

## Teemakuvaukset

1.1 Ilmastonmuutoksen torjunta, talouden rakennemuutos ja kilpailukyky .....	3
1.2 Monipaikkaisuuden vaikutukset kuntien taloudelle .....	6
1.3 Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus .....	10
2.1 Suomen Agenda2030 -toimeenpanon arviointi .....	15
2.2 Oppilaitosrakennusten kunnan ja sisäilmaston nykytilanne.....	19
2.3 Merenpohjan mineraalien hyödyntämistä koskeva lainsäädäntö ja sen kehittämisvaihtoehdot.....	23
2.4 Liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakelunvelvoitejärjestelmän uudistaminen (RED III).....	25
2.5 Talteenotetun hiilidioksidin hyödyntäminen, varastointi ja poistoratkaisut.....	28
2.6 Rakennusten ilmanvaihtojärjestelmien mitoituksen resilienssi lämpöaalloja ja hengitystieinfektioita vastaan .....	32
2.7 Rannikkovesien ravinteiden kuormituskatot ja kuormituksen vähentämisen taakanjako.....	36
2.8 Elinkeinosektoreiden ja alueiden edellytykset vihreään siirtymään .....	41
2.9 Kestävä kulutus ja ohjaukset .....	46
2.10 Kuntien ja hyvinvointialueiden toiminta ikääntyneiden asumisessa ja asumispalveluissa .....	49
3.1 Suomen Afganistaniin kohdistamien kokonaisvaltaisten kriisinhallintatoimien vaikuttavuus vuosina 2002-2021 .....	52
3.2 Suomalaisyriyten kohtaamat kaupanesteet .....	58
3.3 Monikeskisen yhteistyön muutokset Suomen näkökulmasta .....	60
4.1 Viranomaisten oma-aloitteinen tietojenvaihto .....	64
4.2 Naisiin kohdistuva digitaalinen väkivalta .....	68
4.3 Monimuotoisten perheiden kohtaamat lainsäädännölliset haasteet ja niiden ratkaisumallit .....	71
4.4. Sosiaalisen median hyödyntäminen suuronnettomuuksien ja valtakunnallisen johtamisen tukena .....	76
4.5 Syrjäytymisen ja huono-osaisuuden yhteys turvallisuuteen .....	80
4.6 Siviilivalmiuden järjestelmän kehittämistarpeet .....	82
4.7 Turvallisuusviranomaisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan vaikuttavuus.....	86
5.1 Kotimaista kalaa ravinnoksi monipuolisemmin ja turvallisemmin .....	89
5.2 Suomen zoonositiilanne ja -riskit yhteisen terveyden näkökulmasta.....	92

5.3 Liikennehankkeiden maankäyttövaikutusten jälkiarviointi.....	95
5.4 Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistoimien kokonaiskustannusten arviointi.....	99
6.1 Listayhtiöiden hallitus- ja johtoryhmätehtävät – naisten urakehityksen haasteet....	102
6.2 Kuntien myöntämät yritystuet Suomessa .....	107
6.3 Yritysten tuottavuuserot ja tuottavuuden eturintama .....	110
7.1 Digitaalisten palveluiden vaikuttavuus sosiaali- ja terveydenhuollossa .....	115
7.2 Ekologisesti kestävä kehitys osana sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausmekanismeja .....	118
7.3 Sairauspäiväraha-kausien tarkistuspaikat: Kuntoutuksen ja työhön paluun toteutuminen .....	121
7.4 Mielenterveysvaikutusten ennakoarviointi .....	124
7.5 LASTA-seula -mallin vaikuttavuus lapsiin kohdistuvien rikosten ehkäisyssä ja lasten suojaamisessa .....	126
7.6 Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain rajapinta lasten ja perheiden tukemisessa ..	129
8.1 Vihreän siirtymän koulutus- ja osaamistarpeet.....	133
8.2 Kulttuurihyvinvoinnin kustannushyötyvaikutukset .....	137
8.3 Lukio-opiskelijoiden ainevalintojen syyt ja niiden suhde tasa-arvoon.....	140
8.4 Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen osaamistavoitteiden ja oppilaitosdemokratian toteutuminen.....	143
8.5 Yhteiskunnallisten yritysten sosiaaliset innovaatiot .....	149
8.6 Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan kulmakivet ja Suomen toimintamalli.....	154

## 1.1 Ilmastonmuutoksen torjunta, talouden rakennemuutos ja kilpailukyky

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

**Aikajänne:** 3/2022–12/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Ilmastonmuutoksen torjunta ja siirtyminen hiilineutraaliin talouteen vaativat ratkaisuja, jotka eivät aiheuta kasvihuonekaasupäästöjä (taikka poistavat niitä ilmakehästä). Se tarkoittaa mm. ”liikaisen” teknologian korvaamista ”puhtaalla” – toisin sanoen mittavia tuotannollisia investointeja Suomeen ja globaalisti. Tämä johtaa rakenteellisiin muutoksiin tuotannossa, jakelussa ja kulutuksessa. Rakenteellisissa muutoksissa osa yrityksistä tai aloista hyötyy ja toiset kärsivät, ja jotkut aiemmin menestyneet yritykset tai alat joutuvat kenties kokonaan lopettamaan toimintansa.

Tällä siirtymällä saattaa myös olla vaikutuksia tuottavuuteen ja kilpailukykyyn, suoraan tai epäsuorasti. Suora vaikutus voi syntyä esimerkiksi, kun siirtymä johtaa korkeaa arvonlisää tuottavien toimintojen loppumiseen Suomessa. Epäsuora vaikutus saattaa koitua esimerkiksi, kun globaali kysyntä uudelleen suuntautuu sellaisiin tuotteisiin tai palveluihin, joissa Suomella ei ole suhteellista etua tai joiden tarjoamisesta ei synny korkeaa arvonlisää Suomeen. Toisaalta globaali vihreä siirtymä saattaa kohdistaa kysyntää tuotteisiin ja palveluihin, joiden arvoverkostoihin Suomi voi tuottaa korkean arvonlisän ratkaisuja. Epäsuoria vaikutuksia syntyy erityisesti yleisessä tasapainossa, jossa kaikki markkinat ja hinnat sopeutuvat uuteen rakenteeseen.

Hankkeessa selvitetään millaisia rakenteellisia muutoksia vihreä siirtymä saattaisi aiheuttaa Suomen elinkeinoelämään, mitä vaikutuskanavia näillä on tuottavuuteen ja kilpailukykyyn sekä millaisilla politiikkatoimilla voidaan edistää vihreää siirtymää tuottavuutta ja kilpailukykyä turvaavalla tavalla. Hankkeessa keskitytään ilmastopolitiikan ja siirtymän rakenteellisiin sekä kilpailukyky- ja tuottavuusvaikutuksiin, ei esimerkiksi ilmastopolitiikan keinoihin.

Vihreän siirtymän vaikutuksen arvioinnissa keskeistä on se, millä aikavälillä rakennemuutoksen edellyttämien investointien ja siirtymisen vähähiilisyys tulisi tapahtua, mihin mitta-astin jo olemassa oleva teknologia on käyttökelpoista ja millainen kehityskäyrä vaadittavasta muutoksesta piirtyy (Paloneva & Takamäki 2020; Valtiovarainministeriö 2020). Vuoteen 2035 mennessä laajalti käytettävissä olevaan teknologiaan perustuva investointisykli alkaa jo olla käsillä ja radikaalisti uutta teknologiaa kehitetään pääasiassa tuon vuoden jälkeen tapahtuviin investointeihin. Siksi olisikin paikallaan myös arvioida, miten tässä murroksessa edelläkävijöiden ja perässä juoksijoiden kilpailukyky ja tuottavuus saattaisivat kehittyä.

Investointisyklissä saattaa tapahtua hyppäyksiä ja trendien kuihtumisia uusien erilaisten innovaatioiden rynnätessä markkinoille. Olennaista on, miten politiikka voisi edistää ripeää

ja kattavaa puhtaan teknologian käyttöönottoa luomatta polkuriippuvuuden häkkiä (technology lock-in, institutional lock-in, carbon lock-in; esim. Foxon 2014).

Yhtäältä tutkimuskirjallisuudessa on jo käsitelty runsaasti ilmastonmuutoksen torjunnan taloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi Löschel (2002), Peterson (2006) Burniaux et al. (2008), Kuik et al. (2009) ja Wang et al. (2019) tarjoavat katsaukset eräisiin ilmastonmuutoksen talousteemoihin. Toisaalta myös rakennemuutoksista ja niiden vaikutuksista tuottavuuteen tai kilpailukykyyn on runsaasti tutkimusta muun muassa kasvua, kehitystä, innovaatiota tai teollisuuspolitiikkaa käsittelevässä kirjallisuudessa. Muun muassa Feldman et al. (1987), Antonelli (2003), Jorgenson & Timmer (2011) sekä van Neuss (2019) tarkastelevat rakennemuutoksia taloustieteen menetelmin.

Toistaiseksi on olemassa hyvin niukalti tutkimusta, jossa tarkastelun kohteena olisi nimenomaan ilmastonmuutoksen torjunnasta koituvan rakennemuutoksen vaikutukset. Pisani-Ferry (2021) policy brief on tuore poikkeus, joskin mm. talous- ja elinkeinopolitiikan suunnittelun tarpeisiin liian yleisluontoinen. Hankkeessa ei siten voitaisi suoraan nojata valmiisiin ratkaisuihin, vaan tärkeä osa hanketta olisi soveltaa muihin kysymyksiin kehitettyjä ratkaisuja, menetelmiä ja tilastollista mittaamista.

Kysymyksiin voidaan todennäköisesti parhaiten hakea vastauksia käyttämällä yritys- ja muiden rekisterien tietoja taikka muita yksityiskohtaisia tietoja, joilla voidaan arvioida Suomen teollisuuden ja palveluiden hiili-intensiteettiä ja suomalaisten yritysten tuottavuuden ja kilpailukykyyn kehitystä hiilineutraaliin yhteiskuntaan siirryttäessä.

### **Tutkimuskysymykset**

- Millaisen rakenteellisen muutoksen hiilineutraaliin siirtyminen aiheuttaa Suomen elinkeinoelämässä?
- Millaisia ja kuinka suuria investointitarpeita muutoksesta koituu?
- Miten yritysten rahoituskapasiteetti ja rahoitusmarkkinoiden kehitys kattavat tämän investointitarpeen?
- Miten edellä mainittu rakenteellinen muutos vaikuttaa Suomen pitkän aikavälin rakenteelliseen ja/tai lyhyemmän aikavälin kustannuskilpailukykyyn?
- Miten edellä mainittu rakenteellinen muutos vaikuttaa tuottavuuteen Suomessa?
- Millaisilla politiikkatoimilla voidaan tukea kilpailukykyä ja tuottavuutta tässä muutoksessa ja miten niillä voidaan välttää kielteisen polkuriippuvuuden syntymistä?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa linjattiin, että yhteistyössä alan toimijoiden kanssa laaditaan toimialakohtaiset tiekartat vähähiilisyteen. Tiekartat osoittavat, että hallituksen tavoite hiilineutraalista Suomesta 2035 on saavutettavissa olemassa olevilla tai

näköpiirissä olevilla teknologioilla. Tiekarttojen toteutuminen edellyttää kuitenkin, että investointiympäristö on suotuisa ja useat reunaehdot toteutuvat. Tutkimus tukee valmistelua ja päätöksentekoa valtioneuvoston ilmastotoimien politikkasuunnittelussa.

Myös OECD:n ja G20:n piirissä on aloite ilmastotoimien kansainvälisestä koordinoinnista.

## Raportointi

Hankkeen loppuraportti voidaan laatia myös englanniksi. Lisäksi laaditaan suomenkielinen policy brief -julkaisu.

## Viitteet

Antonelli, C. (2003) *The Economics of Innovation. New Technologies and Structural Change*, Routledge.

Burniaux, J. et al. (2008) *The Economics of Climate Change Mitigation - Policies and Options for the Future*. OECD Economics Department Working Papers No. 658, OECD.

Feldman, S. et al. (1987) Sources of Structural Change in the United States, 1963-78: An Input-Output Perspective. *The Review of Economics and Statistics* 69(3), 503-510.

Foxon, T. (2014) Technological Lock-In and the Role of Innovation. Teoksessa *Handbook of Sustainable Development* (toim. Atkinson, G. et al.), Edward Elgar.

Jorgenson, D. & Timmer, M. (2011) Structural Change in Advanced Nations: A New Set of Stylised Facts. *Scandinavian Journal of Economics* 113: 1-29.

Löschel, A. (2002) Technological Change in Economic Models of Environmental Policy: A Survey. *Ecological Economics* 43:2–3, pp 105-126.

Kuik, O. et al. (2009) Marginal Abatement Costs of Greenhouse Gas Emissions: A Meta-Analysis. *Energy Policy* 37:4, 1395-1403.

van Neuss, L. (2019) The Drivers of Structural Change. *Journal of Economic Surveys* 33: 309-349.

Paloneva, M. & Takamäki, S. (2020) Yhteenveto toimialojen vähähiilitiekartoista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:52.

Peterson, S. (2006) Uncertainty and Economic Analysis of Climate Change: A Survey of Approaches and Findings. *Environmental Modelling and Assessment* 11, 1–17.

Pisani-Ferry, J. (2021) Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant. Peterson Institute for International Economics Policy Brief 21-20.

Valtiovarainministeriö (2020) Suomen kestävä kasvun ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:52.

Wang, P et al. (2019) Estimates of the Social Cost of Carbon: A Review Based on Meta-Analysis. *Journal of Cleaner Production* 209, 1494-1507.

## 1.2 Monipaikkaisuuden vaikutukset kuntien taloudelle

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 12/2022

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Monipaikkaisuus on enenevässä määrin nykyajan ilmiö, jolla voi olla laajoja vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Monipaikkainen henkilö on sellainen, joka eri syistä osallistuu useamman eri kunnan alueella pitempiä aikoja, haluaa mahdollisesti vaikuttaa ja osallistua näiden kuntien toimintaan sekä käyttää paikallisten yritysten ja järjestöjen palveluiden lisäksi kunnallisia palveluja.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan henkilöllä voi virallisesti olla vain yksi kotikunta, joka järjestää ja tuottaa kunnan vastuulla olevat lakisääteiset peruspalvelut asukkailleen. Myös kunnallisverotus ja kuntapalveluiden rahoitus on sidottu kotikunnan käsitteeseen.

Toisaalta on olemassa myös kunnallisia palveluja, joissa ei edellytetä kunnan jäsenyyttä; tällaisia ovat esimerkiksi kirjasto- ja liikuntapalvelut. Myös esi- ja perusopetuksessa on vapaa hakeutumisoikeus, jolloin oppilas voi hakeutua muuhunkin kuin omaan lähikouluun, jos siellä on tilaa. Tällöin kotikuntakorvausjärjestelmä kompensoi kustannuksia. Lisäksi kunnallisessa terveydenhuollossa on mahdollista muun muassa valita terveysasema oman kunnan ulkopuolelta ja kiireellistä hoitoa on annettava potilaalle hänen asuinkunnastaan riippumatta.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen puoliväli- ja kehysriihen linjauksiin sisältyi useita kohtia monipaikkaisuudesta. Monipaikkaisuuskehityksen tarjoamat mahdollisuudet huomioidaan käynnissä olevassa kuntapolitiikan tulevaisuustyössä. Valmistelun yhteydessä arvioidaan, miten kaksoiskuntalaisuuteen liitetyt tavoitteet voidaan edistää nykyisen perustuslain puitteissa vahvistamalla osallisuutta sekä tietopohjaa ihmisten monipaikkaisesta asumisesta ja palvelutarpeista eri kunnissa. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös lainsäädännön muutostarpeita. Samoin arvioidaan palvelujärjestelmän toimivuutta monipaikkaisuuden kannalta. Valtio suhtautuu myönteisesti e-kuntalaisuuden kaltaisten kuntien avoimien sähköisten palvelualustojen kehittämiseen.

Monipaikkaisuutta ja ns. kaksoiskuntalaisuutta on aiemmin tarkasteltu Millaista monipaikkaisuutta Suomeen -selvityksessä (2018). Selvityksessä on kuvattu monipaikkaisuuteen liittyvää yhteiskunnallista kehitystä ja sen vaikutuksia sekä käyty läpi perustuslain asettamat reunaehdot, jotka eivät esimerkiksi mahdollista vaalikelpoisuutta useassa kunnassa taikka kunnallisverotuottojen allokointia useampaan kuntaan. Kunnallisverotuoton jakamista kuntien kesken on käsitelty myös Timo Viherkentän selvityksessä kuntien verotulorahoituksen näkymistä ja kehittämistarpeista (2021).

Monipaikkaisuutta tarkastellaan myös käynnissä olevassa VN TEAS-selvityksessä [Elinvoimainen ja kestävä monipaikkainen Suomi](#). Sen tavoitteena on tuottaa kattava kuva monipaikkaisuuden kehityksestä, nykytilasta, tulevaisuudesta ja kestävyydestä sekä tunnistaa

keskeiset keinot, joilla voidaan edistää kestävästä monipaikkaisuutta. Hanke tuottaa ajan-kohtaista tilannekuvaa monipaikkaisuudesta ja sen tulokset julkaistaan alkuvuonna 2022.

Monipaikkaisuutta on selvitetty myös esimerkiksi vuonna 2020 valmistuneessa VN TEAS -hankkeessa ”Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö”. Maaseudun uusi aika -julkaisun 2–3/2018 artikkelissa puolestaan on kuvattu suomalaisen maaseudun monipaikkaisen asumisen muotoja ja tulevaisuuden kehitystä.

Keskustelu monipaikkaisuudesta on ollut koronapandemian aikana erityisen vilkasta ja lisäselvitystarpeita on esitetty. Monet selvitettäväksi esitetyt asiat liittyvät kuntatalouteen, etenkin niiden kuntien talouteen, joiden alueella monipaikkaisesti oleskelu on lisääntynyt tai sen toivotaan lisääntyvän. Keskeinen kysymys on, missä määrin monipaikkaisuus aiheuttaa kunnille kustannuksia, joita nykyinen kuntien rahoitusjärjestelmä ei riittävästi huomioi. Toinen keskeinen kysymys on, liittykö monipaikkaisuuteen ongelmia palvelujen saatavuuden näkökulmasta.

Kunnallisvero maksetaan sille kunnalle, jossa verovelvollisella oli edellisen vuoden lopussa kotikuntalainen mukainen asuinpaikka. Toisaalta monipaikkaiset asukkaat lisäävät usein myös yhden tai useamman muun kuin vakituisten asuinkuntansa yksityisten palveluiden kysyntää, mikä heijastuu paikallisen yritystoiminnan kannattavuuteen, työpaikkoihin ja tätä kautta myös kunnan verotuloihin. Monipaikkaisuuden vaikutuksia taloudelliseen toimeliaisuuteen on sivuttu teoksessa Kujala et al. (2018). Lisäksi ne kunnat, joissa on runsaasti vapaa-ajan asuntoja, saavat merkittäviäkin hyötyjä vapaa-ajan asuntojen kiinteistövero-aloista sekä jossain määrin palveluiden käyttöön liittyviä asiakasmaksuja.

Monipaikkaisuus voi aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen, koulukuljetusten, vesi- ja jätehuollon ja muiden palvelujen järjestämisestä sekä yhdyskuntarakenteeseen ja infrastruktuuriin kohdistuvista kehittämistarpeista.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on kuntien vastuulla olevien lakisääteisten peruspalveluiden saatavuuden varmistaminen tasaisesti koko maassa siten, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta kohtuullisella verorasituksella. Valtionosuusjärjestelmässä huomioidaan kunnan asukastiheys, syrjäisyys ja muut olosuhdetekijät, mikä kasvattaa esimerkiksi monen ns. mökkikunnan valtionosuutta. Valtionosuusjärjestelmään sisältyvä verotuloihin perustuva valtionosuuksien taso tasoittaa myös kuntien tuloeroja. Valtionosuuksien siirtäminen kunnasta toiseen (tai useampaan) puolestaan on nähty vaikeaksi. Se monimutkaistaisi jo ennestään osin vaikeaselkoista kuntien rahoitusjärjestelmää.

Monipaikkaisuus vaikuttaa myös kuntien verotuloihin. Monipaikkaisuuden yleistymisen vaikuttaa kuntien kiinteistöverotuloihin, jotka eivät sisälly valtionosuusjärjestelmän verotuloihin perustavan tasauksen piiriin. Tulevassa sote-uudistuksessa kiinteistövero huomioitaisiin tasauksessa 50 % osuudella. Työllisyyden ja palvelujen kysynnän kasvun kautta monipaikkaisuus saattaa lisätä myös kunnan yhteisövero- ja kunnallisverotuottoa.

Tutkimuksessa tulisi tuottaa riittävä ja vertailukelpoinen tietopohja monipaikkaisten henkilöiden kunnalle tuomista tuloista, aiheuttamista menoista sekä laajemmin vaikutuksista kunnan alueella tapahtuvalle taloudelliselle toiminnalle. Tarkastelua voidaan tehdä kuntaesimerkkien avulla. Selvityksessä on tarpeen esimerkiksi vertailla kuntatalouden tilaa saman kokoisissa ja maantieteelliseltä asemaltaan saman kaltaisissa kunnissa, joissa toisissa on runsaasti vapaa-ajan asukkaita ja toisissa ei. Tavoitteena on myös kokonaisarvio monipaikkaisuuden merkityksestä koko kuntatalouden näkökulmasta.

### Tutkimuskysymykset

- Mitä taloudellisia tavoitteita, hyötyjä ja riskejä monipaikkaisuuteen liittyy kunnan näkökulmasta ja miten ne vaikuttavat erilaisiin ja monipaikkaisuuden suhteen eri tilanteissa oleviin kuntiin?
- Miten monipaikkaisuus vaikuttaa kuntien talouteen, tuloihin ja menoihin?
- Miten tämänhetkinen kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä huomioi monipaikkaisuuden ja olisiko sitä mahdollista ja millä reunaehdoilla kehittää siten, että se huomioi monipaikkaisuuden nykyistä paremmin?
- Mitä riskejä monipaikkaisuuteen voi liittyä julkisen talouden näkökulmasta (esim. kustannustehokkuus)? Mitä hyötyjä monipaikkaisuus tuo julkisen talouden näkökulmasta?

### Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Valtiovarainministeriö on vuonna 2020 käynnistänyt kuntien tulevaisuustyön. Monipaikkaisuus on yhtenä teemana tässä VM:n kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtoja valmisteleavassa työssä. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää kuntapolitiikan toimenpidevaihtoehtojen arvioinnissa, jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa.

Taloustieteellinen analyysi lisää tietopohjaa myös kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tueksi.

Hankkeen tulokset tuovat tärkeää taustatietoa myös maaseudun kehittämiseen ja maaseutupolitiikan valmisteluun sekä laajemmin alueiden kehittämiseen.

### Raportointi

Hankkeesta tulee tuottaa VN TEAS-ohjeistuksen mukainen loppuraportti marraskuun 2022 loppuun mennessä. Mahdollisesta väliraportoinnista sovitaan hankkeen aikana erikseen.

### Viitteet

Alasalmi J., et al. (2020) [Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2020:12.



Kujala, S. et al. (2018) [Etelä-Savon vapaa-ajan asumisen aluetaloudelliset vaikutukset nykytilanteessa ja tulevaisuuden skenaarioissa](#). Helsingin yliopiston Ruralia-insitituutin raportteja 187.

Ovaska, U. et al. (2020) [Multilocality](#).

Pitkänen, K. & Strandell, A. (2018) [Suomalaisen maaseudun monipaikkaisen asumisen muodot ja tulevaisuuden kehitys](#). Maaseudun uusi aika 2-3/2018.

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

Viherkenttä, T. et al. (2021) [Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet](#). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:41.

### 1.3 Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 5/2023

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Yhteishankintoina toteutettuja julkisia hankintoja esitetään usein keinona tehokkuuden lisäämiseen ja säästöjen saavuttamiseen hankintatoimessa. Niiden tavoitteena on säästää hankintoihin käytettyjä henkilöstöresursseja ja hankintakustannuksia (valtiovarainministeriö 2020a). Suorien kustannushyötyjen lisäksi yhteishankinnoilla tavoitellaan myös hankintaosaamisen parantamista, vastuullisuusnäkökulmien toteutumista ja tarjoavien yritysten kiinnostuksen lisäämistä tilanteissa, joissa yksittäisen hankintayksikön hankinnan arvo tai volyymi on pieni (mt.). Esimerkiksi koronapandemian jälkihoito- ja jälleenrakennusstrategian toimeenpanoa julkisen sektorin tuottavuuden osalta valmistellut työryhmä (valtiovarainministeriö 2020b, s. 23) esitti, että "...yhteishankintoja laajentamalla voidaan parantaa hankintatoimen ammattimaisuutta sekä mahdollistaa muiden yhteisten tavoitteiden kuten vastuullisuuden tehokkaan toteuttamisen." Yhteishankintayksiköihin kertynyttä hankintaosaamista tulisi myös laajemmin hyödyntää erityisesti yksittäisten hankintayksiköiden omissa vaativissa kilpailutuksissa. Euroopan komission (2017) mukaan yhteishankintojen potentiaalia ei EU:n alueella hyödynnetä tarpeeksi, ja komissio onkin kannustanut jäsenmaita tekemään nykyistä enemmän yhteishankintoja.

Yhteishankintoja voidaan tehdä monilla hallinnon tasoilla ja laajuudessa. Pienimmillään yhteishankinta voi olla parin kunnan alueellinen yhteishankinta ja laajimmillaan valtakunnallinen julkisen sektorin yhteishankinta. Valtakunnalliset yhteishankinnat ovat tehokkaimpia, kun hankinnat tehdään markkinoilta, joissa pienellä määrällä markkinatoimijoita on määräävä asema tai joilla toimii pääsääntöisesti kansallisia tai kansainvälisiä suuria toimijoita (kuten esim. lisenssi-, energia- ja tietotekniikkahankinnat). Hankintayksiköitä tulisi kannustaa taloudellisin keinoin tai lainsäädännöllä yhteishankintayksikön käyttöön silloin kun se on tarkoituksenmukaista.

Suomessa valtion yhteishankintayksikkönä toimii Hansel, joka kilpailuttaa valtiovarainministeriön päätöksessä ([766/2006](#)) määritellyt yhteisesti hankittavat tavarat ja palvelut Oy. Senaatti-kiinteistöt vastaa puolestaan valtionhallinnon toimitilojen ja kiinteistöjen vaatimien urakoiden kilpailuttamisesta ja Valtori valtionhallinnon yhteisistä toimiala riippumattomista tietojärjestelmistä. Kuntien yhteishankintayksiköitä ovat puolestaan mm. Sarastia, Sansia, Monetra ja Tuomi-Logistiikka. Kustannus- ja volyymisäästöjen lisäksi yhteishankintayksiköiden etuna on hankintaosaamisen ja hankintaprosessin keskittäminen yhden toimijan vastuulle.

Toisaalta yhteishankinnoissa haasteena voi olla sovittaa yhteen siihen osallistuvien hankintayksiköiden erilaiset intressit ja se, miten yhteishankintayksikön kilpailuttamat tuotteet tai palvelut vastaavat organisaation tosiasiallisiin tarpeisiin. Myös hankintojen seuraaminen ja toimittajien ohjaus voivat näyttäytyä hankintayksikölle yhteishankinnoissa haasteellisina

(mm. Cousins et al. 2008). Toisinaan hankintayksikön oma kilpailutus mahdollistaa tarkoituksenmukaisemmat sopimus- ja toimitusehdot hankintayksikön tarpeisiin. Yhteishankintojen potentiaalin hyödyntämistä saattaa myös rajoittaa se, että yhteishankintojen hyötyä ei täysin ymmärretä. Tarvetta on myös osaamiselle kustannus-hyötyanalyysien tekemiseen, kun hankintayksiköt arvioivat hankintojen toteutusvaihtoehtoja ja palveluiden ulkoistamista (valtiovarainministeriö 2020a).

Yhteishankintojen nykyistä käyttöä laajentamalla on arvioitu saavutettavan merkittäviä säästöjä. OECD:n (2019) Suomesta tekemän arvion mukaan hankintoja keskittämällä voidaan saavuttaa jopa 15–20 prosentin vuosittaiset säästöt hankintatoimessa. Säästöt koostuvat suuren volyymin mahdollistamasta parempien sopimus- ja hintaehtojen saavuttamisesta sekä säästöistä prosessikustannuksissa. Jos yhteishankintojen volyymi nousisi koko julkisen sektorin tasolla nykyisestä 3–4 miljardista eurosta mahdollisena pidettyyn 10 miljardiin euroon, olisi hyödyksi arvioitavissa 0,5–1,0 miljardia euroa. (mt.) Julkisen sektorin tuottavuutta arvioinut työryhmä (Valtiovarainministeriö 2020, kuva 6, s.27) on käyttänyt yhteishankinnoilla hankittavista säästöistä edellistä realistisempaa arvioita, joka perustuu siihen oletukseen, että yhteishankintojen määrä nousisi 50–100 prosenttia, ja tästä seuraava kustannushyöty olisi 0,3–0,6 miljardia euroa.

Vaikka yhteishankintojen lisäämistä esitetään keinona julkisen hallinnon tuottavuuden lisäämiseksi, niin tarkkoja arvioita keskittämisen tuomista euromääräisistä vaikutuksista on huonosti saatavilla. Tuoreimmatkin kotimaiset arviot ovat yli kymmenen vuoden takaa (Karjalainen 2011; Karjalainen, Kivioja & Pellava 2008). Myös viimeisin hankintojen prosessikustannuksia koskevat arvio on yli kymmenen vuoden takaa eikä siinä tarkastella erikseen yhteishankintaprosesseja (TEM 2010). Kansainvälisesti yhteishankintojen kustannusvaikuttavuutta on tutkittu jonkun verran (mm. Nollet & Beaulieu 2005; Nollet, et al. 2016) mutta tutkimuksista ei juurikaan voi tehdä Suomea koskevia johtopäätöksiä. Syynä ovat erot muun muassa julkisten hankintojen markkinassa, hankintayksiköiden järjestäytymisessä sekä julkisia hankintoja säätelevä lainsäädännössä (OECD 2019).

Yhteishankintojen vaikutuksista tarvitaan enemmän reaali maailman dataan pohjautuvaa tietoa. Keskeisiä tietolähteitä ovat etenkin tarjouspyynnöt, hankintapäätökset, tehdyt sopimukset sekä yhteishankintojen prosessikustannukset. Tässä tietotarpeessa kuvatus selvitetyksen tarkoituksena on arvioida keskittämisen euromääräiset kustannusvaikutukset hinta- ja prosessisäästöjen kautta, käyttäen empiiristä dataa toteutuneista hankinnoista. Kysymys vastaa tietotarpeeseen hankintojen keskittämisellä mahdollisesti saavutetuista kustannushyödyistä empiiriseen tiedonkeruuseen perustuen.

Selvityksen toteuttajan on mahdollista hyödyntää työssään julkisista hankinnoista kertyviä hinta- ja laskutustietoja. Keskeisiä aineistoja ovat mm. yhteishankintayhtiö Hanselin tiedot hankintojen kilpailutuksista ja toteutuneista hankinnoista ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden tiedot hankintojen toimittajista ja hankintojen laskutuksesta. Aineistojen perusteella selvityksen toteuttajan on mahdollista esimerkiksi tunnistaa

sellaisia hankintakategorioita, joissa tehdään paljon sekä yhteishankintaa että omaa hankintaa. Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuuden selvittäminen vaatii taakseen tämän tyyppistä vertailuasetelmaa.

Selvityksen toteuttaja voi hyödyntää yhteishankintojen kustannusvaikuttavuuden selvittämisessä case-asetelmaa, jotta hankintoihin liittyvät prosessikustannukset saadaan paremmin selvitettyä. Prosessikustannuksiin liittyvässä määrällisessä datassa on vielä monelta osin puutteita, jolloin selvityksen toteuttajan on varauduttava laadullisen tai kvasi-määrällisen datan keräämiseen ja analysointiin. Tarkemmin tarkasteltavat case-esimerkit on mahdollista tunnistaa esimerkiksi Hanselin ja Palkeiden aineistoista ja niiden tulisi olla useamalta hallinnonalalta. Aineistot mahdollistavat myös erilaisten hankintatapojen (puitesopimukset, dynaaminen hankintajärjestelmä DPS, oma hankinta) tunnistamisen ja niihin liittyvien kustannusten vertailun.

### Tutkimuskysymykset

- Saadaanko hankintojen keskittämällä euromääräisiä kustannussäästöjä sopimushintojen kautta ja toteutuuko suurempia määriä kilpailutettaessa skaalaetu eli saavutetut alhaiset yksikköhinnat (ns. economies of scale)?
  - Lähestymistapana vertailla yhteishankintahintoja itse tehtyjen hankintojen hintoihin
- Tuottaako hankintatoimen keskittäminen euromääräisiä kustannussäästöjä prosessikustannusten kautta ja väheneekö hankintayksiköiden hankintaprosessin kokonaistyömäärä yhteishankintoja tehtäessä?
  - Edesauttaako yhteishankintayksikön käyttö hankintayksiköiden hankintojen sopimuskauden aikaista seurantaa tai hankintojen ohjaamista?
- Miten yhteishankintojen eri kilpailutustavat (mm. perinteiset puitesopimukset, DPS-menettely, oma hankinta) vaikuttavat hankintaprosessin osapuolten (tarjoaja, hankintayksikkö, yhteishankintayksikkö) prosessikustannuksiin?

### Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Julkisia hankintoihin käytettävä rahamäärä on merkittävä. Julkisten hankintojen kokonaisvolyymi on noin 47 miljardia euroa (vuoden 2018 tieto), josta kilpailluilta markkinoilta tehtyjen julkisten hankintojen osuus on 2/3 (Merisalo et al. 2021). Hanselin kautta yhteishankintoja tehtiin vuonna 2019 noin 900 miljoonalla eurolla. Esimerkiksi valtionhallinnossa yhteishankintojen volyymit ovat kasvaneet ja niiden käyttäminen vakiintunut toimintatapa (VTV 2021). Hankintojen keskittämisen kustannusvaikuttavuudesta ei kuitenkaan ole olemassa riittävästi tietoa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2019) julkisilla hankinnoilla tavoitellaan säästöjä ja entistä parempia palveluita. Tätä tavoitellaan muun muassa nostamalla hankintaosaamisen tasoa ja levittämällä nykyisiä hankintoihin liittyviä parhaita käytäntöjä.

Toimenpiteet vaativat tuekseen kuitenkin tutkittua tietoa. Tämä selvityshanke vastaa yhteishankintojen kustannusvaikuttavuuden osalta tähän tietotarpeeseen.

## Raportointi

Hankkeessa laaditaan VN TEAS-ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti sekä policy brief -artikkeli. Lisäksi hankkeen ohjausryhmälle tehdään ppt-muotoinen väliraportti 9/2022.

## Viitteet

Cousins, P. et al. (2008) Strategic Supply Management—Principles, Theories and Practice. Pearson Education, Harlow, U.K.

Euroopan komissio. Komission tiedonanto: [Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi](#). 2017. Viitattu 24.9.2021

OECD (2019) [Productivity in Public Procurement](#). A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement. Viitattu 30.8.2021

Karjalainen, K. et al. (2008) [Yhteishankintojen kustannusvaikutus – Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen](#), Helsingin Kauppakorkeakoulun julkaisuja, B-94.

Karjalainen, K. (2011) Estimating the cost effects of purchasing centralization—Empirical evidence from framework agreements in the public sector. Journal of Purchasing and Supply Management, 17(2), 87-97.

Merisalo, M. et al. [Julkiset hankinnat. Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46.

Nollet, J. & Beaulieu, M. (2005) Should an organization join a purchasing group? Supply Chain Management: An International Journal 10(1), 11-17.

Nollet, J. et al. (2016) The impact of performance measurement on purchasing group dynamics: The Canadian experience. Journal of Purchasing and Supply Management 23(1),

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010) [Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista](#). Julkiset hankinnat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 10/2010. 1.10.2021

Valtioneuvosto (2019) [Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta](#). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Viitattu 26.8.2021

Valtiovarainministeriö (2020a) [Suomen julkisten hankintojen tilannekuva](#). Valtiovarainministeriön julkaisuja, Hallintopolitiikka, 25/2020. Viitattu 23.9.2021

Valtiovarainministeriö (2020b) [Julkisen sektori tuottavuus](#). Julkisen sektorin tuottavuus – työryhmän raportti. Viitattu 24.9.2021

VTV (2020) [Yhteishankintojen toteuttaminen. Laillisuustarkastuskertomus.](#) Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2020.

## 2.1 Suomen Agenda2030 -toimeenpanon arviointi

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 1/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030 sovittiin YK:ssa vuonna 2015. Ohjelmassa on 17 kestävän kehityksen tavoitetta. Vastuu Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamisesta vuoteen 2030 mennessä on maiden hallituksilla.

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen vahva Agenda2030:n kansallisen toimeenpanon seurannan ja arvioinnin vaalikausittainen nelivuotissykli, jolla arviointitieto kytketään osaksi poliittista päätöksentekoa. Vaalikauden lopulla laaditaan riippumaton ja kokonaisvaltainen arvio Suomen Agenda2030:n toimeenpanosta, joka tuottaa korkealaatuista tutkimustietoa tietopohjaksi seuraavaan nelivuotissykliin. Edellinen kokonaisvaltainen arviointi Suomen kestävän kehityksen politiikasta ja jatkosuunnista tehtiin vuonna 2019 (Berg et al. 2019).

Kestävän kehityksen tavoitteita ei voida tarkastella ja toimeenpanna irrallisina toisistaan, vaan niiden toteutuminen riippuu suuresti niiden keskinäisistä kytkennöistä. Tutkimuksesta tiedämme, että kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa tulee tarkastella säännöllisesti myös systeemiajattelusta käsin (Ozir 2016) eikä ainoastaan yksittäisten hankkeiden toimeenpanosta tai yhdestä hallinnonalasta käsin. Tämä liittyy pitkän aikajänteen tavoitteeseen, että kestävä kehitys ei ole muusta työstä erillinen politiikkalohko.

Edellisen arvioinnin jälkeen on otettu tärkeitä askeleita kestävän kehityksen valtavirtaistamisessa. Agenda2030:n toimeenpano on tuottanut kestävän kehityksen yhteisen sisällön esimerkiksi hallinnon strategioihin. On kuitenkin tärkeää, että Suomi jatkaa kunnianhimoista kestävän kehityksen työtä arvioimalla, millaisia vaikutuksia kestävän kehityksen sisällöillä ja linjauksilla on ollut. Valtavirtaistamisen ajatuksena on, että kestävä kehitys ja Agenda2030:n tavoitteiden saavuttaminen suodattuvat hallinnonalojen ylätasoon strategioiden ja ohjausjärjestelmän kautta kaikkien hallinnonalojen konkreettiseen työhön. Toiseksi on tärkeää tarkastella, miten voitaisiin vahvistaa kestävän kehityksen läpileikkaavuutta niin että se ei ole erillinen politiikan lohko.

Arviointi kohdistuu hallinnon toimiin ja ohjausjärjestelmään. Ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan tässä valtionhallinnon ja hallinnonalojen keinoja ja työkaluja ohjata Agenda2030:n toimeenpanoa Suomessa ja ulkosuhteissa.

Tämän arvion perusteella saadaan ymmärrys, mitä tulee jatkaa tai muuttaa, jotta Suomi saavuttaa Agenda2030 tavoitteet. Arvioinnin alustavien suositusten testaamiseen tulee osallistaa laajasti yhteiskunnan tärkeimpiä toimijatahoja myös hallinnon ulkopuolelta, esimerkiksi kestävän kehityksen toimikunnan kautta.

## Tutkimuskysymykset

- Mitkä ovat päätulokset keskeisestä kestävästä kehityksen tutkimuksesta ja Suomen Agenda2030:n toimeenpanoa koskevista kansallisista ja kansainvälisistä arvioinneista vuodesta 2019? (Kokoava analyysi, kirjallisuuskatsaus)
  - Mikä on kansallisen Agenda2030:n toimeenpanon tila ja muutoksen nopeus perustuen viime aikaisiin arviointeihin ja tutkimukseen?
  - Mitä haasteita ja mitä mahdollistavia tekijöitä Suomessa on Agenda2030:n toimeenpanossa ja tavoitteiden toteutumisessa?
  - Onko aukkoja tai näkökulmia, joihin ei ole kiinnitetty kestävästä kehityksen politiikassa, toimeenpanossa tai arvioinneissa huomiota?
  - Miten tilanne on muuttunut edellisessä arvioinnissa (2019) tunnistettujen haasteiden ja mahdollisuuksien osalta? Missä on kehitytty? Mitkä osa-alueet kaipaavat edelleen panostusta?
  - Ovatko kestävästä kehityksen kysymykset tai painopisteet olennaisesti muuttuneet vuodesta 2019?
- Mitä voidaan todeta Agenda2030:n kansallisen toimeenpanon ja toimeenpanosuunnitelman vaikutuksista? (Toimeenpanosuunnitelma on Valtioneuvoston selonteko kestävästä kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta, 2020 ja 2017)
  - Minkälaisia vaikutuksia on nähtävissä vuodesta 2019 lähtien poliittisissa asiakirjoissa (esim. selonteot, hallinnonalojen strategiat, budjettiprosessi, valtioneuvoston periaatepäätökset) kirjatulla kestävästä kehityksen linjauksilla?
  - Miten hallinnonalojen Agenda 2030:n ja kestävästä kehityksen linjaukset/strategiat ovat vaikuttaneet hallinnonalojen tulohajautukseen? Minkälaisia muita vaikutuksia niillä voidaan näyttää olevan?
  - Miten Agenda2030:n tavoitteet näkyvät säädös- ja budjettivalmistelussa ja muissa poliittisen valmistelun prosesseissa?
  - Mitkä ovat ohjausjärjestelmän mahdollisuudet vahvistaa Agenda2030:n kansallisen toimeenpanon vaikuttavuutta ja mitkä ovat heikentäviä tekijöitä?
  - Onko toimialueita, joissa ohjausjärjestelmää tulisi käyttää paremmin, jotta kestävästä kehityksen tavoitteet virtaisivat ohjausjärjestelmän läpi paremmin/ jotta kestävästä kehityksen tavoitteiden saavuttamista kannustetaan ja ohjataan riittävästi ohjausjärjestelmillä?
  - Miten kestävästä kehityksen politiikkajohdon mukaisuus ja poikkihallinnollinen läpileikkaavuus sekä pitkäjänteisyys ovat toteutuneet Agenda2030:n toimeenpanossa? Mitkä ovat heikentäviä ja vahvistavia tekijöitä?



- Mitä voidaan todeta yllä olevien kysymysten osalta Agenda2030:n toimeenpanosta Suomen ulkosuhteissa?
- Mitä voidaan oppia Suomen tärkeimpien verrokkimaiden (esimerkiksi OECD-maista valiten) Agenda2030:n toimeenpanosta ja ohjauksesta? (vertaileva asiakirjakatsaus perustuen tutkimuskysymyksessä 2 tunnistettuihin tekijöihin)
  - Miten Suomen verrokkimaissa laki- ja budjettiprosesseissa on otettu huomioon Agenda2030 tavoitteet?
  - Mitä Suomi voisi oppia verrokkimaiden Agenda2030:n toimeenpanon politiikkajohdonmukaisuudesta?
- Perustuen yllä olevaan analyysiin ja tutkimukseen, mitkä ovat keinoja varmistaa, että Suomen Agenda 2030:n toimeenpanon ohjausjärjestelmä on vaikuttava ja johdonmukainen?
  - Mitä ovat konkreettiset suositukset toimenpiteiksi Agenda2030:n toimeenpanoon Suomessa?
  - Mitkä ovat keskeiset haasteet ja toisaalta mahdollisuudet, joihin tulisi tarttua?

### **Kytkenä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Edellisen Agenda2030:n toimeenpanon arvioinnin (2019) tuloksia hyödynnetään nykyisen hallituksen kestävä kehityksen työssä. Nyt tehtävän arvioinnin (2022–23) tuloksia puolestaan hyödynnetään Agenda2030 -toimeenpanosuunnitelman päivityksessä vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeen ja osana tietopohjaa hallitusohjelman valmisteluun. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään myös Suomen seuraavassa kestävä kehityksen maaraportissa YK:lle sekä Suomen kestävä kehityksen seurantaindikaattoreissa.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan 1) arviointiraportti valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjaan, 2) policy brief -artikkeli, ja 3) englanninkielinen tiivis raportti, jonka kohdeyleisö on Suomen ulkopuolella (YK, OECD, muut maat). Hankkeen kustannusarviossa on huomioitava tuotokset ja niiden kieliversiot.

### **Viitteet**

Berg, A. et al. [Polku2030 – Suomen kestävä kehityksen politiikan arviointi](#). (2019) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 23/2019.

Ofir, Z. et al. [Five considerations for national evaluation agendas informed by the SDGs](#). 2016. IIED Briefing Papers.

[Valtioneuvoston selonteko kestävä kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta](#). (2020) Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:7.

[Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta](#) (2017) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2017.

### **Aiempi tutkimus aiheesta**

Breuer, A. et al. (2019) [Translating Sustainable Development Goal Interdependencies into Policy Advice](#). Sustainability 11 (7): 2092.

Fyson, S. et al. (2020) [Governance for the SDGs – How Can We Accelerate Achieving the Sustainable Development Goals?](#) Dubai Policy Review, February 2020.

Glass, L. & Newig, J. (2020) [Governance for Achieving the Sustainable Development Goals: How Important Are Participation, Policy Coherence, Reflexivity, Adaptation and Democratic Institutions?](#) Earth System Governance 2 (April 2020): 100031.

Monkelbaan, J. (2019) [Governance for the Sustainable Development Goals: Exploring an Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies](#). Singapore: Springer Singapore.

Norichika, K. et al. (2019) [Rules to Goals: Emergence of New Governance Strategies for Sustainable Development](#). Sustainability Science 14 (6): 1745–49.

Tosun, J. & Leininger, J. (2017) [Governing the Interlinkages between the Sustainable Development Goals: Approaches to Attain Policy Integration](#). Global Challenges 1 (9): 1700036.

## 2.2 Oppilaitosrakennusten kunnan ja sisäilmaston nykytilanne

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 275 000 €

**Aikajänne:** 3/2022 – 9/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Rakennuskanta on merkittävä osa Suomen kansallisvarallisuutta. Silti sisäilmaongelmia esiintyy edelleen runsaasti. Vuonna 2012 julkaistussa eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa arvioitiin, että merkittäviä kosteus- ja homevaurioita on varhaiskasvatus-, opetus- ja hoitoalan rakennuksissa 12–26 prosenttia kerrosalasta. Toimistorakennuksissa osuus on 2,5–5 prosenttia kerrosalasta. Suoraan kansanvarallisuuteen suhteutettuna em. kerrosala vastaisi noin 3,3–34,3 mrd. €. Merkittävien kosteusvaurioiden aiheuttamat kertaluonteiset korjauskustannukset ovat 1,2–1,6 mrd. €. Kansantaloudellisesti on huomioitava myös kosteus- ja homevaurioiden vaikutukset ihmisten terveyteen ja tästä aiheutuvat kustannukset. Terveyteen liittyvien kustannusten tason arvioitiin vuoden 2012 raportissa olevan 23–953 milj. €, joka sisältää oireista, sairauksista, niiden tutkimisesta, työkyvyn menettämisestä ja työtehon tuottavuuden laskusta aiheutuvat kustannukset. (Eduskunta 2012)

Sisäilmasto-ongelmat ovat usein monisyisiä ongelmia. Lisäksi sisäilmasto-ongelmien, rakenteiden kunnan sekä talotekniikan toimivuuden välinen yhteys on monimutkainen. Sisäilmastutkimus on yleensä suuntautunut erillisiin osa-alueisiin, joita ovat muun muassa: rakenteiden kunnan, sisäilmaston altisteiden, yksittäisten rakennusten korjaus- ja huoltotietojen, käyttäjien terveystietojen ja kokemusta, rakennus- ja korjausvolyyymien sekä oikeustapausten tutkiminen ja selvittäminen.

Sisäilmasto-ongelmiin liittyvää tutkimusta tehdään verrattain paljon, mutta päätöksenteon tukena ei ole käytettävissä kattavaa, vertailukelpoista aineistoa suomalaisen rakennuskannan kunnosta ja sisäilmaston tilanteesta. Monet tutkimukset keskittyvät pienempiin osa-alueisiin, eikä sisäilmasto-ongelmakenttää tarkastella laajempina kokonaisuutena. Hankkeen tavoitteena on parantaa tietämystä suomalaisesta oppilaitosrakennuskannasta, mutta aihepiirin laajuuden vuoksi hanke rajataan koskemaan yleissivistävää koulutusta tarjoavia oppilaitoksia (perusopetus ja lukiokoulutus) Manner-Suomessa.

Vuonna 2019 yleissivistäviä oppilaitoksia (perusopetus ja lukio) oli 2 599. Peruskouluja oli toiminnassa 2 187. Nämä jakautuivat 2 161 peruskouluun ja 334 lukioon. Peruskouluasteen erityiskouluja oli toiminnassa 63. 41 koulua oli perus- ja lukioasteen kouluja. (Tilastokeskus 2020)

Tavoitteena on saavuttaa laaja kokonaiskuva yleissivistävien oppilaitosten rakennuskannan kunnosta ja sisäilmaston nykytilanteesta. Hanke rajataan käsittämään yleissivistävien oppilaitosten opetustiloja (tässä hankkeessa ns. yleisopetukseen käytettävät luokkatilat sekä niihin verrattavat tilat). Tarkastelun kohteena ovat opetustilojen sisäilmasto sekä opetustiloja ympäröivien rakenteiden ja talotekniikan kunto. Ympäröivillä rakenteilla tarkoite-

taan kaikkia kyseisen tilan sisäilmastoon vaikuttavia rakenteita ja talotekniikkaa, kuten ulkoseinärakennetta, pintarakenteita tai ilmanvaihtojärjestelmää. Rakenteet ja talotekniikka, joiden ei katsota vaikuttavan merkittävästi opetustilan sisäilmastoon, eivät kuulu tämän hankkeen piiriin.

Hankkeelta toivotaan uuteen tietopohjaan perustuvaa tutkimusta monipuolisilla tutkimusmenetelmillä, joita voivat olla esimerkiksi riittävällä otannalla toteutettava kenttätutkimus, tilastotutkimus ja/tai metatutkimus. Eri tutkimusmenetelmiä voidaan yhdistää hankkeen toteutuksen kannalta parhaaksi mahdolliseksi kokonaisuudeksi. Hankekuvauksessa on hyvä kuvata valittujen tutkimusmenetelmien vahvuudet ja rajoitukset ja se, miten valittu tutkimusmenetelmäkokonaisuus vastaa kattavasti alla oleviin tutkimuskysymyksiin. Hankekuvauksessa on hyvä esimerkiksi kuvata, millä perusteella ja miten kenttätutkimuskohteet valitaan, mikäli hankkeessa ehdotetaan toteutettavaksi kenttätutkimuksia.

Hankkeen suorittaminen edellyttää tutkimusryhmältä poikkitieteellisyttä. Päättökäsitteet ovat rakennus- ja talotekniikka sekä ympäristöterveys. Lisäksi muilla täydentävillä tutkimusaloilla voidaan tukea hankkeen tavoitteiden saavuttamista.

Hankkeen tuloksista toivotaan saatavan tilastollisesti yleistettävä yhdenmukaisin, vertailtavien tutkimusmenetelmin toteutettu yleissivistävien oppilaitosten rakennusten kunnan ja sisäilmaston tilannekartoitus. Tavoitteena on suunnata informaatio-ohjausta oleellisista sisäilmastoon vaikuttavista tekijöistä viestimiseen. Tuloksia voidaan hyödyntää myös opetustilojen sisäilmaston kokonaisriskin arvioinnissa. Tavoitteena on myös, että tulosten perusteella voidaan arvioida vastaavan tutkimuksen toteutuksen mielekkyyttä muussa rakennuskannassa, kuten varhaiskasvatuksen tai muun opetuksen tilat, hoiva- ja hoitotilat tai muu julkinen rakennuskanta.

### **Tutkimuskysymykset**

- Mikä on yleissivistävän oppilaitosrakennuskannan kunto Suomessa?
  - Mikä on rakenteiden kunto?
  - Mikä on talotekniikan kunto?
- Mikä on yleissivistävän oppilaitosrakennuskannan sisäilmaston tila Suomessa?
- Mitä johtopäätöksiä hankkeen tulosten perusteella voidaan tehdä yleissivistävien oppilaitosrakennusten nykytilantesta?
  - Miten tulokset jakautuvat esim. maakunnittain, kunnan koon perusteella, oppilaitosten rakennusvuoden perusteella, oppilaitosrakennuksen koon (oppilasmäärä) perusteella, rakennusten kunnan perusteella?
- Miten yleissivistävien oppilaitosrakennusten kiinteistökannan hallintaa voidaan ohjata tulosten perusteella?

## Kytkenä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Hankkeessa tuotetaan uutta tietoa säädösvalmistelua varten maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen (valmistelussa oleva [kaavoitus- ja rakentamislaki](#)) jälkeen annettavien oleellisten teknisten vaatimusten asetusten valmistelussa (ympäristöministeriö: mm. asetus rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta, asetus uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta, asetusten toimivuustarkastelut) sekä terveydensuojelulain perusteella annettavan asumisterveysasetuksen soveltamisohjeen valmistelussa (sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira) vuonna 2023. Tuloksia käytetään rakentamisen ennakoivaan ohjaamiseen pitkäaikaisesti terveellisen ja energiatehokkaan uudis- ja korjausrakentamisen saavuttamiseksi ja rakennusterveyteen liittyvien riskien minimoimiseksi.

Hankkeen tutkimustuloksia hyödynnetään myös energiatehokkuusdirektiivin velvoittamassa seuraavassa rakennusten energiatehokkuuden kustannusoptimaalisuustarkastelussa vuonna 2023, jolloin arvioidaan energiatehokkuusvaatimusten kiristämisen tarvetta. Energiatehokkuusvaatimukset sekä sisäilmasto- ja ilmanvaihtovaatimukset ovat kytköksissä toisiinsa, joten on tärkeää saada tietoa rakennuskannan sisäilmaston tilanteesta. Rakennusterveyden ja sisäilmaston toimivuuden kannalta on merkittävää, että uudet energiatehokkuus- ja ilmanvaihtovaatimukset voidaan toteuttaa minimoiden rakennusfysikaalinen riski ja huomioiden ilmastomuutoksen vaikutukset. (Vinha, J. et al. 2013) Oppilaitosrakennusten sisäilmaston nykytilanneselvitystä hyödynnetään muun muassa korjausrakentamisen energiatehokkuuteen liittyvässä päätöksenteossa.

Vuonna 2019 julkaistun valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan selvityksen yhteydessä tehdyn kyselyn mukaan kuntien omistamissa ja käyttämissä rakennuksissa merkittäviä sisäilmaongelmia esiintyy noin 18 % peruskoulujen ja lukioiden kokonaisneliömäärästä (Salmela, A. et al. 2019). Hankkeen tulosten avulla kunnat saavat lisätietoa oppilaitosrakennusten kunnosta. Tutkimuksen tietojen perusteella kunnat voivat kohdentaa ja tehdä ratkaisuja opetustilojen käytöstä ja korjaustarpeista. Huomioitavaa on mm. se, että oppivelvollisuusikärajan noston myötä tarvitaan enemmän tiloja. Tuloksia voidaan hyödyntää myös kunnissa arvioitaessa sitä, mistä saadaan käyttöön tarvittavia, sisäilmastoltaan terveellisiä tiloja.

Hanke tuo lisäksi tietoa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteisiin sisäilmaongelmiin puuttumiseksi. Hallitusohjelmassa tavoitteena on mm. kehittää lainsäädäntöä niin, että rakennusten sisäilmaongelmat ja niistä aiheutuvat terveyshaitat ja ihmisten sairastuvuus vähenevät merkittävästi. Hallitusohjelmassa on tavoitteena myös parantaa rakentamisen laatua. Hankkeen tulokset hyödyttävät ja tuovat lisää tietoa em. tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuloksia hyödynnetään myös julkisten rakennusten sisäilmaongelmien ehkäisyyn tähtäävän valtioneuvoston poikkihallinnollisen Terveet tilat 2028 -ohjelman toteutuksessa. Tulosten perusteella saadaan lisätietoa ohjelmassa julkaistuun Terveet tilat -toimintamalliin.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti. Ennen loppuraportin julkaisemista hankkeen toteuttajien tulee järjestää sidosryhmätilaisuus, jossa käydään keskustelua hankkeen alustavista tuloksista.

## Viitteet

Eduskunta (2012) [Rakennusten kosteus- ja homeongelmat](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2012.pdf). Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, lokakuu 2012. Saatavilla osoitteessa: [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj\\_1+2012.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2012.pdf).

Salmela, A. et al. (2019). Sisäilma ja terveys: kehitys, nykytilanne, seuranta ja vertailu eri maiden sekä julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:59. Saatavilla osoitteessa: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-788-8>.

Vinha, J. et al. (2013) [Ilmastonmuutoksen ja lämmöneristyksen lisäyksen vaikutukset vaipparakenteiden kosteusteknisessä toiminnassa ja rakennusten energiankulutuksessa](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-15-2949-8). Tampereen teknillinen yliopisto, Rakennustekniikan laitos, Rakennetekniikka, Tutkimusraportti 159, 2013. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-15-2949-8>.

## 2.3 Merenpohjan mineraalien hyödyntämistä koskeva lainsäädäntö ja sen kehittämismavaihtoehdot

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Merenpohjan mineraalien hyödyntämistä koskevaa lainsäädäntöä on selvitetty vuonna 2019 osana selvityshenkilö, OTT Pekka Vihervuoren laatimaa raporttia ”Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi” (TEM 2019). Raportin mukaan merenpohjan mineraalien hyödyntämiseen sovellettava lainsäädäntö on kaivoslain yleisestä sovellettavuudesta huolimatta useissa suhteissa epäselvä. Sovellettava muu lainsäädäntö riippuu siitä, sijoittuuko toiminta yksityiselle tai yhteiselle vesialueelle, yleiselle vesialueella vai Suomen talousvyöhykkeelle. Raportin mukaan merenpohjan mineraalien hyödyntämisen osalta eri lakien välisiä suhteita ja soveltamisaloja on tarpeen selventää.

Nyt tehtävässä tutkimuksessa laajennetaan ja syvennetään selvityshenkilö Vihervuoren raportissa esiin nostettuja seikkoja. Selvityshenkilön raportissa keskityttiin pitkälti lupalakien väliseen suhteeseen. Nyt tehtävässä laajemmassa selvityksessä tulee ottaa huomioon lupalakien (erityisesti kaivoslaki, vesilaki, ympäristönsuojelulaki) lisäksi myös muun muassa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämistä koskevan lain nojalla asetetut tavoitteet sekä luonnonsuojelun ja merialuesuunnittelun näkökulmat. Myös ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiin (SOVA) liittyvät seikat tulee selvittää, samoin kuin mineraalien omistajuuteen liittyvät kysymykset. Selvityksessä on tärkeää ottaa huomioon myös aluevesillä mineraalien hyödyntämisen suunnittelussa aluevalvontalain tuomat rajoitukset, jotka liittyvät maanpuolustuksen ja aluevalvonnan toimintaedellytysten turvaamiseen sekä puolustusvoimien merialueilla ja rannikolla tapahtuvan lakisääteisten tehtävien vaikutukset merenpohjan mineraalien hyödyntämiseen. Lisäksi selvityksessä tulee kiinnittää huomiota valvontaviranomaisten mahdollisuuksiin valvoa toimintaa ja lainsäädännön nojalla asetettuja lupaehtoja.

Tutkimus on oikeustieteellinen ja siinä selvitetään merenpohjan mineraalien hyödyntämistä koskevan lainsäädännön nykytila. Lisäksi tutkimuksessa tehdään oikeusvertailua, eli selvitetään muiden maiden lainsäädännössä käytössä olevia ratkaisuja merenpohjan mineraalien hyödyntämiseen erityisesti läheisten verrokkimaittemme, kuten Pohjoismaiden osalta, mutta myös muista relevanteista maista. Tarpeellinen määrä maita lainsäädäntövertailuun voisi olla viidestä kymmeneen kappaletta. Lopuksi tutkimuksessa esitetään vaihtoehdot merenpohjan mineraalien hyödyntämistä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi ottaen huomioon rajoitteet, joita nykytilan selvittämisessä on tullut esille sekä hyödyntäen ja Suomen olosuhteisiin sovittaen parhaita ratkaisuja vertailumaista.

Selvitys koskee sekä kallioperää että mineraalisaostumia.

## Tutkimuskysymykset

- Mikä on merenpohjan mineraalien hyödyntämistä koskevan lainsäädännön nykytila?
- Miten merenpohjan mineraalien hyödyntämistä koskeva lainsäädäntö on järjestetty muissa maissa?
- Millaisia vaihtoehtoja esitetään merenpohjan mineraalien hyödyntämisen sääntelemiseksi jatkossa?

## Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan myös merenpohjan mineraaleihin kohdistuva kaivostoiminta otetaan lainsäädännön piiriin.

Selvitys on tarpeen sekä kansallisen että EU-lähtöisen lainsäädännön kehittämisen tueksi. Samalla se tuottaa arvokasta taustatietoa Suomen kannanmuodostukseen merenpohjaa koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä.

## Raportointi

Hankkeesta tehdään VN TEAS -ohjeistuksen mukainen loppuraportti, jonka yhteenveto julkaistaan myös englanninkielisenä aiheen kansainvälisen kiinnostavuuden vuoksi. Käännöskulut tulee huomioida hankkeen budjetissa.

## Viitteet

[Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi](#) (2019) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44.



## 2.4 Liikenteen uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitejärjestelmän uudistaminen (RED III)

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 12/2022

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Suomen jakeluvelvoitejärjestelmä on verotuksen ohella ollut keskeinen ja kustannustehokas keino lisätä uusiutuvia energialähteitä liikenteessä. Jakeluvelvoitteen taso on asetettu 30 prosenttiin vuonna 2030. Viimeisimmän uudistuksen yhteydessä velvoitteen piiriin lisätiin myös biokaasu ja muuta kuin biologiasta alkuperää olevat uusiutuvat nestemäiset ja kaasumaiset liikenteen polttoaineet (RFNBO-polttoaineet).

Komissio ehdottaa uusiutuvan energian direktiivin (RED II) päivittämistä liikennesektorin osalta siten, että liikenteen energiasältöön perustuva minimiosuusvelvoite korvaantuisi jatkossa liikenteen polttoaineiden kasvihuonekaasuintensiteetin vähentämisvelvoitteella. Koko liikennesektorille – ei vain tie- ja raideliikenteelle – jaeltujen polttoaineiden ja sähkön kasvihuonekaasuintensiteetin tulisi vähentyä vähintään 13 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Tietyille polttoaineille asetettaisiin artiklassa edelleen energiasältöön perustuvia minimiosuusvelvoitteita. Kehittyneille biopolttoaineille ja biokaasulle, jotka on tuotettu direktiivin liitteen IX A-osan raaka-aineista, asetettaisiin erillinen vähimmäisosuusvelvoite siten, että edellä mainittujen polttoaineiden osuus energian loppukulutuksesta liikennealalla olisi oltava vähintään 0,5 prosenttia vuonna 2025 ja vähintään 2,2 prosenttia vuonna 2030. Lisäksi komissio ehdottaa asetettavaksi liikennealalla käytetyille RFNBO-polttoaineille uuden 2,6 prosentin vähimmäisosuusvelvoitteen vuodelle 2030.

Edelleen ehdotuksen mukaan liikennesähkö tulisi lisätä velvoitejärjestelmään erillisellä hyvitysjärjestelmällä, jossa julkisiin latauspisteisiin sähköä toimittavat toiminnanharjoittajat saavat hyvityksiä, joita he voivat myydä polttoaineen toimittajille. Polttoaineen toimittajat voivat ehdotuksen mukaan käyttää ostamiaan hyvityksiä täyttääkseen heille asetettuja velvoitteita.

Direktiivin muutosehdotukset ovat perustavanlaatuisia ja siten on tarpeen selvittää, miten ne suhtautuisivat nykyiseen jakeluvelvoitejärjestelmään, huomioiden uusimmat kansalliset linjaukset, ja miten järjestelmää tulisi mahdollisesti päivittää.

Hankkeessa tulee tuottaa lisäksi vaikutusarvio siitä, miten edellä kuvatut muutosehdotukset voitaisiin toteuttaa loppukäyttäjien ja kansantalouden kannalta kustannustehokkaasti ja taakanjakosektorin päästövähennystavoitteet huomioiden. Toteutustapaan liittyvistä taloudellisista vaikutuksista tulee esittää kvantitatiivisia arvioita.

## Tutkimustehtävät ja -kysymykset

1. Miten ehdotettu liikennesektorin kasvihuonekaasuintensiteetin vähentämisvelvoite suhtautuu nykyiseen tieliikenteen energiasisältöön perustuvaan uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitejärjestelmään, mukaan lukien arvio siitä millainen kasvihuonekaasuintensiteetin vähenemä saavutettaisiin voimassaolevalla jakeluelvoitteen tasolla? Miten nykyistä järjestelmää tulisi kehittää vastaamaan ehdotettuja vaatimuksia ja huomioiden liikenteen päästöjen vähentämistavoitteet?
2. Miten ehdotettu liikennesähkön hyvitysjärjestelmä olisi liitettävissä nykyiseen jakeluelvoitejärjestelmään ja toisaalta ehdotettuun kasvihuonekaasuintensiteetin vähentämisvelvoitemalliin?
3. Kuvaus tiedossa olevista khk-intensiteettivähentämismallin mukaisista liikenteen velvoitejärjestelmistä ja liikennesähkön hyvitysjärjestelmistä keskeisissä EU:n jäsenvaltioissa.
4. Minkälaisia ovat muut RED III-ehdotuksen keskeiset vaikutukset jakeluelvoitejärjestelmään sekä biopolttoaineiden raaka-aineisiin ja saatavuuteen?
5. Miten muut keskeiset EU-lainsäädännöt voivat vaikuttaa ehdotetun järjestelmän toteutumiseen (esimerkiksi valtioneuvoston päätös, ajoneuvojen sitovat CO<sub>2</sub>-raja-arvot)?
6. Miten kohdissa 1. ja 2. ehdotetut mallit vaikuttaisivat:
  - uusiutuvan energian lisääntymiseen liikennesektorilla, kattaen arviot eri uusiutuvan energian lähteistä?
  - uusien teknologioiden käyttöönottoon ja investointeihin?
  - polttoaineiden jakelijoille sekä loppukäyttäjille (ml. polttoaineen hinta)?
  - kansantalouteen mm. uusien investointien vaikutus, verotus, kauppatase ja kilpailukyky?
  - jakeluelvoitteen valvontaan ja raportointiin?

Hankkeen menestyksellinen toteuttaminen edellyttää toteuttajataholta laajaa liikenteen biopolttoaineiden ja muiden uusiutuvien polttoaineiden tuotantoteknologioiden, tuotantokustannusten ja markkinoiden tuntemusta. Lisäksi tarvitaan talousosaamista, osaamista markkinoiden mekanismeista ja kokemusta empiirisestä analyysistä. Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemuksessaan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään analyysiä varten. Hankkeessa tulee noudattaa hyvän tieteellisen käytännön periaatteita.

## Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Selvitystä hyödynnetään kansallisen jakeluelvoitejärjestelmän uudistamisessa.

## Raportointi

Hankkeen VN TEAS-ohjeistuksen mukainen loppuraportti toimitetaan suomeksi ja siihen tulee sisällyttää kattava englanninkielinen tiivistelmä. Käännöskulut tulee huomioida hankkeen budjetissa.

## Viitteet

[Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin \(EU\) 2018/2001, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen \(EU\) 2018/1999 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä, sekä neuvoston direktiivin \(EU\) 2015/652 kumoamisesta](#)

[Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi \(EU\) 2018/2001, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä](#)

[Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä](#)

## 2.5 Talteenotetun hiilidioksidin hyödyntäminen, varastointi ja poistoratkaisut

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Hankkeen tavoitteena on lisätä tietoa markkinoista, teknologioista ja politiikkavaihtoehdoista liittyen talteenotetun hiilidioksidin hyödyntämiseen ja varastointiin keskittyen erityisesti teknisiin nieluihin eli hiilidioksidin poistoratkaisuihin. Hankkeessa arvioidaan asiaan liittyvien markkinoiden kokonaisuus, kehitys ja eri osa-alueet sekä selvitetään teknologioita ja politiikkatoimia, jotka edistäisivät teknisiä nieluja sekä laajemmin hiilidioksidin talteenottoon, hyödyntämiseen ja varastointiin liittyvien teknologioiden käyttöönottoa. Hanke luo edellytyksiä kasvavan liiketoiminnan syntymiselle, hiilikädenjäljen kasvattamiselle ja Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiselle.

Hankkeen päätavoitteena on vahvistaa merkittävästi tietopohjaa harkittaessa politiikkatoimia ja Suomen kantoja EU-tasolla ja kansallisella tasolla. Tavoitteena on arvioida pohjaa ilmasto- ja energialainsäädäntökehikolle, joka mahdollistaa ja luo kannusteet hiilidioksidin talteenottamiselle, hyödyntämiselle ja varastoinnille huomioiden päästöjen vähentämisen ja teknisten nielujen syntymisen riittävän varmuuden.

Hankkeen näkökulma liittyy erityisesti hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen sekä teknisten nielujen sisällyttämismahdollisuuksiin ilmasto- ja energiasäätelyyn. Edellä mainitut toimet voivat edesauttaa ilmastotavoitteiden/-velvoitteiden toteuttamista ja hyödyttää näitä ratkaisuja käyttöönottavia toiminnanharjoittajia esimerkiksi päästökaupan kautta. Vapaaehtoisen kompensaaion malleja ja sääntelytarpeita on selvitetty eri hankkeissa aiemmin, ja näitä tietoja voi hyödyntää hankkeen tausta-aineistona (<https://ym.fi/vapaaehtoiset-paastokompensaatiot> ja <https://mmm.fi/-/esiselvitys-maankayttosektorin-hiilikompensaatiohankkeista>).

Hankkeessa huomioidaan hiilidioksidin talteenotto, käyttö tuotteissa tai prosesseissa, geologinen varastointi, ei-geologinen varastointi ja varastointi tuotteisiin tai prosesseihin. Hankkeen kannalta tekniset nielut eli hiilidioksidin poistoratkaisut ovat keskeisessä osassa.

Hankkeen menestyksellä toteuttaminen edellyttää tiimiltä korkeatasoista ja laajaa kaupallista, teknistä ja juridista osaamista koskien energia- ja ympäristöratkaisuja.

### Tutkimuskysymykset

#### Teknologiat

- Nykytila: Mitkä ovat nykyisin tunnettuja teknisiä vaihtoehtoja hiilidioksidin talteenottamiseksi, hyödyntämiseksi, varastoimiseksi geologisesti tai ei-geologisesti, ja mitkä näistä ratkaisuista mahdollistavat tekniset nielut?

- Nykytila: Mikä on erilaisten teknisten nielujen kustannustehokkuus tällä hetkellä, kuinka ne vertautuvat päästöjen vähentämiskeinojen kustannustehokkuuteen, kuinka kustannustehokkuuden arvioidaan kehittyvän?
- Nykytila: Kuinka eri teknologiat eroavat esimerkiksi hiilidioksidin sitomisen varmuuden tai aikajänteen osalta, kustannustehokkuudeltaan tai teknisiltä rajoitteiltaan?
- Nykytila: Kuinka laajasti teknologioita sovelletaan nyt ja mitkä ovat näiden teknologioiden soveltamismahdollisuudet Suomessa ja kansainvälisesti?
- Nykytila: Missä tuotteissa tai varastointiratkaisuissa hiilidioksidia voitaisiin todennäköisimmin hyödyntää ja millä logiikalla hyödyntäminen tai varastointi näissä tuotteissa vähentäisi päästöjä tai johtaisi tekniseen nieluun? Kuinka pysyvä nielu olisi ja mitä evidenssiä tästä on?
- Kuinka suuri potentiaali Suomessa on bioperäisen hiilidioksidin talteenottamiselle ja hyödyntämiselle, mitkä sovelluskohteet ovat todennäköisesti kustannustehokkaimpia hiilidioksidin talteenottamiseksi ja mikä talteenottoa ja hyödyntämistä rajoittaa?

### **Markkinat**

- Nykytila: Millainen hiilidioksidin talteenoton, hyödyntämisen ja varastoinnin markkinan kokonaistilanne ja kehitys on tällä hetkellä huomioiden erikseen tekniset nielut?
- Nykytila: Kuinka suuri vapaaehtoisen kompensaaation markkina on, mikä on teknisten nielujen osuus tästä ja mihin ratkaisuihin teknisten nielujen vapaaehtoinen kompensatiomarkkina perustuu?
- Millaisia numeraalisia ja laadullisia arvioita voidaan esittää eri CCUS-ratkaisujen ja teknisten nielujen markkinoiden kehityksestä tulevaisuudessa Suomessa ja kansainvälisesti koon ja yleistyvien ratkaisuiden osalta?
- Miten teknisiin nieluihin ja CCU-ratkaisuihin liittyvän ilmasto- ja energiasäätelykehikon selkiytyminen voisi vaikuttaa markkinan kehittymiseen ja kokoon ja miksi?
- Missä ratkaisuissa Suomella on osaamista ja vientipotentiaalia ja mitä teknologioita ja tuotteita nämä voisivat olla?

### **Politiikka ja juridiikka**

- Nykytila: Kuinka tekniset nielut, negatiiviset päästöt yleisesti ja hiilidioksidin talteenotto, käyttö ja varastointi ylipäätään huomioidaan nykyisessä EU-lainsäädännössä, huomioiden mm. päästökauppadirektiivi, päästökaupan tarkkailuasetus, Carbon Removals tiedonanto (tulossa), LULUCF-asetus, päästöinventaarit, uusiutuvan energian direktiivi, CCS-direktiivi ja muu mahdollinen lainsäädäntö?

- Nykytila: Mitä nykyinen EU:n komissio on esittänyt hiilidioksidin poistosta (ml. Carbon removals) ja CCU:sta kevääseen 2022 mennessä ja miten ehdotukset soveltuvat Suomen olosuhteisiin?
- Nykytila: Kuinka tuotteisiin sitomisen mahdollisuudet voitaisiin huomioida päästökauppasääntelyssä ja mitä tai minkälaisia tuotteita sääntelyyn tulisi sisällyttää?
- Millaiset muutokset EU:n ilmasto- ja energialainsäädännössä mahdollistaisivat riittävän varmuuden päästövähennemien synnystä ja pysyvyydestä ja CCUS-ratkaisujen ja teknisten nielujen ratkaisuiden käyttöönoton laajentumisen?
- Kuinka vältetään kaksoislaskenta tai muut laskennalliset epäloogisuudet sektoreiden välillä (päästökauppa, taakanjako, LULUCF)?
- Kuinka varmentaminen ja todentaminen voitaisiin toteuttaa teknisten nielujen osalta?
- Mikäli Suomi luo teknisten negatiivisten päästöjen eli hiilidioksidin poistoratkaisujen sääntelykehikon kansallisesti, mitä asioita ja kysymyksiä tässä tulee huomioida?

### **Kansainvälinen vertailu**

- Mitä CCUS:n (ml. ei-geologinen varastointi) ja teknisten nielujen käyttöönottoa edistäviä markkinamalleja tai ilmasto/energiainsäädäntöä on otettu käyttöön kansainvälisesti, esimerkiksi Pohjoismaissa, Alankomaissa, Yhdysvalloissa ja eräissä Aasian maissa?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää EU-vaikuttamisessa, julkisen rahoituksen suunnittamisessa ja ilmasto- ja energiastrategian toimeenpanossa osana Suomen polkua kohti hiilineutraaliutta 2035. Teemaan liittyvästä selvitystarpeesta on linjattu muun muassa sektori-integraatiotyöryhmän loppuraportissa ja hallituksen neuvotteluissa 9.9.2021 tehdyissä ilmastokirjauksissa (budjettiriihi).

Suomen tavoitteena on hiilineutraalius vuonna 2035 ja EU:n tavoitteena vuonna 2050. Useat maat ympäri maailmaa ovat asettaneet hiilineutraaliustavoitteita. Hiilineutraalius voi edellyttää kasvihuonekaasujen hyödyntämistä ja varastointia päästöjen vähentämiseksi ja nielujen vahvistamiseksi.

Kasvihuonekaasujen talteen ottamisesta, hyödyntämisestä ja varastoinnista on kehitty-mässä tulevaisuudessa merkittävää liiketoimintaa. Suomessa on teknisiä mahdollisuuksia ja osaamista kehittää ratkaisuja kasvihuonekaasupäästöjen talteenottoon, hyödyntämi-seen ja ei-geologiseen varastointiin. Tekniset nielut ovat Suomelle mahdollisuus.

### **Raportointi**

Hankkeessa tulee laatia väliraportti kesäkuuhun 2022 mennessä ja VN TEAS-ohjeistuksen mukainen loppuraportti maaliskuun 2023 mennessä.

Hankkeessa tulee järjestää yksi työpaja tai seminaari yhteistyössä EU:n komission ja muiden EU-tason sidosryhmien kanssa ja yksi työpaja tai seminaari, jossa alustajina toimii globaalisti asiaa tunteva(t) tahot. Hankkeessa tulee toteuttaa tiedonhankintaa kotimaisilta ja kansainvälisiltä asiantuntijatahoilta ml. elinkeinoelämä.

Väliraportti ja loppuraportti tulee julkaista suomeksi ja englanniksi. Käännöskustannukset tulee huomioida hankkeen budjetissa.

## 2.6 Rakennusten ilmanvaihtojärjestelmien mitoituksen resilienssi lämpöaaltoja ja hengitystieinfektioita vastaan

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 270 000 €

**Aikajänne:** 4/2022 – 6/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Ilmastonmuutos on lisännyt ja tulee lisäämään tulevaisuudessa lämpöaaltoja Suomessa (Jylhä et al 2020), minkä vuoksi olisi tärkeää pystyä parantamaan rakennusten ilmanvaihtojärjestelmien resilienssiä tätä vastaan. Ilmanvaihtojärjestelmiä voidaan käyttää myös pienentämään hengitystieinfektioiden riskiä (REHVA 2021). Tarkempaa tietopohjaa ilmanvaihtojärjestelmien mahdollisuuksista kuitenkin tarvittaisiin.

Pitkittyneet helleaallot lisää väestön sairastuvuutta, kuolleisuutta ja alentaa työtehoa (Kollanus ja Lanki 2014). Osassa rakennuksista voi olla yllämpöongelmia normaaleissakin sääoloissa. Helteistä aiheutuva terveysriski suurenee jo yksittäisinä lämpiminä päivinä. Pitkittyneiden lämpimien jaksojen aikana terveysvaikutukset lisääntyvät voimakkaasti. Helleaallot ovat erityisen haitallisia, koska elinympäristö ei rakennusten lämpenemisen takia viilene yölläkään ja elimistöön kohdistuu pitkäaikainen lämpökuormitus. Pitkittyneestä, muutamia viikkoja kestävästä hellejaksosta voi Suomessa aiheutua jopa useampia satoja enenaikaisia kuolemia (THL). Etätyön lisääntyminen on tehnyt asunnoista myös työpaikkoja. Terveysriskin lisäksi voimakkaat helteet madaltavat työtehoa. Paluu korona-aikaa edeltävään etätyön määrään tuskin enää on todennäköistä. Asunnoissa sisäilmaston laatu ei tavallisesti ole työtehon kannalta toimistorakennuksia vastaava.

Yksi tehokkaimmista keinoista sisälämpötilan hallintaan on rakennuksen ilmastointi. Terveellisen ja viihtyisän sisäilmaston aikaansaamiseksi voidaan käyttää tämän lisäksi aurinгон vaikutuksilta suojaavia aktiivisia ja passiivisia rakenteellisia keinoja, pienentää rakennuksen sisäisiä kuormitustekijöitä sekä rajoittaa ulkoisten ja sisäisten kuormitustekijöiden vaikutusta. Uudis- ja korjausrakentamista koskevilla säädöksillä on mahdollista ohjata suunnittelua ja rakentamista sekä oppailla ja ohjeilla ohjata informaation keinoin olemassa olevassa rakennuskannassa tehtäviä toimia.

Koronavirus on aiheuttanut vuoden 2019 lopussa alkaneen maailmanlaajuisen COVID-19-pandemian. Nykytietämyksen valossa tauti leviää lähinnä pisaratartuntana. Virus voi leijailta ilmassa minuuteista useisiin tunteihin. Koronavirus voi tarttua myös ilmapölystä pienten aerosolien muodossa. Yskiessä ja aivastaessa syntyy suurempien pisaroiden lisäksi myös hyvin pieniä hiukkasia, aerosoleja, jotka voivat jäädä leijumaan ilmaan pidemmäksi aikaa. Ilmapölystä tartuntoja on havaittu sisätiloissa, joissa on heikko ilmanvaihto (COVID-19-tutkimuskatsaukset).

Nykyinen ilmanvaihdon suunnittelu on pääasiassa tarkoitettu ylläpitämään hyvää lämpömukavuutta ja sisäilman laatua rakennuksen käyttäjille (Xu, Luo, Yu ja Cao 2020). Nykyi-



sissä rakentamismääräyksissä, liikuntatiloihin liittyvässä ohjeistuksessa ja asumisterveyteen liittyvissä säädöksissä ei ole kiinnitetty huomiota ilmajäliteiden tautien torjuntaan, lukuun ottamatta sairaalarakennuksia. Ilmastointiin ja ilmanvaihtoon liittyvien torjuntatoimien kustannukset voivat olla yhteiskunnalle tartuntatautien aiheuttamia kustannuksia pienemmät. Ilmanvaihdon perusteita ja koko ilmanvaihdon tieteellisiä perusteita tulisi mahdollisesti muuttaa, jotta edellä mainittu hyöty saavutettaisiin yhteiskunnassa (Morawska et al 2021).

Hankkeen toteuttamista edistävät valmistuneet ilmastonmuutokseen liittyvät ympäristöministeriön käynnistämät hankkeet. Ympäristöministeriön teettämänä valmistui vuonna 2020 päivitetty energialaskennan testivuosi (TRY2020) sekä vastaavat tulevaisuuden testisäät, jotka on julkaistu Ilmatieteen laitoksen sivustolla (Ilmatieteenlaitos). Ympäristöministeriö on tämän pohjalta käynnistänyt järjestelmien ja rakenteiden mitoitussään laadinnan. Näiden lisäksi on käynnistynyt [VN TEAS-hankkeena](#) ilmastonmuutoksen aiheuttamien riskien kartoitus Suomen rakennuskannalle ja rakentamiselle. Hankkeen tavoitteena on selvittää ilmastonmuutoksen aiheuttamat riskirakenteet ja -järjestelmät sekä rakennuksille yleisesti ja niiden käyttäjille aiheutuvat riskit. Edellä mainittujen hankkeiden tuloksia käytettäisiin olennaisesti tämän hankkeen lähtötietoina.

Tulevaisuudessa ilmanvaihto- ja jäähdytysjärjestelmien tulee olla entistä joustavampia ja säädettävissä tilan käytön, kuormituksen sekä tarpeen mukaan (mm. lämpötila, henkilötiheys, oleskeluaika, äänen käyttö, fyysinen aktiviteetti). Tärkeää on myös, että ilmanvaihto tuo taudinaiheuttajista vapaata ilmaa hengitettäväksi ja poistaa saastuneen ilman mahdollisimman nopeasti, ennen kuin se sekoittuu huoneilmaan. Periaatteet ovat tunnettuja, mutta tarkempaa tieteellistä tietoa tarvitaan säädösvalmistelua ja informaatio-ohjausta varten (Morawska et al. 2021)

Hankkeessa tarkastellaan ilmanvaihto- ja ilmastointijärjestelmiä ja auringonsuojausta koskevan säädös- ja informaatio-ohjauksen ajantasaisuutta ja muutostarpeita, joilla pitkittyneiden lämpimien sääjaksojen ongelmia voidaan pienentää ja joilla pienentää hengitystieinfektioiden riskiä. Hankkeessa arvioidaan rakennusten ylläampemisen ja hengitystieinfektioista aiheutuvia kustannuksia ja arvioidaan näiden vaikutusten pienentämistoimista aiheutuvia kustannuksia uudis- ja korjausrakentamisessa sekä olemassa olevassa asuin- ja palvelurakennuksissa nykyisessä sekä tulevaisuuden sääoloissa. Tietoa tuotetaan myös asumisterveyteen ja korjausrakentamiseen liittyvien säädösten rajapinnasta ja yhteensopiavuudesta.

### Tutkimuskysymykset

- Miten hyvin nykyinen säädös- ja informaatio-ohjaus toimii Suomessa lämpöaaltoja ja hengitystieinfektioita vastaan?
- Miten ilmanvaihto- ja jäähdytysjärjestelmiä sekä auringonsuojausta voitaisiin kehittää uudis- ja korjausrakentamisessa sekä olemassa olevassa rakennuskannassa siten,

että rakennusten resilienssi lämpöaallojen suhteen eri sääskenaarioissa (2020, 2030, 2050, 2080) olisi riittävä?

- Miten resilienssin toteutumista voitaisiin parantaa säädösohjauksessa?
- Miten resilienssi toteutuu rakennusten eri käyttötarkoituksissa?
- Miten resilienssin paranemista nykyisessä rakennuskannassa voitaisiin edistää säädösten ja informaatio-ohjauksen kautta?
- Mikä olisi edellä mainittujen muutosten hyöty-panossuhde rakennuskannan tasolla?
- Miten ilmanvaihtoa ja sen hallintaa voitaisiin kehittää, jotta hengitystieinfektoriskiä sisätiloissa voitaisiin kustannustehokkaasti vähentää eri tyyppisissä rakennuksissa?
  - Mitkä ilmanvaihdon kehittämistoimet olisivat kustannustehokkaita kokonaisuudessaan terveydenhuollon, rakentamisen ja kiinteistökannan hallinnan kannalta?
  - Mitkä ilmanvaihdon säädösmuutokset olisivat kannustavia kiinteistön omistajan kannalta, jotta hengitystieinfektioita voitaisiin vähentää?
  - Mikä olisi edellä mainittujen muutosten hyöty-panossuhde?
- Millaisia kehityssuuntia sääntelylle ja muulle ohjaukselle voidaan hahmotella tutkimustiedon pohjalta lämpöaalloja ja hengitystieinfektioita vastaan?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hankkeen tulosten on tarkoitus muodostaa tietoperustan ympäristöministeriön sisäilmas-  
toa ja ilmanvaihtoa koskevan asetuksen ja STM:n asumisterveyttä koskevan säädöksen  
ajantasaistamisessa sekä erityyppisten rakennusten ml. liikuntatilojen käyttöä koskevassa  
rakentamisen ja käytön ohjeistuksessa ja Terveet Tilat 2028 -ohjelmassa.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan ohjeistuksen mukai-  
nen suomenkielinen loppuraportti ja tiivistelmät ruotsiksi ja englanniksi sekä tutkimustulos-  
ten esitysmateriaali suomeksi ja englanniksi. Käännöskustannukset tulee huomioida hank-  
keen budjetissa.

### **Viitteet**

Jylhä, Kirsti; Ruosteenoja, Kimmo; Böök, Herman; Lindfors, Anders; Pirinen, Pentti; Laa-  
pas, Mikko; Mäkelä, Antti. (2020). Nykyisen ja tulevan ilmaston säätietoja rakennusfysikaa-  
lisiä laskelmia ja energialaskennan testivuotta 2020 varten. Ilmateiteenlaitos Raportteja -  
Rapporter - Reports 2020:6 <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/321164>

REHVA Federation of European Heating, Ventilation and Air Conditioning Associations. (2021) REHVA COVID-19 guidance document. [https://www.rehva.eu/fileadmin/user\\_upload/REHVA\\_COVID-19\\_guidance\\_document\\_V4.1\\_15042021.pdf](https://www.rehva.eu/fileadmin/user_upload/REHVA_COVID-19_guidance_document_V4.1_15042021.pdf)

Kollanus, V., Lanki, T. (2014) 2000-luvun pitkittyneiden helleaaltojen kuolleisuusvaikutukset Suomessa. Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim 2014; 130(10):983-90 <https://www.duodecimlehti.fi/lehti/2014/10/duo11638>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://thl.fi/fi/web/ymparistoterveys/ilmasto-ja-saa/helle>

Xu, C. et al. (2020). The 2019-nCoV epidemic control strategies and future challenges of building healthy smart cities. Indoor and Built Environment, 0(0) 1-6.

Ilmatieteen laitos. <https://www.ilmatieteenlaitos.fi/rakennusten-energialaskennan-testivuosi>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://thl.fi/fi/web/ymparistoterveys/ilmasto-ja-saa/helle/helteen-terveyshaitat>

Morawska, L. et al. (2021) [A paradigm shift to combat indoor respiratory infection](#). Science Vol 372 Issue 6543, 14 May 2021.

[COVID-19-tutkimuskatsaukset](#), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

## 2.7 Rannikkovesien ravinteiden kuormituskatot ja kuormituksen vähentämisen taakanjako

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 260 000 €

**Aikajänne:** 3/2022 – 12/2022

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Suomen rannikkovedet ja avomerialue ovat lähes kauttaaltaan rehevöityneet liiallisen ja pitkään jatkuneen ravinnekuormituksen takia (HELCOM 2018) ja tulevaisuuden kehitys viittaa rehevöityneisyyden jatkumiseen ilmaston lämmetessä (Fleming et al. 2021). [Meriympäristön tila](#) on luokiteltu meristrategiadirektiivin kriteereillä heikoksi (Korpinen et al. 2018) ja vesipuitedirektiivin mukaisen [luokittelun](#) mukaan rannikkovesistä vain 14 % pinta-alasta on hyvässä tilassa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa sitoudutaan tehostettuihin toimiin vesien hyvän ekologisen tilan palauttamiseksi ja Itämeren suojelemiseksi. Hallitus päätti huhtikuussa 2021 [hallituksen kestävyystiekartasta](#). Sen mukaan tavoitetilä 2030-luvulle tultaessa on, että Suomen vesistöjen ja erityisesti rannikkovesien ekologinen tila on parantumassa ja ravinne päästöjä vesistöihin on saatu pienennettyä vesien- ja merenhoitosuunnitelmissa esitettyjen kuormitustavoitteiden mukaisesti.

Kansainvälinen yhteistyö Itämeren tilan parantamiseksi ja rehevöitymisen vähentämiseksi on pitkäjänteistä ja Itämeren suojelukomissio HELCOM on Baltic Sea Action Planin myötä hyväksynyt koko Itämerelle ja sen eri alueille ravinnekuormituksen maksimitasot (Maximum Allowable nutrient Input), joita voidaan kutsua myös kuormituskatoiksi (HELCOM, 2009). Kuormituskatot fosforille ja tyypelle on määritetty siten, että niiden saavuttamisen kuormitusta vähentämällä arvioidaan mahdollistavan rehevöitymisen vähenemisen ja hyvän meriympäristön tilan saavuttamisen. Kuormituskattojen perusteella HELCOM-osapuolivaltiot ovat myös sopineet ravinnekuormituksen vähennysten taakanjaosta. Siinä kullekin valtiolle on osoitettu fosfori- ja typpikuormituksen tonnimääräinen vähentämiskiintiö.

HELCOMissa sovitut kuormituskatot koskevat avomerta. Suomen rannikkovedet ovat laajat ja saaristoiset ja vaativat erillistarkastelua ja avomeriympäristöä tarkempaa arviointia ja suunnittelua. Rannikkovesiin kohdistuvia kuormituksen vähennystarpeita on tarkasteltu vesien- ja merenhoitosuunnitelmissa. Kansalliset fosfori- ja typpikuormituksen maksimikatot, jotka mahdollistavat myös rannikkovesien hyvän tilan saavuttamisen, on esitetty erikseen kullekin Suomen rajaamalle merialtaalle ja ne on sisällytetty [merenhoitosuunnitelmaan](#) yleisinä ympäristötavoitteina (Laamanen 2015). Yleisten ympäristötavoitteiden tarkoituksena on ohjata toimenpideohjelman sisältöä. Suomen rannikkovesien hyvän tilan saavuttaminen edellyttää avomerta suurempia ravinnekuormituksen vähenemiä eli kuormituskatot ovat rannikkovesien osalta matalammat kuin mitä pelkät avomeren tarpeet olisivat.

Ravinnekuormituksen kuormituskatot ja tieto tarvittavista kuormitusvähennyksistä mahdollistaa kuormituksen vähentämisen taakanjaosta sopimisen paitsi valtioiden, tarvittaessa

kansallisesti eri toimialojen välillä. Suomessa suurin kuormittaja Itämereen on nykyisin maatalous, jonka kuormitusta pyritään nyt toden teolla vähentämään. Käytössä on jo hyväksi todettujen toimenpiteiden lisäksi uusia keinoja, kuten kipsi-, rakennekalkki- ja kuitulietteet, joiden peltolevityksellä fosforikuormitusta voidaan vähentää merkittävästi. Samaan aikaan on saatu uutta tietoa metsätalouden kuormituksen arveltua suuremmasta osuudesta kokonaiskuormituksessa, joka edellyttää uusien metsätalouden vesienhallintakeinojen kehittämistä. Tavoitteet lisätä kotimaisen kalan käyttöä luovat painetta lisätä kalankasvatusta, mikä lisäisi ravinnekuormitusta mereen. Ravinnekuormitusta seurataan Suomessa jatkuvasti ja kattavasti, ja tiedot ovat ajantasaisia, joskaan eivät kaikkien mielestä riittävän yksityiskohtaisia.

Merenhoidon toimenpideohjelmaa päivitetään parhaillaan vuosiksi 2022 – 2027. Päivitystyön ja tuoreimman ravinnekuormitustiedon koostamisen yhteydessä on ilmennyt, että kansallisesti merenhoitosuunnitelmassa 2018 sovitut kuormituskatot eivät ole täysin johdonmukaisia eivätkä ne anna oikeaa kuvaa kuormituksen vähennystarpeesta. Kuormituskatot asetettiin perustuen suoraviivaiseen laskentatapaan, jossa ei mm. pystytty ottamaan riittävästi huomioon sääoloista johtuvaa vaihtelua kuormituksessa. Kuormituskatot on määriteltävä joillain merialueilla niin korkeiksi, että jo nykyisellä kuormitustasolla kuormituskatto näyttäisi olevan lähes saavutettu. Rannikkovesien tila on Suomenlahtea lukuun ottamatta viime vuosina heikentynyt tai pysynyt ennallaan, mikä osoittaa, että kuormitusta on edelleen vähennettävä. Rannikkovesien kuormituskattojen tietopohja edellyttää vahvistamista ja katot on tarkistettava ja päivitettävä. Samalla laskentamenetelmät tulee yhtenäistää mahdollisimman pitkälle HELCOMin avomeren kuormituskattojen laskennan kanssa. Tarkistettavat kuormituskatot päivitetään merenhoitosuunnitelmaan vuonna 2024 seuraavan yleisten ympäristötavoitteiden päivityksen yhteydessä.

Nyt tilattavassa hankkeessa tuotettava tieto vahvistaa tietoperustaa kohti ravinnekuormituksen toimialojen (esim. maatalous, vesiviljely, meriliikenne, haja-asutuksen jätevesien kuormitus sekä kaupunkien ja teollisuuden jätevesien kuormitus) välistä kuormituksen vähentämisen tasapuolista taakanjakoa. Vastikään julkaistu Strategisen tutkimuksen [politiikkasuositus](#) (2/2021) ottaa kantaa taakanjakoasiaan toteamalla, että ravinnekuormitusvähennysten taakanjako on hajautettava eri sektoreille vesistöjen kunnon mukaan. Kuormituskatot ja taakanjaon yhdistävä pohdinta ja siitä seuraava keskustelu voisi edistää myös ravinnekuormituksen kompensatioiden käyttöönottoa. Kompensatioille olisi kysyntää mm. kestävän kalaviljelyn mahdollistajana ([BlueAdapt 2021](#)).

Hankkeen tarkoituksena on mallintaa ja laskea kullekin Suomen merialueelle (aluejako merenhoitosuunnitelmassa) hyvän tilan saavuttamisen ja ylläpitämisen mahdollistavat kuormituskatot tuoreimpaan saatavilla olevaan tutkimus- ja mallinnustietoon perustuen. Hankkeen tulee myös esittää päivittyvää seurantaindikaattoria, jonka kautta edistymistä kuormituskattojen saavuttamisessa kaikilla merialueilla on mahdollista arvioida. Hankkeen tulee lisäksi esittää kuinka kansalliset kuormituskatot suhteutuvat HELCOMissa asetettuihin kuormituskattoihin.

Lisäksi hankkeen tulisi esittää tietoja kuormituksen nykyisestä jakautumisesta eri toimialojen välillä, toimialojen kuormituksen kehitysnäkymistä vuoteen 2050, erityisesti eri toimialojen kuormituksen vähennyspotentiaalista tai kuormituksen lisäämistarpeista tai -näköistä.

Tärkeänä lopputuotteena hankkeen tulisi esittää mahdollisia lähestymistapoja ja perusteita eri kuormittavien toimialojen ravinnekuormituksen vähentämisen taakanjaolle siten, että hankkeessa esitetyt kuormituskatot saavutettaisiin.

Kuormituskatto- ja taakanjakoselvitys edellyttää hanketta toteuttavalta konsortiolta monialaisuutta. Konsortioista tulee löytyä luonnontieteellistä osaamista ravinnekuormitukseen ja ekologisiin perusteisiin asetettuihin kuormituskattoihin liittyen. Lisäksi konsortiossa on tarpeen yhteiskunta- sekä mahdollisesti taloustieteellinen osaaminen, joka tukee kuormituksen tulevaisuuden kehityksen arviointia esim. kyselytutkimuksin, ja oikeudenmukaisen toimialojen välisen taakanjaon selvittämistä mahdollisuuksien mukaan toimialoja keskusteluun osallistamalla.

Hanke on kiireellinen, koska prosessi kuormituskattojen päivittämiseksi käynnistyy vuoden 2022 aikana.

### **Tutkimuskysymykset**

- Millainen fosfori- ja typpiravinnekuormituksen taso (kuormituskatto) mahdollistaa hyvän meriympäristön tilan (merenhoito) ja ekologisen (vesienhoito) tilan saavuttamisen ja ylläpitämisen Suomen rannikkovesissä rehevöitymisen osalta? Tämä kuormituskatto tulisi esittää meriallastasolla huomioiden HELCOM:ssa Suomelle asetetut kuormitusvähennysvaatimukset. Minkälaisia epävarmuuksia kuormituskattoon liittyy (esim. ilmastomuutoksen vaikutus)?
- Mikä on Suomen kokonaiskuormitus Itämereen ja eri kuormittavien toimialojen (esim. maatalous, yhdyskunnat, teollisuus, meriliikenne, haja-asutus, vesiviljely) nykyinen ravinnekuormitus rannikkovesiin eri merialtailla (kehitys tähän päivään ja nykytila merenhoidossa määritellyillä merialtailla)? Mahdollisuuksien mukaan vastaavia tietoja tulee esittää myös tarkemmassa mittakaavassa eri osavalueita koskien esim. tausesimerkkien kautta.
- Mikä on eri toimialojen fosfori- ja typpikuormituksen vähennyspotentiaali Suomessa? Minkälaisia kuormituksen lisäämistarpeita tai -näkömiä eri toimialoilla on vuoteen 2040? Kuinka nämä jakaantuvat merialtittain? Tässä tulisi pyrkiä tarkastelemaan samoja toimialoja kuin nykykuormitustarkastelussa.
- Millainen voisi olla toimialojen välinen kuormituksen vähentämisen oikeudenmukainen taakanjako, ja minkälaisilla perusteilla ja oletuksilla, kuormituskattojen saavuttamiseksi? Esittäkää kaksi tai kolme eri vaihtoehtoa.

## Kytkenä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa sitoudutaan tehostettuihin toimiin vesien hyvän ekologisen tilan palauttamiseksi ja Itämeren suojelemiseksi. Peltojen kipsi-, rakennekalkki- ja ravinnekuitekäsittelyä on hallitusohjelman mukaisesti laajennettu. [Hallituksen kestävyys-tiekartan](#) mukaan tavoitella 2030-luvulle tultaessa on, että ravinnepäästöjä vesistöihin on saatu pienennettyä vesien- ja merenhoitosuunnitelmissa esitettyjen kuormitustavoitteiden mukaisesti. Kansainvälistä Itämeri-yhteistyötä HELCOMissa vahvistetaan hallitusohjelman edellyttämällä tavalla. Hallitus päätti huhtikuussa 2021 vuoteen 2027 ulottuvasta Saaristo-meri-ohjelmasta valuma-alueen hajakuormituksen käsittävän hot spotin poistamiseksi HELCOMin listoilta.

Ravinnekuormitusta aiheuttavaa tai sitä vähentämään pyrkivää toimintaa on maa- ja metsätalousministeriön (maa- ja metsätalous, kalankasvatus), liikenne- ja viestintäministeriön (meriliikenne), ympäristöministeriön (vesien ja merenhoito) ja työ- ja elinkeinoministeriön (mm. biokaasun edistäminen) hallinnonaloilla.

Hankkeessa tuotettava tieto tukee EU:n vesipuitedirektiivin (kansallisesti vesienhoito) ja meristrategiadirektiivin (merenhoito) toimeenpanoa. Valtioneuvosto hyväksyy päivitetyt vesien- ja merenhoitosuunnitelmat vuonna 2021. Merenhoitosuunnitelman kuormituskatot päivitetään 2024 ja tämä hanke tukee kuormituskattoja koskevien yleisten ympäristötavoitteiden päivittämistä. Hankkeessa tuotettava taakanjakoa koskeva tieto tukee seuraavaa merenhoidon toimenpideohjelman ja vesienhoitosuunnitelmien päivitystä, joka käynnistyy 2025. Hanke tukee myös muiden kuormitukseen liittyvien päätösten valmistelua mm. maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla.

## Raportointi

Hankkeen puitteissa järjestetään tilaisuus, jossa hankkeen alustavia tuloksia, sekä uuden tiedon pohjalta laadittuja vaihtoehtoja taakanjakoiksi esitellään ja niistä keskustellaan toimialojen edustajien ja sidosryhmien kesken.

Hankkeessa tuotetaan suomen-, ruotsin ja englanninkieliset loppuraportit VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti. Tilajaajan käyttöön toimitetaan myös visuaalisesti korkeatasoinen kalvosarja tutkimuksen pääasiallisista tuloksista ja suosituksista kuormituskattoihin ja taakanjakoon liittyen suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Kaikki käännöskulut tulee huomioida hankkeen budjetissa. Sekä loppuraportin että kalvosarjan toteutuksessa tulee ottaa huomioon saavutettavuus. Hankkeen loppuraportin julkaisun yhteydessä järjestetään seminaari, johon kutsutaan alan keskeisiä toimijoita Suomesta ja ulkomailta. Seminaarin tavoitteena on edistää keskustelua kuormituskattojen soveltamisesta ja viedä kuormitusvähennysten taakanjakoa kohti käytäntöä.

## Viitteet

BlueAdapt (2021) [Policy brief – Kestävän kalanviljelyn mahdollisuudet](#).

Fleming, V. et al. (2021) [Rannikkovesiemme vedenlaadun ja rehevöitymistilan tulevaisuus ja sen arvioiminen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:14.

HELCOM (2007) [Baltic Sea Action Plan](#). HELCOMin julkaisuja.

HELCOM (2018) [State of the Baltic Sea, Second Holistic Assessment 2011 – 2016, Baltic Sea Environment Proceedings 155](#).

Korpinen, S. et al. (toim.) (2018) [Suomen meriympäristön tila 2018](#), Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja.

Korhonen-Kurki, K. et al. (2021) [Päätöksiä tarvitaan pian. Suomen kestävyyspolkujen on kuljettava samaan suuntaan](#). Strategisen tutkimuksen politiikkasuositus 2/2021.

Laamanen, M. (toim.) (2015) [Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016 – 2021](#). Ympäristöministeriön raportteja 5/2016.



## 2.8 Elinkeinosektoreiden ja alueiden edellytykset vihreään siirtymään

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 270 000

Aikajänne: 3/2022 – 10/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietopohjaa hallituksen kestävyystiekartan toimeenpanoon ja luontokadon pysäyttämiseksi tarvittavan vihreän siirtymän toteuttamiseksi sekä siihen tarvittavien toimien suunnittelun tueksi.

Komissio julkaisi osana EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa vuodelle 2030 ulottuvan biodiversiteettistrategian (Euroopan komissio 2020). Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman (2019) valtiotavoiteasetanta vastaa hyvin EU:n vihreän kehityksen ohjelmaa. Erityisesti kohdassa 3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi asetetaan tavoitteeksi pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa ja saavuttaa YK:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteet. Suomi on sitoutunut vihreän kehityksen ohjelmaan ja talouskasvun irtikytkentään luonnonvarojen käytöstä. Suomella on myös hiilineutraalisuustavoite 2035.

Kansainvälisen luontopaneelin globaali arvio luonnon tilasta tunnisti paitsi luontokadon suorat ajurit, myös epäsuorat ja rakenteelliset ajurit, joihin tulee vaikuttaa luontokadon pysäyttämiseksi (IPBES 2019). Kansallisissa luontotyyppien ja lajien uhanalaisuustarkasteleissa on tunnistettu myös ne toimialat, jotka heikentävät luonnon monimuotoisuuden tilaa Suomessa (Hyvärinen et al. 2019; Kontula & Raunio (toim.) 2018a; 2018b). Maakunnat ovat vaihtelevissa määrin valmistelleet kartoituksia ekosysteemipalveluista.

YK:n biologisen monimuotoisuuden yleissopimuksen (YK 1994) ja EU:n biodiversiteettistrategian 2030 tavoitteita toimeenpaneavan kansallisen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman laatiminen on käynnistetty. Se laaditaan koskemaan yhteiskunnan eri toimijoita laajasti ja ensimmäistä kertaa pilotoidaan myös alueellisen tason biodiversiteettiohjelmaa (Pirkanmaa). Alueellisten ohjelmien laadinta edellyttää maakuntaan ja paikkatietoon sidottua uutta tietoa luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden tilasta.

Sanna Marinin hallituksen kestävyystiekartta (Valtioneuvosto 2021) kokoaa samanaikaisesti kestävyuden eri ulottuvuudet yhteen ja kuvaa sosiaaliselle, taloudelliselle ja ekologialle kestävyydelle asetetut tavoitteet 2030-luvulle mentäessä. Valtioneuvoston kanslia asettaa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteisen valmisteluryhmän puoliväliriihessä sovitun kestävyystiekarttatyön jatkovalmisteluun. Valmisteluryhmän tehtävänä on tarkastella kestävyuden kolmen osa-alueen keskinäisriippuvuuksia ja kokonaisuuden muodostamaa koherenssia, vahvistaa eri kestävyuden ulottuvuuksien tietopohjaa sekä kehittää ja vakiinnuttaa kestävyystiekarttaprosessi hallituksen politiikkaa ohjaavana asiakirjana. Lisäksi valmisteluryhmä varmistaa, että kestävyystiekartta muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden. Hallitus arvioi kestävyystiekarttojen kokonaisuutta laaja-alaisemmin seuraavan kerran kehysriihessä keväällä 2022.

