

Tulevaisuusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 11.11.2019.

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023 (VNS 2/2019 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 11.11.2019.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Marja Innanen, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jaakko Nelimarkka, valtiovarainministeriö
- johtaja Erja Heikkinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylijohtaja Riitta Maijala, Suomen Akatemia
- johtaja Hannu Kemppainen, Business Finland Oy

Valiokunta on saanut lisäselvityksen:

- valtiovarainministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tulevaisuusvaliokunta keskittyy launnossaan:

- ilmiöpohjaiseen budjetointiin,
- bruttokansantuotetta täydentäviin hyvinvointitalouden mittareihin,
- tutkimus- ja kehittämisrahoitukseen (T&K) sekä
- innovatiivisten uusien yritysten tukeen ja viennin edistämiseen.

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2019 vp

Ilmiöpohjainen budjetointi ja bruttokansantuotetta täydentävät hyvinvointitalouden mittarit

Eduskunta edellytti Agenda2030-mietinnössään (VNS 1/2017 vp — EK 27/2017 vp) ja tulevaisuusmietinnön toisessa osassa (VNS 5/2018 vp — EK 48/2018 vp) muun muassa, että valtioneuvosto kehittää bruttokansantuotteelle rinnakkaisia hyvinvointitalouden mittareita, kytkee Agenda2030-toimenpideohjelman toteutuksen painopisteet kaikkiin hallituskauden vaiheisiin, kuten esimerkiksi hallitusohjelman ja budjetin laadintaan, sekä kokeilee ilmiöpohjaista budjetointia.

Valtiovarainministeriön työryhmä määritteli viime vaalikaudella viisi erilaista toteuttamismallia ilmiöpohjaiselle budjetoinnille. Mallit on esitetty siinä järjestyksessä, kuinka paljon hallinnon rakenteita täytyy muuttaa (1 vähiten, 5 eniten):

1. Ilmiöön liittyvän tiedon kokoaminen budjetissa, ilmiöstä tehtävät arvioinnit.
2. Ilmiöministeri, joka vastaa yhden ilmiön osalta eri ministeriöiden asioista.
3. Lisärahoitusmalli ilmiön osalta.
4. Yhteiskäyttömomentti, kootaan budjettiin liittyvät määrärahat suuremmiksi kokonaisuudeksi budjetissa.
5. Ilmiö-osasto tai ilmiöministeriö, hallintorakenteen muuttaminen ilmiön mukaan.

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kestävän kehityksen näkyväksi tekemisessä valtion talousarviossa on edistytty merkittävästi viimeisten kahden vuoden aikana. Samalla on kokeiltu myös ilmiöpohjaista budjetointia.

Suomessa on vuodesta 2018 lähtien sisällytetty kestävä kehitys talousarvioon kaikkia hallinnonaloja leikkaavana politiikkateemana. Lähestymistapa on edellä esitetyn ilmiömallin 1 mukainen. Myös talousarvioesityksen yleisperusteluihin sisältyy kestävän kehityksen luku, joka keskittyy erityisesti hallituksen hiilineutraaliustavoitteeseen. Luvussa tarkastellaan määrärahoja ja veroja, jotka edistävät hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista sekä myös budjettiin sisältyviä hiilineutraaliustavoitteelle haitallisia tukia ja veroja. Kestävän kehityksen sisällyttäminen valtion talousarvioon on saanut osakseen paljon kansainvälistä huomiota. Valtioneuvoston kanslian Agenda2030-asiantuntijan mukaan kyseessä on kansainvälisesti merkittävä avaus kestävän kehityksen valtavirtaistamiseksi kaikkeen päätöksentekoon ja hallinnon pääprosesseihin.

