

Tulevaisuusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.5.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- taloussuunnittelupäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- talousjohtaja Mika Niemelä, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Otto Toivanen, Aalto-yliopisto
- pääjohtaja Heikki Mannila, Suomen Akatemia
- kehitysjohtaja Hannu Kemppainen, Innovaatiorahoituskeskus Tekes
- tutkimusjohtaja Petri Rouvinen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- akatemiaprofessori Lauri Aaltonen, Helsingin yliopisto
- professori Heikki Hiilamo, Helsingin yliopisto
- akatemiaprofessori Hannu Häkkinen, Jyväskylän yliopisto
- akatemiaprofessori Pertti Alasuutari, Tampereen yliopisto
- johtaja Juha Kaskinen, Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun yliopisto
- ekonomisti Olli Kärkkäinen, Nordea Pankki Suomi Oyj
- tutkija Hanna Virtanen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallitus on linjannut valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020, että talouspolitiikan keskiössä ovat kilpailukyky, työllisyys ja julkinen palvelutuotanto. Julkisen talouden suunnitelma toimii samalla Suomen vakautusohjelmalla sekä EU:n edellyttämänä keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmana.

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2016 vp

Hallituksen julkista taloutta välittömästi vahvistava sopeutuskokonaisuus koostuu julkisten menojen kasvua hillitsevistä toimista ja menojen uudelleen kohdennuksista. Työllisyyden ja kasvun edellytyksiä puolestaan vahvistetaan verotuksen keinoin sekä talouden kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua tukevin toimin.

Tulevaisuusvaliokunta pitää hallituksen julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017—2020 esitettyjä julkisen talouden tasapainottamisen sekä myös työllisyyden ja kasvun edistämisen toimenpiteitä oikeansuuntaisina. Matalasuhdanne on kuitenkin osoittautunut ennakoitua pidemmäksi ja syvemmäksi. Siksi on syytä arvioida hieman tarkemmin valtiontalouden jo pitkään jatkuneiden sopeuttamistoimien vaikutuksia ihmisten arkeen sekä Suomen osaamis- ja innovaatiojärjestelmään.

Lausunnossaan tulevaisuusvaliokunta keskittyy seuraaviin teemoihin:

- Kuinka vaikuttavia ovat hallituksen investoinnit Suomen tutkimus-, kehitys- ja innovaatio-toimintaan (TKI)?
- Miten viime aikojen kohdentamiset, keskitys- ja tehostamistoimet sekä muut TKI-rahoitukseen liittyvät toimenpiteet ovat vaikuttaneet tiedekuntien, ainelaitosten ja oppiaineiden arjen tasolla opetus- ja tutkimushenkilöstön näkökulmasta?
- Miten valtiontalouden suunnitelmassa esitetyt linjaukset vaikuttavat kannustinloukkuihin ja työhön motivointiin?
- Mikä olisi paras tapa yksilön ja yhteiskunnan kannalta ohjata nuoret oikeaan koulutuspaikkaan niin, että tulisi mahdollisimman vähän vikavalintoja?
- Miten julkisen talouden suunnitelmassa huomioidaan työn murros ja väestöllisen suunnitelun peruspilarit?

Investoinnit TKI-toimintaan. Suomen talouskasvu on perustunut tuottavuuden kasvuun, joka puolestaan on perustunut osaamisen ja tiedon lisääntymiseen. Vaikka tutkimuksen ja koulutuksen ja jonkin yksittäisen toimijan (esimerkiksi TEKESin ja Suomen Akatemian) vaikuttavuutta onkin vaikea arvioida yksiselitteisesti, asiantuntijat ovat yksimielisiä siitä, että tutkimuksella ja koulutuksella edistetään innovaatioita.

Jotta osaamisesta ja tiedosta syntyisi uutta liiketoimintaa, työtä ja kasvua, tarvitaan myös kasvuhaluisia yrityksiä, jotka osaavat hyödyntää tutkimus- ja koulutusjärjestelmää ja sen tuloksia. Tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden kehittäminen ei yksinään riitä. Uusi kasvu edellyttää myös elinkeinoympäristön kehittämistä. Parhaimmillaan julkiset TKI-investoinnit edistävät yritysten sekä tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Hallituksen suositus, että julkisista hankinnoista viisi prosenttia suunnataan innovatiivisiin hankintoihin, tukee TKI-toimintaa.

TKI-toiminnan hyötyjen arviointia vaikeuttaa se, että innovaatiotoiminnan tulokset ovat yllätyksellisiä ja hankalasti ennustettavia. Koulutuksen ja tutkimuksen tuottamien innovaatioiden ja syntyneiden startupien vaikutukset alkavat näkyä vasta 3—15 vuoden viiveellä.

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemat TKI-asiantuntijat korostivat, että valtion rooli yksityisen sektorin TKI-investointien mahdollistamisessa on koulutuspolitiikka sekä investointien mahdollis-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2016 vp

taminen uusiin innovaatioalueisiin ja yrityksiin. Tärkeintä on toimintaympäristön parantaminen sekä alhaalta ylös suuntautuva eli omaehtoisiin hakemuksiin perustuva tuki ja startupien nousu.

Yksityiselle innovaatiotoiminnalle kohdistetut tuet ovat niitä harvoja, joille on olemassa selkeät ja kiistattomat taloustieteelliset perustelut. Nämä innovaatiotuet ovat kuitenkin asiantuntijoiden mukaan vain pieni osa kaikista yritystuista, ja Suomen suhteellinen tuki-intensiteetti yritysten TKI:lle on OECD-maiden häntäpäässä. Myös Suomen Akatemian korvamerkitsemätön eli alhaalta ylös tutkijalähtöisesti kehittyvään perustutkimukseen suunnattu rahoitus on vähentynyt vuosina 2012—2016. Tämä rahoitus on keskeistä tieteen ja tutkimuksen omille innovaatioille.

Startupeissa avainasemassa ovat olleet muun muassa Finnvera, Tekes Venture Capital, Teollisuussijoitus ja Vigo-kiihdyttämöt sekä esimerkiksi eräät Sitran ja VTT:n hankkeet, yliopistojen uudet opiskelijalähtöiset toimintamallit, kuten esimerkiksi Slush, sekä kuntien elinkeinopalvelut. Tämä kenttä on parhaillaan muutoksessa. Esimerkiksi Aloituserahasto Vera Oy lopettaa ensisijointustoiminnan vuoden 2017 loppuun mennessä ja Vigo-kiihdyttämöjen nykyinen ohjelmakausi päättyi vuoden 2015 lopussa. Yliopistoja puolestaan kannustetaan keskittymään tieteellisiin vahvuuksiinsa. Tämä voi yhdessä kiristyvän rahoituksen kanssa johtaa nuorten tutkijoiden, uusien toimintamallien ja soveltavan tekemisen vähenemiseen yliopistoissa.

Tilastokeskuksen mukaan Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus oli huipussaan vuonna 2011, jolloin se oli 2 071,7 miljoonaa euroa. Vuoden 2016 rahoitus on nimellisesti 11 prosenttia huippua pienempi, mutta silti vajaat pari prosenttia vuoden 2008 tason yläpuolella. Vuosina 2008—2015 myös yritysten Suomessa harjoittama TKI laski nimellisesti 711 miljoonalla eurolla eli 14 prosentilla, mikä selittyy pääosin Nokian ja Microsoftin matkapuhelinliiketoiminnan TKI-menojen leikkauksilla.

Varsinaiset leikkaukset ovat siis maltillisempia kuin julkisuudessa käydystä keskustelusta voisi päätellä. Merkittävämpi muutos onkin kohdistunut innovaatiojärjestelmän painotuksiin. Esimerkiksi Tekesiltä on vuosina 2008—2016 leikattu 150 miljoonaa (-28 %) ja julkisilta tutkimuslaitoksilta 89 miljoonaa (-31 %), samalla kun Suomen Akatemia on saanut lisää 141 miljoonaa (+47 %) ja yliopistot 133 miljoonaa (+29 %) euroa. Akatemian myöntövaltuuden kokonaissumma kasvoi, kun Akatemian jaettavaksi siirrettiin 55 miljoonaa euroa strategisen tutkimuksen rahoitusta sekä yliopistojen profiloitumisen vahvistamiseen käytettävä 50 miljoonaa euroa. Tästä huolimatta Suomen Akatemian korvamerkitsemätön myöntövaltuus on vuosina 2012—2016 itse asiassa pienentynyt 282 miljoonasta eurosta 238 miljoonaan euroon. Vähennys on 44 miljoonaa euroa eli 16 prosenttia.

Yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten perusrahoitusta sekä Suomen Akatemian korvamerkitsemätöntä rahoitusta kuten myös Tekesin hankerahoitusta on siis vähennetty, mutta lähes sama summa on siirretty uusiin rahoitusmuotoihin. Rahoitusta jaetaan uusien instrumenttien kautta, uusiin tarkoituksiin ja uusilla kriteereillä. Uusissa rahoitusmuodoissa korostuu tieteellisen tutkimuksen lisäksi myös tutkimuksen hyödyntäminen yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemisessa. Hallituksen kärkihankkeissa vahvistetaan korkeakoulujen ja yrityselämän yhteistyötä innovaatioiden kaupallistamiseksi.

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2016 vp

Vaikutus yliopistojen arkeen. Julkisen talouden suunnitelmassa ei koulutuksen ja tutkimuksen rahoitukseen kohdistu uusia leikkauksia. Tulevaisuusvaliokunnan kuulemat TKI-toimintaa arvioineet asiantuntijat olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että yliopistoihin ja muihin TKI-toimijoihin kohdistuneet jo aiemmin päätetyt tämän ja viime vaalikauden muutokset ovat suuria ja merkittäviä.

Vuoden 2015 marraskuussa 80 tiedevaikuttajaa allekirjoitti nk. Marraskuun manifestin, jossa he vetosivat Suomen hallitukseen ja eduskuntaan, jotta ne eivät vaikeasta taloustilanteesta huolimatta tekisi suomalaisia yliopistoja vaurioittavia leikkauksia. Manifestin mukaan ylimitoitettut leikkaukset heikentävät vakavasti ja pysyvästi suomalaisten yliopistojen toimintaa. Tulevaisuusvaliokunta pyysi joiltakin manifestin allekirjoittaneilta akatemian professoreilta eri yliopistoista lausuntoa siitä, miten leikkaukset ja muut muutokset käytännössä ovat vaikuttaneet tiedekuntiin, ainelaitoksiin, tutkimusryhmiin ja ylipäätään yliopistojen henkilökunnan arkeen.

Akatemian professorit edustavat suomalaista huippututkimusta. Siksi heidän laitoksensa, oppiaineensa ja tutkimusryhmänsä ovat yleisesti ottaen niitä toimintoja, joihin yliopistot muutoksen keskellä profiloituvat ja panostavat. Näiden yksiköiden ja ryhmien tulisi siis olla niitä, joiden toimintaedellytykset paranevat uudistusten myötä tilanteessa, jossa monia muita oppiaineita, laitoksia ja tutkimusryhmiä jopa lopetetaan.

Lausuntojen perusteella yliopistojen arjen tasolla näkyvät erilaiset suorat ja epäsuorat leikkaukset yliopistojen perusrahoituksessa sekä Suomen Akatemian, TEKESin ja ministeriöiden tutkimusrahoituksessa. Myös yksityinen rahoitus on vähentynyt heikentyneen taloudellisen tilanteen vuoksi. Kaiken tämän seurauksena rahoituskilpailu on kiristynyt kaikessa rahoituksessa mukaan lukien Euroopan Unionin rahoitus (kuten Horizon 2020 -tutkimuksen ja innovoinnin ohjelma).

Muutokset heijastuvat vaihtelevasti eri tieteenaloihin, yliopistoihin ja laitoksiin. Perusrahoituksen väheneminen luo eniten uhkia yhteiskuntatieteisiin ja humanistisiin tieteisiin. Yritysrahoituksen tiukkuus ja TEKES-rahoituksen väheneminen puolestaan vaikeuttavat erityisesti teknisten yliopistojen toimintaa. Toisaalta soveltavan tieteen tukeminen voi samaan aikaan myös vahvistaa varsinkin teknisen ja kaupallisen tutkimuksen tekemistä.

Tutkimus-, koulutus- ja innovaatiopoliittinen ohjaus on kaiken muutoksen keskellä myös jossakin määrin ristiriitaista: yliopistojen perusrahoitukseen vaikuttavat perus- ja huippututkimuksella sekä maisterin ja tohtorin tutkinnoilla saatavat tutkimuspisteet. Samoja pisteitä ja mittareita käytetään myös kansainvälisissä vertailuissa, joilla Suomen yliopistojen laatua ja menestymistä arvioidaan. Tähän akateemiseen ydintoimintaan tarkoitettuja voimavaroja on kuitenkin vähennetty, samalla kun yliopistoja on ohjattu uusilla rahoitusinstrumenteilla tekemään jotakin sellaista, josta tutkimuspisteitä ei nykyään käytössä olevilla mittareilla saa. Menestyminen uusissa yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen hankkeissa voi laskea yliopistojen tuloksia niissä mittareissa, joilla perusrahoitusta arvioidaan. Yliopistojen sijoitus kansainvälisissä vertailuissa oletettavasti myös laskee.

Merkittävimmät muutokset arjen tasolla näkyvät henkilökunnan määrässä. Voimavaroja pienentää myös eri syistä lisääntynyt talouden ja hallinnon säätely, raportointi, seuranta, tilintarkastukset, suunnittelu ja jatkuva uudistaminen sekä erilaisten sähköisten järjestelmien käyttöönotto.

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2016 vp

Koska hallintohenkilökuntaa on vähennetty, valuu tämä työ tutkijoille ja opettajille. Myös tutkimus- ja opetushenkilöstön määrää on vähennetty yliopistoissa. Henkilökunnan vähetessä ja rahoituskanavien monimutkaistuessa menee tutkijoiden ja opetushenkilökunnan työstä kasvava osuus hallintoon ja hakemusten tekemiseen. Tutkimushenkilöstöltä vaaditaan yhä enemmän opetusta ja vastaavasti myös opetushenkilöstöltä tutkimusta. Voimavarojen niukentuminen näkyy myös heikentyneenä työilmapiirinä.

Erityisesti luonnontieteitä koskeva uhka liittyy tutkimukseen tarvittavan infrastruktuurin vanhenemiseen. Infrastruktuurin vanheneminen johtaa väistämättä kansainvälisen kilpailukyvyyn heikkenemiseen. Konkreettisenä esimerkkinä tästä tuli lausunnoissa esille Tieteen tietotekniikan keskus CSC, jonka laskentainfrastruktuuri on nyt elinkaarensa loppupuolella. CSC tarjoaa keskitetysti huipputieteelle välttämättömän supertietokonekapasiteetin ja sitä tukevat monipuoliset laskentaresurssit, tieteelliset ohjelmistot ja asiantuntijapalvelut kansallisesti kaikkien tieteenalojen käyttöön. Valtion julkisen talouden suunnitelma seuraavalle kolmelle vuodelle ei pidä sisällään tämän kriittisen tutkimusinfrastruktuurin uusimista tai päivittämistä.

Kannustinloukut ja työhön motivointi. Arjen ja ihmisen näkökulmasta kestäväan kasvuun ja hyvinvointiin liittyvät kannustinloukut ja työhön motivointi. Kannustinloukuissa kyse on siitä, miten kannustetaan jo töissä olevia lisäämään työntekoaan, sekä siitä, miten kannustetaan työttömiä vastaanottamaan työpaikka. Mitä enemmän tulot kasvavat työllistymisen tai lisätyön myötä, sitä paremmat ovat työnteon taloudelliset kannustimet. Monessa tapauksessa perusturvan riittävyys ja työnteon kannustinten parantaminen ovat kuitenkin keskenään ristiriidassa. Lisäksi kannustimien ja perusturvan välillä on monimutkaisia vuorovaikutussuhteita, joihin liittyy myös periaatteellisia kysymyksiä yksilön itsemääräämisoikeudesta ja yhteiskunnallisesta tasa-arvosta ja oikeudenmukaisuudesta.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään erilaisia toimenpiteitä, joiden odotetaan toimivan taloudellisina kannustimina työn tekemiselle. Erilaiset toimeentulotukien ja muiden sosiaalietuuksien inflaatiotarkastukset ja -jäädetykset kompensoivat kuitenkin tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan toisensa, minkä johdosta näiden kannustimien vaikutus jää melko vähäiseksi. Vastaavasti perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle on selkeä parannus perusturvan riittävyden kannalta, mutta taloudellisten kannustinloukkujen kannalta se on pikemminkin heikennys.

Tällä hetkellä Suomen suurin hyvinvointiongelma on pitkäaikaistyöttömyyden ja työmarkkinoilta syrjäytymisen yleistyminen. Vähän koulutettujen työllistyminen on asiantuntijoiden mukaan erityisen vaikeaa. Ennen 1990-luvun alun lamaa töitä löytyi myös niille, joilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa. Kaksi kolmesta kouluttamattomasta oli töissä. Vuonna 2014 ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien naisten työllisyysaste oli enää 39,9 prosenttia ja miesten 46,5 prosenttia. Yli puolet vain perusasteen suorittaneista työikäisistä oli joko työttöminä tai työmarkkinoiden ulkopuolella. Suomessa on yli 100 000 aikuista, joilla ei ole lainkaan ammatillista koulutusta. Vaikeasti työllistettävien määrä on jatkuvasti kasvanut. Samalla toimeentulotuesta on tullut tilapäisen avun sijaan köyhimpien suomalaisten pysyvä tulonsiirto.

Suurissa kaupungeissa yksin vuokralla asuvat perusturvan saajat ovat laskennallisesti oikeutettuja perustoimeentulotukeen. Korkeat vuokrat lisäävät toimeentuloriippuvuutta ja heikentävät sa-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2016 vp

malla työllistymisen kannustimia. Siksi tehokas toimenpide työhön motivoinnissa ja kannustamisessa voi olla ympäristöministeriön hallinnonalan kohdalla mainitut toimet kohtuuhintaisen asuntorakentamisen tukemiseksi, jos ne hidastavat vuokrien nousua ja lisäävät kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa. Myös päivähoidon enimmäismaksun korotus voi heikentää työllistymisen kannustimia.

Tulevaisuusvaliokunta pyysi asiantuntijoita arvioimaan perustulon vaikutusta työn motivointiin ja perusturvaan. Asiantuntijoiden mukaan perustulo ei välttämättä lisäisi sosiaaliturvan osallistavuutta eikä kannustaisi työhön. Osittainen perustulo voisi jopa joissakin tapauksissa heikentää yli 25-vuotiaiden opiskelijoiden ja pienten lasten vanhempien työssäkäynnin kannustimia ja syrjäyttää ilman opiskelu- ja työpaikkaa olevia nuoria aikuisia.

Englantilaisessa tutkimuksessa (professori Anthony Atkinson, London School of Economics) on esitetty perustulolle vaihtoehdoksi osallistumistuloa, jossa korotetun perusturvan saaminen liitetään yhteiskunnallisesti hyödylliseen toimintaan osallistumiseen. Osallistuminen ymmärretään tässä mallissa laajemmin kuin vain työmarkkinaosallistumisena. Se voisi olla työtoiminnan lisäksi myös vapaaehtoistyötä, opiskelua tai esimerkiksi hoivatyötä. Rauman sosiaali- ja terveystoimen aloitteesta käynnistettiin vuonna 2014 osallistumistuloa muistuttavia osallistavan sosiaaliturvan pilottihankkeita kuudella eri paikkakunnalla. Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteeksi asetettiin työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten aktivointi koulutukseen, kansalaistoimintaan sekä muuhun syrjäytymistä ehkäisevään toimintaan. Hankkeen loppuraportti valmistui maaliskuussa 2015. Sen mukaan työttömille tarkoitettulle matalan kynnyksen toiminnalle ja ohjatulle ryhmätoiminnalle on tarvetta. Raportissa ei kuitenkaan tehty selkeitä ehdotuksia siitä, millainen osallistavan sosiaaliturvan malli sopisi Suomeen tai miten sosiaaliturvaa tulisi kehittää niin, että se selvästi nykyistä paremmin kannustaisi työhön ja ehkäisisi syrjäytymistä.

Osallistava sosiaaliturvamalli mainitaan myös hallitusohjelmassa yhtenä toimenpiteenä kärkihankkeessa "työllisyys ja kilpailukyky". Kaikkien osapuolien näkökulmasta tehokkain tapa purkaa kannustinloukkuja ja perusturvan osittain jopa nöyryyttäviä toimintamalleja voi kuitenkin olla byrokraloukkujen purkaminen. Byrokraloukuilla tarkoitetaan työllistymiseen liittyvää byrokratiaa ja epävarmuutta sosiaalietuuksien katkeamisesta tai takaisinperinnästä. Pienenkin työn vastaanottaminen voi edellyttää tuen saajalta kymmenien sivujen selvityksiä useille eri viranomaisille. Koska monet tuista ovat myös harkinnanvaraisia, tuensaajalla ei ole etukäteen selvyyttä, miten työn vastaanottaminen vaikuttaa yksilön tai perheen kokonaistalouteen. Näiden tekijöiden takia lyhytaikaista työtä ei välttämättä oteta vastaan, vaikka se olisi taloudellisesti kannattavaa.

Byrokraloukkuja voidaan poistaa esimerkiksi yksinkertaistamalla tai automatisoimalla sosiaaliturvajärjestelmää. Jos sosiaalietuudet sopeutuisivat helposti ja ennakoitavasti tulojen muutoksiin, voisi työtön vastaanottaa lyhytaikaistakin työtä ilman suurta vaivaa ja huolta etuuksien katkeamisesta. Julkisen talouden suunnitelmasta ei ole selkeästi tunnistettavissa toimia byrokraloukkujen purkamiseksi. Valmisteilla oleva kansallinen tulorekisteri mahdollistaa sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamisen ja nykyistä laajemman automatisaation.

Koulutusvalinnat. Koulutuksella on suuri merkitys sekä innovaatiojärjestelmälle että myös yksilön hyvinvoinnille. Aiemmalla koulumenestyksellä on suuri merkitys toisen asteen kouluvalin-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2016 vp

noille ja opintojen etenemiselle. Erityisen tärkeä on ensimmäinen peruskoulun jälkeinen koulutusvalinta. Ne yksilöt, jotka eivät aloita suoraan peruskoulun jälkeen missään toisen asteen koulutuksessa, ovat noin 20 prosenttia vähemmän todennäköisiä suorittamaan mitään peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Myös yksilöiden sijoittuminen heille parhaiten sopivaan koulutukseen on koulutusprosessin onnistumisen kannalta tärkeää. Lisäksi syrjäytymisriskissä olevien nuorten tilanteeseen on puututtava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Riskiryhmät voidaan tunnistaa esimerkiksi aiemman koulumenestyksen perusteella.

Erityisesti peruskoulujen oppilashuoltoon ja opinto-ohjaukseen tulisi ohjata lisää resursseja. Opinto-ohjauksen aiempaa parempi räätälöiminen yksilön tarpeisiin sekä tiedon välittäminen myös perheille voisivat olla hyvä tapa edistää peruskoulun päättävien nuorten koulutusvalintoja. Myös toisen asteen ja korkea-asteen keskitettyjä hakujärjestelmiä olisi syytä muuttaa siten, että korkeammista hakutoiveista ei myönnetä lisäpisteitä eikä hakutoiveiden määrälle aseteta mitään rajoitusta. Tällä tavalla nuoret voitaisiin sijoittaa kokonaisuutena heidän toiveitaan paremmin vastaaviin koulutuspaikkoihin. Koulutusvalintojen onnistuminen edellyttää ammatillisen koulutuksen kattavuuden varmistamista koko maassa. Ammatillisen peruskoulutuksen saatavuus on tärkeää erityisesti heikosti peruskoulussa menestyneiden opinnoille.

Kullekin yksilölle parhaan koulutuspolun löytymistä voi tukea myös mahdollistamalla vaihtoehtoisia koulutusmuotoja perinteisen oppilaitoksissa tapahtuvan koulutuksen rinnalla. Lisäksi olisi syytä tarkistaa, ettei myöskään peruskoulun jälkeisen välivuoden ajalle suunnattujen työpajojen ja valmentavan koulutuksen saatavuudessa ole katvealueita. Kaikille toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jääville tulisi pystyä tarjoamaan aktiivisuutta ylläpitävää toimintaa kattavasti koko maassa.

Keskeisessä asemassa on opetus- ja kulttuuriministeriössä tekeillä oleva toisen asteen ammatillisen koulutuksen sääntelyn, rahoituksen ja ohjauksen uudistaminen. Tavoitteena on osaamisperustainen ja asiakaslähtöinen kokonaisuus. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan ammatilliseen koulutukseen suunniteltu säästö vuoden 2017 alusta lukien toteutetaan alentamalla tasaisesti ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä noin 10 prosentilla järjestämislupien mukaisesta enimmäisopiskelijamäärästä. Menettelytavan perusteena on mahdollistaa koulutuksen järjestäjäkohtainen harkinta päättää säästön toteuttamisesta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Säästö kohdennetaan kokonaisuudessaan ammatillisen peruskoulutuksen kuntarahoitusosuuteen valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta eli valtionosuusprosenttia muuttamalla. Ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakevien osuutta lisätään opiskelijavalinnoissa.

Edellä esitetyt opetus- ja kulttuuriministeriön toimenpiteet ja tavoitteet ovat jossakin määrin ristiriidassa tulevaisuusvaliokunnan kuulemisissa esille nousseiden kehittämistavoitteiden kanssa. Nuorisotakuun uudistaminen yhteisötakuun suuntaan ja etsivän nuorisotyön määrärahaan sisältyvä 3,6 miljoonan euron kärkihankepanostus vuosina 2017—2018 ovat puolestaan askeleita oikeaan suuntaan, samoin kuin opintoprosessien ja joustavien opiskelumahdollisuuksien kehittäminen kärkihankkeena työurien pidentymiseksi.

Työn murros ja väestöllisen suunnittelun peruspilarit. Tulevaisuusvaliokunnassa on käyty keskustelua työelämän murroksesta. Kehitys kulkee kohti hyvin eri tavalla järjestäytyvää työelä-

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2016 vp

mää kuin se maailma, jonka pohjalta Suomen julkista taloutta on totuttu suunnittelemaan. Pitkällä tähtäimellä ehkä kaikkein tärkein investointi on työelämän uudistaminen. Myös valtioneuvosto on tarttunut tähän aiheeseen tekeillä olevassa tulevaisuusselonteossa "Työn murros ja suomalaisen työn tulevaisuus". Perinteisiä työmarkkinoita ravistelevat ainakin robotisaatio, alustatalous, työn yrittäjämäistyminen, kiertotalous, tuotannon hajautuminen ja suuret väestösiirtymät. Nämä teemat ja ylipäätään työn murroksen ratkaisut eivät kuitenkaan tule julkisen talouden suunnitelmassa juuri esille muuten kuin digitalisaatiossa ja perustulokokeilussa.

Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että väestön määrä ja sen kehitysarvio ovat taloudellisen suunnittelun ja päätöksenteon peruspilareita. Alhainen syntyvyys on eräs Suomen pitkän aikavälin vaikeimmin ratkaistavista ongelmista.

Kansantalouden pitkän aikavälin ennusteissa ja kestävyyslaskelmissa keskeisenä lähtökohtana ovat usean vuosikymmenen päähän ulottuvat väestökehitysenennusteet. Tämän ansiosta Suomessa tiedostettiin jo 1980-luvun lopulla suurten ikäluokkien eläköitymisen aiheuttamat julkisen talouden menopaineet. Tätä tietoisuutta on pidetty yllä säännöllisesti ja erityisesti silloin, kun julkisen talouden tila on sallinut varautumisen tuleviin eläkevastuisiin. Nykyennusteiden tekijöiden muistista on ehkä kadonnut se, että 1970-luvun lopulta alkaen, osana alue- ja yhteiskuntapoliittista suunnittelua, valtioneuvosto säännöllisesti vahvisti väestöennusteita, jotka olivat arviota väestömäärän muutoksista ja väestön sijoittumisesta valtakunnan eri osiin. Sektoriviranomaisten tuli ottaa nämä väestöennusteet omien toimintojensa mitoituksen ja suunnittelun perustaksi.

Suunnitteluajattelun häviämisen myötä koko väestöpolitiikka on valtiollisessa suunnittelussa lähes unohdettu. Yleensäkin aluetalouden näkökulma on menettänyt merkitystään päätöksenteossa. Sote-uudistuksessa nämä ovat erityisen tärkeitä. Kunnat laativat edelleen alueellisia väestösuunnitteita.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä ehkä tehokkain tapa purkaa kannustinloukkuja on byrokratialoukkujen purkaminen. Sosiaaliturvajärjestelmää on yksinkertaistettava ja automatisoitava niin, että sosiaalietuudet sopeutuvat helposti ja ennakoitavasti tulojen muutoksiin, jotta työtön voi vastaanottaa lyhytaikaistakin työtä ilman suurta vaivaa ja huolta etuuksien katkeamisesta.

Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että valtiolle erityisiä innovaatiopolitiikan tehtäviä ovat koulutuspolitiikka sekä alhaalta ylöspäin suuntautuva yritys- ja tutkimuslähtöinen innovaatioiden ja investointien mahdollistaminen. Tätä voidaan edistää yritysten sekä tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden yhteistyötä kehittämällä, yrityslähtöisten TKI-investointien tuki-intensiteettiä kasvattamalla sekä startupien nousua edistämällä.

Tutkimuksen osalta on huolehdittava siitä, että tutkimus-, koulutus- ja innovaatiopoliittinen ohjaus on yhdenmukaista: mittarit eivät saa poliittisen ohjauksen toisessa päässä rankaista siitä, mihin toisessa päässä ohjeistetaan. Myös huippututkimuksen edellyttämästä infrastruktuurista on huolehdittava.

Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että koulutuksella on suuri merkitys syrjäytymisen ehkäisemisessä ja hyvinvoinnin edistämässä. Syrjäytymisen näkökulmasta erityisen tärkeä

Valiokunnan lausunto TuVL 3/2016 vp

on ensimmäinen peruskoulun jälkeinen koulutusvalinta. Oikeita koulutusvalintoja ja urapolkuja voidaan edistää lisäämällä peruskoulujen oppilashuollon ja opinto-ohjauksen resursseja ja räätelöityä opinto-ohjausta etenkin riskiryhmille eli peruskoulussa heikommin menestyneille.

Toisen asteen ja korkea-asteen keskitettyjä hakujärjestelmiä voisi tulevaisuusvaliokunnan mielestä muuttaa siten, että korkeammista hakutoiveista ei myönnetä lisäpisteitä eikä hakutoiveiden määrälle aseteta mitään rajoitusta.

Työelämän murros on tulevaisuusvaliokunnan mielestä otettava paremmin huomioon valtiontalouden suunnitelmassa tuleville vuosille. Pitkällä tähtäimellä Suomen tulevaisuudelle ehkä kaikkein tärkein investointi on työelämän uudistaminen. Nyt tämä ei näy riittävän selkeästi valtiontalouden suunnitelmassa vuosille 2017—2020.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Harri Jaskari kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Tuomo Puumala kesk
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
varajäsen Kauko Juhantalo kesk

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Paula Tiuhonen
pysyvä asiantuntija Olli Hietanen