Tavoitetilaan 2030 pääsy edellyttää vahvaa tietopohjaa siitä, millaisia ovat ekologisesti ja ilmastollisesti kestävä politiikan eli vihreän siirtymän sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset Suomessa eri toimialoille, ihmisryhmille ja maantieteellisille alueille; millaisia keinoja tulisi käyttää sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden vahvistamiseksi ja millaisia kannustimia siirtymä edellyttäisi Suomen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja nopeuttamiseksi.

Hallituksen kestävyystiekartan mukaan ekologisen kestävyuden edellytyksenä on, että ihmisen ja yhteiskunnan toiminnan synnyttämä ympäristökuormitus ja vaikutukset ympäristöön ovat tasolla, jolla ne eivät uhkaa ekosysteemejä eivätkä aiheuta laji- ja luontokatoa. Tämä edellyttää luonnonvarojen kokonaiskulutuksen vähentämistä sekä siirtymistä hiili-neutraaliin kiertotalouteen ja biotalouteen. Samalla on huomioitava sosiaalinen, taloudellinen ja alueellinen oikeudenmukaisuus. Biodiversiteetin säilymisestä voi olla välitöntä taloudellista hyötyä monille talouden aloille. Yli puolet maailman BKT:sta liittyy vahvasti luontoon ja sen tarjoamiin palveluihin, ja kolme keskeistä talouden alaa – rakentaminen, maatalous sekä elintarvikkeet ja juomat – ovat kaikki erittäin riippuvaisia siitä. Luonnonvaraisen luonnon säilyttämistä kaikkialla maailmassa koskevan tehokkaan maailmanlaajuisen ohjelman hyöty-kustannussuhteen arvioidaan olevan kaiken kaikkiaan vähintään 100/1. Luonnonpääomaan tehtävien investointien, mukaan lukien paljon hiiltä sisältävien elinympäristöjen ennallistaminen ja ilmastoystävällinen maatalous, katsotaan kuuluvan niiden viiden tärkeimmän julkisen talouden elvytyspolitiikan joukkoon, joilla on suuri taloudellinen kerrannaisvaikutus ja myönteinen ilmastovaikutus.

Hankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa, joka pohjustaa vihreän siirtymän 2030 tavoitteita ja parantaa reilun kestävyys siirtymän edellytyksiä tarkastelemalla, miten eri elinkeinot ja yhteiskunnan toiminnot tällä hetkellä vaikuttavat ilmastoon, kuluttavat luontopääomaa tai ovat riippuvaisia siitä (hiili- ja biodiversiteettijalanjälki) ja miten tämä vertautuu niistä saataviin taloudellisiin ja sosiaalisiin hyötyihin. Tuomalla samaan tarkasteluun luontopääomariippuvuuden ja -vaikutukset, ilmastovaikutukset sekä sosiaaliset ja taloudelliset ulottuvuudet hanke tunnistaa vihreän siirtymän hotspot-sektoreita ja maakuntia, joihin vihreän siirtymän toimia ja tarvittaessa tukia olisi tehokkainta kohdentaa.

Hanke tarkastelee luonnon ja ekosysteemipalveluiden tilaan keskeisesti vaikuttavia taloudellisia sektoreja ja yhteiskunnan toimintoja (esim. rakentaminen ja infrastruktuuri, maa- ja metsätalous, liikenne, metalliteollisuus) ekologisen kestävyuden näkökulmasta. Hanke vahvistaa kestävyystiekartan toimeenpanon tietopohjaa kartoittamalla merkittävimmät luonto- ja ilmastovaikutuksia aiheuttavat yhteiskunnan toiminnot ja elinkeinot, niiden alueellisen sijoittumisen ja alue- ja kansantaloudellisen merkityksen.

Hankkeella on merkittäviä synergioita Syken ja Tilastokeskuksen toteuttaman Suomen materiaalivirta-analyysin (RMC-indikaattori) päivitystyöhön, joka valmistuu vuoden 2022 loppuun mennessä. Nykyisin tietoa on vuoteen 2015 asti, mutta data tullaan päivittämään vuoteen 2019 asti vuoden 2022 loppuun mennessä. Työssä hyödynnetään Suomen kansantalouden ympäristölaajennettua panos-tuotosmallia (ENVIMAT). Malli tuottaa tietoa materiaalivirtoihin liittyvistä ympäristö- ja taloudellisista vaikutuksista sekä kansallisella että maakuntatasolla. Samalla aikataululla laaditaan myös vuoteen 2035 ulottuvia skenaarioita

Suomen materiaalivirroista ja luonnonvarojen käytöstä sekä niiden vaikutuksista ympäristöön ja talouteen. ENVIMAT-malli ei kuitenkaan tunnista luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden tilaa riittävässä määrin. Tarvitaan lisätietoa siitä, missä muodossa tietoa tarvitaan ja miten tiedon saavutettavuutta voidaan parantaa.

Tutkimustietoa on jo olemassa siitä, mitkä ovat eri sektorien ja yhteiskunnan toimintojen ilmastopäästöt ja siitä, mitkä toiminnot aiheuttavat suurinta painetta luonnon monimuotoisuudelle. Teollisuus ja energiantuotanto päästökaupparektorilla ja liikenne ja maatalous, rakennusten lämmitys, työkoneet, jätteiden käsittely sekä F-kaasut taakanjakosektorilla muodostavat suurimman osan Suomen ilmastopäästöistä. Suurimmat paineet Suomen luonnon monimuotoisuutta kohtaan puolestaan liittyvät metsätalouteen, maatalouteen, rakentamiseen, ilmastomuutokseen ja saastumiseen.

Lajien (Hyvärinen et al. 2019) ja luontotyyppien (Kontula & Raunio (toim.) 2018a; 2018b) punaiset kirjat tarjoavat kattavaa ja tuoretta tietoa uhanalaisuuden tasosta ja kehityksestä sekä uhanalaisuuden syistä ja vallitsevista uhkatekijöistä. Uhanalaisuuden syyn yleisyyttä voidaan käyttää lähtötietona eri toimintojen merkitystä arvioitaessa. Punaisten kirjojen tietoja luontotyypeistä, lajeista ja niiden elinympäristöistä voidaan käyttää eri ekosysteemien tilan arviointiin. Lajien uhanalaisuutta on tiettyjen lajiryhmien osalta tarkasteltu myös alueellisesti.

Hanke täydentää tietopohjaa osaltaan luomalla tarkastelun ekologisen kestävyuden kannalta merkittävimpien sektorien ja toimintojen kansantaloudellisista ja aluekehitysvaikutuksista. Hanke täsmentää tietoa siitä, miten eri elinkeinot ja yhteiskunnan toiminnot vaikuttavat ilmastopäästöihin ja nieluihin ja toisaalta, miten ne kuluttavat ja tuottavat luontopääomaa.

Hankkeessa voidaan hyödyntää uusia talousajattelun malleja, kuten donitsitaloutta (Raworth 2017), hahmottamaan kokonaiskestävyyttä ja kestävyuden eri ulottuvuuksien suhdetta toisiinsa sekä luontopääoma-ajattelua Dasguptan raportin (Dasgupta 2021) pohjalta. Hankkeessa voidaan soveltaa aiempia selvityksiä nk. planetaarisista rajoista (Rockström et al. 2009), oikeudenmukaisesta siirtymästä ja ekologisen jälleenrakentamisen edellytyksistä (Järvensivu et al. 2019).

### **Tutkimuskysymykset**

- Miten tällä hetkellä eri elinkeinot ja yhteiskunnan toiminnot kuluttavat ja ovat riippuvaisia luontopääomasta ja ekosysteemipalveluista; miten tämä vertautuu niistä saataviin taloudellisiin ja sosiaalisiin hyötyihin?
- Miten luontokatoa, ilmastopäästöjä tai ekosysteemipalveluiden heikkenemistä aiheuttavat yhteiskunnan toiminnot ja elinkeinot jakaantuvat alueellisesti?
- Mikä on näiden elinkeinojen ja toimintojen merkitys kansantalouden, aluetalouden ja kehityksen ja työllisyyden näkökulmasta?

- Mitkä ovat näiden elinkeinojen ja alueiden edellytykset oikeudenmukaiseen vihreään siirtymään: edellytykset vähentää ilmasto- ja ympäristövaikutuksia ja ylläpitää tai uusintaa työllisyyttä ja kansantaloutta samassa yhteydessä?
- Minkälaisia myönteisiä sosiaalisia ja erityisesti talous- ja työllisyysvaikutuksia tai uusia liiketoimintamahdollisuuksia vihreä siirtymä voisi näillä aloilla ja alueilla tuottaa, ja minne puolestaan tarvitaan tukea (esimerkiksi osaamista, korvaavia toimintoja) vihreän siirtymän edistämiseksi?
- Millaisia suosituksia hankkeen perusteella voidaan antaa politiikkatoimenpiteiden polkujen hahmottamiseksi vihreän siirtymän saavuttamiselle?
- Millaisia suosituksia hankkeen pohjalta voidaan antaa vihreän siirtymään tarvittavan riittävän tietopohjan ja mallien kehittämiseksi?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

YK:n biodiversiteettisopimuksen, EU:n biodiversiteettistrategian ja hallituksen kestävyystiekartan hahmottelemaan 2030-luvun tavoitettiin pääsy edellyttää vahvaa tietopohjaa siitä, millaisia ovat ekologisesti ja ilmastollisesti kestävä politiikan ja vihreän siirtymän sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset Suomessa eri toimialoille, ihmisryhmille ja maantieteellisille alueille ja millaisilla kannustimilla tavoitettiin päästäisiin kustannustehokkaasti.

Lisäksi hiilineutraalisuustavoitteen toimeenpano mm. keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman 2035 (KAISU) ja muiden kansallisten ilmastosuunnitelmien osalta edellyttää alueellista tietoa, jota voidaan hyödyntää myös ALKE-keskusteluissa.

Hankkeen tulokset tuottavat olennaista tietoa EU:n vihreän kehityksen ohjelman eri aloitusten kuten kansallisen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman toimeenpanoon, biotalousstrategian toimeenpanoon, KAISUn toimeenpanoon, ilmasto- ja energiastrategian toimeenpanoon, ilmastomuutoksen sopeutumisen suunnitelmaan ja ilmastolain mukaiseen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sekä ALKE-toimintaan. Hankkeen muodostama tietopohjaa hyödynnetään hallituksen kestävyystiekartan ja sen tavoitteiden toimeenpanossa.

Lisäksi hankkeen tietopohja täydentää alueellisen tarkastelunsa kautta osana kansallista kiertotalousohjelmaa päivitettävää Suomen materiaalivirta-analyysiä (RMC) ja sen pohjalta laadittavia vuoteen 2035 ulottuvia luonnonvaraskenaarioita, sekä arvioita niiden vaikutuksista ympäristöön ja talouteen.

### **Raportointi**

Hankkeen ensimmäisen vaiheen tarkoituksena on tuottaa kansallinen yleiskuva, jonka tulokset esitetään väliraportissa, sisältäen tulokset myös alustavana karttatarkasteluna. Hankkeessa elinkeinokohtainen tarkastelu voidaan rajata koskemaan vain kaikkein merkittävimpiä ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuden sekä ekosysteemipalveluiden tilaan haitallisesti vaikuttavia toimialoja.

Hankkeen toisessa vaiheessa syvennyttään tarkemmin alueellisiin tarkasteluihin, joissa hanke voidaan rajata koskemaan esimerkiksi kolmelle erilaiselle, mutta tyypilliselle maakunnalle tai alueelle. Alueellisen tarkastelun tulisi syventää kansallista tarkastelua mahdollisimman kattavasti.

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti. Hankkeen loppuraportti sisältää koko hankkeen tulokset.

Loppuraportin julkaisun yhteydessä julkaistaan Policy Brief -artikkeli politiikkatoimien suunnittelun ja kohdentamisen tueksi.

### Viitteet

Dasgupta, P. (2021) [The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review](#). HM Treasury.

Euroopan komissio (2020). [Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia](#). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

Hyvärinen, E. et al. (2019) [Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019](#). Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus

IPBES (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.

Järvensivu, P. et al. (2019) [Ekologinen jälleenrakennus](#). BIOS-tutkimusyksikkö.

Kontula, T. & Raunio, A. (toim.) (2018a) [Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja. Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet](#). Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 5/2018.

Kontula, T. & Raunio, A. (toim.). (2018b) [Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja. Osa 2: luontotyyppien kuvaukset](#). Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 5/2018.

Raworth, K. (2017). Doughnut Economics: seven ways to think like a 21st century economist. Random House.

Rockström J. et al. (2009) [Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity](#). Ecology and Society. Vol 14, No. 2.

Valtioneuvosto 2019 [Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Valtioneuvosto 2021 [Hallituksen kestävyystiekartta](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43.

YK (1994) [Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus](#). SopS 78/1994.

## 2.9 Kestävä kulutus ja ohjausekeinot

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 290 000 €

**Aikajänne:** 3/2022 – 2/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Hiilineutraaliuden saavuttamiseksi vuonna 2035 tarvitaan luonnonvarojen kulutuksen vähentämistä mm. kiertotalouden avulla, uudenlaisia tapoja kuluttaa ja tuottaa sekä kuluttajien käyttäytymisen muutoksia. Suomen ympäristökeskus (SYKE) on arvioinut, että kotitalouden kulutus on 66 prosenttia Suomen kulutusperusteisista kasvihuonekaasuista. Lisäksi Suomi on ulkoistanut merkittävän osan ympäristövaikutuksistaan. Esimerkiksi suomalaisten kuluttamien maataloustuotteiden tuottamiseen tarvittavasta viljelymaasta noin 40 prosenttia on Suomen ulkopuolella. Ilmastopaneeli on arvioinut, että suomalaisen kotitalouden hiilijalanjäljen tulisi pienentyä 70 prosenttia vuoteen 2016 verrattuna ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma KAISU:ssa on tavoitteena kannustaa kuluttajia puolittamaan hiilijalanjälkensä 2030 mennessä.

Ilmastotavoitteiden saavuttaminen sekä luonnonvarojen kulutuksen vähentämistavoitteet edellyttävät kulutuksen vähentämistä ja suuntaamista uudelleenkäyttöön. EU:n jätedirektiivi ja jätelainsäädäntö kiristävät uudelleenkäyttö- ja kierrätystavoitteita. Yhdyskuntajättestä tulee kierrättää 55 prosenttia vuonna 2025, 60 prosenttia vuonna 2030 ja 65 prosenttia vuonna 2035. Vuoden 2035 tavoite on jo lähellä teoreettista maksimia. Kansallisen Kiertotalousohjelman tavoitteet edellyttävät uusiutumattomien luonnonvarojen kulutuksen vähentämistä, resurssitehokkuuden kaksinkertaistamista sekä materiaalien kiertotalousasteen kaksinkertaistamista vuoteen 2035 mennessä.

Kestävän kehityksen kansainvälisessä maavertailussa Suomen suurimmat haasteet liittyvät ilmastomuutoksen torjuntaan sekä kestävämpiin kulutus- ja tuotantotapoihin. SYKE:n arvion mukaan kulutusrakenteen muutokset ja teknologian kehitys eivät ole auttaneet pienentämään merkittäväällä tavalla suomalaisten kulutuksen kokonaispäästöjä.

Tämän hankkeen tarkoituksena on selvittää mahdollisia ohjausekeinoyhdistelmiä, jotka tuottaisivat joko 50 tai 70 prosenttia yksityisen kulutuksen ilmastopäästöjen vähenemisen vuoteen 2035 mennessä. Luodaan selvityksen pohjalta vähintään kaksi mahdollista ohjausekeinoyhdistelmää, joissa tarkastellaan kansallisten ohjausekinojen vaikutusta kuluttajien käyttäytymiseen. Lisäksi eritellään päästöt sen mukaan syntyvätkö ne kotimaassa vai Suomen rajojen ulkopuolella.

Selvityksessä tulee ottaa huomioon ruoka, asuminen, liikkuminen ja muu kulutus sekä toimet, jotka kohdistuvat näihin kaikkiin tai useampiin samanaikaisesti (esim. mainostamisen sääntely, yhdyskuntasuunnittelu ja teknologian kehitys). Selvityksessä tarkastellaan myös, millaiset ohjausekeinot edistäisivät kulutustuotteiden elinkaaren pidentämistä, korjauspalveluiden ja uudelleenkäytön houkuttelevuutta, jätteen määrän vähentämistä, yhteiskäyttöpal-

veluita, jakamistaloutta sekä päästöttömien aktiivisten kulkutapojen käyttöä. Taakanja-kosektorin eri sektoreiden vaikutukset eritellään. Selvityksessä on mahdollista myös ottaa huomioon ohjauskeinoja, jotka eivät ole vielä käytössä.

Ohjauskeinojen arvioinnissa otetaan huomioon vaikuttavuus, kustannustehokkuus, toteutettavuus ja hyväksyttävyyys.

Osana hanketta lasketaan kotitalouksien kulutuksen hiilijalanjäljen ja tuontituotteiden päästökertoimet puuttuvilta vuosilta vuoteen 2020 ja mahdollisuuksien mukaan myös vuodelta 2021. Hankkeessa päivitetään myös julkisen kulutuksen ja investointien päästö-laskelmat ajan tasalle.

### Tutkimuskysymykset

- Millä ohjauskeinoilla tai niiden yhdistelmillä valtavirtaistetaan kestävä kulutus?
- Mikä ohjauskeinoyhdistelmä tuottaisi sekä 50 prosenttia että 70 prosenttia yksityisen kulutuksen ilmastopäästöjen vähenemisen vuoteen 2035 mennessä?
- Mitkä ohjauskeinot ovat vaikuttavia, kustannustehokkaita, toteutettavia ja hyväksyttäviä?
- Kuinka varmasti tavoitteeseen päästäisiin ohjauskeinokokonaisuudella (muuttujat ja riskit)?

### Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Kotitalouksien kulutuksen ja hiilijalanjäljen ja tuontituotteiden päästökertoimia käytetään osana ilmastovuosikertomuksen raportointia. Ilmastolain mukaisessa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa on toimenpiteenä kannustaa kansalaisia puolittamaan hiilijalanjälkensä 2030 mennessä. Hanke tukee tavoitteen täytäntöönpanoa ja hiilineutraalisuustavoitteen 2035 toimeenpanoa. Useissa valtioneuvoston hyväksymissä strategioissa kuten Kiertotalouden strategisessa ohjelmassa ja valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa on samansuuntaisia tavoitteita kulutuksen ja tuotannon ilmastopäästöjen vähentämiseen, mutta konkreettisista ohjauskeinoista ja niiden hyväksyttävyydestä tarvitaan vielä tietoa.

### Raportointi

Hankkeessa tuotetaan VN TEAS –ohjeistuksen mukainen loppuraportti, policy brief -artikkeli, yleistajuinen tiivistelmä sekä käännökset tiivistelmistä englanniksi ja ruotsiksi. Käännöskulut tulee ottaa huomioon hankkeen budjetissa.

### Viitteet

Lettenmeier, M. et al. (2019) [1,5 asteen elämäntavat. Miten voimme pienentää hiilijalanjälkemme ilmastotavoitteiden mukaiseksi?](#) Sitran selvityksiä 148.

- Nissinen, A. et al. (2015) [Combinations of policy instruments to decrease the climate impacts of housing, passenger transport and food in Finland](#). Journal of Cleaner Production 107, 455–466.
- Oswald, Y. et al. (2020) [Large inequality in international and intranational energy footprints between income groups and across consumption categories](#). Nature Energy 5, 231–239.
- Saarinen, M. et al. (2019) [Ruokavaliomuutoksen vaikutukset ja muutosta tukevat politiikkayhdistelmät. RuokaMinimi-hankkeen loppuraportti](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:47.
- Seppälä, J. et al. (2014) [Kuluttajan valinnat pyrittäessä kohti hiilineutraalisuutta – asuminen, liikkuminen, ruokailu ja kompensaatiot](#). Suomen ilmastopaneelin selvityksiä.



## 2.10 Kuntien ja hyvinvointialueiden toiminta ikääntyneiden asumisessa ja asumispalveluissa

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 4/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Kunnilla ja tulevilla hyvinvointialueilla on merkittäviä tehtäviä ikääntyneen väestön asumisessa. Hyvät asuinolot tukevat hyvää vanhenemista ja vaikuttavat myös vanhuspalveluiden tarpeeseen. Kuntien tehtäviin kuuluvat yhdyskuntasuunnittelu/ kaavoitus sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen eri väestöryhmien osalta ja myös asumiseen liittyviä kysymyksiä. Sote-uudistuksessa kunnista ja kuntayhtymistä siirtyy hyvinvointialueille sote-palvelujen ml. asumispalvelujen järjestäminen. Kuntien ikääntyneiden asumisen ennakointi ja varautuminen ovat vielä varsin heikolla pohjalla (ks. Kortelainen et al. 2020) ja tässä tarvitaan aktiivista yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa. Sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain säädösmuutosten yhteydessä ikääntyneiden asumispalveluihin on tulossa muutoksia. Sote-uudistus tuo haasteita sekä yhteistyössä että asumispalvelujen toteutuksessa, esim. vuokrasopimukset siirtyvät vähintään kolmen vuoden määräajaksi, mutta kunnat omistavat kohteensa edelleen.

Tavoitteena hankkeessa on selvittää ja tehdä ehdotuksia siitä, mitä keskeisiä ja pitkäjänteisiä toimenpiteitä ja ratkaisuja kunnissa ja hyvinvointialueilla on tarpeen tehdä ikääntyneiden asumisessa, asuinympäristöjen ikäystävällisyydessä ja asumispalveluissa tulevina vuosina. Työ pohjautuu hyvinvointialueiden ja kuntien tuleviin tehtäviin, joihin lukeutuu mm. hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Tulevilla hyvinvointialueilla ja kunnissa tarvitaan vaikuttavia, kustannustehokkaita ja tarpeisiin vastaavia ikääntyneiden asumisen ja asumispalvelujen toimintamalleja ja ratkaisuja.

Hankkeessa kartoitetaan hyvinvointialueiden ikääntyneiden palvelujen valmistelijoiden ja erilaisten kuntien asumisen kysymysten vastuuhenkilöiden näkemyksiä tehtävistä sekä selvitetään kuntien ja kuntayhtymien keskeisiä toimintatapoja ja ratkaisuja etenkin vaikuttavuuden ja pitkäjänteisyyden näkökulmasta. Toimintatapojen ja ratkaisujen selvittäminen pohjautuu suunnitelmiin ja toteutukseen ikääntyneiden asuinolojen parantamisessa (esim. asumisen ennakointi ja varautuminen, asuntokannan parantaminen, asumisratkaisut, asumispalvelut sekä asuinympäristöt). Useat kuntayhtymät, esim. Eksote, Essote, Siun sote ja Kainuun sote, ovat tehneet kehittämistyötä ja yhteistyötä alueen kuntien kanssa, joten niiden kokemukset ovat hyödynnettävissä.

Hankkeen ehdotuksissa otetaan huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävät sote-uudistuksen toteutuessa sekä ikääntyneiden nykyiset ja tulevat tarpeet ja niihin vastaaminen asumisessa sekä kansalaisten että yhteiskunnan näkökulmasta. Myös erot hyvinvointialueiden ja kuntien välillä otetaan huomioon sekä ikääntyneen väestön että aiemman toiminnan näkökulmasta.

Hankkeessa hyödynnetään tehtyjä tutkimuksia/selvityksiä, seuranta-aineistoja ja tietokantoja. Hankkeessa käydään myös läpi teemaan liittyvää toimintaa ja kehittämishankkeita (ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kuntayhtymät ja kunnat) sekä kartoitetaan hyvinvointialueiden ja kuntien kokemuksia esim. ikääntyneiden asumisen ja asumispalvelujen kehittämisestä ja tähän liittyvästä yhteistyöstä sekä ikääntyneiden osallisuudesta. Aineistoja ovat mm. THL:n seurantatiedot, kuntastrategiat, kuntien asunto- ja ikäpoliittiset suunnitelmat ja strategiat seurantatietoineen ja valtionavustuksella toteutetut aihepiirin kehittämishankkeet. Kuntien ja hyvinvointialueen toimijoiden ml. vanhusneuvostojen näkemysten kartoittamisen kautta saadaan tietoja nykytilasta, tulevaisuudesta sekä mahdollisuuksista ikääntyneiden asumisen tukemisessa. Aihetta tarkastellaan nykyisten ja tulevien vuosien tarpeiden ja tehtävien kannalta.

Tältä pohjalta hankkeessa tehdään johtopäätöksiä ja ehdotuksia hyvinvointialueiden ja kuntien toiminnaksi ja ratkaisuksi, jotta ikääntyneen väestön asuinolot ja asumispalvelut vastaavat paremmin tarpeita ja toimenpiteet ovat sekä kustannustehokkaita ja kestäviä ja vastaten samalla hyvinvointialueille ja kunnille annettuja tehtäviä. Ikääntyneiden ihmisten asumiseen liittyvien tarpeiden ja näkemysten kartoituksessa hyödynnetään aiheesta tehtyjä tutkimuksia ja kyselyjä sekä muita aineistoja.

Hankkeessa tuotettujen ehdotusten arvioinnissa käytetään monipuolisesti erilaisia tutkimusmenetelmiä, esim. tulevaisuuden tutkimuksen menetelmiä sekä ikääntyneiden raatia ja asiantuntija/ tutkijajaneelleita.

### **Tutkimuskysymykset**

- Millaisia hyviä käytäntöjä kunnissa on ikääntyneiden asumisen parantamisessa ja kuntayhtymissä asumispalvelujen järjestämisessä?
- Millaisia kustannustehokkaita ja vaikuttavia toimintatapoja, ratkaisuja ja keinoja on käytössä?
- Miten kunnissa ja hyvinvointialueilla tulee edetä ikääntyneiden asumisen ja asumispalvelujen kehittämisessä: Millaisia keskeisiä ja pitkäjänteisiä toimenpiteitä, keinoja ja ratkaisuja tarvitaan nykyisten ja tulevien tarpeiden ja tehtävien näkökulmasta? Millaista yhteistyötä tarvitaan kuntien ja hyvinvointialueiden välillä?
- Miten valtio voi edistää kestävien ja tarpeita vastaavien toimintatapojen ja ratkaisujen käyttöönottamista kunnissa ja hyvinvointialueilla?

### **Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Väestön ikääntyminen tuo kustannuspaineita palvelujärjestelmälle. Asuinolojen ja asumispalvelujen kehittämisellä voidaan vaikuttaa tähän ja samalla tarjota kansalaisille paremmin tarpeita vastaavaa tukea sekä kunnista ja hyvinvointialueilta että myös valtiolta (esim. ARA-rahoitus asumisratkaisuihin). Tietotarve on tärkeä sote-uudistuksen toimeenpanon näkökulmasta. Teema on sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön yhteinen

ja liittyy hallitusohjelman toteutukseen sekä pitkän aikavälin toimenpiteiden suunnitteluun ja toimeenpanoon.

Tuloksia hyödynnetään sote-uudistuksessa ikääntyneiden palvelujen kehittämisessä ja ohjauksessa, kansallisen ikäohjelman jatkon ja ikääntyneiden palvelujen laatusuosituksen valmistelussa sekä asuntopoliittisen kehittämisohjelman toteutuksessa ikääntyneiden asumisen osalta.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti sekä policy brief -artikkeli suomeksi ja ruotsiksi.

### **Viitteet**

Kortelainen, J. et al. (2020) [Ikääntyneiden asuminen – ennakointi ja varautuminen kunnissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:55.

Ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelma 2020-2022. [Kehittämisrahoitusta saaneet kuntien hankkeet](#). Verkkosivu, Ympäristöministeriö.

Ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelma 2020-2022. [Ikääntyneiden asumiseen liittyvät raportit](#). Verkkosivu, Ympäristöministeriö.

Ikäohjelma. STM. 2021. [Joustavan palvelun asumismalli iäkkäille –hankkeen osahankkeet](#).

THL. 2021. [Vanhuspalvelujen tila seuranta](#).

### 3.1 Suomen Afganistaniin kohdistamien kokonaisvaltaisten kriisinhallintatoimien vaikuttavuus vuosina 2002-2021

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 240 000 €

**Aikajänne:** 03/2022 – 5/2023

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Hanke tuottaa kokonaiskuvan Suomen Afganistaniin kohdistamien kokonaisvaltaisten kriisinhallintatoimien vaikuttavuudesta vuosina 2002-2021. Lisäksi tuotetaan systemaattista ja kattavaa tietoa siitä, kuinka kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuusarviointia tulisi kehittää.

Hallitusohjelmassa todetaan tarve kehittää Suomen kriisinhallintapolitiikkaa ja laatia ylivaalikautinen linjaus kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi. Hallitusohjelman tavoitteen saavuttamiseksi asetettu Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea korostaa mietinnössään kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen toimintatavan merkitystä, ja toteaa tarpeen parantaa kriisinhallinnan vaikuttavuutta, mikä edellyttää mm. maa- ja operaatiokohtaisen tavoitteenasettelun selkeyttämistä ja vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä. Kriisinhallinnan tavoitteiden asettamista sekä niiden toimeenpanon ja vaikuttavuuden seurantaan tulee komitean suositusten mukaan kehittää hallinnonalojen välisenä yhteistyönä. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan, että sekä sotilaallisen, että siviilikriisinhallinnan osallistumista on tarve kasvattaa tavalla, joka lisää Suomen vaikuttavuutta ja vahvistaa Suomen roolia vastuullisena kansainvälisenä toimijana. Samalla huomioidaan kriisinhallinnan kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa tarkastelussa ovat mukana konfliktien kehitysvaiheet sekä eri välineiden ja politiikkojen yhteisvaikutus. Valtioneuvoston puolustusselonteon mukaan Suomi arvioi osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan vaikuttavuuden ja kansallisten tavoitteiden näkökulmasta. Sisäisen turvallisuuden selonteko noteeraa kriisinhallinnan merkityksen kansalliseen turvallisuuteen tuottajana, kun sen kautta voidaan vaikuttaa mm. terrorismin, kansainvälisen rikollisuuden ja hallitsemattoman muuttoliikkeen ehkäisyyn.

Kriisinhallinnan toimintaympäristö on muutoksessa. Tämä vaikuttaa myös Suomen kriisinhallintaosallistumisen päätöksenteon valmisteluun, tavoitteiden asettamiseen ja toiminnan vaikuttavuuden arviointiin. Vaikeasti ennustettavassa turvallisuusympäristössä korostuu kansallisen viranomaisyhteistyön tarve sekä kyky systemaattisesti hyödyntää osaamista ja tietopohjaa päätöksenteon ja arvioinnin tukena. Nykyiselle kriisinhallinnalle on ominaista, että yhdellä konfliktialueella voi toimia samanaikaisesti useita kansainvälisiä järjestöjä ja operaatioita. Tämä korostaa tarvetta toimien koordinointiin. Tarvitaan oikea-aikaista ja laaja-alaista ymmärrystä toimintaympäristöstä, kohdemaiden tilanteesta ja kehitysnäkymistä ja järjestöjen roolista mukaan lukien tavoitteet turvallisen toimintaympäristön luo-

miseksi sekä paikallisen kapasiteetin vahvistamiseksi. Kriisien ja konfliktien monimutkaisuutta tarvitaan kykyä tarkastella kokonaisvaltaisesti myös turvallisuuden ja kehityksen yhteyksiä.

Suomi on pyrkinyt vahvistamaan **kokonaisvaltaista lähestymistapaa** kriisinhallintaan. Kokonaisvaltaisella lähestymistavalla tarkoitetaan sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun koordinoitua keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi<sup>1</sup>. Kokonaisvaltaisuus on tärkeää niin kriisinhallinnan suunnittelussa, päätöksenteossa, toimeenpanossa, kuin myös arvioinnissa ja raportoinnissa. Vastaavasti kriisinhallinnan toimijoilta edellytetään kokonaisvaltaisuuden parantamiseksi uusien toimintamuotojen omaksumista ja toiminnan vaikuttavuuden arviointia sekä toiminnan sopeuttamista nopeastikin muuttuviin tilanteisiin.

Pitkittyneiden kriisien hoidossa korostuu kriisinhallinnan ohella myös rauhanrakentamisen, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön yhteensovittaminen, eli ns. kolmois-neksus. Kolmois-neksuksen huomioiminen vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja eri toimijoiden yhteistyötä sekä toimien johdonmukaisuutta ja keskinäistä täydentävyyttä yhteisen strategisen tilanne- ja riskiarvion pohjalta. Koordinoitu toimintatapa parantaa tuen ja avun tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta ja tehostaa resurssien käyttöä. Se myös tukee kokonaisvaltaisen ratkaisun löytämistä kohdemaan tilanteeseen, ja vahvistaa maan omaa kantokykyä sekä tukee kohdemaan sitoutumista prosessiin (local ownership). Neksus-lähestymistavan huomioon ottaminen kansallisella ja kansainvälisellä tasolla on tärkeää, ja sen liittymäpinnat kriisinhallintaan korostuvat.

Kriisinhallinnan **vaikuttavuuden arviointia** on tarkasteltu mm. vuonna 2012 valmistuneessa ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiden tilaamassa selvityksessä kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisestä (KRIHAVA) sekä valtioneuvoston tarkastusviraston sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa tarkastuksessa (2013) ja sen jälkiseurantaraportissa (2015), jossa tarkasteltiin myös siviilikriisinhallintaa sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteutumista. KRIHAVA-selvitys antoi suosituksia siitä, kuinka kriisinhallinnan vaikuttavuutta voidaan parantaa tuomalla kokonaisvaltaista lähestymistapaa suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Valtioneuvoston tarkastusviraston raportissa todettiin, että tavoitteet kriisinhallinnalle tulee asettaa selvemmin ja tuloksellisuuden arviointia ja raportointia kehittää.

On huomioitava, että vaikuttavuuden arvioinnilla on useita eri tehtäviä; arviointi on erityisesti johtamisen, päätöksenteon ja kehittämisen väline, mutta se on myös riskienhallintaa, laadunvarmistusta ja resurssien hallintaa. Lisäksi arvioinnin avulla kyetään kasvattamaan

<sup>1</sup> Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009.

ymmärrystä kriisinhallintatoiminnasta ja sen erilaisista toimintaympäristöistä sekä tavoitteiden saavuttamisesta. Vaikuttavuusarvioinnin avulla voidaan tuottaa myös tietoa raportointiin ja viestintään.<sup>2</sup>

**Myös Suomen Afganistan-politiikassa korostuu kokonaisvaltaisuus. Suomen Afganistan-politiikka on perustunut kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan,<sup>3</sup>** joka yhdistää poliittisen vaikuttamisen, kahdenväliset suhteet, kehitysyhteistyön sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan. Suomen tukitoimien tavoitteena on ollut Afganistanin vakauden edistäminen, mikä on tärkeää myös alueellisen vakauden näkökulmasta. Samalla on tuettu kansainvälisiä pyrkimyksiä terrorismin torjumiseksi. Viimeisin Suomen Afganistan-politiikan strategia on määritelty vuonna 2018 hyväksytyssä Afganistanin kokonaistukea koskevassa valtioneuvoston selonteossa (VNS 3/2018 vp).

Afganistan on ollut Suomen suurin kahdenvälinen kehitysyhteistyökumppani. Suomen kehitysrahoitus on koostunut kehitysyhteistyöstä, humanitaarisesta avusta, humanitaarisesta miinanraivaustoiminnasta, tuesta suomalaisille kansalaisjärjestöille sekä siviilikriisinhallinnasta. Vuoden 2018 selonteossa määritellyn mukaisesti Suomen kehitysyhteistyön painopisteet ovat viime vuosina olleet: 1) oikeus- ja turvallisuussektorin uudistaminen, 2) koulutus- ja terveystalouden kehittäminen ja 3) talouden perustan kehittäminen. Kehitysyhteistyön tavoitteita ovat olleet naisten ja tyttöjen aseman vahvistaminen, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistäminen, yhteiskunnan demokraattisuuden ja toimintakyvyn vahvistaminen, siirtolaisuuden hallinta sekä korruption vastaisen taistelun tukeminen.

Sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta ovat olleet tärkeä osa Suomen keinovalikoimaa Afganistania koskevien, laajempien tavoitteiden saavuttamiseksi. **Kriisinhallintatoimien loputtua miltei kahdenkymmenen vuoden jälkeen on perusteltua arvioida niiden kautta saavutettuja tuloksia, vaikutuksia ja vaikuttavuutta, niin kansallisesta, kansainvälisestä kuin operaatioalueenkin näkökulmasta.** Arvioinnin tulosten voidaan ennakoida kiinnostavan myös kansainvälistä yleisöä, ml. Naton kriisinhallintaoperaatiossa mukana olleita maita, joissa myös tullaan tekemään Afganistan-toimia koskevaa selvitystyötä, EU:n toimiin osallistuneita EU-maita sekä tutkimusyhteisöä.

**Tämän hankkeen tarkoituksena on luoda kokonaiskuva Suomen Afganistaniin kohdistuneiden kokonaisvaltaisten kriisinhallintatoimien vaikuttavuudesta vuosina 2002-2021.** Tarkastelussa voidaan hyödyntää KRIHAVA-hankkeen löydöksiä ja mm. vaikuttavuusarviointimallia huomioiden mahdollisuuksien mukaan myös liittymäpinnat neksuslähestymistapaan. Myös muita aiemmin laadittuja selvityksiä ja vaikuttavuusarviointimalleja

<sup>2</sup> Loppuraportti 7.11.2012: Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi (KRIHAVA-hanke),

<sup>3</sup> Termi ”kokonaisvaltainen” ei tässä yhteydessä linkity kriisinhallintakeskustelussa käytettyyn termiin, vaan toimii itsenäisenä määreenä.

voidaan hyödyntää.<sup>4</sup> Erillisinä tarkastelukulmina voisivat olla Suomen kriisinhallintaosallistumisen vaikutus Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan sekä sisäiseen turvallisuuteen, osallistuminen kansainväliseen vaikuttamiseen ja kriisinhallinnan kehitykseen EU:ssa, Natossa ja eri järjestöissä, Suomen kontribuutiot kentällä ja tulosten kestävyys sekä kriisinhallinnasta saatava hyöty kotimaassa erityisesti valmiuksien ja osaamisen kehittämisen ja viranomaisyhteistyön kannalta.<sup>5</sup> Hankkeessa ei arvioida (yksittäisiä) Suomen toimia rauhanrakentamisessa, humanitaarisessa avussa tai kehitysyhteistyössä. **Tavoitteena on myös saada systemaattista ja kattavaa tietoa siitä, kuinka kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuusarviointia tulisi jatkokehittää, ml. esimerkiksi vaikuttavuusarviointimallien jatkokehittäminen ja toimeenpaneminen.**

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää mm. i) Afganistaniin liittyvien toimien vaikuttavuuden mahdollisissa muissa arvioinneissa sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehityksessä että huomioiden myös ajankohtainen neksus-ajattelu; ii) uusia kriisinhallintaoperaatioita koskevien osallistumispäätösten valmistelussa, tuoden kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean korostama vaikuttavuusarviointi kiinteämmäksi osaksi valmistelua ja seuranta; iii) laajamittaisten kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden kohdemaissa toteutettavan kehitysyhteistyön ja rauhanrakennustyön kokonaisvaltaiseen ohjelmointiin, myös tulosten kestävyuden varmistamiseksi kriisinhallintaoperaatioiden päättyessä, minkä lisäksi; iv) tuloksia voidaan myös käyttää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisessä.

Tietotarpeen laaja-alaisuudesta johtuen edellytetään, että hanke toteutetaan konsortiona, jossa yhdistyvät vaadittavat osaamisalat, ml. kokonaisvaltainen kriisinhallinta, sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta ja arviointiosaaminen sekä perehtyneisyys kohdealueeseen.

Hankkeen lopputuloksena tulee olla systemaattinen kuvaus Suomen Afganistanin kriisinhallintatoimien vaikuttavuudesta. Osa vaikuttavuudesta voi olla jo vaikutusten, vaikuttavuuden ja tulosten osoittamista, osa voi olla suosituksia, mitä vaikuttavuusarviointia Afganistaniin liittyen voisi vielä toteuttaa. Lopputuloksena tulee myös esittää suosituksia, miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia tulee kehittää ja toimeenpanna hankkeen löydösten perusteella.

### Tutkimuskysymykset

- Mikä on ollut Suomen Afganistanin sotilaallisten ja siviilikriisinhallintatoimien vaikuttavuus vuosina 2002-2021 suhteessa Suomen Afganistan-politiikan tavoitteiden edistämiseen ja kansainvälisten operaatioiden tavoitteisiin?

<sup>4</sup> Esimerkki tausta-aineistosta: EUROPEAN COURT OF AUDITORS (ECR, EU POLICE MISSION IN AFGHANISTAN) <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

<sup>5</sup> Ks. KRIHAVA-loppuraportti.

- Miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuusarviointia (ml. arviointimallia) tulisi jatkokehittää ja toimeenpanna, huomioiden mm. osallistumisen valmistelu, tavoitteiden asettaminen, seuranta, arviointi ja raportointi ja näihin liittyvät eri prosessit?
- Tarkentavia kysymyksiä koskien tutkimuskysymystä nro 1:
- Millaisia tuloksia, vaikutuksia ja vaikuttavuutta kriisinhallintatoiminnalla, ml. Suomen osallistuminen, on ollut Afganistanin ja alueellisen vakauden ja turvallisuuden kannalta sekä laajemmin kansainvälisen turvallisuuden ja vakauden kannalta, ml. terrorismin torjunta ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin perustuvan naisista, rauhaa ja turvallisuutta koskevan toimintaohjelman (Women, peace and security agenda) toteuttaminen?
- Kriisinhallinnan neksus-näkökulmat huomioiden, miten kriisinhallintatoiminta, ml. Suomen osallistuminen edisti tai ei edistänyt 1) Afganistanin rauhanprosessin ja kansallisen vuoropuhelun edistymistä ja 2) kehitysyhteistyöhön liittyvien tavoitteiden saavuttamista, ml. naisten asema, hyvä hallinto ja oikeusvaltio?
- Miten Suomen toiminnan tulosten kestävyttä voidaan tarkastella kahden yllä mainitun osalta?
- Millainen on ollut Suomen kriisinhallintaosallistumisen vaikutus ja vaikuttavuus suhteessa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteisiin sekä sisäisen turvallisuuden tavoiteasetantaan?
- Millaisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta kriisinhallintaosallistumisella on ollut Suomen kansainväliseen vaikuttamiseen EU:ssa, Natossa ja muissa järjestöissä sekä kahdenvälisissä suhteissa?
- Kuinka Suomi on voinut Afganistan-osallistumisen kautta osallistua kansainväliseen kriisinhallinnan kehittämiseen?
- Millaisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta Afganistan-osallistumisella on ollut kotimaassa erityisesti valmiuksien ja osaamisen kehittämisen ja viranomaisyhteistyön kannalta?
- Millaisia vaikuttavuuteen tai vaikuttavuusarviointiin liittyviä tekijöitä ei voitu tämän hankkeen puitteissa kattaa koskien Afganistaniin kriisinhallintaa, ja millaiselle jatkotyölle olisi tässä mielessä tarvetta?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hanke kytkeytyy seuraaviin: hallitusohjelman toimeenpanoon; ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon, puolustusselonteon sekä sisäisen turvallisuuden selonteon kirjauksiin; kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean mietintöön, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiaan sekä näiden kahden sisältämien suosituksen toimeenpanoon.

Hankkeen tarkoituksena on tuottaa tietopohjaa ja tukea kriisinhallinnan valmistelua, päätöksentekoa ja viestintää sekä kehittää kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointikykyä.



Osaltaan hanke voi myös lisätä Suomen vaikuttamismahdollisuuksia EU:ssa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti sekä kattavat tiivistelmät englanniksi ja ruotsiksi. Hankkeen aikana tulee tuottaa policy brief -tyyppisiä artikkeleita hankkeen löydöksiin.

### **Viitteet**

UM (2009) [Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia](#). Ulkoasiainministeriön julkaisu 15/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013) [Sotilaallinen kriisinhallinta](#). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2013.

Valtion tarkastusvirasto (2015) [Sotilaallinen kriisinhallinta; Jälkiseurantaraportti \(muistio 23.10.2015 Dnro 040/54/2012\)](#).

[Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen tuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisen lisäämisestä Resolute Support -kriisinhallintaoperaatiossa](#) (VNS 3/2018 vp)

Puolustusministeriö, ulkoasiainministeriö ja sisäasiainministeriö (2012) Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (7.11.2012). Loppuraportti saatavilla puolustusministeriön kirjaamosta.

### 3.2 Suomalaisyriyten kohtaamat kaupanesteet

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 12/2022

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Hankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa suomalaisyritysten kansainvälisesti kohtaamista kaupanesteistä. Kaupanesteisiin luetaan erilaiset viranomaisten toimenpiteet ja määräykset, jotka vaikeuttavat kohtuuttomasti yritysten liiketoimintaa. Näitä esteitä voi olla niin EU:n sisämarkkinoilla kuin kolmansissa maissa. Kaupanesteet ovat monesti hyvin yksityiskohtaisia sekä aika- ja paikkasidonnaisia, eivätkä ne päädy aina automaattisesti viranomaisten tietoon. Ne voivat liittyä esimerkiksi sertifiointiin, tullaukseen, kotimaisuusvaatimukseen, kansallisiin teknisiin vaatimuksiin tai hallinnollisiin menettelyihin. Eri maissa voi myös ilmetä kilpailua vääristäviä valtiontukia, erilaisia kilpailurajoituksia ja teollis- ja tekijänoikeuksien rikkomuksia.

Ulkoministeriö (kolmannet maat) ja työ- ja elinkeinoministeriö (EU:n sisämarkkinat) pyrkivät yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa aktiivisesti ratkomaan suomalaisyritysten kohtaamia kaupanesteitä. Tämä työ vaatii tuekseen ajantasaista taustatietoa suomalaisyritysten tavaroiden ja palveluiden viennissä ja tuonnissa sekä investoinneissa kohtaamista esteistä. Tietoa hyödynnetään myös sisämarkkinalainsäädäntöä uudistettaessa.

Vastaavia selvityksiä on tehty aiemminkin (Ulkoministeriö 2013; 2016). Tieto ei ole kuitenkaan enää ajantasaista. Viime vuosina kansainvälisen talouden toimintakenttä on muuttunut nopeasti, oli kyse sitten koronaviruspandemiasta, protektionismin voimistumisesta, kauppasodista, brexitistä tai teknologisesta kehityksestä. Kaikki edellä mainitut muutostekijät huomioiden viranomaisten tietoa kaupanesteistä tulisi päivittää.

Aiemmat selvitykset tarjoavat hyvän pohjan estetyyppien määrittelyyn.

Yritysten saavuttamisen näkökulmasta parhaat edellytykset selvityksen toteuttamiseen tarjoaa kysely- tai haastattelumenetelmä.

#### Tutkimuskysymykset

- Miten paljon ja millaisia kaupanesteitä suomalaisyritykset kohtaavat EU:n sisämarkkinoilla ja EU:n ulkopuolisilla markkinoilla tavaroiden ja palveluiden viennissä ja tuonnissa ja investoinneissa?
- Miten esteet jakautuvat viennin ja tuonnin osalta?
- Miten esteet jakautuvat maittain ja estetyypeittäin?
- Miten esteet jakautuvat toimialakohtaisesti ja yritystyypeittäin?

## Selvityksen tulee lisäksi huomioida ainakin seuraavat ajankohtaiset erityiskysymykset

- Millaisia kaupanesteitä koronaviruspandemia on aiheuttanut yrityksille ja missä maissa?
- Onko koronaviruspandemia vaikuttanut yritysten arvoketjuihin eli siihen, mistä yritykset hankkivat komponentteja ja raaka-aineita?
- Miten paljon, millaisia ja mille toimialoille kohdistuvia esteitä on sellaisten maiden kanssa käytävässä ulkomaankaupassa, joiden kanssa EU:lla on kauppasopimus?
- Onko suurvaltapolitiikka, esimerkiksi Kiinan ja Yhdysvaltojen suhteet tai pakotteet, aiheuttanut kaupanesteitä suomalaisyrityksille ja jos on, niin millaisia?
- Millaisia kilpailua vääristäviin valtioneuvoston teollis- ja tekijänoikeuksiin sekä tietovirtoihin ja henkilötietojen tietosuojakysymyksiin liittyviä haasteita yrityksillä on ja missä maissa?
- Millaisia kaupanesteisiin liittyviä kokemuksia yrityksillä on Ison-Britannian kanssa brexitin jälkeen?
- Millaiset ovat esteiden taloudelliset vaikutukset yksittäisille yrityksille?
- Millaisia muita vaikutuksia esteillä on yrityksille?

## Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Hallitusohjelman tavoitteena on, että Suomi edistää avointa ja reilua kauppaa. Yhtenä keinona tavoitteen saavuttamiseksi mainitaan se, että kaupanesteitä pyritään purkamaan. Tämä edellyttää kuitenkin tarkkaa tietoa siitä, minkälaisia kaupanesteitä yritykset kohtavat ja missä. Ajantasainen tieto aiheesta auttaa sekä ulkoministeriötä että työ- ja elinkeinoministeriötä yritysten kohtaamien kaupanesteiden ratkaisemisessa. Viime kädessä tämä työ palvelee suomalaisyritysten kansainvälistymistä ja kasvua.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan joko suomen- tai englanninkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti. Mikäli tutkimus toteutetaan englanniksi, loppuraportin tulee sisältää kattava suomenkielinen tiivistelmä. Mahdolliset käännöskulut tulee huomioida hankkeen budjetissa.

## Viitteet

Ulkoministeriö (2013) [Kansainvälistymis- ja kaupanesteselvitys 2013](#). 2.10.2013.

Ulkoministeriö (2016) [Team Finland kansainvälistymis- ja kaupanesteselvitys 2016](#). 8.11.2016.

### 3.3 Monenkeskisen yhteistyön muutokset Suomen näkökulmasta

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 11/2022

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Tutkimushanke tuottaa tietoa Suomen harjoittaman monenkeskisen yhteistyön vahvistamiseksi ja suuntaamiseksi.

Monenkeskisen yhteistyön vahvistaminen on Suomen ulkopolitiikan pitkäaikainen ja keskeinen tavoite. Hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa 2020 todetaan toimivan monenkeskisen yhteistyön olevan kiinteä osa Suomen ja suomalaisten turvallisuutta. Suomen taloudellinen menestys rakentuu monenkeskisen yhteistyön pohjalle. Monenkeskisen yhteistyön avulla voidaan edistää paitsi kansallista etuamme, se on myös keino edistää oikeudenmukaisuutta ja hyvinvointia kaikkialla maailmassa. Monenkeskinen yhteistyö on ainoa tapa löytää ja toimeenpanna tehokkaita ratkaisuja maailmanlaajuisiin haasteisiin. UM on elokuussa 2021 julkaistussa valkoisessa paperissa linjannut toimia monenkeskisen ulkopolitiikan vahvistamiseksi.

Valtioiden rajat ylittävää monenkeskistä yhteistyötä tehdään monilla toiminnan tasoilla ja monenlaisissa kokoonpanoissa. Ulkopolitiikassa monenkeskisyydellä voidaan viitata kaikkien sellaiseen yhteistyöhön, jossa mukana on vähintään kolme eri osapuolta. Lähes kaikki valtiot käsittävä YK-järjestelmä tarjoaa raamit, joiden puitteissa globaalia hallintaa voidaan toteuttaa kattavimmillaan. Viime vuosikymmeninä osallisuutta on pyritty laajentamaan myös kansalaisyhteiskunnan ja yritysmaailman suuntaan – esim. kestävä kehityksen tavoitteissa monitoimijamalli on keskeinen. Monenkeskistä yhteistyötä tehdään paljon myös YK-järjestelmää pienemmissä kokoonpanoissa. Osa tällaisesta yhteistyöstä on virallista, hyvin budjetoitua ja päätöksiltään jäsenistöään sitovaa. Kasvava geopoliittinen vastakkainasettelu, globaali eriarvoisuus, arvoperustojen polarisaatio, disinformaatio sekä globaalihaasteiden kärjistyminen ja pahentuminen (mm. ympäristökysymysten osalta) ovat tehneet tämänkaltaisesta monenkeskisestä yhteistyöstä entistäkin haastavampaa – vaikka samat syyt perustelevat myös sen välttämättömyyttä.

Suuri osa monenkeskisestä yhteistyöstä on epävirallista, ilman budjettia ja sääntökirjaa tahtuvaa. Tavoitteena voi tällöin olla esimerkiksi vuoropuhelu, yhteisen tilannekuvan ja ymmärryksen kasvattaminen tai tiedon tuottaminen. Myös tällaisella ei-sitovia päätöksiä tuottavalla yhteistyöllä voi olla merkittäviä ohjausvaikutuksia. Viime vuosikymmeninä erityisesti G7 ja G20 –ryhmittymät ovat nousseet merkittäviksi epävirallisen yhteistyön ja päätöksenteon foorumeiksi. Niiden puitteissa bkt:n ja/tai väestömäärän mittareilla suurimmat valtiot ovat pyrkineet – ja toisinaan onnistuneetkin – sopimaan globaalisti merkittävistä toimista ja suuntaviivoista erityisesti talouteen ja viime aikoina myös mm. ympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Koronapandemia sekä Afganistanin kriisiytynyt tilanne vuoden 2021 elokuussa toivat G7:n asialistalle myös turvallisuusaiheita.

Englannin kielinen termi "club governance" viittaa yhteistyömuotojen suljettuun jäsenyyteen. Erityisesti G7 on kritisoitu epädemokraattisuudesta: muutama rikas valtio voi tehdä päätöksiä, joiden vaikutus on suurimmillaan maailmanlaajuinen. G20 pitää sisällään joukon merkittäviä nousevia valtiota, kuten Kiinan, Brasilian ja Intian, mutta myös sen ulkopuolelle jää suurin osa maailman maista. Suomi ei ole suoraan kummankaan foorumin jäsen, mutta EU:n kautta se on kuitenkin epäsuorasti mukana G20 ja G7 kokouksissa. Uudet yhteenliittymät saattavat olla ongelmallisia myös, mikäli niiden tarkoituksena on sivuuttaa – ei täydentää – olemassa olevia inklusiivisia yhteistyöjärjestelyjä. Jäsenmäärältään rajattujen epävirallisten yhteistyömuotojen etuja ovat asialistan joustavuus, päätöksenteon nopeus ja tehokkuus. Alueelliset yhteistyöjärjestelyt ovat toisenlainen rajatun jäsenyyden muoto. Monien alueellisten yhteistyöfoorumien (kuten Arktinen neuvosto, HELCOM) peruste lähtee tarpeesta vaikuttaa omaa lähialuettaan koskevaan päätöksentekoon. Viime vuosina on voimakkaasti kasvanut yhden asian ympärille rakentuvien koalitoiden ja vapaaehtoisten sitoumusten yhteistyömuodot. Näitä on syntynyt mm. ympäristösektorilla tilanteissa, joissa halutaan kirittää globaalin tason sitovia tavoitteita ja ratkaisuja. Tämän kaltainen kansainvälisen monenkeskisen yhteistyön sirpaloituminen voi pitää sisällään sekä riskejä että mahdollisuuksia.

Maailmanpoliittisen tilanteen ja suurvaltadynamiikan muutokset ovat vaikuttaneet monenkeskiseen yhteistyöhön. Päätöksenteko YK:ssa ja sen erillisjärjestöissä on vaikeutunut suurvaltakilpailun kiihtyessä ja turvaneuvostoreformin polkiessa paikallaan. Kauppajärjestö WTO:n toimintakyky on heikentynyt ja laajoista sopimuksista neuvottelemisen sen puitteissa vaikeutunut. Sääntöperusteista vapaakauppaa on viime vuosina edistetty lähinnä kahdenvälisin ja useankeskisin sopimuksin.

Kiinan kasvava aktiivisuus YK-järjestelmän sisällä on tapahtunut demokraattisten arvojen sekä länsimaiden vaikutusvallan kustannuksella. Kiina on lisäksi perustanut vanhojen järjestöjen rinnalle uusia, joissa sillä itsellään on johtorooli. Kiinan aktivoitumista seurataan huolestuneena, sillä sen toiminta monenkeskisessä yhteistyössä ei nojaa universaaleihin demokratian, oikeusvaltion tai ihmisoikeuksien periaatteisiin. Samalla kuitenkin tunnustetaan, ettei Kiinaa voi eikä pidä eristää: Kiinan sitoutuminen globaalihaasteiden ratkaisemiseen on välttämätöntä. Myös kehitysmaiden ja kehittyneiden maiden välinen kuilu on kasvanut (esimerkiksi ympäristöasioissa ja suhteessa (ympäristö)toimien rahoitukseen).

Yhdysvaltojen nykyinen hallinto on vakuuttanut sitoutumistaan monenkeskiseen yhteistyöhön, mutta erityisesti tietyissä turvallisuuspolitiikan kysymyksissä se on edennyt yksipuolisesti tai tiukasti rajatun osallistujajoukon yhteistyönä. EU tai sen jäsenvaltiot eivät ole Yhdysvaltojen "minilateraalisissa" aloitteissa automaattisesti edustettuina. EU, joka on globaalisti näkyvä demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiokehityksen puolestapuhuja, ei ollut automaattisesti osapuoli esimerkiksi Yhdysvaltain ajamassa demokratiahuippukousaloitteessa. Osa uusista yhteistyöaloitteista puolestaan heijastelee Yhdysvaltojen ja Kiinan kasvavaa vastakkainasettelua.

Hankkeessa tunnistetaan monenkeskiseen yhteistyöhön vaikuttavia muutostekijöitä sekä analysoidaan monenkeskisen yhteistyön viimeaikaisia ja nousevia kehityskulkuja, ml. sitovan päätöksenteon vaikeutumista, kattavien yhteistyöjärjestelyiden sirpaloitumista sekä Kiinan aktiivisuuden ja vaikutusvallan kasvun vaikutuksia. Hankkeessa tarkastellaan erityisesti epävirallisen ja rajoitetun osallistujakunnan foorumeita ja merkitystä mm. tehokkuuden, arvopohjan, inklusiivisuuden sekä pienten valtioiden – kuten Suomen – vaikutusvallan näkökulmista. Hankkeen tuottama tieto auttaa päätöksentekijöitä tapauskohtaisesti mm. arvioimaan:

- a. vaihtoehtoisten yhteistyömuotojen vahvuuksia ja heikkouksia (esimerkiksi vaikuttavuuden, inklusiivisuuden sekä legitimitetin kriteereillä) sekä niiden suhdetta YK-järjestelmään ja sen periaatteisiin;
- b. (Suomen) tarvetta ja mahdollisuuksia vaikuttaa erilaisiin monenkeskisen yhteistyön prosesseihin sekä sisäpuolelta (jäsenenä tai EU:n kautta) että ulkopuolelta (esim. tarkkailijana tai asiantuntijana).

Tutkimus hyödyntää uusinta tutkimuskirjallisuutta sekä mahdollista hankkeen aikana kerättyä empiiristä aineistoa ja se voi pitää sisällään tapaustutkimuksia.

### Tutkimuskysymykset

- Miten kansainvälinen monenkeskinen yhteistyö on muuttunut viimeiseksi kuluneen vuosikymmenen aikana (toimijat, toimintatavat, teemat)?
- Minkälaiset muutostekijät vaikuttavat muutosten taustalla?
- Miten uudet monenkeskisen yhteistyön muodot ovat muuttaneet monenkeskistä yhteistyötä?
- Minkälaisia vahvuuksia (mahdollisuudet) ja heikkouksia (riskit) erilaisiin – erityisesti uusiin ja kehittyviin – yhteistyömuotoihin, aloitteisiin ja järjestöihin liittyy erityisesti Suomen ja EU:n näkökulmista?
  - Miten suomalaisten päätöksentekijöiden tulisi näitä huomioida arvioidessaan uusien yhteistyöjärjestelyiden merkitystä tai Suomen ja EU:n osallisuutta niiden toimintaan?

### Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Monenkeskinen yhteistyö on muutoksessa; läntinen demokraattisille arvoille perustuva johtajuus on haastettuna; globaalit haasteet ovat kärjistyneet. EU:ssa ja sen jäsenmaissa – myös Suomessa – pohditaan erilaisten yhteistyöjärjestelyiden merkitystä ja mielekkyyttä ja toiminnan suuntaamista. Tietotarve on poikkihallinnollinen, sillä monenkeskiseen yhteistyöhön osallistuminen kattaa koko valtioneuvoston. Tuotettua tietoa voidaan hyödyntää strategisen suunnittelun ja ennakoinnin tausta-aineistona koko valtioneuvostossa.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan joko suomen- tai englanninkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti. Mikäli raportti on suomenkielinen, edellytetään liitteeksi laajaa englanninkielistä tiivistelmää (executive summary); mikäli raportti on englanninkielinen, edellytetään laajaa suomenkielistä tiivistelmää. Hankkeen aikana julkaistavat lyhyet analyysipaperit tai policy brief -artikkelit katsotaan eduksi hakemukselle.

## Viitteet

Ulkoministeriö (2021) [Uuden yhteistyön aika - Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana](#). Ulkoministeriön julkaisuja 2021:8. 20.8.2021.

European Commission and HR/VP (2021) [Joint Communication to the European Parliament and the Council on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism](#). JOIN(2021) 3 final. 17.2.2021.

Valtioneuvosto (2020) [Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. 29.10.2020.

Valtioneuvosto (2021) [Valtioneuvoston puolustusselonteko](#). 2021. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78. 9.9.2021.

## 4.1 Viranomaisten oma-aloitteinen tietojenvaihto

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa mainitaan rikollisuuden, sen uusimisen ja haittojen torjunnan tärkeydestä. Tavoitteena tulee olla muun muassa talous- väkivalta- ja kansainvälisen rikollisuuden ehkäiseminen.

Järjestäytynyt rikollisuus on mitä suuremmissa määrin talous-, väkivalta- ja kansainvälistä rikollisuutta (Europol 2021). Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että viranomaisten välinen tietojenvaihto on vaikeaa<sup>6</sup>. Erityisen ongelmallista on viranomaisten oma-aloitteinen tietojenvaihto, mikä on moniviranomaisyhteistyön este. Taloudellinen hyöty on suurin vaikutin järjestäytyneen rikollisuuden rikoksiin ja rikoshyödyn menettämisseuraamus taas tehokain tapa estää uusia rikoksia.

Rikoshyödyn konfiskoinnissa, rahanpesun torjunnassa ja rikosten ennalta estämisessä tietoa varallisuudesta ja rikosten mahdollisesta valmistelusta tulisi voida siirtää oma-aloitteisesti erityisesti poliisin ja muiden PTR-viranomaisten eli Tullin ja Rajavartiolaitoksen sekä Rikosseuraamuslaitoksen, ulosottolaitoksen ja veroviranomaisten kesken. Toinen hallinnollisen torjunnan tiedonvaihdon ongelma on tiedon oma-aloitteinen vaihtaminen valtiollisten ja kunnallisten virkamiesten kesken<sup>7</sup>

Tiedon (henkilötiedon, salatun) hyödyntämisen ongelma ei niinkään ole tietojen luovutuksessa (prosessit, tekniikka), vaan juridiikassa ja sen osaamisessa<sup>8</sup>. Tieto on päätöksenperuste, tietojohdoisen toiminnan edellytys, joten tiedonvaihdon estyminen vaikeuttaa tiedon hyödyntämistä ja viranomaisten päivittäistoimintaa. Tietojenvaihdon tulisi perustua nimenomaiseen erityislainsäädännön oikeutukseen, eikä rikosoikeudelliseen poikkeusmenettelyyn. Lainsäätäjän ja -soveltavan tulisi arvioida samankaltaisesti yhtäältä rikostorjunnan ja toisaalta salassa pitämisen intressien välistä suhdetta toisiinsa. Tämän toteuttaminen edellyttää perusoikeuspunninnan lisäksi myös hallinnollisen rikostorjunnan ja viranomaisten tehtävänkuvien tarkkaa määrittelyä lainsäädännössä.

<sup>6</sup> EU-ISF rahoituksella (2017-2019) tehdyn Hallinnollisen torjunnan pilotin sekä hallinnollisen torjunnan mahdollisuuksien ja rajojen selvityksessä (Turun yliopisto 2019) tuli selväksi, että viranomaisten välinen tietojenvaihto on Suomessa vaikeaa.

<sup>7</sup> vrt. esim. EOAn ratkaisu KRP-Helsingin kaupunki(EOAL/4963/2017)

<sup>8</sup> Helsingin hovioikeus on ratkaisussaan (HelHO:2021:4) katsonut Poliisin oma-aloitteisen tietojenluovutuksen ulosottolaitokselle 'laittomaksi' vaikka sellainen on todettu mahdolliseksi poliisilain 7 luvun 2 § 1 momentin hallituksen esityksen perusteluissa. Keväällä 2021 voimaan tullut lakimuutos henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa on edistykseellinen viranomaisten oma-aloitteisessa tietojenvaihdossa. Lain soveltamisesta on lupaavia kokemuksia niin tietojen luovuttamisen kuin viranomaisyhteistyön tiivistymisen osalta (Finlex 292/2021).



Huolimatta ohjeesta terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon SOTE-toimijoiden ja muiden viranomaisten välillä on usein epäselvää, millä perusteella asiakkaiden ja potilaiden arkaluontoisia henkilötietoja on luvallista käsitellä ja jakaa<sup>9</sup>. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon haasteita ja mahdollisia lainsäädäntömuutoksia on tarpeen selvittää sekä laatia ratkaisuja käytännön moniviranomaisyhteistyön tilanteisiin.

Tarkempia säädöksiä ja/tai ohjeita tiedonvaihdon haasteisiin kaivataan esimerkiksi riskinarviointitilanteissa mm. monialaisessa väkivallan riskinarvioinnissa (MARAK) ja Barnahustyössä (LASTA-seula) sekä muissa systemaattista riskinarviointia edellyttävissä tilanteissa, kuten vaativissa erotilanteissa, lastensuojeluun liittyvissä tilanteissa, kotihälytyksiin liittyvissä jälkianalysoinneissa, poliisin uhka-arvioissa ja valvotuissa tapaamisissa osana soteammattilaisten ja poliisin työskentelyä huomioiden lapsen ja vanhemman turvallisuus.

Perheen sisäisen väkivallan tutkinnassa on tärkeää saada lapsi haastateltua siten, ettei tekijä pysty vaikuttamaan lapsen kertomukseen. LASTA-seulassa eri sektoreiden viranomaiset käsittelevät ennakolta poliisille tai lastensuojeluun tulleita ilmoituksia, ja tavoitteena on sekä tutkinta- että hoitoprosessin käynnistäminen niin, että lapsi saadaan tuen piiriin mahdollisimman pian.

Tiedonvaihtoon liittyviä pulmia on pyritty selventämään<sup>10</sup>, mutta ohjeistuksesta huolimatta tiedonvaihdon ongelmia on. Lastensuojelulla on laaja tiedonsaantioikeus, mutta kaikilla tietoja tarvitsevilla viranomaisilla ei ole yhtä laajoja oikeuksia. Tiedonvaihtohaasteita voi esiintyä myös muissa moniammatillisissa selvittelytilanteissa mm. epäiltäessä väkivaltaista radikalisoitumista tai ihmiskauppaa.

Tutkimuksella selvitetään koko esitutkinta- ja oikeus- sekä muiden viranomaisten oikeutta/velvollisuutta tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon haasteita ja mahdollisia lainsäädäntömuutoksia on tarpeen selvittää sekä laatia ratkaisuja käytännön moniviranomaisyhteistyön tilanteisiin. Tarkempia säädöksiä ja/tai ohjeita tiedonvaihdon haasteisiin kaivataan, sekä tietoa siitä kuinka Suomea lainsäädännöllisesti lähellä olevissa maissa asiat on ratkaistu.

Hanke palvelee siis laajaa viranomaisten joukkoa ja edistää niiden lakisääteisten, rikostorjuntaan liittyvien tehtävien suorittamista. Tutkimusaineistoista keskeisintä on viranomaisten tietojenluovuttamista säätelevä lainsäädäntö ja asetukset, sekä niiden valmistelu- ja lausuntoaineistot kuin myös tietojenluovuttamista koskevat viranomaisten omat määräykset ja ohjeet.

<sup>9</sup> <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202002034389>

<sup>10</sup> Luo luottamusta ja puutu väkivaltaan” – verkkokoulutuksella ja oppaalla/Luo luottamusta suojele lasta: Opas yhteistyöstä lapsia ja perheitä työssään kohtaaville”

## Tutkimuskysymykset

- Ovatko salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen luovuttamisen reunaehdot (erityislainsäädäntö, julkisuuslaki, tietosuojalainsäädäntö) ja perusteet tietojen luovuttamiseen seuranneet rikollisuuden kehitystä?
- Millaisia ongelmia tiedonvaihdossa on käytännössä havaittu?
- Vastaako voimassa oleva käyttötarkoitussidonnaisuuden määrittely käytännön tarpeita?
- Miten lainsäädäntöä on mahdollista kehittää tiedonvaihdon tehostamiseksi?
- Miten Suomea lainsäädännöllisesti lähellä olevissa maissa asiat on ratkaistu?
- Millaisia suosituksia voidaan esittää moniviranomaistyön tietojenvaihdon kehittämiseksi?

## Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on mainittu rikollisuuden, sen uusimisen ja haittojen torjunnan tärkeys. Kirjauksen mukaan torjunnan tavoitteena tulee olla muun muassa talous-, väkivalta- ja kansainvälisen rikollisuuden ehkäiseminen.

Marinin hallitusohjelma korostaa moniammatillisuutta, viranomaiskäytäntöjä uhrien auttamiseksi ja ennalta ehkäisyä, henkilökohtaista koskemattomuutta, henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten sekä lähisuhdeväkivallan vähentämistä.

Käytännön kokemukset viranomaisyhteistyöstä sekä ylimpien lainvalvontaviranomaisten tulkinnat tietojen käyttöoikeudesta ja luovuttamisesta eivät tue edellä kuvattuja hallitusohjelman tavoitteita.

Tutkimushanke kytkee hallitusohjelman tavoitteet viranomaisten parantuneeksi toiminnaksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan kehittämisessä sekä rikoshyödyn konfiskoimisessa. Tietotarpeen tärkeyden havainnollisti EU:n kansallisella ISF- rahoituksella vuosina 2017–2019 toteutetun järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan pilottikokeilu, jonka yksi kantavista johtopäätöksistä oli, että mm. rikoshyödyn konfiskaation tehostaminen vaatisi poliisin, ulosoton ja verottajan tiivistä ja oma-aloitteista tietojenvaihtoa.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

## Viitteet

Eduskunnan oikeusasiamies (2017) [Keskusrikospoliisille moitteet lausunnosta](#), EOAK/4963/2017

Europol (2021) [Europol European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment \(SOCTA\) 2021.A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime](#)

Finlex (2021) [Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta 292/2021.](#)

Helsingin hovioikeus (2021) [Viranomaisen toimivalta ratkaisu HelHO:2021:4.](#)

Hyttinen, T & Lähteenmäki, L & Maliki, H & Vanto, H & Vatjus-Anttila, J & Tapani, J (2019) [Hallinnollinen rikosten torjunta – mahdollisuudet ja rajat](#) Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2019. Kansanen, Leena (2017) [Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytyksistä viranomaisyhteistyössä – sosiaalihuolto, terveydenhuolto ja poliisi](#). AMK-opinnäytetyö, Laurea-ammattikorkeakoulu.

Katila, Jarmo (2019) ["Eikö teillä ollut tätä tietoa?": salassa pidettävän tiedon vaihtaminen viranomaisyhteistyössä](#). AMK-opinnäytetyö, Poliisiammattikorkeakoulu.

Mäenpää, Olli. 2020. Salassa pidettävän tiedon antaminen toiselle viranomaiselle. Teoksessa Julkisuusperiaate, 4., uudistettu painos. Alma Talent: 248–70.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) [Ohje terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon](#).

## 4.2 Naisiin kohdistuva digitaalinen väkivalta

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

**Aikajänne:** 4/2022 – 6/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa merkittävä ongelma. Ihmisten välisen vuorovaikutuksen siirryttyä yhä enemmän verkkoon ja teknologian kehittyessä jatkuvasti ovat mahdollisuudet ja välineet myös verkossa tapahtuvaan häirintään ja väkivaltaan lisääntyneet. Teknologia tarjoaa uudenlaisia mahdollisuuksia sekä liikkumisen ja tekemisten seurantaan että toisen ihmisen satuttamiseen ja nöyryyttämiseen. Digitaalinen väkivalta voidaan määritellä monin tavoin, mutta se voi tarkoittaa esimerkiksi väkivaltaa, vainoa ja seksuaalista häirintää, jossa hyödynnetään digitaalista teknologiaa, kuten älypuhelimia, tietokoneita, sosiaalista mediaa, paikannuslaitteita ja niin edelleen. Digitaalinen väkivalta ja häirintä voi ilmetä esimerkiksi verkossa tapahtuvana nimittelynä, nolaamisena, vainoamisena ja seksuaalisena häirintänä. Digitaalista väkivaltaa on myös kumppanin tai entisen kumppanin vuorovaikutuksen kontrollointi, kuten velvollisuus olla tavoitettavissa, vakoilu ja paikantaminen sekä jatkuvilla puheluilla tai viesteillä häiritseminen.

Digitaalisen väkivallan ja häirinnän yleisyydestä on tehty kyselytutkimuksia mm. Yhdysvalloissa (Pew Research Center 2017) ja Australiassa (Powell & Henry 2016). Näiden tutkimusten mukaan digitaalinen väkivalta on melko yleistä. Euroopan unionin perusoikeusviraston vuonna 2014 julkaiseman tutkimuksen (European Union Agency for Fundamental Rights 2014) mukaan 11 prosenttia tutkimukseen vastanneista EU-maissa asuvista naisista oli kokenut seksuaalista häirintää verkossa 15 vuotta täytettyään ja 5 prosenttia viimeisten 12 kuukauden aikana. Verkossa koetun seksuaalisen häirinnän kokemukset olivat sitä yleisempiä mitä nuoremmista naisista oli kyse.

Suomessa asiaa on selvitetty Tilastokeskuksen tekemässä Väestön tieto- ja viestintäteknikan käyttö -tutkimuksessa vuonna 2019 (Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto- ja viestintäteknikan käyttö 2019). Sen mukaan seitsemän prosenttia naisista ja viisi prosenttia miehistä on joutunut joskus internetissä häirinnän kohteeksi. Epäasiallisen lähestymisen kohteeksi internetissä ilmoitti joskus joutuneensa 14 prosenttia naisista ja kuusi prosenttia miehistä. Sekä häirinnän että epäasiallisen lähestymisen kohteeksi joutuminen oli huomattavasti yleisempää 16–34-vuotiailla kuin tätä vanhemmilla.

Tietoa siitä, kuinka paljon digitaalisesta väkivallasta Suomessa tehdään rikosilmoituksia, ei ole. Poliisin tietoon tulleesta rikollisuudesta on vaikea pelkkien rikosnimikkeiden perusteella arvioida, kuinka paljon digitaalista väkivaltaa ilmoitetaan poliisille. Tapausten etenemisestä rikosprosessissa tai annetuista tuomioista ei myöskään ole tietoa.

Hankkeessa selvitetään, kuinka paljon ja minkälaisia rikosilmoituksia poliisille tehdään esimerkiksi väkivallasta, häirinnästä ja vainosta, joka on tapahtunut digitaalisten viestintävälineiden välityksellä tai niitä hyödyntäen. Tarkoituksena on selvittää, mitä eri rikosnimikkeitä

poliisissa on käytetty digitaalisesta väkivallasta tehtyjen ilmoitusten rikosilmoitusjärjestelmään kirjaamisen, tutkinta-asioiden keskeyttämisen, päättämisen, mahdollisen esitutinnan rajoittamismenettelyn sekä syyteharkintaan toimittamisen yhteydessä. Tavoitteena on myös selvittää miten ja millä eri perusteilla poliisi keskeyttää tai päättää digitaaliseen väkivallasta sille tehtyjä ilmoituksia sekä missä määrin poliisille ilmoitetut asiat etenevät syyteharkintaan. Syyttäjän osalta tarkastellaan esitutinnan rajoittamispäätösten ohella mahdollisia syyttämättäjättämispäätöksiä ja niiden syitä. Mahdollisesti selvitetään myös, miten tapaukset etenevät tuomioistuimeen ja minkälaisia tuomioita niissä on annettu. Selvityksen aikajänne voi olla esimerkiksi viimeisimmät kaksi vuotta, riippuen rikosilmoitusten määrästä. Selvityksessä tulee huomioida uhrin sukupuoli siten, että tarkastelu keskittyy naisiin kohdistuviin rikoksiin.

Edellä mainittujen tietojen lisäksi hankkeessa selvitetään haastatteluin, miten viranomaiset tunnistavat digitaalista väkivaltaa sekä syitä sille, miksi tapaukset eivät välttämättä etene rikosprosessissa. Haastattelujen avulla voidaan selvittää myös sitä, miten digitaalisessa ympäristössä tapahtuvan väkivallan ja häirinnän tutkiminen ja syyttäminen mahdollisesti eroaa ns. perinteisten, reaaliaimassa tapahtuvien rikosten tutkinnasta ja syyttämisestä. Poliisien ja syyttäjien lisäksi hankkeessa voidaan haastatella digitaalisen väkivallan uhreille tukipalveluja tarjoavien tahojen edustajia.

### Tutkimuskysymykset

- Kuinka paljon rikosilmoituksia poliisille tehdään esimerkiksi väkivallasta, häirinnästä ja vainosta, joka on tapahtunut digitaalisten viestintävälineiden välityksellä tai niitä hyödyntäen?
  - Mikä on ilmoitusten lukumäärä esimerkiksi viimeisen vuoden tai viimeisten kahden vuoden ajalta?
  - Analysoi ilmoitusten sisältöä: minkälaisia tapaukset ja teot ovat?
- Mitä rikosilmoituksille tapahtuu poliisin prosesseissa?
  - Miten ja millä eri perusteilla poliisi keskeyttää, päättää tai esittää syyttäjälle rajoitettavaksi digitaalisesta väkivallasta tehtyjä (rikos)ilmoituksia?
  - Kuinka suuri osa ilmoitetuista asioista etenee syyteharkintaan?
  - Minkälaisia keskeytetyt ja syyteharkintaan edenneet tapaukset ovat?
- Mitä syyteharkintaan edenneille tapauksille tapahtuu?
  - Millä perusteilla syyttäjä tekee syyttämättäjättämispäätöksiä tai tekee esitutinnan rajoittamispäätöksen poliisin esityksestä?
  - Minkälaiset tapaukset etenevät tuomioistuimeen?

- Miten paljon ja minkälaisia tuomioita digitaalisesta naisiin kohdistuvasta väkivallasta on annettu viime vuosina? Onko tuomioissa havaittu erityisiä rangaistuksen mittaamiseen vaikuttavia seikkoja?
- Miten poliisit ja syyttäjät kuvaavat haastatteluissa digitaaliseen väkivaltaan liittyvien tapausten käsittelyä omassa työssään? Mitä mahdollisia ongelmia tai haasteita kyseisten rikosten tutkimiseen ja syyttämiseen liittyy?
  - Mitä syitä poliisit ja syyttäjät näkevät esteenä tiiviimmälle esitutkintayhteistyölle ao. juttujen osalta jo tutkinnan aikana?
- Miltä digitaaliseen väkivaltaan liittyvien rikosten prosessit näyttävät uhreille tukea tarjoavien tahojen edustajien näkökulmasta? Mitä mahdollisia ongelmia prosesseihin liittyy?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman laatimisesta. Torjuntaohjelma julkaistiin lokakuussa 2020. Digitaalista väkivaltaa koskeva selvityshanke sisältyy yhtenä toimenpiteenä naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmaan, joten hankkeella on suora kytkös hallitusohjelman toteuttamiseen.

Hankkeen kautta saadaan tietoa siitä, minkälaisesta ilmiöstä naisiin kohdistuvassa digitaalisessa väkivallassa on kyse. Lisäksi saadaan tietoa siitä, kuinka paljon digitaaliseen väkivaltaan liittyen tehdään ilmoituksia poliisille, ja miten tapaukset etenevät rikosprosessissa. Hankkeen kautta voidaan nostaa esiin mahdollisia rikosprosessiin liittyviä ongelmia ja osaamisen puutteita viranomaisten toiminnassa. Tietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi viranomaisten koulutuksen suunnittelussa.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

### **Viitteet**

European Union Agency for Fundamental Rights (2014) [Violence against women: an EU-wide survey. Main results.](#)

Pew Research Center (2017) [Online Harassment 2017.](#)

Powell, A. & Henry, N. (2016) [Technology-Facilitated Sexual Violence Victimization: Results From an Online Survey of Australian Adults.](#) Journal of Interpersonal Violence 1–29.

Suomen virallinen tilasto (SVT) (2019) [Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö.](#)

### 4.3 Monimuotoisten perheiden kohtaamat lainsäädännölliset haasteet ja niiden ratkaisumallit

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Perhelainsäädännön peruslähtökohtana on ollut perhe, johon kuuluvat eri sukupuolta olevat vanhemmat ja heidän yhteiset biologiset lapsensa. Isyyslain kokonaisuudistuksessa vuonna 2015 lainsäädäntöä uudistettaessa otettiin erityisesti huomioon lisääntynyt avoliit-tojen lukumäärä ja avoliiton aikana syntyneiden lasten asema. Äitiyttä koskevalla lainsäädännöllä naisparit asetettiin yhdenvertaiseen asemaan mies-naisparien kanssa. Myös muuta perheitä koskevaa lainsäädäntöä on jatkuvasti uudistettu ottamaan paremmin huomioon erilaiset perhemallit ja sukupuolten moninaisuus.

Yhteiskunnassa ja perheissä tapahtuva muutos etenee kuitenkin lainsäädäntöä nopeammin. Yksinhuoltaja-, ero- ja uusperheet eivät ole enää pitkään aikaan olleet poikkeuksellisia. Ensimmäinen tai uusi kumppani voi olla samaa sukupuolta taikka ei koe sukupuoltaan merkityksellisenä tai biologista sukupuoltaan vastaavaksi. Toive vanhemmaksi tulemisesta tai sellaisena säilymisestä saattaa tästä huolimatta olla vahva.

Perheitä koskevassa lainsäädännössä on pyritty enenevässä määrin ottamaan joustavasti huomioon erilaiset perhemallit. Perheoikeudellisessa lainsäädännössä on jo 1970-luvulta lähtien ollut tavoitteena se, että lasten oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti eri perhemuodoissa. Näin ollen lapselle tulee olla mahdollista vahvistaa kaksi oikeudellista vanhempaa perhetaustastaan riippumatta ja hänellä tulee olla mahdollisuus tavata molempia vanhempiaan ja olla heidän hoidettavanaan. Lainsäädäntömekanismien ja yhteiskunnallisten rakenteiden jäykkyydestä, valmisteluun käytettävissä olevista resursseista ja kulloinkin vallitsevasta poliittisesta ilmapiiristä kuitenkin johtuu, että lainsäädännöllä pystytään reagoimaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin varsin hitaasti.

Selvityksen tavoitteena on kartoittaa erilaisten normatiivisesta perhemallista poikkeavien perheiden (esim. eroperheet, yksinhuoltajaperheet, uusperheet, sateenkaariperheet ja apilaperheet) kohtaamia lainsäädännöllisiä haasteita ja etsiä vaihtoehtoja niiden ratkaisemiseksi.

#### Monimuotoisten perheiden kohtaamat haasteet

Hyvistä pyrkimyksistä huolimatta on tiedossa, että joissain perhemuodoissa lainsäädännöstä johtuvia haasteita kohdataan enemmän kuin toisissa. Esimerkiksi eroperheissä ja uusperheissä on osoittautunut haasteeksi se, että vuorottain kummankin vanhempansa luona asuvan lapsen virallinen kotipaikka voi olla vain yhden vanhemman luona. Yhteiskunnalliset rakenteet, tietojärjestelmät ja taloudelliset voimavarat eivät ole tähän mennessä mahdollistaneet sitä, että lapselle voitaisiin taata samanlainen tukijärjestelmä (esim.

terveydenhuolto tai koulukuljetus) kummankin vanhempansa asuinpaikassa (Miettinen et al. 2020).

Toisena ilmeisenä esimerkkinä ovat perheet, joissa yksi vanhemmista on korjannut tai on korjaamassa sukupuoltaan toiseksi. Hänen vanhemmuutensa määräytyy tai on jo määrätynyt sen mukaan, miten isyydelle tai äitiydelle lainsäädännössä asetettu määritelmä on täyttynyt lapsen syntyessä, eikä vanhemmuutta koskevaa nimikettä ole tällä hetkellä mahdollista muuttaa jälkikäteen.

Kolmantena esimerkkinä ovat miesparit ja itsenäiset miehet, joilla ei ole käytännössä mahdollista lisääntyä ilman ulkopuolisen naisen apua. Vaikka tämä haaste on lähtökohtaisesti luonteeltaan biologinen, lainsäädännöllisen haasteen muodostaa se, että sijaissynnytykset ovat Suomessa tällä hetkellä kiellettyjä.

Neljäntenä esimerkkinä ovat niin sanotut apilaperheet, joissa nais- ja miesparit ovat perustaneet perheen ristikkäin siten, että lapsen biologiset vanhemmat eivät ole parisuhteessa keskenään ja lapsella on tosiasiasa neljä sosiaalista vanhempaa. Koska lainsäädäntö ei mahdollista useamman kuin kahden oikeudellisen vanhemman vahvistamista, sosiaalisten vanhempien asema muodostuu eriarvoiseksi sen mukaan, perustuuko vanhemmuus biologiseen tai geneettiseen vanhemmuuteen taikka onko lapsi saatu aikaan hedelmöityshoitojen avulla, jolloin suostumus hedelmöityshoitoon perustaa oikeudellisen vanhemmuuden.

Edellä kuvattujen, jo tiedossa olevien haasteiden lisäksi on mahdollista, että on myös muita perhemuotoja, jotka tulisi ottaa paremmin huomioon lainsäädäntöä valmisteltaessa. Selvityksessä tulisi keskittyä yhtäältä syventämään tietoa edellä kuvatuista haasteista, mutta myös kartoittaa mahdollisia sellaisia uusia lainsäädännön tuottamia haasteita, joita monimuotoisiin perhemuotoihin sisältyy. Tutkimuksen kohteena olevia väestöryhmiä tulisi osallistaa haasteiden ja ratkaisumallien kartoittamisessa.

Toimintamallit haasteiden ratkaisemiseksi

Selvityksen toisena keskeisenä tavoitteena on etsiä toimintamalleja, joilla edellä kuvailtuja haasteita voidaan ratkaista. Keskeisinä tietolähteinä ovat tällöin jo hahmoteltujen kotimaisien ratkaisuesitysten arviointi ja kansainvälinen vertailu.

Edellä kuvattuja haasteita on jo osittain otettu huomioon pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa, johon on kirjattu tavoitteina muun muassa kahden tasavertaisen osoitteen mahdollistaminen, äitiys- ja isyyslain yhdistäminen vanhemmuuslaiksi, uuden lain säätäminen itsemääräämisoikeutta kunnioittavan sukupuolen vahvistamisesta (translaki) ja ei-kaukallisen sijaissynnytyksen sallimista koskevan selvityksen tekeminen.

Näistä kahden tasavertaisen osoitteen mahdollistamista tukevaa taustatyötä on jo tehty vuonna 2020 valmistuneessa, vuorovanhemmuutta tutkineessa tutkimushankkeessa (Miettinen et al. 2020). Tässä selvityksessä ei ole tarkoituksenmukaista toistaa tuossa hankkeessa saavutettuja tutkimustuloksia, vaan rakentaa tarpeellisin osin tuon tietopohjan päälle. STM on 14.4.2021 asettanut lisäksi työryhmän laatimaan lasten vuoroasumista tu-



kevaa toimintasuunnitelmaa. Työryhmän toimikausi päättyy 31.10.2021. Vanhemmuuslakia koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnan käsiteltäväksi syyskuussa 2021 ([Linkki hankeikkunaan](#)). Translain valmistelemiseksi on tällä hallituskaudella tehty eri sääntelyvaihtoehtoja punnitseva työryhmäraportti ([Linkki asiakirjaan](#)). STM on lisäksi asettanut lainsäädäntömuutoksia valmistelevalle työryhmälle 27.5.2021, jonka toimikausi päättyy 31.1.2022. ([Linkki hankeikkunaan](#)). Työryhmän yhtenä tehtävänä on tehdä myös ehdotus sääntelyksi oikeudellisen sukupuolensa vahvistaneen henkilön vanhemmuudesta ja sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Ei-kaupallisen sijaissyntytyksen sallimista koskevan selvityksen on määrä valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä ([Linkki hankeikkunaan](#)).

Tällä hetkellä kaikissa valtioneuvostossa valmisteilla olevissa perheoikeudellisissa hankkeissa pyritään kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että vanhempien sukupuolta koskevat viittaukset poistetaan tai minimoidaan, ellei niille ole erityistä tarvetta.

Kaikkia sukupuoleen liittyviä viittauksia ei ole kuitenkaan nähty mahdolliseksi poistaa. Esimerkiksi tulevaan vanhemmuuslakiin sisältyvien isyyden ja äitiyden määritelmien keskeinen sisältö koostuu lisääntymismekanismien kuvauksista, jolla on olennainen liittyminen ihmisen biologiseen sukupuoleen. Myöskään vanhemmuuteen liittyviä nimikkeitä (isyys, äitiys) ei ole katsottu mahdolliseksi muuttaa sukupuolineutraaliin muotoon vanhemmuuslakia valmisteltaessa. Kysymys on paitsi arvovalinnasta, myös siitä, että perhelainsäädännössä käytetyt määritelmät ja niiden väliset riippuvuudet ovat monitahoinen kokonaisuus. Keskeiseen lasten ja vanhempien oikeuksia perustavaan lainsäädäntöön, kuten isyyttä tai äitiyttä koskeviin määritelmiin, tehtävät muutokset ja niiden vaikutukset tulee arvioida huolellisesti.

Erityisesti apilaperheiden kokeman lainsäädännöllisen haasteen ratkaisu useamman oikeudellisen vanhemman vahvistamisen keinoin edellyttäisi lisäksi poikkeamista siitä hyvin perustavanlaatuisesta lähtökohdasta, että lapsella voi olla vain kaksi oikeudellista vanhempaa. Useamman kuin kahden oikeudellisen vanhemman vahvistaminen ei käytettävissä olevien tietojen mukaan ole mahdollista missään Euroopan valtiossa, ja tällä hetkellä se on mahdollista vain eräissä Yhdysvaltojen ja Kanadan osavaltioissa. Alankomaat harkitsi perhelainsäädäntönsä uudistamisen yhteydessä tätä ratkaisumallia, mutta Alankomaiden oikeus- ja turvallisuusministeriöstä huhtikuussa 2020 saadun tiedon mukaan ehdotuksesta luovuttiin siitä koituvien taloudellisten vaikutusten vuoksi ja siksi, että useamman kuin kahden oikeudellisen vanhemman vahvistaminen saattaisi lisätä perheenjäsenten välisiä riitoja.

Esimerkiksi lapsen huoltoa tai elatusta koskevassa lainsäädännössä lainsäädännön sukupuolineutraalisuus on jo saavutettu. Tällä oikeusalueella vanhemmuuteen johtaneella lisääntymismekanismilla tai vanhemmuuteen liittyvällä nimikkeellä ei ole oikeudellista tai arvopohjaista merkitystä. Perhe-etuksia koskevassa lainsäädännössä tilanne on suurelta osin samankaltainen. Myös sellaisessa lainsäädännössä, jossa etuus liittyy tiettyyn lisääntymismekanismiin, kuten raskausajalta maksettavat etuudet, sääntelyn intressi on taloudellisen etuuden kriteerien määrittelyssä eikä siinä, millä nimikkeellä etuutta kutsutaan tai onko etuuden saaja oikeudelliseltaan sukupuoleltaan mies vai nainen.

## Tutkimuskysymykset

- Millaisia lainsäädännöllisiä tai lainsäädännön toimeenpanoon liittyviä haasteita normatiivisesta perhemallista poikkeavat perheet kokevat Suomessa?
- Kuinka yleinen kukin todettu haaste on väestötasolla ja miten haasteen merkittävyyttä tulisi arvioida?
- Miten edellä kuvatut haasteet tulisi ratkaista? Onko niihin olemassa vaihtoehtoisia ratkaisumalleja?
- Pystytäänkö jo valmisteilla olevilla kotimaisilla ratkaisuille vastaamaan edellä kuvattuihin haasteisiin?
- Miten kuvattuja haasteita on ratkaistu ulkomailla?
- Onko valittujen vertailumaiden yhteiskunnallinen ja oikeudellinen rakenne riittävän samankaltainen kuin Suomessa, jotta kyseinen kansainvälinen malli olisi sovellettavissa myös Suomessa?
- Miten tulisi arvioida useamman kuin kahden oikeudellisen vanhemman mallin soveltuvuutta Suomessa?

## Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyy kirjauksia, joilla pyritään parantamaan monimuotoisten perheiden asemaa lainsäädännön keinoin. Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteina muun muassa kahden tasavertaisen osoitteen mahdollistaminen, äitiys- ja isyyslain yhdistäminen vanhemmuuslaiksi, uuden lain säätäminen itsemääräämisoikeutta kunnioittavan sukupuolen vahvistamisesta ja ei-kaupallisen sijaissyntytyksen sallimista koskevan selvityksen tekeminen.

Vanhemmuuslain valmistelun yhteydessä on noussut keskustelu siitä, että valmisteilla olevat uudistukset eivät ratkaise riittävällä tavalla normatiivisesta perhemallista poikkeavien perheiden kohtaamia lainsäädäntöön liittyviä haasteita. Erityisesti on tuotu esiin sateenkaariperheiden toive siitä, että lapselle voitaisiin vahvistaa useampia kuin kaksi oikeudellista vanhempaa silloin, kun nais- ja miesparit ovat perustaneet perheen ristikkäin siten, että lapsen biologiset vanhemmat eivät ole parisuhteessa keskenään ja lapsella on tosiasias-  
assa neljä sosiaalista vanhempaa. Sanottu lainsäädäntömuutos on kuitenkin todettu liian laajakantoiseksi selvitettäväksi ja toteutettavaksi lähtökohdiltaan teknisen, lähinnä äitiys- ja isyyslait yhdistävän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

Edellä mainitun keskustelun vuoksi valtioneuvoston poliittiset edustajat tekivät aloitteen tutkimushankkeen perustamisesta, jossa selvitettäisiin laajemmin erilaisten perhemuotojen kohtaamia lainsäädännöllisiä haasteita ja toimintamalleja, joilla näitä haasteita on kansainvälisellä tasolla pyritty ratkaisemaan. Samalla voitaisiin arvioida tutkimuksen keinoin jo val-

misteilla olevien lainsäädäntöuudistusten riittävyttä. Selvitystä tullaan käyttämään päätöksenteon pohjana erilaisissa, erityisesti oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvissa perhe- ja henkilöoikeudellisissa lainsäädäntöhankkeissa.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

## Viitteet

Faurie, M., & Kalliomaa-Puha, L. (2010) [Jääkaappi, osoite vai sukuside – perhe sosiaalilainsäädännössä](#). Lakimies, nro 7–8: 1266–1292.

Government Committee on the Reassessment of Parenthood, the Hague, Netherlands (2016). [Child and Parents in the 21st Century](#).

Miettinen, T. (2010) [Perhekäsitys ja perhevapaat](#). Lakimies, nro 7–8: 1293–1309.

Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kalliomaa-Puha, L., Sihvonen, E., Heinonen, H-M. & Kivistö, N (2020). [Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva: Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51:2020. (Miettinen et al. 2020).

Moring, A. (2020). Sateenkaarevat perhe- ja läheissuhteet lainsäädännössä. Teoksessa Lahti A., Aarnio, K., Moring, A. & Kerppola, J.: Perhe- ja läheissuhteet sateenkaaren alla. Gaudeamus Oy.

Nieminen, L. (2013). [2000-luvun moninaistuva perhe](#). Teoksessa Nieminen, L. Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Alma Talent.

Quinn, C. M. (2018). [Mom, Mommy & Daddy and Daddy, Dad & Mommy: Assisted Reproductive Technologies & the Evolving Legal Recognition of Tri-Parenting](#). Journal of the American Academy of Matrimonial Lawyers 31: 175–207.

Translainsäädännön uudistamisen valmistelutyöryhmä (2020). [Vaihtoehtoiset sääntelymallit sukupuolivähemmistöjen oikeudellisen aseman järjestämiseksi](#). Sosiaali- ja terveysministeriö.

#### 4.4. Sosiaalisen median hyödyntäminen suuronnettomuuksien ja valtakunnallisen johtamisen tukena

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

**Aikajänne:** 8/2022 – 8/2023

##### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Perinteinen viestintämaisema on mullistunut viime vuosien aikana sosiaalisen median myötä. Siinä missä maailman väestöstä jo lähes puolet käyttää sosiaalista mediaa, on sosiaalisen median käyttöaste Suomessa jo 69 % (Tilastokeskus 2020). Muutos ei kosketa ainoastaan tavallisten ihmisten välistä kommunikaatiota, vaan ulottuu myös viranomaisiin ja organisaatioihin.

Sosiaalisella medialla on monenlaisia tunnistettuja rooleja; se voi olla esimerkiksi niin viestinnällinen areena ihmisten vuorovaikutteiseen kohtaamiseen kuin alusta valheelliselle tiedontuotannolle. Viranomaisilta vaaditaan yhä enemmän aktiivista toimijuutta ja sisällöntuotantoa, jotta asiantuntijätietoa voidaan välittää luotettavasti ja kansalaisten kohtaaminen taataan. (Martikainen & Huovila 2017.) Myös sosiaalisen median työvälineiden tunnistaminen, kehittäminen ja käyttöönotto on osa nykypäivän työympäristön vaatimuksia. Niiden avulla pystytään parhaimmillaan tekemään ennalta ehkäisevää työtä esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisyssä, tunnistamaan ja reagoimaan reaaliajassa toteutuviin kriiseihin (Dufty 2012; Palen & Anderson 2016; Gimenez et al. 2017) sekä laajentamaan yleisemmin asiantuntijaymmärrystä väestön käyttäytymisestä ja asenteista.

Erityisesti sosiaalisen median hyödyt ja riskit näyttävät sosiaalisen median käytössä osana onnettomuustilanteita (Emergent 2015), joissa tarve nopealle tilannekuvan muodostamiselle ja tiedon jakamiselle on suuri, mutta samanaikaisesti tiedon tulisi olla luotettavaa ja saavutettavaa. Ajantasainen ja luotettava tilannekuva muodostaa perustan onnistuneelle johtamiselle, toiminnalle ja viestinnälle kaikissa turvallisuustilanteissa. Häiriötilanteissa jokin toimija voi pyrkiä hyödyntämään tilannetta ajaakseen asiaansa informaatiovaihtamisen keinoin. Keinoja voivat olla perättömien tietojen ja huhujen levittäminen, valesivustot, -media ja -profiilit verkossa ja sosiaalisessa mediassa. Lisäksi yllättävät ja poikkeukselliset tapahtumat herättävät ihmisissä epätietoisuutta ja huolta. Tapahtumat voivat olla todellisia, mutta yhteisöissä ja julkisuudessa voi myös levitä väitteitä videoita ja kuvia tapahtumista, joita ei ole koskaan tapahtunut. Esimerkiksi todellisen onnettomuuden sattuessa jokin toimija voi valheiden avulla pyrkiä haittaamaan viranomaisten toimintaa ja tilanteen hallintaa hämärtämällä tilannetta viestinnällisin keinoin niin, että kokonaiskäsitystä ja tilannekuvaa on vaikea muodostaa. Nykyisessä viestintä- ja toimintaympäristössä korostuu informaatioympäristön seurannan ja analysoinnin merkitys. Viestinnän tilannekuva on osa yleistä tilannekuvaa. ([Valtioneuvoston kanslia 2019](#))

Pelastusalalla sosiaalista mediaa ollaan tähän mennessä hyödynnetty yksinkertaisin menetelmin. Median tärkeä rooli osana toimintaympäristöä ja perusteet aktiiviselle läsnäololle sosiaalisessa mediassa on tunnistettu teoreettisesti yksittäisten tutkimusten ja selvitysten

perusteella (Seppänen 2020). Tästä huolimatta, sosiaalisen median hyödyntäminen ja siellä koordinoitusti vaikuttaminen ei toteudu valtakunnallisella tasolla. Jotta toimenpiteitä sosiaalisen median työn edistämiseksi voidaan tehdä, on tunnistettu kolme erityistä tutkimustarpeen ulottuvuutta: sosiaalisen median tiedonkeruu, sisällöntuotanto ja työvälineet.

**Tiedonkeruu** esimerkiksi viestinnän vaikuttavuuden mittaamisesta sosiaalisessa mediassa, tietoperustaisesta kohdentamisesta ja monipuolisten hyödyntämismahdollisuuksien selvittämisestä on jäänyt vaille toteuttamista tai kapealaisesti alueellisten yksittäishankkeiden sivuamiksi. Edellä mainittujen tiedonpuutteiden takia valtakunnallisella tasolla ei kyetä tunnistamaan muun muassa miten sosiaalisen median viestintä onnistuu tavoitteissaan, miten kansalaisten tavoittamista voitaisiin kehittää ja miten esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisytyötä voisi toteuttaa laaja-alaisemmin.

Sosiaalisen median **sisällöntuotannolla** on omat haasteensa valtakunnallisen ohjauksen puutteen vuoksi. Tämä todentuu nykypäivänä esimerkiksi alueellisesti laatueroissa; joillakin tahoilla on enemmän resursseja ja osaamista kuin toisilla. Tällöin ei kyetä takaamaan kansalaisille yhdenvertaisuutta palvelutuotannossa ja ohjaamista tulisikin voida tehdä yhdenmukaisin perustein.

Sosiaalisen median käyttömahdollisuudet **työvälineinä** on tunnistettu erityisesti kriisinhallinnan puolella kansainvälisesti. Yhdysvalloissa New Yorkin Office of Emergency Management hyödyntää Sahana-työkalua hallinnoimaan suunnitelmaa 500 väestönsuojasta, jotka kykenevät tarjoamaan paikan yli 80 000 ihmiselle mahdollisen kriisin aikana ([New York City, 2009](#)) Hollannin hallitus puolestaan ylläpitää sivustoa [crisis.nl](#), joka toimii keskitettynä tiedon lähteenä hätätilanteissa. Haitin maanjäristyksen aikaan taas hyödynnettiin joukkoisamisessa Ushahidi -ohjelmaa, joka tarjoaa mahdollisuuden ihmisille lähettää silminnäkiä-raportteja onnettomuustilanteissa ja yhdistää saadut tiedot kartalle (Ushahidi, 2008). Toisenlaisesta karttapohjaisesta ohjelmasta toimii esimerkkinä SensePlace 2, joka yhdistelee monia tekstilähteitä (esimerkiksi uutisia, RSS, blogipostauksia ja hastageja Twitterissä) (Robinson et al. 2013). Ohjelman avulla kerätty data voidaan siirtää kartalle, jotka mahdollistavat pelastustoimella mahdollisuuden tarkkailla tiedon paikka- ja aikatietoja, minkä avulla voidaan analysoida muuttuvia tilanteita ja asenteita.

Kokonaisvaltainen tutkimustarve kohdistuu nykypäivän sosiaalisen median valtakunnallisiin käyttövaatimuksiin, jotka ovat seurausta sosiaalisen median pysyvän roolin ottamisesta viestintämaisemassa. Tiedolla johtamista korostetaan yleisessä organisaatioiden toiminnan kehittämisessä ja tarvetta sille on myös viestinnällisellä puolella. Sosiaalisen median hyödyntäminen osana päätöksentekoa ja onnettomuustilanteiden johtamista on vielä tapauskohtaista.

Sosiaalisen median laajempi käyttö tilannejohtamisen, suuronnettomuuksien ja valtakunnallisen johtamisen tukena edellyttää tutkittua tietoa suomalaisen kriisijohtamisen erityispiirteiden huomioimisesta ja toiminnan varmistamisesta sosiaalisen median käyttöön ottoon liittyen. Tiedossamme on, että kansainvälisesti sosiaalisen median käyttöpotentiaalia osataan hyödyntää pelastusalan työn edistämisen näkökulmasta onnistuneesti (Preventable

2021) ja myös Suomessa alueellista osaamista on. Miten tätä osaamista voitaisiin tehdä valtakunnallisella tasolla yhdenmukaisesti, niin että koko Suomi olisi edelläkävijä sosiaalisen median hyödyntämisessä?

Sosiaalisen median käyttö aikakriittisissä tehtävissä edellyttää vakiintuneita käytäntöjä, joilla varmistetaan jaetun tiedon luotettavuus ja saavutettavuus. Sosiaalinen media on nyt osa onnettomuustilanteiden viestintää (esim. tilannepaikan ohikulkevat ihmiset, jotka välittävät aiheesta tietoa tai ottavat valokuvia onnettomuuspaikalta jakeakseen ne sosiaalisessa mediassa; viranomaiset, jotka viestivät onnettomuuksista). Sosiaalisen median laajempi ja systemaattisempi käyttö onnettomuustilanteissa edellyttää tutkittua tietoa erityisesti suomalaisen onnettomuustilannejohtamisen erityispiirteistä. Näin olisi mahdollista luoda vakiintuneet käytännöt sosiaalisen median käytölle onnettomuustilanteissa ja johtamisessa.

### Tutkimuskysymykset

- Miten eri viranomaisten sosiaalisen median käytännöt eroavat sosiaalisen median käytön osalta onnettomuustilanteissa?
- Mitkä ovat sosiaalisen median hyödyt ja riskit osana onnettomuustilanteiden johtamista ja kansalaisviestintää?
- Mitkä suomalaisen kriisi- ja onnettomuusjohtamisen piirteet tulisi ottaa huomioon käytettäessä sosiaalista mediaa onnettomuustilanteissa?
- Miten sosiaalisen median vaikuttavuutta osana onnettomuustilanteiden johtamista ja kansalaisviestintää tulisi mitata?
- Miten systemaattista informaatioympäristön seuranta ja analysointia voidaan hyödyntää entistä paremmin osana onnettomuustilanteiden johtamista, viestintää ja tilannekuuvan muodostamista?
- Millaisia kyvykkyyksiä, osaamista ja toimintavalmiuksia informaatioympäristön seurantaan ja analysointiin eri viranomaisilla tulisi olla osana päivittäistä toimintaansa?

### Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tietotarve on merkittävä, koska sosiaalisen median käyttö on Suomessa laajaa ja sosiaalista mediaa olisi mahdollista hyödyntää osana onnettomuusjohtamista ja päätöksentekoa esimerkiksi kansalaisviestinnän osana. Tietotarve palvelee erityisesti sisäasiainhallintoa (ensisijaisena tässä esityksessä pelastustoimi) ja sosiaali- ja terveystoimea, koska onnettomuustilanteissa kyseiset hallinnonalat vastaavat pelastus- ja ensihoitotehtävien hoitamisesta. Yhteisten valtakunnallisten linjausten ja käytäntöjen sopiminen pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kesken edesauttaa sekä onnettomuustilannepaikkajohtamista että viranomaisviestintää yleisemmin.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

## Viitteet

[Crisis.nl](#). Verkkosivusto.

Dufty, N. (2012). [Using social media to build community disaster resilience](#). *Australian Journal of Emergency Management*, 27(1), 40–45.

[EmerGent](#) (2015). Verkkosivusto.

Matikainen, J. & Huovila, J (2017) [Sosiaalinen media terveyden edistämässä](#). *Duodecim vol 133, 10, p. 1003-1007*.

New York City (2009). [Biennial Report 2009](#). Office of Emergency Management.

Palen, L., & Anderson, K. M. (2016) [Crisis informatics—New data for extraordinary times](#). *Science*, p. 353, 224–225.

[Preventable](#) (2021). Verkkosivusto.

Robinson, A. C. et al. (2013). [Understanding the Utility of Geospatial Information in Social Media](#). Proceedings of the 10th International ISCRAM Conference – Baden-Baden, Germany, May 2013.

Seppänen, J. (2020) [Media pelastustoimen toimintaympäristön osana](#). Sisäministeriön julkaisuja 19/2020.

Tilastokeskus (2020) [Väestön tieto- ja viestintätekniiikan käyttö](#).

[Ushahidi \(2008\)](#). Verkkosivusto.

[Valtioneuvoston kanslia \(2019\) Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje –](#)

[Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:23](#).

#### 4.5 Syrjäytymisen ja huono-osaisuuden yhteys turvallisuuteen

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

##### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Syrjäytymisen ja yhteiskunnallisen huono-osaisuuden sekä turvallisuusongelmien yhteys on tunnettu jo pitkään. Sisäistä turvallisuutta koskevien politiikka-asiakirjojen keskeinen johtopäätös on kohta 15 vuoden ajan ollut, että syrjäytyminen on merkittävin sisäisen turvallisuuden uhka.

Kuitenkin syrjäytymisen ja huono-osaisuuden sekä turvallisuuden yhteyttä koskevat johtopäätökset ovat jääneet varsin yleisiksi eikä niiden perusteella ole käynnistetty johdonmukaisia politiikkakokonaisuuksia, joilla olisi purettu nimenomaisesti syrjäytymisestä johtuvia turvallisuusongelmia.

Syrjäytymisen määritelmä on osin epäselvä ja lakea, minkä lisäksi korrelaatiot heikon hyvinvoinnin ja osallisuuden sekä turvallisuusongelmien välillä eivät riittävällä tavalla kerro syy-seuraussuhteista, joihin vaikuttamalla voitaisiin kustannustehokkaasti edistää myös turvallisuutta. Määritelmästä ja mittaustavasta riippuen myös syrjäytyneitä, köyhyysriskissä eläviä ja muulla tavoin heikosta yhteiskunnallisesta osallisuudesta kärsiviä on merkittävästi suurempi joukko kuin esimerkiksi toistuvasti rikoksia tekevät tai toistuvasti niiden uhriksi joutuvien joukko. Tämän perusteella on ilmeistä, että yleinen syrjäytymiskehitys ei yksilötasolla selitä turvallisuusongelmien syntymistä vaan erilaiset olosuhde- tai muut tekijät, kuten päihteiden käyttö, tietuustyypiset kokemukset tai muut yksilöön liittyvät tekijät, vaikuttanevat siihen, millaisia turvallisuusongelmia syrjäytyminen eri tilanteissa, eri yksilöille ja eri alueille aiheuttaa.

Erilaisten tutkimusten perusteella turvallisuusongelmat kasautuvat yksilö-, ryhmä- ja alue-tasolla. Esimerkiksi alle viisi prosenttia väestöstä tekee yli puolet kaikista rikoksista. Vähentämällä tässä ryhmässä esiintyviä, rikosten tekemiseen altistavia tekijöitä edes vähän, voidaan merkittäväällä tavalla vähentää korjaavien palvelujen tarvetta, lisätä turvallisuuden tuottamisen kokonaistaloudellisuutta yhteiskunnassa ja kohdentaa turvallisuusviranomaisen niukkoja voimavaroja sellaisiin ongelmiin, jotka edellyttävät yksinomaan torjunnallisia keinoja.

Turvallisuudella ja siihen liittyvillä ongelmilla tarkoitetaan tässä yhteydessä onnettomuuksien, tapaturmien, rikosten ja heikon turvallisuuden tunteen esiintymistä ja kasautumista yksilö- ja ryhmätasolla sekä tekijä- että kokijanäkökulmista. Tutkimus/selvitys hyödyntää pääosin määrällisiä aineistoja, joita voisi kuitenkin täydentää laadullisella osuudella.



## Tutkimuskysymykset

Hankkeen tavoitteena olisi ensisijaisesti olemassa olevaan, mutta hajanaiseen tutkimustietoon ja toissijaisesti hankkeessa tarvittaessa toteutettavaan lisätiedonkeruuseen perustuen selvittää:

- Mitkä syrjäytymiseen, huono-osaisuuteen tai eriarvoisuuteen liittyvät tekijät selittävät turvallisuusongelmien kokijaksi tai aiheuttajaksi päätymistä? (yleinen korrelaatio)
- Miten syrjäytymiseen, huono-osaisuuteen tai eriarvoisuuteen liittyvät tekijät sekä muut yksilöön liittyvät tekijät selittävät erilaisia turvallisuusongelmia? (ongelmaspesifi korrelaatio ja kausaaliiteetti), ja
- Millaisia politiikka- tai viranomaistoimia tulisi tehdä, jotta syrjäytymisen, huono-osaisuuden ja eriarvoisuuden eri muotoihin liittyviä turvallisuusongelmia voitaisiin kustannustehokkaasti vähentää, ja mitä etuja esimerkiksi valtakunnallisesta koordinaatiosta asiassa olisi? Toimenpidesuosituksen kustannustehokkuutta arvioitaessa tulee huomioida sekä estettyjen turvallisuusongelmien välittömät yhteiskunnalliset kustannukset että toimenpiteen tuottaman syrjäytymisen ehkäisyllä vältetyt välilliset yhteiskunnalliset kustannukset.

## Viitteet

Sisäministeriö (2021) [Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2021](#) (2021) Valtioneuvoston julkaisu 2021:48.

## Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta on päätetty selvityksen laatimisesta siitä, mitkä syrjäytymisen ja eriarvoistumisen muodot liittyvät vahvimmin erilaisiin turvallisuusongelmiin. Selonteossa on päätetty myös, että selvityksen perusteella laaditaan poikkihallinnollisia toimintakokonaisuuksia näiden turvallisuusongelmien vähentämiseksi.

Jotta politiikkatoimet olisivat kustannustehokkaita ja vaikuttavia, tulee selvittää, mistä ilmiöistä on kyse ja miten niihin tietoperusteisesti pystytään parhaiten vaikuttamaan.

## Raportointi

Hanke jakaantuu kahteen osaan. Ensimmäisen kuuden kuukauden aikana hanketoteuttajat työstävät tutkimuskysymysten korrelaatioita koskevia osuuksia (yleinen korrelaatio ja ongelmaspesifi korrelaatio), ja nämä osiot valmistuvat noin kuusi kuukautta hankkeen käynnistymisestä. Tässä vaiheessa hanketoteuttajat tuottavat ohjausryhmälle väliraportin tähän mennessä tehdystä työstä ja alustavat hypoteesit taustalla olevista kausaaliiteeteista. Hankkeen toinen osa eli viimeiset kuusi kuukautta käytettäisiin näiden hypoteesien validointiin ja toimenpidesuosituksen valmisteluun. Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

#### 4.6 Siviilivalmiuden järjestelmän kehittämistarpeet

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

**Aikajänne:** 5/2022 – 12/2023

##### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Koronapandemia on osoittanut siviilisektorin haavoittuvuudet ja haasteet jopa perinteisesti vahvan kriisinkestävyuden ja varautumisjärjestelmän omaavissa maissa kuten Suomessa. Muun muassa kansallisessa riskiarviossa on tunnistettu joukko uhkia, jotka haastaisivat siviiliyhteiskunnan toimintoja lukuisin eri tavoin. Myös esimerkiksi Sisäisen turvallisuuden selonteossa (Valtioneuvosto 2021) on arvioitu, että vakavat ja laajat häiriöt saattavat yleistyä ja toisaalta korostetaan sitä, että uhiin tulisi varautua laajasti yhteistyössä.

Koronapandemian hoitoon liittyvissä selvityksissä on korostettu hallinnonalojen välisen poikkihallinnollisen yhteistyön ja tiedonkulun kehittämistarpeita ja toisaalta tunnistettu puutteita esimerkiksi varautumisen yhteensovittamisessa ja yhteisessä harjoittelemisessa. (Valtioneuvoston selvitys 2021, OTKES 2021, SITRA 2021) Kyseisten selvitysten pohjalta on käynnistetty lukuisia toimenpiteitä. Näistä esimerkkeinä Valtioneuvoston kriisijohtamisen kehittämishanke, Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitystyö sekä selvitys valmiuslain muuttamisesta.

Yhteiskunnan varautumisen kansallisia periaatteita on kuvattu Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017). Strategiassa määritelty kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli on kehys eri toimijoiden yhteiselle varautumiselle, jossa toimeenpanosta huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan häiriötilanteessa johtaminen perustuu lakisääteisiin tehtäviin ja toimivaltaisen viranomaisen vastuuseen, jota muut turvallisuustoimijat tukevat. Nykyajan verkottunut toimintaympäristö edellyttääkin entistä enemmän yhteistyötä ja yhteensovittamista eri toimijoiden kesken. Jotta yhteistyö toimii käytännössä, on eri vastuuviranomaisilla oltava yhtenäinen käsitys siitä, miten siviilivalmiuden käsite määritellään ja mitä siviilivalmiuden järjestelmä kokonaisuudessaan kattaa ja miten se rajataan.

Siviilivalmius-käsitteelle löytyy Suomessa useampikin tulkinta. Esimerkiksi Huoltovarmuus-sanastossa (Huoltovarmuuskeskus) siviilivalmius-käsite määritellään ei-sotilaalliseksi valmiudeksi, kokonaisturvallisuuden sanastossa tai Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa käsitettä ei ole määritetty eikä sen suhde kokonaisturvallisuuden käsitteeseen ole selvä. Myös tietoa siviilivalmiusjärjestelmän aihepiiristä on jo tuotettu, mutta se on hajanaista, sitä on vaikea löytää ja sen laatu vaihtelee. Useimmiten tietoa on tuotettu yksittäisen tilanteen (esim. Covid19) hoitamisen yhteydessä, mutta yhtenäistä tietoperustaa aiheesta – tai edes itse käsitteestä – ei ole. Kansainvälisissä yhteyksissä, kuten NATO:ssa ja EU:ssa käytetään siviilivalmius käsitettä (civil preparedness), mutta käsitteen tarkempi määrittely riippuu tilanteesta ja käyttäjistä. Samanaikaisesti EU-tasolla siviiliyhteiskunnan varautumiseen ja valmiuteen kiinnitetään entistä enemmän huomiota; CER-direktiivi, pelastuspalvelumeka-

nismi (civil protection mechanism) ja RescEU-kapasiteettien kehittäminen ovat esimerkkejä tästä. Kun siviilivalmiuden käsitteen sisältö ymmärretään eri tavoin siviilivalmiuteen liittyvien poikkihallinnollisten suunnitelmien tai toimenpiteiden tekeminen vaikeutuu olennaisesti. Tilanne heijastuu myös vastuiden ja velvollisuuksien määrittelyyn sekä koko siviilivalmiusjärjestelmän kehittämiseen.

Kompleksiset uhat eivät kosketa vain yhtä hallinnonalaa, vaan kriisit tai erilaiset shokit, olivatpa ne taloudellisia, sotilaallisia, humanitaarisia tai luonnonmullistuksiin liittyviä sekä näiden kerrannaisvaikutukset leviävät keskinäisriippuvaisessa maailmassa yhä nopeammin ja laajemmalle (Puustinen & Kekki 2020, 20). Muutoksien keskinäisriippuvuudet edellyttävät nykyistä tiiviimpää yhteistoimintaa hallinnonalojen kesken. Kompleksisen kokonaisuuden hallitsemiseksi olisi tärkeää, että kansainvälisesti käytetyt käsitteet ymmärretään kansallisesti samalla tavalla ja niiden kytkennät kansallisiin käsitteisiin ovat selkeitä.

Siviiliyhteiskunnan varautumisen ja valmiuden kokonaisuus (siviilivalmiusjärjestelmä) koordinaatiosta, yhteensovittamisesta, tilannejohtamisesta, säätelystä ja väestönsuojelusta tuotettu yhtenäinen, yhdenmukainen ja ajantasainen tutkittu tieto palvelee paitsi sisäasiainhallinnon ja muiden hallinnonalojen päätöksentekoa myös esimerkiksi järjestösektoria tai elinkeinoelämää. Näin ollen siviilivalmiuden määrittämisellä ja sen kehittämällä olisi mahdollista tuottaa lisäarvoa sekä laajasti valtion hallinnossa että alueellisella tasolla.

Myös poikkeusoloihin, häiriötilanteisiin ja suuronnettomuuksiin varautumisessa ja niiden hoitamisessa tarvitaan nykyistä tiiviimpää siviiliyhteiskunnan yhteistyötä, kuten Covid-19-pandemia on meille opettanut. All-Hazards approachin mukaisesti olisi järkevää kehittää toimintamalleja, kapasiteetteja ja kykyjä, joilla kyetään poikkihallinnollisesti nopeasti vastaamaan laajasti erilaisiin tilanteisiin, myös huonosti ennakoitaviin.

Selvityksen tarkoituksena on määritellä siviilivalmius-käsitteen suhdetta Suomen kansallisen varautumisen ja valmiuden kokonaisuuteen, jota erityisesti kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli määrittelee. Yhteinen kansallinen käsitteen määrittely on keskeinen työkalu eri viranomaisten ja tahojen toiminnan yhteensovittamisessa. Kansallisen siviilivalmiuden käsitteen määrittelyn tueksi tarvitaan tutkimukseen perustuvaa tietoa siviilivalmiusjärjestelmän kehittämistarpeista (ml. kansainvälinen vertailu erityisesti muihin Pohjoismaihin, esimerkkinä Ruotsin totalförsvaret -uudistus). Kansallisen siviilivalmiuskäsitteen tuominen osaksi pohjoismaista ja EU:n siviilivalmiusjärjestelmien kokonaisuutta edistää ja parantaa kansainvälistä yhteistyötä sekä kansallisen siviilivalmiusjärjestelmän kehittämistä.

Selvityksen tuloksena syntyy tietoa eri viranomaisten ja muiden toimijoiden käyttöön siitä, miten varautumisen ja valmiuden koordinaatiota valtionhallinnossa ja aluetasolla tulisi kehittää. Keskeiset tietotarpeet liittyvät eri toimijoiden välisten varautumistoimenpiteiden yhteensovittamiseen, mutta myös tilanteen aikaisen toiminnan organisointiin, johtamiseen ja kehittämiseen poikkihallinnollisesti.

## Tutkimuskysymykset

- Miten siviilivalmiuden käsite määritellään poikkihallinnollisesti ja kansallisesti?
- Miten suomalainen kansallinen siviilivalmiuden määritelmä suhteutuu pohjoismaisiin siviililyhteiskunnan varautumisjärjestelmiin, tilanteen aikaiseen organisoitumiseen ja johtosuhteisiin?
- Miten siviilivalmiuden koordinaatiota tulisi kehittää valtionhallinnon ja aluetasolla:
  - Miten varautumistoimenpiteet tulisi yhteensovittaa eri toimijoiden ja eri hallinnonalojen välillä?
  - Miten myös muut kuin viranomaistoimijat saadaan nykyistä tiiviimmin integroitua siviilivalmiuden järjestelmään?
  - Miten tilanteen aikainen tilannekuvan vaihtaminen/toimenpiteiden yhteensovittaminen tapahtuu laaja-alaisesti yhteiskuntaa koskevissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa?
  - Miten johtosuhteiden määrittäminen tulisi toteuttaa laaja-alaisesti yhteiskuntaa koskevissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa?

## Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Tutkimus kytkeytyy käynnissä olevaan selvitystyöhön valmiuslain muuttamisesta sekä valtioneuvoston kriisijohtamisen kehittämishankkeeseen. Lisäksi selvityksessä tulee tarkastella rajapinnat päivitettyyn Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan.

Pelastustoimeen ollaan parhaillaan rakentamassa suorituskykyvaatimuksia, jotka tulevaisuudessa määrittävät niitä suorituskykyjä, joilla pelastustoimessa varaudutaan erilaisiin kompleksisiin riskeihin ja uhkiin sekä kehitetään kriisinsietokykyä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Hanke täydentäisi erinomaisesti suorituskykyvaatimuksia ja suorituskykyjä koskevaa määrittelytyötä pelastustoimessa. Lisäksi pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Uudistus tarjoaisi luonnollisen alustan myös siviilivalmiutta koskevan tiedon implementoinnille.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

## Viitteet

Huoltovarmuuskeskus. [Sanasto](#).

OTKES (2021), Onnettomuustutkintakeskus, [Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020](#), tutkintaselostus 6/2021.

Puustinen, A. & Kekki, T. (2021) [Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi](#). Sisäministeriön julkaisuja. 30.11.2020.

SITRA (2021) [Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa – Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle](#). 14.1.2021.

Valtioneuvosto (2021) [Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta](#). Valtioneuvoston julkaisuja 48/2021. 20.5.2021.

Valtioneuvoston selvitys (2021) [Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista](#). Valtioneuvoston selvitys 2021:1.

[Yhteiskunnan turvallisuusstrategia](#). Valtioneuvoston periaatepäätös. 2.11.2017.

## 4.7 Turvallisuusviranomaisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan vaikuttavuus

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti viranomaisten tehtävänä on varmistaa, että Suomi pysyy turvallisena maana ja sen hallinto oikeudenmukaisena ja luotettavana. Sisäisen turvallisuuden selonteon tavoitteena on varmistaa sisäisen turvallisuuden kehittyminen edelleen niin, että Suomi on entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille ja ihmisryhmille.

Tässä selvityksessä tarkastellaan sisäasiain-, oikeus- ja puolustushallinnon valvontatehtävää turvallisuusviranomaisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden näkökulmasta. Ministeriöillä on valvonta- ja ohjaustehtävä alaiseen hallintoon, kuten poliisiin, Rajavartiolaitokseen, Rikosseuraamuslaitokseen sekä puolustusvoimiin. Tämä selvitys tukee osaltaan hyvän ja oikeudenmukaisen hallinnon kehittämistä. Laillisuusvalvontaa tulisi suunnata erityisesti sellaiseen toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitettavissa ja asioihin, jotka liittyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Koska kyse on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja valvonnasta turvallisuusviranomaisten toiminnassa, ovat laillisuusvalvonta ja säädösvalmistelu turvallisuusviranomaisten osalta keskeisessä roolissa. Näin pystytään myös vaikuttamaan kansalaisten kokemaan luottamukseen ja uskottavuuteen viranomaistoimintaa kohtaan sekä kehittämään hallintoa ja asiakaspalvelua.

Hallinnon ulkopuolisella laillisuusvalvonnalla on lisäksi keskeinen ja tiivis rooli tässä kokonaisuudessa. Tässä hankkeessa arvioidaan ulkoisten laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön implementointia edellä mainittujen hallinnonalojen tehtävissä. Tässä tarkastelussa ulkoiset laillisuusvalvojat ovat eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri ja tietosuojavaltuutettu.

Ulkoisten laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön vaikuttavuutta ei ole kattavasti tutkittu ja tieto on pirstaleista. Tässä hankkeessa tarkastelun painopisteenä ovat ratkaisujen ja niistä seuranneiden toimenpiteiden ja toiminnan kehittämisen vaikuttavuus niin organisaation toimintaan kuin myös kansalaisten asiointiin viranomaisten kanssa.

Tutkimus-/ selvitystyö käsittää pääosin kvantitatiivista tarkastelua, jota osittain voisi täydentää kvalitatiivisella tutkimus-/ selvitystyöllä. Saatujen tuloksien pohjalta tavoitteena on arvioida valvonnan kattavuutta, riittävyttä, tuloksellisuutta ja mahdollisia kehittämiskohteita ja -keinoja.

### Tutkimuskysymykset

- Tutkimuksen viitekehyksessä mainittujen ulkoisten laillisuusvalvojen osalta selvitetään seuraavia kysymyksiä:

- Kuinka paljon kanteluita on tehty viimeisen viiden vuoden aikana? Mistä teemoista kanteluita on tehty? Painottuvatko jotkut kysymykset? Ketkä tekevät kanteluita? Mihin kantelut johtavat?
- Millaisia ovat käsittelyaikojen pituudet? Mistä kysymyksistä valvojat käynnistävät itse prosesseja (oma-aloitteinen valvonta)? Millaisia ovat ratkaisujen seuraukset (rikosprosessi yms.)?
- Miten ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöt huomioidaan ja implementoidaan turvallisuusviranomaisten toiminnassa?
- Miten turvallisuusviranomaisten rakenteet tukevat ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen implementointia? Miten on järjestetty ratkaisuja seuranneiden toimenpiteiden toteutuksen seuranta?
- Mikä on turvallisuusviranomaisten sisäisen tarkastuksen ja laillisuusvalvonnan suhde ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen huomioon ottamisessa?

### **KytKentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hankkeen tuloksia hyödynnetään osana turvallisuusviranomaistoiminnan lainmukaisuuden varmistamista. Laillisuusvalvonnalla edistetään erityisesti perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattua hyvää hallintoa. Lisäksi edistetään eri ministeriöiden ja hallinnonalojen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, millä on laajemminkin vaikutusta kansalaisten kokemaan turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen yhteiskunnassa.

Hanke tukee turvallisuusviranomaistoiminnan laadun ja laillisuusvalvonnan prosessien parantamista ja kehittämistä. Tuloksia voidaan käyttää myös tulosohjausprosessin tukena sekä laajemminkin turvallisuusviranomaistoiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa. Edellä mainituilla toimilla saadaan johdon päätöksenteolle ja suunnitelmalliselle toiminnalle tärkeää tietoa.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan VN TEAS-ohjeistuksen mukaisen suomenkielisen loppuraportin lisäksi väliraportti tutkimusperiodin puolivälissä (arvio syys-lokakuussa 2022).

### **Viitteet**

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä (2009) [Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä – Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet](#). 2009.

Mäenpää, O. (2009) Laillisuusvalvonnan haasteet. [Lakimies: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja](#). 1094–1105.

Sisäministeriö (2021) [Laillisuusvalvonta sisäministeriön sivuilla](#). Viitattu 20. lokakuuta 2021.

- Fagerholm, P. (2015) [Poliisin hallintokantelumenettelyn kriittiset menestystekijät](#). Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu.
- Ikkala, J. (2018) [Kuka valvoo poliisia? : Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta Poliisihallituksen kertomusten valossa vuosina 2014-2016](#). Turun yliopisto.
- Jonkka, J. (2004) Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Nygård, M. (2013) [Poliisimiehen oikeusturva laillisuusvalvonnassa](#). Vaasan yliopisto.
- Sisäministeriö (2013) [Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta](#). Raportti.
- Rikander, H. (2018) [Poliisimiesten kokemuksia hallinto- ja rikosprosessista](#). Edilex 2018 (17): 42.
- Suominen, J-M. (2017) [Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja oikeusturva poliisin laillisuusvalvonnan perustana](#). Itä-Suomen yliopisto.
- Puolustusministeriö (2010) [Laillisuusvalvonta puolustusministeriössä ja puolustusministeriön hallinnonalalla](#). Puolustusministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän selvitys
- Sarja, M. (2008) [Vapaaehtoinen maanpuolustus julkisena hallintotehtävänä ja sen laillisuusvalvonta](#). Edilex, nro 5: 19.
- Raassina, A. (2019) [Sisäinen laillisuusvalvonta osana Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön johtamista](#). Laurea.
- Jäntti, V. (2019) [Oikeusvalvojan päätösten jalkauttaminen vankiloiden henkilökunnalle](#).
- Nieminen, L. (2018) [Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaattomuutta näkökulmasta riippuen?](#). Lakimies 2018 (2): 34.
- Ojala, H. (2010) [Vankien muutoksenhaku, laillisuusvalvonta ja oikeusturva](#). Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies.
- Paasonen, J. (2021) [Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuden ja valvontatyön ulkoinen arviointi](#).
- Rikosseuraamuslaitos (2020) [Ehdotus Rikosseuraamuslaitoksen uudeksi organisaatiorakenteeksi](#).
- Rikosseuraamuslaitos (2021) [Rikosseuraamuslaitos tehostaa laillisuusvalvontaansa](#). Viitattu 20. lokakuuta 2021.



## 5.1 Kotimaista kalaa ravinnoksi monipuolisemmin ja turvallisemmin

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 12/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Kotimaisen kalan edistämishjelman tavoitteena on lisätä kalan ja erityisesti kotimaisen kalan käyttöä merkittävästi vuoteen 2027 mennessä (Valtioneuvoston periaatepäätös 2021). Kotimaisen kalan ja kalatuotteiden turvallisuus ja laatu ovat edellytyksiä ohjelman tavoitteiden toteutumiselle. Vajaasti hyödynnettyjen kalojen, etenkin särkikaloiden, haitallisten ja hyödyllisten aineiden pitoisuuksista ei tällä hetkellä ole riittävästi tietoa lisääntyvän käytön turvallisuuden arvioimiseksi.

Kotimaisen kalan haitallisten aineiden pitoisuuksia on aiemmin kartoitettu EU-kalat- (Hallikainen et al. 2004; Venäläinen et al. 2004), EU-kalat II- (Hallikainen et al. 2011) ja EU-kalat III -hankkeissa (Airaksinen et al. 2018). Hankkeissa on todettu, että monien ympäristömyrkkujen pitoisuudet suomalaisessa kalassa ovat pienentyneet voimakkaasti 2000-luvun aikana ja että Suomessa on runsaasti luonnonkalaa, jonka käyttöä elintarvikkeena olisi mahdollista lisätä täysin turvallisesti ja kansanterveydellisten hyötyjen saavuttamiseksi. EU-kalat -hankkeissa ei ole aiemmin pystytty tutkimaan särkikaloiden ja kalatuotteiden merkitystä suomalaisten terveyden kannalta, mikä olisi oleellista tietoa Kotimaisen kalan edistämishjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Eri kalalajien nykyisistä elohopeapitoisuuksista erityisesti sisävesissä on tietovajetta (Siimes ja Mannio 2020).

Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen EFSA on arvioinut hiljattain elintarvikkeiden sisältämien dioksiinien ja PCB-yhdisteiden (EFSA 2018) ja PFAS-yhdisteiden (EFSA 2020). Arvioissa siedettävä viikkosaanti arvioitiin huomattavasti pienemmäksi kuin aiemmin. EFSA aikoo lähitulevaisuudessa arvioida myös bromattujen palonestoaineiden (mm. PBDE-yhdisteet ja HBCD) riskiä terveydelle.

Komission asetus (EY) 1881/2006 määrittelee elintarvikkeena käytettävän kalanlihan ja kalastustuotteiden vierasaineiden enimmäismäärät. Komissio tulee päivittämään dioksiini- ja PCB-yhdisteiden raja-arvot lähivuosina. Myös rehujen dioksiini- ja PCB- enimmäispitoisuuksia ollaan tarkastelemassa EU-tasolla, mikä on oleellinen kysymys kalankasvatuksessa käytettävän ”Itämerirehun” osalta. Päivitys toteutetaan aikaisintaan vuonna 2023, kun WHO:n on arvioinut uudelleen dioksiinien ja PCB-yhdisteiden summien laskennassa käytetyt toksisuusekvivalenttikertoimet eli TEF-kertoimet.

Komissio valmistelee parhaillaan uusia enimmäispitoisuusrajoja kalan PFAS-yhdisteille, bromatuille palonestoaineille sekä elohopealle. PFAS-yhdisteiden sääntely on nostettu tärkeäksi strategiseksi tavoitteeksi myös EU:n kemikaalistrategiassa.

Itämeren kaloille asetettua dioksiinipitoisuudesta (EU) 1259/2011 tullaan arvioimaan lähivuosien aikana tutkimustiedon perusteella. Dioksiinipitoisuuden mahdollisella purkamisella olisi merkittävä vaikutus Itämeren alueen kalakantojen hyödynnettävyyteen.

Hankkeen tulisi tuottaa tietoa meri- ja sisävesiympäristön tilasta, kalakannoista ja niiden kuntoluokista, kotimaisen kalan vierasaineiden pitoisuuksista ja kalan käytön hyödyistä terveydelle. Tutkitun tiedon avulla Suomi voi vaikuttaa EU:n tuleviin raja-arvojen uudistuksiin ja muuhun lainsäädäntötyöhön.

Hankkeessa tulisi varmistaa turvallisen käytön ohjeiden ajantasaisuus. Erityisesti aiemmin vähän käytettyjen järvikalalajien hyödyistä ja haitoista on vähän tietoa. Arvio vajaasti käytettyjen kalalajien turvallisista kulutusmääristä ja nykyisten käyttörajoitusten tarkastelu uusimpien tietojen (kuten silakan dioksiinipitoisuuksien väheneminen vs. dioksiinin siedettävän viikkosaannin raja-arvon tiukkeneminen) perusteella antaisi tarpeellista tietoa Kotimaisen kalan edistämishojelman tueksi. Hankkeessa tulee huomioida alueelliset erityiskysymykset ja tukea paikallisia viranomaisia riskiviestinnässä.

Hankkeen tuloksia tarvitaan kalankäytön edistämistä koskevan viestinnän tukena.

### **Tutkimuskysymykset**

Seuraavassa on esitetty keskeisimmät tutkimuskysymykset. Tutkimuskysymykset täsmennetään vielä hankkeen alkaessa yhdessä ohjausryhmän ja tutkijaryhmän kesken.

- Millaisia vierasainepitoisuuksia (dioksiinit ja PCB-yhdisteet, PBDE-yhdisteet, HBCD, PFAS-yhdisteet, epäorgaaninen arseeni, elohopea) ja toisaalta D-vitamiini- ja rasvahappopitoisuuksia on Suomen merialueiden ja sisävesien kaloissa sekä kalan arvoketjun tuotteissa?
- Miten Suomen merialueiden ja sisävesien ympäristön tila on muuttunut?
- Ovatko kalan turvallisen käytön ohjeet ajan tasalla uusimman tutkimustiedon valossa?
- Ovatko kalojen ja kalatuotteiden käytön hyödyt suurempia kuin haitat?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma tunnistaa tarpeen edistää kotimaisen kalan käyttöä. Hallitusohjelman mukaan ”lisätään kotimaisen kalan tarjontaa ja osuutta kulutuksesta kestävästi laatimalla kotimaisen kalan edistämishojelma”. Kalan edistämishojelman yhtenä toimenpiteenä on varmistaa kalatuotteiden turvallisuus huolehtimalla eri kalalajien käytön syöntisuositusten ja niitä koskevan tiedon ajantasaisuudesta. Lisäksi ohjelman tavoitteena on kalatalouden arvoketjun vastuullinen toiminta. Hallinnon tulee varmistaa laajasti osallistavalla sääntelyllä ja säätelytoimillaan, että kalakantoja hyödynnetään kestävästi ja että kalatuotteet ovat turvallisia.

Tutkitun tiedon avulla Suomi voi vaikuttaa EU:n tuleviin raja-arvojen uudistuksiin ja muuhun lainsäädäntötyöhön. Tietoa tarvitaan kansallisen kannanmuodostuksen tueksi.

## Raportointi

Hankkeesta tuotetaan VN TEAS-ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti, policy brief-artikkeli sekä yhden liuskan suomenkielinen tiivistelmä päätuloksista. Loppuraportista tulee laatia kattava englanninkielinen tiivistelmä. Käännöskulut tulee huomioida hankkeen budjetissa, kuten myös loppuseminaari tulosten esittelemiseksi.

Hankkeen väliraportoinnista sovitaan erikseen hankkeen kuluessa.

Analyysitulokset tulee raportoida EFSA:n tietokantaan viipymättä niiden valmistuttua.

## Viitteet

Airaksinen, R. et al. (2018) [Muutokset kotimaisen luonnonkalan ympäristömyrkkypitoisuuksissa \(EU-kalat III\)](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51/2018.

EFSA (2018) [Risk for animal and human health related to the presence of dioxins and dioxin-like PCBs in feed and food](#). EFSA Journal 2018; 16(11):5333.

EFSA (2020) [Risk to human health related to the presence of perfluoroalkyl substances in food](#). EFSA Journal 2020;18(9):6223.

Hallikainen, A. et al. (2004) [Kotimaisen järvi- ja merikalan dioksiinien, furaanien, dioksiinien kaltaisten PCB-yhdisteiden ja polybromattujen difenyylieettereiden pitoisuudet \(EU-kalat\)](#). Elintarvikeviraston julkaisuja 1/2004.

Hallikainen, A. et al. (2011) [Itämeren kalan ja muun kotimaisen kalan ympäristömyrkyt: PCDD/F-, PCB-, PBDE-, PFC- ja OT-yhdisteet \(EU-kalat II\)](#). Eviran tutkimuksia 2/2011

Siimes, K. & Mannio, J. (2020) [Pintavesien kemiallinen tila - Quo vadis?](#) Vesitalous 61 (4): 40-45.

Valtioneuvoston periaatepäätös (2021) [Kotimaisen kalan edistämishjelma](#) 8.7.2021.

Venäläinen, E-R. et al. (2004) [Kotimaisen järvi- ja merikalan raskasmetallipitoisuudet \(EU-kalat\)](#). Elintarvikeviraston julkaisuja 3/2004.

## 5.2 Suomen zoonoositilanne ja -riskit yhteisen terveyden näkökulmasta

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 12/2022

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Yhteinen terveys (One Health) tarkoittaa sitä, että ihmisten terveys on tiiviisti yhteydessä eläimiin ja elinympäristöön, ja että eläinten rehu, ihmisten ruoka, eläinten ja ihmisten terveys sekä ympäristön puhtaus liittyvät läheisesti toisiinsa. Tämä lähtökohta on ensiarvoisen tärkeä suojeltaessa terveyttä suoraan tai välillisesti eläinten ja ihmisten välillä tarttuvilta taudeilta ja tartunnoilta (zoonooseilta). Arvioidaan, että 60 % kaikista tunnetuista ihmisten infektioitaudeista on lähtöisin eläimistä (Taylor et al. 2001, Woolhouse & Gowtage-Sequeria 2005, Jones et al. 2008). Uhkaavista ihmisten infektioitaudeista jopa 75 % on lähtöisin eläimistä (Taylor et al. 2001). Lisäksi globaali kehitysnäkymä mikrobilääkeresistenssin osalta on epäsuotuisa, mikä uhkaa sekä ihmisten että eläinten terveyttä (WHO 2014).

Suomen visiona on ollut, että maamme zoonoositilanne säilyy hyvänä, vaikka toimintaympäristöön liittyvät uhkat lisääntyvät. Hyvän zoonoositilanteen vaaliminen vaatii ennakoivia toimia, jotka perustuvat poikkitieteelliseen ymmärrykseen vallitsevasta tilanteesta.

Zoonoositartuntojen seuranta ihmisillä ja eläimillä sekä zoonoosien aiheuttajien seuranta elintarvikkeiden tuotantoketjussa perustuu Suomessa pitkälti säädöksiin (Tartuntatautilaki 1227/2016, Rehulaki 1263/2020, Eläintautilaki 76/2021, Elintarvikelaki 297/2021). Suomessa on myös tuotettu zoonooseja ja niiden aiheuttajia koskevia seurantatutkimuksia sekä saanti- ja riskinarviointeja (Ruokavirasto, Terveysturvallisuuden ja hyvinvoinnin laitos, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta).

Suomeen tehtiin Maailman terveysjärjestön (WHO) terveysturvallisuuden ulkoinen arviointi (Joint External Evaluation) vuonna 2017. Arvioinnin mukaan Suomella on kehitettävää mekanismeissa, joilla voidaan reagoida zoonoosien aiheuttamiin terveysvaaroihin poikkihallinnollisessa yhteistyössä (WHO 2017). Kykenemättömyys tuottaa tarkempia selvityksiä zoonoositilanteesta vaikeuttaa päätöksentekoa ja toimiin ryhtymistä. Koronaviruspandemia ja sars-CoV-2:n leviäminen ihmisten ja kotieläinten välillä on osoittanut tällaisen varautumisen ja monialaisen yhteistyön tärkeyden.

Eri hallinnonalojen tuottamista zoonooseja koskevasta seuranta- ja tutkimustuloksista on tärkeää tehdä kokoava analyysi viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Analyysistä on käytävä ilmi Suomen kannalta merkittävimmät zoonoosit sekä Suomen zoonoositilanteen kehitys. Tieto vallitsevasta tilanteesta ja mahdollisten muutosten suunnasta on tarpeen. Siten voidaan parhaiten tunnistaa kohteet, joihin on syytä suunnata toimenpiteitä, jotta Suomen zoonoositilanne säilyisi hyvänä. Lisäksi tarvitaan arvio zoonooseihin liittyvistä mahdollisista tulevista uhkista, jotta niihin pystytään sekä vaikuttamaan että varautumaan. Kokoava analyysi ja arvio tulee laatia yhteisen terveyden lähtökohdasta.

## Tutkimuskysymykset

- Mitkä ovat merkittävimmät zoonoosit Suomessa?
- Miten zoonoositilanne on kehittynyt kymmenen viime vuoden aikana?
- Mitkä ovat todennäköisimmät tulevat zoonoosiuhkat?
- Mihin zoonooseja ehkäiseviä toimenpiteitä tulisi suunnata?

## Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Zoonoosien ja mikrobilääkeresistenssin torjunta edellyttää suunnitelmallista toimintaa. Kansallisessa zoonoosistrategiassa linjataan zoonoosien torjunnan tavoitteet ja toimenpiteet tavoitteisiin pääsemiseksi. Kansallisella mikrobilääkeresistenssin torjunnan toimintaohjelmalla vahvistetaan mikrobilääkeresistenssin torjunnan eri osa-alueita. Zoonoosistrategia ja kansallinen mikrobilääkeresistenssin torjunnan toimintaohjelma ovat yhteisiä MMM:n, STM:n ja YM:n hallinnonaloille ja hankkeessa tuotettavaa tietoa tarvitaan niiden laadintaan. Zoonooseista on lisäksi meneillään useita kansainvälisiä hankkeita, kuten Ranskan PREZODE-aloite sekä FAO:n, OIE:n, UNEP:n ja WHO:n perustama uusi kansainvälinen asiantuntijapaneeli (One Health High-Level Expert Panel), joihin valtioneuvosto osallistuu. Kansallisen zoonoositilanteen tunteminen on edellytys kansainväliseen toimintaan osallistumiselle.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

## Viitteet

[Elintarvikelaki 297/9.4.2021.](#)

[Eläintautilaki 76/15.1.2021.](#)

Jones, K. E. et al. (2008) [Global trends in emerging infectious diseases](#). Nature. 451: 990–3.

[Rehulaki 1263/30.12.2020.](#)

Ruokavirasto (2021) [Riskinarvioinnin projektit](#). Ruokaviraston verkkosivu. Viitattu 16.9.2021.

[Tartuntatautilaki 1227/21.12.2016.](#)

Taylor, L.H. et al. (2001) [Risk factors for human disease emergence](#). Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences. 356(1411): 983–989.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2021) [Tutkimukset ja hankkeet](#). Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivu. Viitattu 16.9.2021.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. [Salmonellan leviäminen suomalaisille nautaja sikatiloille](#). Valtioneuvoston kanslian verkkosivu. Viitattu 27.9.2021.

Woolhouse, M. E. & Gowtage-Sequeria, S. (2005). [Host range and emerging and reemerging pathogens](#). Emerging Infectious Diseases. 11: 1842–7.

World Health Organization (WHO). (2014). [Antimicrobial resistance: global report on surveillance](#). World Health Organization.

World Health Organization (WHO). (2017). [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Republic of Finland](#). Geneva: World Health Organization. Mission report.

### 5.3 Liikennehankkeiden maankäyttövaikutusten jälkiarviointi

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 6/2023

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Liikennehankkeilla voi olla maankäytön markkinoilla vaikutuksia rakennettujen ja uusien kiinteistöjen kysyntään, mikä näkyy maan ja rakennettujen kiinteistöjen arvon muutoksina, muutoksina kysynnässä maankäytön tehokkuudelle (kaavoitettava ja rakennettava kerrosala suhteessa maapinta-alaan), muutoksina rakennusten käyttötarkoituksissa sekä muutoksina asukas- ja työpaikkamäärissä. Vaikutus syntyy uusien hankkeiden aiheuttaman saavutettavuuden muutoksen kautta. Liikennehankkeiden maankäyttövaikutuksilla tarkoitetaan tässä tietotarvekuvauksessa vaikutuksia maan kysyntään, kaavoitukseen ja rakentamiseen eli hintoihin, kerrosalamääriin, rakennusten käyttötarkoituksiin sekä asukas- ja työpaikkamääriin. Liikennehankkeiden maankäyttövaikutukset, saavutettavuus sekä muita keskeisiä käsitteitä on määritelty Liikennejärjestelmän kehittämisen laajempien taloudellisten vaikutusten tarkastelukehikko -raportissa (Liikenne- ja viestintäministeriö, 2020).

Liikennehankkeiden kannattavuutta arvioidaan perinteisesti hyöty-kustannuslaskelmilla. Maankäyttövaikutusten arviointi ei ole sisältynyt suoria vaikutuksia tarkastelemaan kannattavuusarviointiin. Yhtenä syynä on puutteellinen tietopohja liikennehankkeiden kokonaismaankäyttövaikutuksista. Päivitetystä hankearvioinnin yleisohjeesta (Väylävirasto 2020) ohjeistetaan arvioimaan myös maankäytön kehittyminen liikennehankkeen eri hankevaihtoehtoisissa ja vertailuvaihtoehtoisissa. Liikennehankkeiden kannattavuuden arvioinnin lisäksi myös liikenteen ja maankäytön yhteisvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi on tunnistettu tarve, jotta pystytään mm. paremmin arvioimaan liikenteen ja maankäytön kehittämistä sisältävien hankekokonaisuuksien kokonaistaloudellista kannattavuutta ja ilmastovaikutuksia (mm. Haapamäki et al. kesken). Tämä vaatii parempaa tietopohjaa liikennehankkeiden maankäyttövaikutuksista.

Liikennehankkeiden vaikutuksia maankäytön markkinoihin on selvitetty osana liikennehankkeiden laajempiin taloudellisiin vaikutuksiin liittyvää tutkimus- ja selvityskokonaisuutta sekä muissa yksittäisissä tutkimuksissa ja selvityksissä. Maankäyttövaikutuksia on käsitelty yleisellä tai kaupunkiseudun tasolla muutamissa aikaisemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä (mm. Haapamäki et al. kesken, Haapamäki et al. 2020, Jääskeläinen et al. 2019, Somerpalo & Haapamäki 2018, Laakso 2015, Lönnqvist 2015). Yksittäisten liikennehankkeiden vaikutuksia on tutkittu pääosin hintavaikutusten näkökulmasta (mm. Harjunen 2018.)

Esiselvitys liikennehankkeiden kiinteistömarkkinavaikutuksista (Haapamäki et al. 2020) keskittyi tutkimaan liikennejärjestelmän ja kiinteistöjen hintojen välistä vuorovaikutusta pääkaupunkiseudulla. Tutkimuksen jatkoselvitystarpeissa todettiin, että liikennehankkeiden vaikutusten arviointia tukisivat parhaiten merkittävien hankkeiden systemaattiset jälkianalyysit. Yksittäisistä liikennehankkeista aiemmin tehdyt jälkiarviointit ovat sisältäneet myös

suppeahkoja maankäyttövaikutusten arviointeja, joissa on todettu ylätasolla hankkeiden vaikutusalueella tapahtuneita maankäytönmuutoksia. Liikennehankkeiden maankäyttövaikutuksista tarvitaan kuitenkin tarkempaa tietoa, jota kootaan huolellisesti valitulla tutkimusasetelmalla.

Liikennehankkeiden maankäyttövaikutuksista, erityisesti maankäytön tehokkuuteen, ei ole välttämättä mahdollista tuottaa yleistettäviä kertoimia. Toteutuneiden yksittäisten liikennehankkeiden maankäyttövaikutusten huolellisella tarkastelulla saataisiin kuitenkin vertailutietoa, mitä olisi mahdollista hyödyntää tulevien liikennehankkeiden mahdollisten maankäyttövaikutusten olemassaolon ja suuruusluokkien arvioinnissa. Erityisesti liikennehankkeiden vaikutuksista kaavoitukseen, rakentamisen määrään ja tehokkuuteen (rakennusten kerrosala suhteessa maapinta-alaan), rakennusten käyttötarkoituksiin sekä asukas- ja työpaikkamääriin on vähän tutkittua tietoa Suomessa.

Maankäyttövaikutuksia olisi tärkeää tutkia erityyppisistä liikennehankkeista (esim. raskas raideliikenne, kevyt raideliikenne, erilaiset tieliikennehankkeet) ja liikennehankkeista eri alueilla (eri kokoisten kaupunkiseutujen hankkeet, kaupunkien yhteysvälihankkeet). Riittävän kattavuuden varmistamiseksi tutkimus vaatii useamman erilaisen liikennehankkeen maankäyttövaikutusten tutkimista. Tarjoajan tulee tarjouksessa ehdottaa mahdollisia tutkittavia liikennehankkeita (3-5 hanketta). Varsinaiset tutkittavat hankkeet valitaan hankkeen aloituksen yhteydessä. Hankkeiden tulee olla riittävän suuria ja kytkeytyä kasvaviin alueisiin, jotta niillä voidaan havaita maankäyttövaikutuksia.

Tutkimuksen tutkimus- ja vertailuasetelman tulisi olla huolellisesti muodostettu niin, että tutkimustuloksista olisi eriteltävissä yksittäisen liikennehankkeen maankäyttövaikutukset verrattuna tilanteeseen, jossa liikennehanketta ei olisi toteutettu. Tutkimustuloksissa pitäisi myös arvioida, missä määrin liikennehankkeen maankäyttövaikutukset ovat siirtymää alueen, esimerkiksi kaupunkiseudun, sisällä ja missä määrin uutta kasvua. Tutkimustuloksissa maankäyttövaikutukset tulisi myös eritellä riittävän tarkalla tasolla, jotta voidaan havaita mahdollisia eroja maankäyttövaikutuksissa liikennehankkeen vaikutusalueen sisällä ja miten vaikutukset riippuvat olemassa olevasta maankäytöstä ja liikennejärjestelmästä. Tutkimusmenetelmän valinnassa tulee myös kiinnittää huomiota eri liikennehankkeiden välisten maankäyttövaikutusten vertailukelpoisuuteen. Tarjoajan tulee tarjouksessa esittää ja eritellä tutkimukseen soveltuvia tutkimusmenetelmiä.

Tutkimushanke parantaa kyvykkyyksiä liikennehankkeiden ja maankäytön suunnittelun vaikutusten arvioinnille. Yksittäisten liikennehankkeiden maankäyttövaikutusten arvioinnin kehittäminen parantaa hankkeiden vaikutusten arvioinnin luotettavuutta ja edesauttaa kannattavimpien hankkeiden priorisointia. Maankäyttöratkaisuilla on suuri merkitys liikennesuoritteisiin ja päästöihin. Parempi tietopohja liikennehankkeiden maankäyttövaikutuksista mahdollistaisi ilmastovaikutusarviointien ja päästövähennystavoitteiden tarkentamisen.

Liikennehankkeiden maankäyttövaikutusten tutkimus vaatii monitieteellistä tutkimustiimiä sekä erilaisten tutkimusmenetelmien ja eri tietoaaineistojen monipuolista hyödyntämistä.



Tutkimusryhmältä odotetaan osaamista mm. maankäytön suunnittelusta ja kiinteistömarkkinoista, liikennetaloudesta, saavutettavuusanalyyseistä, liikennehankkeiden laajempien taloudellisten vaikutusten arvioinnista sekä liikenteen mallintamisesta.

### **Tutkimuskysymykset**

- Miten liikennehankkeiden maankäyttövaikutuksia tulisi tutkia empiirisesti, jotta liikennejärjestelmän ja maankäytön sekä yksittäisten liikennehankkeiden suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin saadaan tarvittavaa tietoa?
- Millä mittareilla on mielekkäintä kuvata saavutettavuuden ja maankäyttövaikutusten muutoksia? Mitkä ovat tutkittavien liikennehankkeiden maankäyttövaikutukset?
- Mitkä tutkimusmenetelmät ja -asetelmat sopivat parhaiten yksittäisen liikennehankkeen maankäyttövaikutusten tutkimiseen? Mitkä menetelmät sopivat kaupunkiseutujen hankkeiden ja mitkä yhteysvälihankkeiden tutkimiseen? Miten pitkältä aikajänteeltä ja laajalta alueelta maankäyttövaikutukset tulisi huomioida?
- Mitä tietoja liikennehankkeiden maankäyttövaikutusten tutkiminen edellyttää? Mitä tietoaineistoja on käytettävissä valtakunnallisesti ja eri kaupunkiseuduilla? Miten olemassa olevia aineistoja voidaan hyödyntää parhaiten?
- Millaisia suosituksia liikennehankkeiden ja maankäytön suunnitteluun ja vaikutusten arvioinnin kehittämiseen voidaan antaa tämän tutkimuksen perusteella? Miten tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää liikennehankkeiden suunnittelussa ja maankäyttövaikutusten arvioinnissa sekä maankäyttöskenaarioiden muodostamisessa hankearviointia varten?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Tutkimushankkeen tuloksia hyödynnetään liikennehankkeiden hankearvioinneissa maankäyttöarvioiden muodostamisen tukena, millä pystytään parantamaan liikennehankkeiden kannattavuusarvioiden tarkastelun laajuutta ja laatua sekä arvioimaan paremmin liikenteen ja maankäytön yhteisvaikutuksia talouden ja ilmaston näkökulmasta. Hankearviointeja toteuttavat mm. Väylävirasto, ELY-keskukset, suuret kaupungit ja maakuntaliitot usein liikenteen alan konsultteja käyttäen. Liikennehankkeiden maankäyttövaikutusten arvioimisen kehittämistä on hyötyä mm. kaupunkiseutujen MAL-sopimuksiin sisältyvien liikennehankkeiden kannattavuuden arvioinnissa, joiden rahoitukseen valtio osallistuu. Lisäksi tutkimustuloksista on hyötyä kaupunkien ja kuntien strategisessa yleiskaavatason suunnittelussa mm. maankäytön kehittämispotentiaalien tunnistamisessa, kuntien maapoliittisten toimenpiteiden suunnittelussa, sekä laajemmin maankäytön ja liikenteen suunnittelussa eri kaava- ja suunnittelutasoilla.

## Raportointi

Selvityksestä tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS –toiminnan ohjeistuksen mukaisesti sekä visuaalisesti korkeatasoinen kalvosarja tutkimuksen pääasiallisista tuloksista suomeksi tilaajan käyttöön. Hankkeen puitteissa järjestetään tilaisuus, jossa tutkimuksen tuloksia esitellään hallinnonalan sidosryhmille.

## Viitteet

Haapamäki, T. et al. (kesken) Maankäytön ja liikenteen yhteisen vaikutusten arvioinnin kehittäminen – Esiselvitys. Ympäristöministeriö.

Haapamäki, T. et al. (2020) [Esiselvitys liikennehankkeiden kiinteistömarkkinavaikutuksista](#). Aalto-yliopiston julkaisusarja, Tiede + Teknologia, 3/2020.

Harjunen, O. (2018) [Metro Investment and the Housing Market Anticipation Effect](#). City of Helsinki, Working papers 2018:2.

Jääskeläinen, M. et al. (2019) [MALPAKKA 2.0. Saavutettavuuden ja maankäytön tehokkuuden välinen yhteys Helsingin seudulla](#). HSL, MAL 2019.

Laakso, S. (2015) [Maankäyttö, liikenne ja asuntojen hinnat - Saavutettavuuden ja yhdyskuntarakenteen vaikutuksista asuntojen hintaan ja maankäytön tehokkuuteen](#). Helsingin seudun liikenne & Helsingin seudun MAL-neuvottelukunta.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2020) [Liikennejärjestelmän kehittämisen laajempien taloudellisten vaikutusten tarkastelukehikko](#). Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja, 2020:5.

Lönnqvist, H. (2015) [On the effects of urban natural amenities, architectural quality and accessibility to workplaces on housing prices](#). City of Helsinki Urban Facts 2015:5.

Somerpalo, S. & Haapamäki, T. (2018) [Maankäyttö hankearvioinnissa - Esiselvitys kehittämistarpeista](#). Liikennevirasto, Suunnittelu ja hankkeet -toimiala.

Väylävirasto (2020) [Liikenneväylien hankearvioinnin yleisohje](#). Väyläviraston ohjeita, 36/2020.

## 5.4 Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistoimien kokonaiskustannusten arviointi

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Valtioneuvoston periaatepäätös Fossiilittoman liikenteen tiekartta, joka linjaa liikenteen päästöjen puolittamisesta vuoteen 2030 mennessä, sisältää lukuisia julkisen sektorin päästävissä olevia toimenpiteitä (mm. tukia ja taloudellisia kannustimia), joilla edistetään liikenteen päästöttömyyttä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2021). Keskeisenä periaatteena on suunnitella ja valita toimia, jotka ovat mahdollisimman kustannustehokkaita, ts. päästövähennystavoite saavutetaan mahdollisimman matalin kustannuksin. Toimenpiteiden valmistelussa kustannusvaikutusten tarkastelut eivät kuitenkaan ole olleet riittävän laajoja.

Suunniteltujen toimenpiteiden kustannustehokkuutta on arvioitu varsin suppeasti lähinnä julkisten panostusten osalta (esim. tukien, verojen huojennusten tai julkisten investointien arvo ja niiden suhde saavutettaviin tonneissa laskettuihin päästövähennyksiin), mutta ei niinkään toimenpiteistä seuraavien yksityistaloudellisten tai julkistaloudellisten kustannusvaikutusten osalta. Vihreän siirtymän tehokas edistäminen edellyttää laaja-alaista sekä hyvin erilaisia taloudellisia vaikutuksia tuottavien toimenpiteiden kustannusvaikutusten arviointia ja vertailua. Toimenpiteiden toteuttamisen säädösvalmistelua on kritisoitu vaikutusarviointien kapea-alaisuudesta ja esitettyyn kritiikkiin halutaan vastata arvioinnin kyvykkyyttä parantamalla. Esimerkiksi sähköautojen suosiminen näyttäytyy nyt tukiin ja verotuksen muutoksiin rajautuvissa tarkasteluissa saavutettuihin päästövähennyksiin nähden erittäin kalliina toimenpiteenä. Kuitenkin sähköautojen hankkijat voivat päästä jo pian ajoneuvon omistamisen ja käytön taloudessa fossiilisia käyttövoimavaihtoehtoja edullisempaan lopputulokseen. Toisena esimerkkinä biopolttoaineiden käytön lisääminen on valtiontalouden näkökulmasta hyvin kustannustehokasta, koska toimenpide ei vaadi valtion tukea (ainakaan ensikädessä). Samalla fossiilisia polttoaineita kalliimpien polttoaineiden käyttäjien kustannukset mitä todennäköisemmin lisääntyvät jopa merkittävästi.

Yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyvän tavoitesidonnaisen hyöty-kustannustarkastelun tulee perustua julkisten toimenpidekustannusten, kuluttajien, yritysten ja julkisen sektorin kohtaamien negatiivisten ja positiivisten kustannusvaikutusten kokonaisvaltaiseen arviointiin. Ilmastotoimenpiteistä aiheutuvien valtion ja kuntien kustannusten rinnalle tarkasteluun on tuotava toimenpiteistä seuraavat kuluttajien, yritysten ja julkisen sektorin investointi- ja toiminnallisen kustannusten muutokset sekä mahdollisiin toimintatapojen muutoksiin liittyvien muiden hyötyjen ja kustannusten muutokset. Huomioon on otettava myös se, että päästövähennyksiä toteutetaan muuttamalla hyödykkeiden ja palvelujen ominaisuuksia ja kulutuskäyttäytymistä tavoilla, jolla on merkittäviä päästövaikutuksista erillisiä taloudellisia ulottuvuuksia. Tästä esimerkkinä ovat päästöjen vähentämiseen tähtäävät ajoneu-

vojen ja muun liikennejärjestelmän ominaisuuksien muutokset, jotka vaikuttavat matkustamisen ja kuljettamisen olosuhteisiin. Välilliset taloudelliset vaikutukset voivat olla jopa merkittävämpiä kuin toimenpiteistä välittömästi seuraavat taloudelliset vaikutukset. Tästä seuraa se, että päästöjä vähentävien toimenpiteiden kustannusvaikutuksia tulee tarkastella riittävän pitkällä aikavälillä. Autojen linkaari ja päästövaikutukset ulottuvat esimerkiksi vuotta 2030 pidemmälle ja päästövähennystoimien kustannusseuraamukset muuttuvat jatkuvasti teknologian kehityksen ja käyttäytymisen muutosten myötä. Samoin liikennejärjestelmän muutokset esimerkiksi joukkoliikenteen infrastruktuureja tai latausinfrastruktuureja rakentamalla vaikuttavat hyvin pitkällä aikajänteillä. Ilmastopolitiikan kentällä liikenteen päästövähennysten kustannusvaikutuksia olisi tarpeen arvioida ainakin vuoteen 2045 saakka.

Kokonaistaloudelliset tarkastelut palvelevat kustannustehokkaita toimenpidevalintoja, ja se voi lisätä ja nopeuttaa julkisilla panostuksilla aikaansaattavia liikenteen päästövähennyksiä. Tarkastelut auttavat erittelemään tilanteita, joissa tarvitaan julkisia toimia tilanteista, joissa markkinat ohjaavat päästöjen vähentämiseen kustannustehokkuuden nojalla ilman julkisia toimia. Kokonaistaloudelliset tarkastelut auttavat myös julkisten toimien oikean mitoituksen ja tehokkaan kohdentamisen määrittämisessä. Tarkasteluissa tulisi kyetä ottamaan huomioon myös toimenpiteiden vaikutukset Suomen kilpailukyvyyn ja talouskehityksen kestävyysmuutosten kautta. Se on välttämätöntä, jotta selvennetään toimenpiteiden merkitys hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja varmistetaan riittävä tietopohja päätöksentekoa varten.

Hankkeen tarkoituksena on tuottaa yleisesti käyttökelpoinen systemaattinen menetelmäkehikko ja suositukset siitä, millä kattavuudella ja miten liikenteen päästövähennystoimien taloudellisia vaikutuksia tulee arvioida kokonaisvaltaisesti ja toimien linkaaren pituudelta. Edelleen, kehikossa tulisi voida jäsentää moniulotteisia vaikutuksia erittelemällä päästövaikutuksia ja toimenpiteiden muita vaikutuksia toisistaan ml. toteutuskustannusten kohdentaminen erinäisille samanaikaisille vaikutuksille. Hankkeessa kehitettävää arviointia testataan soveltamalla sitä Fossiilittoman liikenteen tiekartan toimenpiteiden kokonaiskustannusten arviointiin vuoteen 2030 ja mahdollisuuksien mukaan myös vuoteen 2045 asti. Arvioidavat toimenpiteet määritetään myöhemmin.

Menetelmäkehikkoa ja ohjeistusta voidaan hyödyntää soveltuvin osin myös muiden sektoreiden päästövähennystoimien kustannusvaikutusten arvioinnissa ja kustannustehokkuuden vertailuissa tai vastaavan ohjeistuksen kehittämisessä. VN TEAS -hankkeena on aiemmin toteutettu yleisemmän tason tarkastelu päästövähennystoimien kustannustehokkuudesta eri sektoreilla (Semkin 2019). Analyysi tuotti tietoa hyvistä käytännöistä Suomesta ja ulkomailta, mutta jäi käytännön soveltamisen kannalta teoreettiselle tasolle. Tarkastelun edelleen kehittäminen on siksi erittäin tarpeellista ja entistäkin ajankohtaisempaa politiikka- ja säädösvalmistelun tueksi.

Työn lopputuloksena syntyy liikennesektorin ilmastopoliittisten toimenpiteiden kustannusvaikutusten ja kustannustehokkuuden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun soveltuva menetelmäkehikko ja ohjeet laskennan suorittamisesta ja toimenpiteiden vertailemisesta. Kehikon

toimivuus varmistetaan soveltamalla sitä todellisten päästöjä vähentävien politiikkatoimien kustannusvaikutusten tarkasteluun ja vertailemiseen.

### Tutkimuskysymykset

- Missä laajuudessa liikenteen ilmastopoliittisten toimenpiteiden kustannusvaikutusten tarkastelu tulisi tehdä ja miten tarkasteltavia vaikutuksia ja vaikutusten ilmenemistä tulisi rajata?
- Miten toimenpiteiden toteuttamiskustannuksia tulee kohdentaa nimenomaan päästöjen vähentämisen kustannuksiksi toimenpiteen muihin mahdollisiin vaikutuksiin nähden?
- Tuleeko julkisia ja yksityisiä panostuksia sekä julkisia ja yksityisiä kustannusvaikutuksia käsitellä kokonaiskustannusten tarkasteluissa eri tavoin?
- Kuinka kustannusten tulevia vaihteluita ja siihen liittyvää epävarmuutta tulisi hallita kokonaiskustannusten laskennassa?
- Minkälainen kustannusvaikutusten tarkastelun ja vertailemisen laskentateknisen toteutuksen tulee olla yleisperiaatteiltaan ja laskentasääntöinä?
- Miten tulisi ottaa huomioon eri toimenpiteiden vaikutukset Suomen pidemmän aikavälin kilpailukykyyn ja talouskehityksen kestävyYTEEN?

### Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Hanke kytkeytyy Suomen ilmastopolitiikan ja hallitusohjelman ilmastoneutraalisuustavoitteiden toteuttamiseen. Hankkeen tuloksia hyödynnetään liikenteen ja muiden sektoreiden ilmastopolitiikan valmistelussa. Hankkeen tulokset ovat käytettävissä muun muassa seuraavan Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman (Kaisun) valmistelun alkaessa (mahdollisesti vuonna 2023).

### Raportointi

Työssä tuotetaan suomenkielinen tutkimusraportti, hankkeen esittelymateriaali diasarjana sekä policy brief -artikkeli suomeksi ja englanniksi.

### Viitteet

Semkin, N. et al. (2019) [Päästövähennystoimenpiteiden kustannustehokkuuden arviointi](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:65.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2021). [Fossiilittoman liikenteen tiekartta](#). Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:15.

Ympäristöministeriö (2021) [Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman päivitys](#). Valmistuu 2021.

## 6.1 Listayhtiöiden hallitus- ja johtoryhmätehtävät – naisten urakehityksen haasteet

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

**Aikajänne:** 4/2022 – 1/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Hallituksen tavoitteena on sukupuolten tasapuolisen edustuksen lisääminen pörssiyhtiöiden hallituksissa. Naisten osuus pörssiyhtiöiden hallituksissa on kasvanut 2000-luvulla. Myönteinen kehitys näyttää kuitenkin hidastuneen viime vuosien aikana. Tavoitteen saavuttamiseksi ja lisätoimien määrittämiseksi tarvitaan tutkimusta syistä, jotka ovat sukupuolten tasapuolisen edustuksen ja erityisesti naisten ylimpään johtoon rekrytoinnin esteenä. Tutkimus keskittyy listayhtiöiden hallitus- ja johtoryhmätehtäviin, ml. toimitusjohtajat, sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Kesäkuussa 2021 naisten osuus pörssiyhtiöiden hallitusten jäsenistä oli keskimäärin 29 %, mikä on prosentti vähemmän kuin edellisenä vuonna. Naisten osuus hallituksissa suurissa pörssiyhtiöissä on 32 %, keskiuurissa 29% ja pienissä 24 %. Vuonna 2020 naisten osuus johtoryhmien jäsenistä oli 27 %, ja Helsingin pörssissä on edelleen yhtiöitä, joiden johtoryhmissä ei ole naisia.

Toimitusjohtajina naisia on pörssiyhtiöissä vähän, vuonna 2020 8 % (tiedot Keskuskauppakamarin selvityksistä – ks. lähdeluettelo alla). Suuremman yrityksen toimitusjohtajuus ja johtoryhmätasoinen liiketoimintayksikön johtajuus ovat merkittävimpiä tekijöitä pörssiyhtiöiden hallitusvalinnoissa. Liiketoimintojen johtajista naisia on edelleen keskimäärin vain 15 %, mikä vaikeuttaa etenemistä hallituspaikoille ja toimitusjohtajiksi.

Käytännössä pörssiyhtiöiden johtoryhmissä naiset ovat edelleen pääosin tukitoiminnoissa. Teollisuustuotteet ja -palvelut -sektorin, joka kattaa noin kolmanneksen kaikista pörssiyhtiöistä, pörssiyhtiöiden liiketoimintajohdossa naisten osuus on edelleen erittäin pieni. Naisten osuus johtoryhmän jäsenistä on viime vuosina kasvanut voimakkaimmin suurissa pörssiyhtiöissä. Naisten osuus johtoryhmän jäsenistä on pienin pienissä pörssiyhtiöissä. Johtoryhmien jäsenten koulutustaustan osalta teknisen alan koulutuksen saaneet naiset ovat selvästi aliedustettuja. Hallituksissa naisista suuremmalla osalla kuin miehillä oli kaupan, hallinnon tai oikeustieteiden koulutus, miehillä taas tekniikan alan koulutus oli yleisempi kuin naisilla.

Naisten urakehityksen esteitä ja sukupuolten tasa-arvoa johdon rekrytoinneissa on tutkittu Suomessa jonkin verran, mutta erityisesti pörssiyhtiöihin ja niiden ylimmän johdon rekrytointikäytäntöihin keskittyvää tutkimusta on vain vähän.

Käytettävissä on pörssiyhtiöiden osalta pääosin tilastonselvityksiä, jotka perustuvat henkilövalintojen lukumäärä- sekä ura-, koulutus- ja demografiatietoihin (ks. erityisesti Keskuskauppakamarin ja Tilastokeskuksen selvitykset). Kehitykseen vaikuttavat juurisyyt eivät ilmene näistä selvityksistä. Tasa-arvoa johtajien urakehitykseen (TASURI) –hankkeessa to-

teutettiin selvitys (2015) sukupuolten tasa-arvosta yritysten ylimmän johdon rekrytoinneissa. Tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, miten pörssiyrityiden ja valtio-omisteisten yhtiöiden ylimmän johdon rekrytoinneissa otettiin huomioon sukupuolten tasa-arvo ja mitkä kriteerit ja prosessit, ml. suorahakuyritysten rooli, vaikuttavat tasa-arvon toteutumiseen rekrytointiprosessin aikana. Tutkimus ei kuitenkaan keskittynyt spesifisti pörssiyrityiden rekrytointiprosesseihin ja niiden erityispiirteisiin eikä se anna vastauksia alla mainittuihin tutkimuskysymyksiin. Akateemisen tutkimuksen puolella muun muassa naisia ja johtajuutta käsitellyt hanke (2005-2010) tarkasteli laaja-alaisesti naisten johtajuutta ja urakehitystä sekä sukupuolen merkitystä organisaatioiden toiminnassa ja johtamisessa. Viime vuosina on tehty tutkimusta monipuolisesti muun muassa sukupuolen, perheen ja iän merkityksestä johtajien urakehityksessä, työn ja yksityiselämän yhteensovittamisesta sekä nais- että miesjohtajien elämässä sekä naisten johtamiskoulutuksesta. Näiden tutkimusten fokus ei ole kuitenkaan ollut spesifisti listayhtiöiden rekrytointikäytännöissä. Kansainvälisesti on tutkittu syitä naisten vähäisempään edustukseen listayhtiöiden johtotehtävissä, mutta tulokset eivät ole suoraan siirrettävissä Suomeen.

Tässä hankkeessa keskitytäänkin spesifisti listayhtiöiden johdon rekrytointikäytäntöjen analysointiin Suomen kontekstissa sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta ja erityisesti sukupuolten tasapuolisen edustuksen toteutumisen esteisiin listayhtiöiden ylimmässä johdossa. Hankkeen tavoitteena on parantaa tutkimuksellista tietopohjaa päätettäessä sukupuolten tasapuolista edustusta listayhtiöiden johdossa edistävistä hallituksen toimista.

Pörssiyritysten hallitusten jäsenten kartoitus- ja valintamenettely, valintakriteerit sekä hallituksen jäsenten asema poikkeavat olennaisesti työpaikan hausta, työntekijän valitsemisesta ja asemasta, joten naisia yleisesti johtavina työntekijöinä koskevien tutkimusten tuloksilla ei voida selittää pörssiyritysten hallitusvalintoihin vaikuttavia syitä.

Pörssiyritysten hallituksen jäseniä on varsin vähän (2/2021: 812 hallituspaikalla 715 eri henkilöä) ja jokaisen uuden jäsenen valintaan voivat vaikuttaa useat eri tekijät, mukaan lukien käytetyt rekrytointipalvelut. Jokaisen jäsenen haussa ja valinnassa korostuvat myös kunkin yhtiön strategia ja tilanne sekä yhtiön pääosakkaiden tavoitteet ja nykyisen hallituksen ja toimitusjohtajan verkostot. Näistä syistä tarvitaan myös laadullista tutkimusta kehityksen syistä naisten asemaa tehokkaasti ja tuloksellisesti parantavien lisätoimien määrittämiseksi ja arvioimiseksi. Koska käytettävissä olevien henkilöiden urapolut vaikuttavat olennaisesti pörssiyritysten hallitus- ja johtoryhmävalintoihin, on tarpeen selvittää pörssiyritysten lisäksi vastaavia tekijöitä myös muissa listayhtiöissä (First North -yhtiöt) ja muissa suuremmissa yrityksissä, joiden johtopaikoilta edetään pörssiyritysten johtoon.

Tutkimuksessa on tärkeää analysoida listayhtiöiden organisaation ja rekrytointikäytäntöjen, ml. rekrytointipalvelujen rooli, erityispiirteitä sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Samoin urakehitykseen, osaamisen ja pätevyysarviointiin liittyvät kysymykset ovat tutkimuksen kannalta tärkeitä.

Laadullista tutkimusta varten tarvitaan sekä tutkimushaastatteluja että muun tutkimusaineiston läpikäyntiä. On tarpeen haastatella ainakin listayhtiöiden sekä listaamattomien suurempien yhtiöiden ylimpään johtoon kuuluvia, johdon mentorointiohjelmissa olevia ja

mentoreina toimivia sekä ylimmän johdon rekryointipalveluita tarjoavia. Myös muun tutkimusaineiston ja tutkimuskirjallisuuden analysointi tarpeen mukaan tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi on tärkeää.

Kotimaisen kehityksen ymmärtämiseksi ja toimintavaihtoehtojen määrittämisen taustaksi tarvitaan myös julkaistujen selvitysten/tutkimusten perusteella laadittava yhteenveto verrokkimaiden kehityksestä ja erityisesti myönteiseen muutokseen vaikuttavista syistä koskien sukupuolien tasapuolista edustusta listayhtiöiden johtotehtävissä. Näitä maita voivat olla esimerkiksi Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Saksa, Ranska, Iso Britannia, Hollanti, USA:n Delaware ja California, Kiina ja Singapore. Verrokkimaita valittaessa kiinnitettäisiin huomiota pörssi-yhtiöiden ja niiden toimintaympäristön erilaisiin piirteisiin, kuten yhteiskuntien yleisiin olosuhteisiin ja tavoitteisiin, pääomamarkkinoiden ja pörssi-yhtiöiden kehitykseen sekä toimiin, joita on käytetty sukupuolten tasapuolisen edustuksen lisäämiseksi pörssi-yhtiöiden johtotehtävissä.

Tutkimuksen päätekijöiltä edellytetään aihepiirin tutkimuksen syvällistä tuntemusta ja aiempaa tutkimuskokemusta.

### **Tutkimuskysymykset**

- Mitkä syyt vaikuttavat naisten valitsemiseen eri toimialojen, eri kokoisten ja eri osakaspohjan listayhtiöiden hallitus- ja johtoryhmätehtäviin, ml. toimitusjohtajat? Johtoryhmien osalta tarkastellaan erityisesti liiketoimintayksiköiden johtoon valitsemista.
- Mitkä tekijät yllä mainittujen johtotehtävien rekryointiprosesseissa ja laajemmin listayhtiöiden toiminnassa edistävät tai estävät sukupuolten tasapuolisen edustuksen lisäämistä listayhtiöiden johtotehtävissä?
- Miten ja millä toimilla sukupuolten tasapuolista edustusta listayhtiöiden johtotehtävissä voidaan edistää?

### **Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2020-2023 tavoitteena on sukupuolten tasapuolisen edustuksen lisääminen pörssi-yhtiöiden hallituksissa. Suurten ja keskisuurten pörssi-yhtiöiden hallituksissa tavoitteena on, että molempia sukupuolia on vähintään 40 %. Hallituksen tavoitteena on, että tasapuolinen edustus saavutettaisiin ensisijaisesti Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodin suositusten mukaisesti ja yhtiöiden omin toimin. Hallitus seuraa tavoitteessa etenemistä ja arvioi kehityksen riittävyttä vuosittain.

Lisäksi tasa-arvo-ohjelman mukaan toteutetaan tutkimus/selvitys syistä, jotka rajoittavat naisten osuutta pörssi-yhtiöiden hallitus-, toimitusjohtaja- ja johtoryhmäpaikoissa. Mainittu selvitys toteutetaan tässä kuvatulla VN TEAS -selvityksellä/tutkimuksella. Tutkimustuloksia käytetään arvioitaessa tulevaa kehitystä ja päätettäessä tavoitetta edistävästä hallituksen toimista. Tuloksia käytetään myös tasa-arvo-ohjelman loppuraportointiin.



Tutkimuksen teema on selkeästi poikkihallinnollinen ja koskettaa useamman ministeriön toimialaa. Tuloksia voidaan käyttää myös yksityisten toimien kehittämiseen, kuten Keskuskauppakamarin naisjohtaja-mentorointiohjelman kehittämiseen.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti ja tiivistelmät myös ruotsiksi ja englanniksi. Loppuraportin tiivistelmän käännökset voidaan tehdä valtioneuvoston toimesta.

## Lähteitä

Fagan, C. et al. (toim.) (2012) *Women on Corporate Boards and in Top Management*. European Trends and Policy. Basingstoke, Palgrave Macmillan

Heikkinen, Suvi (2016) Puolison rooli nais- ja miesjohtajien urilla Suomessa. *Työelämän Tutkimus* 14(1), 95-100.

Holgersson, C. & Tienari, J. (2015) This is just the way it is: Executive search and gendered careers. A. M. & Fielden, S. L. (toim.), *Handbook of gendered careers in management: Getting in, getting on, getting out*. Broadbridge, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 123-139.

Husu, L. et al. (toim.) (2011) [Women, Management and Leadership – Naiset ja johtajuus](#). NASTA Women's Leadership Project Final Report (2011). Hanken School of Economics Research Reports 72. Helsinki.

Jyrkinen, M. et al. (2017) Time, Care and Career: Women top managers in the intersections of age, gender, and work/family. Teoksessa Aaltio, I. et al. (toim.) *Ageing, Organizations and Management: Constructive discourses and critical perspectives*. Palgrave, 229-251.

Kangas, E. (2020) [Discourses of Fatherhood in Leadership and Organisations](#). JYU Dissertations 308.

Kangas, E. et al. (2016) Miesjohtajien isyydiskurssit. *Työelämän Tutkimus* 14(3), 257-275.

Kauhanen, A. (2017) [Gender Differences in Corporate Hierarchies](#). IZA World of Labour 2017:358.

Keskuskauppamari (2021) [Naiset pörssiyhtiöiden hallituksissa](#). Heinäkuu 2021.

Keskuskauppamari (2021) [Naiset pörssiyhtiöiden johdossa. Kansainvälinen vertailu](#). Maaliskuu 2021.

Keskuskauppamari (2021) [Naiset pörssiyhtiöiden toimitusjohtajina ja johtoryhmissä](#). Joulukuu 2020.

Lämsä, A.-M. et al. (2018) [Vauhtia vastuullisuuteen –Naisten johtamiskoulutuksen vaikutavuus](#). E-pooki 28. Oulu: Oulun ammattikorkeakoulu.

McKie, L. & Jyrkinen, M. (2021) [Care Horizons and Career Choices for Women Managers](#). *International Journal of Care and Caring*.

Meriläinen, S. et al. (2015) Headhunters and the “ideal” executive body. *Organization* 22, 1, 3-22.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) [Naiset ja miehet yritysten ylimmässä johdossa](#): Tilastaselvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:12.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015) [Naisten ja miesten edustus yritysten ylimmässä johdossa](#). [Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:3](#)

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015) [Sukupuolten tasa-arvo yritysten ylimmän johdon rekrytoinneissa](#). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:5.

## 6.2 Kuntien myöntämät yritystuet Suomessa

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 12/2022

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Kokonaiskuva yritystuista ja elinkeinoelämälle myönnettyistä etuuksista on tunnistettu puutteelliseksi siltä osin, että se ei sisällä tietoja kuntien myöntämistä tuista. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti kuntien ja niiden omistamien yhteisöjen myöntämiin tukiin sekä kuntien omille yhteisöilleen myöntämiin tukiin viime vuosina (kuntien elinkeinoyhtiöt, kuntayhtymät, maakunnan liitot). Tutkimuksessa tulee ottaa huomioon erityyppiset tuet, kuten avustukset, lainat, takaukset, takuut, korkotuet, oman pääoman ehtoiset rahoitukset sekä muut järjestelyt, jotka sisältävät taloudellista tukea kuten markkinahinnasta poikkeava kiinteistöjen luovuttaminen tai vuokraaminen.

Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä laajeni valtion tai sen puolesta tukia myöntävien yhteisöjen ja säätiöiden (tukiviranomaiset) myöntämien EU-valtiontukisääntöjen 107 artiklan kohdan 1 edellytykset täyttävien yritystukien tiedoilla 1.4.2021 ([Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta 799/2020](#)). Tukiviranomaiset ovat velvollisia tallettamaan tiedot myöntämistään ja maksamistaan EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa tarkoitetuista eräistä valtiontuista yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään kuuluvaan yritystukien yhteiseen tietovarantoon (ns. yritystukirekisteriin). Velvoite ei koske maa- ja metsätalouden alkutuotantoa eikä kalataloutta. Vuodesta 2022 alkaen tietoja tallettavat tukiviranomaiset seuraavat de minimis -tukikiintiön täyttymistä tietovarannon kautta. Tällä hetkellä kunnat ja yksityiset tahot ilmoittavat itse EU:n julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen mukaiset tuet komissiolle EU valtiontukisääntöjen mukaisesti ja hoitavat itse de minimis -tukikumulaation seurannan. Yksittäistapauksissa on sovittu, että valtio ilmoittaa tiedot kuntien puolesta. Eduskunnan talousvaliokunta (2020) on mietinnössään todennut, että ilman kuntien ilmoitusvelvollisuutta valtakunnallista vähämerkityksisten tukien rekisteriä ei muodostu ja että jatkossa velvoite tulisi laajentaa koskemaan myös kuntia.

Tilannetietoa voidaan hyödyntää myös rakennettaessa asteittain kansallista de minimis -tukirekisteriä. Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä olisi mahdollista laajentaa yritystukien kansalliseksi de minimis -tukirekisteriksi, jolloin tukikumulaation seuranta voitaisiin toteuttaa kaikkien tuen myöntäjien toimesta Suomessa ko. järjestelmän avulla. Tämä edellyttäisi, että myös kunnat velvoitettaisiin tallettamaan tuen myöntämistä ja maksamista koskevat tiedot yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään.

Tutkimuksessa selvitetään erityisesti kuntien myöntämien yritystukien nykytilanne eli missä muodossa tukia on annettu ja kuinka paljon (€), mihin EU-säätelyyn ne perustuvat, ovatko kunnat tunnistaneet myöntävänsä EU valtiontukisäännöt täyttäviä tukia taloudelliseen toimintaan ja tuntevatko ne niiden ehdot sekä millaisia yhteisiä tietojärjestelmiä mahdollisesti on käytössä.

Elinkeinopoliittisesta näkökulmasta tilanteesta tarvitaan ensivaiheessa kokonaiskuvatietoa. Valtion tavoitteena on ollut yritysasiakastietojen näkyminen yhdessä paikassa ja tietojen yhteiskäyttö paremman vaikuttavuuden ja tehokkuuden saavuttamiseksi. Samalla selvitetään, onko Pohjoismaissa tai muissa vertailumaissa käytössä vastaavia rekistereitä. Kerätty tieto toimisi perustietopohjana mahdolliselle lainsäädäntömuutokselle.

Tutkimuksen tuottaman kokonaiskuvan perusteella toivotaan myös esitettävän mahdollisuuksien mukaan arvioita kuntien myöntämien tukien vaikutuksista yleisellä tasolla pitkällä aikavälillä kokonaistyydytyksen, kansantalouteen ja markkinoiden toimivuuteen. Lisäksi tavoitteena on saada selville liittymäpinnat ja mahdolliset päällekkäisyydet valtion myöntämien yritystukien kanssa. Tutkimuksessa selvitetään myös millaisia edellytyksiä ja haasteita kansallisen de minimis -tukirekisterin perustamiseen liittyy.

### **Tutkimuskysymykset**

- Minkä tyyppisiä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttäviä tukia taloudelliseen toimintaan kunnat ja niiden omistamat yhteisöt myöntävät (tavoitteet, kohdentuminen eri toimialoille tai eri tarkoituksiin – esim. riskirahoitukseen tai investointeihin – tukimuodot ja suuruusluokka, esim. laajakaistatuet)? Miltä osin tuet kohdistuvat kuntien itse omistamille yhtiöille?
- Millaisia liittymäpintoja ja/tai päällekkäisyyksiä kuntien myöntämällä tuilla on valtion myöntämiin yritystukiin (esim. kasvuekosysteemit, laajakaistahankkeet)?
- Millainen kyvykkyys kunnilla on tunnistaa EU-valtiontukiasioita ja tuntevatko ne niiden ehdot?
- Millaisia tietojärjestelmiä ja menettelyitä kuntien tukien myöntämisessä käytetään ja onko prosessi yhtenäinen?
- Miten kunnat seuraavat yritysten de minimis -tukikiintiötä ja varmistavat ettei kiintiö ylity? Miten EU:n julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen hoitaminen toteutuu?
- Millaisia hyötyjä ja kustannuksia kunnille aiheutuisi tietojen tallettamisesta yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään? Millaisia edellytyksiä ja haasteita asiaan liittyy?
- Miten kansallista de minimis -tukirekisteriä voitaisiin kehittää asteittain kuntien osalta?

Hankehakemuksissa voi esittää täydentäviä tutkimuskysymyksiä.

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Tutkimus tuottaa uutta tietoa yritystukien myöntämisestä ja siinä luodaan kokonaiskuva kuntien myöntämisestä yritystuista Suomessa. Tutkimusta voidaan hyödyntää mm. kansallisen yritystukijärjestelmän kehittämisessä vaikuttavamman ja tehokkaamman sekä yritysasiakkaiden ohjauksen kehittämisessä ja tietojärjestelmien yhteiskäytön tai yhteensopi- vuuden kehittämisessä. Nykytilan kuvausta voidaan hyödyntää myös lainvalmistelussa esi-

merkiksi harkittaessa yritystukien yhteisen tietovarannon tallettamisvelvollisuuden laajentamista eduskunnan talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti. Tutkimuksessa saadaan tietoa kansallisen de minimis -tukirekisterin perustamisesta huomioitavista seikoista. Tutkimus tarkentaa yritystukijärjestelmän kokonaiskuvaa kuntien myöntämällä tuilla ja tuottaa arvioita kuntien myöntämien tukien vaikutuksista yleisellä tasolla pitkällä aikavälillä kokonaistyöllisyyteen, kansantalouteen ja markkinoiden toimivuuteen. Lisäksi saadaan tietoa kuntien yritystukien mahdollisista yhtymäkohdista valtion myöntämien tukien kanssa.

Eduskunnan talousvaliokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että jatkossa velvoite tallettaa tukitiedot yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään tulisi laajentaa koskemaan myös kuntia. Talousvaliokunta huomautti, että esityksessä ([HE 69/2020](#)) kuvatut hyödyt saavutetaan täysimääräisesti vasta, kun keskitetty rekisteri on toiminnassa komission vaatimusten mukaisena.

Kuntien ja niiden omistamien yhteisöjen myöntämistä tuista sekä kuntien omille yhteisöille myöntämistä tuista ei ole tarkkaa tietoa. Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä on mahdollista laajentaa kansalliseksi de minimis –tukirekisteriksi, mutta ilman kuntien ilmoitusvelvollisuutta de minimis –rekisterin muodostaminen ei onnistu. Tällä hetkellä kunnat ja yksityiset tahot ilmoittavat itse EU:n julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen mukaiset tuet komissiolle EU valtiontukisääntöjen mukaisesti ja hoitavat itse de minimis -tukikumulaation seurannan. Yksittäistapauksissa on sovittu, että valtio ilmoittaa tiedot kuntien puolesta. Kuntien myöntämien yritystukien nykytilanteen epäselvyys haittaa myös yritystukijärjestelmän läpinäkyvyyttä. Tavoitteena on selvittää, onko Pohjoismaissa tai muissa vertailumaissa käytössä vastaavia rekistereitä ja selvityksen perusteella saadut tiedot toimivat perustietopohjana mahdolliselle lainsäädäntömuutokselle.

## Raportointi

Tutkimuksesta tuotetaan suomenkielinen loppuraportti, jossa tulee esittää tilannekuvan pohjalta suosituksia.

## Viitteet

Talousvaliokunta (2020). [Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain ja taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain muuttamisesta](#). Valiokunnan mietintö TaVM 23/2020 vp - HE 69/2020 vp.

### 6.3 Yritysten tuottavuuserot ja tuottavuuden eturintama

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 5/2023

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Tuottavuuden kasvu on tärkein talouskasvun selittäjä. Vaikka tuottavuuskehitys on ollut Suomessa jo pitkään kilpailijamaita heikompaa, tuottavuus ei ole ollut näkyvästi esillä politiikan käytännön toteutuksessa. Jotta Suomi pääsisi uudelle kestäväen kasvun uralle, tuottavuuskasvun nopeutuminen on välttämätöntä.

Viimeaikaiset selvitykset kertovat, että yritysten tuottavuushajonta on Suomessa vähäisempää kuin kilpailijamaissa: Suomesta näyttäisi puuttuvan korkean tuottavuuden yrityksiä, jotka laajenevat ja nostavat koko toimialan ja talouden tuottavuutta. Tämä näkyy erityisesti digitaalisissa palveluissa. Tuottavuuslautakunnan tuoreen raportin mukaan Suomen talouteen tarvittaisiin lisää korkean tuottavuuden yrityksiä.

Pieni tuottavuushajonta ja korkean tuottavuuden yritysten vähäisyys saattavat liittyä mm. ongelmiin innovaatiotoiminnassa, kilpailussa ja talouden voimavarojen uudelleen kohdistamisessa (resurssien allokaatio, luova tuho), ml. teknologian diffuusio. On mahdollista, että talouden rakenne ei tarjoa edellytyksiä tuottavuuden voimakkaaseen kasvuun tai että digitaalisuuden tarjoamat mahdollisuudet jäävät syystä tai toisesta hyödyntämättä. Ongelmat saattavat liittyä toimintaympäristöön tai yritysten sisäisiin tekijöihin.

#### Tutkimuksen tavoite, tarkasteltavat ulottuvuudet ja selvityskohteet

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää kehitettäessä toimenpiteitä korkean tuottavuuden yritysten ja sellaisiksi pyrkivien yritysten kehittymiselle. Tavoitteena on erityisesti lisätä tietoa siitä, millaisia tuottavuuden eturintaman yritykset ovat Suomessa ja mitkä yrityksiin liittyvät tekijät selittävät niiden muita yrityksiä parempaa tuottavuutta. Tältä osin suuren mielenkiinnon kohteena on tarkastella, missä määrin OECD:n havainto aineettomien investointien merkityksestä yritysten kehitykselle selittää myös suomalaisten eturintaman yritysten tuottavuuskehitystä. Tavoitteena on myös selvittää, mitä haasteita eturintaman yritykset, kuten myös sellaisiksi pyrkivät yritykset, näkevät tuottavuutensa edelleen kehittämisesä olevan. Tutkimuksessa tulee arvioida Suomen suurimpien yritysten (esim. top 100) merkitystä tuottavuuskehitykselle kansantalouden, toimialojen ja ekosysteemien tasolla. Tämä tarkastelu tarjoaa uuden näkökulman Suomen markkinasektorin tuottavuuteen ja ekosysteemisen innovaatiopolitiikan kehittämiseen. Lisäksi tehtävänä on päivittää kokonaiskuvaa tuottavuushajonnasta eri tekijöiden perusteella ja arvioida politiikan merkitystä ja mahdollisuuksia yritysten tuottavuuden kehittämiseksi.

## Keskeiset käsitteet ja tutkimustehtävän rajaukset

Työn tuottavuuden kasvu johtuu tuottavuuslautakunnan mukaan kolmesta päätekijästä. Nämä ovat pääomaintensiivisyyden kasvu, työpanoksen laadun muutos ja kokonaistuottavuuden kehitys. Pitkällä aikavälillä kaksi kolmasosaa työn tuottavuuden kasvusta voidaan selittää kokonaistuottavuuden kasvulla. Kokonaistuottavuus tarkoittaa sitä osaa työn tuottavuuden kasvusta, jota ei voida selittää pääomaintensiivisyyden ja työpanoksen laadun muutoksella. Usein se tulkitaan teknologian kehittymiseksi, mutta silloin teknologia käsitteenä pitää ymmärtää erittäin laajasti. Työn tuottavuus vaihtelee toimialoittain suuresti. Tällöin sen käyttö eri toimialoja edustavien yritysten vertailussa ei ole välttämättä samalla tavalla järkevää kuin kokonaistuottavuuden käyttö.

Tuottavuushajonnalla tarkoitetaan yritysten välisiä tuottavuuden ja sen kehityksen eroja.

Tuottavuuden eturintaman yrityksillä tarkoitetaan Vanhalan ja Virénin (2018) mukaan työn tuottavuudella mitattuna parhaimpia viittä prosenttia yrityksistä. OECD:n tutkimuksen (Corrado et al. 2021) mukaan eturintaman yrityksiä olivat kokonaistuottavuudeltaan parhaimmat kymmenen prosenttia kaikista yrityksistä.

Yrityksiin liittyvillä tekijöillä tarkoitetaan yrityksiä erottelevia tekijöitä kuten toimiala, ikä, koko, omistustausta (esim. kotimainen, ulkomainen, konserniyritys, ei-konserniyritys), tutkimus- ja kehitystoiminta, alueellinen sijoittuminen, johdon ja henkilöstön koulutus ja rakenne. Toisaalta yrityksiin liittyvät tekijät viittaavat lukuisiin yrityksen sisäisiin tekijöihin, joihin se voi omilla päätöksillään ja toimillaan vaikuttaa. Aineetonta omaisuutta ovat tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä johdon ja henkilöstön osaamisen lisäksi mm. taiteelliset teokset, ”design”, ”brändit”, uudet tuotteet ja järjestelmät, digitaalinen informaatio, kuten tietokoneohjelmat ja tietokannat, taloudelliset kyvykkyydet, kuten mainonta ja markkinatutkimus, työpaikkakoulutus sekä organisaatorakenne.

Ekosysteemi tulkitaan käsitteenä asiayhteydestä riippuen monin eri tavoin. Elinkeinopolitiikan yhteydessä puhutaan mm. innovaatio-, yrittäjyys- tai liiketoimintaekosysteemeistä. Business Finland käyttää käsitettä liiketoimintaekosysteemi kuvaamaan monimuotoisia yrityslähtöisiä verkostoja, jotka parantavat yritysten mahdollisuuksia innovoida, kasvaa ja menestyä kansainvälisessä kilpailussa. Business Finlandin mukaan erityisesti pk-yritykset saavat ekosysteemeistä eväitä kasvuun ja suuret, usein veturiyrityksinä toimivat, vauhtia uudistumiseen.

Tutkimuksessa tulee keskittyä yrityksiin liittyviin tekijöihin, eikä tarkastella sellaisten järjestelmätason tekijöiden, kuten innovaatiojärjestelmän toimivuus, kilpailu tai talouden voimavarojen kohdentuminen (resurssien allokaatio, luova tuho), roolia tuottavuuden ja sen kehityksen selittäjinä.

Vähähiilisyys siirtymisen vaikutuksia tuottavuuteen tarkastellaan valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman tietotarpeessa ”Ilmastomuutoksen torjunta, talouden rakennemuutos ja kilpailukyky”. Kyseinen tietotarve ja tässä esitettävä tietotarve täydentävät toisiaan.

## Aikaisempia tutkimuksia ja selvityksiä

Yritysten tuottavuushajontaa on tarkasteltu Suomessa viime vuosina mm. toimialan (Stenberg et al. 2021), omistustaustan (Karhunen et al. 2020) ja alueellisen sijoittumisen mukaan (Honkatukia 2021). Myös tuottavuuden eturintaman yritysten ominaisuuksia on selvitetty (mm. Ohlsbom 2021 ja Pajarinen et al. 2017). OECD:ssä (Corrado et al. 2021) on analysoitu aineettomien investointien merkitystä tuottavuushajonnan ja tuottavuuden eturintaman yritysten kehitykselle. Suomalaiset yritykset olivat mukana tarkastelussa, mutta tuloksia ei raportoitu erikseen Suomen osalta. Aineettomien investointien merkitystä ja edistämistä tarkastellaan myös toisessa tuoreessa OECD:n raportissa (Lilas & Guido 2021). Harjoitetun politiikan (Tekesin myöntämien t&k-tukien) vaikutusta yritysten tuottavuuteen on arvioitu Suomessa mm. ETLA:n tekemissä tutkimuksissa (Pajarinen & Rouvinen 2014 ja Fornaro et al. 2020). Lisäksi mainittakoon, että tuottavuuslautakunta, Talouspolitiikan arviointineuvosto ja yritystukien tutkimusjaosto on lähettänyt kaksi opinnäytteiden tekijää OECD:n Chiara Criscuolon tiimiin tekemään Belgian tuottavuusraportin toisen luvun (OECD 2019) kaltaista analyysiä Suomesta. Ko. luvussa haetaan selitystä havaitulle tuottavuushajonnan kehitykselle ja pohditaan, miten tuottavuuden kasvua voitaisiin politiikalla nopeuttaa.

## Miten aikaisempi tutkimus palvelee tutkimuksen tietotarpeisiin vastaamista?

Politiikan tarpeita ajatellen kokonaiskuva yritysten tuottavuuseroista ja niitä selittävästä tekijöistä on nykytiedon valossa hajanainen ja puutteellinen. Suurimpien yritysten osalta ei tiettävästi ole tehty tässä tietotarvekuvauksessa esitettävää tarkastelua. Tuottavuuden eturintaman yrityksistä ei myöskään ole olemassa kokonaiskuvaa. Tietoa joistakin korkeaa tuottavuutta selittävästä yrityksiin liittyvistä tekijöistä on kuitenkin käytettävissä. Tietoa aineettomien investointien merkityksestä Suomen eturintaman yritysten tuottavuuskehitykselle näyttäisi sen sijaan olevan käytettävissä niukalti. Myös politiikan merkitystä eturintaman yritysten kehitykselle on tutkittu vain vähän.

Tutkimushankkeessa tulee täyttää edellä kuvattuja tietoaaukkoja ja tuottaa täysin uutta politiikkarelevanttia tietoa. Olemassa olevaa tutkimusta tulee kuitenkin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Hankesuunnitelmassa on mahdollista tarvittaessa täydentää näkemystä hankkeen tavoitteiden kannalta relevantista tutkimuksesta ja ottaa se huomioon hankkeen toteuttamisessa.

## Tutkimuskysymykset

- Miten Suomen markkinasektorin yritysten työn tuottavuus ja mahdollisuuksien mukaan kokonaistuottavuus eroavat seuraavien tekijöiden mukaan tarkasteltuna ja miten se on kehittynyt yli ajan: toimiala, ikä, koko, omistustausta, alueellinen sijoittuminen, tutkimus- ja kehityspanokset sekä johdon ja henkilöstön koulutustausta ja -rakenne?



- Mikä merkitys Suomen suurimmilla yrityksillä (esim. top 100) on työn tuottavuudessa ja mahdollisuuksien mukaan kokonaistuottavuudessa ja niiden kehityksessä kansantaloudessa, toimialoilla ja ekosysteemeissä/ arvoverkostoissa?
- Millainen on kokonaistuottavuudella ja sen kehityksellä arvioiden Suomen eturintaman yritysjoukko viime vuosilta? Mikä merkitys sillä on ollut Suomen tuottavuuden kehityksessä? Miten nämä yritykset eroavat ominaisuuksiltaan muista yrityksistä? Mitkä yrityksiin liittyvät tekijät selittävät niiden muita parempaa tuottavuutta ja tuottavuuskehitystä? Mikä merkitys aineettomalla omaisuudella on ko. yritysten tuottavuuskehitykseen?
- Missä määrin tuottavuuden eturintaman yritykset ovat olleet politiikkatoimien kohteena? Poikkeavatko ne tässä suhteessa muista yrityksistä? Millainen merkitys esimerkiksi elinkeino- ja innovaatiopolitiikalla on ollut eturintaman yritysten tuottavuuskasvun kannalta keskeisiksi tunnustettujen tekijöiden kehittymiseen ja ko. yritysten tuottavuuskehitykseen?
- Mitä haasteita tuottavuuden eturintaman yritykset näkevät tuottavuutensa edelleen kehittämiseksi olevan? Mitä haasteita muut, tuottavuuden eturintamaa tavoittelevat yritykset, näkevät sen parantamisessa olevan?

### **Tutkimuksessa käytettävä aineisto**

Tutkimuksen kysymyksiin vastaaminen edellyttää monipuolisen aineiston käyttöä: jo olemassa olevan tutkimuksen sekä tilastojen ja rekisterien (kuten kansantalouden tilinpito ja yrityksiä koskevat rekisterit) hyödyntämistä sekä kysely- ja haastatteluaineistoa.

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hallitusohjelman mukaan Suomen kestävä talouskasvu nojaa keskeiseltä osin tuottavuuden vahvistumiseen. Vaikka tuottavuuskehitys on ollut Suomessa jo pitkään kilpailijamaita heikompaa, tuottavuus ei ole ollut näkyvästi esillä politiikan käytännön toteutuksessa. Tähän on saattanut vaikuttaa se, että tuottavuus on ilmiönä hyvin moniulotteinen, jolloin sitä koskevaa tietoa on ollut vaikea jalostaa politiikassa hyödynnettäväksi. Viime aikoina tuottavuuskehitystä ja keinoja siihen vaikuttamiseksi on kuitenkin alettu ymmärtää entistä paremmin, esim. OECD:ssä tehdyn työn tuloksena.

Tässä tutkimuksessa tuotettavaa uutta tietoa Suomen yritysten tuottavuuseroista, suurimpien yritysten merkityksestä tuottavuudelle, tuottavuuden eturintaman yrityksistä ja niiden kehitystä selittävästä tekijöistä sekä politiikan vaikuttavuudesta eturintaman yritysten kehittymiseen tarvitaan, kun eri politiikan alueilla kehitetään toimenpiteitä tuottavuuden edistämiseksi tai kun halutaan välttää se, että toimenpiteet luovat esteitä tuottavuuden parantamiselle.

Haasteeksi on nähty erityisesti se, että Suomeen tulisi saada nykyistä enemmän tuottavuuden eturintaman yrityksiä. Tuloksia voidaan kuitenkin myös hyödyntää yleisemminkin kaikkien yritysten tuottavuutta edistävän politiikan kehittämisessä.

Tutkimuksen tulokset ovat käytettävissä seuraavan hallituksen ohjelman valmistelussa vuonna 2023. Niiden avulla voidaan osaltaan vaikuttaa siihen, että tuottavuuden edistäminen nousee talouspolitiikan keskiöön.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen raportti ja englanninkielinen tiivistelmä pääasiallisista tuloksista.

## Viitteet

Corrado, C. et al. (2021) [New evidence on intangibles, diffusion and productivity](#). OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2021/10. OECD.

Demmou, L. & Franco, G. (2021) [Mind the financing gap: Enhancing the contribution of intangible assets to productivity](#). OECD Economics Department Working Papers No. 1681. OECD.

Fornaro P. F Koski H. & Pajarinen M. & Ylhäinen I. (2020) [Evaluation of Tekes R&D-funding for The European Commission. Impact Study](#). Business Finland. Report 3/2020.

Honkatukia M. (2021). Maakuntien tuottavuus. Muistio 21.9.2021. Merit Economics.

Karhunen H. et al. (2020) [Erikokoisten yritysten rooli taloudessa ja kasvun aikaansaamisessa](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Yritykset, 2020:7. Työ- ja elinkeinoministeriö.

OECD (2019) [In-Depth Productivity Review of Belgium](#). OECD Publishing, Paris.

Ohlsbom, R. (2021) [Management Practices Drive Productivity – But Not Without Human Capital](#). ETLA Working Papers 88, 06.07.2021, ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

Pajarinen M. & Rouvinen P. (2014) [Tekesin rahoituksen vaikutus työn tuottavuuteen](#). ETLA Raportit Nro 35. 23.10.2014. ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

Pajarinen M. et al. (2017) [Tuottavuuskehityksen eriytyminen Karkaavatko eturintaman yritykset muilta?](#) ETLA Raportit Nro 77, 13.10.2017, ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

Pohjola M. (2020) [Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus: Suomi kansainvälisessä vertailussa](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Yritykset, 2020:5. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Stenborg M. et al. (2021) [Tuottavuus ja voimavarojen kohtaanto – Digitaalisten palveluiden tuottavuuden taso ja kehitys Suomessa heikko](#). Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:58.

Vanhala J. & Virén M. (2018) [Matalan tuottavuuden yrityksiä runsaasti Suomessa](#). Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta. Euro & Talous 5/2018. Suomen Pankki.

## 7.1 Digitaalisten palveluiden vaikuttavuus sosiaali- ja terveydenhuollossa

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 8/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Sekä asiakkaille että ammattilaisille suunnatut digitaaliset palvelut ovat lisääntyneet viime vuosina voimakkaasti sosiaalipalveluissa, perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa. Koronapandemia aiheutti käyttöön ottoon merkittävän lisäsysäyksen. Asukkaan ja asiakkaan digitaalisia palveluita voivat olla mm. uudentyyppiset kontaktimuodot ja erilaiset etävastaanotot ja -konsultaatiot, joilla on korvattu perinteisiä fyysisiä kontakteja ja puhe- luita. Näitä ovat myös terveys- ja hyvinvointitarkastukset kuten oirekyselyt ja -valmennukset sekä asiakkaan itse tuottaminen tietojen hyödyntäminen, palveluun hakeutumisen ja asiointin digitaaliset ratkaisut (esim. sähköinen ajanvaraus ja asiakaspalautte) sekä digitaaliset vertaistukipalvelut. Ammattilaisten digitaaliset työvälineet voivat olla esimerkiksi digitaalinen asiakas- ja palveluohjaus, asiakastietojen analyysiin perustuvat asiakassegmentoinnit ja segmenttikohtaiset digitaaliset palvelumallit, moniammatillista työskentelyä mahdollistavat digiratkaisut sekä monialaiset palvelutarjottimet.

Digitaalisten palvelujen nopeasta määrällisestä lisääntymisestä ja laajentumisesta eri palveluihin ei ole käytettävissä kattavaa ajantasaista ja tutkittua tietoa Suomesta tai kansainvälisesti. Erityisesti uutta tietoa tarvitaan siitä, mitä vaikutuksia digitaalisilla palveluilla on ollut? Mikä on digitaalisten palveluiden vaikuttavuus, laatu ja turvallisuus? Mitä vaikutuksia digitaalisilla palveluilla on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toteuttamiseen? Minkälaisia säädöstarpeita digitaalisille palveluille on tunnistettavissa?

Tekoäly ja robotiikka rajataan tämän selvityksen ulkopuolelle.

### Tutkimuskysymykset

#### A. Nykytilanteen kuvaus

- Missä eri sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja miltä osin digipalveluita käytetään Suomessa ja muissa vertailuun sopivissa maissa?
- Mitä ja miten digipalveluita käytetään eri elämänkaariryhmissä (lapset ja perheet, työkäiset, ikäihmiset)?
- Mitä digipalveluiden tarjonnassa ja käytössä on tapahtunut koronapandemian aikana?
- Minkä verran voimavaroja digipalveluiden kehittämiseen ja käyttöön ottoon on kohdennettu julkisessa ja yksityisessä palvelujärjestelmässä?

#### B. Asiakasnäkökulma

- Mitkä ovat asiakkaiden kokemukset erilaisista digipalveluista?

- Mikä on asiakkaiden oma rooli digipalveluiden käytössä tai tiedon tuottamisessa?
- Mitä esteitä tai puutteita asiakkaat eri asiakasryhmissä kokevat nykyisissä digipalveluissa ja mitä kehittämistoimia tämän vuoksi pitäisi tehdä?
- Onko erilaisten digipalveluiden toteuttamisessa tai vaikuttavuudessa eroa asiakassegmenteittäin? Onko asiakasryhmiä, jotka tarvitsevat erityistä tukea digipalveluiden käytössä?
- Onko digipalveluiden lisääntyminen muuttanut palveluja asiakaslähtöisempään suuntaan ja parantanut saavutettavuutta ja sujuvuutta?
- Heikentääkö vai lisääkö digipalvelu yksilöllisyyttä ja yksilön tarpeen mukaista palvelua?

### C. Palvelujärjestelmän näkökulma

- Mitä tavoitteita digipalveluille on käyttöön ottaneessa organisaatiossa asetettu?
- Miten digipalveluiden käyttöönottoa (ennen) ja käyttöä systemaattisesti arvioidaan? Tehdäänkö arviointia jatkuvasti? Onko tähän työkaluja/menetelmiä/ prosessia käytössä? Miten digipalveluiden laatua, turvallisuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan? Minkälaisilla mittareilla arviointia tehdään?
- Missä määrin on digipalveluista kerätty määrällistä ja laadullista aineistoa palvelukokemuksesta tai kehittämistarpeista?
- Ovatko digipalvelut palvelujärjestelmälle uusi tapa tehdä työtä vai kokonaan uusia palveluja, vai molempia?
- Missä määrin digipalveluita hyödynnetään asiakastyössä tai eri ammattiryhmien työssä ja yhteistyössä?
- Minkälaisia kokemuksia on ammattilaisten ja organisaation tasolla digitaalisten palveluiden käytöstä ja vaikuttavuudesta?
- Onko joku palvelusektori, jossa digipalvelut ovat selvästi muita sektoreita vähäisempiä? Miksi?
- Mitä ei-toivottuja vaikutuksia digipalveluiden käyttöönotto on aiheuttanut?
- Mitä uusia osaamisvaatimuksia digipalveluiden käyttöönotto on aiheuttanut?
- Onko digipalveluiden käyttöönotto lisännyt resurssien tarvetta?
- Miten mahdollisesti digipalveluiden käytöstä vapautuneelle resursseille on tapahtunut? Ovatko ne mahdollistaneet sote-henkilöstön tai taloudellisten resurssien uudelleenkohdentamista?
- Miten digipalveluiden avulla voidaan vai voidaanko vastata henkilöstön saatavuushaasteisiin?

#### **D. Valtakunnallinen näkökulma**

- Mitä kehittämistarpeita on lainsäädännössä digipalveluihin liittyen?
- Miten kansallista tiedonkeruuta digipalveluista toteutetaan tai pitäisi toteuttaa?
- Miten digipalveluiden kehittämistä ja käyttöönottoa tulisi kansallisesti tukea ottaen huomioon vaihtoehtoiskustannukset?

#### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hankkeen tuloksia hyödynnetään sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kehittämisessä (esim. digitaalisten palveluiden asema, vastuut, seuranta, mittarit jne. on vajaasti säädelty nykytilanteessa). Tulokset hyödyttävät myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän vaikuttavuusperusteista ohjausta (vaikuttavien digipalveluiden kehittäminen ja käyttöönoton varmistaminen). Hankkeen tulosten avulla voidaan myös parantaa digitalisaation kehittämistoiminnan ohjausta ja sen kohdentamista vaikuttaviin palveluihin. Hankkeen tuloksilla voidaan myös tuottaa ratkaisukeinoja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusnousun hillitsemiseksi.

#### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -ohjeistukseen mukaisesti.

## 7.2 Ekologisesti kestävä kehitys osana sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausmekanismeja

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 8/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

WHO ja YK ovat arvioineet ilmastokriisin suurimmaksi terveysriskin aiheuttajaksi maailmanlaajuisesti. Ilmastomuutoksen hillitseminen on pääministeri Marinin hallitusohjelman strateginen kokonaisuus ja sitä täsmentää ja täydentää mm. Suomen sitoutuminen kestävä kehityksen tavoitteisiin (YK:n Agenda 2030) valtioneuvoston selonteolla kestävä kehityksen globaalista toimintaohjelmasta (VNK 2020). Lisäksi valtioneuvoston kanslia on parhaillaan laatimassa kansallista kestävä kehityksen tiekarttaa. Ilmastokestävyuden ja ilmastotoimenpiteiden taso kuitenkin vaihtelee sektoreittain. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuolto on monessa yhteydessä tunnistettu sektoriksi, jolla on paljon tehtävää ja saavutettavaa.

Suomen sosiaali- ja terveystalouden hiilijalanjäljen on arvioitu olevan 3,5 miljoonaa tonnia CO<sub>2</sub>-ekvivalenteina ja 5,0 prosenttia kansallisista kasvihuonekaasupäästöistä (Health Care without Harm 2019). Sosiaali- ja terveydenhuollossa on siis potentiaalia resurssitehokkuuden edistämisen ja kielteisten ympäristövaikutusten vähentämiseksi, esimerkiksi energiatehokkuuden, rakennusinvestointien ja hankintojen näkökulmasta (Pereno & Eriksson 2020). Kansallisen ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelman 2022 toimeenpanon arvioinnissa (MMM 2019) tulee ilmi se, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ilmastotoimista puuttuu valtakunnallinen koordinaatio eikä sopeutumistarvettakaan ei ole tunnistettu. Kokonaiskuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon ekologisesti kestävä kehityksen tilasta, kiertotaloudesta tai hillintätoimista ei ole (Soste 2020). Alueellisella tasolla, erityisesti sairaanhoitopiireissä, on arvioitu terveydenhuollon ympäristövaikutuksia ja tehty kestävä kehitystä tukevia suunnitelmia ja toimenpiteitä. Yksittäisten toimenpiteiden lisäksi tarvitaan kuitenkin kokonaiskuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon ekologista kestävyyttä edistävistä ohjauskeinoista ja ratkaisuista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakenttä on muuttumassa merkittävästi tulevina vuosina, kun hyvinvointialueet aloittavat vuonna 2023. Sote-uudistuksen myötä mm. sote-palveluiden hankintojen ympäristövaikutuksien osalta voidaan saavuttaa skaalaetuja, kun hyvinvointialueilla on nykyistä paremmat lähtökohdat huomioida vaikutukset laajamittaisesti toiminnassaan. Sen lisäksi, että järjestämisvastuu keskittyy hyvinvointialueille, sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ollaan siirtymässä hyvinvointialueiden myötä kansallisten tavoitteiden ja vuorovaikutuksella (arviointi)tiedolla johtamiseen kansallisella ja alueellisella tasolla. Luonnollisesti sote-uudistuksessa on lähdetty sosiaali- ja terveydenhuollon ydin-tehtävästä eikä ekologisesti kestävä kehityksen tavoitteiden integroimista osaksi ohjausta ole pystytty edistämään tähän mennessä. STM on kuitenkin laatinut sosiaali- ja terveystalouden ilmastomuutoksen sopeutumisen suunnitelman 2021-2023 (STM 2021), jossa

yhdeksi toimenpiteeksi on kaavailtu hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ilmastomuutoksen sopeutumisen suunnitelmia. Ekologisesti kestävä kehityksen tavoitteet ja erityisesti hillintätoimet ja niiden seuranta on syytä nivouttaa myös muihin ohjausmekanismeihin, mikä on valtioneuvoston selonteon mukainen tavoite (VNK 2020).

Tämän hankkeen näkökulma kestäväan kehitykseen on ekologisessa kestävyudessa ja tavoitteiden osalta hillintätoimissa eli miten sosiaali- ja terveydenhuolto voi vähentää omaa hiilijalanjälkeään, suoraa päästöjä ja kulutuksen kautta syntyviä päästöjä. Hankkeessa tarkastellaan ensisijaisesti järjestelmätason edellytyksiä ekologisesti kestäväan kehityksen tavoitteiden määrittelemiseksi ja niiden toteuttamisen tueksi.

Hankkeen tuloksena syntyy ehdotus kansallisen tason seuranta- ja ohjausmekanismeista sosiaali- ja terveydenhuollon ekologisesti kestäväan kehityksen tavoitteille, jotka olisivat linjassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja uudistuvan ohjauksen kanssa. Lisäksi hankkeessa tunnistettaisiin muut ohjauksen väylät, joilla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintatapojen kestävyttä.

### Tutkimuskysymykset

- Mikä Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon hiilijalanjälki?
  - Sosiaali- ja terveydenhuollon hiilijalanjäljen selvittäminen/päivittäminen lähtötilanteen selvittämiseksi
- Minkälaisia alueellisia soten ekologisesti kestäväan kehityksen tavoitteita on asetettu, minkälaisia toimenpiteiden alueilla jo tehdään ja miltä osin tarvitaan valtakunnallisella koordinaatiota?
- Minkälaisia kansainvälisiä hyviä käytäntöjä ja esimerkkejä on löydettävissä sosiaali- ja terveydenhuollon ekologisesti kestäväan kehityksen tavoitteista ja ohjausmekanismeista järjestelmätasolla ja miltä osin ne soveltuisivat Suomen palvelujärjestelmän ohjaukseen?
- Minkälainen kansallisen tason seuranta- ja ohjausmekanismi soveltuisi sote-ohjaukseen ja mitä laadullisia tavoitteita (suunnitelmat, niiden sisältö) ja mittareita (esim. KUVA-mittaristoon) voitaisiin asettaa? Mitä muita valtakunnallisen ohjauksen kanavia (lainsäädäntö, verotus, tuet, ohjeistus, tuupaus) voitaisiin sisällyttää tulevaisuudessa ohjausmekanismeihin?

Hanke voidaan toteuttaa eri tutkimuskysymyksiä ja toimijoita yhdistävänä konsortiona. Hankesuunnitelmassa voi myös esittää kysymyksenasettelua täydentäviä ja täsmentäviä tietotarpeita tai näkökulmia.

### Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Tietotarve kytkeytyy ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen tarpeisiin, mutta samalla se nivoutuu muiden hallinnonalojen ja poikkisektoraalisten suunnitelmien toimeen-

panoon tuottamalla puuttuvaa tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon osuudesta (mm. kestävä kehityksen tiekartta, kansallinen hankintastrategia, ilmastolain uudistus ja kuntien ilmastosuunnitelmat, kuluttajien hiilijalanjäljen puolittamisen tukeminen 2030 mennessä, ilmastoruokaohjelma, kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma, fossiilittoman liikenteen tiekartta, ICT-ilmast- ja energiaohjelma ja kansallinen sopeutumissuunnitelma).

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan VN TEAS –ohjeistuksen mukainen loppuraportti, joka kattaa tutkimuskysymykset ja jatkotoimenpide-ehdotukset.

## Viitteet

Health care without Harm (2019) [Health care´s climate footprint](#) How the health care sector contributes to the global climate crisis and opportunities for action. Health care without Harm. Climate-smart health care series. Green paper number one (2019).

Maa- ja metsätalousministeriö (2019) [Kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelman 2022 toimeenpanon väliarviointi](#). Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:11.

Pereno A. & Eriksson D. (2020) A multi-stakeholder perspective on sustainable healthcare: 2030 onwards. Futures 122 (2020).

Sosiaali- ja terveysministeriö (2021) [Ilmastonmuutos sote-sektorilla - Sosiaali- ja terveysministeriön ilmastonmuutokseen sopeutumisen suunnitelma \(2021-2023\)](#) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021:20.

Soste (2020) [Ilmastonmuutos ja sosiaali- ja terveyssektori](#). SOSTE Suomen Sosiaali- ja terveys ry. Helsinki 2020.

Valtioneuvosto (2019) [Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019 - Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta](#)

Valtioneuvoston kanslia (2020) [Valtioneuvoston selonteko kestävä kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta - Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa..](#) Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:7.



### 7.3 Sairauspäiväraha-kausien tarkistuspisteet: Kuntoutuksen ja työhön paluun toteuttaminen

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 9/2023

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa nostetaan esiin tarve selvittää sairauspäivärahan, kuntoutustukien ja työttömyysturvan kriteerit siten, että ihminen on tarkoituksenmukaisella etuudella. Hallitusohjelmaan on lisäksi kirjattu, että kuntoutusta kehitetään lähtökohtana kuntoutuskomitean työ ja kuntoutusjärjestelmää uudistetaan kuntoutuskomitean esitysten pohjalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti syyskuussa 2016 kuntoutuksen uudistamiskomitean valmistelemaan kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistusta. Komitean loppuraportissa ehdotettiin lainsäädäntöön uusia tarkistuspisteitä 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän kohdalle. Syksyllä 2021 hallitus on esittänyt (HE 152/2021), että Sairausvakuutuslakiin lisättäisiin säännökset työkyvyn ja työssä jatkamisen mahdollisuuksien sekä kuntoutustarpeen arvioinnista tarveharkintaisesti viimeistään 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän kohdalla. Ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2022 alusta.

Vuonna 2012 tehtiin lakimuutos, joka velvoitti työnantajat ilmoittamaan työterveyshuollolle, kun työntekijän sairauspoissaolo on kestänyt yhteensä 30 päivää kahden vuoden aikana. Samalla lisättiin työntekijälle velvoite toimittaa Kelalle ns. B-todistus viimeistään sitten, kun sairauspäiväraha-kausi on kestänyt 90 päivää. B-todistuksessa tulee olla arvioituna työntekijän olemassa oleva työkyky ja siinä tulee olla tehtynä suunnitelma työhön paluusta. Tämä todistus on päiväraha-kauden jatkumisen edellytys/ehto. Jo aiemmin Kelalla on ollut velvoite ottaa sairauspäivärahalla olevaan yhteyttä 60 sairauspäivärahopäivän kohdalla ja selvittää mahdollinen kuntoutuksen tarve. Näiden toimien toteutumisesta ei ole ajantasaista tietoa.

Tämän VN TEAS -tietotarpeen tarkoituksena on ensinnäkin selvittää ehdotetun lakiuudistuksen toteutumisen seurannan tueksi sitä, kuinka paljon on henkilöitä, joiden sairauspäiväraha-kaudet kestävät pitkään ja miten heidän hoitonsa tai kuntoutuksensa on toteutettu. Olennaista olisi selvittää se, kuinka moni pitkän sairauspäiväraha-kauden omaava on saanut kuntoutusta ja millaista kuntoutusta hänelle on myönnetty (Kela, työeläkeyhtiö, lääkinnällinen vai ammatillinen kuntoutus?). Myös siirtymät takaisin työelämään tai muiden etuuksien (esim. työkyvyttömyyseläkkeen) saajiksi ovat erityisen kiinnostuksen kohteena. Edellä kuvattuja asioita tulisi tarkastella niin työntekijäasemassa olevien vakuutettujen kuin myös työterveyshuollon ulkopuolella olevien työkäisten osalta. Koska Sairausvakuutuslain muutos on vasta astumassa voimaan, niin tarkastelu olisi retrospektiivinen ja kattaisi tapahtumat edellisen viiden vuoden aikana (kuntoutukseen ohjautuminen, muutokset työmarkkina-asemassa jne.). Tarkoituksena on, että VN TEAS -tutkimus toimisi näiltä osin alkutilannekartoituksena tuleville lainmuutosta tarkasteleville selvityksille.

Hankkeen toisessa osassa tulisi selvittää, miten vuonna 2012 tehdyn lakimuutoksen, jossa tarkistuspisteet asetettiin 30-90 päivän kohdalle, mukaiset toimenpiteet ovat toteutuneet 90 päivän osalta, ja miten Kelan selvitysvelvollisuus 60 päivän kohdalla on toteutunut. Aiemmissä selvityksissä on tarkasteltu lakimuutosten täytäntöönpanon toteutumista (Juvonen-Posti 2014) ja vaikutuksia työhön paluuseen ja työhön osallistumiseen (Halonen et al. (2016), Viikari-Juntura et al. (2017), Halonen et al. (2018)). Tällä VN TEAS -hankkeella olisi tarkoitus tehdä tilannepäivitys olemassa olevien tarkistuspisteiden toimenpiteiden toteutuksesta.

### Tutkimuskysymykset

- Miten kuntoutukseen ohjautuminen ja hoito on toteutunut henkilöillä, joiden sairauspäiväraha-aika on kestänyt 60, 90, 150 tai 230 päivää viimeisen viiden vuoden aikana?
- Missä määrin ja missä vaiheessa sairauspäiväraha-aikaa henkilöt ohjautuvat kuntoutukseen?
- Millaista kuntoutusta henkilöt ovat saaneet? (Työterveyshuollon kuntoutus? Kelan eri kuntoutusmuodot? Työeläkekuntoutus? Muu kuntoutus?)
- Miten demografiset ym. tekijät vaikuttavat kuntoutukseen ohjautumiseen (henkilön ikä, sairausdiagnoosi, hyvinvointialue ym.)?
- Millaisia siirtymiä tarkistuspisteiden kohdalla ja niiden jälkeen on havaittavissa? (paluu työelämään, siirtyminen muulle etuudelle tms.)
- Miltä edelliset kysymykset näyttävät tarkasteltuna yhtäältä työntekijäasemassa olevien vakuutettujen ja toisaalta työterveyshuollon ulkopuolella olevien työikäisten osalta?
- Miten vuoden 2012 lakimuutoksen (ns. 30-60-90 sääntö) toimenpiteet ja Kelan selvitysvelvollisuus (60pv) ovat toteutuneet? Onko edellä mainittujen muutosten astuttua voimaan ollut havaittavissa muutoksia sairauspäiväraha-aikaudella olevien kuntoutukseen ohjautumiseen ja työhön paluuseen pitkällä aikavälillä tarkasteltaessa?

### Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Hankkeen tuloksia hyödynnetään erityisesti HE:n mukaisten tarkistuspisteiden toteutuksen seurannassa. Laajemmin tuloksia voidaan käyttää myös arvioitaessa sitä, miten hyvin toteutuvat SOTE-uudistuksen ja sosiaaliturvauudistuksen tavoitteina olevat työikäisten ehyet palvelukokonaisuudet, joita sosiaaliturvaetuudet tukevat. Työllisyysasteen vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet tulevat mitä todennäköisimmin pysymään jatkossakin hallitusohjelmassa korkealla prioriteettitasolla, joten tulokset tulevat hyödyttämään ja tukemaan päätöksentekoa pitkällä tähtämellä.

### Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -ohjeistuksen mukaan.

## Viitteet

Halonen, J. I. et al. (2016) [Effectiveness of legislative changes obligating notification of prolonged sickness absence and assessment of remaining work ability on return to work and work participation: a natural experiment in Finland](#). Occupational and Environmental Medicine 73(1), 42–50.

Halonen, J.I. et al. (2018) [Sustained return to work and work participation after a new legislation obligating employers to notify prolonged sickness absence](#). Scandinavian Journal of Public Health. 2018 Feb;46.(19\_suppl):65-73.

Juvonen-Posti, P. et al. (2014) [Työssä jatkamisen tuki pitkittyvässä työkyvyttömyydessä: arviointitutkimus 1.6.2012 voimaan astuneiden työterveyshuoltolain ja sairausvakuutuslain muutosten täytäntöönpanon toteutumisesta](#). Työterveyslaitos, Helsinki 2014.

STM (2017) [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41.

Viikari-Juntura, E. et al. (2017) [Kuntoutus- ja osittaisten työkyvyttömyysetuuksien käyttö lisääntyy - miten työssäolo?](#) Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 2017; 133(18):1655-63.

## 7.4 Mielensterveysvaikutusten ennakoarviointi

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Kansallinen mielensterveysstrategia vuosille 2020-2030 julkaistiin keväällä 2020 ([Sosiaali- ja terveysministeriö 2020](#)). Strategiaassa tunnustetaan mielensterveyden keskeinen merkitys yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvoinnin osatekijänä ja vaikutukset koko yhteiskunnan toimivuuteen, vakauteen ja kustannuksiin sen eri sektoreilla. Yksilötasolla mielensterveys vaikuttaa kaikkeen terveyteen, hyvinvointiin ja toimintakykyyn, opiskeluun, työhön ja elämän kulkuun. Yhteiskunnan tasolla ihmisten hyvä mielensterveys vahvistaa luottamusta, vastavuoroisuutta ja yhteenkuuluvuuden tunnetta sekä resilienssiä kriiseissä. Työelämän tuottavuus on vahvasti yhteydessä mielensterveyteen.

Mielensterveysstrategiaassa linjataan, että mielensterveys on yksilön, perheiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan pääomaa, josta pidetään huolta ja johon sijoitetaan kaikissa elämän vaiheissa, opiskelussa ja työssä, arkiympäristöissä, yhteisöissä ja vapaa-ajan toiminnassa, yhteiskunnan ja ympäristön muutoksissa.

Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että mielensterveyden huomioiminen sisältyy kaikkeen johtamiseen ja päätöksentekoon. Mielensterveysjohtaminen ylittää hallinnonalan rajat, sillä mielensterveyttä, kuten hyvinvointia ja terveyttä laajemmin, rakennetaan kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Mielensterveysstrategiaassa ehdotetaan arviointityökalujen sopimista yhteiskunnallisten päätösten mielensterveysvaikutusten arvioimiseksi.

Kunnilla on lakisääteinen tehtävä edistää hyvinvointia ja terveyttä, mukaan lukien mielensterveys, laatia kunnallinen hyvinvointikertomus ja suorittaa ennakkovaikutusten arviointi päätöksenteossa. Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan kunnissa ja valtionhallinnossa monesta eri näkökulmasta, mutta eri sektorien toimenpiteiden mielensterveysvaikutusten ennakoarviointiin ei ole vielä vakiintunutta käytäntöä.

Hankkeen tavoitteena on kirjallisuuskatsauksen ja kunnille/sairaanhoitopiireille tehtävän kartoituksen avulla tunnistaa kotimaisia ja kansainvälisiä, yhtenäisiä ja käyttökelpoisia tapoja ja välineitä arvioida eri hallinnonalojen toimien mielensterveysvaikutuksia.

Kerätyn tiedon pohjalta on tarkoitus myöhemmin osana mielensterveysstrategian toimeenpanoa mallintaa mielensterveysvaikutusten arvioinnin välineitä, jotka ovat kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden näkökulmasta hyödyllisiä ja käyttökelpoisia. Hankkeen tulokset ovat hyödynnettävissä kunnissa ja sairaanhoitopiireissä ja tulevilla hyvinvointialueilla osana terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointia. Mielensterveysvaikutusten arviointia voidaan myös hyödyntää osana lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien valmistelua valtionhallinnossa. Mielensterveysvaikutusten arvioinnin tarve on korostunut entisestään COVID-19-epidemian aikana.

Mielenterveysstrategian valmistelu ja toimeenpano sisältyvät pääministeri Marinin hallitusohjelmaan vuosille 2020-2023.

### **Tutkimuskysymykset**

- Mikä on lähtötilanne Suomessa – missä määrin mielenterveysstrategian tavoitteita on otettu tavoitteiksi kunnissa ja kuntayhtymissä ja miten tavoitteiden saavuttamista mitataan?
- Mitä mielenterveysvaikutusten arviointiin soveltuvia menettelyjä löytyy kotimaisesta ja kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta? Mitä muutoksia arvioinneilla on saatu aikaan? (Kirjallisuuskatsaus, kotimainen ja kansainvälinen)
- Mitkä menettelyt soveltuvat kirjallisuuskatsauksen perusteella hyvin Mielenterveysstrategian edellyttämään mielenterveysvaikutusten arviointiin?
- Miten mielenterveysvaikutusten arviointi tulisi ottaa käyttöön luontevana ja käyttökelpoisena osana terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointia, mitä hyvä käytäntöjä löytyy ja miten niiden levittämistä voitaisiin edistää? (Hyvien käytäntöjen tunnistaminen, kirjallisuuskatsaus ja selvitys kunnista/sairaanhoidopiireistä )
- Mikä on eri hallinnonaloille ja toimijoille tuleva hyöty mielenterveysvaikutusten arvioinnista? Löytyykö Suomesta käytännön esimerkkejä? Millä tavoin mielenterveysvaikutusten mittaamista tulisi perustella?
- Miten järjestöillä ja muulla kolmannen sektorilla olevaa tietoa voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää tiedolla johtamisen tukena?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Mielenterveysstrategian keskeisenä tavoitteena on vahvistaa mielenterveyden ottamista huomioon eri hallinnonalojen ja järjestöjen toiminnassa ja yhteistyörakenteissa kaikilla tasoilla: valtioneuvostossa ja valtionhallinnossa, hyvinvointialueilla ja kunnissa. Tuloksia on tarkoitus hyödyntää kaikilla näillä tasoilla. Saadun tiedon avulla mielenterveysvaikutusten arviointia voidaan kehittää, ja levittää hyviä toimintatapoja alueille. Tietopohjan kehittäminen tukee myös kansallisen mielenterveysstrategian tiedolla johtamisen tavoitetta. Päätösten mielenterveysvaikutusten arvioinnin toteutuminen on suunniteltu otattavaksi kansallisen mielenterveysstrategian mielenterveysjohtamista koskevan painopisteen seurantamittariksi.

## 7.5 LASTA-seula -mallin vaikuttavuus lapsiin kohdistuvien rikosten ehkäisyssä ja lasten suojaamisessa

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 9/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa lapsiperheiden hyvinvoinnin vahvistamiseksi on valmistunut kansallinen lapsistrategia, jonka tarkoituksena on luoda hallituskaudet ylittävä ja eri hallinnonalat yhdistävä lapsi- ja perhemyönteisen Suomen visio (VNK 2021). Hallitusohjelmassa on myös mainittu, että seksuaalista hyväksikäyttöä ja väkivaltaa kokeneiden lasten auttamiseksi edistetään Lastenasiantalo-mallin (ns. Barnahus-hanke) laajentamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa Barnahus-hanketta (2019–2023) yhteistyössä sisä-, oikeus- sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Hankkeen koordinoivastuu on Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksella. Hanke edistää merkittäväällä tavalla monialaista hallinnonalojen yhteistä työtä. Barnahus-hankkeessa tehostetaan lapsiin kohdistuvien väkivaltaepäilyjen selvitysprosesseja sekä väkivaltaa kokeneiden lasten tukea ja hoitoa. Eräänä hankkeen keskeisenä toimenpiteenä on ns. LASTA-seula -malli, jonka avulla kerätään taustatietoja sekä poliisin, lastensuojelun että terveydenhuollon osalta esitutinnan ja lastensuojelun selvityksen tueksi ja arvioidaan lapsen kokonaistilanne viranomaisten yhteistyökokouksessa. Työtä tehdään niin rikoksen ehkäisyn kuin lapsen suojaamisen, turvallisuuden ja hoidon näkökulmasta (mallista lisää ks. esim. Laajasalo & Rajala 2020).

Tarkoituksena on toteuttaa tutkimus, jossa arvioidaan LASTA-seula -mallin vaikuttavuutta. Mallin kaltaisia toimintamuotoja ei ole toistaiseksi arvioitu Suomessa. On tärkeää, että mallin käyttöön liittyvä päätöksenteko ja toimeenpano perustuvat tutkittuun tietoon sen vaikutuksista. Arviointitutkimus vahvistaisi edelleen Barnahus-mallin kehittämistä sekä hallitusohjelman toteuttamista ja sen arviointia. LASTA-seula -mallin mahdollista laajentamista valtakunnalliseksi voidaan johtaa tietoperustaisesti vain sen vaikutuksia arvioimalla.

Tutkimuksessa LASTA-seulan -mallin vaikuttavuutta tulisi arvioida suhteessa väkivaltaepäilyjen selvitysprosessiin kuluvaan aikaan – etenkin esitutinnan keston. Kysymys on ajankohtainen, sillä rikos- ja oikeusprosessien viiveet ovat Suomessa vakava ja pitkäkestoinen ongelma (esim. Fagerlund & Toivonen 2021). Erityisesti viiveet koskevat lapsiin kohdistuvien rikosten esitutkintavaihetta. Tämä on vaihe, johon myös LASTA-seula -malli sijoittuu.

Vaikutuksia prosessiviiveisiin olisi syytä tutkia esimerkiksi satunnaistetulla kontrolloidulla tutkimusasetelmalla yhden sellaisen poliisilaitoksen alueella, jossa malli on käytössä. Hankkeen toteuttaminen edellyttää myös laadullista tiedonkeruuta ja sen yhdistämistä koeasetelman tuloksiin. Laadullinen asetelma huomioi määrällistä tutkimusta paremmin

LASTA-seula -mallin käyttökentän kompleksisuuden palvelujärjestelmän ja eri ammattialojen rajapinnalla. Tietoa tulisi kerätä mm. siitä, miten eri ammattilaisten motivaatio, uskomukset, arvot, organisaation tuki, työmäärä ja muut mahdolliset tekijät vaikuttavat LASTA-seula -mallin käyttöönottoon, monialaiseen päätöksentekoon ja palvelupolkuihin.

### Tutkimuskysymykset

- Mikä on LASTA-seula -mallin vaikuttavuus suhteessa väkivaltaepäilyjen selvitysprosessiin kuluvaan aikaan – etenkin esitutinnan keston?
- Mitkä ovat LASTA-seula -mallin käyttämisen hyödyt ja haitat suhteessa aiemmin yleisesti vastaavissa tilanteissa käytettyihin toimintamalleihin? Millaisia vaikutuksia mallilla on palvelupolkuihin?
- Mikä yhteys eri tekijöillä on LASTA-seula -mallin käyttöön ja vaikuttavuuteen (esim. eri ammattilaisten motivaatio? uskomukset? arvot? organisaation tuki ja työmäärä)?
- Miten lasten oikeudet on huomioitu LASTA-seula -mallissa? Miten lasten oikeudet toteutuvat LASTA-seula -mallin toimeenpanossa?
- Mitä erityisiä haasteita LASTA-seula -mallin käyttämiseen on liittynyt ja mitä ratkaisuehdotuksia näihin haasteisiin olisi löydettävissä?

### Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Hanke tukee osaltaan hallitusohjelmassa mainitun Lapsistrategian toteuttamista. On tärkeää, että LASTA-seula -mallin mahdolliseen laajentamiseen valtakunnalliseksi liittyvä päätöksenteko ja toimeenpano perustuvat tutkittuun tietoon sen vaikutuksista. Myös lapsiin kohdistuvien rikos- ja oikeusprosessien pitkät kestoajat on havaittu erityiseksi ongelmaksi, joka vaatii ratkaisua. VN TEAS -hankkeen avulla on mahdollista tuottaa toimenpide-ehdotuksia prosessien kestoajojen vähentämiseksi.

Sanna Marinin hallitusohjelma kiinnittää erityistä huomiota henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten sekä lähisuhdeväkivallan vähentämiseen. Hallitusohjelmalla edistetään seksuaalista hyväksikäyttöä ja väkivaltaa kokeneiden lasten auttamiseksi Lastenasiantalo-mallin laajentamista. LASTA-seula on Lastenasiantalomallin keskeisin moniammatillinen työkalu.

### Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti sekä kaksi suomenkielistä policy brief -artikkelia: toinen hankkeen alkuvaiheessa (hankkeen esittely) ja toinen sen keskivaiheilla (väliraporttina).

### Viitteet

Fagerlund, M. & Toivonen, V-M. (2021) [Rikosprosessin kesto lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2021.

Laajasalo, T. & Rajala, R. (2020) [Barnahus-hanke](#). Barnahus-hankesuunnitelma vuosille 2019–2021. THL dokumentteja.

VNK (2021) [Kansallinen lapsistrategia](#). Komiteamietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 8/2021.



## 7.6 Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain rajapinta lasten ja perheiden tukemisessa

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 8/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Sosiaalihuoltolain (164/2014) viimeisin kokonaisuudistus astui voimaan vuonna 2015. Uudistuksen tavoitteena oli siirtää sosiaalihuollon painopistettä erityispalveluista perustason palveluihin, madaltaa perheiden tuen hakemisen kynnystä sekä lisätä ammattilaisten välistä yhteistyötä. Uudistuksen yhteydessä osa lastensuojelulain mukaisista avohuollon tukitoimista siirrettiin sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi ja lapsiperheille säädettiin subjektiivinen oikeus lapsiperheiden kotipalveluun.

Sosiaalihuoltolain uudistamisen jälkeen lastensuojelun avohuollon asiakkaana olevien lasten määrä on tavoitteen mukaisesti vähentynyt. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä lastensuojelussa on kuitenkin jatkanut edelleen kasvuaan melko tasaisesti. (THL 2021) Kattavaa tietoa siitä, miten sosiaalihuoltolain uudistus on vaikuttanut lasten ja perheiden tuen saantiin, sosiaalipalvelujen järjestämiseen ja sisältöihin, eri palveluihin ohjautuvuuteen ja palveluiden väliseen yhteistyöhön sekä lastensuojelun kokonaistilanteeseen ei ole riittävästi.

Lasten ja perheiden varhaisen tuen kokonaisuutta on edistetty sosiaalihuoltolain uudistamisen ohella myös kansallisissa kehittämishankkeissa. Vuonna 2016 käynnistettiin hallituksen kärkihankkeena Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE), jonka keskeisenä tavoitteena on ollut tukea palveluiden painopisteen muutosta varhaiseen ja ennaltaehkäisevään tukeen sekä vahvistaa lapsi- ja perhekeskeistä toimintakulttuuria. LAPE-muutosohjelman toimeenpanoa jatketaan perustason sote-palveluiden kehittämisen osalta vuosina 2019–2023 osana Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelmaa sekä erillisessä lastensuojelun monialaisen kehittämisen hankkeessa.

### Keskeiset sosiaalihuoltolain uudistamiseen liittyvät kysymykset

Sosiaalihuoltolain uudistaminen vaikutti lasten ja perheiden osalta sekä sosiaalihuollon asiakkaaksi tuleminen prosesseihin että sosiaalihuollon perustasolta saataviin palveluihin. Sosiaalihuoltolakiin määritettiin mm. palvelutarpeen arviointia koskeva pykälä (36 §), jolla haluttiin turvata kaikkien sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus saada tarvittaessa palvelutarpeensa arvioiduksi. Lakiin kirjattiin myös erityistä tukea tarvitsevan lapsen määritelmä (SHL 3 § 6 mom). Samanaikaisesti uudistettiin myös lastensuojelun asiakkuuden alkamisen perusteita (LsL 27 §) ja täsmennettiin lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteenä annettavia palveluja.

Lainsäädännön määritelmien mukaisesti sekä erityistä tukea tarvitsevan lapsen tunnistaminen että lastensuojelun asiakkuuden tarve määrittyvät lähes samoin perustein - lapsen kasvuolosuhteisiin liittyvien riskitekijöiden tai lapsen omaan käyttäytymiseen liittyvien ris-

kien perusteella. Erottavana tekijänä sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden asiakkuuteen jäämisellä tai lastensuojelun asiakkuuden alkamisella on se, arvioiko sosiaalityöntekijä lapsen ja perheen tarvitsevan lastensuojelulain mukaisia palveluita tai niiden olevan lapsen edun mukaisia. Uudistuksessa lastensuojelun asiakkuus siirrettiin alkamaan vasta, kun selvitysten perusteella olisi todettu, että lapsella on lastensuojelun tarve tai kun lapselle tai hänen perheelleen annettaisiin lastensuojelun palveluja tai tukitoimia.

Ammattilaisille suunnattujen kyselyjen ja lainsäädännön soveltamiseen liittyvän palautteen perusteella lapsen ja hänen perheensä palvelutarpeen määrittäminen sosiaalihuollon ja lastensuojelun rajapinnalla on koettu haasteelliseksi, sillä perheillä on monesti usean eri palvelun tarvetta ja tarpeet muuttuvat asiakkuuden aikana. Tämän vuoksi perheitä siirrelään sosiaalihuollon ja lastensuojelun asiakkuuksien välillä, asiakasprosessit ovat epäselviä ja palvelukokonaisuuksien välillä on päällekkäisyyttä. (Wilén 2018.)

Myös monialaisen yhteistyön toteutumisessa on edelleen usein puutteita ja perheiden tilannetta voidaan arvioida samanaikaisesti useassa eri palvelussa ja erillisinä prosesseina. Lasten ja perheiden palvelutarpeen arviointi (SHL 36 §) on myös saattanut olla ylimitoitettua ja tehnyt tuen piiriin pääsyn tarpeettoman monimutkaiseksi. (Alatalo et al. 2019; Wilén 2018.) Osalla alueista palvelutarpeen arvioinnista on muodostunut pitkä prosessi, jossa ei kiinnitetä riittävästi huomiota siihen, että arviointi tulisi toteuttaa asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa ja että perheen tulisi päästä palveluiden ja muun konkreettisen tuen piiriin viipymättä.

Lainsäädännön erilaisten tulkintaongelmien vuoksi epäselvyyttä on myös siitä, mille kohderyhmille sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita, kuten perhetyötä tulisi tarjota. Epäselvyyksien vuoksi palvelut eivät toteudu kansallisella tasolla yhdenvertaisesti ja niiden saatavuudessa voi olla puutteita. (Alatalo et al. 2019.)

### **Selvityksen tavoite ja ulottuvuudet**

Selvityksen tavoitteena on muodostaa lasten ja perheiden osalta kansallinen tilannekuva sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden konkreettisesta tilanteesta sekä sosiaalihuoltolain soveltamiseen liittyvän ohjauksen ja sosiaalihuollon lainsäädännön kehittämistarpeista. Eduskunta on vuonna 2014 sosiaalihuoltolain hyväksyessään edellyttänyt, että hallitus seuraa sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen toimeenpanossa sosiaalihuollon painopisteen siirtymistä ennalta ehkäiseviin palveluihin ja erityisesti kotiin vietävien palveluiden laadun ja saatavuuden toteutumista sekä uudistuksen kustannusvaikutuksia ja vaikuttavuutta. Selvityksen tarkoituksena on osaltaan vastata tähän eduskunnan lausumaan.

Selvityksessä tulee käsitellä laaja-alaisesti uudistuksen vaikutuksia sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen saatavuuteen sekä sosiaalihuollon kehittämistarpeita lasten ja perheiden, sosiaalihuollon palveluorganisaatioiden, laajemman palvelujärjestelmän toiminnan sekä juridisen analyysin näkökulmasta. Lisäksi tulee esittää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia lasten ja perheiden varhaisen tuen ja sen vaikuttavuuden vahvistamiseksi sekä sosiaalihuollon peruspalvelujen ja lastensuojelun välisen rajapinnan selkeyttämiseksi.

Selvityksessä tulee kartoittaa, miten sosiaalihuoltolain mukaisia lasten ja perheiden palveluita järjestetään alueellisesti ja miten kansallinen yhdenvertaisuus toteutuu palveluiden saatavuudessa ja saavutettavuudessa. Lisäksi tulee arvioida, vastaavatko palveluiden sisällöt ja toimintaperiaatteet perheiden tuen tarpeita ja jäävätkö jotkut asiakasryhmät sosiaalihuoltolain palveluiden ja tuen ulkopuolelle tai ohjautuvatko he sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin, vaikka tarvitsisivat muita palveluita. Selvityksessä on huomioitava eri taustoista ja kulttuureista tulevat lapset ja perheet sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten, kuten vammaisten ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja heidän perheidensä tarpeet, mukaan lukien sosiaali- ja terveystalvelujen yhteensovittaminen.

Sosiaalihuollon palveluiden järjestämiseen ja lainsäädännön soveltamiseen liittyen tulee kartoittaa, minkälaisia käytäntöjä palvelutarpeen arvioinnin (SHL 36 §) ja lastensuojelutarpeen selvityksen (LsL 26 §) toteuttamiseen on yleisimmin luotu ja miten sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain rajapinnan ja yhteistyön kysymyksiä on ratkottu. Sosiaalihuollon perustason palveluiden toimintaa tulee myös arvioida ja tarkastella osana laajempaa palvelukokonaisuutta. Monialaisen yhteistyön osalta tulee selvittää, miten yhteistyö eri toimijoiden, kuten muiden sote-palveluiden, erityisesti aikuissosiaalityön, terveystalvelujen, mielenterveys- ja päihdepalvelujen, varhaiskasvatuksen ja koulun sekä järjestöjen kanssa on kehittynyt lasten ja perheiden varhaisen tuen vahvistamisessa ja perheiden kokonaisvaltaisessa tukemisessa.

Selvityksen tulee arvioida vuonna 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain vaikutuksia myös taloudellisten panostusten ja kustannusten näkökulmasta ja tehdä tähän liittyviä toimenpide-ehdotuksia. Selvityksessä tulee koostaa tietoa siitä, miten ja minkälaiseen arviointiin perustuen sosiaalihuoltolain uudistamisen myötä on ohjattu panostusta perustason palveluiden, kuten perhesosiaalityön, sosiaalihojauksen, perhetyön, lapsiperheiden kotipalvelun ja kasvatusta- ja perheneuvonnan resursointiin ja ovatko lastensuojelun avo-, sijais- tai jälkihuollon kustannukset pienentyneet sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä.

Selvityksen toteuttajaksi toivotaan tietotarpeen laaja-alaisuudesta johtuen monialaista ja käytännön palvelujärjestelmää tuntevaa hankekonsortiota.

### **Tutkimuskysymykset**

- Onko vuonna 2015 voimaan tulleella sosiaalihuoltolailla pystytty vahvistamaan lasten ja perheiden varhaisen tuen saatavuutta ja saavutettavuutta ja vastaako sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden sisältö perheiden tarpeisiin?
- Onko sosiaalihuoltoon luotu alueellisesti toimivat ja asiakaslähtöiset toimintaperiaatteet ja -käytännöt, joissa arvioinnit ja siirtymät perustason lapsiperhepalveluiden ja lastensuojelun välillä sekä yhteistyö ammattilaisten välillä toteutuvat lain tavoitteiden mukaisesti?
- Minkälaisia kehittämistarpeita on monialaisen yhteistyön toteutumisessa lasten ja perheiden varhaisessa tukemisessa?

- Minkälaisia kustannusvaikutuksia vuonna 2015 voimaan tulleella sosiaalihuoltolailla on ollut lasten ja perheiden sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaisissa palveluissa?
- Mihin toimiin kansallisella tasolla tulisi ryhtyä lasten ja perheiden laadukkaan ja vaikuttavien sosiaalihuollon peruspalvelujen jatkokehittämiseksi sekä lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain välisen rajapinnan selkeyttämiseksi?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää sote-uudistuksen toimeenpanossa, sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistarpeiden arvioinnissa sekä hyvinvointialueiden ohjauksessa sosiaalihuollon lainsäädännön soveltamisessa. Lisäksi tuloksia voidaan hyödyntää lasten ja perheiden perustason palvelukokonaisuuden sisällöllisen kehittämisen painopisteiden suunnittelussa sekä sosiaali- ja terveystieteiden, sivistystoimen sekä kotoutumisen palveluiden kanssa tehtävän yhteistyön kehittämisessä.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti sekä tiivis hankkeen tuloksia ja konkreettisia toimenpide-ehdotuksia käsittelevä policy brief -artikkeli. Lisäksi hankkeen aikana tuotetaan vuoden 2023 alkuun mennessä hankkeen alustavia tuloksia ja toimenpidesuosituksia kokoava väliraportti. Hankkeen etenemisestä ja siinä koostetusta tiedosta viestitään hankkeen aikana sidosryhmille.

### **Viitteet**

Alatalo, M. et al. (2019) [Porrasteisuus lapsiperheiden sosiaalipalveluissa. Näkökulmia sosiaalihuoltolain toimeenpanoon ja palveluiden järjestämiseen](#). Työpaperi 39/2019. THL.

[HE 164/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi](#).

THL (2021) [Lastensuojelu 2020. Koronavuosi ei korostunut lastensuojelun tilastoissa](#) Tilastoraportti 19/2021, THL.

Wilén, Leena (2018) [Mitä kuuluu lastensuojelu? -julkaisusarja osa 2. Kohtaamisia? - lastensuojelun arki työntekijöiden näkökulmasta](#). Lastensuojelun keskusliitto.

## 8.1 Vihreän siirtymän koulutus- ja osaamistarpeet

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 2/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Vihreällä siirtymällä tarkoitetaan tässä Suomen polkua kohti hiilineutraaliutta, kiertotaloutta, yhteiskunnan toimintojen nykyistä vähäisempiä ympäristöriskejä sekä luonnon monimuotoisuuden hyvää tilaa. Ajatuksena on, että siirtymä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä kasvun polulle tapahtuu aktiivisina tekoina. Planetaariset rajat huomioiva kestävä kasvu ja vihreä siirtymä edellyttävät myös laajempaa kyvykkyyksien kuten datan, tekoälyn ja digitaalisuuden merkityksen kasvun ja geopoliittisen tilanteen huomiointia.

Selvitettävänä on vihreän siirtymän edellyttämät osaamis- ja koulutustarpeet vuoteen 2035 saakka. Osaaminen on tässä käsitettävä laajasti yksilön, yhteisöjen ja työelämän tarvitsemaksi kokonaisuudeksi. Selvitys läpäisee kaikki hallinnonalat.

Vihreän siirtymän toteutuminen edellyttää tietojen, taitojen ja ajattelutapojen uudistamista ja päivittämistä useilla sektoreilla. Siirtymä tuo mukanaan ja edellyttää uutta teknologiaa, tuotantotapoja ja palvelumalleja. Samalla muuttuvat ammatti- ja elinkeinorakenteet. Työtehtäviä häviää ja uusia syntyy, vanhaa osaamista on päivitettävä ja kokonaan uudenlaista hankittava. Selvitykseltä odotetaan analyysia näistä ammatti- ja elinkeinorakenteen muutoksista ja siitä, miten ne vaikuttavat mm. eri toimialoilla ja alueilla.

Muutokset aiheuttavat akuutteja osaamistarpeita, joihin on vastattava koulutuksen ja jatkuvan oppimisen keinoin mahdollisimman nopeasti. Toisaalta kyse on pitkän aikavälin koulutus- ja osaamistarpeiden muutoksista, joihin on vastattava pitkäjänteisellä koulutusjärjestelmän ja muiden oppimisympäristöjen kehittämisellä sekä työssä oppimisen keinoin. Muutoksen edellyttämät tiedot, taidot ja asenteet on huomioitava työelämässä sekä laajasti koulutusjärjestelmässä varhaiskasvatuksesta tohtorinkoulutukseen ulottuen vapaaseen sivistystyöhön ja kolmannen sektorin toimintaan. Selvityksen odotetaan tuottavan ehdotuksia vihreää siirtymää tukevista koulutusjärjestelmän ja muiden oppimisympäristöjen toimista sekä alakohtaisista ehdotuksista.

Yksilöt ja yhteisöt viime kädessä ratkaisevat vihreän siirtymän toteutumisen. Maailmankuvan, maailmankatsomuksen ja osallisuuden rakentuminen edellyttävät kykyä jäsentää ja ymmärtää monimutkaisia tutkittuun tietoon pohjautuvia ilmiöitä sekä toimimista näiden pohjalta. Selvitykseltä odotetaan ehdotuksia myös koulutusjärjestelmän ja muiden oppimisympäristöjen ulkopuolisiin keinoihin lisätä vihreän siirtymän toimeenpanon edellyttämää osaamista Suomessa.

Selvityksen tuloksilla tuetaan Suomen 2035 hiilineutraaliustavoitteen ja muiden kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteisiin pyrittäessä on mahdollisuuksien mu-

kaan ehkäistävä ja vältettävä muutoksesta koituvat kustannukset ja muut haitat ja varmistettava, että siirtymä tapahtuu ihmisten, alueiden ja elinkeinoelämän näkökulmasta oikeudenmukaisesti.

Osaamis- ja koulutustarpeita ennakoidaan Suomessa eri tahoilla (ks. Valtioneuvosto 2020), esimerkiksi Osaamisen ennakointifoorumissa, jonka yhteydessä toteutettiin myös erillinen ilmasto-osaamisen teemahanke (Opetushallitus 2020). Tutkimuksessa tulee huomioida ja tarkoituksenmukaisin tavoin hyödyntää muiden ennakointitiedon tuottajien tulokset ja tehdä näiden kanssa yhteistyötä.

### Tutkimuskysymykset

- Mitkä ovat keskeiset vihreän siirtymän vaikutukset ammatti- ja elinkeinorakenteeseen? Mihin käsitys vaikutuksista perustuu? Miten muutokset vaikuttavat työelämän osaamistarpeisiin? Millä toimilla koulutusjärjestelmä parhaiten voi tukea vihreän siirtymän edellyttämää osaamispääoman kasvua? Mitkä koulutus- ja toimialat painottuvat tarvittavissa toimenpiteissä ja miksi?
- Mitä on tehtävä välittömästi? Mitä pidemmän aikavälin toimia tarvitaan turvaamaan työvoima ja osaaminen?
- Miten vapaan sivistystyön ja kolmannen sektorin toimin tehostetaan yksilön ja yhteisöjen osaamista vihreää siirtymää tukemaan?
- Miten tuodaan vihreää siirtymää tukevaa tutkittua tietoa osaksi jokaisen arkea?

### Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivinen pian tämän jälkeen. Hallitusohjelma tähtää kunnianhimoisiin päästövähennyksiin ja kiertotaloustoimiin, joilla luotaisiin merkittäviä rakenteellisia uudistuksia myös talouteen ja työllisyyteen. Vähähiilinen tuotanto ja kiertotalous ovat keskeisiä vihreän siirtymän muutoksessa, ja Suomen kansallisena tavoitteena on olla kiertotalouden edelläkävijä vuoteen 2025 mennessä. Siirtymää vihreään, hiilineutraaliin kiertotalousyhteiskuntaan vauhditetaan Suomen kestävä kasvun ohjelmalla (Valtioneuvosto 2021), ja se tehdään sosiaalisesti ja alueellisesti reilulla tavalla. Siirtymän toteutuminen edellyttää myös panostusta osaamiseen. Puoliväli- ja kehysriihessä keväällä 2021 linjattiin tehtäväksi selvitys vihreän siirtymän aiheuttamista osaamistarpeiden muutoksista.

Tutkimuksen tulokset tukevat koulutusjärjestelmää ja kansalaisyhteiskuntaa oikea-aikaisen koulutuksen ja osaamisen tuottamisessa vihreän siirtymän tueksi.

Tutkimuksen tuloksia käytetään valtioneuvoston ja muussa päätöksenteossa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi muutoksia säädöksiin, opetus- ja koulutuspaikkojen määriin, opetussisältöihin, koulutuksen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen, työvoimakoulutukseen ja -neuvontaan sekä pitkän aikavälin strategioihin. Tuloksia voidaan käyttää mm. opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen sopimusneuvotteluissa ja toisen asteen koulutuksen

ohjauksessa sekä Opetushallituksessa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden laatimisessa ja muussa kehittämistyössä. Tuloksia voidaan hyödyntää myös valtionavustustoiminnan tukena sekä tapahtuma-alan kehittämisessä. Tuloksia voidaan hyödyntää myös yritysten ja muiden työpaikkojen koulutus- ja henkilöstösuunnittelussa.

Tutkimus palvelee työllisyystavoitteita. Työllisyyden kasvattaminen edellyttää vahvaa panostusta koulutukseen ja osaamiseen, jotta ihmisillä on työllistyäkseen tarvittava osaaminen ja työelämällä koko Suomessa riittävästi työvoimaa tarjolla.

Tutkimus tukee Suomen kestävä kasvun ohjelman tavoitteita. Lisäksi hanke linkittyy muun muassa tulevaan ilmastolakiin, koulutuspoliittisen selonteon ja TKI-tiekartan tavoitteisiin, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan, ilmasto- ja energiastrategiaan ml. vetystrategia, fossiilittoman liikenteen tiekarttaan, LUMA-strategian valmisteluun, teollisuuden vähähiilitiekarttojen toimeenpanoon sekä kansalliseen kiertotalouden strategiseen ohjelmaan sekä valmistelun alla olevaan Suomen agenda 2030 -tiekarttaan.

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti politiikkasuosituksineen, sekä lyhyt yhteenveto pääkohdista. Väliraportoinnista sovitaan toteuttajan ja ohjausryhmän kesken.

## Viitteet

Valtioneuvosto (2020). [Vaikuttavaan ennakointiin: Valtakunnallisen työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden ennakointijärjestelmän kehittäminen](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2020:20. 10.6.2020

Valtioneuvosto (2021). [Suomen kestävä kasvun ohjelma. Elpymis- ja palautumissuunnitelma](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2021:52. 27.5.2021

## Muuta tausta-aineistoa

Euroopan komissio (2021) [The Digital Europe Programme](#).

Euroopan komissio (2021) [Euroopan vihreän kehityksen ohjelma](#).

Liikenne- ja viestintäministeriö (2019 – 2021) [Fossiilittoman liikenteen tiekartta](#). LVM050:00/2019.

Opetushallitus (2020) [ILO – ilmasto-osaaminen](#)

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020 – 2021) [Ilmasto- ja energiastrategia](#).

Ympäristöministeriö (2019 –) [Ilmastolain uudistus](#).

Ympäristöministeriö (2021 –) [Kansallisen kiertotalouden strateginen ohjelma](#).

Ympäristöministeriö (2020 – 2021) [Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma](#).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2019 – 2020) [Toimialakohtaiset tiekartat vähähiilisyteen](#)  
[TEM105:00/2019](#)



## 8.2 Kulttuurihyvinvoinnin kustannushyötyvaikutukset

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 2/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Tutkimustieto taiteen ja kulttuurin terveys- ja hyvinvointivaikutuksista on lisääntynyt parin viime vuosikymmenen aikana. WHO:n julkaisema raportti (Fancourt & Finn, 2019) kokoaa tästä tiedosta keskeisimmän sisällön, joka liittyy eri tavoin mm. siihen, miten taide- ja kulttuuriharrastaminen ja -osallistuminen ennaltaehkäisee sairastavuutta ja sairauksille altistumista sekä edistää sairauksista ja hoitotoimenpiteistä kuntoutumista. Vaikutukset voivat liittyä myös mm. osallisuuden ja yhteisöllisyyden kokemuksiin. WHO korostaa monikanavaisia ja hallinnonalarajat ylittäviä vaikutuksia ja suosittaa vahvasti tutkimusnäyttöön perustuvien toimenpiteiden käyttöönottoa. Tällaista toimintaa kuvaavaksi käsitteeksi on vaikiintumassa 'kulttuurihyvinvointitoiminta'.

Edelleen tarvitaan lisää tutkimustietoa mm. taide- ja kulttuuriharrastamisen ja -osallistumisen sekä hyvinvoinnin ja terveyden välisistä kausaalista suhteista. Haasteena on myös tuottaa relevanttia näkemystä ja tutkimustietoa, jonka perusteella voitaisiin arvioida ja laskea kulttuurihyvinvointitoiminnan kustannushyötyvaikutuksia. Joitakin yksittäisiä kokeilunomaisia selvityksiä tai laskelmia on tehty (Houni 2019; Turunen et al., 2018).

Kyseessä on selvitystyyppinen tutkimushanke, jonka taustana on kulttuurihyvinvointitutkimuksen tilannekuva. Hankkeen tarkoituksena on selvittää, millaisilla metodologioilla, menetelmillä ja malleilla voitaisiin tutkia kulttuurihyvinvointitoiminnan kansantaloudellisia vaikutuksia. Huomioon otettavia seikkoja tällöin ovat ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoihin ja rakenteisiin kytkettyjen taide- ja kulttuuriperustaisten interventioiden kustannusvaikutukset suhteessa siihen, että tällaisia interventioita ei tehdä, työelämään liittyvät sairauspoissaolokustannukset ja lääke- ja hoitotoimenpidekustannukset sekä kulttuurihyvinvointitoiminnan vaikutukset taide- ja kulttuurialalle, mm. alan työllisyyteen.

Selvityksen tekeminen edellyttää sen tekijöiltä ymmärrystä ja tietoa taiteen ja kulttuurin erilaisista vaikutuksista (yksilölliset, sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset) ja näihin liittyvästä tutkimuksesta, kulttuurihyvinvointitoiminnasta sekä sosiaali- ja terveystaloustieteellisestä tutkimuksesta.

### Tutkimuskysymykset

- Mitä tekijöitä tulee ottaa huomioon, kun pyritään arvioimaan kulttuurihyvinvointitoiminnan kustannushyötyvaikutuksia (taide- ja kulttuuritoimintoihin, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoihin liittyvät tekijät ja muut tekijät)?
- Minkä edellä mainitussa kohdassa tunnistettujen tekijöiden vaikutuksia voidaan arvioida ja ottaa laskelmiin mukaan ja mitä tekijöitä ei voida arvioida ja ottaa laskelmiin mukaan (määriteltävä kriteerit sille, mitä voidaan arvioida ja laskea)?

- Mitkä ovat relevantit metodologiat, menetelmät ja laskentamallit, joita voidaan käyttää tai soveltaa hankkeen tarkoituksen toteuttamisessa (mahdolliset vaihtoehtoiset menetelmät ja mallit)?
- Lisäksi hankkeessa pyydetään tuottamaan vähintään yksi em. seikat huomioiva esimerkkitapaus kustannushyötylaskelmiseen kulttuurihyvinvointitoiminnan alueelta. Millaisia investointeja hyötyjen aikaansaaminen tällöin edellyttää?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Kulttuurihyvinvointi on sekä sosiaali- ja terveystaloudellisesti että kulttuuripoliittisesti kasvavan kiinnostuksen kohde. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet liittyvät hyvinvoinnin edistämiseen ja eriarvoisuuden vähentämiseen muun muassa niin, että vähennetään eri palvelujen tarvetta ja palvelurakennetta ja -ohjausta kehitetään. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan painopistettä siirretään perustason palveluihin ja ennaltaehkäisevään toimintaan. Asia liittyy myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen ja Suomen kestävä kasvun ohjelman Pilari 4:n toimeenpanoon.

Hallitusohjelman kulttuuripolitiikan tavoitteet on koottu kahden tavoitteen alle: (1) luovien alojen työpaikat lisääntyvät, osuus BKT:sta nousee ja työntekijöiden työskentelyedellytykset paranevat ja (2) kulttuuripalvelut ovat paremmin saavutettavissa ja kulttuurin toimintaedellytykset ovat vahvistuneet. Selvityshanke liittyy kumpaankin tavoitteeseen.

Hallitusohjelman mukaan ”kulttuurin hyvinvointivaikutusten lisäämiseksi vahvistetaan eri hallinnonalojen yhteistyötä”. Tässä tarkoituksessa sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö asettivat vuoden 2020 maalikuussa poikkihallinnollisen kulttuurihyvinvoinnin yhteistyöryhmän ([Kulttuurihyvinvoinnin yhteistyöryhmä Taiku3 - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö \(minedu.fi\)](#)) jatkamaan aiemmin vastaavassa tarkoituksessa toimineiden yhteistyöryhmien työtä. Tavoitteena on tunnistaa kulttuurihyvinvointitoimintaan liittyviä keskeisiä kehittämisen toimia ja tuottaa toimintaa edistäviä rakenteellisia ratkaisuja. Selvityshankkeen tulokset tulevat olemaan tärkeitä työryhmän arvioissa kulttuurihyvinvointitoiminnan edistämisen jatkotoimia seuraavilla hallituskausilla. Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää myös monialaisen hyvinvointia ja terveyttä edistävän yhteistyön kehittämisessä tulevilla hyvinvointialueilla ja kunnissa.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan helmikuussa 2023 suomenkielinen VN TEAS-ohjeistuksen mukainen loppuraportti. Toteuttajalta odotetaan valmiutta esitellä hankkeen tuloksia STM:n ja OKM:n kulttuurihyvinvoinnin yhteistyöryhmässä viimeistään tammikuun puolivälissä vuonna 2023.

**Viitteet**

Fancourt, D. & Saoirse, F. (2019) [What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being?](#) A scoping review. Health Evidence Network Synthesis Report 67. World Health Organization, Regional Office for Europe.

Houni, P. (2019) [Taidetoiminta talouden tukijana sosiaali- ja terveyssektorilla](#), Taiteen edistämiskeskus.

Turunen, J. et al. (2018). [Taidetoiminnan vaikutusten taloudellinen arviointi työyhteisössä](#). Taiteen edistämiskeskus ja Työterveyslaitos.

### 8.3 Lukio-opiskelijoiden ainevalintojen syyt ja niiden suhde tasa-arvoon

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 5/2023

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Korkeakoulujen opiskelijavalinnat ovat uudistuneet merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Noin puolet opiskelupaikoista on täytetty vuodesta 2020 alkaen ylioppilastutkinnon arvosanoihin ja ammattikorkeakouluissa ylioppilastutkinnon arvosanoihin tai ammatillisen perustutkinnon arvosanoihin perustuen. Pelkkään valintakokeeseen perustuva väylä on tarjolla kuten aiemminkin. Valintakokeesta ja ylioppilastutkinnosta saataviin yhteispisteisiin perustuvasta valinnasta on pääosin luovuttu. Avoimen korkeakoulutuksen perusteella tehtäviä valintoja on lisätty ja kehitetty viime vuosina.

Korkeakoulujen käyttämät ylioppilastutkinnon pisteytykset antavat erilaisia pistemääriä eri aineista. Todistusvalinnassa käytettävän pisteytyksen on arvioitu vaikuttavan sekä lukio-laisten lukioaikaisiin ainevalintoihin että ylioppilastutkinnossa kirjoitettaviin aineisiin. Yliopistojen valintakokeet perustuvat niin ikään suurelta osin lukion oppimääriin eri aineissa, ja siten myös valintakokeilla on luultavasti vastaavia vaikutuksia. Ainevalinnoilla on aiemminkin ollut erittäin suuri merkitys korkeakoulutukseen pääsyn kannalta, mutta merkitys on lisääntynyt ainakin osassa korkeakoulualoja. Koska erilaisten valintaperusteiden määrä ja vaihtelu on vähentynyt, voidaan ajatella, että ainevalintojen merkitystä koskeva informaatio on yksinkertaistunut. Tästä asiasta on käyty paljon julkista keskustelua.

Tutkimuksen kohteena ovat lukio-opiskelijoiden ainevalinnat ja valinnoissa tapahtuneet muutokset ja niihin johtaneet motiivit sekä valintojen yhteys korkeakoulutukseen pääsyyn. Laajemmin kysymys on siitä, miten korkeakoulujen valintaperusteet vaikuttavat lukiokoulutukseen yleissivistävänä koulutuksena.

Lisäksi tutkimuksen kohteina ovat syyt, joiden perusteella opiskelijat valitsevat ylioppilastutkinnossa kirjoitettavien aineiden määrän ja ajankohdan. Tarkastelun kohteena ovat myös ne syyt, joilla opiskelijat tekevät valintoja koskien taito- ja taideaineita, vieraita kieliä ja valinnat, joilla opiskelijat päättävät sisällyttää tutkintotodistukseen vain tiettyjen oppiainneiden pakollisten kurssien oppimäärät. Samalla tulisi selvittää lukiolaisten hyvinvointiin liittyviä (myönteisiä ja kielteisiä) tuntemuksia ainevalinnoista johtuen. Ylioppilastutkinnon kokeisiin ja valintakokeisiin valmentautumiseen on tarjolla lukioiden tarjoamaa ja markkinoilta ostettavaa tukea. Tutkimuksessa tulisi tarkastella myös näiden hyödyntämistä ja vaikutusta aiemmin vähemmän tutkittujen kaupallisten abikurssien, lukioiden tarjoamien ilmaisten kertauskurssien, YLE:n abitreenien ja myös aiemminkin tutkimuksen kohteena olleiden maksullisten pääsykoevalmennuskurssien osalta.

Kaikissa kysymyksissä tulee huomioida yhteys sosioekonomiseen taustaan ja sukupuoleen.

Tutkimuksen kohteina tulisi olla esimerkiksi joidenkin ikäkohorttien nuorten opetussuunnitelman mukaan opiskelleet lukio-opiskelijat ja heidän hakeutuminen korkeakoulutukseen. Aineistoina voidaan käyttää aikaisempia tutkimuksia, rekisteriaineistoja, kyselyjä ja haastatteluja.

### **Tutkimuskysymykset**

- Millaisia muutoksia lukio-opiskelijoiden ainevalinnoissa ja ylioppilastutkinnon kokeiden suorittamisessa on tapahtunut viimeisten 10 vuoden aikana? Mitkä ovat syyt valintojen taustalla ja erityisesti onko ainevalintojen yhteydessä taustaan (sukupuoli, sosioekonominen asema) tapahtunut muutoksia?
- Mitkä ovat lukio-opiskelijoiden sekä lukioaikaisten ainevalintojen että ylioppilaskirjoitukseen valittujen oppiaineiden valintamotiivit?
- Mitkä ovat lukio-opiskelijoiden tiedot ja tuntemukset korkeakoulujen uusista valintamenettelyistä ja niiden suhteista lukiossa tehtäviin ainevalintoihin?
- Millä tavalla mies- ja naisopiskelijoiden lukion jälkeiset jatko-opintovalinnat ovat yhteydessä valintoihin lukio-opinnoissa?
- Millaista on korkeakoulujen valintamenettelyiden ja ainevalintojen aiheuttama kuormitus nuorten henkiseen hyvinvointiin? Millaisia myönteisiä tai kielteisiä kokemuksia lukioiden mies- ja naisopiskelijoilla on valintamenettelyistä johtuen ja miten oikeudenmukaisina he niitä pitävät?
- Millaisia eri organisaatioiden tarjoamia ylioppilastutkinnon kokeisiin ja toisaalta pääsykokeisiin valmentavia kursseja lukio-opiskelijat ovat käyneet? Mikä vaikutus näillä on korkeakoulutukseen pääsyyn?

### **Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Tutkimuksen tuloksia hyödynnetään lukiokoulutuksen ja ylioppilastutkinnon kehittämisessä, lukiolaisten jatko-opinto- ja työelämävalmiuksien kehittämisessä, sekä lukiolaisten osaamista ja hyvinvointia tukevien että tasa-arvoa vahvistavien toimenpiteiden perustana. Tutkimus tuottaa tietoa sekä opetuksen, opinto-ohjauksen että opiskelijahuollon kehittämiseen. Tutkimus tukee hankkeita kuten Oikeus osata -ohjelma, lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelma, korkeakoulujen todistusvalintauudistus ja korkeakoulujen opiskelupaikkojen lisääminen.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan kevään 2023 aikana suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti ja siihen liitetään ruotsin kielinen ja englannin kielinen tiivistelmä.

**Viitteet**

Hyvönen, I. (2020) [Korkeakoulutukseen päässeiden menestys ja koevalinnat ylioppilastutkinnoissa](#). Blogi, julkaissut Ilmari Hyvönen, Vipunen kategoriassa opiskelijavalinnat.

Hyvönen, I. (2021) [Onko lukion ainevalintojen merkitys kasvanut korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa?](#) Blogi, julkaissut Ilmari Hyvönen, Vipunen kategoriassa haku ja valinta.

Jokila, S. et al. (2019) [Valmennuskurssit ja korkeakoulumarkkinoiden maantiede](#), Tiedepolitiikka 44(3), 18-28.

Karhunen, H. et al. (2021) [Opiskelijavalintauudistuksen seurantatutkimuksen väliraportti](#). VATT Muistiot 62.

## 8.4 Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen osaamistavoitteiden ja oppilaitosdemokratian toteutuminen

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 2/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Nykyiset varhaiskasvatussuunnitelman ja opetussuunnitelmien perusteet (esi- ja perusopetus, lukio- ja ammatillinen koulutus, opettajankoulutus) painottavat demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen osaamistavoitteita sekä lasten, oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuutta niin arvoperustassa kuin laaja-alaisen osaamisen kokonaisuuksissa ja toimintakulttuurin kehittämistä koskevissa periaatteissa.

Kattavaa käsitystä siitä, miten nämä osaamistavoitteet ja lasten/oppilaiden/opiskelijoiden osallisuus ja osallistumisoikeudet käytännössä toteutuvat, ei tällä hetkellä kuitenkaan ole. Aikaisempien selvitysten mukaan demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen osaamistaso opettajien keskuudessa on vaihtelevaa ja teemojen opetus on edelleen yksittäisten opettajien aktiivisuuden varassa. Erityisesti ihmisoikeuskasvatuksen osalta on havaittu kehittämistarpeita. (Kasa et al. 2021)

Suomalaisen demokratian kannalta lasten ja nuorten kokema yhteiskunnallinen osallisuus, kiinnostus osallistumista ja vaikuttamista kohtaan sekä kansalaispätevyys ovat keskeisessä osassa. Esimerkiksi Nuorisobarometrin mukaan nuoret ovat aiempaa kiinnostuneempia politiikasta, mutta kiinnostus vaihtelee koulutustason mukaan (Pekkarinen & Myllyniemi 2019). Yhdenvertaisen vaaliosallistumisen näkökulmasta huolestuttavaa on se, että esimerkiksi vuoden 2021 kuntavaaleissa sukupuolten ja alueiden väliset erot äänestysaktiivisuudessa olivat suuria. Lisäksi vieraskielisten äänestysaktiivisuus jäi selvästi pienemmäksi kuin kotimaisia kieliä puhuvilla. (Suomen virallinen tilasto 2021)

Tarvitaan ajantasainen kokonaiskuva demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen sekä lasten/oppilaiden/opiskelijoiden osallisuuden ja osallistumisoikeuksien tilanteesta varhaiskasvatuksessa, eri kouluasteilla ja opettajankoulutuksessa valtakunnallisesti. Tilannekuvan lisäksi tarvitaan tietoa aihepiiriin liittyvistä haasteista sekä konkreettisia esityksiä ja suosituksia kehittämistoimenpiteiksi. Esitysten ja suositusten osalta tutkimuksen tulisi keskittyä erityisesti valtioneuvoston toimivallassa oleviin toimenpiteisiin (normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus).

### Tutkimuksen tavoite ja keskeiset selvitettävät seikat

Tutkimuksen tavoitteena on arvioida varhaiskasvatussuunnitelman ja opetussuunnitelmien perusteissa määriteltujen demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen osaamistavoitteiden käytännön toteutumista varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, toisen asteen opetuksessa (lukio ja ammatillinen koulutus) ja opettajankoulutuksessa (varhaiskasvatuksen opettajat, luokanopettajat, aineenopettajat, ammatilliset opettajat). Tavoitteena on arvioida myös, lasten/oppilaiden/opiskelijoiden osallisuuden ja osallistumisoikeuksien toteutumista.

Tutkimuksessa tulee tarkastella demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen tavoitteiden, osallisuuden ja osallistumisoikeuksien toteutumisen yhdenvertaisuutta alueellisesti, koulutusasteittain ja ryhmittäin.

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa valtioneuvostolle ajantasainen kokonaiskuva ja tietoa aihepiiriin liittyvistä haasteista, suosituksia jatkotoimenpiteiksi, sekä konkreettisia esityksiä ja suosituksia demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämiseksi varhaiskasvatuksessa, kaikilla kouluasteilla sekä opettajankoulutuksessa ja opettajien täydennyskoulutuksessa.

### **Keskeiset käsitteet ja rajaukset**

**Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus** antaa tietoja, taitoja ja asenteita, jotka tukevat ihmisoikeuksia ja demokratiaa kunnioittavan kulttuurin rakentamisessa. Ne edistävät osallisuutta yhteiskunnan eri tasoilla, vuorovaikutustaitoja moninaistuvassa yhteiskunnassa sekä omien ja toisten oikeuksien kunnioittamista. Tärkeitä sisältöjä ja arvoja ovat yhdenvertaisuus, tasa-arvo, yhteiskunnallinen tietoisuus, diversiteetin kunnioittaminen, kriittinen ajattelu ja oikeusvaltio. (Kasa 2020)

**Osallisuus** voidaan nähdä kokonaisvaltaisena kasvatusfilosofiana, jonka “keskiössä on aito dialoginen vuorovaikutus, yhteisöllisyys, vastavuoroinen kunnioitus ja ihmiskäsitys, jonka mukaisesti lapsi on tässä hetkessä arvokas toimija, jolla on tärkeitä, kuuntelemisen ja huomioimisen arvoisia näkökulmia ja mielipiteitä itseään koskeviin asioihin”. (Kataja et al. 2018)

**Osallistumisoikeuksilla** viitataan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artiklaan 12, joka takaa jokaiselle lapselle, joka kykenee muodostamaan näkemyksensä, oikeuden ilmaista ne vapaasti kaikissa häntä koskevissa asioissa ja oikeuden saada oman näkemyksensä huomioon otetuksi. Artikla koskee sekä yksittäisen lapsen että lapsiryhmän oikeutta saada näkemyksensä huomioon otetuksi ennen lasta tai lapsia yleisemmin koskevien ratkaisujen tekemistä. (Lapsenoikeudet.fi 2021)

### **Tietotarpeen suhteutuminen aiempiin tutkimuksiin ja selvityksiin**

Kokonaisvaltaista selvitystä demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen sekä lasten/oppilaiden/opiskelijoiden osallisuuden ja osallistumisoikeuksien tilanteesta ei ole Suomessa toteutettu nykyisten varhaiskasvatussuunnitelman ja opetussuunnitelmien perusteiden voimassaolon aikana. Aihepiiriin liittyen on tehty pistemäisiä tai osittaisia selvityksiä, mutta laaja kokonaiskuva demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen tai lasten/oppilaiden/opiskelijoiden osallisuuden ja osallistumisoikeuksien nykytilanteesta puuttuu.

Ihmisoikeuskeskus toteutti vuonna 2013 selvityksen ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumisesta Suomen koulutusjärjestelmässä (Ihmisoikeuskeskus 2014). Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta tehtiin vuonna 2013 selvitys demokratiaan ja ihmisoikeuksiin liittyvien tavoitteiden toteutumisesta ja sisältöjen käsittelystä yliopistojen ja ammattillisten opettajakorkeakoulujen opettajankoulutuksessa (Rautiainen et al. 2014).



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) arvioi vuosina 2016-2017 oppilaiden osallisuutta perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa (Julin. S. & Rumpu, N. 2018). Lisäksi Karvi on arvioinut lasten osallisuuden toteutumista päiväkotien ja perhepäivähoidon lapsiryhmissä osana varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toteutumisen arviointia. Karvissa oli vuonna 2019 meneillään myös uusien opetussuunnitelman perusteiden arviointi perusopetuksessa, mutta siinä ei tarkasteltu erikseen ihmisoikeuskasvatusta. (Repo et al. 2019). Vuosina 2020-2021 Karvi toteutti arvioinnin opiskelijoiden kasvusta aktiivisiksi ja kriittisiksi kansalaisiksi toisella asteella. Arviointiraportti julkaistaan loppuvuodesta 2021. Arviointi tuottaa tietoa ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen kyvystä vahvistaa opiskelijoiden osallisuutta, yhteisöllisyyttä ja vaikuttamisvalmiuksien kehittymistä niin, että he kasvavat aktiivisiksi ja kriittisiksi kansalaisiksi. Lisäksi arvioinnissa tarkastellaan opiskelijakuntien roolia osana tätä prosessia. (Karvi 2021)

Lapsiasiavaltuutettu esitti vuonna 2017, että varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen ihmisoikeuskasvatuksen toteutumista tulisi arvioida uusien varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden tultua voimaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön on pitänyt tärkeänä, että vastaavanlainen arviointi ihmisoikeuskasvatuksen toteutumisesta tulisi tehdä myös esiopetuksen osalta, ja että arviointiin kytkettäisiin esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen tunnettavuuden edistäminen, yhdenvertaisuuden toteutuminen, kiusaamisen ehkäisy tai muu samaan teemaan liittyvä asia. (Oikeusministeriö 2020)

Oikeusministeriö puolestaan pilotoi Euroopan neuvoston kehittämää lasten osallistumisoikeuksien arviointityökalua vuonna 2019 Suomessa. Arviointiraportissa tarkasteltiin lasten osallistumisoikeuksien tilannetta myös varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa. Raportissa todetaan, että kattavaa käsitystä lasten osallistumisoikeuksien opetuksen sisällyttämisestä eri ammattilaisten peruskoulutusohjelmiin ei raportin perusteella ollut mahdollista muodostaa. Luotettavamman arvioinnin tekemiseksi ammattilaisten peruskoulutus- ja täydennyskoulutusohjelmien sisältöjä tulisikin jatkossa selvittää perusteellisesti. Raportissa suositellaan, että varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen ihmisoikeuskasvatuksen toteutumista ja lapsen oikeuksien sopimuksen tunnettavuuden edistämistä tulisi arvioida. Raportin mukaan myös koulujen ja oppilaitosten toimenpiteitä lasten ja nuorten osallistamiseksi tulisi arvioida säännöllisesti. (Oikeusministeriö 2020)

Aihepiiriä on tarkasteltu myös vertailemalla Pohjoismaiden kansallisia opetussuunnitelmia demokratiakasvatuksen näkökulmasta ja demokraattisen kansalaisuuden viimeaikaisia uudistuksia (Biseth et al. 2021).

### **Tutkimuskysymykset**

- Miten varhaiskasvatussuunnitelman ja opetussuunnitelmien perusteissa määritellyt demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen osaamistavoitteet tällä hetkellä käytännössä toteutuvat varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, toisen asteen opetuksessa (lukio ja ammatillinen koulutus) ja opettajankoulutuksessa (varhaiskasvatuksen opettajat, luokanopettajat, aineenopettajat, ammatilliset opettajat)?

- Missä määrin lasten/oppilaiden/opiskelijoiden osallisuus ja osallistumisoikeudet toteutuvat päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten arjen toiminnassa varhaiskasvatussuunnitelman ja opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti?
- Toteutuvatko demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen tavoitteet, osallisuus ja osallistumisoikeudet yhdenvertaisesti eri puolilla maata / eri oppilaitosten / eri lapsi/oppilas/opiskelijaryhmien kesken?

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Demokratian, osallisuuden ja luottamuksen vahvistaminen on yksi pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitteista. Hallitusohjelmassa linjataan, että koulujen demokratiakasvatusta lisätään ja niiden yhteiskunnallista kasvatustehtävää vahvistetaan. Vuorovaikutuksen rajapintaa puolueiden, kansalaisyhteiskunnan ja koulujen kesken tuetaan lasten ja nuorten aktiivisen kansalaisuuden vahvistamiseksi. Lisäksi hallitusohjelman mukaan koulujen ja oppilaitosten demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta ja osallistamista vahvistetaan.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laatua ja tasa-arvoa parantava Oikeus oppia -kehittämishjelma (2020-2022) turvaa tasa-arvoisen alun oppimiseen. Kehittämishjelman hankkeilla valmistellaan lainsäädäntöä, pysyviä rahoitusjärjestelyitä sekä yhdenvertaisuutta vahvistavia vaikuttavia käytänteitä ja toimintatapoja, mm. vahvistamalla demokratia-kasvatusta. Ammatillisen koulutuksen laatua ja tasa-arvoa parantava Oikeus osata -kehittämishjelma (2020-2022) varmistaa osaltaan, että kaikki ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat saavat vankan ammattiosaamisen ja hyvät perustaidot työtä, elämää ja elinikäistä oppimista varten. Lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelman (2021-2022) tavoitteena on muun muassa edistää lukiolaisten hyvinvointia ja vahvistaa koulutuksen tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja saavutettavuutta sekä tukea lukiolain ja opetussuunnitelmien toimeenpanoa.

Poikkihallinnollinen kansallinen demokratiaohjelma 2025 on asettanut tavoitteeksi parantaa ihmisten valmiuksia osallistumiseen ja demokratiataitoja. Tavoitteena on lisäksi, että opetussuunnitelmien toimeenpanoa vahvistetaan demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen osalta, ja että demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta vakiinnuttaa paikkansa opettajankoulutuksessa ja opettajien täydennyskoulutuksessa.

Koulujen ja oppilaitosten demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen vahvistaminen on yksi valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman (2020–2023) tavoitteista. Myös kansallinen lapsistrategia painottaa lasten osallisuutta sekä sitä tukevaa demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta lasten kehityksessä ja kasvussa aktiiviseen kansalaisuuteen ja täysimittaiseen yhteiskunnalliseen toimijuuteen. Lapsistrategian toimenpiteillä on tarkoitus edistää lasten ja nuorten osallisuutta monitasoisesti: vahvistamalla toimijoiden valmiuksia osallisuuden toteuttamiseen, turvaamalla lasten ja nuorten oikeutta tiedonsaantiin, ja hyödyntämällä lasten ja nuorten näkemyksiä toimeenpanossa.

Oikeus oppia -ohjelman ja kansallisen demokraatiohjelman puitteissa opetus- ja kulttuuri-ministeriö yhteistyössä oikeusministeriön kanssa on asettanut vuosiksi 2020–2023 demokraatia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä on tukea koulujen ja oppilaitosten demokraatia- ja ihmisoikeuskasvatusta, oppilaiden osallistamista sekä opetushenkilöstön valmiuksien lisäämistä koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanoa sekä tehdä esityksiä konkreettisiksi toimenpiteiksi.

Oikeus oppia -ohjelman, demokraatiohjelman ja kansallisen lapsistrategian yhteistyönä on tarkoitus käynnistää 4–6 koulupilottia, joiden tavoitteena on testata ja kehittää erilaisia demokraatia- ja ihmisoikeuskasvatuksen malleja ja toimintatapoja ensisijaisesti perusasteella, toissijaisesti myös päiväkodeissa ja toisen asteen oppilaitoksissa, yhteistyössä opettajankoulutuksen ja lähiyhteisöjen kanssa. Pilottien avulla on tarkoitus kehittää ja levittää demokraatia- ja ihmisoikeuskasvatuksen menetelmiä ja hyviä käytäntöjä valtakunnallisesti tukemaan perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden ja paikallisten opetussuunnitelmien toimeenpanoa eri puolilla Suomea. Pilotit on tarkoitus toteuttaa lukuvuonna 2022–2023.

Tutkimuksella tuetaan kaikkien edellä mainittujen valtioneuvostotason ohjelmien ja strategioiden toimeenpanoa. Tutkimuksen tuloksia on tarkoitus hyödyntää erityisesti demokraatia- ja ihmisoikeuskasvatuksen ohjausryhmän työskentelyn ja kehittämistyön tukena (ml. 2022–2023 toteutettavien pilottikokeilujen toteutuksessa) sekä kansallisen lapsistrategian toimeenpanon tukena (mm. pilottikokeilut ja lapsen oikeuksien viestintä).

## Raportointi

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti.

## Viitteet

Biseth, H. et al. (2021) [Northern Lights on Civic and Citizenship Education. A Cross-national Comparison of Nordic Data from ICCS](#). International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) 2021.

Ihmisoikeuskeskus (2014) [Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa](#). Ihmisoikeuskeskuksen selvitys.

Ihmisoikeusvaltuuskunta (2021) [Ihmisoikeuskasvatusta vahvistettava hallitusohjelman mukaisesti - opettajankoulutukseen tarvitaan ihmisoikeussisältöä](#). Ihmisoikeusvaltuuskunnan kannanotto 15.4.2021.

Julin, S. & Rumpu, N. (2018) Työrauhan ja turvallisen oppimisympäristön arviointi perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Tampere: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Jyväskylän yliopisto. [Jyväskylän yliopiston opettajankoulutuslaitoksen tutkimuksia ja julkaisuja demokraatiakasvatuksesta](#).

- Karvi (2021) [Opiskelijoiden kasvu aktiivisiksi ja kriittisiksi kansalaisiksi toisella asteella](#). Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Kasa, T. (2019) [Ihmisoikeudet, demokratia, arvot ja dialogi kasvatuksessa – Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittämishankkeen loppuraportti](#). Helsingin yliopisto.
- Kasa, T. (2020) [Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus Suomessa](#). Helsingin yliopisto.
- Kasa, T. et al.(2021) [‘Human rights and democracy are not self-evident’: Finnish student teachers’ perceptions on democracy and human rights education](#). Human Rights Education Review, 4(2), 69–84.
- Kataja, E. et al. (2018) Osallisuutta, osallistumista vai osallistamista? Käsiteviidakosta kohti selkeyttä. Teoksessa: Rautiainen, M. (toim.) (2018) [Kohti parempaa demokratiaa: Euroopan neuvoston demokratiakulttuurin kompetenssit kasvatuksessa ja opetuksessa](#). Jyväskylän yliopisto, opettajankoulutuslaitos, 44-54.
- Lapsenoikeudet.fi (2021) [Lapsenoikeudet.fi-verkkosivusto](#).
- Männistö, P. (2020) [The State of Democracy Education in Finnish Primary School-Education](#). JYU dissertations. Jyväskylän yliopisto.
- Männistö, P. et al.(toim.) (2017) [Hyvän lähteillä – demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus opetustyössä](#). Jyväskylän yliopisto, opettajankoulutuslaitos.
- Oikeusministeriö (2020) ["Kuullaan, mutta ei kuunnella". Lasten osallistumisoikeudet Suomessa. Arviointiraportti](#). Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:10.
- Pekkarinen, E. & Myllyniemi, S. (toim.) (2019) [Vaikutusvaltaa Euroopan laidalla. Nuorisobarometri 2018](#). Valtion nuorisoneuvoston julkaisuja, nro 60.
- Rautiainen, M. (toim.) (2018) [Kohti parempaa demokratiaa: Euroopan neuvoston demokratiakulttuurin kompetenssit kasvatuksessa ja opetuksessa](#). Jyväskylän yliopisto, opettajankoulutuslaitos.
- Rautiainen, M., Vanhanen-Nuutinen, L. & Virta, A. (2014) [Demokratia ja ihmisoikeudet: Taivoitteet ja sisällöt opettajankoulutuksessa](#). Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:18.
- Repo, L., et al. Heta I. (2019) [Varhaiskasvatuksen laatu arjessa. Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa](#). Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja 15/2019. Tampere: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
- Suomen virallinen tilasto (SVT) (2021) [Kunnallisvaalit. Ehdokkaiden ja valittujen taustanalyysi 2021, 1. Äänestäneet kuntavaaleissa 2021](#). Helsinki: Tilastokeskus.

## 8.5 Yhteiskunnallisten yritysten sosiaaliset innovaatiot

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Yhteiskunnallinen yritystoiminta on pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa nostettu esiin yhtenä keinona luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden rakentamiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi.

Yhteiskunnallinen yritys harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisen tavoitteensa toteuttamiseksi ja käyttää suurimman osan voitostaan tai ylijäämästään tämän ensisijaisen tavoitteensa edistämiseen, mikä on vahvistettu yhteisön yhtiöjärjestykseen tai sääntöihin. Lisäksi yhteiskunnallinen yritys korostaa toiminnassaan vastuullisuutta, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä hallintomallissaan osallisuutta ja demokratiaa.

Yhteiskunnallinen yritys on liiketoimintamalli, jonka ensisijainen tavoite on etsiä ratkaisuja johonkin yhteiskunnalliseen haasteeseen. Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamuoto voi olla mikä tahansa: yhdistys, säätiö, osakeyhtiö tai osuuskunta.

Vuonna 2020 valmistuneen selvityksen (Kostilainen 2020) mukaan yhteiskunnallisia yrityksiä on Suomessa noin 1 700, joista yli puolet sote-alan palveluja julkiselle sektorille tuottavia yhdistyksiä. Niiden yhteenlaskettu liikevaihto on noin 5,8 miljardia euroa ja ne työllistävät yli 50 000 työntekijää.

Hallitus on kehysriihessään 2021 hyväksynyt yhteiskunnallisten yritysten strategian sekä päättänyt perustaa osaamiskeskuksen tukemaan strategian toimeenpanoa. Strategian tavoitteena on:

- parantaa yhteiskunnallisten yritysten liiketoimintamallin tunnettuutta ja näkyvyyttä
- edistää vastuullista ja vaikuttavuusperusteista liiketoimintaosaamista
- skaalata ja juurruttaa yhteiskunnallisten yritysten sosiaalisia innovaatioita
- lisätä osatyökykyisten ja muiden vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä
- systematisoida tilastointia ja datankeruuta sekä lisätä ja hyödyntää tutkimustoimintaa
- kehittää uusia vaikuttavuuteen perustuvia rahoitusmalleja

Yhteiskunnalliset yritykset tuottavat yhteiskunnallisia ja sosiaalisia innovaatioita, kun ne etsivät uusia ratkaisumalleja yhteiskunnan ongelmiin. Sosiaalinen innovaatio on uusi toimintatapa, tuote tai prosessi, jolla vastataan asiakkaiden tarpeisiin, ratkaistaan ongelmia, tuotetaan uusia ratkaisuja ja lisätään hyvinvointia yhteiskunnassa.

Teknologisiin innovaatioihin liittyy usein sosiaalinen ulottuvuus ja sosiaalisiin innovaatioihin tarvitaan usein myös teknologiaa. Sosiaaliselle innovaatiotoiminnalle on kuitenkin erityinen tarve yhteiskunnassa. Teknologiset innovaatiot eivät kykene riittävästi ratkaisemaan niitä ongelmia tai hyödyntämään niitä mahdollisuuksia, jotka syntyvät yhteiskunnallisesta ja sosiaalisesta muutoksesta. Muutospainetta aiheuttavat mm. digitalisaation eteneminen ja teknologioiden sulautuminen, syrjäytyminen ja osattomuus sekä mielenterveyden ongelmat, ikääntyminen ja vihreä siirtymä. Ratkaisujen kehittämiseen tarvitaan sosiaalista innovaatiotoimintaa.

Olemassa olevat rahoitusmekanismit tunnistavat huonosti sosiaalisten innovaatioiden luonteen. Rahoitusmekanismien osalta tulisi selvittää sosiaalisten innovaatioiden kehittämisen ja skaalaamisen kehittämistarpeet ottaen huomioon yhteiskunnallisten yritystoiminnan erityispiirteet muun muassa eri yhtiömuotojen osalta.

Monet suomalaisten arkeen juurtuneet innovaatiot, palvelut ja toimintatavat ovat syntyneet yhteiskunnallisten yritysten, järjestöjen ja vapaaehtoisten kehittämistyöstä. Emme kuitenkaan tunne yhteiskunnallisten yritysten innovaatioprosesseja, emmekä tunnista niiden roolia ja vaikutusta suomalaisessa innovaatiopolitiikassa ja –järjestelmässä

Innovaatioprosessien ajureina ovat yhä enemmän yhteiskunnalliset ongelmat, joihin haetaan ratkaisuja. Jatkossa tarvitaan entistä enemmän ilmiö- ja ongelmalähtöistä, sektorirajat ylittävää yhteistyötä ja systeemitason yhteiskunnallisia innovaatioita. Sosiaalisesti ja ekologisesti kestävätkä ratkaisut nousevat yhä tärkeämmiksi kilpailukykytekijöiksi. Innovaatiopolitiikan pitää aktiivisesti tukea uusien hyvinvointi-innovaatioiden syntymistä.

### **Tutkimuskysymykset**

- Mihin yhteiskunnallisiin haasteisiin yhteiskunnalliset yritykset ovat kehittäneet uusia ratkaisuja ja miten niitä on kehitetty? Miksi/miten nämä haasteet on valittu?
- Millaisia sosiaalisia innovaatioita on syntynyt?
- Millaisia ovat yhteiskunnallisten yritysten innovaatioprosessit, niiden dynamiikka ja tuloksellisuus?
- Miten innovaatioprosesseissa on otettu huomioon lopullisten kohderyhmien ja sidosryhmien näkemykset?
- Millainen on TKI-toiminnan volyyymi ja kohdentuminen?
- Millaisia julkisia ja yksityisiä rahoitusinstrumentteja on käytetty ja miten paljon?
- Kuinka suuri osuus tunnistetuista innovaatioista on suojattu?
- Mikä on sosiaalisten innovaatioiden merkitys yhteiskunnallisten yritysten liiketoiminnassa? Mikä on sosiaalisten innovaatioiden yhteiskunnallinen merkitys? Miten sosiaaliset innovaatiot ovat skaalautuneet ja mitkä tekijät siihen ovat vaikuttaneet?

- Mikä on sosiaalisista innovaatioista syntynyt liikevaihto?
- Miten sosiaalisten innovaatioiden vaikuttavuutta on arvioitu?
- Millaisia sosiaalisia innovaatioita yhteiskunnalliset yritykset ovat vieneet kansainvälisille markkinoille?
- Miten yhteiskunnalliset yritykset ja sosiaalisten innovaatioiden kehittämisen ja markkinoille tuontiin liittyvät tarpeet on huomioitu kansallisessa tutkimus- ja innovaatiojärjestelmässä? Millaisia kehitystarpeita niihin liittyy? Millaiset toimet kannustaisivat yrityksiä kehittämään sosiaalisia innovaatioita?
- Mitä voimme oppia sosiaalisten innovaatioiden edelläkävijämailta?
- Mitkä ovat johtopäätökset yhteiskunnallisten yritysten innovaatiopotentiaalin ja resurssien paremmasta huomioimisesta innovaatiopolitiikassa ja –järjestelmässä?
- Mitkä ovat suositukset innovaatiotoiminnan tuen ja rahoituksen kehittämiseksi yhteiskunnallisille yrityksille Suomen nykytila ja kansainväliset kokemukset huomioiden?

Selvityksen aikana on muodostettava käsitys, mistä kaikista virallisista lähteistä relevanttia tietoa voidaan saada ja miten tiedon määrää rajataan niin, että selvitys on toteutettavissa.

### **Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Tutkimuksen tuottama tieto on erittäin keskeistä hallituksen hyväksymän yhteiskunnallisten yritysten strategian toimeenpanon kannalta sekä sen toimien suuntaamiseksi vaikuttavalla tavalla.

### **Raportointi**

Yhteiskunnallisten yritysten sosiaalisten innovaatioiden skaalaus ja levittäminen ovat keskeinen osa juuri käynnistyneen osaamiskeskuksen toimintaa. Strategian toimeenpanon sekä osaamiskeskuksen toiminnan suuntaamisen tueksi tarvitaan väliraportti 8/2022 mennessä ja loppuraportti 3/2023.

### **Viitteet**

Kostilainen, H. (2020) [Yhteiskunnalliset yritykset Suomessa](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä 2020:10.

### **Aiempia tutkimuksia yhteiskunnallisesta yrittämisestä**

European Commission (2020) [Social enterprises and their ecosystems in Europe – Comparative synthesis report](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Houtbeckers, E. (2016) [Mundane social entrepreneurship - A practice perspective on the work of microentrepreneurs](#). Aalto University, Doctoral dissertations 171/2016

Houtbeckers, E. (2018) Framing social enterprise as post-growth organising in the diverse economy. *Management Revue*. Volume 29, issue 3, 257-280.

Kostilainen, H. (2019) [Finding a niche. Social enterprises and the public service reform in Finland](#). Publications of the University of Eastern Finland. Dissertation in Social Sciences and Business Studies No 196.

Kostilainen, H. & Lindberg, J. (2021) [Inklusiivisen työllistämisen menestystekijöitä](#). Teoksessa: Helminen, J. (2021) Strategia siivittämässä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa: Diakonia-ammattikorkeakoulun TKI-toiminnan vuosikirja 6. Diak Työelämä, Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Kostilainen, H. & Pättiniemi, P. (toim.) (2013) [Avauksia yhteiskunnallisen yritystoiminnan tutkimukseen](#). Yhteiskunnallisen yritystoiminnan tutkimusverkosto ry FinSERN.

Lehtonen, O. (2017) [Merkityksellinen innovaatiotoiminta: yhteiskunnallisten yritysten johtajien jäsenyyksiä innovaatiotoiminnan merkityksestä](#). Pro Gradu. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Mäkelä, H. (2021) [Roles of Accounting for the Contested Terrain of Social Enterprises](#). *Social and Environmental Accountability Journal*, 1-22.

Pättiniemi, P. (2007) [Work Integration Social Enterprises in Finland](#). European Research Network.

Tykkyläinen, S. (2019) [Growth for the common good? Social enterprises' growth process](#). *Acta Universitatis Lappeenrantaensis*. School of Business and Management.

### **Aiempia selvityksiä ja raportteja**

Havukainen, I. et al. (2014) [Yhteistä hyvää yrittämällä - kestävä ja läpinäkyvä liiketoiminta](#). Karelia AMK.

Jussila I. et al. (2019) [Osuustoiminta ja järjestötoiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2019. VNK.

Karjalainen, J. (2013) Tavoitteena tasapainoinen kehitys. Yhteiskunnalliset yritykset ja liiketoiminnan kasvu. Yhteiskunnallisten yritysten living lab.

Koskinen, K. & Tarkiainen, A. (2017) Maaseudulle elinvoimaa yhteiskunnallisella yrittäjyydellä: Selvitysraportti yhteiskunnallisesta yritystoiminnasta Pohjois-Karjalassa. Karelia AMK.

Kostilainen, H. (2019) [Social enterprises and their ecosystems in Europe. Updated country report: Finland](#). European Commission.

Pöyhönen, E. et al. (2011) [Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset Uuden talouden edelläkävijöitä?](#) Yhteinen yritys -hankkeen loppuraportti.

Rinne-Koski, K. et al. (2020) [Kunnille keinoja yhteiskunnallisen yritystoiminnan edistämiseen alueellaan](#). Ruralia-instituutti.



Rinne-Koski, K. et al. (2017) Kyläyhdistykset ja yhteiskunnallinen yrittäjyys. [Maaseudun uusi aika: maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti](#). No 2, 38-47.

Salmi, E. (2018) Ilona – sosiaalinen yrittäjyys väylänä mielekkääseen työhön. Silta-valmennusyhdistys ry.

Salmi, E. & Savela-Vilmari, K. (toim.) (2021) [Yhteiskunnallinen yrittäjyys Suomessa – malli osatyökykyisten henkilöiden työllistämiseen](#). DIAK, Työelämä 24.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011) [Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen](#). Työryhmäraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, konserni 4/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2021) [Yhteiskunnallisten yritysten strategia](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:41.

## 8.6 Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan kulmakivet ja Suomen toimintamalli

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

**Aikajänne:** 3/2022 – 3/2023

### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen

Missiolähtöisyydellä tarkoitetaan uudenlaista innovaatiopolitiikan lähestymistapaa, jolla pyritään paremmin vastaamaan kasvaviin yhteiskunnallisiin haasteisiin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa hyödyntämällä. Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan uudellisilla toimintatavoilla halutaan lieventää kansallisten innovaatiojärjestelmien ja perinteisempien politiikkatoimien yleisimpiä heikkouksia. Siinä painotetaan erityisesti kokonaisvaltaisen strategisen suunnan osoittamista ja eri politiikkatoimien parempaa koordinoitua.

Tutkimuksessa ja politiikkatoimissa kiinnitetään enenevässä määrin huomiota siihen, miten tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa suuntaamalla pysytään nopeuttamaan yhteiskunnan kannalta merkittäviä ja toivottavia siirtymiä (transition/transformation). Digitaalinen ja vihreä kaksoisiirtymä on esimerkki tällaisista tavoitteista, joka koskettaa monia yhteiskunnan alueita. Systemisten yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseen tarvitaan merkittävästi voimavaroja, mutta samalla luodaan uusia ja kasvavia markkinoita (mm. energia- tehokkuus, ikääntyvän väestön terveydenhuolto, liikkumisen uudet muodot, kestävä ruokatuotanto, vastuullinen kuluttaminen) sekä yrityksille mahdollisuuksia kehittää innovaatioita ja kansainvälisesti skaalautuvaa liiketoimintaa. Markkinamekanismien hyödyntäminen on avainasemassa kustannustehokkaiden ratkaisujen kehittämisessä globaaleihin haasteisiin.

Missiolähtöinen innovaatiopolitiikka nähdään yhtenä tapana edistää tällaisten suurten yhteiskunnallisten siirtymien toteutusta. Missioissa määritellään konkreettinen ja todennettava tavoite, mutta sen saavuttamisen keinoja ei määritellä etukäteen. Missioissa etsitään ratkaisuja yleensä niin laajoihin järjestelmätason haasteisiin ja ilmiöihin, että niitä ei voi toteuttaa yksittäisillä toimilla, vaan onnistuminen vaatii eri alojen tiivistä yhteistyötä ja kumppanuuksia kansallisesti sekä kansainvälisesti. Missiot antavat pitkäjänteisen suunnan kehittämiseksi sekä ne kokoavat laajasti yhteen TKI- ja muita toimijoita yhteisen tavoitteen toteutukseen.

Muutamit maat, kuten Japani ja Alankomaat, toteuttavat missiolähtöistä innovaatiopolitiikkaa jo käytännössä. Euroopan komissio on ottanut missiot yhdeksi välineeksi Horisontti Eurooppa –ohjelman toteutuksessa. Useimmat maat ovat kuitenkin vasta pohtimassa missiolähtöisen innovaatiopolitiikan kansallisia toteutustapoja. Kunkin maan tai alueen missiolähtöisen toimintamallin toteutukseen vaikuttavat toimintaympäristön ominaisuudet ja erityispiirteet.

Missiolähtöinen innovaatiopolitiikka on erilaisten toimenpiteiden kokonaisuus. Tavoiteltavien systemisten ratkaisujen tuottaminen edellyttää useiden erilaisten toimijoiden yhteistyötä (eri kokoiset yritykset, tutkimuslaitokset, yliopistot, kaupungit, alueet järjestöt, kansa-

laiset jne.) sekä eri politiikkavälineiden samanaikaista hyödyntämistä. Toimeenpano edellyttää myös useiden eri asioiden vuorovaikutuksen huomioimista. Näitä ovat esimerkiksi teknologiat, institutionalisoidut käytännöt ja säännöt, resurssit, palveluprosessit, organisaatioiden johtaminen, viestintä ja erilaiset verkostot.

OECD:n laatiman missiolähtöisen innovaatiopolitiikan toimintamallin mukaan missiolähtöisyys muodostuu pääsääntöisesti kolmesta eri tasosta: strategisen näkemyksen muodostaminen (ml. mission määrittely), politiikkatoimien koordinaatio, sekä politiikkatoimien toimeenpano (OECD 2020 ja Larrue 2021). Käytännössä kolme tasoa painottuvat eri tavalla maasta ja valitusta lähestymistavasta johtuen. EU:n komission ja laajan asiantuntijajoukon valmistelemat viisi missioteemaa toimivat ns. portfoliokokonaisuutena yhdistäen tutkimushankkeita, poliittisia toimenpiteitä ja lainsäädäntöaloitteita. Tavoitteena on saada unionin, kansallisen ja alueellisen tason resurssit käyttöön yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja osallistaa samalla myös kansalaisia (Euroopan komissio 2021).

Suomessa missiolähtöisen toimintatavan hyödyntäminen on toistaiseksi ollut hajanaista ja missiolähtöisyyden periaatteita toteuttavia hankkeita ja kansallisia rahoitusvälineitä on vain muutamia. Työ- ja elinkeinoministeriön kasvuportfoliotyössä on tunnistettu kasvualueita, jotka voisivat toimia pohjana kansallisten missioiden määrittämisessä (energiamurros, digitalisaatio, kiertotalous, hyvinvointi). Missiolähtöisyyden toteutuksessa tarvitaan uusia toimintatapoja sekä politiikka- ja rahoitusvälineiden uudelleen tarkastelua.

## Tutkimuskysymykset

- Millaista hyötyä ja vaikuttavuutta missiolähtöisestä lähestymistavasta on saatavissa?
  - Millaista yhteiskunnallis-taloudellista hyötyä missiolähtöisyydellä voidaan saavuttaa? Millaisia riskejä missiolähtöisyyteen voi liittyä?
  - Mitkä ovat merkittävimmät tekijät missiolähtöisyydessä kun tavoitellaan systeemisiä muutoksia?
  - Mitkä ovat missiolähtöisyyden edut ja vahvuudet verrattuna tällä hetkellä käytössä oleviin TKI-politiikka- ja rahoitusvälineisiin? Millainen yhdistelmä olisi Suomessa vaikuttavin?
  - Millainen alusta missio voi olla yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön tukemisessa ratkaisujen löytämiseksi sekä maailmanlaajuisiin että Suomen haasteisiin?
  - Mitä voimme oppia missiolähtöisen innovaatiopolitiikan edelläkävijämailta?
- Millaisissa haasteissa ja tavoitteissa missiolähtöisyyttä olisi perusteltua hyödyntää kansallisesti?
  - Miten kansalliset missiot tulisi määritellä? Millainen prosessi tarvitaan yhteisen näkemyksen muodostamiseksi Suomelle merkityksellisistä missioista? Kenen tulisi päättää niistä?

- Miten missioiden tavoitteet tulisi määritellä? Miten missioiden lisäarvo eri toimijoille tulisi ottaa huomioon valmistelussa? Mikä on sopiva aikajänne missiolle?
- Miten missiolähtöisellä toiminnalla voidaan parhaiten edistää uusien ratkaisujen etsintää ja kehittämistä sekä innovaatioiden käyttöönottoa ja skaalausta? Miten missiot ja julkisen hallinnon innovaatiot saadaan toimimaan vastavuoroisesti?
- Miten valitun missioalueen globaali ja EU-ulottuvuus tulisi huomioida?
- Mitä voimme oppia aikaisemmista kokemuksista Suomessa ja muissa maissa?
- Millaiset valmiudet ja mahdollisuudet suomalaisilla TKI- ja muilla relevanteilla toimijoilla on toteuttaa missiolähtöistä toimintatapaa?
  - Millaista osaamista ja kyvykkyyksiä tarvitaan missiolähtöisen toimintatavan toteutukseen? Millaiset valmiudet suomalaisilla toimijoilla on toteutukseen?
  - Miten relevantit kansalliset ja kansainväliset organisaatiot ja toimijat sekä tki- ja muut rahoitusvälineet tukevat missiolähtöistä innovaatiotoimintaa tällä hetkellä?
  - Miten kansallisia politiikka- ja rahoitusvälineitä sekä yhteistyötä ja koordinaatiota tulisi kehittää? Miten vaikuttavaa yhteistyötä eri politiikka-alojen kanssa voisi edistää? Millaisia muita kehitystarpeita on?
  - Miten kansalliset toimet voitaisiin tehokkaimmin linkittää EU:n t&i-missioihin? Millainen missiomalli ja toimintavat ovat tarpeellisia EU-missioiden tehokkaaksi hyödyntämiseksi?
  - Miten missioiden toteutuksessa tarvittava keskustelu ja yhteistyö tulisi järjestää? Mitkä ovat uusien toimijoiden ja kansalaisten osallistamisen parhaat kansainväliset käytännöt?
- Mitä tekijöitä tulisi ottaa huomioon kansallisessa toteutusmallissa ja mitkä ovat toimeenpanon keskeisempiä esteitä?
  - Mitkä ovat tärkeimmät toimijat, osaamiset ja muut kokonaisuudet, jotka on pystyttävä yhdistämään toimintamallissa?
  - Mitkä ovat kansainvälisten oppien pohjalta tärkeimmät huomioitavat periaatteet ja toimintatavat?
  - Mitä ja miten olemassa olevia relevantteja prosesseja voitaisiin hyödyntää ja kehittää kansallisten missioalueiden määrittelyssä? Miten ennakoituvuutta voidaan hyödyntää tehokkaasti?
  - Miten missiolähtöisen innovaatiopolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa tulisi ottaa huomioon kansainvälisen yhteistyön ja kumppanuuksien edistäminen?
  - Miten tutkimus- ja innovaatiopolitiikan välineitä ja rahoitusta tulisi kehittää? Miten kansainvälinen rahoitus pystytään hyödyntämään tehokkaasti?

- Miten missiolähtöisen innovaatiopolitiikan vaikuttavuuden seuranta tulisi järjestää ja mitä siinä tulisi huomioida?
  - Millaisia uusia seuranta- ja arviointiperiaatteita sekä välineitä tulisi ottaa käyttöön tai kehittää? Millaisia kehitystarpeita liittyy nykyisten TKI-tavoitteiden seurantaan ja arviointiin?
  - Miten missiotavoitteiden toteutusta tulisi seurata? Miten mission päätavoitteet tulisi toiminnallistaa säännöllisesti seurattaviksi välitavoitteiksi? Mitä mittareiden laadinnassa olisi huomioitava?
  - Millä aikavälillä missioiden vaikuttavuutta voi todentaa? Miten kompleksisuudesta johtuvat riskit tulisi huomioida?

Tarkoituksena on tuottaa mahdollisimman konkreettista tietoa sekä suosituksia ja ehdotuksia kansallinen toimintaympäristö huomioiden. Työ edellyttää monialaista osaamista ja erilaisten tutkimusmenetelmien monipuolista hyödyntämistä.

### **Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun**

Hankkeessa tuotetaan tietoa missiolähtöisen tutkimus- ja innovaatiopolitiikan kehittämiseen osana vaikuttavampaa TKI-toimintaa ja -järjestelmää sekä t&k-intensiteetin nostamista.

Hallitusohjelman mukaisesti valmistellun kansallisen TKI-tiekartan mukaan Suomen tulee tarttua ilmastonmuutoksen ja kestäväen kehityksen kaltaisten globaalien haasteiden mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin ja tarjota ratkaisuja niihin. Missiolähtöinen innovaatiopolitiikka on yksi käytännön väline tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tuloksia voidaan hyödyntää myös Julkisen sektorin innovaatiotoiminnan yhteistyöryhmän työssä.

Tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan kansainvälisestä rahoituksesta yhä isompi osuus kohdentuu laajojen yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisuun. Business Finland on käynnistänyt strategiansa mukaisesti missiolähtöisen toiminnan, jolla halutaan vahvistaa suomalaisyritysten mahdollisuuksia hyötyä aiempaa paremmin merkittävästä tulevaisuuden markkinamahdollisuuksista. Missioilla halutaan myös vauhdittaa yhteiskunnallisia systeemisiä muutoksia ja vastata globaaleihin haasteisiin. Haaste- ja missiolähtöisyys on olennainen osa uutta EU:n tutkimuksen ja innovaatioiden puiteohjelmaa (Horisontti Eurooppa) ja suomalaisten toimijoiden tulee olla hyvin valmistautuneita hyödyntämään eurooppalaista sekä muuta kansainvälistä TKI-rahoitusta niin Euroopassa kuin laajemminkin. Missiotoimintamallien lisääntyessä korostuu myös tarve parantaa suomalaisten toimijoiden tietoutta ja osaamis pohjaa missiolähtöisestä t&i-politiikasta, unohtamatta missioihin kytkettyjen rahoituskokonaisuuksien soveltamista.

### **Raportointi**

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen raportti ja englanninkielinen tiivistelmä pääasiallisista tuloksista.

**Viitteet**

OECD (2020) [Mission-Oriented Innovation policies online toolkit](#).

Larrue, P. (2021) [The design and implementation of mission-oriented innovation policies](#).  
OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, February 2021.

European Commission (2021) [What are EU missions?](#)