

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2014 vp

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko: kestäväällä kasvulla hyvinvointia

Tulevaisuusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä marraskuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston tulevaisuusselonteon: kestäväällä kasvulla hyvinvointia (VNS 7/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi tulevaisuusvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa tulevaisuusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääsihteeri Pekka Lindroos, valtioneuvoston kanslia
- rakenneyksikön päällikkö, finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo ja finanssineuvos Outi Honkatukia, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Olli Kangas, Kansaneläkelaitos

- tutkimuspäällikkö Timo T. Seppälä ja tutkija Satu Kapiainen, Terveystieteiden tutkimuslaitos
- yksikönjohtaja Juha Honkatukia, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- johtava ekonomisti Penna Urrila, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Timo Silvola, Finanssialan Keskusliitto
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Pia Björkbacka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- varatoimitusjohtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Akava ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta tarkastelee aluksi tulevaisuusselonteon yleisiä lähtökohdita ja tavoitteita ja keskittyy sen jälkeen muutama in julkisen talouden kestävy yden kannalta keskeisiin näkökohtiin. Lopuksi käsitellään hyvinvointia perimmäisenä päämääränä sekä arvioidaan lyhyesti selonteon antia ja sen tuottaman tiedon uutuusarvoa.

Selonteon lähtökohdista ja tavoitteista

Valiokunta pitää lähtökohtaisesti hyödyllisenä selonteon tarkoitusta kiinnittää huomiota sellaisiin Suomen pitkän aikavälin tulevaisuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin, jotka jäisivät muutoin liian pienelle tai hajana iselle huomiolle. Samoin on perusteltua, että tarkastelun kohteeksi valittu kestävä kasvu on ymmärretty laajasti taloudellisenä, ekologisena ja sosiaalisena

ulottuvuutena sekä yli sukupolvien velvoittavana kehityksenä. Näin voidaan saada taustatietoa, joka palvelee myös lyhyen aikavälin päätöksentekoa ja auttaa suuntamaan voimavaroja johdonmukaisesti yli hallituskausien. Valiokunta voi niin ikään yhtyä selonteon tavoitekuvaan myönteisestä Suomesta, jossa hyvinvoinnin perusta on turvattu ja jossa kaikkien on hyvä elää vuonna 2030.

Selonteko sisältää myönteisistä lähtökohdistaan huolimatta kuitenkin valintoja ja rajoituksia, jotka kaventavat väistämättä sen todellista antia; se ei pyri olemaan toimenpideohjelma, vaan siinä vain linjataan niitä edellytyksiä, joilla kestävää kasvua on mahdollista luoda tulevaisuuden hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tämäkin tapahtuu varsin yleisellä tasolla eikä kaikin osin johdonmukaisesti. Erityisesti ratkaisun avaimiksi nähty digitaalitalous painottuu valiokunnan mielestä liiaksi suhteessa kehityksen muihin ajureihin. Tämä voi vääristää kuvaa ja jättää katveeseen muita tärkeitä näkökohtia, erityisesti kehityksen sosiaaliset aspektit. Tarkastelua sävyttää lisäksi osin myös perusteeton ihanteellisuus.

Lisäksi, vaikka selonteko pohjautuu varsin laajoihin yhteiskunnallisiin analyyseihin, se ei sisällä eri vaihtoehtojen tarkastelua eikä minäkäänlaista riskianalyysia. Mittavaa pohjatyötä ja ansiokasta lähtökohtaa ei ole siten hyödynnetty täysimääräisesti. Poliittisen päätöksenteon kannalta olisi ollut niin ikään arvokasta yrittää kuvata esitettyjen tavoitteiden onnistumisen todennäköisyyttä vaikka vain karkealla tasolla. Selonteossa on tyydytty kuitenkin toteamaan monin paikoin, ettei tietyssä tavoitteessa ehkä onnistutakaan.

Selonteon ansio toisaalta on sen luoma kuva globaalien keskinäisriippuvaisuuksien kasvusta ja edessä olevan muutoksen nopeudesta. Selonteko tukeutuu perustellusti joukkoon keskeisiä megatrendejä, kuten globalisaatio, ilmastonmuutos, digitalisointi sekä arvojen muutos, ja siinä korostetaan kykyä reagoida riittävän nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Havainto on osuva, joskin myös tältä osin muodostuva kuva jää vajaaksi, koska muutoksen esteitä tai synty-

viä haittoja, esimerkiksi digitalisoitumiskehityksen kääntöpuolia, ei ole juurikaan arvioitu.

Valiokunta pitää lisäksi kokeilun arvoisena tapaa, jolla selonteko on toteutettu laajoja piirejä osallistamalla. Sitä ei ole siis toteutettu perinteisellä skenaariomenetelmällä, mikä selittää pitkälti tehtyjä valintoja ja rajoituksia. Keskeiseksi on muodostunut varsinaista selontekoa edeltänyt *ennakointivaihe*, jonka pohjalta tarkasteluun valitut sisältöteemat ja lopulta kuvatut kehityspolut ovat muotoutuneet. Hieman avoimeksi lopulta kuitenkin jää, mitä selonteon valmistuttua käynnistyvä toimeenpanovaihe sisältää, koska selonteko ei sisällä konkreettisia toimenpideohjeita. Epäselväksi jää niin ikään se, mikä selonteon suhde on samanaikaisesti valmisteltuun kansallisen kestävän kehityksen strategiaan ja siinä kuvattuun *yhteiskuntasitoutumukseen*¹. Tarkastelun aikaväli ulottuu siinä aina vuoteen 2050.

Huomioita julkisen talouden kestävyyydestä

Selonteko pohjautuu siis *visioon*, jonka mukaan kaikkien on hyvä elää Suomessa vuonna 2030 merkityksellistä ja arvokasta elämää. Hyvinvoinnin perustana on suomalainen osaaminen ja omaleimaisiin menestystekijöihin perustuva, vastuullinen taloudellinen kasvu. Vastuun kantajina nähdään koko yhteiskunta, yhteisöt ja yksilöt.

Tämän myönteisen vision rinnalla on tuotu asianmukaisesti esiin Suomen julkisen talouden nykyiset haasteet, kestävyysvaje ja sen olennaiset taustatekijät, hidas talouskasvu sekä työikäisen väestön supistuminen, huoltosuhteen heikentyminen ja ikäsidonnaisten menojen kasvu. Valiokunta jakaa myös näkemyksen, jonka mukaan hyvinvoinnin rahoituksen turvaava kasvu ei toteudu ilman erityisiä ponnisteluja ja jatkuvaa, läpi yhteiskunnan käyvää uudistumista. Vastaavasti ylisukupolvinen vastuu ja sen edellyttämä kestävä kehitys ovat muutoksen reunaehdoja. Käytännössä tämä edellyttää rakenteelli-

¹ "Suomi, jonka haluamme 2050", Suomen kestävän kehityksen toimikunnan joulukuussa 2013 hyväksymä yhteiskuntasitoutumus.

sia muutoksia, joilla luodaan edellytyksiä talouden tasapainolle ja tulevaisuuden taloudelliselle kasvulle.

Selonteko jää näiden perushavaintojen jälkeen varsin yleiselle tasolle ilman, että yritettäisiin esimerkiksi muotoilla *julkista palvelulu-pausta* tuleville sukupolville. Valiokunta pitäisi sitä kuitenkin ensiarvoisen tärkeänä, jotta mm. poliittinen päätöksenteko olisi johdonmukaista ja pitkän aikavälin tarkastelussa hyväksyttävää. Se selventäisi myös kansalaisille vastuunjaon yhteiskunnan ja yksilön välillä.

Yleiskuvaa heikentää myös se, että talouskasvun keskeiset peruslähteet, tuottavuuden kasvu ja työn tarjonnan lisäys, ovat jääneet selonteossa vähälle huomiolle. Ne ovat kuitenkin myös tulevaisuudessa avainasemassa, olipa ohjattu kehityspolku eteenpäin mikä tahansa. Vastaavasti tärkeä olisi myös ennakoida työelämän sisällön muutosten ja työvoiman niukkuuden edellyttämät toimet vuoteen 2030. Tulevaisuudessa työvoimalta vaaditaan osaamista, joustavuutta ja työelämänmuutokseen liittyvää paineensietokykyä. Myös tämä edellyttää vahvaa panostamista työhyvinvointiin, työssä jaksamiseen sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen.

Selonteossa ei kiinnitetä myöskään huomiota niihin myönteisiin muutoksiin, jotka koskevat ikääntyviä sukupolvia; nämä ovat kuitenkin aiempaa koulutetumpia, parempikuntoisia ja varakkaampia. Koulutustaustan on jo nyt todettu nostaneen eläköitymisikää ja lisäävän terveitä elinvuosia. Yleinen vaurastuminen vaikuttaa taas kulutukseen ja mm. vapaa-ajan kysyntään ja sitä kautta talouteen. Ikääntymiseen liittyy siksi myös kasvupotentiaalia, ei vain kustannuksia. Lisäksi isovanhemmat tekevät kansantaloudellisestikin mitattuna arvokasta työtä esimerkiksi hoitaessaan lapsenlapsiaan. Kysymys ikääntymisen vaikutuksista on siis monitahoinen, etenkin, kun jatkossa on elossa yhä useammin neljäs sukupolvi samanaikaisesti.

Valiokunta yhtyy toisaalta selonteon näkemukseen valtion ja muiden yhteisöjen välisestä työnjaosta; valtion tehtävänä on huolehtia yleisen toimintaympäristön toimivuudesta, lainsäädännön ajantasaisuudesta ja riittävästä osaamis-

pohjasta. Vastaavasti yritysten, kuntien tai esimerkiksi kansalaisjärjestöjen tehtävänä on taas tunnistaa ja tarttua kasvu- ja työllisyysmahdollisuuksiin. Valtion tasolla ei siis ole syytä määritellä tai valita kasvun aloja, vaan luoda yleisiä edellytyksiä, karsia turhia esteitä ja tukea muiden toimintaa. Tällöin talouden puitteet voivat säilyä joustavina, mikä parantaa myös selonteossa korostettua talouden kykyä toipua erilaisista kriiseistä ja tarttua uusiin mahdollisuuksiin.

Suomen tulevaisuus nähdään selonteossa kaikkiaan optimistisessa valossa; Suomella on haasteista huolimatta hyvät lähtökohdat luoda uutta kestävästä kasvua. Sen perusteena pidetään toimivaa, vakaata ja turvallista yhteiskuntaa, korkeaa osaamistasoa sekä kansainvälisesti vertaillen vahvaa luottamuksen ilmapiiriä. Lisämahdollisuuksia on avautumassa mm. arktisella alueella sekä yleisesti kestävästä kehityksen edelläkävijänä vihreän kasvun aloilla.

Valiokunta pitää tätä näkemystä asiallisena mutta korostaa samalla, että näistä menetystekijöistä on pidettävä tietoisesti ja aktiivisesti jatkuvaa huolta. Jo nyt nähtävissä oleva eriarvoistumiskehitys, syrjäytyminen ja suuret työkyvyttömyysluvut kielivät pohjan rapautumisesta. Erityisenä huolena on nuorten syrjäytyminen, lasten ja lapsiperheiden eriarvoistuminen sekä syrjäytymisen siirtyminen yli sukupolvien. Välittömin haaste on katkaista tämä trendi ja luoda mielekkään osallistumisen edellytykset kaikille yhteiskunnan jäsenille. Lisäksi meneillään oleva digitaalitalouden murrosaika edellyttää myös ratkaisuja, joilla turvataan tietoteknistä osaamista vailla olevien palvelutarpeet.

Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen ja syrjäytymisen ehkäisy on laaja-alainen tehtävä, kuten selonteossa on todettu. Työttömyyteen kytkeytyvä sosiaalinen kriisi vaikuttaa koko yhteiskuntaan. Valiokunta painottaa vielä erikseen, että tähän työhön on tartuttava heti ja että siinä onnistuminen on välttämätöntä myös tulevaisuuden kestävästä kehitystä ajatellen.

Valiokunta käsittelee seuraavassa vielä lyhyesti joitakin yksittäiskysymyksiä, jotka heijastuvat suoraan tai välillisesti myös julkiseen talouteen. Tarkastelu on lähinnä esimerkinomai-

nen, ja sen ulkopuolelle jäävät mm. olennaiset kysymykset teknologian hyväksikäytön edellytyksistä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tai digitalisoitumisen laajoista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Niitä ei ole juurikaan avattu selonteossa, vaikka digitaalinen kehitys esitetään melkein ainoaksi konkreettiseksi kasvun välineeksi. Kysymykset vaatisivat kuitenkin oman erillisen tarkastelunsa.

Kestävä verojärjestelmä. Valiokunta pitää siinänsä johdonmukaisena, ettei selonteossa käsitellä verotusta, kuten ei muitakaan ratkaisujen edellyttämiä keinoja käytännön tasolla. Samalla on kuitenkin sivuutettu veropohjan kasvavaan liikkuvuteen sekä veronkiertoon, harmaaseen talouteen ja muuhun veropakoon liittyvät ilmiöt, joilla on kuitenkin merkittävä vaikutus yksittäisten kansantalouksien ohella myös globaaliin tulonjakoon. Kysymys on siten mitä suurimmassa määrin kestävästä kehityksestä taloudellisessa ja sosiaalisessa mielessä. Taloudellisiin intresseihin liittyy usein myös välitön ekologinen ulottuvuus.

Valiokunta huomauttaa lisäksi siitä, että verojärjestelmä itsessään voi tukea — tai vinouttaa — taloudellisen toiminnan edellytyksiä. Olennaista on järjestelmän neutraalisuus; neutraali verojärjestelmä ei ohjaa, vääristä eikä lukkiuta yritysten eikä yksityisten valintoja, vaan ratkaisut tehdään verojärjestelmästä riippumattomin motiivein. Taloudellinen lopputulos, esimerkiksi yrityksen sijoittautumispäätös, on silloin toimijan kannalta yleensä suotuisin pitkällä aikavälillä.

Käytännössä arvostetuimpana on pidetty laajaan veropohjaan ja matalaan verokantaan perustuvaa mallia, joka on osoittautunut länsimaissa myös fiskaalisesti vakaaksi. Tällainen järjestelmä seuraa joustavasti ja kestää siten yleensä talouden rakenteiden muutoksia. Vahvoin verokannustimin ankkuroitua mallia on sen sijaan vaikeampi ja hitaampi muuttaa, ja luopuminen kerran myönnetyistä eduista on yhteiskunnan kannalta aina hankalaa — ajateltakoonpa vain aikanaan hyvin perustein luotua asuntolainojen korkovähennysoikeutta tai raskasta teollisuutta

palvelevaa poistojärjestelmää. Nyt niiden merkitys on niin suuri, että niistä voidaan luopua käytännössä vain hiljaisen alasajon kautta. Yhteiskunnan tarpeet saattaisivat edellyttää kuitenkin muuta.

Valiokunta viittaa lisäksi VATTin vuoden takaiseen julkaisuun *Hyvän veropolitiikan periaatteet*², jossa tuodaan myös mielenkiintoisella tavalla esiin eri verolajeille sopivat roolit ja jossa suositetaan paluuta lähtöruutuun veropoliittisessa ajattelussa. Kantavana ajatuksena on, että paremmalla veropolitiikalla voidaan lisätä kaikkien suomalaisten hyvinvointia.

Työhyvinvoinnin merkitys. Edellä on viitattu jo tarpeeseen lisätä työn tuottavuutta ja työn tarjontaa. Se on ansaitusti yleensä myös julkisen talouden kestävydestä käytävän keskustelun keskiössä.

Valiokunta haluaa kiinnittää kuitenkin huomiota myös työn kannustavuuteen ja työhyvinvoinnin puutteesta aiheutuvaan inhimilliseen ja kansantaloudelliseen hintaan. Muihin pohjoismaihin verrattuna Suomen alhainen työllisyysaste ja korkea työkyvyttömyysaste kertovat myös työelämän varjopuolista. Tämän on arveltu maksavan yhteiskunnalle jo nyt lähes kymmenen miljardia euroa vuositasolla. Sen vuoksi on ilmeistä, että työllisyystavoitteissa onnistuminen edellyttää myös muutoksia johtamiskulttuuriin, työilmapiiriin ja yleisiin asenteisiin. Tämä muutos on välttämätön mutta myös mahdollinen riippumatta siitä, mitä tulevaisuus tuo tullessaan.

Olennaista on siis etsiä ratkaisuja, joilla voidaan saada työikäinen väestö pysymään työssä nykyistä pitempään. Työllisyysasteen nosto ja työkyvyn ylläpito vanhempien ikäluokkien keskuudessa edellyttää lisäksi uudenlaista joustoa työelämään ja muutosta työn tekemisen tapoihin. Samat keinot lisäävät eittämättä myös nuorempien polvien työhyvinvointia, kun työ ja arki voidaan sovittaa yhteen nykyistä joustavammin.

² VATT Analyysit 1 - 2013

Valiokunta korostaa myös sitä, että hyvinvointia yleensä voidaan ja tulee kehittää perinteisin keinoin puuttumalla sosiaalis-taloudellisiin perussyihin ja edistämällä terveellisiä elintapoja. Valiokunta peräänkuuluttaa myös tutkimusta, jossa tarkastellaan liikkumattomasta elämäntavasta ja siihen kytkeytyvistä haitallisista tottumuksista aiheutuvien suorien ja epäsuorien kustannusten kansantaloudellisia vaikutuksia.

Yrityskulttuurin muutostarpeet. Jo nyt on käynyt ilmeiseksi, että digitaalitalouden kasvun mahdollisuudet ovat valtavat ja että murros muuttaa perustavaa laatua olevalla tavalla yritysten toimintaa, työn tekoa ja palvelujen tarjontaa. Kysymys on nimenomaan muutoksesta yritysten ja markkinoiden toimintalogiikassa. Palveluiden digitalisoituminen tasoittaa mm. kaupan esteitä niin, että myös Suomen kaltaisessa, maantieteellisesti syrjäisessä maassa voidaan rakentaa aidosti uutta, isoa kansainvälistä liiketoimintaa. Muutos merkitsee toisaalta myös sitä, että myös hallinnon palveluita voidaan kehittää ja tarjota kustannustehokkaasti, joustavasti ja innovatiivisesti. Keskiössä on aineeton arvонуonti, johon Suomella on hyvät mahdollisuudet korkean osaamispohjan vuoksi.

Valiokunta korostaa myös tältä osin myönteisen asennemuutoksen tarpeellisuutta sekä yrittäjäkasvatuksen ja yrittäjyyttä tukevan ilmapiirin merkitystä. Keskeinen tekijä menestyksen taustalla on myös tutkimusta ja tuotekehitystä tukeva koulutuspolitiikka. Hyvä osaamispohja ja suotuisa yritysilmapiiri auttavat luomaan Suomesta myös kansainvälisesti vetovoimaista toimintaympäristöä.

Hyvinvointi perimmäisenä päämääränä

Selonteon perimmäinen päämäärä on taata hyvinvointi ja arvokkaan elämän mahdollisuus jo-

kaiselle vuoden 2030 Suomessa. Kysymys on siis syvästi sivistyksellisestä ja myönteisesti määritellystä tavoitteesta. Selonteon rinnalla työskennelleen kansainvälisen tutkijaryhmän näkemyksen mukaan henkinen kulttuuri on kehitystä edistävän myönteisen kehän tärkein tekijä.

Valiokunta arvostaa tätä näkemystä ja pitää sitä myös tulevaisuuteen orientoituvan hyvinvointivaltion kulmakivenä. Sen eteen tulee myös tehdä työtä riittävän lavean yhteisen arvopohjan ja yleissivistyksen säilyttämiseksi. Esimerkiksi digitaalisten ärsykkeiden runsauden on havaittu jo nyt lisäävän lyhytjänteisyyttä ja heikentävän kokonaisuuksien hallintaa. Havaintoja on jopa ns. digitaalisesta dementiaasta, jossa aivojen tunteva puolisko jää rationaalista puolta heikomaksi. Sivistys siinä muodossa, kuin se on ymmärretty perinteisesti, on siis haasteiden edessä sekin, vaikka tiedon saanti on helpompaa kuin koskaan ennen.

Politiikan tasolla isoin muutos lieene kestävyiden *eri näkökulmien integrointi* eri tahoilla ja tasoilla tehtävään päätöksentekoon. Selonteko tarjoaa siihen tiiviin taustatiedon, vaikka siinä kuvatut muutokset ovat jo monin osin todellisuutta. Valiokunta yhtyy lopuksi näkemykseen siitä, että tulevaisuuden valintojen perusteista tulee käydä yhteinen ja julkinen avoin arvokeskustelu ja että poliittisen yhteisymmärryksen synnyttämisen tarve on tästä eteenpäin erityisen suuri.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta esittää,

että tulevaisuusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

VaVL 4/2014 vp — VNS 7/2013 vp

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Pentti Kettunen /ps	Matti Saarinen /sd
jäs.	Leena Harkimo /kok	Sari Sarkomaa /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Jouko Skinnari /sd
	Timo Kalli /kesk	Osmo Soininvaara /vihr
	Anneli Kiljunen /sd	Kauko Tuupainen /ps
	Esko Kiviranta /kesk	Kari Uotila /vas
	Mika Lintilä /kesk	Ville Vähämäki /ps
	Mats Nylund /r	vjäs. Esko Kurvinen /kok
	Heli Paasio /sd	Marjo Matikainen-Kallström /kok.
	Kari Rajamäki /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.