

Tulevaisuusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 (VNS 1/2018 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 18.5.2018.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Riku Jylhänkangas, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Jukka Railavo, valtiovarainministeriö
- ylijohtaja, osastopäällikkö Juhapekka Ristola, liikenne- ja viestintäministeriö
- talousjohtaja Mika Niemelä, työ- ja elinkeinoministeriö
- pääjohtaja Pekka Soini, Business Finland

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aiemmassa lausunnossaan valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 (TuVL 3/2017 vp — VNS 4/2017 vp) tulevaisuusvaliokunta käsitteli Suomen kestävän kasvun haasteita ja sitä, onko näitä haasteita huomioitu riittävästi julkisen talouden suunnitelmassa.

Asiantuntijakuulemisten perusteella tulevaisuusvaliokunta korosti lausunnossaan, että valtioneuvoston tulevaisuusselonteon työn tulevaisuuteen liittyvät politiikkasuositukset on huomioitava paremmin julkisen talouden suunnitelmassa sekä vuosittaisissa talousarvioissa. Valiokunta totesi myös, että Suomen elinkeinorakenteen vahvistamiseen ja monipuolistamiseen tarvitaan uudenlaista elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, joka panostaa korkean lisäarvon kasvualueiden ja -ekosysteemien tunnistamiseen ja kehittämiseen. Eräs näistä kasvualueista on kiertotalous, ja laajemminkin kestävään kehitykseen liittyvät työllistävät innovaatiot. Tästä syystä tulevaisuusvaliokunta huomautti lausunnossaan myös, että valtioneuvoston Agenda2030-selonteko (VNS 1/2017 vp) ei näy riittävästi julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018—2021. Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että nämä kaikki huomiot ovat edelleen ajankohtaisia.

Valiokunnan lausunto TuVL 1/2018 vp

Agenda2030-selonteossa mainittu ilmiöpohjainen budjetointi sekä vaihtoehtoiset skenaarit on huomioitava julkisen talouden suunnitelmassa 2019—2022 sekä myös kyseisen ajanjakson vuosittaisissa talousarvioesityksissä.

Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että Agenda2030-selonteon politiikkaperiaatteisiin sisältyvää ilmiöpohjaista budjetointia kokeillaan erityisesti hyvinvointi- ja t&k&i-investointien vaikuttavuuden arviointiin sekä digitalisaation edistämiseen.

Kuullessaan asiantuntijoita valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 tulevaisuusvaliokunta keskittyi erityisesti siihen kysymykseen, miten Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018—2037 Yhteiskunnan toimintamallit uudistava radikaali teknologia -raportissa (TuVJ 1/2018) näkyvät yhteiskunnalliset muutokset ja uudet teknologiat esimerkiksi henkilöliikenteessä, logistiikassa sekä työn ja ansainnan kehittämisessä on huomioitu kasvuennusteissa ja miten ne vaikuttavat kasvuennusteisiin.

Käytännön tasolla tarkasteltuna vastaus tulevaisuusvaliokunnan esittämään kysymykseen korostaa julkisen talouden suunnitelmaan liittyviä panostuksia valtionhallinnon oman tuottavuuden kehittämiseen esimerkiksi tietohallinnon ja digitalisaation kehittämishankkeilla. Esiin nousivat myös teknologian kehitysedellytyksiin eli koulutukseen, tutkimukseen ja kehittämiseen suunnatut resurssit. Näille kaikille tavoitteille ja toimenpiteille on omat momenttinsa valtioneuvoston taloussuunnitelmissa ja -arvioissa. Tämä näkökulma johtaa keskustelemaan lähinnä siitä, ovatko panostukset riittäviä ja kohdistuvatko ne oikeisiin asioihin. Keskustelua on käyty myös siitä, missä määrin yritystukien tulisi tukea uudistumista nykyisten rakenteiden ylläpitämisen sijasta.

Tässä lausunnossaan julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022 tulevaisuusvaliokunta haluaa kuitenkin nostaa esille joitakin rakenteellisempia huomioita julkisen talouden suunnitelman taustalla olevista makrotaloudellisista malleista. Ensimmäinen huomio on se, että taloustieteessä ei ole konsensusta siitä, mikä on paras ennustemenetelmä, tai edes siitä, mitkä ovat talouskasvun perimmäiset tekijät.

Valtiovarainministeriön pitkän aikavälin laskelma perustuu niin kutsuttuun neo-klassiseen kasvumalliin (Solow 1956), missä tuotannon kasvu perustuu työpanoksen ja työn tuottavuuden muutoksille. Pitkän aikavälin laskelmissa sovelletut menetelmät ovat harmonisoituja EU-tasolla.

Työpanoksen kasvu valtiovarainministeriön potentiaalisen tuotannon laskelmassa perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen. Työn tuottavuuden pitkän aikavälin kasvun arviot perustuvat vastaavasti oletuksiin kokonaistuottavuudesta ja pääomavaltuutumisesta. Pitkän aikavälin laskelmien oletuksena on työn tuottavuuden kasvun yhdenmukaistuminen kaikissa EU-jäsenmaissa. Tällä perusteella työn tuottavuuden kasvun pitkällä aikavälillä oletetaan olevan 1,5 % vuodessa. Teknologinen kehitys huomioidaan vuoteen 2070 ulottuvissa pitkän aikavälin arvioissa osana kokonaistuottavuuden kasvua, jonka oletetaan Suomen osalta saavuttavan yhden prosentin 2040-luvulla, vaikka palveluvaltaistuvan tuotantorakenteen oletetaankin heikentävän kokonaistuottavuuden kasvua pitkällä aikavälillä.

Huomionarvoista edellä esitetyssä kuvauksessa on, että laskelmien teknologiseen kehitykseen liittyvä, residuaali-luonteinen prosentti perustuu taloustieteen teoreettisiin oletuksiin eikä datan

Valiokunnan lausunto TuVL 1/2018 vp

pohjalta tehtyihin analyyseihin. Kokonaistuottavuuden yhden prosentin kasvuoletuksen sanotaan sisältävän kaikki tulevaisuusvaliokunnan peräänkuuluttamat tuottavuutta kohentavat muutokset teknologiassa, logistiikassa, työn tekemisen tavassa sekä koulutuksen ja innovaatiot. Yksittäisten teknologioiden vaikutusten huomioiminen kokonaistaloudellisissa kasvuennusteissa on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kuitenkin mahdotonta.

Vaikka Euroopan tai jopa maailman kaikkien maiden tuottavuuden kasvu kahdenkymmenen vuoden päästä olisikin jostakin syystä keskimäärin prosentin vuodessa, niin jokainen maa kuitenkin päätyisi tähän tasoon eri tavalla ja erilaisilla poliittisilla päätöksillä. Tulevaisuusvaliokunnan esille nostama ongelma on se, että nykyiset makrotalouden mallit ja mittarit eivät erota näiden kansallisten poliittisten päätösten erilaisuutta. Päinvastoin käytettyjen mallien ja mittareiden tarkoituksenakin on siis kuvata kehitystä riippumatta eroista ja käytännön toimenpiteistä.

Tulevaisuusvaliokunta ei halua kiistää ja arvostella valtionalouden suunnittelussa ja arvioinnissa käytettyjä makrotalouden oletuksia, malleja ja mittareita. Niitä epäilemättä tarvitaan maailman- ja kansantalouden ison kuvan tuottamisessa. Mutta valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä muistuttaa, että maailman- ja kansantalouden iso kuva on eri asia kuin politiikkajohdonmukaisuuden edellyttämä kokonaiskuva ja hyvinvointitalouden tilannekuva.

Makrotalouden mittarit ja mallit eivät tulevaisuusvaliokunnan mielestä yksinään riitä kestävän kasvun politiikan suunnittelun välineiksi muutoksen nopeutuessa ja maailman jatkuvasti monimutkaistuessa. Perinteisten makrotalouden mittareiden ja mallien rinnalle tarvitaan siksi myös uusia laadullisia mikro- ja hyvinvointitalouden mittareita ja malleja. Tämä helpottaisi yhteiskunnallista keskustelua toivotuista päämääristä ja valittujen toimenpiteiden vaikutuksista.

Lyhyellä aikavälillä julkisen talouden suunnittelua on tulevaisuusvaliokunnan mielestä kehitettävä niin, että samalla, kun arvioidaan julkishallinnon panosten suhdetta bruttokansantuotteen kasvuun, on myös erotettava julkiset investoinnit ja julkishallinnon juoksevat kulut toisistaan. Näitä kahta menoluokkaa — julkisia investointeja ja julkishallinnon juoksevia kuluja — tulee käsitellä julkisen talouden suunnitelmassa ja vuosittaisissa talousarvioissa eri tavalla.

Lisäksi tarvitaan ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittämistä ja kokeilua niin, että sillä edistetään politiikkajohdonmukaisuutta sekä kokonaisuuden ymmärtämistä ja hallintaa koko valtionaloudessa. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittäminen voi edellyttää valtionhallinnolta myös uusia poikkisektoraalisen johtamisen innovaatioita.

Pitkällä aikavälillä tarvitaan myös uusia laadullisia kasvun mittareita. Tulevaisuusvaliokunnan Agenda2030-mietinnössä (TuVM 1/2017 vp) korostetaan BKT:lle rinnakkaisia hyvinvoinnin mittareita, kuten esimerkiksi inhimillisen kehityksen indeksiä (HDI), aidon kehityksen indikaattoria (GPI) ja kestävä taloudellisen hyvinvoinnin indeksiä (ISEW). Tulevaisuusvaliokunta edellyttää, että julkista taloutta arvioidaan ja suunnitellaan myös hyvinvointimittareilla.

Valiokunnan lausunto TuVL 1/2018 vp

Tulevaisuusmietinnössä (TuVM 2/2017 vp — VNS 6/2017 vp) tulevaisuusvaliokunta totesi, "että Suomi on nopeasti menettämässä edelläkävijyyttään osaamisyhteiskuntana. Suomella on monipuolinen ja laadukas koulutusjärjestelmä, mutta globaali osaamiskilpailu kovenee. Edelläkävijäasemaan ja osaamiseen perustuvan kilpailukyvyn säilyttäminen edellyttää jatkuvaa ja pitkäjännteistä investoimista koulutusjärjestelmään, tutkimukseen ja kehittämiseen. Pelkkä nykytilan ylläpitäminen ja toiminnan taloudellinen tehostaminen eivät riitä edelläkävijyyteen, ja ilman edelläkävijyyttä ei ole kilpailuetua."

Edellä olevaan perustuen eduskunta edellytti tulevaisuusmietinnössä valtioneuvostolta, että se "kehittää matalan kynnyksen osaamisjärjestelmää kokonaisuutena varhaiskasvatuksesta modulaariseen täydennys- ja muuntokoulutukseen asti niin, että oppiminen on elinikäistä ja osaaminen kumuloituu. Eri koulutusasteiden välisen yhteistyön tulee olla saumatonta ja joustavaa ja opintopolkujen sujuvia yli koulutusasteiden ja oppilaitosrajojen."

Tulevaisuusvaliokunta korosti tulevaisuusmietinnössään myös, että teknologia luo työtä ja että teknologinen murros muuttuu työksi ja hyvinvoinniksi sitä nopeammin ja paremmin, mitä nopeammin, laajemmin ja syvällisemmin panostamme uuteen teknologiaan.

Panostusten uuden teknologian hyödyntämiseen ja niihin liittyvän osaamisen kehittämiseen tulisi siksi tulevaisuusvaliokunnan mielestä näkyä nykyistä paremmin julkisen talouden suunnitelmissa ja vuosittaisissa talousarvioissa. Tämä tavoite edellyttää myös uusien hyvinvointitalouden ja mikrotalouden mittareiden ja mallien käyttöönottoa nykyisten makrotaloudellisten mallien ja BKT-mittarin rinnalla.

Tulevaisuusvaliokunta esittää harkittavaksi myös innovaatio- ja tiedeministeriön perustamista tai innovaatio- ja tiedeministerin nimittämistä nopean teknologisen muutoksen edellyttämien toimenpiteiden koordinoimiseksi valtionhallinnossa ja yhteiskunnassa laajemminkin. Tämä olisi yksi tapa edistää politiikkajohdonmukaisuutta tutkimuksessa, koulutuksessa ja kehittämisessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Stefan Wallin r
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Mikko Alatalo kesk

Valiokunnan lausunto TuVL 1/2018 vp

jäsen Harri Jaskari kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Antti Lindtman sd
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Tuomo Puumala kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Pilvi Torsti sd
jäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä