynnössä asetettujen ympäristötavoitteiden toteutumisen seuranta on tärkeää. Suomessa ei kuitenkaan seurata systemaattisesti ekologisten kriteereiden sisällyttämistä tarjouspyyntöihin tai hankintapäätöksiin. Hankintoja seurataan arviointitutkimuksilla tai kyselyinä, joissa on arvioitu tietyt kriteerit täyttävien tarjouspyyntöjen määrä tietynä ajanjaksona. Käytössä ei ole yhtenäistä mitausjärjestelmää tai hankintojen reaaliaikaista ja automaattista tunnistamista. Julkisten hankintojen onnistumista niillä tavoiteltujen hyötyjen suhteen, eli hankinnan vaikuttavuutta ei myöskään arvioida systemaattisesti.

Tutkimuskysymykset:

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille lainsäädännön kehittämistarpeista sekä mahdollisten lainmuutosten vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Tavoitteena on myös arvioida, miten jo olemassa olevia toimintamalleja ja vapaaehtoisia ohjauskeinoja voitaisiin kehittää, jotta hiili- ja ympäristöjalanjälki otetaan huomioon julkisissa hankinnoissa. Lisäksi tavoitteena on tuottaa ehdotuksia, miten hankinnoille asetettujen tavoitteiden ja kriteereiden toteutumista on kustannustehokasta seurata osana olemassa olevia järjestelmiä ja tiedontuotantoa.

Selvityksessä arvioidaan:

- Mitkä ovat ympäristövaikutuksiltaan ja määrältään merkittäviä hankintoja, mukaan lukien erityisalojen soveltamisalan perusteella tehtävät hankinnat, joihin lainsäädäntöä olisi syytä soveltaa ja miten nykyistä lainsäädäntöä tulisi kehittää, jotta hankintojen ympäristövaikutukset sekä hiili- ja ympäristöjalanjälki otetaan jatkossa paremmin huomioon?
- Miten muiden maiden lainsäädännössä edistetään ympäristövaikutusten huomioon ottamista hankinnoissa?
- Kuinka vaikuttavaa on edistää lainsäädännöllä ympäristötavoitteiden toteutumista ja mitkä ovat lainsäädännön vaikutukset ympäristöön, hankintaprosessiin, kustannuksiin ja markkinoihin?

- Miten muilla ohjauskeinoilla voidaan parantaa julkisten hankintojen vaikuttavuutta sekä ympäristövaikutusten huomioon ottamista?
- Mikä on muiden ohjauskeinojen vaikutus julkisten hankintojen hiili- ja ympäristöjalanjälkeen?
- Miten hankinnoille asetettujen tavoitteiden ja kriteereiden (ml. hiili- ja ympäristöjalanjälki) toteutumista on kustannustehokasta seurata ja mitata? Miten ympäristötavoitteiden toteutumista seurataan muissa maissa?

Tietotarpeesta järjestettiin yhteiskehittämistilaisuus 21.11.2019 (linkki [videotallenteeseen](#), ks. kohdasta 1:23:02 alkaen).

Viitteet:

Alhola K & Kaljonen M (2017). [Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämissuhteita](#). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2017.

Aiempiä VN TEAS- ja muita hankkeita aiheeseen liittyen:

Alhola, K.; Sankelo, P.; Antikainen, R.; Helonheimo, T.; Kaljonen, M.; Karjalainen, L.; Linjama, J.; Lounasheimo, J.; Peltomaa, J.; Pesu, J.; Sederholm, C.; Tainio, P. (2019): [Vähihiilisyys ja kiertotalous julkisissa hankinnoissa - Kiihdyttämö –hankkeen tulokset, opit ja kokemukset](#). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 45/2019.

Valovirta, V.; Alhola, K.; Levösluoto, J.; Nissinen, A.; Oksanen, J.; Pelkonen, A.; Turtonen, A. (2017): [Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 82 /2017.

Bergman, I-M.; Halonen, K-M.; Kestilä, I.; Lahti, E.; Ojala, E.; Pyykkönen, J.; Sammalmaa, J.; Urho, M. (2018): [Innovatiiviset menettelyt biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen hankinnoissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 62/ 2018.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvitys tukee lainsäädännön kehittämisen lisäksi strategisen kiertotalouden edistämishankkeiden laatimista ja VM:n Vaikuttavat julkiset hankinnat –toimenpideohjelman (Hankinta-Suomi) strategiatyötä.

Raportointi:

Hanke raportoidaan suomenkielisenä raporttina.

Raportissa esitetään konkreettiset lainsäädäntöehdotukset ja mahdolliset ehdotukset muiden ohjauskeinojen käytöstä, joilla voidaan edistää hiili- ja ympäristöjalanjäljen sisällyttämistä hankintoihin.

Raportissa ehdotetaan myös, miten hankinnoille asetettujen tavoitteiden (erityisesti hiilijalanjälki- ja ympäristövaikutukset) toteutumista on kustannustehokasta seurata ja mitata.

2.8 Jätteenpolton kiertotalous- ja ilmastovaikutuksiin vaikuttaminen eri ohjaukskeinoin

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 04/2020-12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Yhdyskuntajätteiden energiahyödyntäminen/poltto on vuosien 2007-2017 aikana kasvanut kolminkertaiseksi, kun samanaikaisesti jätteiden kierrätys materiaalina on lisääntynyt vain muutamia prosentteja. EU:n asettamat kierrätystavoitteet yhdyskunta- sekä pakkausjätteille tiukentuvat uusien jätedirektiivien vaatimusten mukaisesti lähivuosina. Esim. yhdyskuntajätteestä tulisi kierrättää 55% vuoteen 2025 mennessä (vuonna 2017 kierrätysaste oli 41%). Tämä tarkoittaa sitä, että kierrätyskelpoisen jätteen polttoa tulee vähentää, mikä osaltaan edistää kiertotalouteen siirtymistä. Samalla tulee kuitenkin huomioida jätteenpolton ilmastovaikutukset, joita pyritään suunnitelmallisesti vähentämään "Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma vuoteen 2030 (Kaisu)" mukaisesti, ja pyrkiä yhteensovittamaan sekä kiertotalouden että ilmastopolitiikan tavoitteet. Esimerkiksi fossiilisen muovijätteen polton vähentäminen tukee molempia tavoitteita yhtäaikaaisesti. Lisäksi kierrätyksen lisääminen edistää kiertotalouteen siirtymistä ja kiertotalous on tunnistettu yhdeksi tärkeäksi työkaluksi ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.

Erilaisilla ohjaukskeinoilla voidaan vaikuttaa jätteenpolton kiertotalous- ja ilmastovaikutuksiin. Polttoon menevään jätteeseen tai sen energiasisältöön kohdistuva verotus on yksi mahdollisista käyttöön otettavista ohjaukskeinoista, mutta veron kiertotalous- ja ilmastovaikutuksia ei ole kattavasti selvitetty. Verotuksen lisäksi on tunnistettu myös muita mahdollisesti tehokkaita ohjaukskeinoja, kuten vapaaehtoiset sopimukset. Ns. green deal on vapaaehtoinen sopimus valtion ja elinkeinoelämän välillä, jolla edistetään kestävä kehityksen tavoitteita etsimällä ratkaisuja ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja kiertotalouden edistämiseksi. Eri sektoreilla solmituista sopimuksista on saatu hyviä kokemuksia, ja green dealin käyttäminen vaihtoehtoisena ohjaukskeinona jätteenpolton verotukselle kannattaa selvittää.

Hankkeen tavoitteena on tarkastella mahdollisen jätteenpolttoveron kohdentamista ja veron toteuttamisvaihtoehtoja tavoitteena löytää niin kiertotalous- kuin ilmastovaikutusten kannalta toimiva ja verotuksellisesti toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Lisäksi tarkastellaan jätteenpolton green dealin mahdollisuutta verotukselle vaihtoehtoisena ohjaukskeinona. Tietoa tarvitaan jätteenpolton green dealin mahdollisesta sisällöstä sekä sopimuksessa vaadittavista toimenpiteistä ja niiden vaatimustasosta, jotta voidaan varmistaa sopimuksen riittävä vaikuttavuus ja samalla arvioida kattavasti eri ohjaukskeinojen vaikutuksia. Edellä mainittujen ohjaukskeinojen lisäksi on myös muita mahdollisia jätteenpolttoon kohdistettavia ohjaukskeinoja, joita hankkeessa tulee tunnistaa ja joiden kiertotalous- ja ilmastovaikutuksia tulee arvioida.

Jätteenpolton verotusta on aiemmin selvitetty mm. Kohdennetut keinot kierrätyksen kasvuun -hankkeessa vuonna 2016 (Salmenperä ym. 2016) sekä ympäristöministeriön toimeksiantona vuonna 2017 valmistuneessa selvityksessä jätteenpolton päästöjen mahdollisesta siirtämisestä päästökaupan piiriin (Pöyry Management Consulting Oy 2017). Edellä mainituissa selvityksissä pääpaino on ollut taloudellisten vaikutusten arvioinnissa,

joten tietoa jätteenpolton veron vaikutuksista kiertotalous- ja ilmastovaikutuksiin tarvitaan päätöksenteon tueksi.

Tutkimuskysymykset:

- Minkälainen jätteenpolton veron tulisi olla (kohdentuminen, verotaso), jotta se parhaiten huomioisi sekä kiertotalouden edistämistä että ilmastotavoitteet? Voidaanko näitä tavoitteita edistää yhtäaikaisesti?
- Miten jätteenpolttovero on vaikuttanut muissa maissa mm. kierrätysasteeseen ja jätteenpolton hiilidioksidipäästöihin?
- Millä muilla jätteenpoltoon kohdistuvilla ohjaukeinoilla voitaisiin yhtäaikaisesti sekä edistää kierrätystavoitteiden saavuttamista että huomioida ilmastotavoitteet?
- Voidaanko vapaaehtoisilla sopimuksilla (green dealeilla) korvata jätteenpolttovero ja jos voidaan, niin mitä sopimukselta tällöin edellytettäisiin? Voidaanko green dealin avulla edistää yhtäaikaisesti kierrätys- ja ilmastotavoitteita?
- Minkälaisia vaikutuksia jätteenpolton verottamisella ja jätteenpolton green dealilla olisi yhdyskunta- ja pakkausjätteen kierrätysasteeseen ja hiilidioksidipäästöihin?
- Mikä jätteenpoltoon kohdistuva ohjaukeino tai ohjaukeinojen yhdistelmä olisi kiertotalouden edistämisen ja ilmastovaikutusten hillitsemisen kannalta optimaalisin vaihtoehto?

Hankkeessa tulee myös huomioida jätelakityöryhmän syyskuussa 2019 julkaistun mietinnön sisältö (Työryhmän mietintö 2019) arvioitaessa jätteenpolton Green dealin mahdollista sisältöä.

Viitteet:

Pöyry Management Consulting Oy (2017) Selvitys jätteenpolton päästöjen mahdollisesta siirtämisestä päästökaupan piiriin. YM143/481/2016.

Salmenperä, Hanna, Olli Sahimaa, Petrus Kautto, Simo Vahvelainen, Margareta Wahlström, John Bachér, Helena Dahlbo, Juha Espo, Teija Haavisto, Jutta Laine-Ylijoki (2016) [Kohdennetut keinot kierrätyksen kasvuun](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2016.

Työryhmän mietintö (2019) [EU:n jätesäädöspaketin täytäntöönpano](#). Työryhmän mietintö 16.9.2019.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke liittyy [hallitusohjelman](#) kestävä verouudistus kokonaisuuteen, jonka mukaan edellytykset edistää kiertotaloutta veropoliittisin keinoin mm. jätteenpolton energia- ja hiilidioksidipäästöön perustuvalla verolla tulee selvittää kattavasti. Lisäksi hanke liittyy olennaisesti [Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan vuoteen 2030](#), joka linjaa tarvittavat keinot kasvi-huonekaasupäästöjen vähentämiseen päästökaupan ulkopuolisella sektorilla ml. jätehuolto. Hankkeella on liittymäkohtia vireillä olevaan jätelain muutostyöhön EU:n jätesäädöspaketin toimeenpanemiseksi. Hankkeessa tuotettavaa tietoa tarvitaan arvioitaessa jätteenpoltoon kohdistuvien eri ohjaukeinojen tehokkuutta kierrätys- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan väliraportti ja loppuraportti.

2.9 Kiertotalous ja tuotepolitiikan ohjauskeinot

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 4/2020– 5/2021

Taustaa:

Kiertotalous tarjoaa ratkaisuja hiilineutraalin ja luonnon monimuotoisuuden turvaavan Suomen rakentamisessa. Kiertotalouden edistämiseksi on tärkeää kannustaa muutosta kohti kestäviä tuotanto- ja kulutustapoja, jotka perustuvat tuotteiden ja materiaalien pitämiseen kierroissa mahdollisimman pitkään niiden arvoa säilyttäen ja lisäten. Resurssitehokkuus, turvalliset materiaalikierrot ja kierrätys yhdessä uusien palveluihin ja jakamistalouteen perustuvien liiketoimintamallien kanssa auttavat minimoimaan tuotteen koko elinkaaren aikaisia haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Tuotepolitiikka on tässä muutoksessa avainasemassa, sillä tuotteiden suunnitteluvaiheessa tehdään ratkaisevia valintoja tuotteen koko elinkaaren kannalta.

Tarvitsemme ohjauskeinoja, jotka kannustavat jo suunnitteluvaiheessa siihen, että:

- Tuotteet ovat kestäviä ja pitkäikäisiä sekä materiaaleiltaan turvallisia
- Tuotteet ovat huollettavia, korjattavia ja päivitettäviä
- Tuotesuunnittelu mahdollistaa ja kannustaa uudelleenkäyttöön ja jakamiseen
- Tuotesuunnittelu mahdollistaa uudelleen valmistuksen (mm. modulaarisuus)
- Tuotesuunnittelu kannustaa materiaalien tehokkaaseen ja turvalliseen kierrättämiseen (mm. materiaalien jäljitettävyyys ja haitallisten aineiden minimointi ja hallinta)
- Tuotesuunnittelu tukee uusien liiketoimintamallien kehittämistä, esim. siirtymistä tuotteista palveluihin sekä jakamistalouden muotoihin.

Hallitusohjelman yksi tavoitteista on, että vahvistetaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä. Tavoitteen saavuttamiseksi mainitaan mm. seuraavat keinot:

- Kiertotaloudesta tehdään uuden talouden perusta
- Edistetään tuotteita korvaavien palveluiden syntymistä ja vahvistetaan neitseellisiä raaka-aineita korvaavien kierrätysraaka-aineiden markkinoita.
- Edistetään hallinnon, lainsäädännön ja taloudellisten ohjauskeinojen avulla kiertotaloutta ja puretaan sen esteitä sekä Suomessa että EU:ssa.
- Suomi ajaa ekosuunnitteludirektiivin muuttamista siten, että se edistää kiertotaloutta nykyistä paremmin.

Kiertotalouden mukaista tuotesuunnittelua ja tuotteita voidaan edistää erilaisilla ohjauskeinoilla, kuten esimerkiksi ekosuunnittelulla, laajennetulla tuottajavastuulla, ympäristömerkeillä ja -jalanjäljellä, takuuajoilla, standardeilla ja korjattavuusindeksillä, vapaaehtoisilla sopimuksilla sekä vero- ja tukipolitiikalla ja julkisilla hankinnoilla. Vaikka monia näistä ohjauskeinoista on jo käytössä, tarvitsemme vaikuttavampaa ja tehokkaampaa

ohjausta vauhdittaaksemme siirtymistä kiertotalouden mukaisiin kulutus- ja tuotantotapoihin sekä uusien ohjauskeinojen avulla että kehittämällä nykyisiä ohjauskeinoja ja niiden toimeenpanoa.

Tuotteiden arvoketjut ovat hyvin kansainvälisiä ja niiden sääntely edellyttää kansainvälistä yhteistyötä etenkin EU-tasolla jo sisämarkkinoiden toimivuuden vuoksi. Kiertotaloutta tukevia tuotepolitiikan ohjauskeinoja kehitetään EU-tasolla osana tulevaa kiertotalouden toimenpidesuunnitelmaa. Seuraavissa raporteissa ja neuvoston päätelmissä vuodelta 2019 yhdeksi painopisteeksi on nostettu tuotepolitiikan ohjauskeinojen kehittäminen tukemaan kiertotalouden mukaista tuotesuunnittelua. Mahdollisina ohjauskeinoina on nostettu esille mm. ekosuunnittelun periaatteet, laajennettu tuottajavastuu ja EU:n ympäristöjalanjälki sekä erilaiset ympäristömerkit.

- Komission raportti kiertotalouden toimintasuunnitelman toimeenpanosta ([Report on the implementation of the Circular Economy Action Plan](#))
- Komission työpaperi kiertotaloutta tukevasta tuotepolitiikasta ([Sustainable Products in a Circular Economy - Towards an EU Product Policy Framework contributing to the Circular Economy](#))
- Neuvoston päätelmät kiertotaloudesta ([More circularity - Transition to a sustainable society - Council conclusions](#))

Ekosuunnitteludirektiivi määrittelee energiaa käyttävien tuotteiden suunnittelun ja tuotekehityksen ekologiset vaatimukset. Tavoitteena on parantaa energiatehokkuutta integroimalla ympäristönäkökohdat ja elinkaariajattelu tuotteiden suunnitteluvaiheeseen. Kiertotalouden edistämiseksi ekosuunnittelun periaatteita olisi tarkoituksenmukaista laajentaa uusiin tuoteryhmiin ja suunnata enemmän materiaalitehokkuuteen. Kyseessä voisi mahdollisesti olla uusi ohjauskeino nykyisen ekosuunnitteludirektiivin muuttamisen sijaan.

Laajennetun tuottajavastuun kehittämisen tavoitteena olisi kannustaa nykyistä tehokkaammin jo tuotteiden suunnitteluvaiheessa kiertotalouden mukaisiin tuotteisiin. Tuottajavastuujärjestelmien on todettu lähinnä edistävän kierrätystä, sillä tuottajavastuu edellyttää tuotteiden tuottajien, kuten valmistajien ja maahantuojien järjestävän ja/tai kustantavan käytöstä poistettujen tuotteiden erilliskeräyksen ja jätehuollon. Haasteena on myös se, miten etäkaupan kautta tuleviin tuotteisiin voitaisiin kohdistaa sääntelyä niin kansainvälisesti, EU-tasolla kuin kansallisestikin.

Lyhyt kuvaus hankkeen sisällöstä:

Hankkeessa tulee arvioida ekosuunnittelun periaatteiden ja laajennetun tuottajavastuun kehittämismahdollisuuksia sekä tunnistaa muita mahdollisia tuotepolitiikan ohjauskeinoja, joilla voitaisiin saavuttaa kiertotalouden tuotepolitiikkaan liittyvät tavoitteet tarkoituksenmukaisesti, vaikuttavasti, tehokkaasti ja hyväksyttävästi. Ohjauskeinojen tulisi kohdistua ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin tuoteryhmiin, joissa olisi myös potentiaalia siirtyä kiertotalouden mukaisiin toimintamalleihin.

Ohjauskeinojen tarkastelun lisäksi hankkeessa tulisi kartoittaa empiirisesti niitä tekijöitä, jotka tällä hetkellä toimivat ajureina tai esteinä yritystasolla kiertotalouden mukaisen tuotesuunnittelun valtavirtaistumiselle. Empiiriset yritystarkastelut voisivat olla yksi mah-

dollinen tapa kartoittaa päätöksentekotilanteita käytännön tasolla. Samalla tulisi tunnistaa ratkaisuja, kuten esimerkiksi toimintakäytäntöjä, joiden avulla voitaisiin vauhdittaa kiertotalouden mukaisen tuotesuunnittelun valtavirtaistumista yritystasolla.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimus- ja selvityshankkeen tavoitteena on vastata mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja on laajentaa ekosuunnittelun periaatteita muihinkin kuin energiaa käyttäviin tuoteryhmiin ja kohdistaa muutospainetta etenkin tuotesuunnitteluvaiheeseen?
- Miten laajennettua tuottajavastuuta voidaan kehittää, jotta sillä voitaisiin nykyistä tehokkaammin kannustaa kiertotalouteen tuotesuunnitteluvaiheessa?
- Minkälaisilla kansallisilla toimilla voitaisiin vähentää etämyynnin kielteisiä vaikutuksia mm. tuottajavastuujärjestelmiin ja mitä toimia tarvittaisiin EU-tasolla?
- Minkälaisia muita mahdollisia ja vaikuttavia tuotepolitiikan ohjauskeinoja on kiertotalouden edistämiseksi?
- Miltä tuotepolitiikan ohjauskeinot ja niiden kehittäminen vaikuttavat sääntelykriteerien näkökulmasta, painottaen erityisesti vaikuttavuutta, tehokkuutta ja hyväksyttävyyttä?
- Mitkä ovat ohjauskeinojen keskeiset ympäristö- ja taloudelliset vaikutukset?
- Mitä ajureita ja esteitä on yritystasolla kiertotalouden tuotesuunnittelun valtavirtaistumiselle?
- Miten kansallisella tasolla, esimerkiksi toimintakäytäntöjä kehittämällä, voitaisiin vauhdittaa kiertotalouden mukaista tuotesuunnittelua yrityksissä?

Tietotarpeesta järjestettiin yhteiskehittämistilaisuus 21.11.2019 (linkki [videotallenteseen](#)).

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia hyödynnetään hallitusohjelman hiilineutraaliin kiertotalouteen liittyvien toimien valmistelussa ja toimeenpanossa. Lisäksi hankkeen tuloksia hyödynnetään Suomen kantojen muodostamisessa ja vaikuttamisessa EU:ssa kiertotalouteen ja tuotepolitiikkaan liittyvissä valmisteluprosesseissa ja päätöksenteossa.

Kiertotalous on hallitusohjelman yksi keskeinen läpileikkaava teema ja tärkeä ratkaisujen tarjoaja hiilineutraalin yhteiskunnan ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Hallitusohjelman kierto-talouskirjausten toimeenpano vaatii kiertotalouden ohjauskeinojen kehittämistä sekä erikseen mainitun ekosuunnitteludirektiiviä koskevan kirjauksen tarkastelua. Kiertotalouden edistäminen edellyttää tarkoituksenmukaisia ja vaikuttavia tuotepolitiikan ohjauskeinoja niin EU:n tasolla kuin myös kansallisesti. Lisäksi ohjauskeinojen vaikuttavuuden lisäämiseksi tarvitaan tietoa toiminta-käytännöistä, joiden avulla toimeenpano olisi mahdollisimman vaikuttavaa ja tehokasta. Ohjauksen suunnittelun ja toteutuksen tulee perustua tutkimukseen sekä riittävään ja poliittikkarelevanttiin tietoon eri ohjauskeinojen mahdollisuuksista, hyödyistä ja heikkouksista sekä vaikutuksista sekä toimeenpanon käytännöistä ottaen huomioon monien tuotteiden kansainväliset arvoketjut ja etäkaupan.

EU:n kiertotalouskeskusteluissa on nostettu esille kiertotaloutta tukevan tuotesuunnittelun ohjauskeinojen kehittäminen. On erittäin tärkeää, että Suomi voi osallistua aktiivisesti ja vaikuttaa siihen, että ohjauskeinoja kehitetään tarkoituksenmukaisesti ottaen huomioon hyvän sääntelyn vaatimukset niin vaikuttavuuden, tehokkuuksien, hyväksyttävyyden kuin hallinnollisen taakan osalta. On myös tärkeää tunnistaa uusien ohjauskeinojen toimeenpanoon liittyvät haasteet ja löytää niille ratkaisuehdotuksia ja toimintakäytäntöjä, jotka parantavat ohjauksen vaikuttavuutta. Ohjauskeinojen mahdolliset haasteet toimeenpanossa on hyvä tuoda keskusteluissa esille mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja perusteellisesti argumentoiden. Suomen kantojen muodostaminen ja vaikuttaminen osana EU:n päätöksentekoa kiertotalouden edistämisestä tuotepolitiikan keinoin on mahdollista vain tutkimukseen pohjautuvan argumentoinnin avulla.

Raportointi:

Hankkeesta tulee tehdä suomenkielinen loppuraportti.

2.10 Metsätalouden vaikutukset pohjaveteen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 4/2020–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääasiallisin maankäyttömuoto Suomen lähes 6000 pohjavesialueella, joilla on arvioitu muodostuvan pohjavettä noin 5,4 miljoonaa kuutiota vuorokaudessa, on metsätalous. Pohjavesialueiden metsäalasta 13 % on metsätaloustaloudessa olevia suometsiä.

Metsänhoito-ohjeistuksissa olevat suositukset metsänhoitotoimille sora- ja hiekkamailla perustuvat ennaltaehkäisy- ja varovaisuusperiaatteeseen, harvoin kattaviin selvityksiin ja tutkimuksiin. Tämän vuoksi ohjeet poikkeavat pohjavesialueilla normaalien talousmetsien ohjeistuksesta. Samoin metsäsertifiointi asettaa metsien käytölle lakitasoa tiukempia rajoitteita pohjavesialueilla. Osa metsätaloustoimenpiteistä kuten lannoitus, kemiallisten torjunta-aineiden käyttö, kannonnosto, kulutus, kunnostusojitus ja voimakas maanmuokkaus voivat olla ohjeiden perusteella kokonaan kiellettyjä. Lisäksi ohjeistuksessa on vaihtelua mm. metsänhoitosuosituksen ja metsäsertifikaattien kriteeristöjen välillä.

Ympäristönsuojelulakiin sisältyvä (527/2014) pohjavedenpilaamiskielto on tiukka ja se sisältää myös pohjaveden laadun vaarantamisen käsitteen. Tämän vuoksi tarvitaan kootua tutkimustietoa metsätalouden vaikutuksista pohjaveden laatuun ja määrään, erityisesti vesienhoidon ja merenhoidon järjestämislain (1299/2004) tarkoittamilla luokitelluilla pohjavesialueilla, eli käytännössä hiekka- ja soramaille.

Merkittävin puute tutkimustiedossa on ojien kunnostuksen sekä eri ojitusmenetelmien ja -tekniikoiden vaikutukset pohjaveden määrälliseen tilaan ja laatuun. Ojien kunnostus on merkittävin metsätaloustoimenpide, jolla katsotaan olevan vaikutusta pintavesien lisäksi myös pohjavesiin. Metsien kestävän vesitalouden hallinnan kannalta on tärkeää päivittää ohjeistusta tutkimustietoon perustuen ja tuottaa käytännön menetelmiä/työkaluja ojituksen suunnittelijoiden käyttöön. Pohjavesien laadun osalta mm. lannoitteiden käyttö ja kulutus voivat aiheuttaa tietyissä olosuhteissa riskejä.

Monien metsänhoitotoimien vaikutusta on tutkittu moreenimailla tai suometsien osalta. Näiden tutkimusten lisäksi tarvitaan puolueetonta tutkimustietoa, miten metsänhoitotoimet vaikuttavat hiekka- ja soramaiden pohjaveteen. Joitakin tutkimushankkeita on parhaillaan käynnissä, kuten Helsingin Yliopiston koordinoima Reform Water ja Oulun yliopiston vetämä WaterPeat. Tässä hankkeessa kootaan eri tutkimushankkeiden tulokset ja analysoidaan ne sekä erityisesti se, miten niiden tuloksia voidaan hyödyntää hiekka- ja soramaiden pohjavesivaikutusten arviointiin. Mikäli lisätutkimustarpeita ilmenee, arvioidaan mahdollisuus toteuttaa niitä tämän hankkeen puitteissa.

Metsänkäsittelyohjeistukset vaativat päivittämistä myös pohjavesialueiden luokitusjärjestelmän muuttumisen vuoksi. Lisäksi tulisi selkiyttää metsänhoidon pohjavesivaikutusten seurannan järjestämisen vastuukysymyksiä.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia vaikutuksia eri metsänhoitotoimilla on pohjaveden määrään ja laatuun?

Kootun tutkimus- ja seurata-aineiston perusteella arvioidaan kulotuksen (PAH-yhdisteet) ja mahdollisen lannoituksen (tuhka ja boori) vaikutukset pohjaveden laatuun hiekka- ja sora-alueilla. Lisäksi pyritään selvittämään olemassa olevan seurantatiedon perusteella vesienhallintatoimien (mm. ojitus) vaikutukset pohjaveden määrälliseen tilaan hiekka- ja sora-alueilla. Arvioidaan erityisesti lisätutkimuksen tarvetta luokiteltujen pohjavesialueiden osalta. Olemassa oleva tutkimustieto kootaan ja analysoidaan sekä tunnistetaan mahdolliset lisätutkimustarpeet.

- Millaisia metsänkäsittelytoimia voidaan tehdä pohjavesialueilla ilman haitallisia vaikutuksia pohjaveden laatuun ja määrään?

Hankkeessa tuotetaan suositukset kootun tutkimustiedon pohjalta eri metsänhoitotoimien sallittavuudesta ja rajoitteista hiekka- ja sora-alueilla, erityisesti vesienhoitolain mukaisilla vedenhankintaan tärkeillä ja soveltuvilla alueilla. Suosituksissa tulisi huomioida kaikki mahdolliset metsänhoitotoimet sekä ottaa lisäksi huomioon eri tyyppiset pohjavesimuodostumat.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Koottujen ja analysoitujen eri tutkimushankkeiden tulosten ja hankkeen tuottamien suositusten perusteella valmistellaan ohjeistusta metsätalouden vaikutusten hallinnasta yhdessä toimijoiden kanssa. Metsien kestävä vesitalouden hallinnan kannalta on tärkeää jatkaa käytännön menetelmien jalkauttamisesta ojitusten suunnittelijoiden ja metsänomistajien käyttöön. Menetelmien valinnalla on liitännäistä myös ilmastonmuutoksen hillintään liittyvään hiilensidontaan.

Raportointi:

Hankkeesta laaditaan loppuraportti, jossa tunnistetaan mahdolliset metsänhoidon ohjeistusten päivittämistarpeet sekä annetaan suositukset pohjavesien suojelun osalta.

2.11 Ilmastovaikutusten arvioinnin sisällyttäminen ympäristölupamenettelyyn

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 180 000 €

Aikajänne: 4/2020–4/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tausta

Hallitusohjelman strategisen kokonaisuuden Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi tavoitteen 3 (Hiilinieluja ja -varastoja vahvistetaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä) yhdeksi toteutuskeinoksi on kirjattu "Selvitetään mahdollisuus ottaa ilmastovaikutusten arviointi osaksi ympäristölupamenettelyä".

Suomessa ympäristöluvanvaraiset toiminnot on lueteltu ympäristönsuojelulain (527/2014) liitteessä 1 ja merkittävimmät toiminnot, eli teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) mukaiset ns. direktiivilaitokset, liitteen taulukossa 1. Suomessa on direktiivilaitoksia yhteensä noin 920 kappaletta. Direktiivilaitokset tarvitsevat toimiakseen valtion ympäristölupaviranomaisen (aluehallintovirasto) ympäristöluvan. Pienimuotoisemmalle ympäristöluvanvaraiselle toiminnalle luvan myöntää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Ympäristönsuojelulaki, jonka nojalla ympäristöluvut myönnetään, ei tällä hetkellä edellytä toiminnan ilmastovaikutusten arviointia ympäristölupamenettelyssä. Ympäristönsuojelulain 55 §:n (ja teollisuuspäästädirektiivin 9 artiklan) mukaan päästökaupassa olevan laitoksen kasvihuonekaasupäästöille ei saa antaa ympäristöluvassa päästöraja-arvoja, elleivät ne ole tarpeen merkittävän paikallisen ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Ympäristölupavelvollisten toimintojen ilmastovaikutukset voivat poiketa toisistaan merkittävästi toiminnan kokoluokan ja luonteen perusteella. Ilmastovaikutusten arviointi on monitahoinen haaste, johon vaikuttavat merkittävästi arvioinnissa tehtävät rajaukset. Keskeinen kysymys on, mitä toiminnan ilmastovaikutuksilla tarkoitetaan. Toiminta voi vaikuttaa ilmastomuutosta lisäävästi ja vaikeuttaa sen hillintää. Ilmastovaikutukset voitaisiin rajata koskemaan esimerkiksi ainoastaan toiminnan suoria kasvihuonekaasupäästöjä tai laajentaa koskemaan myös esimerkiksi raaka-aineiden tuotannon, käytetyn energian tuotannon, kuljetusten tai valmiiden tuotteiden käytön ja loppukäsittelyn aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä. Edelleen voisi olla mahdollista arvioida esimerkiksi laitoksen rakentamiseen tai raaka-aineiden hankintaan liittyviä ilmastovaikutuksia. Tarkastelussa voitaisiin ottaa huomioon myös tuotteisiin sisältyvät mahdolliset hiilivarastot sekä substituutiovaikutus, jos kyseessä on uusiutumattomien raaka-aineiden kuten fossiilisen energian käytön korvaaminen. Myös puuraaka-aineen hankinnan vaikutuksia hiilinieluihin on tarpeen tarkastella. Myös turpeen käyttöön liittyy muita ilmastovaikutuksia kuin poltosta tulevat kasvihuonekaasupäästöt. Selvitystyössä voitaisiin arvioida, mihin toimialoihin, tuotantosuuntiin tai maankäyttösektorin luokkien päästöihin ja poistumiin tarkastelu voitaisiin kohdistaa. Olisi myös syytä arvioida mikä olisi ilmastovaikutusten arvioinnin mitta-asteikko tai sovellettava metodologia kuten esimerkiksi kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien laskentatapa sekä sisällytettävät kaasut. Lisäksi ilmastovaikutuksia

voitaisiin tarkastella lyhyellä ja/tai pitkällä aikajänteellä. Edellä mainittuihin tarkasteluvaihtoehtoihin voi sisältyä suuria määriä eri tyyppisiä epävarmuuksia, eikä kaikista vaihtoehdoista välttämättä ole olemassa riittävän vahvaa ja luotettavaa tietopohjaa.

Ympäristölupamenettelyssä arvioidaan toimintaa ja sen erilaisia ympäristövaikutuksia jo nyt erittäin laaja-alaisesti. Ympäristönsuojeluasetuksessa (713/2014) on säädetty kattavat vaatimukset lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista. Direktiivilaitosten osalta lupahakemuksessa on huomioitava myös kyseisen teollisuudenalan parasta käyttökelpoista tekniikkaa kuvaavat ns. BAT-päätelmät.

Tarvekuvaus selvitystyölle

Selvitystyön tulee kattaa edellä taustaosassa kuvatut näkökulmat ympäristöluvanvaraisen toiminnan ilmastovaikutusten arvioinnissa. Lisäksi tulee laatia ehdotus tai ehdotuksia määritelmiksi ympäristölupavelvollisten laitosten ilmastovaikutuksille sekä esittää ympäristölupamenettelyyn soveltuvia menetelmiä ilmastovaikutusten arvioimiseksi. Lisäksi tulee kuvata ja arvioida lainsäädännöllisiä muutostarpeita, joita ilmastovaikutusten ottaminen osaksi ympäristölupamenettelyä edellyttäisi. Edelleen tulee arvioida sitä, millaisissa hankkeissa ilmastovaikutusten arvioinnin ottaminen osaksi ympäristölupamenettelyä olisi tarkoituksenmukaista ja toisi lisäarvoa muiden ilmastopolitiikan ohjauskeinojen lisänä.

Tehtävässä selvitystyössä on pyrittävä esittämään ratkaisuja, jotka ovat ympäristölupamenettelyssä sekä viranomaisen että toiminnanharjoittajan näkökulmasta mahdollisimman selkeitä ja helppokäyttöisiä. Tarkastelussa tulee arvioida myös ympäristölupamenettelyn laajentamisen mahdollisesti esiin tuomaa päästövähennyspotentiaalia.

Selvitystyössä on tärkeää tuoda esiin, mihin esitetyt ratkaisut ja määritelmät perustuvat. Lisäksi on tärkeää tuoda esiin esitettyihin ratkaisuihin ja analyyseihin liittyvät tarkastelukulmat, rajaukset ja merkittävimmät epävarmuudet sekä arvioida niiden vaikutusta ilmastovaikutusten arvioinnin lopputuloksiin.

Tutkimuskysymykset:

- Mikä on tarkoituksenmukainen määritelmä ympäristöluvanvaraisen toiminnan ilmastovaikutuksille?
 - o Tässä yhteydessä on analysoitava ilmastovaikutusten määrittelyssä tehtäviä tarkastelukulmia ja rajauksia, joita on käsitelty edellä kohdassa "Tausta".
 - o Tässä on kyse erityisesti siitä, tarkoitetaanko ilmastovaikutuksilla käytännössä päästö- ja nieluvaikutuksia.

- Mitkä olisivat käyttökelpoisia menetelmiä ympäristöluvanvaraisten laitosten ilmastovaikutusten arvioimiseksi ympäristölupamenettelyssä?
 - o Tässä yhteydessä voidaan myös esittää menetelmän rajaamista vain tiettyihin ympäristöluvanvaraisiin laitosryhmiin, jos se arvioidaan esimerkiksi pois suljetta-
vien laitosten pienen kokoluokan tai vähäisten ilmastovaikutusten vuoksi perusteluksi. Jos rajaamista esitetään, tulisi myös esittää siihen soveltuvia kriteerejä.
 - o On myös pyrittävä arvioimaan menetelmien käyttöön liittyviä epävarmuuksia ja niiden vaikutuksia arvioinnin lopputulokseen sekä eri menetelmien välisten tulosten vertailukelpoisuutta.
 - o Käyttövalmiiden laskentatyökalujen laatimista ei edellytetä.

- Minkälaisia lainsäädännöllisiä muutoksia ilmastovaikutusten vaikutusten arvioinnin ottaminen osaksi ympäristölupamenettelyä edellyttäisi?
 - o Tässä yhteydessä on analysoitava vähintään seuraavat vaihtoehdot: 1) lainsäädäntö edellyttäisi pelkkää ilmastovaikutusten arviointia ja 2) lainsäädäntö edellyttäisi ilmastovaikutusten arvioinnin lisäksi sitä, että arvioinnin tulokset vaikuttavat lupamääräyksiin ja luvan myöntämiseen.
- Millaisissa hankkeissa ilmastovaikutusten arvioinnin ottaminen osaksi ympäristölupamenettelyä olisi tarkoituksenmukaista ja toisi lisäarvoa muiden ilmastopolitiikan ohjauseinojen lisänä?
- Mitkä olisivat ympäristöluvan sisällön ja kohdentumisen laajentamisen vaikutukset kuten esimerkiksi siihen liittyvä päästövähennyspotentiali?
- Mitkä olisivat ympäristölupamenettelyn laajentamisen vaikutukset sen soveltamisalan alaisten laitosten ja muiden laitosten tasapuolisen kohtelun ja mahdollisten kustannusten näkökulmasta?

Tarjoajat voivat esittää tutkimussuunnitelmassaan vaihtoehtoisia tai täydentäviä kysymyksiä tai näkökulmia.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvityksessä eritellään vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa ilmastovaikutusten arvioinnin integrointi lupaprosessiin ja tarkastellaan millaisissa hankkeissa ilmastovaikutusten arviointi olisi tarkoituksenmukaista ja toisi lisäarvoa muiden ilmastopolitiikan ohjauseinojen lisänä. Selvitystyön tulosten pohjalta arvioidaan, tulisiko ilmastovaikutusten arviointi ottaa osaksi ympäristölupamenettelyä. Mahdollinen jatkotyö edellyttää erillisiä hankkeita ilmastovaikutusten laskentatyökalujen valmistelemiseksi ja tarvittavien säädösmuutosten toteuttamiseksi.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti jossa ruotsin- ja englanninkieliset tiivistelmät. Raportin lisäksi tiivis PowerPoint-muotoinen esitys, jossa esitetään hankkeen keskeiset tulokset.

Selvitystyössä ei edellytetä ilmastovaikutusten arviointiin soveltuvan käyttövalmiin laskentatyökalun laatimista.

2.12 Kuntien maapolitiikan kehittäminen – politiikan nykytila, uudet keinot, vaikuttavuus ja hyväksyttävyyys

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €

Aikajänne: 4/2020–4/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tutkimustarve. Tutkimuksessa luodaan kokonaiskuva kuntien maapolitiikan nykytilasta, vaikuttavuudesta, seurannasta ja mahdollisista uusista keinoista sekä politiikkatoimien hyväksyttävyydestä. Vaikuttavuutta on analysoitava tulevaisuuden tarpeista käsin ja ottaen huomioon kuntien erilaisuus.

Kuntien maapolitiikan nykytilaa ja vaikuttavuutta ei ole selvitetty aiemmin kokonaisuutena. Kokonaisselvitys on ajankohtainen nyt, kun maapolitiikan vahvistaminen on nostettu tavoitteeksi hallitusohjelmassa ja meneillään on maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus.

Kaupungistuminen eriyttää maan arvon kehittymistä eri puolilla Suomea. On tarpeen selvittää, millainen maapolitiikka toimii nyt ja tulevaisuudessa, eri tyyppisissä kunnissa ja erilaisissa taloudellisissa tilanteissa. Asiaa on tutkittava kuntien, kuntalaisten ja muiden keskeisten sidosryhmien näkökulmasta ja suhteessa maakuntiin ja valtioon, minkä lisäksi asiaa on tarkasteltava yhteiskunnan kokonaisyödyn näkökulmasta. Oikeudelliset reunaehdot ja tavoitteet on tunnistettava. Poliitiikan toimivuutta on tutkittava myös luottamuksen ja hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Maapolitiikan tavoitteet. Kuntien maapolitiikalla pyritään perinteisesti edistämään kunnan tavoittelemaa yhdyskuntakehitystä ja kunnan asunto- ja elinkeinopolitiikkaa. Lisäksi sillä ohjataan maan arvonnousuun kytkeytyviä tulovirtoja. Sillä voidaan pyrkiä hallitsemaan maan arvonnousua ja siihen liittyviä ilmiöitä, kuten asumisen hintaa. Maapolitiikalla on kytkös kuntien talouteen, yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sekä yritystoiminnan ja asumisen kustannuksiin kunnassa. Maapolitiikan tavoitteet kunnissa vaihtelevat ja niiden kartoittaminen on yksi tutkimuksen tehtävistä.

Tyypillisiä maapolitiikan keinoja ovat kuntien suunnitelmallinen maanhankinta ostamalla ja lunastamalla, kaavavarannot, maankäytösopimukset, kiinteistövero, tontinvuokra- ja -luovutusehdot sekä asemakaavoittamisen suuntaaminen kunnan itse omistamalle maalle. Lainsäädännön tukemina kunnat voivat myös käyttää kehittämiskorvauksia, tontinosan lunastusta, etuosto-oikeutta, kehittämisalueluennettelyitä ja yleisten alueiden toteuttamisen vastuun siirtoa. Kaavoituksella ja suunnittelutarveratkaisujen harkinnanvaralla ohjataan yhdyskuntarakenteen kehittymisen nopeutta, suuntaa ja taloutta. Monet lakisääteisistä maapolitiikan keinoista ovat ”perälautoja”, sillä sopimukset ja vapaaehtoinen maanhankinta ovat suosittuja, joustavia ja käytännössä toimivimpia tapoja toteuttaa maapolitiikkaa. Taantuvilla alueilla maapolitiikan keinot voivat olla tehottomia, jos keinon vaikuttavuus perustuu kysyntään, maan arvonnousuun ja intensiiviseen rakentamiseen. Tutkimuksen tehtävänä onkin selvittää myös, millaiset maapolitiikan keinot ovat vaikuttavimpia taantuvilla tai nolla-/ hitaan kasvun alueilla.

Menetelmälliset vaatimukset. Tutkimuksessa on hyödynnettävä monipuolisesti erilaisia tutkimusmetodeja. Kirjallisuuskatsauksen avulla avataan keskeiset käsitteet ja selvitetään, mitä aiheesta tähän asti on tutkittu ja luodaan perusteita luokitteluille, vaikuttavuusanalyysille ja seurantarapeille. Kuntien julkisista asiakirjoista ja kirjanpidosta sekä eri viranomaisten ja tahojen ylläpitämistä tietokannoista kerätään ja yhdistellään tutkimusta varten riittävästi tietoa, jotta voidaan tehdä tarvittavat faktatietojen koonnit ja data-analyysit. Tutkimuksessa on pyrittävä yhdistämään yhteiskunnan taloustieto ja alue/yhdyskuntarakennetta koskeva tieto kuntien toiminnalliseen tietoon.

Haastatteluita, kyselyitä, ja muita relevantteja tiedonkeruumenetelmiä käytetään täydentävästi tavoitteiden, eri sidosryhmien näkökulmien sekä keinojen hyväksyttävyyden ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Yhtenä tutkimuksen tavoitteena on myös analysoida, kuinka helposti ja kattavasti relevantit tiedot pystytään keräämään kunnista nykyisillä asiakirjallisilla (julkiset asiakirjat) ja kirjanpitoon perustuvilla tiedoilla ja onko tiedon keruuta, analysointia ja tulevia seurantarapeita varten kehitettävä uusia tiedon keruun, koostamisen ja esittämisen tapoja. Tässä analyysin osassa on pohdittava myös digitalisaation tuomia mahdollisuuksia, esimerkiksi sitä, miten hallitusohjelman mukainen rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta ovat hyödynnettävissä maapolitiikan seurannassa.

Tutkimuksen vaiheistus. Tutkimus voi jakautua ajallisesti esimerkiksi kolmeen vaiheeseen: 1) nykytilanteen tietojen kerääminen tietokantaan ja sanallinen kuvaus, yhteenveto ja analyysi, 2) varsinaisen vaikuttavuus- ja arviointitutkimuksen suunnittelu ja toteuttaminen, 3) suositukset tulevaisuuden politiikkatoimista sekä seuranta- ja analyysitarpeita koskevat huomiot ja suositukset.

Onnistuessaan tutkimus vahvistaa maapolitiikan tieteellistä vaikuttavuusarviointia ja kehitetään vaikuttavuuden mittaamiselle vaikuttavuuden mittaamisen menettelytavat ja mahdolliset indikaattorit. Tutkimus tuottaa politiikkasuosituksia vaikuttavuuden arvioinnin mittareista, seurannasta, aikajänteistä ja tulosten jakamisesta viestinnällisesti oikea-aikaisesti ja selkeästi relevanteille käyttäjryhmille. Se luo ymmärryksen kansallisten datatavarantojen hyödyntämisestä maapolitiikan tutkimuksessa. Lisäksi se tuottaa kattavan tilannekuvan maapolitiikan harjoittamisesta kunnissa 2000-luvun alusta tähän päivään. Se tuottaa myös ideoita uusista vaikuttavista politiikkakeinoista ja testaa ja raportoi, miten uusia ohjauskeinoja, niiden hyväksyttävyyttä ja vaikuttavuutta voidaan tutkia asiakkailla palvelumuotoilun tms. keinoin. Tutkimus luo yhteistä tietopohjaa maapolitiikkaa eri näkökulmista ja eri asiantuntijuuden tasosta tarkasteleville tahoille nyt ja tulevaisuudessa.

Vaikka pääpaino tutkimuksen tietopohjan hankkimisessa on kerätä tilastollista dataa kaikista kunnista, on myös suositeltavaa tutkia joitain vertailukelpoisia kuntia tarkemmin otantatyypillisesti, syvemmän tietopohjan hankkimiseksi.

Tutkimuksen tuloksista on tuotettava datavisualisointeja ja infograafeja, joilla esitellään keskeisiä tutkimustuloksia ja havainnollisestaan tutkimuksen tuloksia eri tyyppisille tiedon käyttäjille selkeästi ja ymmärrettävästi.

Onnistumisen edellytykset. Tutkijoilla on oltava pääsy keskeisiin tilastollisiin tietokantoihin ja kyky käyttää, yhdistää ja analysoida tietoja tutkimustehtävän mukaisesti.

Jos käyttöoikeudet eivät perustu tutkimuskonsortion kokoonpanoon, määrärahasta on varattava riittävästi rahaa tällaisten käyttöoikeuksien hankkimiseksi.

Tutkimuksen alussa on panostettava riittävästi faktatiedon hankkimiseen ja keräämiseen kunnista. Koska valmiita datavirtoja on rajoitetusti, täytyy tiedon hankintaan käsityönä varata riittävästi ja oikea-aikaisesti resursseja.

Tutkimuksen päävastuullisilla on oltava syvälinen ymmärrys kuntien maapolitiikan kokonaisuudesta ja heidän on osallistuttava tutkimukseen riittävällä panoksella alusta asti: On ohjattava faktatiedon hankkimista, luokittelujen ja analyysien tekemistä ja lisäksi on pystyttävä hyödyntämään hankittua tietoa analyysien ja politiikkasuositusten tekemiseksi.

Tutkimuskysymykset:

Alla on neljä tutkimuskysymystä, joihin tutkimukselta odotetaan vastauksia. Kunkin kysymyksen alla on apukysymyksiä, jotka tarkentavat tietotarvetta. Niistä jokaiseen ei ole tarve saada yksityiskohtaista vastausta, kunhan tutkimus käsittelee kuvattuja asioita riittävästi muulla tavoin.

1) Nykytila - Millaista maapolitiikkaa kunnat tällä hetkellä harjoittavat ja mitä maapolitiikan keinoja käytetään?

Tavoitteet ja keinot

- Mitkä ovat maapolitiikan tavoitteet kunnissa?
- Mitä maapolitiikan keinoja kunnissa käytetään ja miksi? Tulokset tulee tilastoida ja luokitella sekä valita relevantit vuodet mahdollisia trenditarkasteluja varten.
- Miten kunnat seuraavat ja kehittävät maapolitiikkaansa?
- Mitä trendejä maapolitiikan harjoittamisessa kunnissa on ja mitä politiikan vaihtoksia tehdään ja mistä syistä?
- Kuinka ennustettava on maapolitiikan toimintaympäristö?

Maapolitiikan avoimuus ja hyväksyttävyys

- Mikä on maapolitiikan avoimuusaste?
- Mikä on eri sidosryhmien luottamusaste ja kuinka hyväksyttävänä kunnan maapolitiikan tavoitteita ja keinoja pidetään?

Kunta maapolitiikan toimijana

- Mikä on kunnan rooli oman kuntansa kiinteistö- ja maanvuokramarkkinoilla?
- Mitä kuntien tilinpäätökset kertovat maapolitiikasta: Kuinka helposti maapolitiikan tulot ja menot sekä omaisuus ja sitoumukset ovat löydettävissä ja analysoitavissa kuntien tilinpäätöksistä?
- Mitkä ovat kunnan maapolitiikan taloustiedot (tulot, menot, luovutusvoitot ja – tappiot, tasearvot, maankäytösopimukset jne.)?
- Mikä on maapolitiikan tulojen ja menojen merkitys kunnan talousarviossa (yms. tiedot, joilla maapolitiikka asemoidaan osaksi kunnan taloutta)?
- Korvamerkitäänkö maapolitiikan tuloja kunnissa infrastruktuurin rakentamismenoihin, tai mitä muita laskentatapoja käytetään näiden vertaamiseksi ja tulojen kohdistamiseksi?
- Mitkä ovat arvonnousun jakamisen periaatteet eri politiikkavälineissä (mikä osuus arvonnoususta pyritään hankkimaan kunnalle ja millä periaatteilla)?

- Mitä muita keskeisiä periaatteita kunnat noudattavat maapolitiikassaan?

2) Vaikuttavuus: Kuinka vaikuttavaa kuntien harjoittama maapolitiikka on ollut tavoitteisiinsa nähden?

Tavoitteiden saavuttaminen:

- Kuinka moni kunta on onnistunut maapolitiikassaan, kuinka moni ei ole saavuttanut asettamiaan tavoitteita? Miksi?
- Miten ja millä välineillä kunnat arvioivat vaikuttavuutta?
- Miten erilaiset riskit, kuten taantumet, nousukaudet ja kaupungistumisen aiheuttamat maan arvon muutokset eri puolella Suomea otetaan huomioon vaikuttavuuden arvioinnissa?

Asiakkaiden odotukset

- Miten maapolitiikan kohteet, asiakkaat ja tärkeimmät sidosryhmät ovat kokeneet maapolitiikan keinojen käytön ja vaikuttavuuden?

3) Miten vaikuttavuustutkimusta ja vaikuttavuuden seuranta tulisi kehittää?

Vaikuttavuuden mittaamisen menettelyiden, indikaattoreiden ja kehikon luominen

- Millä indikaattoreilla maapolitiikan keinojen käyttöä ja vaikuttavuutta olisi tärkeää seurata?
- Millä tavalla kuntia on järkevä tutkia, luokitella ja ryhmitellä indikaattoreiden luomiseksi ja maapolitiikan vaikuttavuuden seuraamiseksi?
- Miten indikaattorit palvelevat kuntia ja eri sidosryhmiä, myös tutkimusta ja kehittämistä?
- Miten tietoa voidaan kerätä indikaattoreita varten mahdollisimman kustannustehokkaasti?
- Miten tieto pitäisi esittää, jotta se olisi helposti ja selkeälukuisesti ja oikein raami-tettuna tiedon hyödyntäjien käytettävissä?

Data-aineistot ja tarpeelliset tietovirrat

- Miten asuntojen hintatilastoja, kiinteistöjen kauppahintatilastoja, yhdyskuntarakennetta kuvaavia tietokantoja, tulevaa kuntien taloustietovarantoa ja muita relevantteja perusrekistereitä kannattaisi hyödyntää maapolitiikan seurannassa ja vaikuttavuuden arvioinnissa?
- Miten rekistereitä ja tiedon analysointipalveluita pitäisi kehittää, jotta keskeinen tieto on riittävän helposti saatavilla ja yhdisteltävissä sekä laadukasta (ellei se jo ole)?
- Mitä tärkeitä indikaattoritietoja ei tällä hetkellä saada vaivattomasti valtakunnallisesti (jos tutkimus tuo tällaista esille) ja miksi ei?

4) Miten kuntien maapolitiikkaa ja politiikan keinoja tulisi kehittää?

Uudet keinot ja niiden vaikutusarviointi

- Mitä uusia keinoja tai vanhojen kehittämismahdollisuuksia on, kun pyritään kohti maapolitiikan yhteiskunnallista vaikuttavuutta, hyväksyttävyyttä ja tehokkuutta tulevaisuuden toimintaympäristössä?
- Mitkä oikeudelliset reunaehdot ovat keskeisimmät tunnistettujen uusien keinojen valintaa ohjaavat tekijät? Mitkä ovat valtiosääntöoikeudelliset tavoitteet?

- Mitä vaikutuksia uudet politiikkatoimet aiheuttavat?

Kokonaisvaltaisuus ja jatkuva kehittäminen

- Mitkä ovat tutkimuksen aikana tunnistetut jännitteet tai ristiriitaiset ohjausvaikutukset muiden politiikan alojen tavoitteiden kanssa? Entä samansuuntaiset?
- Miten keskeiset asiakas- ja sidosryhmät kokevat uudet politiikkatoimet, miten ylläpidetään hyväksyttävyyttä ja luottamusta?
- Kuinka todennäköistä on, että keinot koetaan sujuviksi ja niitä käytetään, miten tätä voisi indikoida ja analysoida?
- Miten uusien keinojen käyttöä seurattaisiin (indikaattorit) ja miten niiden vaikuttavuutta arvioitaisiin kustannustehokkaasti?
- Voidaanko keinoja ja seurantaa muotoilla ja parantaa ketterästi, jos ne eivät toimi siten kuin on tavoiteltu?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvityksellä vahvistetaan ja perustetaan tietopohjaa liittyen hallitusohjelman kirjauksiin kuntien maapolitiikasta, kiinteistöverotuksesta, hallinnon jatkuvasta oppimisesta ja vuorovaikutuksesta ja pitkän aikavälin politiikasta. Selvitys tuottaa välttämätöntä faktapohjaista tutkimusta, jota tarvitaan maapolitiikan analysointiin nyt ja tulevaisuudessa.

Selvityksen tiedonkeruu (nykytila, vaikuttavuus) tuottaa tietoa kuntien resursseista ja käytännöistä. Sitä hyödynnetään mm. maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa. Tietoa käytetään hallituksen esityksen perusteluissa maapolitiikan säännösten nykytilan kuvauksessa ja vaikutusarvioinnissa. Maankäyttö- ja rakennuslakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle loppuvuodesta 2021. Tässä tutkimuksessa tuotetut keskeiset nykytilaa kuvaavat tiedot on oltava väliraportoituna viimeistään syksyllä 2020, jotta niitä voidaan hyödyntää sen valmistelussa.

Raportointi:

Väliraportti nykytilasta 10/2020 mennessä. Kirjallinen loppuraportti ja PPT-esitys. Raportissa on panostettava tulosten havainnollistamiseen (esim. tiivistelmät, infografiikka ja datavisualisoinnit).

Tutkimuskysymysten vastausten lisäksi on kuvattava tutkimusmetodien käyttö, tehdyt valinnat ja ne tutkimuksen esiin nostamat haasteet ja ideat, jotka kaipaavat jatkotutkimusta.

Hankkeen tulosten esittely 1-3 tilaisuudessa.

Tutkimuksessa kerätyt kuntien maapolitiikan nykytilasta kerätyt tietokannat ja relevantti raakadata on luovutettava tilaajan käyttöön mahdollisia tulevia kehityshankkeita varten. Tutkijoille voi jäädä myös rinnakkainen oikeus tietoon. Tietoanalyysien ja indikaattoreiden ohjelmointi tehdään avoimen lähdekoodin periaatteita noudattaen.

Mahdolliset hallituksen esityksessä hyödynnettävät tiedot (graafit, taulukot) on voitava irrottaa helposti tekstipohjasta tai ne on toimitettava erikseen muokattavissa olevassa muodossa.

3. Suomi kokoaan suurempi maailmalla

3.1 Ilmastosiirtolaisuus: kohti ilmiön parempaa ymmärtämistä ja hallintaa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €

Aikajänne: 4/2020–4/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ilmastonmuutos voi pahimmillaan viedä elämän perusedellytykset sadoilta miljoonilta ihmisiltä ja johtaa siten epävakauteen, konflikteihin ja pakolaisuuteen, mikä myös Marinin hallituksen ohjelmassa huomioidaan. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n mukaan ilmastosyiden vuoksi 25 miljoonasta miljardiin ihmistä joutuu muuttamaan vuoteen 2050 mennessä, joko vapaaehtoisesti tai pakon edessä. Ympäristösyöt vaikuttavat jo nyt siirtolaisuuteen, josta valtaosa (ympäristöön liittyvästä) muuttoliikkeestä tapahtuu valtioiden sisällä. Ilmastonmuutos voi kuitenkin johtaa myös kansainvälisen, valtioiden rajat ylittävän siirtolaisuuden huomattavaan kasvuun oli kyse sitten äkkinäisistä muutoksista (esim. luonnonkatastrofit) tai hitaammista kehityskuluista (esim. vedenpinnan nousu).

YK:n sopimus pakolaisten oikeudellisesta asemasta (1951/1967) ei edellytä valtioita myöntämään pakolaisstatusta tai toissijaista suojelua esimerkiksi ympäristökatastrofin vuoksi. YK-järjestöt eivät myöskään suosita sopimuksen avaamista suojelukriteerien laajentamiseksi. Siirtolaisuuden ja ilmastonmuutoksen yhteydet nostetaan esiin kuitenkin esimerkiksi siirtolaisuutta sekä pakolaisuutta koskevissa globaaleissa asiakirjoissa. Siirtolaisuutta koskeva asiakirja painottaa, että tarvitaan yhä enemmän yhteistä analyysiä ja tiedonvaihtoa, jotta muun muassa ilmastosyistä johtuvia muuttoliikkeitä voidaan seurata, ymmärtää ja ennustaa ja jotta niihin voidaan vastata. Pakolaisia koskevassa globaalissa asiakirjassa puolestaan todetaan, että vaikka ilmasto- ja ympäristösyöt eivät voi pakolaisoikeuden mukaan olla varsinaisia pakolaisuuden perusteita, ne kuitenkin liittyvät usein pakolaisten lähdön syihin. Lisäksi asiakirjassa todetaan, että joskus pakotettu muuttaminen (forced displacement) voi johtua ympäristösyistä. YK:n ilmastonsuojelun puitesopimuksen (UNFCCC:n) yhteydessä toimiva Task Force on Displacement on valtuutettu tekemään tietoon perustuvia suosituksia ilmastonmuutoksen haitallisiin vaikutuksiin liittyvän siirtolaisuuden ehkäisemiseksi, minimoimiseksi ja hallitsemiseksi. Norjan ja Sveitsin vuonna 2011 käynnistämä Nansen aloite on puolestaan näkyvä kansainvälinen prosessi, jossa ilmastonmuutoksen muuttoliikevaikutuksista ja niiden hallinnasta on keskusteltu ja tuotettu tietoa ja suosituksia. Euroopan unionin jäsenmailla on kuitenkin vaikeuksia päästä yksimielisyyteen muuttoliikkeeseen ja erityisesti maahanmuuttoon liittyvästä tavoitetilasta sekä toimenpiteistä, joilla siirtolaisuutta voitaisiin hallita.

Tämän hankkeen tavoitteena on sekä tuottaa uutta tietoa että vetää yhteen tutkimukseen perustuvaa, määrällistä ja laadullista tietoa nykyisestä ja tulevasta ilmastosiirtolaisuudesta, sen syistä ja vaikutuksista Euroopalle ja erityisesti Suomelle ottaen huomioon ilmastonmuutoksen eri skenaariot (IPCC). Hanke kokoa ja arvioi mahdollisia EU:lle ja Suomelle avoimia tavoitteita ja toimintavaihtoehtoja, joilla ilmastosiirtolaisuuden hallintaa (ml. ennakointi, ennaltaehkäisy ja varautuminen) voitaisiin edistää perus- ja ihmisoikeus- sekä turvallisuusnäkökulmat huomioiden. Arvioidut keinot voivat liittyä pääasiallisesti muuttoliike- ja maahanmuuttopolitiikkaan, mutta soveltuvin osin myös ihmisoikeus-

, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, rajavalvontaan, ilmastopolitiikkaan (pois lukien kuitenkin yleinen kasvihuonepäästöjen hillintä) sekä kauppa- ja kehityspolitiikkaan. Hankehakemuksessa rajauksia voi perustellusti tarkentaa.

Hankkeen tavoitteena on parantaa Suomen ja EU:n kykyä varautua ja vastata kasvavaan ilmastosiirtolaisuuteen mahdollisimman tehokkaasti.

Tutkimuskysymykset:

- Missä ilmastosiirtolaisuutta esiintyy nykyisin ja tulevaisuudessa ja minkälaisessa mitaluokassa (erilaiset aikajänteet ja ilmastoskenaariot)?
- Minkälaiset mekanismit (esimerkiksi poliittinen tilanne, yhteiskunnalliset olot, talousjärjestelmä, jne.) synnyttävät ja lisäävät ilmastosiirtolaisuutta? Miten ilmiö vaikuttaa erilaisiin yhteiskunnallisiin ryhmiin?
- Minkälaisia reittejä käytetään ja mahdollisesti tullaan käyttämään (lähtö-, kauttakulku- ja kohdealueet)?
- Millä tavoin ilmastosiirtolaisuus kohdistuu ja vaikuttaa Eurooppaan ja Suomeen?
- Minkälaisia tarpeita ja odotuksia kohdistuu EU:n ja Suomen tavoitteisiin ja toimintaan ilmastosiirtolaisuuden hallitsemiseksi, ilmastosiirtolaisten vastaanottamiseksi, avustamiseksi ja oikeuksien turvaamiseksi?
- Minkälaisia keinoja ja työkaluja EU:lla ja Suomella on käytössään ilmastosiirtolaisuuden haasteisiin vastaamiseksi? Minkälaisia keinoja näiltä puuttuu? Miten sääntelyä, instituutioita ja toimintatapoja voisi (vaihtoehtojen arviointi) ja tulisi (suositukset) kehittää?
- Voidaanko kasvavan siirtolaisuuden haasteisiin vastata esimerkiksi ennakkoinnin kansallisia työvälineitä kehittämällä ja niitä päätöksenteon tukena hyödyntämällä?

Kysymyksiin vastaaminen edellyttää monitieteistä lähestymistapaa pitäen sisällään esimerkiksi ilmastotieteen, muuttoliiketutkimuksen, politiikan tutkimuksen/Eurooppa-tutkimuksen sekä juridista asiantuntemusta.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää hallitusohjelman toimeenpanossa eri ministeriöissä ja yli hallituskausien ulottuvassa työssä ilmastomuutoksen seurausten ja erityisesti siihen liittyvien muuttoliikkeiden hallitsemiseksi. Lisäksi tuloksia voidaan käyttää EU-vaikuttamisessa ja tiedediplomatian ja maakuvatyön tukena.

Hankkeessa tulee tehdä soveltuvin osin yhteistyötä ilmastomuutoksen turvallisuusvaikutuksia selvittävän VN TEAS-hankkeen kanssa.

Raportointi:

Hankkeen loppuraportti kirjoitetaan englanniksi tai suomeksi ja siihen liitetään laaja suomenkielinen tiivistelmä. Loppuraportista toimitetaan sekä sähköinen että painettu versio. Hanketoimija vastaa loppuraportin painatuksesta koituvista kustannuksista. Tilaajan käyttöön toimitetaan visuaalisesti korkeatasoinen kalvosarja tutkimuksen pääasiallisista tuloksista (englannin ja suomenkieliset versiot).

3.2 Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikka Pohjois-Euroopassa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 4/2020–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevää tutkimusta tehdään maailmalla paljon. Samoin Venäjän sisäpoliittinen kehitys on tarkassa kansainvälisessä seurannassa. Sen sijaan Venäjän ulko-, turvallisuus- ja sotilaspolitiikan tavoitteita, keinoja ja toteutusta Pohjois-Euroopassa ja Itämeren piirissä on tutkittu vähemmän ja ne ovat jääneet Venäjän EU:n itäisen kumppanuuden maissa, kuten esimerkiksi Ukrainassa, harjoittamien toimien varjoon. Suomelle on tärkeää seurata tarkasti ja ymmärtää paremmin Venäjän ulko-, turvallisuus- ja sotilaspolitiikkaa nimenomaan Suomen lähialueella sekä tuntea venäläistä alan tutkimusta ja tutkijoita.

Tutkimus luo primääriaineistoa lähdekriittisesti hyödyntävän analyysin Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikasta Pohjois-Euroopassa (Pohjoismaat, Itämeren alue). Venäjän sotilaspolitiikka ja asevoimien toiminta huomioidaan selvityksessä osana Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinovalikoimaa. Tavoite on laajentaa kokonaiskuvaa Venäjän yksittäisten toimien seurannasta kokonaistavoitteiden ymmärrykseen myös venäläistä primääri- ja sekundääriaineistoa hyödyntäen. Hanketoimijalta edellytetään sitoutumista pitempiinkin työjaksoihin/-matkoihin Venäjällä.

Hankkeen tavoitteena on paitsi Venäjän pohjoista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan tutkimustiedon lisääminen myös kestävän kotimaisen analyysikyvyn kasvattaminen. Tutkimuksen aikana tavoitteena on myös tutustua Venäjän Pohjois-Eurooppaa koskevan ulko- ja turvallisuuspolitiikan tutkimuskenttään ja tutkijoihin mahdollistaen tieteellisen vuorovaikutuksen hankkeen päätyttyäkin.

Tutkimuksen lopputuotteena on tutkimusraportti, joka syventää olemassa olevaa, yksittäisiin havaintoihin perustuvaa tilannekuvaa Venäjän tavoitteista lähialueillamme.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat Venäjän ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet Pohjois-Euroopan alueella?
- Mitä keinoja Venäjä on käyttänyt ja käyttää?
- Mitkä ovat yhteydet muuhun Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja sen tavoitteisiin, keinoihin ja linjauksiin?
- Mikä on Pohjois-Euroopan ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys Venäjälle? Onko merkitys kasvamassa?
- Miten Venäjän sotilaspolitiikka näyttäytyy osana ulko- ja turvallisuuspoliittista keinovalikoimaa?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkimusraporttia voidaan hyödyntää Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä puolustuspolitiikan suunnittelussa.

Raportointi:

Hankkeen loppuraportti kirjoitetaan englanniksi tai suomeksi ja siihen liitetään laaja suomenkielinen tiivistelmä. Hanketoimija vastaa mahdollisista loppuraportin painatuksesta koituvista kustannuksista. Hankkeelta edellytetään aktiivista ja monipuolista viestintää hankkeen aikana ja sen päättyessä, mikä on huomioitava hankkeen kustannusarviossa.

3.3 Suomalaisen tiedediplomatian tila ja mahdollisuudet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 80 000 €

Aikajänne: 4/2020–4/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa ”Osaava ja osallistava Suomi” todetaan, että sivistys, koulutus ja osaaminen muodostavat yhteiskunnan perustan ja tarjoavat välineitä Suomen globaalin vaikuttamisen vahvistamiseen. Hallitusohjelma korostaa myös tietopohjaista politiikan tekoa.

Globaalin sisäänpäin käpertymisen aikoina – kaupassa, investoinneissa, liikkuvuudessa ja jopa teknologioiden kehittämisessä – tieteen ja tutkimuksen avoimuuden ja kansainvälisyyden vaaliminen ja edistäminen on erityisen tärkeää. Samalla globaalia suurvaltakilpailua käydään pitkälti tieteen ja teknologian alueella. Tässä tilanteessa on luontevaa, että Suomi toimii aktiivisesti tiedon ja osaamisen vapaan liikkuvuuden puolesta. Yhteisiin globaaleihin haasteisiin – kuten esimerkiksi ilmastonmuutos, muuttoliike, turvallisuusuhat ja kestävä kehitys – tavoitteet laajasti – vastauksien etsiminen tieteen ja tutkimuksen keinoin on sekä arvo että vahva intressi niin Suomelle kuin EU:llekin. Kyse on myös maakuvatyöstä (”maailman osaavin kansa”): tietopohjainen päätöksenteko on osa Suomen maakuva.

Tiedediplomatia on vanha käsite, jonka kirkastamista ja ajanmukaista käyttöä tulisi tarkastella sekä historiasta oppien että rohkeasti ja ennakkoluulottomasti tulevaan suuntaan. Yhtäältä diplomatian ja ulkopoliittikan keinoin voidaan edistää kansainvälistä tiede- ja tutkimusyhteistyötä (Diplomacy for Science). Tässä keskeisellä sijalla ovat sopimukset sekä valtioiden että organisaatioiden kesken. Diplomacy for Science -kokonaisuuteen voidaan katsoa sisältyvän myös kansainvälinen yhteistyö tieteen aseman puolustamiseksi ja vahvistamiseksi populistisia disinformaatio- ym. horjutuspyrkimyksiä vastaan. Toisaalta tiedettä ja tutkimusta voidaan hyödyntää ulkopoliittisen päätöksenteon ja diplomatian välineenä kuten tehdään esimerkiksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan sekä mm. ulkoministeriön oman tutkimustoiminnan kautta (Science in Diplomacy). **Erityistä huomiota tässä selvityksessä halutaan kiinnittää tieteen ja tutkimuksen rooliin kansainvälisten suhteiden, erityisesti valtioiden välisten suhteiden vahvistamisessa (Science for Diplomacy).** Tästä on hyviä käytänteitä mm. arktisen yhteistyön puitteissa.

Suomen tai suomalaista panosta tiede- ja tietodiplomatiassa ei ole systemaattisesti tai kokonaisvaltaisesti kartoitettu. Tiedediplomatian käsite on myös moniulotteiden ja -selitteinen. Tietotarpeeseen vastaamiseksi vaaditaan sekä ajankohtaista tutkimus- ja selvitystietoa sekä riittävää teoreettista taustoitusta. Tiedon kokoamisesta, analyysistä ja mahdollisista toimenpidesuosituksista hyötyy laajasti koko valtionhallinto, erityisesti ulkoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö.

Tutkimuskysymykset:

- **Millainen on kansainvälisen tiedediplomatian nykytila:** Miten tiedediplomatia määritellään? Minkälaiset organisaatiot edistävät ja hallinnoivat tiedediplomatian käytäntöjä? Millaisia toimintamalleja ja parhaita käytänteitä on? Millaisia panostuksia

verrokkimaat – muut pienet avoimet taloudet kuten esim. Ruotsi, Tanska, Sveitsi, Itävalta, Uusi Seelanti, Singapore – tekevät tiedediplomatiiaan?

- **Mitä suomalainen tiedediplomatia on tähän asti ollut ja mitä se on pitänyt sisällään?** Hankkeessa tehdään läpileikkaus Suomen tiede- ja tietodiplomatiaprofiilin ja -toimintaan, painopisteenä Suomen EU-jäsenyyden aika? Millaisena eri toimijat näkevät roolinsa osana suomalaista ja eurooppalaista tiede- tai tietodiplomatiata? Miten eri toimijoiden intressit (tutkimus- ja tiedepoliittiset, vienti- ja innovaatiot sekä vaikuttaminen ja maakuvatyö) heijastuvat suomalaiseen tiedediplomatiakäsitteeseen ja -välineeseen?
- **Miltä suomalainen tulevaisuuden tiedediplomatia voisi näyttää saatujen kokemusten ja opitun pohjalta?** Miten tiede ja tutkimus sekä Suomen globaalinen roolin edistäminen parhaiten kohtaavat? Millaisia toimintamalleja tulisi korostaa ja miksi? Millaisten organisaatioiden tulisi olla mukana suomalaista tiedediplomatiata määriteltäessä ja toteutettaessa? Miten parhaiten yhdistää toimivaksi kokonaisuudeksi ulkopoliittiseen vaikuttamiseen ja maakuvatyöhön, viennin edistämisen ja innovaatioihin sekä tiedepoliittikkaan liittyvät tavoitteet? Antaako suomalaisen tiedediplomatian esimerkkien ja kokemusten tarkastelu aihetta laajemmin tietodiplomatian käsitteen kehittämiseen?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvityshankkeen tuloksia voidaan hyödyntää esimerkiksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, ml. maakuvatyössä, tiede- ja korkeakoulupolitiikassa sekä EU-vaikuttamisessa.

Raportointi:

Raportti suomeksi suosituksineen. Englanninkielinen tiivistelmä.

3.4 Yritysten ihmisoikeusvaikutukset ja niiden hallitseminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 04/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma sisältää kolme kirjausta vastuulliseen liiketoimintaan liittyen:

- Suomi kehittää yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa yritys vastuuta koskevaa sitovaa sääntelyä osana YK:n ja OECD:n puitteissa tapahtuvaa uudistamistyötä (s. 62).
- Selvitetään mahdollisuutta huolellisuusveloitteeseen perustuvaan EU-tasoiseen yritys vastuulakiin, joka ottaa huomioon eri kokoiset yritykset ja kansainväliset arvoketjut (s. 71).
- Tehdään selvitys, jonka tavoitteena on yritys vastuulain säätäminen. Laki perustuu yrityksille asetettavaan niin kotimaista kuin ulkomaista toimintaa koskevaan huolellisuusveloitteeseen. Selvitys tehdään elinkeino-, yrittäjä- ja palkansaajajärjestöjen kanssa ottaen erityisesti huomioon pk-yritysten aseman. Vastaavaa tavoitetta edistetään EU:ssa. (s. 108)

Näitä kirjauksia tukemaan tarvitaan tietoa siitä, miten suomalaisyritykset tällä hetkellä suoriutuvat itse aiheuttamiensa tai liiketoimintakumppaneidensa aiheuttamien ihmisoikeusvaikutusten hallitsemisessa. Tällä hetkellä tästä ei ole käytettävissä kattavaa ja syvällistä kuvaa.

Suomessa eri toimijat ovat tehneet erilaisia yritysten vastuullisuutta mittaavia selvityksiä (PwC 2018; FIBS 2019). Selvityksissä on esimerkiksi tutkittu, kuinka moni suomalaisyritys tekee ihmisoikeuksia koskevia riskianalyyskejä, kuvaa ihmisoikeuksiin liittyviä toimenpiteitä tai seuraa toimitusketjun vastuullisuusvaatimusten noudattamista.

Tehtyjen selvitysten käytettävyys on ollut kuitenkin haasteellista suhteessa odotuksiin, joita yrityksille asetetaan YK:n (2011) yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevissa ohjaavissa [periaatteissa](#). Nämä odotukset kohdistuvat yritysten toimintapolitiikkaan, prosesseihin, käytäntöihin sekä reagointiin haitallisiin ihmisoikeusvaikutuksiin. Tehdyt selvitykset ovat olleet enemmän määrällisiä kuin laadullisia, eli ne antavat suuntaviivoja tekemisen määrästä mutta eivät tekemisen laadusta tai tarkemmasta sisällöstä. Lisäksi selvitysten metodologiat eivät ole olleet julkisesti saatavilla, mikä on ollut ajoittain haaste sidosryhmävuoropuhelun kannalta. Selvityksiä ei ole tarkoitettukaan arvioimaan, miten suomalaisyritykset suoriutuvat nimenomaan suhteessa YK:n periaatteiden odotuksiin, vaan selvityksillä on ollut tarkoitus kuvata sinänsä arvokkaasti yleisempää vastuullisen liiketoiminnan tilaa Suomessa. Tehtyjen selvitysten jatko on myös epäselvä. Hallitusohjelman kirjauksiin liittyen tarvitaan syvällistä ja läpinäkyvää arviota yritysten suoriutumisesta, jotta hallitusohjelmakirjaukset voidaan toteuttaa tehokkaasti ja tietoon pohjautuen.

Nyt tilattavan selvityksen tarkoituksena on siis arvioida suomalaisyritysten ihmisoikeus suoriutumista suhteessa YK:n periaatteissa yrityksille asetettuihin odotuksiin yritysten toimintapolitiikasta, prosesseista, käytännöistä ja reagoinnista haitallisiin ihmisoikeusvaikutuksiin. Selvityksen metodologiana käytetään [Corporate Human Rights Benchmarkia](#) (2019), joka on laajalla kansainvälisellä sidosryhmäyhteistyöllä kehitetty metodologia.

Valtioneuvostolla on lupa metodologian käyttämiseen. Metodologiassa hyödynnetään julkisesti saatavilla olevaa tietoa, eli yritysten tuottamia raportteja, verkkosivuviestintää sekä muita mahdollisia julkisesti saatavilla olevia tietolähteitä. Koska toimialakohtaiset ihmisoikeusriskit eroavat toisistaan, selvityksessä tulee verrata yritysten suoriutumista suhteessa toimialan parhaisiin käytäntöihin. Selvityksessä analysoitavien yritysraporttien lukumäärän tulee olla riittävän kattava tilanteen arvioimiseksi. Tarjoajia pyydetään yksilöimään, miten suurta raporttimäärää tarjous koskee. Tarkastelussa pyydetään myös ottamaan huomioon yrityskoot, mikäli mahdollista.

Yritysten viestinnässään käyttämä sanasto ei aina vastaa ihmisoikeusasiakirjojen kieltä. Selvityksessä tulee eritellä, miten selvityksen toteuttaja varmistaa, että arvioitava tieto vastaa YK:n periaatteissa asetettuja odotuksia. Lisäksi toimittajan tulee eritellä, miten se huolehtii siitä, että eri yrityksiä koskeva tieto analysoidaan samoilla laatuksilla. Analyysin on siis oltava yhdenmukaista kohteesta riippumatta.

Selvitykseen tulee sisältyä myös lyhyt osio, jossa selvitetään syitä sille, miksi yritykset eivät julkaise ihmisoikeuksiin liittyvää tietoa. Tämä osuus voidaan toteuttaa esimerkiksi lyhyillä kohdehaastatteluilla.

Tutkimuskysymykset:

- Miten suomalaisyritykset suoriutuvat YK:n (2011) yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevissa ohjaavissa periaatteissa asetetuista odotuksista (toimintapolitiikat, prosessit, käytännöt ja reagointi haitallisiin vaikutuksiin) yritysten asianmukaisen huolellisuuden suhteen?
- Millaista variaatiota yritysten suoriutumisessa on havaittavissa eri toimialojen sisällä?
- Miten eri toimialojen suoriutuminen suhteutuu toisiin toimialoihin?
- Millaista on suomalaisyritysten suoriutuminen suhteessa kansainvälisiin verrokkeihin?

Selvityksen toteuttaja voi halutessaan esittää täydentäviä tutkimuskysymyksiä.

Viitteet:

Corporate Human Rights Benchmark (2019) [CHRB Methodology](#).

YK (2011) [Guiding Principles on Business and Human Rights](#). United Nations, New York and Geneva.

PwC (2018) [Yritysvastuubarometri 2018](#).

FIBS (2019) [Yritysvastuu 2019 -tutkimus](#).

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tietotarve kytkeytyy edellä mainittujen vastuullista liiketoimintaa koskevien hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseen tuottamalla niiden toteuttamiseen tarvittavaa olennaista taustatietoa. Jotta voidaan pohtia uuden lainsäädännön tekemistä, tarvitaan kuvaus nykytilasta.

Raportointi:

Selvitys julkaistaan suomeksi ja englanniksi. Valittava selvityksen toimittaja sitoutuu työnsä elinkeinoministeriön teettämän englanninkielisen käännöksen tarkistamiseen.

4. Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka

4.1 Selvitys julkisen oikeusavun tulorajoista

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020–6/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyy oikeus valtion kustantamaan oikeusapuun, ellei asianosaisella itsellään ole varaa maksaa tarvitsemaansa oikeusapua. Julkista oikeusapua koskevat säännökset ovat oikeusapulaissa (257/2002) ja valtioneuvoston asetuksessa oikeusavusta (388/2002) ja ne ovat tulleet voimaan vuonna 2002. Säädöksissä määritellään muun muassa ne taloudelliset edellytykset, joiden piiriin kuuluvilla on oikeus julkiseen oikeusapuun. Oikeusavun saamiseen vaikuttavat henkilön tulot ja varallisuus sekä asetuksessa säädetyt menot. Oikeusapua voi tuloista, varallisuudesta ja menoista riippuen saada joko kokonaan maksutta tai omavastuuosuutta vastaan.

Oikeusapua koskeviin säädöksiin on taloudellisten edellytysten osalta tehty niiden säätämisen jälkeen vain vähäisiä muutoksia eikä niitä ole sidottu indeksikehitykseen. Tästä syystä on epävarmaa, kuinka suuri osa väestöstä kuuluu tällä hetkellä potentiaalisesti julkisen oikeusavun piiriin. Myöskään ei ole tiedossa millaisessa sosioekonomisessa asemassa olevat henkilöt ovat oikeutettuja julkiseen oikeusapuun ja millaisessa asemassa oikeusapua viime vuosina saaneet tosiasiallisesti ovat.

Tässä tutkimushankkeessa julkisen oikeusavun katsotaan kattavan myös julkisen puolustajan järjestelmän, josta säädetään laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997).

Tavoitteena on, että selvityksestä saatavien tietojen avulla voidaan arvioida, onko nykyisiä asetuksella säädettyjä tulorajoja syytä nostaa siten, että nykyistä useampi saisi julkista oikeusapua, millaisia muutoksia olisi tarpeen tehdä ja millaiset taloudelliset vaikutukset erilaisilla malleilla olisi valtion talouteen. Tutkimushanke perustuu pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukaiseen tavoitteeseen selvittää oikeusavun tulorajojen nostamista ja keskituloisten oikeusapua.

Selvityksessä tulee arvioida/simuloida väestötasoisten tietojen avulla sitä, miten erilaiset muutokset oikeusavun saamisen taloudellisiin edellytyksiin vaikuttaisivat oikeusavun piirissä olevien henkilöiden määrään. Selvityksessä voidaan hyödyntää oikeusaputoimistojen asianhallintajärjestelmä Romeon tietoja oikeusapua saaneista henkilöistä, ja esimerkiksi yhdistää aineistoon rekisteritietoja Tilastokeskuksen FOLK-henkilöaineiston perus- ja tulotietomoduuleista (<https://taika.stat.fi/>).

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksessa selvitetään tilastollisia menetelmiä hyödyntäen:

- Kuinka suuri osuus väestöstä kuuluu taloudellisen tilanteensa perusteella tällä hetkellä julkisen oikeusavun piiriin? Miten nykyiset tulorajat suhtautuvat esimerkiksi köyhyysrajaan?
- Millaisessa sosioekonomisessa asemassa (ml. tulot, ikä, varallisuus) olevat henkilöt ovat saaneet julkista oikeusapua viime vuosina? Kuinka suuri osa sai oikeusavun

maksutta? Miten oikeusapua saaneiden taustat vaihtelevat asiaryhmittäin (esimerkiksi rikos- ja siviiliasiat)?

- Miten oikeusavun piirissä olevien osuus väestöstä muuttuu, jos
 - o tulorajoja nostetaan (esimerkiksi kolme eri vaihtoehtoa).
 - o kriteerejä yksinkertaistetaan siten, että tilannetta kuvaavat tulotiedot olisivat saatavissa sähköisesti rajapintojen avulla esimerkiksi tulorekisteristä eikä menoja huomioitaisi erikseen.
- Millaiset taloudelliset vaikutukset em. muutoksilla olisi valtiontalouteen (oikeudellisten palveluiden kysynnän muutos, vaikutukset oikeusaputoimistoihin ja yksityisten avustajien antamaan oikeusapuun)?
- Millaisia vaikutuksia oikeusavun tulorajojen muuttamisella voisi olla yksityisten asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaan ja heidän antamiensa palveluiden saatavuuteen?
- Kuinka suurella osuudella oikeusavun saajista on ollut kyseistä asiaa koskeva oikeusturvavakuutus?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia käytetään sen arvioimiseksi, onko oikeusavun tulorajoja koskevia säädöksiä tarpeen muuttaa, millaisia muutosten tulisi olla ja millaisia kustannusvaikutuksia muutoksilla olisi.

Raportointi:

Selvitys julkaistaan suomenkielisenä loppuraporttina, jossa mukana ruotsin- ja englanninkieliset tiivistelmät.

4.2 Sovittelun ja muiden vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen käytön vahvistaminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 04/2020–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Erilaiset vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät ja niiden käyttö ovat lisääntyneet voimakkaasti viimeisten vuosikymmenten aikana niin Suomessa kuin muissakin maissa. Suomessa on maailmanlaajuisestikin tarkasteltuna edistynyt sovitteluliike. Sovittelua käytetään konfliktinratkaisukeinona yhä useammalla yhteiskunnan osa-alueella.

Huomattava määrä ihmisiä joutuu elämänsä aikana osalliseksi oikeusprosessiin. Suomen käräjäoikeuksissa ratkaistaan vuosittain lähes 500 000 riita-asiaa ja noin 75 000 ihmistä joutuu oikeuteen vastaamaan rikosasiassa. Oikeusprosessilla on merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja psyykkisiä vaikutuksia ihmisten elämään. Sovittelu on usein perinteistä oikeusmenettelyä taloudellisempi, nopeampi ja joustavampi tapa ratkaista riita-asioita. Sen tarkoituksena on ottaa molempien osapuolten tarpeet huomioon. Myös suhteellisen suuri osa rikoksista voidaan käsitellä sovittelumenettelyssä. Erityisesti nuorten kohdalla se parhaimmillaan edistää vastuunottoa ja ehkäisee uusintarikollisuutta.

Sovittelun pääsuuntaukset kuten fasilitatiivinen sovittelu ja restoratiivinen oikeus vakiintuivat 1990-luvulla länsimaissa. Fasilitatiivinen sovittelu pohjautuu ajatukselle, että sovittelijan tulee keskittyä parantamaan osapuolten välistä kommunikaatiota sekä auttaa osapuolia havaitsemaan todelliset intressinsä ja tarpeensa. Tällaisessa sovittelussa kyse on avustetusta neuvotteluprosessista, jossa sovittelija ei puutu itse asiaan tai ohjaa asian lopputulosta sisällöllisesti. Hän johtaa prosessia, mutta jättää sisällölliset ratkaisut osapuolille. Restoratiivisella oikeudella tarkoitetaan menettelyä, jossa konfliktin osapuolet osallistuvat aktiivisesti konfliktin ratkaisemiseen puolueettoman sovittelijan avustamana. Tavoitteena on rikoksen tai konfliktin aiheuttaman vahingon korjaaminen.

Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta tuli voimaan vuoden 2006 alusta ja lain toteuttaminen käytännössä alkoi 1.6.2006. Sovittelutoiminnan järjestämisestä ja kustannuksista vastaa valtio kuntien ja muiden järjestäjätahojen kanssa solmittavien toimeksiantosopimusten mukaisesti. Rikossovittelulla tarkoitetaan maksutonta palvelua, jolla rikoksesta epäillylle ja asianomistajalle järjestetään mahdollisuus puolueettomien sovittelijoiden fasilitoimina kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta osapuolille aiheutuneita henkisiä, fyysisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi.

Vuonna 2006 otettiin käyttöön tuomioistuinsovittelu. Tästä säädettiin lailla riita-asioiden sovittelusta (663/2005). Vuoden 2006 laki on sittemmin, vuonna 2011, korvattu riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetulla lailla (394/2011). Tuomioistuinsovittelussa on kyse vapaaehtoisesta riita-asioihin ja riitaisiin hakemusasioihin sovellettavasta menettelystä, jossa sovittelijana toimiva puolueeton tuomari ei ratkaise riita-asiaa aineellisen lain mukaisesti, vaan auttaa fasilitatiivista sovittelemallia hyödyntäen osapuolia löytämään heitä tyydyttävän ratkaisun. Follo-sovittelu on huoltoriitojen tuomioistuinsovittelua, jossa sovittelijatuomarin asiantuntija-avustajana toimii sosiaalityöntekijä tai psykologi. Myös Suomen Asianajajaliitto järjestää sovittelua,

jonka avulla pyritään tuomiosituinkäsittelyä joustavampaan riidanratkaisumenettelyyn. Parhaillaan pohditaan mahdollisuutta tuoda sovittelu osaksi oikeusaputoimistojen palveluntarjontaa.

Perheasioiden sovittelu on erityinen sosiaalipalvelu, joka on käytettävissä silloin kun perheessä esiintyy ristiriitoja. Perheasioiden sovittelu on säädetty avioliittolain viidennessä luvussa (16.4.1987/411) ja sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301) määrittelee sen kunnan tehtäväksi. Perheasioiden sovittelua on kehitetty erityisesti vanhempien erotilanteisiin, joissa lasten asioista sopiminen saattaa tuottaa erimielisyyksiä ja kiistoja. Fasper-hankkeessa kehitettiin vuosina 2009- 2014 perheasioiden sovittelua menettelynä (prosessi, käytännöt, työvälineet, säännöt jne.) ja luotiin palvelumalli sovittelun tarjoamiseksi asiakkaille, joilla oli erotilanteessa vaikeuksia sopia lasten asioista.

Varhaiskasvatus- ja opetuslalla toimiva VERSO-ohjelma tuo alan ammattilaisille sekä lapsille, oppilaille ja opiskelijoille restoratiivisia kohtaamisen menetelmiä arjen toimintaan. Restoratiivinen lähestymistapa vahvistaa sovittelevaa toimintakulttuuria ja restoratiivinen sovittelu tarjoaa vaihtoehdoisen menetelmän ratkaista lasten ja oppilaiden keskinäisiä sekä opettajien ja oppilaiden välisiä ristiriitoja arjen toiminnassa.

Työyhteisösovittelu pureutuu työelämän ristiriitoihin. Sovitteluprosessi ja sen vaiheistus painottavat osapuolten oppimisen merkitystä, jolloin huomio kiinnittyy osapuolten aktiivisuuteen konfliktin ratkaisussa.

Naapuruussovittelussa (community mediation) käsitellään asumiseen, naapuruuteen ja lähiyhteisöön liittyviä konflikteja. Suomessa toimintaa kehittää Naapuruussovittelun keskus, joka levittää sovitteluosaamista valtakunnallisesti. Myös väestöryhmien välisiin riitoihin ja konflikteihin sekä niiden ehkäisemiseen voi saada sovitteluapua. Suomessa sovittellaan myös ympäristöasioihin ja rakennusriitoihin liittyviä konflikteja.

Aseman lapset ry:n toteuttamassa katusovittelussa häiriökäyttäytymisellä tai rikoksilla oireilevat nuoret voivat sovittaa tekonsa yhdessä sovittulla tavalla. Niin tekijälle kuin mahdolliselle uhrille tarjotaan tilaisuus tapahtuneen käsittelyyn sekä tarvittaessa tukeen ja ohjaukseen. Sovittelu tapahtuu nuoren, asianomistajan, nuoren huoltajien sekä puolueettomien sovittelijoiden yhteisessä neuvottelussa.

Suomalainen sovittelukenttä on laaja, mutta toimijoiden kenttä on hajanainen ja järjestäytymätön. Sovittelu on ymmärretty ja määritelty usein hyvin eri tavoin. Suomessa sovittelu on edennyt omatahtisesti kokonaisuutta suunnittelematta.

Sovittelujärjestelmiä on niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Sovittelijat eivät muodosta omaa ammattikuntaa eikä sovittelijoille ole syntynyt standardeja tai auktorisointia. Sovittelijoiden koulutus ja koulutuksen saavutettavuus ovat jokseenkin epäyhteisiä. Toimintaa määrittäviä eettisiä sääntöjä ei juurikaan ole laadittu. Asianosaisten oikeusturvaan tuleekin kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Suomalaisesta sovittelutoiminnasta on tehty jonkin varren tutkimuksia koskien spesifejä osa-alueita, mutta sitä ei ole tutkittu kokonaisuutena. Rikosasioiden sovittelusta tutkimusta on tehty runsaastikin. Mainittakoon tässä Henrik Elonheimon (2010) väitöskirja aihepiiristä. Lähisuhdeväkivallan sovittelua on tutkittu eurooppalaisessa vertailevassa tutkimus- ja kehittämishankkeessa (Lünneman et al. 2015; Sambou & Slögs 2017). Kaijus Ervasti (2011) on tutkinut tuomioistuinsovittelua Suomessa. Lisäksi FASPER-perhesovittelun tutkimus- ja kehittämishankkeesta on laadittu kattava tutkimus (Haavisto et

al. 2014). Maija Gellin (2019) on aivan hiljattain väitellyt restoratiivisesta lähestymistavasta ja sovittelusta peruskoulukontekstissa. Timo Pehrman (2011) on tehnyt väitöskirjan restoratiivisesta sovittelusta työyhteisössä.

Tämän VN TEAS -hankkeen avulla pyritään luomaan peruskartoitus koko sovittelukentän tilanteesta ja tämän perusteella arvioimaan jatkotoimien tarpeellisuutta ja kustannusvaihtokutuksia. Työ käynnistyisi tutkimuskirjallisuuden sekä lainsäädännöllisten, hallinnollisten ja hankkeisiin liittyvien asiakirjojen perusteella tehtävällä kirjallisuuskatsauksella. Katsauksen avulla laadittaisiin sovittelutoimijoille kohdistettava kyselylomake, jonka avulla tilannekuvaa tarkennettaisiin. Tämän jälkeen suoritettaisiin relevanteille sovittelutoimijoille kohdennettu laadullinen haastattelututkimus.

Selvityksen tulee tuottaa ehdotus sovittelun koordinoitua toteuttavasta verkostorakenteesta, joka mahdollistaisi sovittelun edistämisen ja kehittämisen tulevaisuudessa.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksella kartoitetaan sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen tämänhetkistä tilannetta, olemassa olevia rakenteita ja lainsäädännön toimivuutta:

- Millaisia sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisun menetelmiä on tällä hetkellä käytössä ja missä laajuudessa?
- Millaisille rakenteille nykyinen sovittelutoiminta perustuu?
- Mikä on kullakin sovittelun osa-alueella sovittelun käytön yleisyys, tavoitteet ja haasteet?
- Onko sovitteluun liittyvä lainsäädäntö tarkoituksenmukaista ja toimivaa?

Tutkimuksessa tarkastellaan sovittelun koulutuksen sisältöä ja tulevaisuuden tarpeita:

- Minkälaista sovittelukoulutusta tällä hetkellä tarjotaan eri sektoreilla ja missä laajuudessa?
- Onko tarjottu koulutus riittävää muun muassa oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta?
- Onko koulutuksen tarjonnassa saatavissa synergiaetuja koulutuksia yhdistämällä?
- Parantaisiko akkreditointijärjestelmän luominen sovittelun laatua?

Tutkimustyön tuloksena tehdään ehdotus sovittelun kehittämisestä:

- Mitkä ovat koko sovittelukenttää koskevien rakenteellisten uudistusten tarpeet, kehittämisvaihtoehdot ja resurssit?
- Minkälainen verkostorakenne mahdollistaisi sovittelutoiminnan koordinoimisen, edistämisen ja kehittämisen tulevaisuudessa?

Viitteet:

Elonheimo, H. (2010) Nuorisorikollisuuden esiintyvyys, taustatekijät ja sovittelu. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C, osa 299. Turun yliopisto. Turku.

Ervasti, K. (2011) Tuomioistuinsovittelu Suomessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 256. Helsinki 2011.

Gellin, M. (2019) "Restoratiivinen lähestymistapa ja sovittelu peruskoulukontekstissa. Kohti eheyttävän kohtaamisen toimintakulttuuria". Tarkastetaan Lapin yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnassa perjantaina 8.11.2019.

Haavisto, V., Bergman-Pyykkönen, M. & Karvinen-Niinikoski, (2014) Perheasioiden sovittelun uudet tuulet. Havaintoja, mallinnuksia ja arvioita FASPER-hankkeen pohjalta. Suomen sovittelufoorumi ry.

Lünnemann, K. & Wolthuis, A. (2015) Victim Offender Mediation: Needs of Victims and Offenders of Intimate Partnership Violence. 2nd Comparative Report, Interviews & Focus Groups. (JUST/2013/JPEN/AG/4587).

Pehrman, T. (2011) Paremmiin puhumalla. Restoratiivinen sovittelu työyhteisössä. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi.

Sambou S. & Slögs P. (2017) Lähisuhdeväkivallan sovittelun käsikirja painottaa uhrin tarpeita. Haaste 2/2017.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke tukee hallitusohjelman (s. 86) kirjausta sovittelun käytön vahvistamisesta. Sovittelun eri muotoja toteutetaan useilla hallinnonaloilla ja useissa eri yhteyksissä. Sovittelun toimijoiden kenttä on kuitenkin hajanainen, koulutus on epäyhtenäistä, ja kentällä on havaittavissa tarpeetonta kilpailua, mikä estää synergiaetujen hyödyntämisen, vaikka sovittelun perusmenetelmät ovat usein samantyyppisiä.

Vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen käyttöä tulee edelleen edistää suomalaisessa yhteiskunnassa. Sovittelun kehittäminen edellyttää eri hallinnonalojen yhteistyötä, haasteiden tiedostamista ja sovittelun näkyvyyden varmistamista. Tietoa sovittelun mahdollisuudesta tulee lisätä sekä parantaa sovitteluhalukkuutta ja -taitoja viranomaisissa ja yhteiskunnassa laajemminkin. Esimerkiksi verkossa toimivia sovittelupalveluja tulee kehittää. Mahdollisuuksia sovittelijaksi kouluttautumiseen tulee edistää ja akkreditointijärjestelmän luomista tulee harkita. Konfliktinratkaisukeinoissa tulee arvioida, miten saamme käytettyä resurssit mahdollisimman tehokkaasti kuhunkin konfliktitilanteeseen soveltuvalla tavalla.

VN TEAS -hankkeen avulla pyritään luomaan peruskartoitus tilanteesta ja tämän perusteella arvioimaan jatkotoimien tarpeellisuutta ja kustannusvaikutuksia.

Raportointi:

Suomenkielinen raportti julkaistaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa. Raportista laaditaan ruotsin- ja englanninkieliset tiivistelmät.

4.3 Vaarallisuuden ja väkivaltariskin arvioiminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020–9/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Vaarallisuutta ja väkivaltariskiä arvioidaan nykyisin useammassa eri tarkoituksessa. Rikokseen syyllistyneen väkivaltariskiä arvioidaan harkittaessa vangin vapauttamista elinkautisesta vankeusrangaistuksesta tai päätettäessä väkivalta- tai seksuaalirikoksesta tuomitun rikosentekijän valvontaan asettamisesta vankeusajan lopulla. Arvioita voidaan hyödyntää myös suunniteltaessa rikosentekijän seuraamuksen sisältöä ja ohjattaessa häntä erilaisiin uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtääviin toimintoihin rangaistusajana. Lisäksi Keskusrikospoliisissa ja poliisilaitoksilla on väkivallan ennalta estämiseksi ja hallitsemiseksi käytössä työmuoto, jossa voidaan arvioida niin sanotun kohdennetun väkivallan uhkaa. Arvio voidaan tehdä, jos henkilön käyttäytymisen tai elämäntilanteen suhteen on herännyt erityinen huoli väkivallan uhkasta, joka vaatii lisäselvityksiä.

Elinkautiseen vankeuteen tuomitusta on ennen Helsingin hovioikeuden vapauttamisharkintaa tehtävä elinkautisvangien vapauttamismenettelystä annetun lain (781/2005) mukaan arvio vangin riskistä syyllistyä väkivaltarikokseen. Väkivaltariskiarvio ei kuulu rikoslain (39/1889) 2 c luvun 10 §:ssä säädettyihin vangin vapauttamisharkinnassa huomioon otettaviin seikkoihin, vaan se toimii vapauttamishakemuksen tausta-aineistona hovioikeuden päätöksenteossa. Helsingin hovioikeuden ratkaisukäytännön perusteella voidaan olettaa, että arviossa korkeaksi todetulla väkivaltariskillä on vapauttamisharkinnassa vaikutusta. Korkean uusimisriskin elinkautisvangit ovat vankilassa keskimäärin selvästi pidempään kuin vangit, joiden riskitaso on arvioitu matalaksi.

Elinkautisvangien vapauttamisharkinta perustuu rikoslaissa säädettyihin perusteisiin ja kokonaisharkintaan, väkivaltariskiarvion ollessa tausta-aineiston asemassa. Koska vapauttamisharkintaa koskevat ratkaisut ovat salassa pidettäviä, edellyttää sen tarkempi arvioiminen, kuinka paljon väkivaltariskiarvio on vaikuttanut hovioikeuden ratkaisuun, tutkimuslupaa ja Helsingin hovioikeuden ratkaisujen tarkempaa analyysiä. Julkisuudessa on toisinaan herännyt keskustelua siitä, pitäisikö väkivaltariskiarviolle antaa nykyistä suurempi merkitys elinkautisvangien vapauttamisharkinnassa. Väkivaltariskiarvion nykyinen asema vapauttamisharkinnassa on lainsäädännön tasolla jonkin verran epäselvä. Ennen mahdollisten lainsäädäntömuutosten tekemistä on tarpeen selvittää Helsingin hovioikeuden voimassa olevan lainsäädännön nojalla väkivaltariskille antamaa painoarvoa ja myös käytössä olevien riskiarviomenetelmien laatua ja luotettavuutta.

Elinkautisvangeille vapauttamisharkinnan yhteydessä tehtävän väkivaltariskiarvioinnin lisäksi vankien vaarallisuutta ja väkivaltariskiä arvioidaan myös harkittaessa vapautuvan vangin asettamista valvontaan rangaistusajan lopulla. Vanki voidaan 1.9.2019 voimaan tulleen yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) uudistuksen perusteella määrätä ehdonalaisen vapauden alkaessa valvontaan, jos murhasta, taposta tai murhan yrityksestä tuomitun vangin riski syyllistyä uuteen väkivaltarikokseen arvioidaan korkeaksi. Valvontaan voidaan määrätä myös väkivalta- tai seksuaalirikok-

sesta vankeusrangaistusta suorittava vanki, joka on aikaisemmin tuomittu vastaavanlaisesta rikoksesta vankeusrangaistukseen ja vangin riski syyllistyä uuteen väkivalta- tai seksuaalirikokseen arvioidaan korkeaksi.

Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen rikoslain uudistuksen myötä tarkemmin määriteltyjen vakavien rikosten uusijat, joita on pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle, voidaan tuomita yhdistelmärangaistukseen (2 c luku 11 §). Rangaistus koostuu tällöin vankeusajasta ja vuoden mittaisesta valvonta-ajasta. Ennen yhdistelmärangaistuksen tuomitsemista syytetyn mielentila on määrättävä tutkittavaksi. Tuomioistuimen on samalla pyydettävä lausunto siitä, onko syytettyä pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Valvonta-ajan sisältö määritellään muun muassa vangin yksilöllisen riskiarvion perusteella. Koska yhdistelmärangaistukseen voidaan tuomita rikoksista, jotka on tehty lain voimaantulon jälkeen, on siihen tuomittujen lukumäärä vielä pieni, eikä yksikään yhdistelmärangaistukseen tuomittu ole vielä ehtinyt vapautua. Tästä syystä yhdistelmärangaistukseen tuomittujen osalta heille tehtyjen väkivaltariskiarvioiden luotettavuutta ja vapautumisen jälkeistä uusimista voidaan tutkia vasta myöhemmässä vaiheessa.

Ennen yhdistelmärangaistusta koskevan säännöksen voimaantuloa sama tekijäryhmä voitiin tuomita suorittamaan koko rangaistusaika vankilassa siten, että heillä on mahdollisuus päästä Helsingin hovioikeuden päätöksellä ehdonalaiseen vapauteen suorittuaan rangaistuksesta viisi kuudesosaa, jos vankia ei ole enää pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle. Koko rangaistusta suorittavalle tehdään ennen tuomion antamista ja vapauttamisharkintaa arviot vaarallisuudesta, ja arviointi muistuttaa mielentilatutkimusta. Koko rangaistusta suorittavien osalta vaarallisuuden arviointia on tutkinut Annakaisa Pohjola vuonna 2017 julkaistussa väitöskirjassaan (Pohjola 2017).

Lisäksi väkivaltariskiarvioita voidaan tehdä rangaistusajan toiminnan suunnittelua varten. Jokaiselle vangille on vankeuslain (767/2005) mukaan tehtävä rangaistusajan suunnitelma, joka sisältää suunnitelman muun muassa vangin osallistumisesta kuntouttavaan toimintaan rangaistusaikana.

Rikosten torjuntaan liittyen poliisi pyrkii tunnistamaan vakavan väkivallan uhat entistä paremmin. Keskusrikospoliisissa toimii uhka-arvioryhmä, joka avustaa poliisilaitoksia uhkiin puuttumisessa. Uhka-arvioryhmän toiminnan taustalla on viimeisin tutkimustieto vakavista väkivallanteoista. Tavoitteena on puuttua muun muassa vainoon ja kouluampumisiin jo silloin, kun rikoslain keinot eivät ole käytettävissä. Toimenpiteenä voi olla esimerkiksi viranomaisyhteistyössä erilaiset hoitoonohjaamisen tukemiset yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden kanssa, mutta myös yhteistyö paikallispoliisin ja koulujen kanssa, jolloin saadaan tuettua yksilön negatiivisen kehityksen katkaisemista tai ainakin muuttamista. Poliisi on kehittänyt uhkien selvittelyyn seulontatyökalun. Se auttaa tutkimustietoon perustuen kiinnittämään huomiota asioihin, joiden perusteella uhkaa voidaan arvioida. Sen käytöstä on saatu hyviä kokemuksia jo uhka-arviotyöryhmän pilottivaiheessa.

Tutkimuksessa tulee selvittää millä menetelmillä vaarallisuus-, väkivaltariski- ja uhka-arvioita nykyisin tehdään ja miten niitä voitaisiin mahdollisesti kehittää ja hyödyntää nykyistä paremmin. Tutkimuksessa tulee tarkastella myös käytössä olevien arviointimenetelmien luotettavuutta. Lisäksi tulee selvittää miten tuomioistuimille, Rikosseuraamuslaitokselle ja mahdollisesti muille tahoille oikeuspsykiatrialla ja -psykologiassa tuotettavia

arvioita tulisi laatia, jotta niillä olisi oikeasuuntaista käyttöarvoa. Erityisesti tulee tutkia sitä, miten väkivaltariskiarvioita voitaisiin parhaiten hyödyntää väkivaltarikollisten vapauttamista harkittaessa.

Tutkimuskysymykset:

- Mitä menetelmiä väkivaltariski-, vaarallisuus- ja uhka-arvioiden tekemisessä käytetään Suomessa ja miten käytettävät menetelmät mahdollisesti poikkeavat toisistaan?
- Miten hyvin elinkautisvangeille vapauttamisen yhteydessä tehdyt väkivaltariskiarviot ovat ennakoineet vapautettujen vankien uusintarikollisuutta?
- Miten elinkautisvangeista tehtävät väkivaltariskiarviot on otettu huomioon Helsingin hovioikeuden vapauttamisharkinnassa ja millaiseksi niiden painoarvo on mahdollisesti määriteltä hovioikeuden ratkaisuisissa?
- Miten arviointimenetelmät ovat kehittyneet sen jälkeen, kun vuonna 2011 väkivaltariskiarvion tekeminen lisättiin osaksi elinkautisvankien vapauttamista koskevaa käsittelyä (737/2011)?
- Millaisiin käyttötarkoituksiin muissa Pohjoismaissa vaarallisuuden ja väkivaltariskin arviointia hyödynnetään ja millaisia arviointimenetelmiä niissä on käytössä? Millainen merkitys muissa Pohjoismaissa väkivaltariskiarvioille annetaan vangin vapauttamisharkinnassa ja miten voimassa olevia ratkaisuja on perusteltu?
- Miten luotettavina eri tyyppisiä arvioita voidaan pitää kussakin käyttötarkoituksessa? Voisiko nykyisin Suomessa tehtäviä arviota kehittää nykyisestä, ja jos voidaan, niillä millä tavoin?

Viitteet:

Pohjola, Annakaisa (2017): Vaarallinen rikosentekijä? Tutkimus rikosentekijän vaarallisuuden arvioinnista rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan vaarallisimpien väkivaltarikollisten vapautumisen edellytyksiä arvioidaan perusteellisesti. Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää arvioitaessa hallitusohjelmakirjauksessa edellytetyllä tavalla vaarallisimpien väkivaltarikollisten vapautumisen edellytyksiä sekä harkittaessa ja arvioitaessa vaarallisuus- ja väkivaltariskiarviointien käyttöä muissa yhteyksissä. Tuloksia voidaan hyödyntää pohdittaessa mahdollisia uudistuksia esimerkiksi elinkautisvankien vapauttamista koskevaan lainsäädäntöön, erityisesti vangeille tehtävän väkivaltariskiarvion luotettavuuden näkökulmasta.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti, jossa mukana ruotsin- ja englanninkieliset tiivistelmät.

4.4 Seksuaalirikosten tekijät, tekoilanteet ja tekojen ennalta estämisen mahdollisuudet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 04/2020–02/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallitusohjelmassa on useita poikkihallinnollisesti toteutettavaksi osoitettuja kohtia, joiden tavoitteena on vähentää lapsiin ja naisiin kohdistuvaa väkivalta- ja seksuaalirikollisuutta. Väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden vähentäminen edellyttää nykyistä parempaa tietoa tekijöistä ja teko-olosuhteisiin liittyvistä seikoista, jotta tämän tyyppisiä rikoksia voidaan vähentää.

Käytettävissä olevan kansallisen ja kansainvälisen tutkimustiedon perusteella seksuaalirikosten tekijöistä on saatavilla suhteellisen paljon sosiodemografista tietoa. Sosiografisia tekijöitä ovat mm. tekijöiden sukupuoli, ikä, kansalaisuus, suhde uhriin, sosio-ekonominen tausta, tulot ja koulutustaso. Teko-olosuhteisiin liittyvää tietoa ovat mm. alkoholin vaikutus tekoon (tekijä itse, huumaamistarkoituksessa vai molemmat) ja teko- paikkoihin liittyvä tieto luokitellen poliisin rikosilmoitusjärjestelmästä. Näiden perusteella ainakin viranomaisten tietoon tulleiden seksuaalirikosten tekijöille kasautuu tiettyjä ominaisuuksia. Seksuaalirikosten ennalta ehkäisyn näkökulmasta osaan näistä ominaisuuksista on mahdollisuus vaikuttaa yleisillä yhteiskuntapoliittisilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi vaikuttamalla tekijöiden sosioekonomiseen asemaan.

Seksuaalirikosten osalta on tyypillistä, että tekijä uusii rikoksen ja tekijöillä on tyypillisesti samankaltaisia ominaisuuksia toistensa kanssa. Sosiodemografiset syyt eivät selitä seksuaalirikoksiin ryhtymistä vaan taustalla on näiden lisäksi muita henkilön taipumuksiin tai ominaisuuksiin sekä taustoihin taikka tekoilanteeseen liittyviä tekijöitä, joita on tarpeen ymmärtää nykyistä paremmin, jotta seksuaalirikosten ennalta estämistä voidaan tehostaa. Suomessa on keskitytty pääsääntöisesti tekijän tukemiseen teon jälkeen (kun rikos on jo tapahtunut), mutta ennalta estävän toiminnan osalta tarvitaan tietoa, miten voidaan kehittää ja luoda toimintamalleja tähän.

Tutkimuskysymykset:

Selvityksen keskeisiä tavoitteita ovat yhteisten taustojen ja tekijöiden ymmärtäminen ja tieto ennalta estävistä malleista. Tarkastelussa tulee huomioida erityisesti laadullisen aineiston läpikäynti ja synteesi sekä täydentää tarvittavilla muilla tiedonkeruumenetelmillä, esim. järjestelmistä saatavin tiedoin tai haastatteluin.

- Mitkä seksuaalirikosten tekijöiden ominaisuudet ja taustat (esimerkiksi erilaiset elämäkokemukset varhaislapsuudesta lähtien, yhteisökulttuurit, valtarakenteet, aiempi väkivalta- ja muu rikollisuus) vaikuttavat Suomessa tapahtuvan seksuaalirikollisuuden määrään ja tyyppiin ja miltä osin ne selittävät seksuaalirikollisuutta?
- Mitkä yhteiskunnalliset rakenteet estävät seksuaalirikoksia tai lisäävät niitä?
- Mitkä muut tekijät kuin tiedossa olevat sosiodemografiset syyt altistavat tai lisäävät todennäköisyyttä Suomessa esiintyvään seksuaalirikollisuuteen? Onko näissä eroja eri teko-tyyppi- tai tekijäryhmien välillä?

- Mitä ennalta estävän toiminnan malleja seksuaalirikoksien osalta on muissa Suomen kaltaisissa yhteiskunnissa?
- Mitä uusia keinoja seksuaalirikosten ennalta estämiseen on tämän selvityksen tietojen ja olemassa olevien ennalta estävän toiminnan mallien perusteella? Miten keinoja voisi kohdentaa vaikuttavasti? Miten vaikuttavia nämä keinot todennetusti tai oletettavasti ovat ja mitä niiden toteuttaminen edellyttäisi juridisesta, poliittisesta, taloudellisesta, sosiaalisesta ja teknologisesta näkökulmasta?

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitusohjelmaan on kirjattu:

- Hallitus kiinnittää erityistä huomiota henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten sekä lähisuhdeväkivallan vähentämiseen.
- Laaditaan Lanzaroten sopimuksen toimeenpano-ohjelma yhteistyössä järjestön kanssa lapsiin kohdistuvan seksuaalisen väkivallan ehkäisemiseksi sekä uhrien palveluiden varmistamiseksi (vastuu STM, SM mukana)
- Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma (vastuu OM, SM mukana): "Laaditaan naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma, lisätään uhrien tukipalveluja, turvakotien paikkamäärää."
- Istanbulin sopimuksen toimeenpano (NaPe -toimikunta, STM, SM, UM, OM)

Sisäministeriö (2018) on julkaissut joulukuussa 2018 poliisin ennalta estävän toiminnan strategian, jonka jalkauttamiseen tällä hankkeella pyritään löytämään kohteita.

Tässä hankkeessa on yhtymäkohtia valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan vuoden 2019 kolmannen täydentävän haun hankkeeseen, jossa tutkitaan rikosprosessien kestoa lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Pitkät käsittelyajat on tunnustettu yhdeksi keskeiseksi rikosprosessien ongelmaksi Suomessa. Oikeusministeriön rikosuhrien tarpeiden parempaa huomioimista rikosprosessissa käsitelleen työryhmän tarkastelussa nousi esiin, että prosessien pitkä kesto on suurin yksittäinen ongelma tapauksissa, joissa lapsi on joutunut rikoksen uhriksi (Oikeusministeriö 2018). Lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa prosessi rikosilmoituksesta käräjäoikeuden tuomioon kestää keskimäärin lähes kaksi vuotta. Hankkeen on tarkoitus antaa konkreettisia ratkaisuehdotuksia rikosprosessin nopeuttamiseksi.

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan vuoden 2020 varsinaisessa haussa on avoinna myös seksuaalirikosteemaan liittyvä aihe, jossa tutkitaan seksuaalirikosten uhrien sosiodemografisia taustatekijöitä, ennalta ehkäisyn keinoja sekä tarpeen mukaisen jatkohoidon toteutumista. Tavoitteena on selvittää uhrien aiempaa elämän kulkua (haavoittuvuutta, psyykkistä kuormaa, aiempaa uhriksi joutumista ja hyväksikäyttöä, väkivallan kokemuksia, taustalla olevia traumoja ja päihteiden käyttöä yms.) huomioiden elinpiiri ja kokemukset lapsuudesta alkaen. Lisäksi arvioidaan hoito- ja tukimuotojen riittävyttä (millaista jatkohoittoa ja tukea potilaat ovat saaneet, miten ja missä se on toteutettu ja mikä on ollut järjestöjen ja julkisen terveydenhuollon rooli).

Kaikkien näiden kolmen hankkeen tavoitteena on laatia suosituksia kehittämistoimenpiteiksi, jotta seksuaalirikosten uhrien auttamiseksi toteutuvat oikea-aikaiset hoito- ja tukitoimenpiteet, rikosprosessi nopeutuu, ymmärretään epäiltyjen taustat ja olosuhteet rikosten tekemisiin.

Kukin näistä hankkeista tuottaa yhden näkökulman tematiikkaan, ja tavoitteena on, että kolmen hankkeen yhdessä muodostamalla kokonaisuudella saadaan tutkittua, validia, kattavaa ja vaikuttavaa tietoa, jolla voidaan ratkaista monisäikeistä seksuaalirikoksiin liittyviä haasteita.

Viitteet:

Oikeusministeriö (2018) [Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi](#). Mietintöjä ja lausuntoja 44/2018. Oikeusministeriö, Helsinki.

Sisäministeriö (2018) [Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019-2023](#). Sisäministeriö.

Raportointi:

Tutkimushankkeen edistymisestä raportoidaan säännöllisesti hankkeen ohjausryhmälle, joka raportoinnin perusteella tarkastelee tiedonhankinnan ja analyysin prioriteetteja tutkimushankkeen aikana ja peilaa niitä meneillään oleviin prosesseihin. Hankkeesta tuotetaan suomenkielinen kirjallinen loppuraportti, joka esitellään julkisesti sopivan tilaisuuden yhteydessä.

4.5 Ulkomaalaislain ja soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saavien asemaan

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €

Aikajänne: 04/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ulkomaalaislakiin on kansainvälisen suojelun osalta tehty viime vuosina muutoksia useina, erillisinä hankkeina ilman että muutosten yhteisvaikutusta kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saavien asemaan on tarkasteltu kokonaisuutena. Useat tahot ovat esittäneet huolensa moninaisten muutosten kokonaisvaikutuksista ja siitä, että niitä ei ole arvioitu. Kansalaisjärjestöjen lisäksi mm. perustuslakivaliokunta sekä Yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat kiinnittäneet asiaan huomiota.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on saada kokonaiskuva kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saavien asemasta hakuprosessin aikana ja sen tuloksena. Kansainvälistä suojelua saavien osalta selvitetään heidän asemaansa myös perheenyhdistämisen suhteen. Tutkimuksessa selvitetään, onko muutoksilla ollut vaikutusta lapsen edun toteutumiseen.

Tutkimuksessa selvitetään ulkomaalaislain ja soveltamiskäytännön muutosten vaikutukset kohderyhmän asemaan. Soveltamiskäytännöllä tarkoitetaan tässä mm. korkeimman hallinto-oikeuden sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja tätä aihetta koskevissa asioissa sekä lain toimeenpanosta vastaavien viranomaisten toimeenpanoon liittyviä sisäisiä ohjeita. Ajallisesti tutkimuksen kohteeksi rajataan viime hallituskauden aikana (2015–2019) hyväksytyt tai voimaan tulleet muutokset.

Sisäministeriön tilaamassa ja Owl Groupin (2019) toteuttamassa, kesäkuussa 2019 valmistuneessa selvityksessä tarkasteltiin turvapaikkaprosessia erityisesti prosessin sujuvuuden ja laadun sekä resurssien näkökulmasta. Selvityksessä tarkasteltiin oikeusturvaa turvapaikanhakijan oikeusavun järjestämisen ja toisaalta turvapaikkapäätöksiä koskevien valitusaikojen kannalta. VN TEAS -rahoituksella on aiemmin selvitetty myös turvapaikanhakijoiden asemaa oikeusavun asiakkaina sen jälkeen, kun turvapaikanhakijoiden oikeutta julkisin varoin kustannettuun avustajaan turvapaikkapuhuttelussa rajoitettiin vuonna 2016 (Lepola 2018). Näiden selvitysten suositusten suuntaisia hallitusohjelmaan kirjattuja lakimuutoksia ollaan parhaillaan valmistelemaan oikeusministeriössä (ks. oikeusministeriön hanke Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistaminen, OM019:00/2019 sekä hallitusohjelman tätä koskeva kirjaus, s. 87).

Tässä tehtävän tutkimuksen fokus on oikeusapua ja valitusaikoja laajempi ja siinä selvitetään kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saavien asemaa ja oikeuksien toteutumista prosessin aikana ja sen tuloksena.

Tutkimuskysymykset:

- Miten ulkomaalaislakiin ja soveltamiskäytäntöön tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet tarkasteluajanjaksolla kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saavien asemaan?
- Onko muutoksilla ollut kumuloituvia yhteisvaikutuksia kansainvälistä suojelua hakeneiden tai saavien asemaan? Jos on, niin millaisia?

Viitteet:

Owal Group (2019) [Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys](#). Raportti 27.6.2019.

Lepola, Outi 2018 [Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina. Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy Brief 33/2018.

Kytkenä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvityksen tarve on kirjattu hallitusohjelmaan kohdassa Turvallinen oikeusvaltio Suomi (s. 82): "Selvitetään ulkomaalaislakiin tehtyjen lukuisten erillisten lakimuutosten ja soveltamiskäytäntöjen yhteisvaikutukset oikeusturvaan." Hallitusohjelmaan on kirjattu myös, että "(t)urvapaikkaprosessin sujuvuus ja perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan sekä näyttökynnyksen kohtuullisuus arvioidaan. Turvapaikkahakemukset käsitellään ilman aiheettomia viivästyksiä yksilöllisessä ja oikeusturvan takaavassa menettelyssä tavoitteena kuuden kuukauden käsittelyaika."

Tutkimuksen tavoitteena on saada kokonaiskuva tilanteesta, ja sen tuloksia voidaan hyödyntää tulevissa lainsäädäntöhankkeissa. Hankkeen edellytetään tuottavan toimenpidesuosituksia perusteluineen.

Raportointi:

Tutkimusraportti toimitetaan suomen kielellä. Raporttiin liitetään lyhyt tiivistelmä suomen, ruotsin ja englannin kielellä.

4.6 Väkivaltaisten ekstremististen ryhmien narratiivit ja salaliittoteoriat

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 80 000 €

Aikajänne: 04/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Terroristisessa propagandassa ja vihapuheessa toistetaan paljolti tarinoita (narratiiveja), joiden retoriikka on usein hyvin väkivaltaista ja joilla perustellaan uhkaa, omaa toimintaa ja yllytetään väkivaltaan. Nämä tarinat leviävät globaalisti. Esimerkkejä väkivaltaisen äärioikeiston käyttämistä narratiiveista on mm. "Kansallinen identiteetti on uhattuna" -narratiivi, johon liittyy myös laajasti levinnyt "väestönvaihto"-narratiivi. "Emme elä siten, kun meidän pitäisi elää" -narratiivi puolestaan korostaa sukupuolten "luontaisia" rooleja ja tehtäviä. Kolmas narratiivi perustuu ajatukseen, että maahanmuuttajia suositaan valtaväestön kustannuksella. Jihadistisen propagandan keskeisiä narratiiveja ovat "Islam on hyökkäyksen kohteena", "Muslimit eivät koskaan voi onnistua ja elää hyväksytyinä kansalaisina länsimaissa" sekä ISILin kalifaattiin ja sen sortumiseen liittyvä narratiivi, jonka mukaan "Sota ei ole ohi". Viimeksi mainitun keskeinen sisältö on, että jumala koettelee tosiuskovaisia, ja kalifaatin sortuminen oli vain tilapäinen takaisku. Nämä narratiivit leviävät verkossa mutta myös laajasti yhteiskunnassa esim. journalistisesti toimitetun median kautta.

Väkivaltaan yllytetään ja väkivaltaa perustellaan levittämällä järjestelmällisesti narratiiveja, joilla lisätään ihmisten pelkoa ja epävarmuutta ja vahvistetaan yhteiskunnallista vastakkainasettelua. Narratiivien tarkoituksena on tehdä vihan ja epäluulon levittämisestä sekä väkivallan käytöstä oikeutettua esimerkiksi siitä syystä, että tavoitteena on puolustaa omaa ryhmää vihollista vastaan. Kyse ei ole vain sosiaalisessa mediassa tapahtuvasta toiminnasta vaan tavoitteena on valtavirtaistaa näitä narratiiveja niin, että niistä tulee osa julkista keskustelua. Tämä kehitys on jo nähtävissä myös Suomessa, ja se on osaltaan vahvistanut polarisaatiota ja luonut vastakkainasettelua eri väestöryhmien välille.

Narratiiveilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kertomusta, jossa olemassa olevia, yksittäisiä ilmiöitä yhdistellään toisiinsa tavoitteena muodostaa kokonaisuus, jonka yksittäiset osat voivat olla tosia mutta joka kokonaisuudessaan antaa tutkittuun tietoon ja tosiasioihin perustumattoman käsityksen kokonaisuudesta. Narratiivin tarkoituksena on välittää tarkoituksellisesti viestiä epäkohdista ja ongelmista sekä usein myös tahoista, jotka ovat näihin syyllisiä. Narratiiveilla vahvistetaan toisaalta vastakkainasettelua eri väestöryhmien välillä ja toisaalta vahvistetaan "oman" ryhmän identiteettiä sekä perustellaan ja oikeutetaan vihaa ja jopa väkivaltaa, joka kohdistuu toisiin väestöryhmiin ja yksilöihin.

Suomessa tarvitaan tutkittua tietoa siitä, millaisia narratiiveja Suomessa levitetään, miten ne leviävät ja miten niitä valtavirtaistetaan osaksi journalistisesti toimitettua mediaa ja julkista keskustelua. Tutkittuun tietoon perustuen narratiiveja ja niiden kielteisiä vaikutuksia voidaan torjua, lisätä tietoisuutta narratiiveista ja niihin liittyvästä manipuloinnista sekä lisätä väestön kriittistä ajattelua ja medianlukutaitoa.

Lisäksi tarvitaan tietoa siitä, siirtyvätkö globaalit narratiivit Suomeen sellaisinaan vai muokataanko niitä Suomen olosuhteet ja tilanne huomioon ottaen. Narratiiveista on

olemassa ajankohtaista kansainvälistä tietoa mutta tilanteesta Suomessa on vain vähän tietoa.

Tutkittu tieto aiheesta on tärkeää väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyn kannalta mutta myös laajemmin. Tavoitteena on lisätä väestön tietoisuutta narratiiveista, niiden historiallisesta taustasta ja globaalista ulottuvuudesta.

Tutkimuksessa tarkastellaan väkivaltaiseen jihadismiin liittyviä ja ulkoparlamentaarisien väkivaltaisten äärioikeiston ja -vasemmiston (erityisesti anarkistit) levittämiä narratiiveja.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia narratiiveja levitetään Suomessa a) väkivaltaiseen jihadismiin, b) väkivaltaiseen äärioikeistoon ja c) väkivaltaiseen ääri-vasemmistoon (lähinnä anarkistien toiminta) liittyen ja näiden tavoitteiden ja aatteiden edistämiseksi?
- Minkä kanavien kautta narratiiveja levitetään ja miten laajaa toiminta on?
- Ketkä ovat eri narratiivien kohderyhmiä (ml. ikätarkastelu)?
- Miten journalistisesti toimitettu media käsittelee näitä narratiiveja?
- Onko Suomessa leviävien narratiivien välillä eroja verrattuna globaaleihin narratiiveihin?
- Mitä narratiiveilla tavoitellaan ja onko niiden levittäminen tietoista ja tavoitteellista toimintaa?
- Ketkä muut levittävät narratiiveja väkivaltaisten ekstremististen ideologioiden kannattajien lisäksi ja miksi?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkittua tietoa hyödynnetään väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyssä ja siihen liittyvässä laajassa viranomaisten välisessä ja kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Tutkittu tieto tukee kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelman toimeenpanoa. Toimenpideohjelma vahvistetaan lähiaikoina.

Raportointi:

Tutkimushankkeen lopputuloksena syntyy loppuraportti ja policy brief -artikkeli. Koska ilmiö on kansainvälinen, raportti käännetään myös englanniksi. Tarjoajien tulee huomioida englanninkielen käännöksen kulut hankkeen budjetissa.

4.7 Ilmastonmuutos ja Suomen turvallisuus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020–4/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ilmastonmuutos vaikuttaa elinympäristöön, yhteiskuntaan ja kansainväliseen järjestelmään. Vaikutukset ja aikajänteet ovat usein vaikeasti määriteltävissä ja ennakoitavissa. Tämä koskee myös turvallisuusvaikutuksia, jotka voivat olla nopeasti eskaloituvia tapah-
tuvia, pitkän aikavälin ilmiöitä tai monimutkaisten vaikutusmekanismien seurauksia. Il-
mastonmuutos edellyttää sopeutumista, hillintätoimia ja systemaattista varautumista
myös turvallisuusnäkökulmasta.

Ilmastonmuutos vaikuttaa kansainväliseen ja kansalliseen turvallisuuteen ja vakauteen lukuisten eri tekijöiden ja mekanismien kautta. Konfrontaatioiden, konfliktien ja muutto-
liikkeiden arvioidaan lisääntyvän muuttuvien ilmasto-olosuhteiden seurauksena. Kamp-
pailu luonnonvaroista kiihtyy ja aiheuttaa kilpailua saattaen johtaa alueellisiin kiistoihin
ja myös muutoksiin globaaleissa voimasuhteissa ja geopolitiikassa. Muuttoliikehdinnän
lisääntyessä ilmastopakolaisuus kohdistuu myös pohjoisimmille alueille. Suomen kan-
nalta keskeinen toimintaympäristömuutos on myös arktisen alueen avautuminen, joka
nostaa alueen strategista ja turvallisuuspoliittista painoarvoa. Lisääntyvät sään ääri-il-
miöt puolestaan aiheuttavat monimuotoisia haasteita yhteiskunnan kriittisille toimin-
noille. Erilaiset häiriötilanteet, kuten poikkeavat lämpötilat, pitkittyneet kuivuusjaksot,
metsäpalot, myrskyt ja laajamittaiset tulvat, voivat muodostua entistä vakavimmiksi tur-
vallisuusuhiksi. Ilmastonmuutos vaikuttaa sekä globaalisti että kansallisesti myös muun
muassa ruuan tuotantoon, veden saatavuuteen, energiasiirtymiin, huoltovarmuuteen ja
tautien esiintyvyyteen. Osa ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutuksista kohdistuu Suo-
meen suoraan ja osa välillisinä vaikutuksina tai heijastevaikutuksina.

Ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutukset ovat olleet esillä jo vuosia niin kansallisilla
kuin kansainvälisillä agendoilla. Ilmastonmuutosta kuvataan paitsi uhkien moninkertais-
tajana myös merkittävimmäksi koko maailmaa uhkaavaksi tekijäksi. Ilmastonmuutoksen
hillintä ja siihen sopeutuminen on yksi YK:n kärkiprioriteeteista ja ilmastonmuutoksen
turvallisuusvaikutukset ovat jo nähtävillä muun muassa useissa operaatioissa Afrikassa.
EU on jo pitkään nähnyt ilmastonmuutoksen turvallisuushaasteena, ja sitä tarkastellaan
myös EU-Nato -yhteistyössä. Kansallisesti eri maissa on ryhdytty selvittämään tarkem-
min ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutuksia. On arvioitu, että tarvitaan yhä enem-
män kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä erilaisten ja uudenlaisten ilmastonmuutok-
sen aiheuttamien turvallisuustilanteiden ennaltaehkäisyyn ja hallintaan.

Suomessa ilmastonmuutos on jo pitkään tunnistettu laaja-alaiseksi turvallisuusuhkaksi,
joka voi aiheuttaa merkittävää vaaraa valtiolle ja sen väestölle ja vakavaa tai merkittä-
vää haittaa yhteiskunnan elintärkeille toiminoille. Viranomaisten on kyettävä varautu-
maan myös ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutuksiin ja erilaisiin häiriötilanteisiin val-
miussuunnitelmin ja etukäteisvalmisteluin. Viranomaisten varautuminen edellyttää, että
turvallisuusvaikutuksia tarkastellaan systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti, jotta val-
miussuunnitelmat kyetään sopeuttamaan ilmastonmuutoksen tuomiin olosuhdemuutok-
siin.

Ymmärryksen lisäämiseksi ja varautumisen tietopohjaksi tarvitaan ajantasainen tieto ja systemaattinen jäsenitys ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutuksista globaali- ja Eurooppa-tasoilla sekä erityisesti Suomeen kohdistuvista turvallisuusvaikutuksista ja niiden seurauksista Suomen turvallisuudelle.

Selvityksen fokus on ilmastonmuutoksen vaikutukset Suomen turvallisuudelle. Selvityksessä tulee tunnistaa kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavat tekijät ja analysoida niiden suorat ja välilliset vaikutukset sekä heijastevaikutukset. Selvitys tulee toteuttaa kokonaisturvallisuuden toimintamallin viitekehyksessä keskittyen yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin, jolloin relevantit sektorit ja kriittiset toiminnot tulevat huomioiduksi.

Hankkeessa tulee huomioida eri aikajänteet nykyhetkestä noin vuoteen 2035.

Aineistona tulee käyttää muun muassa olemassa olevaa tietoa ja tutkimusta ilmastonmuutoksen ja turvallisuuden liityntäpinnoista sekä ennusteita ja skenaarioita (esim. IPCC). Aineistona tulee huomioida muun muassa kansallisessa riskiarviossa (sisäministeriö 2019) esitettyjä sää- ja ilmatoriskien vaikutuksia sekä aiempia aihepiiriin liittyviä tutkimushankkeita (esim. Tuomenvirta ym. 2018).

Tietotarpeen laaja-alaisuudesta johtuen edellytetään, että hanke toteutetaan konsortiona, jossa yhdistyvät vaadittavat osaamisalat.

Hankkeessa tulee tehdä soveltuvin osin yhteistyötä ilmastosiirtolaisuutta koskevan VN TEAS -hankkeen kanssa.

Hankkeen lopputuloksena tulee olla systemaattinen kuvaus ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutuksista kokonaisturvallisuuden toimintamallin kehyksessä ja viranomaisten lakisäätteisten tehtävien kannalta. Lopputuloksena tulee myös esittää suosituksia, miten kokonaisturvallisuuden kehikossa ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutuksiin varautumista tulisi kehittää ja miten nämä tulisi huomioida kokonaisturvallisuuden koordinaatiossa ja hallinnonalojen suunnittelussa. Loppuraportin tulee myös sisältää tiivis katsaus olemassa oleviin kansainvälisiin ja kansallisiin jäsentelyihin koskien ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutuksia.

Tutkimuskysymykset:

- Mitä kansainvälistä ja kansallisia lähestymistapoja, jäsennyksiä ja käsitteitä on olemassa koskien ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutuksia?
- Mitkä ovat ilmastonmuutokset vaikutukset Suomen turvallisuudelle?
- Miten kokonaisturvallisuuden toimintamalli ja nykymuotoiset lakisäätteiset viranomais-tehtävät mahdollistavat vaikutuksiin vastaamisen ja mitä kehittämistarpeita on tunnistettavissa?

Viitteet:

Sisäministeriö (2019) [Kansallinen riskiarvio 2018](#). Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.

Tuomenvirta H., Haavisto R., Hildén M., Lanki T., Luhtala S., Meriläinen P., Mäkinen K., Parjanne A., Peltonen-Sainio P., Pilli-Sihvola K., Pöyry J., Sorvali J., Veijalainen N. (2018) [Sää- ja ilmatoriskit Suomessa – Kansallinen arvio](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 43/2018.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke kytkeytyy seuraaviin kokonaisuuksiin: Hallitusohjelman toimeenpano, selonteot (erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, puolustusselonteko, sisäisen turvallisuuden selonteko), yhteiskunnan turvallisuusstrategia ja sen toimeenpano, kansallinen riskiarvio, hallinnonalojen varautumissuunnittelu, energia- ja ilmastostrategia, ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2022 ja toimeenpanon väliarviointi sekä valtioneuvoston ennakointi ja hallinnonalojen ennakointitoiminnot.

Raportointi:

Hankkeen lopputuloksena tulee olla suomenkielinen loppuraportti sekä kattava englanninkielinen tiivistelmä. Hankkeen aikana tulee tuottaa policy brief -tyyppisiä katsauksia hankkeen löydöksiin.

4.8 Turvallisuustilanne kuntien palveluissa ja kunnanvaltuustojen kokouksissa sekä kuntien turvallisuutta ylläpitävien toimivaltuuksien käyttö

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 4/2020–11/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Kunnat vastaavat monista julkisista peruspalveluista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä perus- ja toisen asteen koulutuksesta. Kuntien tuottamissa palveluissa esiintyy turvallisuusuhkia, kuten kuntien henkilöstöön ja kuntapalveluiden asiakkaisiin kohdistuvaa häirintää, uhkailua ja fyysistä väkivaltaa. Myös kuntien luottamushenkilöt kokevat luottamustehtävänsä hoitamiseen liittyvää uhkailua. Kunnan on työnantajana ja viranomaisena huolehdittava päättäjien, henkilökunnan ja asiakkaiden turvallisuudesta.

Eduskunnalle, valtioneuvostolle, tuomioistuimille ja Maahanmuuttovirastolle on säädetty omat turvatoimia koskevat lakinsa, joiden tarkoituksena on taata riittävät keinot torjua turvallisuuteen ja järjestykseen liittyviä uhkia muun muassa mahdollistamalla turvatarkastuksen suorittamisen tiloihin saapuville henkilöille. Valtiovarainministeriö on asettanut keväällä 2019 Espoon kaupungin ja Kuntaliiton aloitteesta työryhmän selvittämään kuntien turvallisuustilannetta ja turvatarkastusten mahdollisuutta ([VM028:00/2019](#)). Aloitteeseen on saatu sisäministeriön asian selvittämistä puoltava kanta.

Työryhmä on toimikautensa aikana kartoittanut kuntien toimitilojen ja tapahtumien yleistä turvallisuustilannetta, turvatarkastusten tarvetta ja perusteita kunnan eri toimialoilla, turvatarkastuksien oikeudellisia reunaehtoja, hahmottanut eri toimintavaihtoehtoja kuntien turvallisuustoimille ja laatinut ehdotuksen selvitystyön jatkolle. Työryhmän ehdotuksessa keskeisimmäksi asiaksi nousee laajempi ja tarkempi selvitystarve kuntien turvallisuustilanteesta. Työryhmän keräämä tieto kunnista on hajanaista ja keskittyy pääosin kuvaamaan suurimpien kaupunkien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon turvallisuustilannetta.

Tietoa kuntien turvallisuustilanteesta tarvitaan laajemmin eri puolilta Suomea, erikokoisista kunnista sekä eri toimialoilta, jotta pystytään muodostamaan riittävän kattava kuva ongelman sisällöstä ja laajuudesta mahdollisen lainsäädäntöhankkeen taustaksi. Myös kunnanvaltuustojen uhka- ja vaaratilanteiden määrästä tulisi saada tietoa kuntien turvallisuustilanteen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Tutkimus edellyttää näin ollen erityisesti uuden aineiston keräämistä ja analysointia. Tutkimus voidaan toteuttaa riittävän edustavaan otokseen perustuen. Uhka- ja vaaratilanteet voivat olla henkistä häirintää, kuten uhkailua tai nimittelyä tai fyysisiä uhkatilanteita, kuten tönimistä, lyömistä, potkimista ja kielletyn tai muun esineen käyttöä vahingoittamistarkoituksessa.

Kuntien turvallisuustilanteen lisäksi tulisi selvittää missä laajuudessa kunnat hyödyntävät olemassa olevia mahdollisuuksia ja toimivaltuuksia turvallisuuden ylläpitämiseen, kuten käyttävät omaa vahtimestarihenkilökuntaa, ostopalveluna hankittua vartiointia ja järjestyksenvalvontaa ja myös siitä, kuinka toimitilaturvallisuus yleisesti huomioidaan kunnissa. Tutkimuksessa tulisi selvittää myös kuinka paljon kunnissa hyödynnetään poliisin apua eri uhka- ja vaaratilanteissa.

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata kuntien tämänhetkistä turvallisuustilannetta, käytössä olevia turvatoimia ja turvallisuuspalveluiden käyttöä. Tämän tilannekuvan pohjalta työryhmän on tarkoitus jatkaa työskentelyään ja arvioida, millä turvatoimilla ja toimivaltuuksilla kuntien henkilöstön ja kuntapalveluiden asiakkaiden kokemia turvallisuusuhkia voitaisiin parhaiten vähentää sekä laatia tarvittaessa ehdotuksensa kuntien turvatarkastustoiminnan toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Työryhmän jo kokoama aineisto koostuu kuntien toimialakohtaisesta raportoinnista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ammatillisen koulutuksen aineistoista, kaupunkikohtaisista uhka- ja vaaratilanteita kuvaavasta materiaalista. Yleiskuvaa kunta-alan henkilöstön työturvallisuudesta, uhkailusta ja muista vaaratilanteista on saatu työ- ja elinkeinoministeriön, Kevan, työterveyslaitoksen ja Helsingin yliopiston työhyvinvointia ja työolosuhteita kuvaavista selvityksistä. Kaikki työryhmän keräämä aineisto on tutkijoiden käytettävissä. Laajempaa tutkimustietoa kuntien ja kuntien eri toimialojen turvallisuustilanteesta ei ole valtioneuvoston kanslian tietopalvelun suorittaman tietohaun 4.7.2019 mukaan saatavissa. Tutkimus tuottaisi näin ollen kansallisella tasolla uutta tietoa, joka tukisi julkista päätöksentekoa sekä valtiolla että kunnissa.

Tietotarvekuvauksessa käytetään yleisnimitystä kunnat kuvaamaan kuntia ja kuntayhtymiä.

Tutkimuskysymykset:

- Kuinka yleisiä erilaiset turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat kuntien vastuulla olevissa eri palveluissa (sosiaali- ja terveydenhuolto, koulutus, varhaiskasvatus)?
- Miten uhkatilanteet ja turvallisuusuhat eroavat toisistaan eri palveluissa?
- Kuinka yleisiä erilaiset turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat yksityisillä toimijoilla, joille kunta on ulkoistanut palvelutehtävänsä (sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut)?
- Kuinka yleisiä turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat kunnanvaltuustojen kokouksissa? Millaisia ovat valtuustoihin kohdistuvat uhkaavat tilanteet?
- Miten turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin on varauduttu kunnassa?
- Kuinka paljon kunnat (ml. kunnan sote-palveluita tuottavat yksityiset toimijat) käyttävät nykylainsäädännön antamia toimivaltuuksia, entä turvallisuuspalveluita tai poliisin apua?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Turvallisuustilanne kuntien palveluissa ja kunnanvaltuustojen kokouksissa sekä kuntien turvallisuutta ylläpitävien toimivaltuuksien käyttö -VN TEAS -hanke kytkeytyy suoraan käynnissä olevan kuntien turvallisuustilannetta ja turvatarkastusten mahdollisuutta selvittävän työryhmän työskentelyyn. Työryhmä on osaltaan selvittänyt kuntien turvallisuustilannetta, mutta todennut, että tarpeeksi kattava ja syvälinen tilannetieto vaatii laajemman tutkimuksen kuin mitä työryhmätyöskentelynä pystytään tuottamaan.

Työryhmä tarvitsee tietoa kuntien turvallisuustilanteesta, käytössä olevista turvatoimista ja turvallisuuspalveluiden käytöstä pystyäkseen etenemään työssään kuntien turvallisuusuhkien vähentämiseksi tarvittavien keinojen arviointiin.

Raportointi:

Kirjallinen loppuraportti ja PPT-esitys.

Raportissa on vastattava esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Lisäksi on kuvattava tutkimusmetodien käyttö ja tutkimushankkeen aikana syntyneet lisäselvitystarpeet.

Lopputulosten esittely TEAS-hankkeen päätöstilaisuudessa.

4.9 Suomeen suuntautuvan huumausainerikollisuuden torjunnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus – Vaikuttavuustietojen hyödyntäminen lainvalvontaviranomaisten ja yhteiskunnan näkökulmasta

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 4/2020 – 4/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Europolin vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevan uhka-arvion (Europol 2017) mukaan laittomat huumausainemarkkinat ovat suurimmat laittomat markkinat EU:ssa. Suomi on osa kansainvälisiä huumausainemarkkinoita ja huumausaineet ovat nykypäivänä sekä maantieteellisesti että väestöllisesti Suomea läpileikkaava ilmiö. Suomi on huumausainekaupassa lähinnä vastaanottajamaa, eli täällä käytettävät huumausaineet on pääosin salakuljetettu maahan. Tämä tekee huumausaineiden salakuljetuksen torjunnasta ja tutkinnasta oleellisen osan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa. Suomessa tutkitut laajat rikosjutut osoittavat, että huumausainekauppa on ammattimaista ja suurelta osin kasvavan väkivaltakapasiteetin omaavan järjestäytyneen rikollisuuden käsissä.

Sekä huumausainerikosten että niistä epäiltyjen henkilöiden määrä on Suomessa viime vuosina kasvanut. Vuonna 2018 lainvalvontaviranomaisten tietoon tulleiden huumausainerikosten kokonaismäärä kasvoi lähes viisi prosenttia vuoteen 2017 verrattuna. Myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) suurimmissa kaupungeissa toteuttamien jätevesitutkimusten mukaan huumausaineiden käyttö on lisääntynyt. Darknetin markkinapaikat ovat helpottaneet huumausaineiden hankintaa. Verkkomarkkinoinnilla myös tavoitetaan helposti uusia käyttäjiä ja muun tarjonnan ulkopuolelle jääviä alueita. Uusien psykoaktiivisten aineiden suosio ja huumausaineiden verkkokaupan kasvusta huolimatta perinteiset salakuljetustavat ja klassiset huumausaineet ovat säilyttäneet asemansa Suomen huumausainemarkkinoilla.

Lainvalvontaviranomaisten huumerikostorjunnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden selvittämiseksi ja toiminnan kannattavuuden arvioimiseksi on tärkeää löytää mittaamistavat, jotta toimintaa ja resursointia voidaan tulosten pohjalta kehittää yhteiskunnan kannalta hyödyllisimpään suuntaan. Selvittämällä ulkomailta Suomeen suuntautuvan huumausainerikollisuuden torjunnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan antaa päätöksentekijöille tietopohjaa heidän harkintaansa, mihin ja missä laajuudessa yhteiskunnan toimintaa ja resursseja tulee suunnata. On tärkeää saada selville, miten lainvalvontaviranomaisten torjuntatoimet vaikuttavat huumausainerikollisuuteen ja siitä yhteiskunnalle aiheutuviin haittoihin ja mitkä huumerikostorjunnan taloudelliset vaikutukset ovat.

Hankkeen tutkimustuloksia tarvitaan myös huumausaine- ja kriminaalipoliittisen keskustelun tueksi. Huumausainerikosten ja huumekuolemien määrän kasvaessa, rikollisuuden laajentuessa virtuaalimaailmaan ja huumausaineiden dekriminointia koskevan keskustelun käydessä entistä vilkkaampana sekä kansalaisten että päättäjien keskuudessa aiheesta tarvitaan lisää tutkimukseen perustuvaa tietoa.

Tutkimuksen tavoitteet:

Hankkeen tavoitteena on saada tietoa ulkomailta Suomeen suuntautuvan huumausainerikollisuuden torjunnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. On tarpeen selvittää, millaisia uusia ja täsmällisiä mittaamistapoja voidaan kehittää lainvalvontaviranomaisten

huumerikostorjunnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden selvittämiseksi ja toiminnan kannattavuuden arvioimiseksi. On tärkeä saada selville, mikä on valvonnan laadun ja määrän vaikutus huumausaineiden käyttöön ja mikä on huumausaineiden käytön vaikutus yhteiskunnan suorituskykyyn ja kustannuksiin. Tutkimuksessa pyritään siis selvittämään, miten rajat ylittävän huumausainerikollisuuden torjunta vaikuttaa huumausaineiden käyttöön ja käytöstä aiheutuviin ongelmiin ja millaisia valvonnan välillisiä vaikutuksia yhteiskuntaan ja kansantuotteeseen sekä julkisen sektorin kustannuksiin syntyy.

Aiheesta on merkittävää saada tieteellistä tutkimustietoa, sillä uutta tietoa voidaan hyödyntää huumeiden käytön taloudellisten vaikutusten kokonaisarvioinnissa sekä huumerikostorjunnan suunnittelussa ja kehitystyössä. Huumerikostorjunta tulisi saattaa mahdollisimman kustannustehokkaaseen ja yhteiskuntaa hyödyttävään muotoon. Tutkimustulokset huomioidaan lainvalvontaviranomaisten strategisessa päätöksenteossa, toiminnan ohjaamisessa ja yhteiskunnan resurssien kohdentamisessa. Tuloksia sovelletaan myös viranomaisten tulosohjaukseen.

Jos hankkeen myötä saadaan kehitettyä toimiva laskentamalli, jolla voidaan arvioida ulkomaanliikenteen valvonnan tehokkuutta ja rikostorjunnan vaikuttavuutta, mallia voitaisiin hyödyntää huumausaineiden lisäksi myös muiden salakuljetustuotteiden, kuten esimerkiksi savukkeiden ja nuuskan osalta.

Aiemmat selvitykset:

Ulkomailta Suomeen suuntautuvan huumausainerikollisuuden torjunnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ei ole Suomessa tehty aikaisemmin tieteellistä tutkimusta. Kyseessä on tarvittavien, osittain uusien aineistojen kerääminen ja niiden pohjalta tehtävä analyysi.

THL:ssä on laskettu huumeiden käytön haittojen julkisia kustannuksia (THL 2018), mutta niiden yhteyttä huumerikostorjuntaan ja sen vaikuttavuuteen ei ole tutkittu. Tullissa on seurattu vuosittain tullirikostorjunnan vaikuttavuutta laskemalla tutkituissa jutuissa takaisin saatu rikoshyöty, selvitettyissä jutuissa takavarikoimatta jääneiden tavaroiden arvo ja rikoksilla vältetyt verot. Tullin tekemän rikostorjunnan vaikuttavuus oli vuonna 2018 noin 39 miljoonaa euroa. Tullissa ei kuitenkaan ole tutkittu rajat ylittävän huumausainerikollisuuden torjunnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Ruotsissa on kehitetty malli, jolla voidaan mitata Ruotsin tullin tehokkuutta maan rajoilla tapahtuvassa toiminnassa. Mallia käyttäen on laskettu Ruotsin tullin huumerikostorjunnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta (samhällsnyttan av beslag av narkotika) 2000-luvun alkuvuosista saakka. Vaikuttavuudesta on muodostunut yksi Ruotsin tullin toiminnan ohjaamisen pääkriteereistä ja tuloksia on hyödynnetty esimerkiksi rajaturvallisuustoimintaan liittyvissä mitoitus- ja sijoituspäätöksissä. Ruotsin tullin mallin perustana on ajatus siitä, että huumausainetakavarikoiden tuottama yhteiskunnallinen vaikuttavuus voidaan määritellä sen mukaan, kuinka paljon kustannuksia huumausaineiden väärinkäytöstä aiheutuu yhteiskunnalle. Kyseinen malli voisi toimia pohjana myös Suomen lainvalvontaviranomaisten huumerikostorjunnan vaikuttavuutta arvioitaessa.

Ruotsissa käytössä oleva malli on esitelty Ruotsin tullin, Poliisihallituksen, Kansanterveyslaitoksen ja Alkoholiasian tarkastuslaitoksen vuonna 2000 laatimassa, viranomais-toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevassa loppuraportissa (Tullverket, Alko-

holinspektionen, Rikspolisstyrelsen & Folkhälsoinstitutet 2000). Mallin mukaan huumaus-ainetakavarikat tuottavat yhteiskunnallista hyötyä, joka määritellään huumausaineista aiheutuvien kansantaloudellisten kustannusten perusteella seuraavat indikaattorit huomioiden: takavarikoitujen huumausaineiden määrä, huumausaineiden käytöstä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset, huumausaineiden katuhinnat, aineiden pitoisuudet ja käyttöannokset sekä YK:n vahinkoindeksi. Laskentamalliin on sisällytetty mm. amfetamiini, kannabis, kokaiini, heroini, LSD, ekstaasi, khat, huumelääkkeit ja dopingaineet.

Ruotsin hallituksen budjettiesityksen (Regeringskansliet 2018) mukaan takavarikoiduista huumausaineista kertyvä yhteiskunnallinen vaikuttavuus on viime vuosina kasvanut voimakkaasti useiden suurten takavarikoiden seurauksena. Kolmen viimeksi tarkastellun vuoden osalta yhteiskunnallinen vaikuttavuus Ruotsissa on ollut 1 057 miljoonaa kruunua vuonna 2015, 1 456 miljoonaa kruunua vuonna 2016 ja 3 001 miljoonaa kruunua vuonna 2017. Vaikuttavuus vaihtelee vuosittain takavarikoiduista aineista riippuen. Mitä vaarallisempi aine on, sitä suurempi sen takavarikon yhteiskunnallinen arvo on. Amfetamiinin takavarikkomäärällä on ollut suurin merkitys yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrän vaihteluun. Aiheen kannalta oleellisia lähteitä ovat myös Ruotsin Valtiontalouden tarkastusviraston Tullia käsittelevä auditointiraportti (Swedish National Audit Office 2019) sekä Ruotsin tullin arvoindeksi (Tullverket 2018).

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia uusia ja täsmällisiä mittaamistapoja voidaan kehittää lainvalvontaviranomaisten huumerikostorjunnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden selvittämiseksi ja toiminnan kannattavuuden arvioimiseksi? Tässä voidaan käyttää hyväksi Ruotsin mallia tai luoda kokonaan uusi laskentatapa Suomen osalta.
- Mikä on valvonnan laadun ja määrän vaikutus huumausaineiden käyttöön?
- Mikä on huumausaineiden käytön laadun ja laajuuden vaikutus yhteiskunnan suorituskykyyn ja kustannuksiin?
- Miten lainvalvontaviranomaisten torjuntatoimet vaikuttavat huumausainerikollisyyteen ja siitä yhteiskunnalle koituviin seurauksiin?
- Miten vaikuttavuustietoja voidaan hyödyntää päätöksenteossa ja resurssien allokoinnissa?
- Miten lainvalvontaviranomaisten rikostorjuntatoiminnan kannattavuutta voidaan kehittää ja saattaa huumerikostorjunta mahdollisimman kustannustehokkaaseen ja yhteiskuntaa hyödyttävään muotoon?

Viitteet ja keskeiset aineistot:

Europol (2017) [Serious and Organised Crime Threat Assessment](#). European Police Office.

Regeringskansliet (2018) [Regeringens proposition 2018/19:1](#). Budgetpropositionen för 2019.

Swedish National Audit Office (2019) [Swedish Customs control – an accurate enterprise?](#) Report number: RIR 2019:12.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2018) [Päihdetilastollinen vuosikirja 2018](#), alkoholi ja huumeet, taulukko 70.

Tullverket (2018) Belopp för beräkning av Tullverkets samhällsnytta vid beslag av narkotika, alkohol, tobak samt energiprodukter.

Tullverket, Alkoholinspektionen, Rikspolisstyrelsen & Folkhälsoinstitutet (2000) Slutrapport: Att mäta samhällsnyttan av myndigheternas insatser. Narkotika, alkohol, tobak och mineralolja.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Huumerikostorjunta on merkittävä aihe sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Sisäisen turvallisuuden strategian tavoitteena on, että Suomi on maailman turvallisimman maa. Ulkomailta Suomeen suuntautuvan huumauserikollisuuden torjunnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta käsittelevällä hankkeella on tarpeellista kartoittaa, miten rajat ylittävän huumauserikollisuuden torjunta vaikuttaa huumauserikollisuuden käyttöön ja käytöstä aiheutuviin ongelmiin ja millaisia valvonnan välillisiä vaikutuksia yhteiskuntaan ja kansantuotteeseen sekä julkisen sektorin kustannuksiin syntyy. Tutkimustuloksia on tarkoitus hyödyntää lainvalvontaviranomaisten strategisessa päätöksenteossa, toiminnan ohjauksessa ja yhteiskunnan resurssien kohdentamisessa.

Lainvalvontaviranomaisten toimesta on katsottu, että hoitoonohjauksen ja ennalta estävän työn ohella huumauserikollisuuden salakuljetuksen ja välityksen torjunta on ehdoton prioriteetti. Hankkeen tavoitteena on saada tutkimustuloksia, joiden avulla huumerikostorjunta voidaan saattaa mahdollisimman kustannustehokkaaseen ja yhteiskuntaa hyödyttävään muotoon. Hankkeessa saatavaa tietoa hyödynnetään yhteiskunnan suorituskyvyn parantamiseen. On olennaista havaita, että hankkeessa ei tarkastella vain suoria rikosvastuun toteuttamiseen liittyviä hyötyjä, vaan pyritään nimenomaan kokoamaan kattavampi kuva siitä, mitä seurannaisvaikutuksia lainvalvontaviranomaisten huumerikostorjuntatoiminnalla on.

Viime aikoina on kansallisesti sekä erityisesti kansainvälisesti käyty keskustelua dekriminälisoinnin mahdollisuuksista tiettyjen huumauserikollisuuden osalta. Tutkimustuloksia tarvitaan siten myös aiheeseen liittyvän ajankohtaisen yhteiskunnallisen keskustelun pohjaksi.

Raportointi:

Hankkeen etenemisestä ja tuloksista laaditaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan mukaiset raportit ja tiedotteet.

Hankkeen loppuraportti laaditaan suomeksi ja siitä tuotetaan englanninkielinen tiivistelmä.

4.10 Seksuaalirikosten uhriksi joutumisen ennalta ehkäisyn keinot

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 04/2020–06/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa nostetaan esiin seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus osana Turvallinen oikeusvaltio –tavoitetta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan kautta toteutetaan kolme hanketta, jotka liittyvät tähän teemaan.

Nyt käsillä olevassa hankkeessa tutkitaan viime vuosien ajalta seksuaalirikosten uhrien taustatekijöitä, palveluihin ohjautumista, ennalta ehkäisyn keinoja sekä tarpeen mukaisen jatkohoidon toteutumista. Valitun hanketoimijan ensimmäinen tutkimustehtävä on analysoida kansallisen ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden, tilastoaineistojen ja rekistereiden pohjalta raiskauksen uhrien taustatekijöitä ja palveluihin ohjautumista sekä tunnistaa mahdollisia ennalta ehkäisyn kohtia.

Toisena tutkimustehtävänä hanketoimijan tulee toteuttaa kvalitatiivinen tutkimus, jonka tavoitteena on selvittää uhrien aiempaa elämän kulkua (haavoittuvuutta, psyykkistä kuormaa, aiempaa uhriksi joutumista ja hyväksikäyttöä, väkivallan kokemuksia, taustalla olevia traumoja ja päihteiden käyttöä yms.). Tässä tulee huomioida uhrien elinpiiri ja kokemukset lapsuudesta alkaen sekä mahdollinen palvelujärjestelmän tuki tai sen puute elämänsä eri vaiheissa sekä tunnistaa ennalta ehkäisyn näkökulmasta mahdollisia voimaantumisen ja resilienssin kasvun kohtia.

Kolmantena tutkimustehtävänä hanketoimijan tulee arvioida hoito- ja tukimuotojen riittävyyttä: Millaista jatkohoitoa ja tukea potilaat ovat saaneet, miten ja missä se on toteutettu ja mikä on ollut järjestöjen ja julkisen terveydenhuollon rooli? Hanketoimijan tulee selvittää, mitä vaikutuksia on ollut, jos uhri ei ole päässyt (jatko)hoitoon ja miten hyvin ylipäätään terveydenhuollossa tunnistetaan seksuaalirikosten uhrit. Aiemmin tapahtunut seksuaalirikos on saattanut aiheuttaa trauman, mikä vaikuttaa uhrien SOTE-palvelujen käyttöön sekä uhrin myöhempään toiminta- ja työkykyyn.

Selvityksen johdosta laaditaan suositukset kehittämistoimenpiteiksi, jotta seksuaalirikoksia kyettäisiin ennaltaehkäisemään paremmin, riskiryhmissä olevia suojaamaan tehokkaammin, uhrien haavoittuvuutta vähentämään sekä kohdentamaan oikein riittävät ja oikea-aikaiset hoito- ja tukitoimenpiteet. Tutkimussuunnitelmalta sekä muulta tutkimusmateriaalilta (kvalitatiivisen tutkimuksen kyselyrunko ym.) edellytetään tarvittaessa eettistä ennakoarviointia ennen tutkimuksen aloittamista.

Tämä hanke nivoutuu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan vuoden 2019 kolmannessa täydentävässä haussa olleeseen hankkeeseen, joka käsittelee rikosprosessien kestoa lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Pitkät käsittelyajat on tunnistettu yhdeksi keskeiseksi rikosprosessien ongelmaksi Suomessa. Oikeusministeriön työryhmän (Oikeusministeriö 2018) tarkastelussa nousi esiin, että prosessien pitkä kesto on suurin yksittäinen ongelma tapauksissa, joissa lapsi on joutunut rikoksen uhriksi. Lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa prosessi rikosilmoituksesta käräjäoikeuden tuomioon kestää keskimäärin lähes kaksi vuotta. Täydentävässä haussa olevan hankkeen on tarkoitus antaa konkreettisia ratkaisuehdotuksia rikosprosessin nopeuttamiseksi.

Valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelmassa on lisäksi kolmas seksuaalirikosteemaan nivoutuva tietotarve, joka käsittelee väkivalta- ja seksuaalirikollisuuden tekijöitä ja teko-olosuhteisiin liittyviä seikkoja. Seksuaalirikosten tekijöistä on saatavilla sosiodemografista tietoa sekä teko-olosuhteisiin liittyvää tietoa (mm. alkoholin vaikutus tekoon, kansalaisuus, suhde uhriin ja tekopaikka). Sosiodemografiset syyt eivät yksin selitä seksuaalirikoksiin ryhtymistä, vaan taustalla on näiden lisäksi muita henkilön taipumuksiin tai ominaisuuksiin tai tekotilanteeseen liittyviä tekijöitä, joita on tarpeen ymmärtää nykyistä paremmin, jotta seksuaalirikosten ennalta estämistä voidaan tehostaa. Tavoitteena hankkeessa on löytää uusia keinoja seksuaalirikosten ennalta ehkäisemiseen.

Kaikkien näiden kolmen hankkeen tavoitteena on laatia suosituksia kehittämistoimenpiteiksi, jotta seksuaalirikosten uhrien auttamiseksi toteutuvat oikea-aikaiset hoito- ja tukitoimenpiteet, rikosprosessi nopeutuu ja löydetään uusia keinoja seksuaalirikosten ennaltaehkäisyyn.

Tutkimuskysymykset:

- Mitä sosiodemografisia tekijöitä on seksuaaliväkivallan uhrien taustalla?
- Mitä seksuaaliväkivaltarikosten uhriksi joutumiseen johtavia yhteisiä tekijöitä voidaan tunnistaa?
- Mitä keinoja on uhriksi joutumisen ennalta estämiseen?
- Ovatko uhrien hoito- ja tukimuodot riittävät ja miten niitä voitaisiin kehittää?
- Millaisia pitkän aikavälin kustannusvaikutuksia oikea-aikaisesti saadulla hoidolla ja tuella on?

Viitteet:

Oikeusministeriö (2018) [Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi](#). Mietintöjä ja lausuntoja 44/2018. Oikeusministeriö, Helsinki.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitusohjelmassa on poikkihallinnollisesti toteutettavaksi osoitettuja kohtia, joiden tavoitteena on vähentää lapsiin ja naisiin kohdistuvaa väkivalta- ja seksuaalirikollisuutta.

Turvallinen oikeusvaltio Suomi –strategisessa kokonaisuudessa mainitaan seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus (s.89).

Suomi kokoaan suurempi maailmalla –strategisessa kokonaisuudessa korostetaan työtä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan (s.69)

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti

5. Elinvoimainen Suomi, liikenneverkot ja maatalous

5.1 Koulupäivän välipalat edistämään jaksamista

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 4/2020–4/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hankkeen tavoitteena on selvittää kouluruokailun nykytilannetta, välipalan toteuttamista peruskoulun koulupäivän aikana ja arvioida koulujakelujärjestelmää osana välipalan toteutusta. Lainsäädännön mukaan päivittäinen kouluateria on maksuton ja välipalalla pitäisi suosituksen mukaan varmistaa ravinnon riittävyys silloin, kun ruokailujen välit venyvät oppilaan kannalta liian pitkiksi mukaan lukien oppitunnit ja koulumatkaan käytetty aika. Ateria voidaan jakaa tarkoituksellisesti lounaaksi ja välipalaksi. Tällä tutkimuksella on tarkoitus selvittää, missä määrin tämä jako oikeasti toteutuu.

Meillä on tällä hetkellä vain suppeasti tietoa lasten ja nuorten ruokailusta ja siitä miten iso merkitys kouluruokailulla on lasten ja nuorten kokonaisravinnon saannista. Tiedostettu ongelma on se, että osa koululaisista jättää aterian joko kokonaan tai osittain syömättä, eikä esimerkiksi kouluruokailusuositusten mukainen kasvisten saantimäärä toteudu.

Välipala on mahdollinen keino lisätä lasten ja nuorten kasvisten ja hedelmien kulutusta, mikä parantaisi kokonaisruokavaliota ja edistäisi terveellisten elintapojen omaksumista.

Hankkeessa selvitetään, mitä erilaisia välipalan toteuttamisen tapoja eri kouluissa on ja miten em. tarkoituksellisesti voitaisiin hyödyntää hallitusohjelmassa mainitun koulupäivän uudistamisen yhteydessä. Hankkeessa selvitetään erilaisten välipalojen toteuttamistapojen vaikutuksia täysipainoiseen ravitsemukseen ja sitä kautta oppimistuloksiin. Hankkeessa selvitetään myös näiden vaikutuksia kuntatalouteen (tarvittaviin henkilöstö- ja muihin resursseihin ruokapalveluissa ja niiden tukitoiminnoissa) ja kouluruokailun muuhun vaikuttavuuteen.

Tutkimuskysymykset:

- Miten ja mitä koululaiset syövät koulupäivän aikana?
- Millä tavoin koulupäivän aikainen ruokailu on järjestetty eri kouluissa huomioiden oppilaiden koulupäivän pituus sekä koulun henkilöstö- ja muut resurssit?
- Minkälaisia toimintamalleja on ja voisi olla kouluruokailun ja välipalojen tarjoamiseksi kouluruokailusuositusten mukaisesti ja mitkä olisivat niiden kustannusvaikutukset kuntatalouteen huomioiden ruokapalveluiden resurssit?
- Mitkä ovat olleet koulujakelujärjestelmän käytön tuoma lisäarvo sitä hyödyntäneille kouluille ja koululaisille ml. laskennallinen kasvisten käytön lisääntyminen?
- Mitkä ovat olleet suurimmat esteet koulujakelujärjestelmän käyttöönottamiselle?
- Kuinka koulujakelujärjestelmää voidaan hyödyntää tehokkaasti välipalan toteuttamiseksi koulupäivän aikana?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitusohjelmassa on kirjaus "Selvitetään välipalan toteuttaminen koulupäivän uudistamisen yhteydessä." (vastuu OKM, s. 165). Toisaalta taas MMM vastaa EU:n koulujakelujärjestelmästä, jolla tarkoitetaan koululaisten ja päiväkotilasten maitotuotteiden sekä hedelmien ja vihannesten kulutuksen tukemista EU:n varoista ja joka on EU:n yhteisen maatalouspolitiikan keskeinen keino edistää lasten terveellisiä elintarvikevalintoja. Koulujakelujärjestelmän käyttöönottoa tulee edelleen vahvistaa Suomessa.

Hankkeen tuloksia hyödynnetään hallitusohjelmassa mainitun koulupäivän uudistamisprosessin yhteydessä sekä hallitusohjelmassa mainitun kouluruuan kehittämissuunnitelman valmistelussa. Tuloksia hyödynnetään myös kuntiin (kuntapäättäjät ja rehtorit) kohdistuvassa päättäjaviestinnässä, jotta koulupäivän aikaisen ruokailun merkitys ymmärretään, koulujakelujärjestelmän hyödyntäminen vahvistuu ja lasten ja nuorten ravitsemus paranee kasvien ja hedelmien käytön kasvaessa.

Ruoka, kouluaikainen toiminta ja lasten terveys ja tähän liittyvät kuntatalouden kysymykset kuuluvat usean hallinnonalan (OKM, STM, MMM, VM) vastuualueisiin.

Raportointi:

Hankkeen lopputuotos on loppuraportti, joka esittää koulujen kouluruokailun ja välipalatarjonnan nykytilan sekä erilaisia toteuttamismalleja kustannus- ja muine vaikutuksineen. Loppuraportissa huomioidaan myös EU:n koulujakelujärjestelmän mahdollisuudet eri malleissa.

Hankkeessa laaditaan myös policy brief, joka kiteyttää koulupäivän aikaisen ruokailun merkityksen ja välipalatarjoilun toimivan toteuttamissuosituksen. Policy briefistä tehdään myös englanninkielinen versio, mikä on huomioitava hankkeen toteuttajan laatimassa kustannusarviossa.

5.2 Salmonellan leviäminen tuotantoeläintiloille

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 300 000 €

Aikajänne: 06/2020–05/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Salmonellatapaukset ovat lisääntyneet huolestuttavasti viime vuosina suomalaisilla sika- ja nautatiloilla. Salmonella on bakteeri, joka voi tarttua eläimistä ihmisiin ja päinvastoin. Tavallisesti eläimet eivät kuitenkaan sairastu salmonellasta, vaan ainoastaan kantavat bakteeria oireettomasti suolistossaan. Salmonellan aiheuttamat infektiot ovat merkittävä kansanterveydellinen ongelma ympäri maailmaa ja Euroopassakin se on tärkeimpiä ruokamyrkytyksen aiheuttajia tuottaen runsaasti kustannuksia sekä elintarvikealalle että ihmisten terveydenhuollolle. Suomessa salmonellaa on torjuttu menestyksekkäästi jo vuosikymmenien ajan, minkä ansiosta Suomelle myönnettiin Euroopan yhteisöön liittymisen yhteydessä nk. salmonellalisävakuumet. Salmonellalisävakuuksilla varmennetaan kuluttajaturvallisuutta Suomessa, koska niiden ansiosta mm. tuontilihalt voidaan edellyttää salmonellavapautta. Mitätön salmonellaesiintyvyys on myös edistänyt Suomen vientiä, sillä Suomea pidetään turvallisten elintarvikkeiden tuottajana.

Syyt salmonellalöydöksiin nopeaan lisääntymiseen sika- ja nautatiloilla 2010-luvun loppupuolella ovat kompleksiset ja monitahoiset. Kansalliseen valvontaohjelmaan sisältyvä tartuntalähteiden jäljittäminen on rajoittunut tuotantotilalle ja rehu- ja elintarvikeketjuun, eikä laajempia yhteyksiä, kuten haittaeläinten osuutta, ole tutkittu kuin rajatusti. Muiden eläintilojen, esimerkiksi turkistarhojen ja niille toimitetun rehun, merkitystä salmonellalähteenä ei tutkita rutiiniluonteisesti. Selvää syytä salmonellatilojen lisääntymiseen ei ole tutkittu eikä tiedetä, joskin on spekuloitu nykymuotoisten tuotantorakenteiden ja -tapojen vaikutuksia altistumisen lisääntymiseen. Aikaisempaan verrattuna tilakoko on kasvanut ja tilojen eläinmäärät lisääntyneet, samalla eläinten siirto ja altistuminen useamman muun karjan kohtaamiselle on yleistynyt mm. eläinten monivaihekasvatuksen saadessa jalansijaa. Ympäristön mahdollisesti aiheuttama salmonellapaine on lisääntynyt siirryttäessä luonnonmukaisempaan kasvatukseen. Lähellä sijaitsevien muiden eläintilojen, kuten turkistarhojen, vaikutuksia on epäilty jo pitkään ilman luotettavaa näyttöä, mikä on ollut omiaan kiristämään turkistarhureiden ja tuotantoeläinten omistajien välejä salmonellatapausten myötä useilla paikkakunnilla.

Samanlaisten salmonellalöydösten on usein päätelty liittyvän toisiinsa ja edustavan laajempaa taudinpurkausta. Nykyisten laboratoriomenetelmien avulla olisi mahdollista selvittää eri salmonellalöydösten yhteneväisyyttä paljon tarkemmin ja saada siten täsmällisempi kokonaiskuva taudinpurkauksen laajuudesta sekä joissain tapauksissa myös tartunnan ja lähteen mahdollisesta syy-yhteydestä.

Salmonellan löytyminen tuotantotilalta aiheuttaa tilalle runsaasti kustannuksia ja taloudellisia tappioita. Tilalle asetettavat nk. rajoittavat määräykset rajoittavat tuotantosuunnasta riippuen maidon, eläinten tai lihan myyntiä, kunnes salmonella on saatu poistetuksi tuotantotiloista ja eläimistä. Tilojen puhdistamisesta ja saneerauksesta aiheutuu kuluja ja muita niihin verrattavia kustannuksia. Salmonellatartunnan hävittäminen tilalta on vaativaa, ja laajoista toimenpiteistä huolimatta bakteeria saatetaan todeta useiden kuukausien ajan. Kansallisen salmonellavalvontaohjelman tukemiseksi Eläinten terveys

ETT ry ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto valmistelivat mallin, jota mukaillen vakuutusyhtiöt ovat tarjonneet ryhmävakuutuksia salmonellan varalta. Salmonellatilojen määrän lisääntyttä korvattavat summat ovat kuitenkin suurentuneet ja on vaarana, että vakuutusyhtiöt lopettavat salmonellavakuutusten myöntämisen pitäen sitä tappiollisena toimintana. Tämä vaikeuttaisi tilojen taloudellista selviytymistä.

Eläinperäiset elintarvikkeet ovat Euroopan tasolla tärkein lähde ihmisten salmonellatartunnoille. Suomen salmonellavalvontaohjelman ansiosta salmonellan esiintyvyys suomalaisissa tuotantoeläimissä ja elintarvikkeissa on yhä erittäin alhainen ja sellaisena sen myös tulisi pysyä. Suomen salmonellavalvonta on tuottanut yhteiskunnalle hyötyä, sillä valvonnalla on estetty ihmisten sairastumista ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Kotimaisen tuotannon ja viennin edistämiseksi, kuluttajien terveyden varmistamiseksi sekä tuottajien henkisen ja taloudellisen hyvinvoinnin suojaamiseksi salmonellatartuntojen lisääntymisen syiden ja tartuntojen ehkäisymahdollisuuksien selvittäminen on yhteiskunnallisesti ensiarvoisen tärkeää. Jos tilannetta ei saada paremmin hallintaan, on mahdollista, että myös Suomelle myönnettyt lisävakuudet salmonellan suhteen ovat vaakalaudalla, mikä heikentäisi tilannetta entisestään.

Tutkimuskysymykset:

Todettujen salmonellatapausten yhteys toisiinsa:

- Mikä on tartuntoja aiheuttavien salmonellakantojen geneettinen yhteys toisiinsa? Miten läheisesti eläimistä, rehuista, haittaeläimistä ja tuotantoympäristöstä eristetyt salmonellat muistuttavat toisiaan? Ovatko eläimistä ja ympäristöstä eristetyt salmonellat samoja kuin ne, joita todetaan tartunnan saaneista ihmisistä?

Salmonellalähteiden selvitys:

- Mitkä ovat tuotantoeläintilojen merkittävimmät salmonellan lähteet? Millainen vaikutus ympäristöstä leviävällä salmonellalla on tuotantotilalle? Miten suuri on erityisesti turkiseläintarhojen salmonellakuormitus? Mitkä ympäristötekijät lisäävät tuotantoeläintilan salmonellariskiä? Miten suuri maantieteellinen vaikutus on? Miten tuotantotilalla todettu salmonella voi vaikuttaa ympäristöön?

Tuotantorakenteen vaikutus:

- Miten nykyinen tuotantorakenne vaikuttaa salmonellan leviämiseen? Millaiset tuotantorakenteelliset tekijät voivat lisätä tuotantotilojen altistumista salmonellatartunnalle? Millaisiin tuotantorakenteisiin tulisi kiinnittää huomiota salmonellan leviämisen ehkäisemisessä?

Tuotantotavan merkitys:

- Miten erilaiset tuotantotavat vaikuttavat salmonellan leviämiseen? Mitkä ovat salmonellan kannalta merkityksellisimmät tuotantotavat? Millaisia eri tuotantotapoihin soveltuvia salmonellan leviämistä ehkäiseviä menetelmiä on käytettävissä?

Yhtenä tutkimusmenetelmänä voidaan esimerkiksi käyttää tapaus-verrokkitutkimusta.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvitys liittyy hallitusohjelman kohdan 3.4.2 (maatalous) 2. tavoitteeseen (Elinvoimainen ja kannattava elintarviketalous), jonka mukaan jatketaan salmonellavapauden ylläpitämistä, torjutaan vakavia eläintauteja ja perustetaan kansallinen eläintautirahasto yhdessä maatalousyrittäjien ja elintarviketeollisuuden kanssa.

Eläintautirahaston perustaminen on tullut ajankohtaiseksi eläintautiryhmävakuutusten muututtua tappiollisiksi lisääntyneiden salmonellatapausten seurauksena.

Salmonellavapautta ei kuitenkaan voida ylläpitää pelkästään tukemalla maatalojen saneerauksia salmonellatartunnoista, vaan on myös panostettava toimenpiteisiin, joilla tartuntoja voitaisiin ehkäistä. Jotta tehokkaita toimenpiteitä voitaisiin kehittää, tarvitaan tietoa salmonellatapausten leviämisestä, salmonellatapausten lisääntymisen syistä ja tartuntalähteistä. Hankkeen tuloksia tarvitaan, jotta salmonellalainsäädäntö ja suomalainen salmonellapolitiikka pystytään uudistamaan parhaalla mahdollisella tavalla nykyiseen toimintaympäristöön sopivaksi siten, että salmonellan esiintyvyys saadaan jatkossakin pidettyä alhaisella tasolla.

Raportointi:

Loppuraportti tulee laatia suomeksi.

5.3 Liikennehankkeiden tuottamien vaikutusten hyödyntäminen osana hankkeiden rahoitusta

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 05/2020–02/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Liikenneinfrastruktuurin rahoitus on merkittävä yhteiskunnallinen haaste, sillä perinteisen puhtaan talousarviopohjaisen budjettirahoituksen mahdollisuudet uusien suurten rai-dehankkeiden rahoituksessa ovat rajalliset. Liikennehankkeet hyödyttävät merkittävästi liikkujia ja liikkumispalveluiden tuottajia. Nämä hyödyt voivat heijastua muille yhteiskun-nan osa-alueille, kuten mm. kiinteistömarkkinoille. Mitä suurempi osa vaikutuksista pys-tytään käyttämään liikennehankkeen rahoittamiseen, sitä pienemmäksi budjettirahoituk-sen osuus jää.

Tässä selvityksessä tullaan tuottamaan tietopohjaa sekä toimintatapojen kuvausta liiken-nehankkeiden rahoitusmalleista sekä hankkeista syntyvien hyötyjen kapitalisoitumisesta ja hyödyntämisestä osana niiden rahoitusta. Liikennehankkeiden vaikutuksista kiinteis-tömarkkinoille on tutkittu käytännön soveltamisen näkökulmasta Suomessa mm. Haapa-mäki et al. (2019) ja Jääskeläinen et al. (2019) toimesta. Näissä tutkimuksissa paino-piste on ollut kiinteistömarkkina-vaikutusten teoreettisen viitekehyksen selventämisessä sekä ex ante –arviointimenetelmien kehittämisessä strategisen liikennejärjestelmäsuun-nittelun parantamiseksi.

Suomessa on tarve tutkimukselle, jossa luodaan yhteyksiä taloustieteeseen pohjautuvien vaikutusarvioiden ja käytännön rahoitusmallien välille. Tutkimushanke voidaan nähdä jatkona mm. valtionvarainministeriön (2019) ”Väylä tulevaan” -raportille. Pyrkimyksenä on konkretisoida uusia rahoitusmalleja niin laskentamallien kuvaamisen kuin käytännön vaikutusten arvioinnin avulla. Erityisessä tarkastelussa ovat rahoitusmalliin liittyvien reu-naehtojen tunnistaminen, rahoitusmallien teoreettisen viitekehyksen rakentaminen ja käytännössä toteutettavissa olevien alustavien laskentamallien rakentaminen. Kaksi vält-tämätöntä reunaehto rahoitusmallille on, että rahoitusvastuu ei ylitä hankkeen aiheut-tamia hyötyjä rahoittajalle ja että hankkeen rahoituksen saamiseen rahoittajalta on ole-massa laillinen mekanismi.

Tutkimuksessa tullaan myös tuottamaan esimerkkilaskelmia konkreettisista hanke-ehdo-tuksista sekä arvioidaan niiden toteutusmahdollisuuksia työssä esitettyjen rahoitusmal-lien avulla. Rahoitusmallien reunaehtojen määrittelyssä tulee huomioida erityisesti raho-i-tusmarkkinoilta syntyvät paineet, vaikutukset budjettitalouteen sekä rahoitusmalleihin liittyvät riskitekijät mm. maankäytön suunnittelun näkökulmasta. Tutkimuksessa esite-tään suosituksia uusien rahoitusmallien kehittämiseksi ja soveltamiseksi.

Tutkimushanke sijoittuu taloustieteen, liikennetutkimuksen, kiinteistötalouden sekä ra-hoituksen tutkimusten kenttään. Tutkimushankkeen toteuttamiseksi tarvitaan osaamista liikenteen mallintamisen, taloustieteellisten menetelmien, rahoitusmarkkinoiden että maankäytön suunnittelun näkökulmista.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä liikennehankkeiden taloudelliset vaikutukset sekä hyötyerät ovat sellaisia, että niitä voidaan hyödyntää osana hankkeiden rahoitusta?
- Mikä on erilaisten vaikutusten keskinäinen vaikutussuhde ja miten ne vaikuttavat uusien rahoitusmallien kehittämiseen?
- Mitkä ovat hankkeen vaikutuksille tunnistettavat reunaehdot, joiden tulisi täytyä rahoitusmallien hyödyntämiseksi?
- Kuinka paljon liikennehankkeen aiheuttamien vaikutusten käyttäminen hankkeen rahoituksessa vaikuttaa suoran budjettirahoituksen tarpeeseen?
- Kuinka paljon liikennehankkeen aiheuttamien vaikutusten käyttäminen hankkeen rahoituksessa vaikuttaa hankkeen hyötyihin ja kustannuksiin?
- Millaiset kiinteistökehittämisen sekä maankäytön suunnittelun toimintatavat ovat tarpeen rahoitusmallien kehittämiseksi?
- Miten merkittävien ratahankkeiden aiheuttamia vaikutuksia voidaan hyödyntää hankkeiden rahoituksessa?

Lähteet:

Haapamäki T., Falkenbach H., Harjunen O., Laakso S. & Väänänen T. (2019) "[Esiselvitys liikennehankkeiden kiinteistömarkkinavaikutuksista](#)". Aalto yliopisto (tuleva julkaisu).

Jääskeläinen M., Harjunen O., Laakso S., Niemelä J., Ronikonmäki N., & Vuorio L. (2019). "[MALPAKKA 2.0](#)". MAL 2019 –julkaisu. HSL Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä.

Valtionvarainministeriö (2019). "[Väylä tulevaan](#)". Valtionvarainministeriön julkaisu 34/2018.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa on tunnistettu liikennehankkeiden hankeyhtiöt mahdollisina uusien merkittävien raidehankkeiden rahoituskeinona. Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla on marraskuussa 2019 käynnistetty Turun tunnin juna –hankeyhtiön että Suomi-rata -hankeyhtiön neuvottelut, joiden tavoitteena on suunnitteluun keskittyvien hankeyhtiöiden perustaminen. Nyt esitetyn tutkimuksen avulla luodaan tietopohjaa mahdollisten rakentamis- ja operointiaikaisten rahoitusmallien määrittelylle.

Tutkimushanke edesauttaa myös valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan liittyvien rahoitusnäkökulmien kehittämistä. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on liikenne- ja viestintäministeriön käynnistämä hanke, jonka ohjaamiseksi on perustettu parlamentaarinen työryhmä.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti

5.4 Elinvoimainen ja kestävä monipaikkainen Suomi – tarvittavat ohjaus- ja kehittämiskeinot

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 300 000 €

Aikajänne: 4/2020–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Nopeasti kehittyvä liikenne- ja viestintäteknikka ja kaupungistumisen voimistuminen sekä kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen lisääntyminen ovat jo luoneet monipaikkaisen arjen sekä yritysten ja omistamisen toimintaympäristön. Ilmiö on lisääntynyt työn muutosten, vapaa-ajan lisääntymisen ja perhesuhteiden muutosten johdosta. Ilmiö on merkittävä, koska samaan aikaan metropoli- ja kaupungistumiskehitys ovat eriyttämässä aluerakennetta. Kaupunkien ja maaseudun välillä on tiiviit sidokset myöhään tapahtuneen kaupungistumisen ja loma-asuntojen suuren määrän vuoksi. Myös työpaikkojen ja työvoiman erikoistuminen ovat laajentaneet työmarkkina-alueita. Parantuneet viestintäyhteydet ovat tehostaneet ja luoneet uutta monipaikkaista yritystoimintaa ja palveluita. Kehitykseen liittyy myös eriarvoistavia piirteitä kuten digisyrjäytyminen. Monipaikkaisuutta ei ole juurikaan arvioitu kestävyuden näkökulmasta vaan sitä on esitetty lähinnä ratkaisuksi aluerakenteen eriytymiskehityksen haittojen torjuntaan. Väestöennusteet eivät nykyisellään huomioi monipaikkaisuutta, mikä vaikeuttaa ilmiön huomiointia ennakkoinnissa, suunnittelussa sekä laajemmin kehittämistyössä.

Tutkimuksessa tulee tuottaa kokonaiskuva monipaikkaisuuden kehityksestä kattaen arvion sen tulevaisuudesta ja kestävydestä. Tutkimustuloksena tulee esittää myös ratkaisukeinoja, kannusteita ja politiikkasuosituksia kestäväen monipaikkaisuuden edistämiseen. Ne voivat olla nykyisten ohjausjärjestelmien muutoksia tai uusia ohjaus- ja kehittämiskeinoja. Tutkimuksen tulee keskittyä luomaan ratkaisukeinoja polarisoituvan aluekehityksen haittojen torjuntaan ja tukemaan kestävää maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta. Tutkimus edellyttää vuorovaikutteista toteutusta keskeisten sidosryhmien kanssa.

Monipaikkaisuuden tulevaisuusarviota varten tutkimuksessa tulee luoda monipaikkaisuuden ja kausivaihtelun huomioiva valtakunnallinen ja alueellinen väestöarvio, joka on avoimesti hyödynnettävissä ja jonka laskenta- ja arviointikriteerit sekä menetelmät ovat avoimesti saatavilla sekä muokattavissa jatkohyödyntämistä ja kehittämistä varten. Konkreettisen arvion tulee sisältää monipaikkaisuutta havainnollistavia analyysi- ja ennakkointituloksia, joita voidaan hyödyntää monipaikkaisuuden kestävyuden ja vaikutusten arviointiin.

Monipaikkaista väestöä kuvaavia määrällisiä ja laadullisia aineistoja sekä menetelmiä on entistä enemmän käytettävissä, mikä mahdollistaa arvioinnin toteutuksen tietyin rajoituksin. Esimerkiksi asumisesta, kakkosasumisesta, liikkumiskäyttäytymisestä, työssäkäynnistä, asiointista, ajankäytöstä ja liikenne- ja viestintäyhteyksistä on jo valtakunnallista ja alueellista tietoa arvioinnin toteuttamiseksi.

Monipaikkaisuuden kannalta merkittävien ohjaus- ja kehittämiskeinojen tunnistamisessa ja tutkimisessa tulee hyödyntää jo tehtyjä kansallisia ja kansainvälisiä tutkimuksia ja selvityksiä. Tunnistetut ohjauskeinot voivat olla monipaikkaisuutta kannustavia tai rajoittavia.

Merkittävimmiksi tunnistettujen ja tarkempaan tutkimukseen valittujen ohjauskeinojen vaikutuksia ja kestävyyttä tulee arvioida alueiden elinvoimaan ja elinkeinorakenteeseen, työllisyyteen, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, liikennejärjestelmään ja erityisesti työsäkäyntiin, ilmastoon ja sosiaaliseen yhdenvertaisuuteen liittyen. Lisäksi tulee selvittää mahdollisia kestävästä monipaikkaisuutta edistäviä kriittisiä investointitarpeita kuten nopeiden viestintäyhteyksien kehittymistä. Myös eri ohjauskeinojen yhteisvaikutuksia tulee tutkia.

Monipaikkaisuutta edistävien keskeisten ohjaus- ja kehittämiskeinojen tutkimusta tulee tarkentaa case-analyysillä eri alueilta ja näkökulmista. Näin tunnistetaan monipaikkaisuuden eri muotoja ihmisille ja yrityksille sekä paikkaperustaisia tarpeita ja uusia mahdollisuuksia. Tavoitteena on tunnistaa monipaikkaisuutta tukevien ohjaus- ja kehittämiskeinojen uudistamistarve valtakunnallisen tason lisäksi aluetasolla eri aluerakenteen osissa sekä erityiskohteissa kuten saariston strategisessa kehittämistyössä ja päätöksenteossa tai metropolialueeseen kytkeytyvässä joukkoliikenteen liityntäliikenteen kehittämisessä.

Monipaikkaisuutta on tutkittu viimeisen kymmenen vuoden aikana eri näkökulmista. Edellinen laajempi Sitran selvitys (Haukkala 2011) arvioi kehitystä vuoteen 2020. VM:n kaksoiskuntalaisuus selvitys (Valtionvarainministeriö 2018) antaa tärkeitä lähtökohtia ja rajoitteita monipaikkaisuuden ohjauskeinojen kehittämiseen eri näkökulmista. Päätymässä olevassa "Alueellisen liikkuvuuden ja monipaikkaisuuden mahdollisuudet ja seuraukset" VN TEAS -hankkeessa on analysoitu monipaikkaisuusilmiötä ja tunnistettu pääosin nykyisiä ohjauskeinoja alueellisen liikkuvuuden ja työvoiman ja työpaikkojen kohtaanto-ongelman näkökulmasta. Vastaavasti MONISOTE-hankkeessa monipaikkaisuutta tutkitaan terveyspalveluiden näkökulmasta. Ruotsin valtioneuvoston tuore komitearaportti työmatkakuluvähennyksen uudistamiseksi kattaa laajan vaikutusarvioinnin (SOU 2019). Vastaavantyyppistä uudistamista on tutkittu myös Suomessa (Ristimäki ym. 2015). Monipaikkaisuuden merkitystä laajemmin maaseudun kehittämisessä on laajasti kuvattu Maaseudun Uusi Aika -verkkolehden maaseutupolitiikan 30-vuotisjuhlanumerossa (nro 2-3/2018).

Tutkimuskysymykset:

- Millainen on monipaikkaisuuden nykytila Suomessa?
- Miten kestävä on nykyinen monipaikkaisuus?
- Millaisia työllisyysvaikutuksia monipaikkaisuudella on?
- Miten monipaikkaisuuden arvioidaan kehittyvän vuoteen 2030?
- Miten liikenne- ja viestintätekniikan kehityksen arvioidaan vaikuttavan monipaikkaisuuden tulevaan kehitykseen?
- Millaisia arkitoimintojen käyttäytymismuutoksia monipaikkaisuuden tulevan kehityksen ennakoitaan aiheuttavan?

- Miten arvio monipaikkaisen väestön tulevasta kehityksestä muuttaa kuvaa valtakunnallisesta ja alueellisesta väestöennusteesta vuoteen 2030 ja miksi?
- Mitä vaikutuksia monipaikkaisuudella on Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä liikennejärjestelmän kehitykseen vuoteen 2030?
- Mitkä ovat keskeisimmät ohjauskeinot, kannusteet, rajoitteet sekä politiikkasuositukset kestävämpään monipaikkaisuuteen?
- Millaisia investointeja, kehittämistoimia tai systeemitason muutoksia tarvitaan kestävämmän monipaikkaisuuden edistämiseksi?
- Millaisia muutoksia suunnittelu- ja ohjauksjärjestelmiin tarvitaan monipaikkaisuuden ja työn murroksen edetessä?

Viitteet:

Haukkala Teresa (toim.) (2011) [Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus](#). Sitra selvityksiä 54/2011.

Ristimäki Mika, Oinonen Kari, Tiitu Maija, Helminen Ville, Heikkilä Jenni, Merisalo Matti, Annala Timo, Kalenoja Hanna (2015) [Työmatkakuluvähennyksen yksinkertaistaminen - kilometriperusteinen matkakuluvähennys ja sen arvioidut vaikutukset](#). Suomen ympäristökeskus raportteja 15/2015.

SOU (2019) [Skattelättnad för arbetsresor – en avståndsbasead och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor](#). Statens offentliga utredningar 2019:36

Valtiovarainministeriö (2018): [Millaista monipaikkaisuutta Suomeen - Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta](#). Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2018.

Muita mainittuja lähteitä:

[Alueellisen liikkuvuuden ja monipaikkaisuuden mahdollisuudet ja seuraukset](#), valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan -hanke, joka on päättymässä 2019 vuoden lopussa.

Maaseudun uusi aika –verkkolehti: [Maaseutuja tulevaisuudessa](#). Maaseutupolitiikan 30-vuotisjuhlanumero. Maaseutututkimuksen ja-politiikan aikakauslehti, nro. 2-3/ 2018.

Suomen ympäristökeskus: [Monipaikkainen SOTE](#) -hanke.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkimus toteuttaa hallitusohjelman kirjausta "selvitetään poikkihallinnollisesti toteuttamiskelpoiset keinot monipaikkaisen elämän tukemiseksi sekä viedään eteenpäin säädösten ja käytäntöjen uudistamista tähän pohjautuen". Kirjauksen toteuttamiseksi toteutetaan kokonaisarvio monipaikkaisuudesta, jossa selvitetään kestävästä monipaikkaisuudesta edistämiseen liittyvät keskeiset nykyiset ja mahdolliset uudet ohjauskeinot sekä käytännöt.

Tutkimuksessa arvioidaan monipaikkaisuuden keinoja työllisyyden, alueiden elinvoiman ja elinkeinorakenteen edistämiseksi.

Valtakunnallisen aluerakenteen sekä liikenne- ja viestintäjärjestelmän kehittämisessä monipaikkaisuus on osa saavutettavuutta. Päivitetty tutkittu tieto nykytilasta, tulevasta kehityksestä ja ohjauskeinojen muutostarpeesta palvelee suoraan valtion sekä eri aluei-

den kehittämistä eri sektoreilla. Erityisesti hanke palvelee mm. maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta, valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaa, aluekehittämissuunnitelmia ja eri aluekehittämisen ohjelmia sekä verojärjestelmään liittyviä uudistustarpeita.

Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää aluerakenteen eriytymisen aiheuttamien haittojen vähentämisessä, työvoiman ja työpaikkojen kohtaanto-ongelman vähentämisessä, kestävä alue- ja yhdyskuntarakenteen, palveluverkon sekä liikennejärjestelmän ohjauskeinojen kehittämisessä sekä aluekehittämisessä erityisesti kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan toteuttamisessa.

Raportointi:

Kokonaiskuva monipaikkaisuuden kehityksestä ja keskeisten ohjauskeinojen valinta edellyttävät perehtymistä jo tehtyihin selvityksiin koostamalla niistä tiivis katsaus monipaikkaisuudesta tutkimuksen alkuvaiheessa. Katsaus toimii samalla tarkempaa tutkimusta edellyttävien ohjauskeinojen valintaperusteena ja rajaa tutkimusta.

Ohjauskeinojen kehittämisen väliraportointi on edellytyksenä onnistuneelle vuorovaikutteiselle ja osallistavalle tutkimukselle sekä tutkimustulosten hyödyntämiselle.

Tutkimuksesta laaditaan loppuraportti keskittyen päätuloksiin. Liiteaineistona esitetään päätuloksia kuvaavaa materiaalia, case-kohteiden tuloksia sekä kuvaus monipaikkaisuuden huomioivasta väestöarviosta.

6. Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi

6.1 Syrjintä työelämässä ja työnhaussa tapahtuvan syrjinnän ehkäisemisen keinot

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Yhdenvertaisuuden edistämisestä ja syrjinnän kielloista iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, vamman, terveydentilan, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja syrjinnän kielloista sukupuolen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

Kuitenkin työelämässä tutkitusti esiintyy syrjintää työhönotossa, työsuhteen aikana sekä työsuhteen päättyessä. Viimeisin kokonaisvaltainen tieto työelämän syrjinnästä Suomessa on vuodelta 2014 (ks. Pietiläinen & Keski-Petäjä 2014).

Syrjintä vaikuttaa työelämään osallistumiseen, työsuhteen laatuun, työurien pituuteen, toimeentuloon ja tuottavuuteen. Muun muassa menetetty tai heikentynyt työpanos ja terveydenhuoltokulut aiheuttavat merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle, työorganisaatioille sekä yksilöille itselleen. Työsyrjinnän vaikutukset heijastuvat yhteiskuntaan ja elämän laatuun laajasti, esimerkiksi epäoikeudenmukaisuuden kokemuksina, syrjäytymisenä, perheen perustamisen siirtymisenä tai estymisenä, ja elämän laadun heikkenemisenä.

Tämä tutkimus tuottaa ajankohtaista tietoa työelämässä tapahtuvasta syrjinnästä Suomessa. Syrjinnän seurannan tietolähteitä ja indikaattoreita on kuvattu raportissa Työsyrjinnän seuranta Suomessa (Pietiläinen & Keskipetäjä 2014). Tutkimuksessa kuvataan viimeisimmät seurantatiedot syrjinnästä ja kehitetään indikaattoreita ja tietolähteitä tarpeen mukaan vastaamaan nykytilaa niin, että syrjinnästä saadaan mahdollisimman kattava ja luotettava kokonaiskuva. Lisäksi selvitetään, miten moniperusteisesta syrjinnästä saataisiin parhaiten tietoa. Syrjintää tarkastellaan yleensä vain yhden syrjintäperusteen näkökulmasta, mutta käytännössä yksilö voi joutua syrjityksi usean ominaisuutensa vuoksi. Silloin puhutaan moniperusteisesta syrjinnästä (ks. esim. oikeusministeriö 2019).

Tutkimuksen toisessa osassa keskitytään parhaisiin keinoihin ehkäistä rekrytointisyrjintää, ja tässä yhtenä arvioitavana keinona on nimetön työnhaku. Rekrytointisyrjinnän osalta kootaan yhteen kotimaisen ja kansainvälisen tieteellisen tutkimuksen ja selvitysten tuloksia sekä eri maiden hyviä käytäntöjä. Meta-analyysin/koonnin pohjalta esitetään päätöksentekijöiden ja työelämän kehittäjien käyttöön suosituksia, miten rekrytointisyrjintää voidaan Suomessa ehkäistä ja siihen puuttua.

Tutkimuskysymykset:

Työelämän syrjinnän tilannekuva

Työsyryjinnän seuranta Suomessa -tutkimuksessa laadittiin indikaattorit työsyryjinnän seuraamiseksi (ks. Pietiläinen & Keskipetäjä 2014, 37 - 40). Tehtävänä on tuottaa seuranta-tietoja syrjinnästä sekä kehittää syrjinnän seurantajärjestelmää edelleen. Tutkimuskysymyksiä ovat mm.:

- Millainen on työsyryjinnän ajankohtainen tilanne Suomessa tilasto- ja kyselytutkimusten sekä viranomaisaineistojen mukaan? Mikä on työsyryjinnän tila aikaisempiin seurantatietoihin verrattuna? Mitkä syrjintäperusteet ovat yleisimpiä työelämässä eri aineistojen perusteella?
- Miten kattavasti tilasto-, kysely- ja viranomaisaineistot kuvaavat työsyryjinnän tilaa ja sen eri muotoja? Miten seurantaa voi kehittää?
- Mitä tilasto-, kysely- ja viranomaisaineistot kertovat moniperusteisesta syrjinnästä? Miten saadaan tietoa moniperusteisesta syrjinnästä työelämässä?

Työhaussa tapahtuvan syrjinnän ehkäisemisen keinot. Olemassa olevien suomalaisten ja kansainvälisten tutkimusten, selvitysten ja hyvien käytäntöjen analyysin pohjalta tarkastellaan:

- Miten yleistä rekrytointisyrjintä on Suomessa? Miltä tilanne näyttää eri syrjintäperusteiden ja moniperusteisen syrjinnän osalta?
- Miten rekrytointisyrjintää voidaan ehkäistä? Mitkä ovat tutkitut, parhaat ja vaikuttavimmat keinot rekrytointisyrjinnän ehkäisemisessä? Mitkä muiden maiden hyvistä käytännöistä soveltuvat Suomen työelämään?
- Mikä on nimettömän työhaun merkitys rekrytointisyrjinnän ehkäisemisestä? Onko nimetön työhaku vaikuttava keino rekrytointisyrjinnän ehkäisyssä? Kuinka yleisesti sitä on käytetty kansainvälisesti ja Suomessa? Millaisia kokemuksia työpaikoilla ja työnhakijoilla on nimettömästä työhausta?

Viitteet:

Oikeusministeriö (2019) [Moniperusteinen syrjintä olisi tunnistettava paremmin](#). Policy Brief 2, Syrjintä Suomessa.

Ajankohtaista tietoa syrjinnästä ja yhdenvertaisuudesta

Pietiläinen, M. & Keskipetäjä, M. (2014) [Työsyryjinnän seuranta Suomessa](#). Työ ja yrittäjyys 53/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvoa ja oikeuksien yhdenvertaista toteutumista sekä tavoittaa 75 prosentin työllisyysaste. Siksi työelämän syrjinnästä tarvitaan tarkat ja ajankohtaiset tiedot sekä toimivia keinoja ehkäistä syrjintää.

Selvityksen tuloksia hyödynnetään lainsäädäntö- ja työelämän kehittämistyössä. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on useita kirjauksia muun muassa:

- syrjinnän systemaattisen seurannan edistäminen
- syrjinnän ehkäiseminen

- lainsäädännön kehittäminen
- rekrytointisyryjinnän ehkäiseminen ja selvitys nimettömästä työhausta
- työnantajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaaminen

Raportointi:

Väliraportti ja loppuraportti sähköisessä muodossa

Policy brief -artikkeli keskeisistä tuloksista

Power point -esitys keskeisistä tuloksista

Muutamia (2-3) blogikirjoituksia, joiden aiheet valikoituvat tutkimuksen tulosten perusteella

6.2 Työkyvyn tuen vaikuttavuus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 04/2019–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Marinin hallitus on asettanut tavoitteeksi saavuttaa 75 %:n työllisyysasteen vuoteen 2023 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi on asetettu työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä, jonka alatyöryhmän ”Työkyvyn edistäminen ja osatyökykyisten työllistäminen” tehtävä on valmistella ehdotukset palveluista ja muista toimenpiteistä, joilla osatyökykyisten asemaa työmarkkinoilla parannetaan ja heidän työllisyyttään edistetään. Työllisyysasteeseen vaikuttaa myös työssä olevan väestön työssä jatkaminen mahdollisimman pitkään sekä vastaavasti työurien lyheneminen esimerkiksi työkyvyn alenemisen seurauksena.

Vuonna 2018 yli 22 000 työntekijää siirtyi työkyvyttömyyseläkkeelle (työeläkejärjestelmästä noin 20 000 henkilöä). Pitkät sairauspoissaolot ovat lisääntyneet 27 % vuosien 2016–2018 välillä. Pitkien sairauslomien tiedetään ennakoivan työkyvyttömyyseläkerisä. Merkittävällä osalla työikäisiä työkyky on siis uhattuna tai työura keskeytyy liian varhain työkyvyn heikkenemisen seurauksena. Jos edes osa näistä työikäisistä pystyttäisiin pitämään työelämässä, auttaisi se osaltaan saavuttamaan 75 %:n työllisyysastetavoitteen. Työkyvyn tuen keinoin voidaan pidentää työuria ja ennaltaehkäistä niiden liian varhaista katkeamista.

Työkykyä voidaan tukea jo varhain, ennen työkyvyn merkittävää alenemaa ja ennaltaehkäistä työkyvyn ongelmia. Voidaan olettaa, että ennaltaehkäisevä ja varhainen tuki on vaikuttavampaa ja kustannuksiltaan edullisempaa kuin työhön paluun tuki. Tulokset kuitenkin vaihtelevat ja suorja johtopäätöksiä on vaikea vetää.

Tämän hankkeen tarkoituksena on selvittää, mitkä työkyvyn tuen keinoista ovat vaikuttavia ja sellaisia, jotka tutkimusnäytön perusteella tukevat työssä jatkamista sekä ennalta ehkäisevät työstä pois jäämistä. Tarkastelun tulee kohdistua henkilöihin, jotka ovat olleet työssä tutkimuksen ajankohtana (työsuhteessa olevat työntekijät, yrittäjät, alustatyöntekijät ym.). Tarkastelussa huomioidaan mm. eri sairausryhmiin, työntekijöiden ikään sekä ammatti- tai toimialaan liittyvät erityispiirteet. Hankkeessa kartoitetaan aikaisempaa tutkimusta siitä näkökulmasta, onko työkyvyn tukemisella ollut vaikuttavuutta. Kartoitettavan vaikuttavuustutkimuksen tulisi mahdollisuuksien mukaan perustua verrokiasetelmiin, kuten satunnaiskokeisiin tai luonnollisiin koeasetelmiin.

Työkyvyn tukemisen edistämiseksi on sekä käynnissä ja jo valmistunut useita hankkeita. Marinin hallituksen Työkykyohjelmassa rakennetaan palveluita osatyökykyisille ja heikommassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille, jotka tarvitsevat TE-palveluiden lisäksi sote-palveluita työllistyäkseen. Työn ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelman tavoitteena on mm. työhyvinvoinnin kehittäminen maailman parhaaksi vuoteen 2030 mennessä. Mielenterveyslinjaukset sisältävät myös työelämää koskevan näkökulman. Kuntoutusjärjestelmää uudistetaan kuntoutuskomitean esitysten pohjalta. ETK yhteistyössä STM:n kanssa selvittää ja arvioi työkyvyttömyyseläkkeitä. Myös edellisellä hallituskau-

della tematiikka oli esillä (esim. Polut hoitoon ja kuntoutukseen –projekti ja Ikääntyneiden työllisyyden edistämiskeinoja valmistelleen työryhmän ”Kuntoutus, työkyky ja terveys” –alatyöryhmä).

Työkykyä tukevissa menetelmissä tulee huomioida sekä työyhteisöön/organisaatioon, yksilöön että työympäristöön kohdistuvat menetelmät. Hankkeessa tulee keskittyä työkyvyn ennaltaehkäisevään ja varhaiseen tukeen. Ennaltaehkäisevällä tuella tarkoitetaan työkykyä ylläpitäviä toimia, joita voidaan toteuttaa työpaikoilla jo ennen kuin työkyvyssä on havaittavissa ongelmia. Ennaltaehkäisevä tuki kohdentuu usein työyhteisöön ja työympäristön kehittämiseen. Varhaisen tuen menetelmät otetaan työpaikoilla käyttöön silloin, kun ensimmäiset merkit työkykyongelmasta yksilötasolla ovat havaittavissa (vrt. esim. lyhyiden poissaolojen seuranta, ylityöt). Ennaltaehkäisevän ja varhaisen työkyvyn tuen menetelmiä ovat mm. terveellisten elintapojen edistäminen, työyhteisön ja osaamisen kehittäminen, työn muokkauksen menetelmät, psykososiaalinen tuki, työaikojen hallinta ja työterveysyhteistyö.

Työkyvyn tuen vaikuttavuutta tulee tarkastella yksilön, organisaation ja yhteiskunnan tasolla ja löytää näiden välisiä yhteyksiä. Yksilötason vaikutuksia voivat olla mm. kohentunut työkyky ja osaaminen. Organisaatiotasolla vaikuttavuutta voidaan tarkastella esimerkiksi lyhyiden poissaolojen vähentymisenä tai työn tuottavuuden lisääntymisenä. Yhteiskunnan tasolla vaikuttavuutta voidaan arvioida esim. työhön osallistumisen lisääntymisenä ja työurien pidentymisenä tai sairaudenhoitokustannusten vähentymisenä.

Hankkeessa hyödynnetään aikaisempaa tutkimusta. Olennaista on tutkia jo tehtävien/to- teutettavien toimien vaikuttavuutta ja kerätä tietoperustaa työkyvyn aktiivisempaan tu- kemiseen. Hanke voidaan toteuttaa eri menetelmin, kuten meta-analyysinä, review-/ katsaustyyppisenä tutkimuksena tai esimerkiksi asiantuntijanäkemyksiä hyödyntäen, mi- käli tutkimusnäyttöä ei ole. Tutkimushankkeen tulee arvioida myös työkyvyn tuen toi- mien työllisyysvaikutuksia sekä vaikutuksia työn tuottavuuteen ja mahdollisia yhteiskun- nalle ja työpaikoille syntyviä säästöjä, eli hankkeessa tulee mahdollisuuksien mukaan suorittaa kustannus-hyötyanalyysejä tarkasteltavista toimista.

Hankkeen tulokset auttavat suuntaamaan eri hallinnonalojen toimia siten, että työkykyä ja työurien kestävyyttä tukevat toimet ovat oikea-aikaisia, kohdistuvat oikeille kohderyh- mille ja ovat sisällöltään työssä jatkamista tukevia.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia työyhteisöön ja organisaatioon sekä yksilöön ja työympäristöön kohdistuvia ennaltaehkäisevän ja varhaisen työkyvyn tuen menetelmiä on tutkittu ja tunnistettu?
- Miten työkyvyn tuen menetelmien vaikuttavuutta voi mitata yksilöiden, organisaatioi- den ja yhteiskunnan tasoilla?
- Mitkä työkyvyn ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen toimet ovat vaikuttavia? Onko löydettävissä kaikkein vaikuttavimpia toimia?
- Miten työkyvyn tuen vaikuttavuutta voidaan kuvata työllisyyden ja talouden tunnus- lukujen avulla?
- Onko eroteltavissa tiettyjä kohderyhmiä (esimerkiksi ikäryhmiä, sairausryhmiä, am- matti/toimialoja), joissa keinojen vaikuttavuus on suurin? Mitä nämä ryhmät ovat?
- Millaisia vaikuttavuusketjuja ennaltaehkäisevän ja varhaisen työkyvyn tuen menetel- mien ja niiden tuloksellisuuden välillä on tunnistettu (vaikutukset yksilön, organisa- ation ja yhteiskunnan tasolla)?

- Löytyykö jokin työssä olevien ryhmä tai työkyvyn ennalta ehkäisevän tai varhaisen tuen menetelmä, jonka osalta vaikuttavuustutkimusta olisi tarpeen tehdä/täydentää?
- Millaisia vaikutuksia eri työkyvyn ennalta ehkäisevän ja varhaisen tukemisen keinot tuottavat suhteessa niistä syntyviin kustannuksiin huomioiden työllisyysvaikutukset, kustannussäästöt ja vaikutukset työn tuottavuuteen?

Tietotarpeesta järjestettiin yhteiskehittämistilaisuus 4.11.2019 ([linkki videotallenteeseen](#)).

Kytkenä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän toiminnassa. Ministerityöryhmän alatyöryhmä "Työkyvyn edistäminen ja osatyökykyisten työllistäminen" on käynnistämässä Työkykyohjelman, jossa rakennetaan palveluita osatyökykyisille ja heikommassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille, jotka tarvitsevat TE-palveluiden lisäksi sote-palveluita työllistyäkseen.

Hanke tuottaa tietoa myös mm. seuraavien valtioneuvoston ohjelmien ja hankkeiden tueksi: työn ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelma, mielenterveysstrategia, kuntoutusjärjestelmän uudistaminen, työkyvyttömyyseläkkeiden arviointi (ETK/STM).

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti

7. Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi

7.1 Kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 4/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tilintarkastuksella on merkittävä rooli kuntien ja kuntayhtymien hallinnon lainmukaisuuden ja taloustietojen oikeellisuuden varmistamisessa. On kuitenkin syntynyt epäilyksiä, että kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastukselle kuntalaissa asetettuja tavoitteita ei saavuteta useissa tapauksissa. Keskeisiä ongelmakohtia on havaittu hallinnon tarkastuksessa sekä konsernivalvonnan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tarkastuksessa sekä tilintarkastuksen raportoinnissa. Tilintarkastajat eivät ole aina puuttuneet esimerkiksi tilanteisiin, joissa kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman arvioinnissa käytettävissä tiedoissa on ollut virheitä tai joissa tunnuslukujen arvoihin on pyritty vaikuttamaan keinotekoisin järjestelyin. Puutteita on ollut myös lainan, takauksen ja muun vakuuden antamisen, kuten myös muiden sitoumusten tarkastuksissa. Tällaiset havainnot kyseenalaistavat tilintarkastuksen merkityksen kuntien ja kuntayhtymien hallinnon ja talouden laillisuuden varmentamisessa.

Tilintarkastuspalveluissa vallitsee tiukka hintakilpailu. Tilintarkastusasiakas (kunta tai kuntayhtymä) voi määrittää käytettävien tarkastuspäivien määrän palveluita kilpailuttaessaan. Näillä voi olla vaikutusta tilintarkastajan mahdollisuuteen suorittaa kunnan tai kuntayhtymän tilintarkastus riippumattomasti sekä julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti.

Tutkimushankkeen tavoitteena on selvittää, miten hyvin kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastus täyttää sille laissa asetetut tavoitteet hallinnon ja talouden laillisuuden varmentajana. Tarkoituksena on saada tutkimustietoa valtioneuvoston päätöksenteon tueksi siitä, onko nykyinen sääntely toimivaa ja millä tavoin sitä tulisi kehittää, jotta kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastus nykyistä paremmin edistäisi julkishallinnon luotettavuutta ja myös korruption ja harmaan talouden torjuntaa.

Tutkimus kohdistuu seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Tilintarkastuspalveluiden kilpailuttaminen
- Tilintarkastuksen laatu asiakkaan ja palveluntuottajan näkökulmasta sekä tilintarkastajan riippumattomuus
- Tilintarkastajan raportointi julkisen edun ja tilintarkastusasiakkaan näkökulmasta
- Tilintarkastajien valvonta tilintarkastuslautakunnan, JHTT-lautakunnan sekä PRH:n laadunvarmistusyksikön ratkaisujen perusteella
- Kuntalain tilintarkastusta koskevien säännösten kehittämistarpeet sekä tilintarkastajien valvontaa koskevien säännösten kehittämistarpeet.

Näitä teemoja ei ole aikaisemmin kattavasti selvitetty.

Tutkimuskysymykset:

- Painottuuko tilintarkastuspalveluiden hankinnassa laatu vai hinta? Miten tilintarkastuspalveluiden hankinnan laatukriteerejä määritellään ja ovatko määritetyt kriteerit toimivia? Miten kunnat ja kuntayhtymät seuraavat tilintarkastuspalvelun toteutumista esimerkiksi laatukriteerien suhteen? Mikä on lakisääteisen tilintarkastuksen ja muiden palveluiden suhde?
- Voidaanko osoittaa, että tilintarkastustyön laatuun ja tilintarkastajan riippumattomuuteen vaikuttaisi se, että tarkastuskohde määrittää tarkastukseen käytettävän ajan? Millaisia uhkia riippumattomuudelle tilintarkastajat käytännössä tunnistavat? Mikä on tilintarkastajien näkemys mahdollisuudesta tehdä laadukasta tarkastustyötä nykyisessä toimintaympäristössä? Millainen on tilintarkastusasiakkaan kokemus laatu ja hänen tilintarkastuksesta saamansa hyöty? Voidaanko osoittaa, että tilintarkastuksen hinnalla olisi vaikutusta tilintarkastajan työn laatuun?
- Miten ja millaisista asioista tilintarkastaja raportoi asiakkaalle? Mitkä ovat tilintarkastajan keinot tuoda esille havaitsemiaan ongelmakohtia? Millaisista seikoista tilintarkastajat raportoivat? Millaisista seikoista raportoidaan tilintarkastuskertomuksessa ja millaisista seikoista tilintarkastuspöytäkirjassa? Vaikuttaako pelko asiakassuhteen menetyksestä haluun jättää joitain seikkoja raportoimatta? Uskalletaanko tilintarkastusasiakkaan toimenpiteisiin suhtautua riittävällä ammatillisella skeptisyydellä? Millainen on tilintarkastajan raportoinnin merkitys asiakkaan näkökulmasta?
- Millaisista teemoista JHTT-lautakunnalle tai PRH:n tilintarkastusvalvonnalle on kanneltu? Millaisia päätöksiä JHTT-lautakunta ja TILA ovat tehneet ja mitä johtopäätöksiä voidaan noiden päätösten perusteella tehdä? Millaisia havaintoja ja päätöksiä PRH:n laadunvarmistuksessa on tehty? Ovatko kanteluiden teemat ja laadunvarmistuksen havainnot samansuuntaisia?
- Onko kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastuksen sääntely riittävää (kuntalaki, tilintarkastuslaki ja laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta)? Millaisia kehittämistarpeita kuntalain tilintarkastusta koskevissa säännöksissä, tilintarkastuslaissa ja laissa julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta on?

Tutkimuksen menestyksellinen toteuttaminen edellyttää toteuttajataholta hyvää perehtyneisyyttä kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastukseen sekä kuntalain ja hallintolainsäädännön perusteellista tuntemusta. Toteuttajatahon tulee olla riippumaton tilintarkastusalan palveluntuottajista.

Tutkimukseen käytettävä aineisto on pääosin saatavana julkisista tai viranomaislähteistä. Aineistoa on mahdollista täydentää esimerkiksi haastatteluin ja kyselyin.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää kuntalain tarkastusta koskevien säännösten muutosten valmistelussa. Tavoitteena on kehittää tilintarkastuksen sisältöä ja tilintarkastajien valvontaa koskevaa sääntelyä siten, että tilintarkastukselle asetetut tavoitteet saavutetaan. Hanke palvelee myös kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastusten kilpailuttamista sekä tilintarkastajien valvontaa, kun havaitut ongelmat voidaan ottaa huomioon.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti.

7.2 Selvitys koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuudesta hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden edellytyksenä

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 11/2020–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Työttömyysturvajärjestelmän tavoitteena on muun muassa ohjata peruskoulutuksen varassa olevia nuoria hakeutumaan ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Tämän vuoksi työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään, että alle 25-vuotiaan koulutusta vailla olevan nuoren tulee hakea vuosittain syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa. Nuorta pidetään koulutusta vailla olevana, jos hän ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta.

Nuoren tulee hakea sellaisia opiskelupaikkoja, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet hän täyttää. Opinnot voivat olla tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta tai ainoastaan peruskoulun oppimäärän suorittaneella nuorille tarkoitettuja lukio-opintoja. Ammatillisia valmiuksia antavilla opinnoilla tarkoitetaan työttömyysturvalaissa sekä ammatillisissa oppilaitoksissa että korkeakouluissa suoritettavia opintoja.

Hakuvelvollisuuteen liittyy muun muassa velvollisuus osallistua pääsykokeisiin ja muutoinkin myötävaikuttaa opiskelupaikan saamiseen.

Jos nuori ilman työttömyysturvalaissa tarkoitettua pätevää syytä laiminlyö velvollisuuden hakea opiskelupaikkaa tai keskeyttää opinnot, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi. Etuutta maksetaan kuitenkin tiettyjen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Muu etuusoikeus palautuu nuoren täyttäessä 25 vuotta tai kun hän on suorittanut ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon. Etuusoikeus palautuu myös esimerkiksi nuoren oltua tietyt edellytykset täyttävässä työssä vähintään 21 kalenteriviikkoa tai kun hän on osallistunut vastaavan ajan tiettyihin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Koulutukseen hakeutumisvelvollisuutta on ajoittain kritisoitu ja esitetty muun muassa hakeutumisvelvollisuuden poistamista kokonaan tai velvollisuuden osittaista muuttamista. Hakeutumisvelvollisuuden kehittämistarpeita selvitettiin työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2010 tilaamassa tutkimuksessa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012). Tutkimuksessa saatua tietoa käytettiin valmisteltaessa hakuvelvollisuutta koskevien työttömyysturvalain säännösten muuttamista. Muutokset tulivat voimaan vuoden 2013 alusta lukien.

Aiemman tutkimustiedon perusteella tutkinnon suorittaminen vaikuttaa selvästi henkilön mahdollisuuksiin työllistyä ja työttömyysturvajärjestelmän tulisi ohjata työttömiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Tarkoituksenmukainen hakuvelvollisuus tukee yleistä tavoitetta nopeuttaa opintoja ja pidentää työuria. Lisäksi työttömyysetuuden saamisen edellytykset koskevat laajahkoa joukkoa nuoria ja tämän vuoksi pienilläkin muutoksilla voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia työllisyyteen. Oppilaitosten näkökulmasta epätarkoituksenmukainen hakuvelvollisuus voi johtaa opintojen keskeyttämiseen.

Muutosten voimaantumisen jälkeen sekä nuorille tarjottavat palvelut että oppilaitosten hakuprosessit ovat kehittyneet. Tilattavan selvityksen keskeisenä tarkoituksena on tuottaa tietoa nykyisen hakuvelvollisuuden toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta nuorten, oppilaitosten ja työttömyysturvajärjestelmän näkökulmasta.

Selvityksen tulee tuottaa tietoa muun ohella hakuvelvollisuuteen liittyvän ikärajan tarkoituksenmukaisuudesta, koska ikärajalta on merkitystä arvioitaessa työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Lisäksi selvityksen tulee tuottaa tietoa, jota voidaan käyttää haettavien koulutusvaihtoehtojen määrän ja koulutusasteen osalta mahdollisesti tarvittavien muutosten arviointiin.

Selvityksessä tulee kiinnittää huomiota myös mahdollisiin eroihin työttömyyspäivärahaa (erityisesti työttömyyskassojen maksamaa ansiopäivärahaa) ja Kelan maksamaa työmarkkinatukea saavien nuorten välillä.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia näkemyksiä koulutukseen hakeneilla ja päässeillä, hakeneilla mutta valitsematta jääneillä sekä koulutukseen hakeutumattomilla nuorilla on hakuvelvollisuudesta ja koulutusvalintojen tekemisessä saadusta tuesta ja mistä tukea on saatu?
- Miten nuoret ovat saaneet tietoa hakuvelvollisuudesta ja onko saatu tieto vaikuttanut heidän hakeutumiseensa koulutukseen?
- Onko hakuvelvollisuudella vaikutuksia nuorten koulutukseen hakemisen 'vakavuuteen' ja onko havaittavissa eroja eri koulutusasteiden välillä tai eroja sen perusteella, millaista ohjausta nuoret ovat saaneet koulutukseen hakemisesta?
- Onko hakuvelvollisuudella vaikutusta koulutukseen keskeyttämiseen suhteessa muihin keskeyttämisen syihin? Kuinka laajasta ilmiöstä on kysymys? Vähentääkö esimerkiksi nuorten saama ohjaus koulutukseen hakemisesta riskiä keskeyttää koulutus?
- Millaisia vaikutuksia hakuvelvollisuudella on oppilaitosten toimintaan ja hakuprosesseihin, ottaen huomioon myös jatkuvan haun toteutumisen?
- Millainen vaikutus hakuvelvollisuudella on nuorten kokonaisopiskelu-aikoihin, ottaen huomioon keskeyttämiset ja niiden jälkeiset muut opinnot?
- Tuottaako hakuvelvollisuus tehottomuutta koulutusjärjestelmään? Aloittavatko nuoret opintoja, joita ei ole tarkoitukseen suorittanut loppuun?
- Hyödyntävätkö TE-toimistot riittävästi ja tarkoituksenmukaisella tavalla mahdollisuutta sopia työnhakijan kanssa työllistymissuunnitelmassa laissa säädetystä pääsäännöstä poikkeavasta koulutukseen hakemisesta tai hakuvelvollisuuden korvaamisesta muilla toimilla?
- Millaisten seikkojen perusteella TE-toimisto katsoo, että nuorella on ollut työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy jättää hakematta koulutukseen?
- Onko työttömyysturvan menettämällä tai sen uhallä ollut vaikutusta nuorten työnhakuun ja TE-toimiston tai kuntien järjestämiin palveluihin osallistumiseen? Vaikuttaako palveluihin osallistuminen koulutukseen hakemiseen myöhemmin?
- Jättävätkö nuoret toistuvasti hakematta opiskelupaikkaa mahdollisesta työttömyysetuuden menettämisestä huolimatta?
- Miten työttömyysturva-oikeuden menettäminen on vaikuttanut nuorten hakeutumiseen muiden tukijärjestelmien piiriin (lähinnä toimeentulotuen hakijoiksi)?

Tarjoajat voivat esittää täydentäviä tutkimuskysymyksiä tai näkökulmia.

Viitteet:

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012) Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen ha-
keutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisveloitteen
arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2012.

Valtioneuvosto (2019) Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja eko-
logisesti kestävä yhteiskunta. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus varmistaa, että jokainen pe-
ruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Tähän liittyvien toimien valmis-
telun yhteydessä käydään läpi toisen asteen keskeyttämisen syyt ja ryhdytään tarvitta-
viin toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi. Lisäksi osana oppivelvollisuutta kehitetään
muun muassa nivelvaiheen ohjausta helpottamaan siirtymistä toisen asteen koulutuk-
seen. (Valtioneuvosto 2019, 163 – 164)

Hankittavan selvityksen tulosten perusteella voidaan arvioida tarvetta mahdollisiin haku-
velvollisuutta koskeviin lainsäädäntömuutoksiin. Mahdolliset tulosten perusteella arvioita-
vat muutostarpeet voivat liittyä myös TE-toimiston sekä muiden nuoria ohjaavien taho-
jen toimintatapoihin.

Koska hakuvelvollisuus koskee vain alle 25-vuotiaita, ikärajan oikeutusta on syytä arvi-
oida perustuslaista johtuvan yhdenvertaisuusperiaatteen takia.

Selvityksen on tarkoitus tuottaa myös ennakoivaa taustatietoa poliittiseen päätöksente-
koon. Hakuvelvollisuus tai siitä luopuminen nousee usein esiin poliittisessa keskuste-
lussa.

Raportointi:

Selvityksestä tulee tuottaa suomenkielinen loppuraportti. Selvityksen tekijöiden tulee li-
säksi olla valmiita esittelemään tutkimuksen keskeiset tulokset mahdollisessa tiedotusti-
laisuudessa.

7.3 Digiosallisuus Suomessa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €

Aikajänne: 04/2020–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa osallisuus on esillä strategisissa kokonaisuuksissa läpileikkaavana teemana. Tavoitteena on luoda edellytyksiä ihmisten yhdenvertaiselle osallisuudelle yhteiskunnassa. Digitaalinen osallisuus on yhä keskeisempi edellytys yhteiskunnallisen osallisuuden ja toimijuuden toteutumiseksi. Julkisten ja elinkeinoelämän toimintojen digitalisaatio mahdollistaa yhteiskunnallista osallisuutta uudella tavalla, mutta mahdollisuuksien rinnalla on huolehdittava, ettei se samalla lisää tai luo uudenlaista eriarvoistumista.

Digiosallisuuden käsite on verrattain uusi ja sille ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää sen moniulotteisuuden ja -tasoisuuden vuoksi. Digiosallisuuden määritelmää ja haasteita käsiteltiin syksyllä 2018 pidetyssä keskustelutilaisuudessa, johon osallistui ministeriöiden, tutkimuslaitosten, yliopistojen, valtion virastojen, kuntien ja järjestöjen edustajia. Tilaisuuden keskustelujen lopputulemana nostettiin esille esimerkiksi seuraavat digiosallisuuteen liittyvät ulottuvuudet: saavutettavuus, löydettävyys, käytettävyys, turvallisuus, osaaminen, luotettavuus, vuorovaikutus, infrastruktuuri ja sisältö. Edellä mainituilla tekijöillä on merkitystä mm. palveluiden vaikuttavuuteen ja yksittäisen henkilön digitaalisen osallisuuden edellytysten vahvistamiseen.

Digiosallisuutta edistävien ja vahvistavien toimenpiteiden suunnittelun tueksi tarvitaan tutkittua tietoa ja kokonaiskuva kansallisesta nykytilanteesta. Samalla digiosallisuuden kokonaisvaltainen arviointi ja seuranta edellyttävät relevantin mittariston kehittämistä. Hallinnonalojen näkökulmat yhdistävän mittariston avulla saadaan kokonaisvaltaista tilanne- ja seurantatietoa digiosallisuuden kehittymisestä ja tarvittavista toimenpiteistä ja niiden kohteista.

Nykyiset mittarit keskittyvät osallisuuden tai digitalisaation arviointiin, mutta ko. näkökulmat yhdistävä mittaristo puuttuu. Tällä hetkellä on olemassa Sokra-hankkeessa (Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke) kehitetty mittaristo, jolla arvioidaan osallisuuden kokemusta yksilön näkökulmasta (ks. THL 2019). Parhaillaan Kuntademokratiaverkosto pyrkii tuottamaan kunnille ja maakunnille suosituksen osallisuuden arvioinnista ja mittaamisesta. Vastaavasti on olemassa esteettömyysindikaattorit (ks. Ramboll 2011) ja demokratiaindikaattorit (ks. Suomen vaalitutkimusportaali 2019). Myöskin julkisen hallinnon digitalisaatiolle on olemassa vakiintunut DESI-mittaristo (Euroopan komissio 2019). Yleistä tietoa digitalisaatiokehityksestä on saatavilla eri tasoisesti eri toimialoilta ja eri palveluiden osalta. Digiosallisuuden tarkastelu erillisillä, edellä mainituilla mittareilla, ei kuitenkaan tuota ilmiölähtöistä ja kokonaisvaltaista näkemystä digiosallisuuden tilanteesta.

Selvitystyön tavoitteena on luoda kattava kokonaiskuva kansallisesta tilanteesta, hyvistä käytänteistä ja eri tahojen rooleista. Selvityksen toisena tavoitteena on luoda mittaristo, jota voidaan hyödyntää digiosallisuuden arvioinnissa ja toimenpiteiden suunnittelussa.

Tutkimuskysymykset:

Digisallisuuden määritelmä, seuranta ja mittaaminen:

- Miten digiosallisuus määritellään eri tieteenalojen (tai poikkitieteellisistä) näkökulmista?
- Miten digiosallisuutta ja sen kehitystä voidaan seurata, mitata ja arvioida? Hankkeen toivotaan tuottavan esityksen tarkoituksenmukaisesta mittaristosta.

Digiosallisuuden tilannekuva Suomessa:

- Millaista tietoa on saatavilla digiosallisuuden toteutumisesta Suomessa tällä hetkellä?
- Mitä digiosallisuus tarkoittaa eri hallinnonalojen näkökulmasta? Mitkä ovat digitaalisten palveluiden mahdollisuudet ja haasteet?
- Mitä ja miten digitalisaatio on mahdollistanut osallisuutta yhteiskunnan eri sektoreilla ja toimialueilla (esim. koulutus, työpaikat, palveluiden käyttö, asiointi, yhteisöllisyys, vaikuttaminen)?
- Millaisia hyviä käytäntöjä digitaalisen osallisuuden edistämisen osalta voitaisiin hyödyntää ja jakaa sektoreiden ja toimialueiden välillä?
- Miten rakennetaan tiiviimpää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa parhaista käytännöistä eri toimijoiden välillä?
- Millä yhteiskunnallisilla keinoilla voidaan edistää digiosallisuutta?

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

Viitteet:

Euroopan komissio (2019) [Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi \(DESI\) 2019](#). Maa-
raportti, Suomi.

Owal Group (2019) Digiosallisuuden tilannekatsaus. Raportti 1.11.2019. Raportti julkaistaan STM:n verkkosivuilla.

Ramboll (2011) [Esteettömän tietoyhteiskunnan indikaattorit](#). Selvitys. 3.1.2011.

Suomen vaalitutkimusportaali (2019) [Demokratiaindikaattorit](#). Vaalitutkimusportaali.

THL (2019) [Osallisuuden kokemuksen mittaaminen](#). THL:n www-sivut.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tässä hankkeessa tuotettavalla tiedolla tuetaan hallitusohjelmaan kirjattua toimenpidettä "rakennetaan digitalisaation edistämisen ohjelma", jonka myötä julkiset palvelut on oltava kansalaisten ja yritysten digitaalisesti saatavilla vuoteen 2023 mennessä sekä vahvistetaan hallinnonalojen digitaalisten palveluiden kehittämistä.

Digiosallisuuden varmistaminen ja tukeminen edistävät ihmisten yhteiskunnallista osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä edistävät toimintojen digitalisaatiopotentiaalin

hyödyntämistä hyväksyttävällä ja tehokkaalla tavalla. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää yhteisen tilannekuvan muodostamista sekä vaikuttavia ja oikein kohdennettuja toimenpiteitä kaikilla hallinnonaloilla. Lisäksi verkostomaisen yhteistyön ja tiedonvaihdon rakentaminen edistää hyvien käytänteiden leviämistä.

Hankkeen tuloksia hyödynnetään digiosallisuutta tukevien ja edistävien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa sekä yhteistyön ja tiedonvaihdon käytänteiden kehittämisessä.

Tavoitteena on luoda hallinnonalojen yhteinen prosessi, toimintamalli ja mittaristo digiosallisuuden yhteiskunnallisen tilannekuvan laatimiseksi ja ylläpitämiseksi sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimiseksi.

VN TEAS -hankkeessa saatujen tulosten (tilannekuva ja mittaristo) ja digiosallisuuden kansainvälisessä tilannekatsauksessa (Owal Group 2019) esille nousseiden hyvien käytänteiden avulla voidaan käynnistää uusien toimintamallien pilotointi.

Raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa väli- ja loppuraportit.

7.4 Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen vaikutusten ja kustannusten arviointityökalut

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020 – 6/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Selvitystyön tavoitteena on tuottaa tietoa hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ennakointiin ja toimenpiteiden kohdentamiseen. Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen on poikkihallinnollista toimintaa, jonka tulokset ovat usein nähtävissä vasta pitkällä aikavälillä. Jotta toiminta olisi vaikuttavaa, tarvitaan nykyisen tietopohjan parempaa hyödyntämistä päätöksenteossa ja palvelujen kehittämisessä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Suomessa on erinomaiset tietovarannot. Ne eivät kuitenkaan ole riittävästi ja tehokkaasti käytettävissä hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuteen liittyvissä ennaltaehkäisevissä palveluissa. Erityisesti ennaltaehkäisevien toimien toteuttaminen edellyttää päätöksiä, joiden kustannusvaikuttavuus on hyvin vaikeasti arvioitavissa. Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen palveluita koskevassa päätöksenteossa pitää kyetä muun muassa: mallintamaan tavoiteltavia ja toteutuvia vaikutuksia sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavia keinoja, määrittelemään mittarit toiminnan vaikuttavuuden seurantaan mallintamisen pohjalta sekä kehittämään vaikuttavuusperusteisen johtamisen, hankintojen ja rahoituksen menetelmiä ja toimintamalleja. Tähän tarvitaan tueksi vaikutusten ja kustannusten arviointityökaluja kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla käytettäväksi. Selvitystyössä ei tarkastella yksilötason (yksilön oman tilanteen arviointi) arviointityökaluja.

Selvitystyössä kootaan tietoa olemassa olevista työkaluista, jotka auttavat ennakoimaan toimenpiteiden taloudellisia ja väestöön kohdentuvia vaikutuksia sekä säästöpotentiaalia. Näitä työkaluja ovat erilaiset laskurit ja arviointivälineet, joita on kehitetty kansainvälisesti. Selvitystyö kohdentuu keskeisiin kansanterveyden ja -talouden sekä turvallisuuden edistämisen (turvallisuusuhkien ns. juurisyihin vaikuttaminen) sisältöihin ja työkaluihin. Selvitystyön avulla luodaan myös ymmärrystä olemassa olevien työkalujen luotettavuudesta ja hyödynnettävyydestä Suomessa sekä tunnistetaan kansalliset kehittämistarpeet. Suomessa vastaavia työkaluja ei vielä ole yleisesti käytössä hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen liittyvien päätösten valmistelussa eikä palvelujen kehittämisessä.

Erilaiset olemassa olevaa tietoa hyödyntävät laskurit ja arviointivälineet antavat välineitä päätöksenteon tueksi ja siten lisäävät hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta edistäviä toimia ja niiden vaikuttavuutta. Näitä työkaluja on kehitetty muualla, kuten Ruotsissa, USA:ssa ja Iso-Britanniassa, mutta ne eivät ole suoraan siirrettävissä suomalaisen toimintaympäristöön. Esimerkkejä työkaluista, joita selvitystyössä voidaan tarkastella:

- [Diabetes Prevention Programme Savings Calculator](#)
- [Social Value Calculator](#)
- [County Health Calculator](#)
- [Health and Safety Calculator](#)

Myös Suomessa on kehitetty [StopDia-investointilaskuri](#) diabeteksen ehkäisyn taloudellisten hyötyjen arviointiin. Tässä hankkeessa tarkastelu kohdentuu kuitenkin kansainvälisiin työkaluihin.

Tutkimuskysymykset:

Selvitystyössä vastataan seuraaviin kysymyksiin hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen vaikutusten ja kustannusten arviointityökaluihin liittyen:

- Minkälaisia laskureita ja arviointivälineitä (työkalut) on olemassa hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen?
 - o Mihin hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen sisältöihin työkaluja on kehitetty?
 - o Minkälaisia menetelmiä työkaluissa hyödynnetään?
 - o Mitkä ovat keskeiset kehittämistyöstä ja ylläpidosta vastaavat toimijat?
- Minkälaisiin käyttötarkoituksiin työkaluja on käytetty?
- Miten työkalujen luotettavuutta on arvioitu ja minkälaisia tuloksia arvioinneista on saatu?
- Miten laajasti työkalut on otettu käyttöön? Mitkä tekijät ovat edistäneet ja estäneet työkalujen käyttöönottoa ja käyttöä?
- Minkälaiset työkalut olisivat selvityksessä saatujen tulosten perusteella käyttökelpoisia Suomessa? Mitkä ovat kansalliset kehittämistarpeet?

Selvitystyössä tarkastellaan kansainvälisesti kehitettyjä työkaluja, jotka soveltuvat kansalliseen päätöksentekoon ja jotka ovat mahdollisesti hyödynnettävissä alueellisessa ja paikallisessa päätöksenteossa. Selvitystyöhön ei sisällytetä yksilötason arviointityökaluja. Selvitystyössä tulee tarkastella hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen sisältöalueita. Tarkasteltavien työkalujen määrä sovitaan tarkemmin hankkeen käynnistyttyä.

Tarjoajat voivat esittää tutkimussuunnitelmassa vaihtoehtoisia tai täydentäviä kysymyksiä ja näkökulmia.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvitystyön tuloksia hyödynnetään hallitusohjelman toimeenpanossa vaikutusten arvioinnin kehittämisessä. Tuloksia hyödynnetään myös poikkihallinnollisen hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen toimenpiteiden kohdentamisessa ja arvioinnissa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Tuloksia on mahdollista hyödyntää kansallisella tasolla esimerkiksi sisäisen turvallisuuden tietopohjan muodostamisessa, sote-uudistuksen toimeenpanossa, tulevien sote-järjestäjien ohjaamisessa ja aluekehittämisen tilannekuvan muodostamisessa. Lisäksi tuloksia voidaan hyödyntää alueellisessa ja kuntien hyvinvointijohtamisessa ja päätöksenteossa. Näissä molemmissa tehdään hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä koskevia päätöksiä, joihin tarvitaan tiedolla johtamisen vahvistamista.

Raportointi:

Hankkeen tulokset raportoidaan loppuraportissa, jossa kuvataan hankkeen lähtökohdat, toteutuksen keskeiset vaiheet, löydökset, johtopäätökset sekä tutkijaryhmän ehdotus jatkokehittämistyöhön. Lisäksi hankkeesta tuotetaan lyhyt tiivistelmä sekä Power Point -esitys keskeisistä tuloksista.

7.5 Mikä lääkkeissä maksaa? Selvitys lääkkeiden hintaan vaikuttamisesta ja ohjauksesta

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

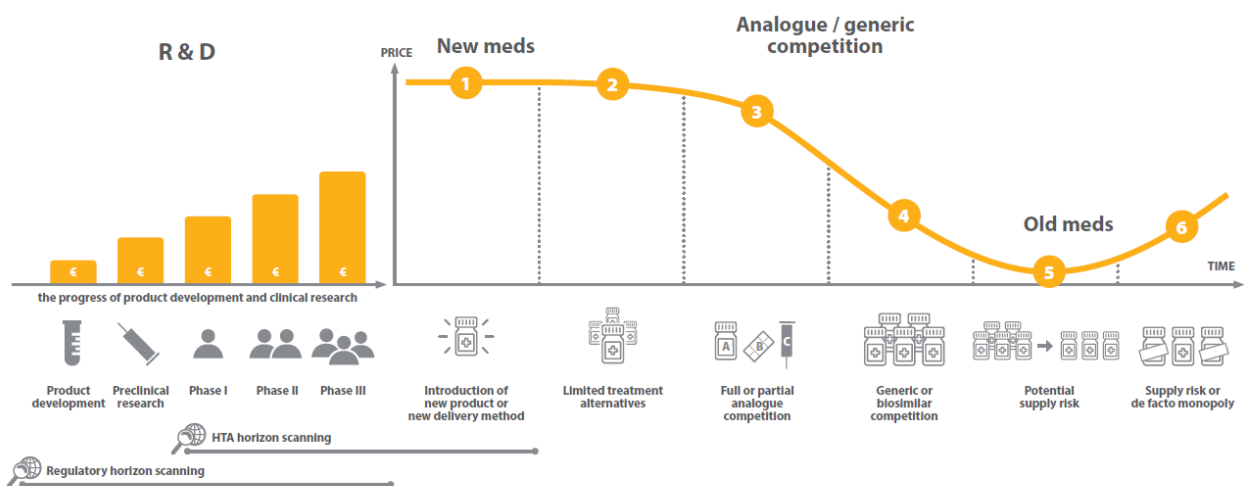
Aikajänne: 4/2020–1/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan lääkehuollon kokonaisuutta uudistetaan pitkäjänteisesti sosiaali- ja terveysministeriön (2019) raporttiin sisältyvän tiekartan suuntaviivojen mukaisesti. Tavoitteena on parantaa lääkehuollon kustannustehokkuutta varmistamalla lääketurvallisuus ja neuvonta sekä palveluiden sujuvuus, saatavuus ja saavutettavuus. Kokonaisuuden toimeenpano edellyttää 2–3 hallituskaudelle ulottuvaa hankekokonaisuutta.

Lääkehuollon kustannustehokkuuteen vaikuttavat keskeisesti lääkkeen vähittäishinnanmuodostuminen (jakelun kate), hinnan määräytymisen mekanismit lääkevalmisteen elinkaaren eri vaiheissa (hintakilpailu, hintasäätely; ks. kuva alla lääkkeen hinnan määräytymisestä) ja lääkkeiden käyttövolyymi (mm. sairastavuus, lääkkeen määräämiskäytännöt ja potilaiden ja apteekkien valinnat). Lääkkeiden hintasäätelyn tarkoitus on turvata lääkehoidon maksajan asemaa ja varmistaa hallittu ja tehokas hintakehitykseen vaikuttaminen kaikissa elinkaaren vaiheissa. Hallitulla hintakehityksellä tarkoitetaan mm. lääkevalmisteen saatavuuteen tai lääkehoidon laatuun vaikuttavien riskien poistamista. Lääkejakelun rakenteet vaikuttavat hinnan muodostumiseen sekä tavoitteeseen siitä, miten lääkehuollon tulisi toimia osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää sekä vaikuttaa palvelukokonaisuuksissa ja -ketjuissa.

LIFECYCLE OF A MEDICINAL PRODUCT



Picture modified from WHO Access to medicines, vaccines and pharmaceuticals

Lääkehuollon kustannusvaikuttavuuteen voidaan siten vaikuttaa säädöksillä, ohjauksella, kilpailulla ja tukemalla järkevää potilaskohtaista päätöksentekoa sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä rationaalista lääkkeiden käyttöä apteekissa. Apteekkitoiminta on osa lääkehuoltoa ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Apteekkitoiminnan tarkoitus on varmistaa

lääkkeiden saatavuus ja tukea tarkoituksenmukaisessa lääkehoidon toteuttamisessa ja lääkehoidon vaikutusten seurannassa. Apteekkipalvelut tuotetaan täysin yksityisten toimijoiden palvelutuotantona. Apteekkitoiminta on tarkkaan säädettyä ja toimintaa ohjaavat lainsäädännön lisäksi kansalliset suositukset sekä Fimea lupa-, valvonta- ja neuvontatoiminnalla. Apteekkitoimintaan liittyen on tehty paljon kehittämissuhteita viime vuosina, mutta säädosmuutosehdotuksia ei ole toimeenpantu.

Lääkeasioiden tiekartan (sosiaali- ja terveysministeriö 2019) toimeenpanoon liittyvässä työssä eri ministeriöissä (STM, VM, SM, TEM) ja niiden hallinnon alaan kuuluvissa laitoksissa tarvitaan koottua tietoa lääkevalmisteen hintakilpailuun vaikuttavista tekijöistä, hintasääntelyn toimivuudesta ja apteekkipalveluiden sisällöstä ja laadusta apteekkitalouden ja -järjestelmän kehittämisen tueksi. Nyt tilattavassa hankkeessa selvitetään lääkkeen hinnanmuodostumisen ja lääkehoidon ohjauksen sekä apteekkipalveluita, arvioidaan nykytilan toimivuutta rationaalisen lääkehoidon ja lääkkeiden saatavuuden näkökulmista ja ehdotetaan kehittämistarpeita.

Selvityksen on tarkoitus koota tietoa lääkeasioiden tiekartan mukaisen kansallisen ja alueellisen tason lääkehoidon ohjauksen kehittämiseen. Selvitys täydentää kuvaa apteekkitalouteen ja lääkehoidon kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä STM:n tilaaman esiselvityksen (julkaistaan tammikuussa 2020) ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston lääkejakeluun kohdentuvien selvitysten (julkaistaan maaliskuussa 2020) lisäksi. Apteekkitoiminnan osalta selvitys kohdentuu palveluiden rooliin osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää.

Tutkimuskysymykset:

- A. Miten lääkkeen hinnanmuodostumisen ohjaus toimii ja miten sitä tulisi kehittää lääkkeen käyttäjän ja yhteiskunnan lääkelaskun kohtuullistamiseksi?
Kuinka paljon lääkärin valinnat reseptiä kirjoittaessa vaikuttavat lääkekustannuksiin ja mitkä tekijät aiheuttavat vaikutuksen?
- B. Mikä on apteekin rooli osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää?
Miten apteekkipalvelut voitaisiin määrittää ja miten palvelutuotantoa tulisi kehittää rationaalisen lääkehoidon ja lääkkeiden saatavuuden edistämiseksi?

Hankekokonaisuus toivotaan toteutettavan eri toimijoiden välisenä konsortiona. Kokonaisuudessa A toivotaan tarkasteltavan hinnanmuodostumiseen ja lääkehoitopäätöksiin liittyviä tekijöitä (ohjausvälineitä), arvioidaan toimivuutta rationaalisen lääkehoidon ja lääkkeiden saatavuuden näkökulmista ja ehdotetaan kehittämistarpeita. Kokonaisuudessa B toivotaan tarkastelua apteekkien tehtävästä ja toiminnasta osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää, arvioidaan apteekkipalveluita rationaalisen lääkehoidon ja lääkkeiden saatavuuden näkökulmista ja ehdotetaan kehittämistarpeita kansainvälisiin malleihin pohjautuen. Tässä osassa erityisenä kiinnostuksen kohteena on, miten apteekin tehtäviä ja palveluita voisi määrittellä ja ohjata osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää. Osana tiekartan toimeenpanoa tutkimuskysymykset saattavat tarjota ja mikäli tällainen tarve tulee, siitä sovitaan ohjausryhmässä.

Lääkehuollon uudistaminen laajana kokonaisuutena ulottuu usealle hallituskaudelle. Hallituskauden alussa olisi tärkeää käynnistää sellaiset selvityskokonaisuudet, jotka ovat laajoja ja sisältävät useita yhdyspintoja. Käynnistettävällä hankkeella tunnistetaan toimenpiteitä lääkevalmisteen hintakilpailun tehostamiseksi sekä tuetaan osaltaan lääk-

keiden käytön ohjaukseen, hinnan muodostumiseen ja lääkejakelun rakenteiden uudistamiseen liittyvää muuta selvitys- ja säädöstyötä. Laajassa kokonaisuudessa tavoite on varmistaa lääkehoidon rahoituksen tasapainoa pitkällä aikavälillä, kun väestö ikääntyy ja diagnostiikka ja hoitomenetelmät kehittyvät kohti yksilöllistä hoitoa.

Viitteet:

Sosiaali- ja terveysministeriö (2019) [Näkökulmia lääkehoitoon ja lääkkeiden jakeluun liittyvistä muutostarpeista](#). Virkamiesmuistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:5.

Hyödyllistä tausta-aineistoa on yllämainitun raportin lisäksi STM:n verkkosivusto rationaalinen lääkehoito: <https://stm.fi/rationaalinen-laakehoito>

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia hyödynnetään Marinin hallitusohjelman mukaisessa lääkeasioiden tiekartan toimeenpanossa seuraavissa osakokonaisuuksissa:

1. lääkehoidon ohjauksen ja rahoituksen kehittäminen sekä 2. apteekkitalouden ja lääkejakelun uudistus

Raportointi:

Hankkeen loppuraportti tuotetaan suomeksi.

7.6 Perustoimeentulotuen rahoitusvastuun vaikutus kuntien toimintaan

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020–3/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaalihuoltoon kuuluva taloudellisen tuen muoto. Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsestä selviytymistä. Toimeentulotuen myöntämiseen liittyy tavoite asiakkaan tilanteen parantamisesta siten, että toimeentulotukea ei enää tarvitsisi myöntää. Käytännössä tämän hetken perusturvan taso suhteessa korkeisiin asumismenoihin tarkoittaa kuitenkin sitä, että perustoimeentulotukea tarvitaan pitkään muiden etuuksien rinnalle välttämättömien menojen kattamiseen. Toimeentulotuen saannin taustatekijöihin voidaan pyrkiä vaikuttamaan paitsi yksilötasolla tarjottavilla palveluilla myös rakenteellisella työllä, joka liittyy erityisesti kohtuuhintaiseen asumiseen, työllisyyteen ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kunnassa.

Ennen vuotta 2006 kunnat vastasivat kokonaisuudessaan toimeentulotuen menoista. Vuodesta 2006 lukien kunnille siirrettiin rahoitusvastuuta yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden työttömien työmarkkinatuesta (50 %). Samalla uudistettiin toimeentulotuen rakennetta ja valtio otti vastatakseen puolet perustoimeentulotuen menoista. Valtion rahoitusosuus toimeentulotuesta suoritettiin kunnille tasasuuruksina kuukausittaisina ennakoina, joiden suuruus perustui kahden vuoden takaisiin toimeentulotukimеноihin. Uudistuksen tavoitteena oli tehokkaampi, kannustavampi ja tasapainoisempi toimeentuloetuksien ja aktivointipalveluiden kokonaisuus. Yksittäisen kunnan kohdalla vaikutukset riippuivat siitä, miten hyvin kunta kykeni aktivoimaan pitkään työmarkkinatukea saaneita palveluiden piiriin. Aktivoinnin myötä rahoitusvastuu työmarkkinatuesta pieneni. Positiivinen työllisyysvaikutus näkyisi odotusarvoisesti myös toimeentulotuen kustannuksissa.

Rahoitusuudistuksen vaikutuksia on tutkittu vuonna 2014 (työ- ja elinkeinoministeriö 2014). Tutkimuksen mukaan rahoitusuudistus johti kuntien aktivoitumiseen ja suunnitelmallisempaan työllisyydenhoidon palveluiden tuottamiseen.

Perustoimeentulotuen myöntäminen on ollut vuodesta 2017 Kelan vastuulla. Toimeentulotuki on toiminut perinteisesti sosiaalityön välineenä. Kelaan siirretyn perustoimeentulotuen toimeenpanon osalta yhteys kunnan sosiaalityöhön tapahtuu erilaisten kuntaan tehtävien ilmoitusten kautta. Kuntien rahoitusosuus kustannuksista säilyi muutoksessa ennallaan ja kunnat rahoittavat edelleen puolet menoista. Ennen muutosta kunnat myönsivät toimeentulotuen, ja valtio suoritti kunnille valtion 50 % rahoitusosuuden. Kun etuuden myöntäminen siirtyi Kelalle, myös rahoitusosuuksien suorittamistapa muuttui. Valtio ryhtyi rahoittamaan perustoimeentulotukimenot suoraan talousarvion kautta. Kuntien rahoitusosuus vähennetään kunnalle suoritettavasta valtionosuudesta kahden vuoden viiveellä Kelan valtiovarainministeriölle toimittamien tietojen perusteella. Näin ollen rahoitusvastuu näyttäytyy kunnalle vain välillisesti. Kunnat puolestaan vastaavat ehkäisevästä ja täydentävästä toimeentulotuesta verotulojen ja valtionosuuksien turvin.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään maakunnille, joiden rahoitus tulee perustumaan pääosin valtion rahoitukseen. Edellisen hallituskauden aikana valmisteltiin perustoimeentulotuen rahoitusmallia, missä rahoitusvastuu olisi jaettu valtion, maakuntien ja kuntien kesken. Valmistelun yhteydessä todettiin, että tietoa perustoimeentulotuen rahoitusvastuun vaikutuksista kuntien päätöksentekoon on niukasti. Toisaalta tunnistettiin osa-alueita, joissa kunnilla voisi olla vaikutusmahdollisuuksia toimeentulotuen tarpeeseen. Näitä ovat esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisy, alueen elinvoiman, työllisyyden ja kohtuuhintaisen asumisen edistäminen sekä opetus-, nuoriso- ja vapaa-ajantoimen tehtävät.

Kun maakuntien rahoitusmallia ja kuntien valtionosuusjärjestelmää aletaan hallitusohjelman mukaisesti valmistella, olisi varmistettava, että on riittävästi tietoa tarkoituksenmukaiseen rahoitusmalliin. Tutkimuksen tavoitteena on kerätä tietoa siitä, miten perustoimeentulotuen rahoitusvastuu näkyy kuntien toiminnassa. Toisaalta tutkimuksen tavoitteena on pohtia mahdollisuuksia kehittää perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmää.

Tutkimuskysymykset:

- Miten nykyinen perustoimeentulotuen rahoitusmalli ohjaa kuntien toimintaa ja päätöksentekoa?
- Mitkä mahdollisuudet kunnilla on vaikuttaa toimeentulotuen käyttöön ja menoihin ja onko kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista toiminut kunnille kannusteena vähentää ja ehkäistä toimeentulotuen tarpeen syntymistä?
- Miten rahoitusjärjestelmää voisi kehittää vaikuttavampaan suuntaan?
- Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti sote-palvelujen järjestämisvastuuta ollaan siirtämässä maakunnille. Miten toimeentulotuen rahoitusjärjestelmää tulisi kehittää uudistuksen yhteydessä?

Viitteet:

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014) [Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2014.

Kytkenä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke liittyy hallitusohjelman tavoitteeseen vähentää eriarvoisuutta. Hanke luo myös perusteita parempaan tiedolla johtamiseen.

Raportointi:

Hankkeen tuloksena syntyy suomenkielinen loppuraportti. Väliraportointi erikseen sovitavalla tavalla vuoden 2020 loppuun mennessä.

7.7 Potilas- ja asiakasturvallisuuden tilannekuva ja seurantamenettelyt

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 4/2020–12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Huolimatta siitä, että ensimmäinen kansallinen potilasturvallisuusstrategia valmistui jo vuonna 2009, Suomessa ei ole julkaistu systemaattista tutkimustietoa potilas- ja asiakasturvallisuuden tilasta tai haittatapahtumien yleisyydestä ja kustannuksista. Vuonna 2010 kansainvälisten tutkimusten perusteella haittatapahtumien kustannusten suuruudeksi vuodeosastohoidossa arvioitiin 409 miljoonaa euroa vuodessa (Järvelin ym. 2010). OECD:n julkaiseman raportin mukaan noin 15 % sairaalahoidon kustannuksista kohdistuu turvallisuuspoikkeamien hoitoon (Slawomirski ym. 2017). Tutkimusten perusteella arvioituna noin puolet haittatapahtumista olisi estettävissä, mikä tarkoittaisi myös merkittävää kustannussäästöä. Hoitoon liittyvät infektiot, tromboemboliset komplikaatiot, painehaavat, lääkitysvirheet ja diagnoosivirheet tai -viiveet ovat tavallisimpia estettäviä haittoja.

OECD:n julkaiseman raportin mukaan (Auraaen ym. 2018) perusterveydenhuollon keskeisimmät haitat liittyvät diagnoosi- ja hoitoviiveisiin sekä lääkitysturvallisuuteen. Näistä kustannusvaikutukset kohdistuvat usein erikoissairaanhoidon. Sosiaalihuollon haittatapahtumista vastaavaa kansainvälisiin tutkimuksiin perustuvaa tietoa on niukasti. Ikäihmistien hoitoon ja hoivaan liittyy paljon tunnistettuja ja julkisuudessaakin esillä olleita riskejä ja turvallisuuspoikkeamia. Ensihoito sekä potilaiden ja asiakkaiden siirtymät yksiköstä toiseen muodostavat oman kokonaisuutensa.

Monet kansainväliset toimijat, kuten OECD, AHQR ja NHS, ovat laatineet potilasturvallisuutta mittaavia laatuindikaattoreita. Maakuntien kansalliseen ohjaukseen laadittu KUVA-mittaristo sisältää myös joitakin potilasturvallisuutta kuvaavia mittareita. Suomalaisia potilasturvallisuuden tasoa mittaavia tutkimuksia on kuitenkin tehty sangen vähän, ja ne kohdentuvat rajatusti, esimerkiksi potilasvahinkoihin. Pohjatiedon ja tilannekuvan puuttuessa Suomeen ei ole ollut mahdollista muodostaa koottua ja koordinoitua potilas- ja asiakasturvallisuuden tilannekuvaa.

Kokonaisvaltainen kuva tarvittaisiin erityisesti kansallisen ohjauksen sekä sote-järjestäjän tarpeisiin ja tuotannon johtamiseen. Potilas- ja asiakasturvallisuuden parantaminen vähentää turvallisuuspoikkeamien aiheuttamaa kustannusta, ja se on yksi tapa parantaa sote-palveluiden tuottavuutta. Mittariston määrittely mahdollistaisi yhtenäisen ja kattavan haittatapahtumien yleisyyden ja kustannusten seurannan sekä mahdollistaisi seurantatietojen pohjalta korjaavat toimenpiteet ja niiden seurauksena inhimillisen kärsimyksen vähentämisen sekä kustannussäästöjen syntyminen. Samalla pohja mahdollistaisi valvonnan ja ohjauksen vaikuttavan kohdentamisen sekä ammattihenkilöiden koulutuksessa huomioon otettavat turvallisuusasiat.

Tämän tutkimushankkeen ensimmäisen vaiheen kohteena on kansainvälinen ja suomenkielinen tutkimuskirjallisuus, joiden pohjalta on selvitettävissä tutkimusnäyttöön perustuvat potilas- ja asiakasturvallisuuden indikaattorit ja mittausmenetelmät. Tämä soveltuu tehtäväksi esimerkiksi systemaattisena kirjallisuuskatsauksena. Tavoitteena on koota tut-

kimustieto ja tunnistaa olemassa olevat indikaattorit ja niiden käyttötapaukset sekä käytössä tunnistetut vahvuudet ja rajoitukset. Lisäksi tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa tulee selvittää Suomessa käytössä olevat potilas- ja asiakasturvallisuuden indikaattorit ja mittausten menetellyt huomioiden ohjauksen eri tasot, ja ainakin erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon ympärivuorokautiset asumispalvelut, sekä mitä tuloksia on saatu ja julkaistu.

Tutkimuksen seuraavassa vaiheessa ensimmäisessä vaiheessa kerätyn tutkimustiedon perusteella kootaan potilas- ja asiakasturvallisuuden kansallinen tilannekuva ja tietomalli (kootun tutkimustiedon jäsenyys) ja arvioidaan sen käytettävyyttä. Tietomallin tulisi kattaa ainakin seuraavat näkökulmat: organisaatio ja johtaminen, ammattihenkilön osaaminen ja toiminta, prosessit ja resurssit sekä potilas ja asiakas. Mallinnuksen ja tutkimustiedon avulla tulee myös selvittää, miltä osin terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tietotarpeet eroavat toisistaan, ja onko muita kohteita, joihin mallia kannattaisi modifioida. Tietomallin sovellettavuutta voisi arvioida asiantuntijapaneelin tai haastattelujen avulla. Tavoitteena on pilotointikelpoinen tietomalli, jossa määritellään tuotettavat indikaattorit ja kuvataan niiden tuotanto. Mallin visualisointiin tulosten esittämiseksi helposti ymmärrettävällä tavalla tulee myös panostaa.

Viimeisessä vaiheessa tarvitaan riittävän laaja-alainen mallin käytännön pilotointi testattavista toimintayksiköiden tietojärjestelmistä ja kansallisista tietovarannoista. Pilotointi tulee kohdistaa saatavilla olevaan tietoon, ja sen avulla voidaan tunnistaa keskeiset tietoaukot datan kirjaamisessa ja tiedon käsittelyssä. Pilotoinnin tulisi kattaa sekä terveydenhuollon (erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon) että sosiaalihuollon kohteita ympärivuorokautisissa asumispalveluissa. Pilotoinnin yksi keskeinen tavoite on saada tutkimustietoa potilas- ja asiakasturvallisuuden tilasta kohdeyksiköissä. Saatujen tulosten perusteella suunnitellaan mallin soveltaminen kattavaan kansalliseen seurantaan ja vertailuun.

Tämän tutkimuksen pilotointiosuuden ulkopuolelle voidaan rajata sosiaalihuollon muut kuin ympärivuorokautiset asumispalvelut. Tiedon hankinta tulee ajankohtaiseksi siinä vaiheessa, kun sosiaalihuollon asiakaskertomukset ovat Kanta-arkistossa, jolloin niiden analysointi helpottuu. Tämä voisi olla myöhemmän tutkimuksen kohde.

Tutkimuksen kokonaisvaltaisuuden ja tarvittavan tutkimusosaamisen monialaisuuden vuoksi sen suorittaminen konsortiomallisesti on suotavaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon substanssin tuntemuksen lisäksi tarvitaan osaamista palvelujärjestelmätutkimuksesta, systemaattisten katsausten laatimisesta, tietomallintamisesta, ICT:n käytöstä, data-analytiikasta ja tulosten raportoinnista.

Hankkeen tuloksia (kansallinen tilannekuva, tietomalli, menetelmät ja mittaristo) tarvitaan ja tullaan käyttämään potilas- ja asiakasturvallisuuden edistämiseksi seuraavissa yhteyksissä:

- sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sen toimintaympäristön kansallisessa ohjauksessa ja valvonnassa (STM:n, SM:n, VM:n ja OKM:n toimialoilla)
 - o järjestämisen ja tuottamisen ohjaus sekä valvonta (STM, SM: ensihoito, valvontaviranomaiset)
 - o kunta/maakuntatalouden ohjaus (STM, VM)
 - o koulutusjärjestelmän ohjaus (STM, OKM)

- sote- järjestäjien ja tuottajien johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä
- kansallisessa ja kansainvälinen vertailussa (benchmarking)

Luomalla mittariston avulla kattava tilannekuva voidaan suunnitella systemaattiset ja vaikuttavat toimenpiteet kaikilla näillä eri tasoilla kohdentaen ne tunnistettuihin puutteisiin tai riskeihin sekä osoittaa poikkeamien inhimilliset ja taloudelliset vaikutukset. Tämä työ otetaan osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ja talouden suunnittelua sekä osaksi ohjaus- ja valvontatoimintaa, jolla varmistetaan palveluiden laatua ja luotettavuutta sekä osaamistarpeiden ja koulutuksen kohtaantoa.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat julkaistun tutkimustiedon perusteella tunnistettavat potilas- ja asiakasturvallisuuden indikaattorit ja mittausmenetelmät sekä mitä laadullisia ja määrällisiä vaikutuksia niiden seuraamisella on osoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa, kehittämisessä ja käytännön toiminnassa?
- Mitä potilas- ja asiakasturvallisuutta kuvaavia mittareita ja menettelyjä Suomessa on käytössä valtionhallinnon eri toimialoilla ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä eri sektoreilla? Mikä on menettelyjen kattavuus, tulosten julkisuus ja keskeiset tulokset?
- Mikä on asiakas- ja potilasturvallisuuden kansallinen tilannekuva vuonna 2020?
- Minkälainen yleinen tietomalli tukisi parhaiten potilas- ja asiakasturvallisuuden kokonaisvaltaista mittaamista ja mitä tutkimukseen tai kokemukseen perustuvia indikaattoreita siihen olisi aiheellista sisällyttää? Voidaanko palvelujärjestelmän eri osa-alueita tarkastella geneerisellä mallilla vai tarvitaanko erilliset tietomallit terveydenhuoltoon ja sosiaalihuoltoon tai niiden osa-alueille ja mitkä ovat merkittävimmät erot?
- Mitä tietotuotannon kehittämistarpeita tunnistetaan testaamalla tietomallien indikaattoritiedon saatavuutta pilotointiin osallistuvissa toimintayksiköissä? Vastaavatko tulokset potilas- ja asiakasturvallisuuden tietotarpeisiin ja ovatko ne käyttökelpoisia johtamisen ja päätöksenteon kannalta?

Viitteet:

Auraaen A, Slawomirski L, Klazinga N. [The economics of patient safety in primary and ambulatory care: Flying blind](#). OECD Health Working Papers, No. 106, OECD Publishing, Paris 2018.

Järvelin, J., Haavisto, E., & Kaila, M. (2010) Potilasturvallisuuden kustannukset. Suomen lääkirilehti, 65 (12), 1123-1127.

Slawomirski L, Auraaen A, Klazinga N. [The economics of patient safety: Strengthening a value-based approach to reducing patient harm at national level](#). OECD Health Working Papers, No. 96, OECD Publishing, Paris 2017.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tietotarve kytkeytyy hallitusohjelman kohtaan Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaanottava Suomi, 3.6.1 Sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos.

Tietotarpeen pohjalla on valtioneuvoston periaatepäätöksenä julkaistu potilas- ja asiakasturvallisuusstrategia. Strategian toimeenpano-ohjelman ohjausryhmä on tunnistanut tietotarpeen tasomittaukselle.

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää suunniteltaessa tulevan sote-palvelurakenteen ohjausta ja tietosisältöjä. Potilas- ja asiakasturvallisuuden tietomalli voidaan sisällyttää osaksi palvelujen järjestäjien arviointia ja ohjausta sekä tuottajien ohjaukseen ja vertailuun. Sitä voidaan soveltaa alueiden kehittämistarpeiden tunnistamiseen ja käyttää tavoitteiden asettamisessa ja kannustimien perusteena.

Potilas- ja asiakasturvallisuuden toteutuminen on keskeinen laadun osatekijä ja lisää palvelujen vaikuttavuutta.

Potilas- ja asiakasturvallisuuden mittaamisella on myös kytkentä laatua ja vaikuttavuutta koskevan tiedon hyödyntämiseen tiedolla johtamisessa ja kansallisiin laaturekistereihin.

Raportointi:

Hankkeesta valmistellaan suomenkielinen loppuraportti.

8. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi

8.1 Työmarkkinatiedon ja muun rekisteritiedon hyödyntäminen yksilöiden koulutus- ja uravalintojen ja ohjauksen tukena

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 4/2020–04/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Julkisille toimijoille kertyy työmarkkinoiden ja yhteiskunnan suuntaa ja tilaa kuvaavaa tietoa, jota tulisi hyödyntää nykyistä paremmin yksilöiden koulutus- ja uravalintojen tukena erityisesti koulutuspolun nivelvaiheissa ja työuran aikana. Tällaista tietoa ovat muun muassa eri ammattien työllisyysnäkökulmat kansallisesti ja alueellisesti, palkkataso, erilaisiin työmarkkina- ja ammattiasemiin johtaneet koulutuspolut ja muut vastaavat tiedot. Tavoitteena on, että työmarkkinatieto olisi ajantasaista ja relevanttia sekä helposti löydettävissä ja käytettävissä eri toimijoiden tarpeisiin.

Työelämän mutkistuessa ihmiset tarvitsevat yhä enemmän tietoa ja tukea opintojen ja uran siirtymä- ja nivelvaiheisiin. Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö OTUS:n tuoreesta korkeakoulutusta koskeneesta tutkimuksesta (Salminen & Murto 2019) käy ilmi, että työllistymismahdollisuuksia ei riittävästi pohdita opiskelualaa valittaessa ja se on usein syy opiskelualan vaihtamiseen ja hakeutumiseen uusiin opintoihin. Tutkimuksen yhtenä johtopäätöksinä ovat kysymykset siitä, miten ensi kertaa korkeakouluopintoihin hakeville voitaisiin antaa parempi kuva opinnoista, opiskelusta ja työelämästä ja miten ensi kertaa hakevia voidaan tukea opintojen ja elämän suunnittelussa siten, että sekä omat kiinnostukset että työllistymisen realiteetit otetaan huomioon. Voidaan arvioida, että todennäköisesti vastaavat kysymykset ovat olennaisia myös muissa koulutuksen ja työn nivelvaiheissa. Työmarkkinainformaation vaikutusta yksilöiden koulutusvalintoihin on myös tutkittu interventiotutkimuksella (ks. Pekkala Kerr 2018).

Kansallisten ratkaisujen suunnittelemiseksi on tarpeen selvittää tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluissa käytettäviä työmarkkinatietoon liittyviä tietojärjestelmiä, käyttöliittymiä ja -palveluita sekä työmarkkinatiedon saatavuutta ja hyödyntämisen tapoja Suomessa ja verrokkimaissa (esim. Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat).

Suomen tilanteen kartoittamiseksi on tarpeen koota tieto nykyisin käytössä olevista työmarkkinatiedon lähteistä ja analysoida, kuinka paljon niitä käytetään eri järjestelmissä, asiantuntijoiden työn tukena ja miten kansalaiset niitä hyödyntävät. Lisäksi on tarpeen selvittää mitä muita työmarkkinatietoa sisältäviä julkisen hallinnon käyttöön saatettavissa olevia tietokokonaisuuksia ja tietovarantoja Suomessa on, sekä arvioida niiden hyödynnettävyyttä ja rajoituksia ko. käytössä. Tietokokonaisuuksista on tarpeen arvioida tiedon laatua, tiedon rakenteisuutta ja rakenteistamisen mahdollisuuksia sekä hyödynnettävyyttä ja yhdisteltävyyttä (ml. koneluettavuus ja tekoälyn hyödyntämismahdollisuuksia tiedon analysoinnissa) erilaisissa digitaalisissa ohjauksen palveluissa.

On myös tarpeen tietää miten työmarkkinatietoa ja siihen liittyviä palveluita tulisi kehittää, jotta saisimme sekä viranomaisien, koulutustoimijoiden, palveluntuottajien ja kansalaisten käyttöön reaaliaikaista, yksityiskohtaista erilaisiin palveluihin integroitavaa sekä

helposti ymmärrettävää ja käytettävää tietoa työelämästä, työmarkkinoista ja työvoimatarpeista nyt ja tulevaisuudessa.

Tutkimus luo pohjaa paremmalle tiedon hyödyntämiselle ja viime kädessä sille, että yksilöiden tekemät valinnat vastaisivat paremmin heidän odotuksiaan. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta sujuvammät siirtymät edistäisivät koulutukseen kiinnittymistä, työmarkkinoiden kohtaantoa ja työllisyyttä ja voisivat parantaa opiskelun osuvuutta. Koulutukseen liittyvien keskeytysten määrät voisivat vähentyä ja siirtymävaiheet koulutuksesta työhön, koulutusasteelta seuraavalle koulutusasteelle ja työstä työhön voisivat lyhentyä.

Tutkimuskysymykset:

- Miten työmarkkinatietoa käytetään Suomessa ja verrokkimaissa yksilöiden koulutus- ja uravalintojen tukena?
- Mitä tiedetään työmarkkinatiedon vaikutuksesta yksilöiden valintoihin koulutuksen ja uran siirtymä- ja nivelvaiheissa (systemaattinen kirjallisuuskatsaus)?
- Miten laajasti nykyisiä tiedon lähteitä ja tietovarantoja tunnetaan, käytetään ja hyödynnetään opinto- ja uraohjauksessa?
- Millaisia työmarkkinatietoa sisältäviä varantoja Suomessa voisi olla käytettävissä ja miten niitä voisi hyödyntää paremmin?
- Miten työmarkkinatietoa ja siihen liittyviä palveluita tulisi kehittää, jotta ne palvelisivat paremmin eri sidosryhmien (viranomaiset, koulutuksen tarjoajat, palveluntuottajat ja kansalaiset) tarpeita?

Viitteet:

Sari Pekkala Kerr, Tuomas Pekkarinen, Matti Sarvimäki & Roope Uusitalo (2018) [Post-Secondary Education and Information on Labor Market Prospects: A Randomized Field Experiment](#). Working paper.

Tuukka Salminen & Ville Murto (2019) [Monta opinto-oikeutta – tutkimus useamman opinto-oikeuden hakemiseen johtaneista syistä ja tekijöistä](#). OTUS 6/2019.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvitys liittyy mm. seuraaviin hallitusohjelman tavoitteisiin:

- Jatkuvan oppimisen uudistus, jolla vastataan läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamista. Osana uudistusta tarkastellaan elinikäistä ohjausta ja digitaalisia palveluita elinikäisen oppijan tukena. Tutkimuksen tuloksia tullaan erityisesti hyödyntämään jatkuvan oppimisen digitaalisessa ekosysteemityössä ja siihen liittyvässä työryhmässä. Työryhmässä etsitään keinoja rakentaa sekä koulutukseen että työhön liittyvistä julkisista digitaalisista palveluista asiakaslähtöinen kokonaisuus. Työmarkkinatiedon hyödyntäminen ja ennakointi on tunnistettu yhdeksi työn fokuskohteista.
- Luodaan kattavat elinikäisen ohjauksen palvelut, jotta kaikilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet jatkuvaan oppimiseen ja jotta osaamisen kehittämistä ohjataan yksilön ja yhteiskunnan kannalta strategisesti. Kehitetään ura- ja ohjauspalveluita työttömien lisäksi erityisesti pitkään perhevapailta olleille ja ikääntyneille työntekijöille. Työuraohjausta lisätään myös työssäkäyville ja yrittäjille. Digitaaliset palvelut ovat tärkeä

osa kansalaisten urasuunnittelun tukea, jotta voidaan taata tuki mahdollisimman monelle elämäntilanteesta, iästä tai asuinpaikasta riippumatta. Parempi työmarkkinatiedon saatavuus tukee hallitusohjelman tavoitetta lisätä elinikäisen ohjauksen yhdenvertaisuutta.

- Eri koulutusasteiden toimintaa, ohjausta ja rahoitusta kehitetään siten, että Suomeen syntyy kattava tarjonta työelämälähtöisiä, monimuotoisia jatkuvan oppimisen koulutuskokonaisuuksia.
- Vahvistetaan ohjausta ja opiskeluhoillon palveluita sekä peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta.
- Osana oppivelvollisuutta kehitetään toisen asteen valmistavia koulutuksia ja nivelvaiheen ohjausta helpottamaan siirtymistä toisen asteen koulutukseen.

Raportointi:

Loppuraportti hankkeen päättyessä sekä väliraportointi alustavista tuloksista syksyllä 2020.

8.2 T&k-menojen bkt-osuus kohti 4 prosentin tavoitetta: miten yritykset saadaan investoimaan enemmän t&k-toimintaan?

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 240 000 €

Aikajänne: 04/2020–05/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus:

Tuottavuuden ja talouskasvun ytimessä ovat innovaatiot. Ne perustuvat useimmiten tutkimus- ja kehittämistoiminnan (t&k) kautta luotuun uuteen tietoon ja teknologiaan. T&k-investoinnit ovat siten sijoituksia tulevaisuuteen ja keskeinen keino parantaa elinkeinoelämän kilpailukykyä, työllisyyttä ja kansalaisten hyvinvointia.

Suomen menestys on perustunut jo vuosikymmeniä uuden tiedon ja teknologian luomiseen ja oivaltavaan soveltamiseen. Siksi yksityisten ja julkisten t&k-investointien merkittävä hiipuminen 2010-luvulla herättää kysymyksiä. Huoli on myös siitä, että kotimaiset yritykset ovat enenevästi siirtäneet t&k-toimintaansa ulkomaille. Samaan aikaan verrokimaissa, kuten Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa ja Sveitsissä, on lisätty sekä julkisia että yksityisiä t&k-panostuksia. Kun vielä 2000-luvulla Suomen t&k-menojen bkt-osuus (3,8 %) oli maailman kolmen korkeimman joukossa, olemme nyt pudonneet jo maailman 10 kärkimaan ryhmästä (2,7 %).

Jos katsotaan elektroniikkateollisuuden ulkopuolista yrityssektoria, Suomi ei ole poikkeuksellisen t&k-intensiivinen maa. Vaikka elinkeinoelämän t&k-menojen laskua on pääsääntöisesti selitetty Nokian tekemillä aineettomien investointien leikkauksilla, on aiheellista muistaa, että vastaavasti muut suomalaisyritykset eivät ole t&k-menojaan juuri lisänneet. Vuosina 2011–2017 ovat suomalaisyritysten t&k-menot laskeneet reaalisesti – 27 %. Jos elektroniikka-ala sivuutetaan tarkastelusta, ovat menot kasvaneet muilla toimialoilla keskimäärin vain noin 1 prosentin vuosivauhtia.

Tämä kehitys yhdessä talouskasvun hidastumisen ja globaaliin kilpailuun lisääntyvien epävarmuuksien kanssa asettaa Suomen tilanteeseen, jossa on tärkeää tunnistaa syyt t&k-investointien heikolle kehitykselle sekä tunnistaa keinot, joilla voimme vahvistaa t&k-toimintaa ja sitä kautta parantaa kilpailukykyä ja työllisyyttä. Kysymys on myös siitä, miten onnistumme houkuttelemaan aiempaa enemmän ulkomaisia t&k-investointeja Suomeen.

Hankkeen aihepiiri on monella tapaa ajankohtainen. Pääministeri Marinin hallitus on ohjelmassaan linjannut, että: "Käännetään Suomen tki-määrärahat nousu-uralle. Laaditaan tiekartta tki-panostusten nostamiseksi neljään prosenttiin bkt:sta ja Suomen kehittämiseksi maailman parhaaksi innovaatio- ja kokeilu ympäristöksi." Hanke tuottaa tavoitteen toteuttamisen ja politiikkatoimien suuntaamisen kannalta käyttökelpoista uutta tietoa.

Hanke on tärkeä myös siksi, että tällä hetkellä ei ole kattavaa tietoa siitä, miksi yritysten t&k-investoinnit ovat kehittyneet 2010-luvulla niin vaatimattomasti ja mihin suuntaan ne ovat kehityksessä. On myös tärkeää varmistaa nykyisten t&k-toimintaa palvelevien politiikkatoimien tarkoituksenmukaisuus. Tarvitaan parempi käsitys siitä, miten t&k-toimintaan liittyviä julkisia toimenpiteitä tulisi kehittää, jotta ne vastaisivat paremmin yritysten tarpeisiin. Toimien suunnittelun, resurssimitoituksen ja vaikuttavuuden parantaminen

edellyttää, että käytössä on kattavaa ja nykyistä jäsentyneempää tietoa näistä kysymyksistä.

Aihepiiristä on tehty viime vuosina pari suppeaa selvitystä, mutta niiden tulokset ovat jos osin vanhentuneet, eikä niiden pohjalta voida muodostaa yksityiskohtaista käsitystä t&k:n kehityksen syistä ja jatkonäkymistä.

Hanke koostuu a) kirjallisuus- ja tilastokatsauksesta, b) laajasta, kaikkia oleellisia toimialoja ja erikokoisia yrityksiä koskevasta kyselystä, c) kyselyä syventävistä haastatteluista, d) työpajoista, e) loppuraportista ja mahdollisesti joukosta suppeampia artikkeleita sekä f) loppuseminaarista, jossa valmis työ julkistetaan.

Tutkimuskysymykset:

Hankkeen tavoitteena on selvittää:

- Mikä on t&k-toiminnan rooli erilaisissa yrityksissä?
- Miksi yritykset eivät panosta enemmän t&k-toimintaan ja mihin suuntaan t&k-investoinnit ovat kehittymässä?
- Mitkä (yritysten sisäiset ja ulkoiset) tekijät kannustavat eniten t&k-investointeihin ja mitkä estävät?
- Minkälaisia toimialakohtaisia ja muita merkittäviä eroja t&k-toimintaan ja -investointeihin liittyy?
- Missä määrin t&k-investointien vaimea kehitys kytkeytyy laajemmin Suomessa vallitsevaan investointi- ja kasvuhaluttomuuteen ja miten tilanteeseen voitaisiin tehokkaasti puuttua?
- Mikä merkitys julkisilla tuilla ja muilla kannustimilla on yritysten t&k-toimintaan, miten eri tukien vaikutukset eroavat toisistaan ja millaisia uusia tuki-instrumentteja tarvitaan yritysten t&k-toiminnan aktivoimiseksi?
- Miten yritysten, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten välistä yhteistyötä voidaan tiivistää?
- Miten valtioneuvosto, ministeriöt ja julkiset rahoittajat voivat osuvammin auttaa yrityksiä menestymään maailmanmarkkinoilla korkean osaamisen ja t&k:n keinoin?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tulokset palvelevat suoraan hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista, TEM:n, OKM:n ja myös muiden ministeriöiden t&k- ja innovaatiopolitiikan suunnittelua, uusien instrumenttien kehittämistä sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksentekoa (esim. em. tki-tiekartta).

Hankkeessa luodun tiedon merkitys on tärkeä myös mm. siksi, että t&k-investoinneista ja laajemmin yritysten investointialttiudesta on julkisuudessa monia, paikoin ristiriitaisia käsityksiä. Rakentava keskustelu edellyttää vahvaa tietopohjaa. Tuloksista tiedotetaan laajasti ja ne toimivat jatkoselvitysten perustana. Loppuseminariin kutsutaan kaikki keskeiset sidosryhmät.

Raportointi:

Loppuraportti laaditaan suomeksi. Työn päätulokset tiivistävä policy brief -kirjoitus voidaan laatia myös englanniksi.

9. Ohjaustavat

9.1 Tulevaisuuden fyysinen, sosiaalinen ja virtuaalinen valtioneuvosto vaikuttavamman päätöksenteon tukena

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 270 000 €

Aikajänne: 04/2020–12/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallitusohjelman luvussa 4.5 Maailman paras julkinen hallinto todetaan, että hallitus käynnistää toimia, joilla vähennetään valtionhallinnon siiloutumista. Valtioneuvoston yhteistä hallintoa koskevissa selvityksissä vuosina 2015 ja 2017 yhteiseen hallintoon liittyvä yhdenmukaisuusindeksi oli matala, eli se kuvasi epäyhtenäistä koordinaatiota ja integraatiota (ks. Tempo Economics 2017). Samojen selvitysten mukaan valtioneuvoston toimintakulttuurin yhtenäisyys ei ole parantunut tehtyjen organisaatiomuutosten myötä, joista keskeisin on ollut valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen.

Organisaatiomuutosten lisäksi yhtenä keino epäyhtenäiseen toiminta- ja organisaatiokulttuuriin sekä siiloutumiseen puuttumiseksi on nähty työskentely-ympäristön muuttaminen niin, että työskentely tapahtuu fyysisesti lähempänä toisiaan ja siten edesauttaa vuoropuhelun syntymistä (esim. Schein 2001). Yhteinen paikka tuottaa yhteistä aikaa ja yhteinen aika tukee yhteistyötä. Tätä valmistellaan valtioneuvoston kanslian, valtiovainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen Kortteli-hankkeessa, jossa valtioneuvoston linnan ja sen viereisen korttelin peruskorjauksen ja uudisrakentamisen yhteydessä koottaisiin valtioneuvoston voimavaroja tiiviimmin yhteen. Siiloutumiseen ja valtioneuvoston eriytyneeseen toiminta- ja organisaatiokulttuuriin on mahdollista puuttua vain osin fyysisillä tilaratkaisuilla. Samaa aikaan kehitetään sosiaalisia ja virtuaalisia ratkaisuja, jotka parantavat kokemusta yhtenäisestä valtioneuvostosta ja kykyä toimia aiempaa enemmän aidossa yhteistyössä. Aidon vuorovaikutuksen ja yhteistyön eri ammattiryhmien ja ministeriöiden henkilöstön kesken puolestaan voi arvioida lisäävän ministeriöiden poikkihallinnollista toimeenpanokykyä. Tutkimushankeen tavoitteena on selvittää, millaisilla tilallisilla (fyysinen, sosiaalinen, virtuaalinen, mentaalinen) ratkaisulla voidaan tukea toimivampaan vuorovaikutukseen nojaavaa valtioneuvostoa ja tietopohjaista poliittista päätöksentekoa, millaisilla ratkaisulla ja puitteilla voidaan parhaiten tukea yhdessä tehtävää ratkaisukeskeistä työtä yhteisesti tunnistettuihin haasteisiin ja miten edistetään resurssien yhteiskäyttöä sekä vastuun ja osaamisen jakamista.

- Fyysisellä tasolla on selvitettävä mm. millaisilla tilaratkaisuilla edistetään toisaalta vuorovaikutuksen lisäämistä mutta samalla palvellaan myös tarpeita häiriöttömille työskentelyvaiheille niin yksilö- kuin pienryhmätasolla.
- Sosiaalisella ja mentaalilla tasolla on selvitettävä mm. millainen vuorovaikutus edistää kokemusta yhteisistä tavoitteista, niihin sitoutumista ja miten tällaisia vuorovaikutustilanteita voidaan tukea.
- Virtuaalisella tasolla on selvitettävä mm. millaisissa tilanteissa voidaan hyödyntää virtuaalisia ratkaisuja niin, että ne tukevat ja lisäävät kokemusta yhteenkuuluvuudesta ja toisaalta millaiset virtuaaliset ratkaisut kenties vain lisäävät erillisyyden kokemusta.

Hankkeessa selvitetään myös, miten yhtenäisessä valtioneuvostossa työskentely ymmärretään eri ministeriöissä ja miten olemassa olevat tilalliset ratkaisut tukevat yhtenäisenä

valtioneuvostona työskentelyä. Tutkimusta taustoitetaan selvittämällä alkuvaiheessa, mihin suuntaan politiikka, poliittinen ohjaus ja virkamiestyö ovat kehittymässä ja millaisia vaatimuksia tämä asettaa tulevaisuuden organisaatiokulttuurille ja työympäristölle valtioneuvostossa. Lisäksi kansainvälisellä vertailulla tutkitaan muiden maiden fyysisiä, sosiaalisia ja virtuaalisia ratkaisuja, jotka mahdollistaisivat yhtenäisenä valtioneuvostona työskentelyn.

Korttelihankkeen hankesuunnittelu käynnistyy tammikuussa 2020. Jatkosuunnittelupäätös tehdään loppuvuodesta 2020. Investointipäätöksen tavoiteaikataulu on vuosi 2022. Rakentamisen on tarkoitus olla valmis vuonna 2027, jolloin nykyistä useamman ministeriön henkilöstö työskentelisi kortteleiden muodostamassa nk. keskuskampuksessa. Tutkimushankkeen tuloksia on tarkoitus käyttää tilasuunnittelun tukena ennen rakennushankkeen aloittamista ja sen aikana.

Vuonna 2020 alkaa työympäristön kehittämistä pohjustava poikkihallinnollinen projekti, jonka tavoitteena on luoda käytännönläheinen kehittäjäyhteisö korttelihankkeen tueksi. Tutkimushankkeen on tarkoitus käydä dialogia kehittäjäyhteisön ja rakennushankkeen tilasuunnittelun kanssa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi yhteisiä työpajoja, joissa virkamiehet, suunnittelijat ja tutkijat kohtaavat. Tutkimusryhmä saa käyttöönsä rakennushankkeen perustiedot, työympäristön kehittämishankkeen perustiedot, aiemmin tuotetun haastattelumateriaalin sekä vuonna 2018 valmistuneen tarveselvityksen.

Tutkimushankkeen tuloksena syntyy analyysi siitä, miten valtioneuvostoon voitaisiin synnyttää työympäristöä kokonaisvaltaisesti kehittämällä sellainen entistä yhtenäisempi toiminta- ja organisaatiokulttuuri, fyysiset tilat ja tarvittavat yhteydet, jotka parhaiten mahdollistavat tulevien hallitusten ohjelmien työstämisen poikkihallinnollisella, osallistavalla ja vaikuttavalla tavalla. Yksi erityinen kiinnostuksen kohde on se, miten yksilöiden, organisaatioiden ja koko valtioneuvoston yhteistyökykyä tulisi systemaattisesti kehittää yhteisten tavoitteiden onnistumiseksi.

Hankkeessa on tavoitteena luoda puitteita paremmalle johtamisjärjestelmälle ja sitä tukevalle työympäristölle sekä päättäjien että työntekijöiden näkökulmasta. Hanke liittyy valtioneuvoston linnan ja naapurikorttelien toiminnalliseen kehittämiseen ja sitä on tarkoitus hyödyntää hankesuunnittelun, työympäristön jatkuvan kehittämisen sekä niihin liittyvän poliittisen päätöksenteon tukena. Hanke toteutetaan pitkittäistutkimuksena (2020-2022). Tämä mahdollistaa vertailun lähtötason ja hallituskauden loppuvaiheen välillä sekä jatkuvan oppimisen tutkimushankkeen aikana. Tätä kautta tieto tukee parhaiten pitkän aikavälin päätöksentekoa kansallisesti merkittävässä työympäristö- ja rakennushankkeessa.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisilla tilallisilla (fyysinen, sosiaalinen ja mentaalinen, virtuaalinen) ratkaisuilla parhaiten tuetaan tulevaisuuden yhtenäistä valtioneuvostoa ja tietopohjaista poliittista päätöksentekoa?
- Miten yhtenäisessä valtioneuvostossa työskentely ymmärretään eri ministeriöissä ja miten olemassa olevat tilalliset ratkaisut tukevat yhtenäisenä valtioneuvostona työskentelyä? Mihin suuntaan politiikka, poliittinen ohjaus ja virkamiestyö ovat kehittymässä ja millaisia vaatimuksia tämä asettaa tulevaisuuden organisaatiokulttuurille ja työympäristölle valtioneuvostossa?

- Miten valtioneuvostoon voitaisiin synnyttää työympäristöä kokonaisvaltaisesti kehittämällä sellainen yhdessä tekemisen mentaliteetti, fyysiset tilat ja tarvittavat yhteydet, jotka parhaiten mahdollistavat tulevien hallitusten ohjelmien työstämisen poikkihallinnollisella, osallistavalla ja vaikuttavalla tavalla?
- Miten osaamisia ja kyvykkyyksiä tulisi systemaattisesti kehittää muutoksen onnistumiseksi

Viitteet:

Schein, E.H. (2001) Yrityskulttuuri - selviytymisopas: tietoa ja luuloja kulttuurimuutoksesta. Helsinki: Laatukeskus.

Tempo Economics (2017) VNHY:n toiminnan aloittamisen tuomien vaikutusten seuranta ja arviointi -selvitys. Loppuraportti 16.6.2017

Muuta tausta-aineistoa:

Mäkipeska, M. & Niemelä, T. (2005) Haasteena luottamus – työyhteisön sosiaalinen pääoma ja syvärakenne. Helsinki: Edita Prima Oy

Stenberg, M. (2012) [Tiedon jakaminen organisaatiossa - kuinka aineetonta pääomaa kasvatetaan](#). Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Informaatiotieteiden yksikkö. Sarja A-1:2008.

Valtiovarainministeriö (2017) [Valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla](#). Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu, Helsinki 15/2017.

Valtiovarainministeriö (2015) [Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean \(KEHU-komitea\) mietintö](#). Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2015.

Virtanen, P., P. Uusikylä, J. Jalava, S. Tiihonen, L. Laitinen ja K. Noro (2016) [Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia hyödynnetään vuoteen 2027 ulottuvassa tilojen kehittämisessä ja sitä suunnittelevassa Kortteli-hankkeessa.

Raportointi:

Hankkeessa tuotetaan loppuraportti tutkimuksen päättyessä sekä väliraportit syksyllä 2020 ja syksyllä 2021. Lisäksi tuotetaan policy brief -artikkeli hankkeen päätteeksi sekä englanninkieliset tiivistelmät kansainväliseen käyttöön.

9.2 Valtionhallinnon tulohajausmallin arviointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 04/2020–04/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tulosohjaus on vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille. Samalla tarkoituksena on kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden tuottamisen kustannustehokas toteutustapa. Tulosohjaus ymmärretään tässä yhteydessä tavoitteisiin ja resursseihin keskittyvänä ministeriön ohjauksena suhteessa alaiseen virastoonsa.

Tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjausjärjestelmien kokonaisuutta ja osa budjettiohjauksen kokonaisuutta. Tulosohjauksen prosessissa ratkaistaan merkittävilta osin, miten hyvin yhteiskuntapolittiset tavoitteet välittyvät hallitusohjelmasta ja ministeriöistä virastoille sekä miten tuloksellisesti valtion virastokokonaisuus toimii. Tulosohjausprosessia sovelletaan kaikilla hallinnonaloilla ja siinä on nykyisin monilta osin kyse myös poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ja ohjauksesta. Tulosohjauksen peruseriaatteen ja -lähtökohdat säädetään talousarviolainsäädännössä, mutta yleisesti ottaen prosessia voidaan luonnehtia varsin kevyesti säännellyksi ja käytännön toteuttamistavoissa on suuri harkinta- ja liikkumavara.

Tulosohjausta on toteutettu 1990-luvun alkuvuosista lähtien ja se on kokonaisuutena arvioitu viimeksi kymmenen vuotta sitten. Tulosohjauksen kehittämiseksi on myös toteutettu useita hallinnonalakohtaisia sekä kaikkia ministeriöitä ja virastoja koskeneita hankkeita. Viimeisimmässä laajemmin koko valtiokokonaisuutta koskeneessa vuoden 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeessa tulosohjauksen uudistamisen keskeisiksi tavoitteiksi määriteltiin, että ohjaus on tulevaisuudessa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää. Hanke esitti loppuraportissaan 12 kehittämissuositusta ja toimeenpanon tukitoimeja valtionhallinnon tulosohjaukseen (Valtiovarainministeriö 2012).

Valtionhallinnon rakenne ja tehtäväkenttä ovat viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana käyneet läpi laajoja muutoksia: toimintoja on yhtiötetty, yliopistot ovat muuttuneet asemaltaan julkisoikeudellisiksi laitoksiksi ja jäljellä olevat virastot ovat entistä isompia, usein valtakunnallisin toimivaltuuksin toimivia organisaatiokokonaisuuksia. Samalla valtion budjettitalouden henkilöstömäärä on pienentynyt 1990-luvun alkuvuosien noin 140 000 henkilöstä merkittävästi ollen nykyisin noin 75 000 henkeä, joista noin 40 prosenttia toimii turvallisuussektorilla.

Rakenteen ohella muutoksessa on ollut myös valtion toiminta sekä palvelujen tuottamisen tavat. Valtio tukeutuu yhä vahvemmin sähköiseen asiointiin ja automatisoituihin prosesseihin. Toiminnan kehittäminen tapahtuu verkostoissa ja tiiviissä yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Sisäisten hallintopalveluiden tuotannosta huolehtivat enenevässä määrin ns. konsernitoimijat: palvelukeskukset, joista osa on organisaatiomuodoltaan liikelaitoksia, osa yhtiöitä ja osa virastoja.

Nyt tilattava tutkimus on luonteeltaan arviointitutkimus, jonka toteuttajalla tulisi olla taustana ja viitekehystenä vahva teoreettinen ymmärrys julkisen hallinnon ja organisaatioiden toiminnasta. Tarvittava tiedonhankinta edellyttää sekä olemassa olevan asiakirja-aineiston hyödyntämistä että uuden materiaalin keräämistä.

Tutkimuksen ensimmäisenä tavoitteena on tutkia tulosohjauksen periaatteita ja erityisesti sen käytännön toteutumista kattavasti eri näkökulmista sekä suhteessa toimintaympäristön vaatimuksiin. Toisena tavoitteena on määritellä tutkimustulosten perusteella tulosohjausmallin kehitystarpeita ja vaihtoehtoisia kehityssuuntia.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimushankkeen tutkimuskysymykset ovat yleisemmästä yksityiskohtaisempaan edeten seuraavat:

- Ovatko tulosohjauksen peruslähtökohdat ja -periaatteet sopusoinnussa ja linjassa valtion nykyisen virastorakenteen ja toimintamallien (mm. virastokoon ja valtion henkilöstömäärän muutokset, konsernipalvelut ja muut poikkihallinnolliset sekä verkostomaiset rakenteet ja toimintamallit, digitalisaatio, automatisaatio) kanssa? Vastaako ohjausmalli rakenteen, toiminnan ja toimintaympäristön sille asettamiin vaatimuksiin?
- Miten Suomessa omaksutun tulosohjausmallin peruseriaatteet vertautuvat 2-3 erikseen valittavan vertailumaan omaksumiin peruseriaatteisiin? Mitä keskeisiä eroja tai samankaltaisuuksia on löydettävissä?
- Miten tulosohjaus vertautuu muihin käytössä oleviin organisaatioiden ohjausmalleihin, erityisesti omistajaohjaukseen (yhtiöt) sekä yliopistojen ohjaukseen?
- Miten tulosohjausta eri hallinnonaloilla toteutetaan, mitkä ovat keskeiset eroavaisuudet ja yhtäläisyydet sekä ns. parhaat käytännöt?
- Missä määrin tulosohjausprosessi nykyisessä muodossaan tuo valtion toimintaan selaista toiminnan tuloksellisuuden tai yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäarvoa, jota ei olisi mahdollista saavuttaa pelkällä säädös- ja budjettiohjauksella (talousarvio ja kehysmenettely)? Miten tämä lisäarvo ilmenee ja vastaako se tulosohjaukselle asetettuja tavoitteita?
- Missä määrin ministeriöiden tulosohjaus vaikuttaa virastojen resurssien ja toiminnan painopisteisiin?
- Ovatko tietotarpeen taustassa mainitun tulosohjauksen kehittämishankkeen tavoitteet (erityisesti hallitusohjelman, talousarvion ja tulosohjauksen tiiviimpi kytkentä; strategisuus; aito dialogi ja kumppanuus) toteutuneet? Jos ovat tai eivät ole, niin mikä on ollut syynä? Miten tulosohjauksen kehittämishankkeen linjauksia on viety käytäntöön ja ovatko asetetut tavoitteet relevantteja tämän päivän näkökulmasta?
- Minkälaisia tulosohjausmallin kehityssuuntia ja -tarpeita edellä kuvattuihin tutkimuskysymyksiin vastaaminen nostaa esiin?

Viitteet:

Valtiovarainministeriö (2012) [Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta](#). Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 21/2012. Huhtikuu 2012.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke asemoi tulosohjausmallin nykyiseen viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana varsin olennaisilta osin muuttuneeseen valtionhallinnon sekä toimintaympäristön kontekstiin ja tuo tutkittua tietoa valtioneuvostotason yhden keskeisimmän ohjausprosessin kehittämiseksi. Hanke toimii pohjana jatkotyölle, joka hankkeen tuloksista ja johtopäätöksistä riippuen suuntautuu joko tulosohjausmallin perusteisiin menevään uudistamiseen tai nykyisen mallin jatkokehittämiseen.

Raportointi:

Hankkeen tulokset raportoidaan loppuraportin muodossa. Hankkeen tuloksista järjestetään loppuseminaari tai vastaava tilaisuus. Erilaisia vuorovaikutusmenetelmiä voidaan hankkeessa hyödyntää ensisijaisesti osana tarvittavien tietojen hankintaa.

9.3 Virkavastuun laajuus ja kehitystarpeet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 4/2020 – 12/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Perustuslain 118 §:n lähtökohta virkamiehen virkavastuusta on keskeinen julkisoikeudellisten tehtävien järjestämisessä. Julkisoikeudellisia tehtäviä hoidetaan kuitenkin yhä useammin lainsäädäntöön tai sopimukseen perustuen myös perinteisen julkishallinnon ulkopuolella. Julkishallinnollisten tehtävien järjestämisessä on kyse enenevässä määrin pysyvistä resurssiniukkuudesta ja uusista, vaihtoehtoisista tavoista tuottaa julkisia palveluita. Julkisen talouden kestävyys ja tuottavuuden kasvattaminen edellyttävät myös uusien teknologioiden hyödyntämistä sekä julkishallinnon digitaalisten palveluiden vahvistamista. Tämä voi vaatia myös viranomaistoiminnan joustavoittamista ja palvelutuotannon järjestämistä uusilla tavoilla. Myös kansainvälinen kehitys asettaa vaatimuksia virkavastuuta koskevan lainsäädännön kehittämiseksi. Suomella on kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia velvoitteita, joiden perusteella on tarpeen tarkistaa kansallista lainsäädäntöä myös virkavastuuseen liittyvissä kysymyksissä, esimerkkinä mm. korruption torjuntaan liittyvät kansainväliset yleissopimukset.

Virkamiehet myös joutuvat oikeudelliseen vastuuseen virkatehtävissään. Perustuslain 118 §:n mukaan korvausta voidaan vaatia suoraan vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä, vaikka käytännössä viranomaisella on työnantajana vahingonkorvauslain (412/1974) mukainen ensisijainen korvausvelvollisuus. Viranomaisen rangaistusvastuun ulkopuolelle jäävät rikoslain 9 luvun mukaan julkisen vallan käytössä tehdyt rikokset. Rikosoikeudellisessa vastuussa on rikosentekijä ja virkarikoksista ja rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään erikseen rikoslain (39/1889) 40 luvussa.

Selvityksen yhtenä tavoitteena on tutkia, onko virkamiehen virkavastuun ala käytännössä laajentunut julkisoikeudellisessa tehtäväkentässä ja ulottuuko virkavastuu myös yksityisoikeudellisiin organisaatioihin koko laajuudessaan? Minkälainen on virkamiehen vastuu suhteessa työntekijän vastuuseen yrityksessä ja siitä seuraavaan korvausvelvollisuuteen? Missä määrin viranomaisvastuu on asetettu ensisijaiseksi vastuuksi ja virkamiehen virkavastuu vasta toissijaiseksi vastuuksi? Missä määrin, missä tehtävissä ja missä laajuudessa rikosoikeudellinen virkavastuu on tarpeen nykyaikaisessa yhteiskunnassa? Mitkä ovat virkamiehen tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa kulloinkin virkavastuun piiriin kuuluviin asioihin? Mikä on tilanne esimerkiksi, kun virkavastuu perustuu esimiehen valvontavastuuseen monipaikkaisessa tai paikkariippumattomassa organisaatiossa? Tai kun virkavastuu perustuu yksittäisen virkamiehen vastuuseen valvonnan toteutumisesta esim. lastensuojelun kaltaisissa kriittisissä toiminnoissa taikka viranomaisen linjaorganisaation muuten pitkässä vastuuketjussa? Huomioidaanko lainsäädännössä riittävästi viranomaisien nykyinen toimintaympäristö ja päätöksenteon rakenteet virkavastuun kohdistuessa yksittäiseen virkamieheen?

Virkavastuun toteutuminen erilaisissa automatisoiduissa menettelyissä ja otettaessa valtionhallinnossa käyttöön tekoälyyn ja robotiikkaan perustuvia sovelluksia edellyttää vas-

tuukysymysten etukäteistä huomioimista ja selvittämistä. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota (PeVL 62/2018 vp ja, PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018, PeVL 7/2019) automaattisen päätöksenteon sääntelyn merkitykseen mm. virkavastuun toteutumisen kannalta sekä tarpeeseen selvittävää asiaan liittyviä sääntelytarpeita. Tekoälyn ja robotiikan käyttöä viranomaistoiminnassa on selvitetty tähän mennessä jonkin verran mm. eettisten kysymysten ja yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden näkökulmasta (Koivisto ym. 2019) sekä hyödyntämisen mahdollisuuksien näkökulmasta (Koulu ym. 2019), mutta ei riittävästi, eikä kattavasti virkavastuun näkökulmasta.

Selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa valtion virkamiehen virkavastuun alasta, laajuudesta, merkityksestä ja mahdollisista muutostarpeista suhteessa viranomaisen/viraston ja työnantajan vastuuseen. Tulisi selvittää, onko virkamies virkavastuussa myös sellaisista virkavastuun piiriin kulloinkin kuuluvista asioista, joihin hänellä ei ole tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa. Selvityksessä tulee huomioida virkavastuun merkitys myös suhteessa siihen, missä määrin se voi rajoittaa johtamista ja siihen sisältyviä mahdollisuuksia organisoida toimintaa taikka käyttää työnantajan direktio-oikeutta. Selvityksessä tulee huomioida myös virkamiehen oikeusturva.

Selvityksen pääasiallinen työtapa on koota ja analysoida olemassa olevaa tietoa (esimerkiksi aiheesta tehty akateeminen tutkimus, kansainväliset vertailut, arviointitutkimukset, hallinnon tuottamat selvitykset yms.).

Tutkimuskysymykset:

Mikä on seuraavissa kysymyksissä valtion virkamiehen vastuu hallinnollisen virkavastuun, rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun osalta:

1. Mikä on virkavastuun laajuus ja ulottuvuus:

- johon perustuslaki edellyttää virkavastuun ulottuvan?
- suhteessa virkaan ja viran tehtäviin?
- suhteessa viranomaisen/viraston vastuuseen?
 - o yksityisoikeudellisista velvoitteista?
 - o julkisoikeudellisista velvoitteista?
 - o EU-oikeuteen perustuvista velvoitteista?
 - o kansainvälisiin sopimuksiin perustuvista velvoitteista?
- suhteessa viranomaisen/viraston rangaistusvastuuseen?

2. Mikä on virkavastuun suhde:

- henkilön asemaan ja suhteeseen julkisyhteisössä?
- ns. tosiasialliseen vastuuseen?
- ns. tulostuuseen?
- lainsäädäntöön, jolla on merkitystä valtion virkamiehen päätöksentekoa ja virkavastuukysymyksiä arvioitaessa?
- vastuun kohdentumiseen eri osapuolille (viranomainen/organisaatio, virkamies ja kolmas osapuoli)?

3. Mikä on virkavastuu:

- viranomaisen päättäessä ulkoistamisesta tai toteuttaessa ulkoistamista?
- ulkoistetuista toiminnoista?
- Mikä on viranomaisen organisaatio- ja palvelutuotantoratkaisujen suhde virkavastuun soveltamisen rajoihin?
- Mikä on yksityistämisen merkitys virkavastuun kannalta?

4. Mitä ovat virkavastuun soveltamisala ja erot:

- julkisia luottamustehtäviä hoitavien henkilöiden osalta?
- työsuhteisten ja muiden henkilöiden kohdalla, kun he osallistuvat julkisten hallintotehtävien hoitamiseen tai käyttävät julkista valtaa?
- annettaessa julkisia hallintotehtäviä ja lakisääteisiä julkisia palveluja sisältäviä tehtäviä muille kuin viranomaisille?
- suhteessa ulkoistettuun hallintotoimintaan ja sitä hoitaviin henkilöihin?
- onko asianmukaista säätää virkavastuusta nk. erityisillä virkavastuusäännöksillä?

5. Mikä on virkavastuun ulottuvuus ja laajuus Suomen oikeuskäytännössä?

6. Virkavastuu kun viranomainen käyttää tekoälyä ja robotiikkaa?

- Miten virkavastuu toteutuu mm. tilanteessa, jossa virkamiehen sijasta asioidaan viranomaisen käyttämän tekoälysovelluksen kanssa?
- Tulisiko tekoälyn ja robotiikan käyttö erityisesti huomioida vahingonkorvaussäännöksissä?

7. Mikä on keskushallinnon virkamiehen virkavastuu eräissä keskeisissä vertailumaissa?

- Selvityksen kansainvälistä vertailua koskevassa osiossa Suomen vertailumaita ovat Norja, Ruotsi, Saksa, Alankomaat ja Viro. Kansainvälisen selvityksen lopputuloksena on raportti vertailumaissa käytössä olevista virkavastuumallien pääpiirteistä.

Tutkimus tehdään tiiviissä dialogissa tilaajan kanssa ja kysymyksiä tarkennetaan yhteistyössä.

Viitteet:

Koivisto Raija, Jaana Leikas, Heidi Auvinen, Ville Vakkuri, Pertti Saariluoma, Jenni Hakkarainen ja Riikka Koulu (2019) [Tekoäly viranomaistoiminnassa - eettiset kysymykset ja yhteiskunnallinen hyväksyttävyys](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 14/2019.

Koulu Riikka, Mäihäniemi Beata, Kyyrönen Vesa, Hakkarainen Jenni ja Markkanen Kalle (2019) [Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 44/2019.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Viranomaisen vastuun ja virkamiehen virkavastuun selkeys ja täsmällisyys ovat osa oikeusvaltion julkisen hallinnon perustaa sekä lujittavat julkisen hallinnon riskinhallintakykyä ja kykyä vastata kriiseihin ja vahvistavat kansalaisille annettavan palvelulupauksen toteuttamista. Viranomaisen ja virkamiehen vastuukysymysten selkeys edistää myös poikkihallinnollista yhteistyötä ja toimeenpanokykyä sekä vähentää viranomaistoiminnan siiloutumista sekä hallinnonalojen ja viranomaisten päällekkäistä työtä. Tekoälyn ja robotiikan käytön selvittäminen suhteessa virkavastuuseen vahvistaa ja mahdollistaa uusien teknologioiden hyödyntämistä sekä julkisen talouden kestävyyttä tuottavuuden edistämisen kautta. Tämä edesauttaa myös siirtymistä reaaliaikatalouteen ja vahvistaa julkishallinnon digitaalisia palveluita luoden pohjaa uusille yksityisen sektorin innovaatioille ja voi tätä kautta myös vähentää yritysten kustannuksia.

Selvitys liittyy myös valtiovarainministeriön vuonna 2019 julkaisemaan Virasto 2020-luvulla työryhmän loppuraporttiin (ks. 14-15) sekä hallitusohjelmakirjaukseen julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan sääntelyn uudistamiseksi (HO s. 85). Selvitys liittyy myös sen tietopohjan tuottamiseen, jota käytetään ja hyödynnetään kartoitettaessa virkamies-työnä lainsäädännön muutostarpeita ja siitä seuraavia vallitsevia reunaehtoja.

Raportointi:

Suomenkielinen tutkimusraportti ja englanninkielinen tiivistelmä.