Myös hallituksen vuosikertomuksen kertomusosaan on jo vuodesta 2016 lähtien sisällytetty katsaus kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda2030:n kansallisesta toteuttamisesta. Lisäksi vuodesta 2017 lähtien ministeriöt ovat raportoineet Agenda2030 toteuttamisesta osana hallituksen vuosikertomuksen tuloksellisuuskuvauksia. Valtiovarainministeriö omisti myös vuoden 2019 budjettikatsauksessa oman luvun kestäväälle kehitykselle. Vuoden 2020 budjettikatsauksesta tämä luku puuttuu. Kestävä kehitys tai Agenda2030-toimenpideohjelma ei valtioneuvoston kanslian asiantuntijan mukaan ole suoranaisesti ohjannut valtion talousarviota ja sen valmistelua, vaikka budjettivalmisteluun ja talousarvioon sisällytetty kestävä kehityksen kokonaisuus onkin parantanut kestävän kehityksen johdonmukaista toteuttamista valtionhallinnossa.

Viime hallituskaudella pääministeri Sipilän asettama työryhmä pohti bruttokansantuotetta täydentävien hyvinvointimittareiden käytön lisäämistä hallituksen päätöksenteossa. Työryhmä suosittelee, että hyvinvointimittarit tulisi saada tehokkaammin päätöksentekijöiden käyttöön ja osaksi päätöksentekoprosessia. Myös pääministeri Rinteen hallitus on sitoutunut hyödyntämään perin-

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2019 vp

teisten taloudellisten mittarien tukena mittareita, jotka kuvaavat taloudellista, ekologista ja sosiaalista hyvinvointia. Hallitus on asettanut kuusi ministeriryhmää, jotka kukin valmistelevat seurantamittarit ja vaikuttavuusarvioinnit tavoitteiden toteutumiseksi.

Hyvinvointitalous on myös yksi Suomen EU-puheenjohtajuuskauden pääteemoista. Tavoitteena on luoda EU-päätöksentekoon laajempi ymmärrys siitä, että ihmisten hyvinvointi on edellytys sekä talouskasvulle että yhteiskunnan ja talouden vakaudelle. OECD:n määritelmän mukaan hyvinvointitalouden avainulottuvuudet ovat koulutus, tasa-arvo, terveys sekä sosiaaliturva ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Näistä kertovien mittareiden avulla saadaan tietoa niiden kehitymisestä ja tilasta Suomessa. Tulevaisuusvaliokunnan kuuleman asiantuntijan mukaan talousarvioesityksessä näihin ulottuvuuteen löytyy seurantatietoa eri hallinnonalojen perusteluissa.

Vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia hyvinvoinnin indikaattoreita on asiantuntijoiden mukaan olemassa ja myös käytössä runsaasti. Haasteena on asiantuntijoiden mukaan tiedon hajanaisuus ja se, kuinka paljon tietoa mahtuu jo muutenkin mittavaan budjettikirjaan.

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan jo hallitusneuvotteluissa kuultiin tällä kertaa perinteisen talouden tilannekuvan lisäksi myös katsaukset sosiaalisesti ja ekologisesti kestävästä kehityksestä. Indikaattoreita hyödynnetään myös budjettiriihen alustuksissa. Lisäksi budjettikirjan pääluokka- ja lukuperustelut sekä budjettikatsaus sisältävät erilaisia indikaattoreita, tunnuslukuja ja seurantakohteita, tulostavoitteita ja toimintakentän kuvausta esimerkiksi viirastojen kohdalla sekä eri momenttien tavoitelukuja.

Tulevaisuusvaliokunta toteaa, että valtioneuvosto on edistänyt ilmiöpohjaista toimintamallia eduskunnan lausumien mukaisesti hallituskauden eri vaiheissa, kuten esimerkiksi hallitusohjelmassa, talousarviossa ja vuosikertomuksessa.

Myös bruttokansantuotetta täydentävien mittareiden tarve on asiantuntijalausuntojen perusteella ymmärretty. Vaihtoehtoisia mittareita on paljon, ja niitä on myös hyödynnetty monessa eri hallinnon vaiheessa.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä haasteena on oikeiden mittareiden valinta ja se, että esimerkiksi talousarviosta ei hahmotu selkeästi, mitä mittareita on käytetty ja miten nämä mittarit ovat vaikuttaneet talousarvioon.

Siksi tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että bruttokansantuotetta täydentävien mittareiden käyttö tulee esittää talousarvioesityksissä systemaattisemmin ja niiden käytön vaikutus esityksiin yksityiskohtaisemmin. Lisäksi talousarviossa on esitettävä vaihtoehtoiskustannusten laskelmat tulevaisuusinvestoinneille, jotta ne voidaan merkitykseltään erottaa juoksevista kuluista.

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2019 vp

Tutkimus- ja kehittämisrahoitus (T&K) sekä innovatiivisten uusien yritysten tuet ja viennin edistäminen

Tulevaisuusvaliokunta kuuli asiantuntijoita myös tutkimusrahoituksesta sekä innovatiivisten uusien yritysten tuista ja viennin edistämisestä. Tulevaisuusvaliokunta halusi tietää, mitkä olivat 2010-luvulla tehdyn tutkimusrahoitusuudistuksen tavoitteet ja ovatko nämä tavoitteet toteutuneet. Lisäksi valiokunta halusi tietää, tukeeko innovaatorahoitus uutta teknologiaa hyödyntävien uusien yritysten kasvua ja viennin edistämistä.

Suomen panostukset tutkimus- ja kehittämistoimintaan ovat laskeneet vuodesta 2009 lähtien, jolloin niiden osuus bruttokansantuotteesta oli 3,75 %. Vuonna 2018 tutkimus- ja kehittämismenojen osuus oli enää 2,74 %. Tutkimus- ja innovaationeuvosto asetti vuonna 2017 tavoitteeksi, että Suomen kansalliset T&K-menot nousevat neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä. Sama tavoite sisältyi myös vuonna 2017 julkistettuun korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visioon vuodelle 2030. Myös pääministeri Rinteen hallitus on ohjelmassaan sitoutunut nostamaan tutkimuksen ja kehittämistoiminnan investoinnit neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä.

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat olivat yksimielisiä siitä, että vuoden 2020 talousarviossa on oikeansuuntaisia ratkaisuja T&K-intensiteetin kasvattamiseksi: muun muassa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksen tasokorotukset ja indeksin palauttaminen sekä Business Finland Oy:n toiminta- ja avustusresurssien lisääminen. Business Finland Oy:n lisärahoitus kohdistuu yritysvetoiseen, vahvasti tutkimuksen kanssa verkostoituneeseen tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Rahoitusta myös siirtyy lainoista avustuksiin, mikä tukee toiminnan painopisteen siirtoa elinkeinojen radikaalin uudistumisen suuntaan. Vaikka Business Finland Oy:n omien toimintamenojen taso säilyy vuonna 2020 käytännössä suunnilleen nykyisellä tasolla, tapahtuu toimintamenojen sisällä painopisteen siirto, jolla kansainvälistymisen ja vienninedistämisen resursointia vahvistetaan 5 miljoonalla eurolla.

Yhtä lailla yksimielisiä asiantuntijat olivat kuitenkin myös siitä, että julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020—2023 esitetyt panostukset eivät riitä hallitusohjelmassa olevan 4 %:n tavoitteen saavuttamiseen. Valtiovarainministeriön pitkän aikavälin BKT-ennusteen perusteella T&K-menojen olisi yli kaksinkertaistuttava vuoteen 2030 mennessä olettaen, että kasvu on tasaista ja että yksityisen sektorin T&K-menot ovat noin 2/3 kansallisista menoista. Haasteita on asiantuntijoiden mukaan sekä julkisen talouden kestävyudessa että yksityisen sektorin aktivoimisessa paremmin mukaan T&K-toimintaan.

Tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa (2014) pyrittiin järjestelmätason muutokseen leikkaamalla valtion sektoritutkimuslaitosten sekä Suomen Akatemian ja Tekesin budjetteja ja uudelleenohjaamalla osa tästä rahasta takaisin tutkimusjärjestelmään uusilla kilpailluilla rahoitusinstrumenteilla. Menettely on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä eduskunnalle Suomen Akatemiaa koskevaksi laiksi (HE 25/2014 vp). Laajemmassa kuvassa uudistukseen liittyi myös tutkimuslaitosten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen profiloitumista, vahvuuksiin fokuoimista sekä fuusioimista ja sulauttamista toisiinsa.

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2019 vp

Tärkeimmät uudet kilpailutetun rahoituksen instrumentit ovat valtioneuvoston kanslian koordinoima Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoitus VN TEAS (myöntövaltuus 10,8 miljoonaa euroa vuonna 2020) sekä Suomen Akatemian yhteyteen perustettu Strategisen tutkimuksen neuvoston STN-rahoitus (myöntövaltuus 55,6 miljoonaa euroa vuonna 2020). VN TEAS -instrumentti perustettiin tuottamaan nopeasti lyhyemmän aikavälin tutkimus- ja selvitystöitä ministeriöiden käyttöön. STN-instrumentin tarkoituksena on löytää ratkaisuja yhteiskunnan suurimpiin ja merkittävimpiin haasteisiin ja ongelmiin.

Strategisen tutkimuksen neuvoston toimintaa on arvioitu Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä selvityksessä (2018) ja valtioneuvoston tilaamassa ulkoisessa arviointihankkeessa (2018). Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa selvityksessään, että Strategisen tutkimuksen neuvoston *"avoin ja osallistava teema- ja ohjelmasuunnittelu luovat edellytyksiä monitieteisen ja yhteiskunnan kannalta relevantin tutkimuksen hyödyntämiselle"*. Valtioneuvoston tilaamassa selvityksessä todetaan, että *"tutkimuslaitosuudistus saavutti tavoitteensa kohdentaa rahoitusta vastaamaan tutkimuksen relevanssia, kysyntälähtöisyyttä ja monitieteisyyttä. VN TEAS -toiminnan ja STN:n perustamisen myötä rahoitusta on suunnattu yhä enemmän suuriin monitieteisiin kokonaisuuksiin ja yhteiskunnallisesti merkittäviin teemoihin"*.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijalausannon mukaan uudistuksen tavoitteet on kuitenkin saavutettu vain osittain. Uudistus ei opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan juurikaan lisännyt tutkimusjärjestelmän sisäistä yhteentoimivuutta. Uusien rahoitusinstrumenttien toteutus on myös jossakin määrin monimutkainen ja siksi hidaskäyttöinen. Lisäksi instrumenteista on muodostumassa tutkimuslaitosten leikatun rahoituksen korvaajia, mikä ei ollut tarkoituksena. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut eivät myöskään ole löytäneet VN TEAS -instrumenttia toivotulla tavalla, mihin voi olla rakenteellisia syitä, kuten esimerkiksi tieteellisten julkaisujen painottuminen tutkijanuran meritoitumisjärjestelmissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Akatemian asiantuntijat kiinnittivät huomiota myös siihen, että valtion sektoritutkimuslaitosten budjettirahoitus on ollut laskusuunnassa koko 2010-luvun. Tutkimuslaitoskenttään on kohdistettu viime vuosina useita rahoitusleikkauksia. Siirto strategisen tutkimuksen rahoitukseen on näistä leikkauksista noin kolmasosa. Laitosten tutkimusrahoitus on laskenut noin 24 % vuonna 2013 käynnistetyn tutkimuslaitosuudistuksen jälkeen, mikä näkyy muun muassa tutkimushenkilöstön määrän kehityksessä.

Business Finlandin asiantuntijan mukaan julkiset panostukset yritysten tuote- ja palvelutarjoamaa ja markkinoita rohkeasti uudistaviin avauksiin ovat kansainvälisissä vertailuissa erittäin pienet ja ovat 2010-luvulla entisestään pienentyneet.

Tulevaisuusvaliokunta toteaa, että tieteeseen, tutkimukseen ja osaamiseen panostaminen on pitkällä aikavälillä Suomen hyvän tulevaisuuden ja suomalaisten hyvinvoinnin keskeinen edellytys. Suunta on oikea, mutta valiokunta muistuttaa, että hallitusohjelmaan sisältyvästä 4 %:n T&K-tavoitteesta on pidettävä kiinni myös julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020 — 2023.

Suomesta on tehtävä houkutteleva toimintaympäristö tutkimukselle ja innovatiivisille yrityksille. Tämä edellyttää laadukasta fyysistä infrastruktuuria monitieteisine osaamiskes-

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2019 vp

kittymineen sekä luotettavaa säädösympäristöä ja monikanavaista julkista ja yksityistä T&K-rahoitusta.

Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että huipputiede edellyttää myös kansainvälisen CERN-yhteistyön ja Kajaaniin rakentuvan EuroHPC-supertietokoneen kaltaisten tieteen infrastruktuurien sekä Tilastokeskuksen strategisten avausten (kuten esimerkiksi arvonalisäpohjaisen ulkomaankaupan tilastoinnin ja ns. big dataan pohjaavan reaaliaikaisen tilastoinnin) rahoituksen turvaamista.

Tulevaisuusvaliokunta painottaa, että 4 %:n T&K-tavoite edellyttää uusia kannusteita myös yrityksille esimerkiksi verotuksen keinoin. Huomiota kannattaisi kiinnittää etenkin aineettomien investointien edistämiseen.

Tulevaisuusvaliokunta pitää tärkeänä, että Business Finland Oy:n kyky tukea vientiyrityksiä Suomelle nyt ja tulevaisuudessa kasvupotentiaalia omaavilla markkina-alueilla, kuten esimerkiksi Pohjois-Italiassa, on varmistettava.

Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että valtion sektoritutkimuslaitosten tilanne arvioidaan, laitosten tehtävät määritellään selkeästi ja tehtävien edellyttämä rahoitus turvataan.

Valtion T&K-tukia on tulevaisuusvaliokunnan mielestä suunnattava entistä vahvemmin toimintamalleja uudistaviin, uuden teknologian mahdollisuuksia hyödyntäviin ja tuotteiden jalostusarvoa kasvattaviin hankkeisiin esimerkiksi cleantechissa ja biotaloudessa.

Tulevaisuusvaliokunnan raportissa Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018—2037 (TuVJ 4/2018) on kartoitettu yhteiskuntaa merkittävästi muuttavia uusia teknologioita. Samalla on arvioitu, millä yhteiskuntasektoreilla muutoksia tapahtuu. Selvityksen perusteella koulutuksessa sekä sosiaali- ja terveysalalla ei juurikaan oteta käyttöön toimintamalleja radikaalisti uudistavia uusia teknologioita. Siksi T&K-panostuksia on suunnattava myös näille aloille, esimerkiksi kliinisen lääketieteen tutkimukseen.

Lopuksi tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että investoinnit tutkimustietoon ja radikaaliin innovaatiokyvykkyyteen sekä pyrkimys ympäristölle haitallisten tukien vähentämiseen ovat välttämätön edellytys Agenda2030-tavoitteiden toteutumiselle, kuten hiilineutraaliuden saavuttamiselle ja biodiversiteetin ylläpitämiselle, sekä kestävien ratkaisuiden kehittämiselle myös globaaleille markkinoille.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2019 vp

Helsingissä 25.10.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Joakim Strand r
varapuheenjohtaja Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Marko Asell sd
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Antti Lindtman sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Jussi Wihonen ps
varajäsen Anna-Kaisa Ikonen kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä