

Tulevaisuusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 (HE 30/2015 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 5.11.2015.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Jouni Varanka, valtioneuvoston kanslia
- taloussuunnittelupäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- talousjohtaja Hannele Laihonen, maa- ja metsätalousministeriö
- johtaja Heikki Palm, sosiaali- ja terveysministeriö
- talousjohtaja Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylijohtaja Anni Huhtala, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- dosentti Antti Kasvio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Itä-Suomen yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tulevaisuusvaliokunta keskittyy lausunnossaan:

- hallituksen kärkihankkeisiin ja kokeiluihin,
- innovaatiojärjestelmän rakenteiden uudistamiseen,
- osaamis pääomasta huolehtimiseen sekä
- terveyteen ja hyvinvointiin

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2015 vp

Hallituksen kärkihankkeet ja kokeilut

Uuden hallituksen ensimmäinen budjettiesitys on avainasemassa koko vaalikauden tulosten kannalta. Jos se ei toteuta politiikan peruslinjaa riittävän selkeästi, tavoiteuralle pääseminen muodostuu paljon vaikeammaksi. Siksi tulevaisuusvaliokunta kuuli ministeriöiden asiantuntijoita siitä, miten hallituksen kärkihankkeet näkyvät valtion talousarviossa vuodelle 2016. Lisäksi joitakin ministeriöistä riippumattomia asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan ovatko toimenpiteet riittäviä.

Valtiontalouden tila on haastava. Mikäli Suomen talouden ongelmat liittyvät työn kustannuksiin ja valtion menojen sopeuttamiseen tuloihin, niin toimenpiteet ovat asiantuntijoiden mukaan oikean suuntaisia ja vaikuttavia. Mikäli kilpailukykyämme haastaa myös jokin muu tekijä kuin työn hinta, niin talousarviossa esitetyt toimenpiteet ja panostukset eivät ole riittäviä.

Kärkihankkeisiin ja kokeiluihin liittyen tulevaisuusvaliokunta painottaa vaikutusten arvioinnin merkitystä. Vaikuttavuutta on seurattava järjestelmällisesti myös yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten näkökulmasta. Toisaalta on tärkeää myös levittää ja vahvistaa hyväksi havaittuja käytäntöjä ja kokeiluista saatuja kokemuksia (esimerkiksi etsivä nuoriso-työ).

Tulevaisuusvaliokunta kiirehtii erityisesti biotalouteen, digitalisaatioon sekä osaamiseen ja koulutukseen liittyvien kärkihankkeiden sekä perustuloon ja palveluseteleihin liittyvien kokeilujen toteuttamista.

Biotalous on ymmärrettävä kärkihankkeissa tarpeeksi laajasti niin, että se sisältää sekä metsä- että peltoperäisen biotalouden ja lisäksi myös sinisen eli mereen perustuvan biotalouden, kiertotalouden, palvelut kuten esimerkiksi luontomatkailun sekä myös synteettisen biologian radikaalit teknologiat. Uusien innovaatioiden käyttöönottoa on nopeutettava kokeiluhankkeilla ja innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla.

Perustulo- ja palvelusetelikokeiluissa kokeilut on määriteltävä ja rajattava huolellisesti. Perustuslaki asettaa omat rajoituksensa. Tuloksia on arvioitava taloudellisten, sosiaalisten ja yleensä yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta ottaen huomioon myös pitkän aikavälin yhteiskuntapolitiikan tavoitteet.

Asiantuntijat, joilta kysyttiin kokonaisarviota Suomen taloudesta ja kärkihankkeiden vaikuttavuudesta toivat painokkaasti esille sen, että korkean jalostusasteen tuotteiden osuus Suomen viennistä on laskenut merkittävästi viime vuosina. Kärkihankkeet yksinään ovat asiantuntijoiden mukaan liian pieniä muuttamaan kehityksen suuntaa. Joissakin tapauksissa, kuten esimerkiksi osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeissa, kehittäminen toteutetaan pikemminkin rahoitusta vähentämällä, toimintaa tehostamalla ja toimijoita karsimalla.

Asiantuntijoiden mukaan Suomen viennin rakenteen muutos on ollut niin nopea ja jyrkkä, ettei sille löydy vertailukohtaa koko maailmasta. Siksi tulevaisuusvaliokunta korostaa, että Suomen talouden ongelmat ovat niin suuria ja rakenteellisia, että niitä ei ratkaista pelkästään hallitusohjelmassa nyt olevilla kärkihankkeilla eikä yksinomaan talousarviossa nyt

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2015 vp

olevilla resursseilla. Suomen talouden kasvu-uralle saaminen edellyttää muun muassa innovaatiojärjestelmämme rakenteellista uudistamista ja osaamispääomasta huolehtimista.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan kärkihankkeiden seurantaan ja arviointiin on varattu resursseja. Lisäksi on pohdittu toimintatapauudistuksia eduskunnan ja hallituksen dialogiin. Esimerkkeinä on mainittu hallitusohjelman painopistealueiden kärkihankkeiden tarkastelu kokonaisuuksina asianomaisissa valiokunnissa.

Tulevaisuusvaliokunta kannattaa kokeilujen ja innovaatioiden edistämistä myös politiikassa sekä hallitusohjelman toimenpiteiden vaikutusten systemaattista seuranta ja arviointia.

Innovaatiojärjestelmän rakenteiden uudistaminen

Kärkihankkeiden vaikuttavuutta arvioineet asiantuntijat korostivat, että Suomen haasteena eivät ole pelkästään TKI-toiminnan euromääräiset resurssit vaan innovaatiojärjestelmämme rakenteellinen uudistaminen. Valiokunta painottaa asian kiireellisyyttä.

Suomalaisen innovaatiopolitiikan perusta luotiin 1980-luvulla, jolloin Tekes aloitti toimintansa ja sähkö- ja elektroniikkateollisuus lähti voimakkaaseen kasvuun. 1990-luvun alussa tiede- ja teknologiapolitiikan lähtökohdaksi omaksuttiin kansallisen innovaatiojärjestelmän idea. Lisäksi innovaatiopolitiikkaamme ohjasi laaja konsensus tietoon suunnattujen investointien tason ylläpitämisen tärkeydestä.

Tästä järjestelmästä ja ajattelusta pidettiin kiinni myös lamavuosina, ja tulokset ylittivät odotukset. Nokian liiketoiminta lähti nopeaan kasvuun, ja Suomi nousi lyhyessä ajassa tietoperustaisen kasvun edelläkävijäksi maailmassa. Tutkimus- ja kehitysmenojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta nousi yli kolmeen prosenttiin eli selvästi yli OECD-maiden keskitason, ja korkeateknologisten tuotteiden osuus Suomen tavaraviennistä kohosi parhaimmillaan lähes neljännekseen.

Kansainvälinen toimintaympäristö kuitenkin muuttui 2000-luvun alussa. Globalisaation toinen aalto hajautti yritysten toiminnot maailmalle ja muutti kansainvälistä työnjakoa. Vaikka tutkimus- ja kehitysmenojemme määrä on pysynyt OECD-maiden keskitason yläpuolella, on Suomen viennin kasvu silti pysähtynyt ja viennin teknologinen taso on pudonnut selvästi sekä OECD:n että EU:n jäsenmaiden keskitason alapuolelle.

Suomi on palannut kansainvälisen työnjaon hierarkiassa korkean arvonlisäyksen toimintoihin keskittyneiden talouksien joukosta tavanomaisten teollisuustuotteiden viejäksi. Innovaatiopolitiikkamme ja -järjestelmämme ei enää tuota odotettua tulosta. Ja koska vika on toimintatavassa, ongelmat eivät asiantuntijoiden mukaan ratkea vain rahalla. Todellisiin edistysaskeliin voidaan päästä vain identifioimalla ongelmat sekä toteuttamalla niiden korjaamisen edellyttämät toimenpiteet. Julkisen sektorin panostuksen tulee kannustaa myös yksityisen sektorin investointeja.

Hallitusohjelma ja valtion talousarvio vuodelle 2016 tavoittelevat sinänsä oikeita asioita eli julkistalouden sopeuttamista, yritysvetoista kasvua ja kestävä kehitystä. Elinkeinopolitiikassaan hallitus painottaa kiertotalouden ja puhtaiden teknologioiden merkitystä. Lisäksi puhutaan kokeilyhteiskunnasta. Suomen innovaatiopolitiikan uudistamisen tarve on kiireellinen.

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2015 vp

Tulevaisuusvaliokunta kannattaa Tutkimus ja innovaationeuvoston linjauksissa vuosille 2015 — 2020 ehdotettua OECD:n vuoteen 2016 mennessä toteuttamaa maakatsausta Suomen TKI-politiikasta innovaatiojärjestelmän kokonaistoimivuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Tutkimuksen on tulevaisuusvaliokunnan mielestä kehityttävä nykyistä kansainvälisemmäksi, ja sen on liityttävä kiinteästi osaksi laajempaa eurooppalaista tutkimusjärjestelmää. Samalla innovaatiotoiminnan on muututtava yrittäjämäisemmäksi niin, että innovaatiot saadaan myös tuotteistetuksi, markkinoiduksi ja myydyksi. Rahoitusjärjestelmää tulisi kokonaisuudessaan kehittää kilpaillun rahoituksen suuntaan niin, että kärkihankkeet määrittäisivät yritys- ja tutkimuslähtöisesti alhaalta ylös eikä valtiojohtoisesti hallitusohjelmasta ja rahoittajien strategioista ylhäältä alas.

Innovaatiojärjestelmän uudistamisessa on asiantuntijoiden mukaan otettava huomioon myös yhteiskunnallisen kehityksen megatrendit, joista tärkeimpiin kuuluvat ihmiskunnan laajenevien taloudellisten toimintojen ristiriita ympäristön kantokyvyn kanssa sekä hyvinvoinnin epätasaisen jakautumisen aiheuttamat epäoikeudenmukaisuuden kokemukset ja väkivaltaisten konfliktien uhat.

Länsimaiden on kyettävä jatkossa supistamaan oleellisesti ekologisia jalanjälkiään samalla kun niiden on osallistuttava paljon nykyistä aktiivisemmin maailmanlaajuisten kehitys-ongelmien ratkomiseen. Tulevaisuusvaliokunnan tehtävänä on etsiä vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia ja uusia myönteisiä ratkaisumahdollisuuksia. Erityisen tärkeätä tulevaisuuden optioiden näkeminen ja esilletuonti on vaikeina aikoina.

Yksi aikamme kehityshaasteista liittyy siihen, miten Suomi toimii kasvaneen maahanmuuton suhteen. Viimeisen 10—15 vuoden ajan Suomessa on viestitetty tarpeesta saada muun muassa ikääntymisen vastineeksi, kilpailukyvyn nostamiseksi, kansainvälistymisen lisäämiseksi ja joustavien työmarkkinoiden edistämiseksi uusia nuoria ulkomaisia työntekijöitä maahan. Tosiasia on, että pitkällä aikavälillä EU-maihin ja Suomeen kohdistuu lisääntyvää väestön muuttoliikettä. Antaako se oikein hoidettuna riskeistään huolimatta ratkaisun edellä esitettyyn pitkän aikavälin väestö- ja työvoimapoliittiseen ongelmaan? Lyhyellä aikavälillä tarkastellen kotouttamisen onnistumisen edellytys on tarjota maahanmuuttajille työtä ja koulutusta. Suomeen tarvitaan myös kansainvälisiä huippuasiantuntijoita.

Osaamispuuomasta huolehtiminen

Hallituskaudella toteutettavat valtion talouden säästötoimenpiteet asettavat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialoille tiukat taloudelliset reunaehdot. Vuodelle 2016 opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan loppusummaksi esitetään 6 770 milj. euroa, mikä on 2,4 milj. euroa vähemmän kuin kuluvana vuonna. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016 — 2019 opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalle esitetään toteutettavaksi julkisen talouden säästötoimenpiteitä siten, että valtion talousarvion mukainen rahoitustaso on vuonna 2019 yhteensä 378 milj. euroa alhaisempi kuin vuonna 2015. Lisäksi arvio maksamatta jätettävien indeksikorotusten määrästä on 350 milj. euroa. Koko julkisen talouden osalta mainittujen säästötoimenpiteiden vaikutus opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen on vuoteen 2019 mennessä arviolta 982 milj. euroa.

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2015 vp

Toiminnan ja talouden sopeuttaminen toteutetaan tekemällä rakenteellisia uudistuksia ja lisäämällä koulutusjärjestelmän tuottavuutta ja tehokkuutta. Näitä toteutetaan erityisesti koulutuksen ja osaamisen kärkihankkeella.

Tulevaisuusvaliokunta pitää osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeita sisällöllisesti oikeina.

Samalla tulevaisuusvaliokunta kuitenkin painottaa, että kärkihankkeille on oltava riittävä rahoitus.

Osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeiden toteuttaminen ja kansainvälisesti kilpailukykyisen osaamispääoman säilyttäminen ja kehittäminen määrärahoja leikkaamalla ja toimintaa tehostamalla on haasteellista. Resurssien vajuus kiirehtii innovaatiojärjestelmän uudistamista.

Terveys ja hyvinvointi

Asiantuntijakuulemisten perusteella sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle esitetyt sopeuttamistoimet ovat Suomen perinteessä ja mittakaavassa merkittäviä. Siksi niillä on huomattavia vaikutuksia kansalaisten elintasoon, elämänlaatuun ja elämäntapaan erityisesti niissä pienituloisissa ryhmissä, jotka ovat tähän asti olleet juuri köyhyysrajan yläpuolella.

Toinen keskeinen ongelma on sosiaaliturvan ja muun yhteiskuntapolitiikan yhteensovitus. Talouden nousu on pitkällä aikavälillä pysyvän hyvinvoinnin tae. Nyt tehdyt sopeuttamistoimet tulevat asiantuntijoiden mukaan todennäköisesti lyhyellä aikavälillä lisäämään muun muassa sosiaalisia, terveydellisiä ja toimeentuloon liittyviä ongelmia.

Tulevaisuusvaliokunta toteaa, että myös terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät kärkihankkeet ja rakenneuudistukset ovat tarpeellisia. Entistä enemmän on suunnattava uusia toimintamalleja ja resursseja eriarvoistumisen, köyhyyden, yksinäisyyden sekä nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn sekä kasvaneen maahanmuuton tarpeiden ratkaisemiseen.

Tulevaisuusvaliokunta kiirehtii erityisesti perustuloon ja palveluseteleihin liittyviä kokeiluja. Kokeilut on tehtävä hyvin ja etukäteisarvioinnit huolellisesti. Erityistä huomiota on kiinnitettävä näiden kokeilujen vaikutusten systemaattiseen arviointiin kokonaisuuden ja yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2015 vp

Helsingissä 4.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Carl Haglund r
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Harri Jaskari kok
jäsen Timo Kalli kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Antti Lindtman sd
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Tuomo Puumala kesk
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Paula Tiihonen
pysyvä asiantuntija Olli Hietanen