Asia: VNS 3/2020 vp Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa

# Väestöpolitiikka kestävän kehityksen viitekehyksessä

Anna Rotkirch
Tutkimusprofessori, Väestöliitto
Valtioneuvoston väestöpoliittinen selvityshenkilö 2020-21

Kiitän mahdollisuudesta kommentoida Valtioneuvoston selontekoa kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa. Alla esitetyt huomiot nojautuvat Väestöliiton *Kestävän väestönkehityksen Suomi* väestöpoliittiseen ohjelmaan (Sorsa 2020) sekä erityisesti selvitykseeni *Syntyvyyden toipuminen ja pitenevä elinikä – Linjauksia 2020-luvun väestöpolitiikalle* (Rotkirch, 2021a), kaikki kuviot ovat jälkimmäisestä.

## Sisällys

Kooste: Väestöpoliittiset synergiat ja jännitteet kestävässä kehityksessä ..... 2
Väestönkasvun taittuminen ja kestävä kehitys ..... 2
Tavoitteet 10 ja 11: Kasvukeskusten ja vähenevien väestöjen politiikat ..... 4
Tavoitteet 3 ja 5: Syntyvyyden toipuminen ja toivotun lastensaannin tukeminen ..... 6
Tavoitteet 3, 10 ja 16: Sukupolvien välinen solidaarisuus ..... 7
Lähteet ..... 9

Väestöpolitiikka koskee erityisesti kestävän kehityksen tavoitteita 3, 4, 8-12 ja 16. Hallitus linjasi väliriihessä huhtikuussa 2021 Suomen väestöpoliittisista linjauksista[1] joita nyt vähitellen valtavirtaistetaan valtiohallintoon mukaan lukien kestävän kehityksen ohjelmiin. Siten **eduskunnan Tulevaisuusvaliokunnan näkemykset toivottavista väestöpoliittisista painotuksista** ja konkreettisten toimenpiteiden nivomisesta kestävään kehitykseen ovat erityisen tarpeellisia ja arvokkaita.

[1] Hallituksen väestöpoliittiset linjaukset puoliväliriihessä huhtikuussa 2021:

- Suomen väestö kasvaa maltillisesti tavoitellen parempaa huoltosuhdetta.
- Ihmisiä tuetaan aktiivisesti kohti toivomaansa lapsimäärää ja ero toivotun ja toteutuneen lapsiluvun välillä pienenee. Perheellistyä voi monella tapaa ja erilaiset perhemallit ovat yhtä arvokkaita. Tarkemmista toimista perhemyönteisyyden ja lapsilukutoiveiden toteutumisen edistämiseksi päätetään osana hallituksen tulevaa työtä.
- Asetetaan tavoitteet ja toimenpiteet työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton vauhdittamiseksi ja edistetään osaavan työvoiman pysymistä maassa. Tavoitteena on kasvattaa työ- ja koulutusperäistä maahanmuuttoa vähintään 10 000 hengellä vuodessa vuoteen 2030 mennessä.
- Hallitus kehittää väestö- ja perhetietoja koskevaa tietopohjaa ja väestöpoliittista seurantaa tietopohjaisen päätöksenteon tueksi sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. (Valtioneuvosto, 2021).

Alla oleva laatikko kokoaa keskeiset synergiat ja jännitteet, joita tarkennan ja perustelen alla.

## Kooste: Väestöpoliittiset synergiat ja jännitteet kestävässä kehityksessä

**JÄNNITTEET**

**Väestönkasvun taittuminen, syntyvyyden aleneminen** ja **alueiden eritahtinen ikääntyminen** kytkeytyvät kokonaisvaltaisesti kestävän kehityksen tavoitteisiin mutta niiden käsittely on nyt pintapuolista.

- Syntyvyyden kehitys on ongelma niin kasvukeskuksissa kuin vähenevien väestöjen alueilla (T10 ja T11)
- Väestön ikääntyminen heikentää talouskasvua ja kuntien verotulojen kehitystä (T8)

**Sukupolvien välinen solidaarisuus** koskee mm. eri ikäkohorttien oikeuksia puhtaaseen luontoon ja samankaltaisiin julkisin palveluihin läpi elämänkulun.

- Ilmiöllä on useita poliittisia, institutionaalisia ja taloudellisia ulottuvuuksia, mutta siitä puhutaan nyt lähinnä ikäihmisten tai lapsibudjetoinnin kannalta. (T3, T8 ja T16.)

**SYNERGIAT**

**Toivotun lastensaannin tukeminen** nostaisi Suomen syntyvyyttä ja on linjassa seksuaali- ja **lisääntymisterveyden edistämisen**, tahattoman lapsettomuuden vähentämisen sekä perhemyönteisyyden kanssa (T3 ja T5)

- Konkreettiset toimenpide-ehdotukset kuitenkin puuttuvat selonteosta.

Suomen **EU-tason vaikuttaminen väestöasioissa** voisi korostua nyt kun EU:n komission keskeinen painopiste on demokratia ja demografia.

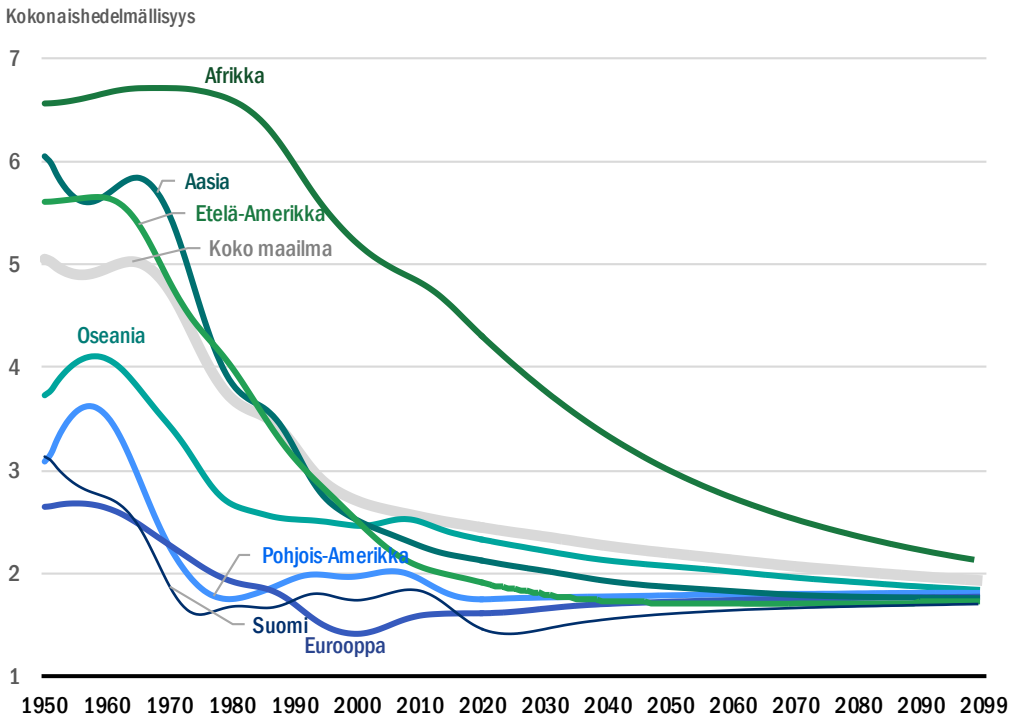
- Globaaliin vastuuseen voisi sisällyttää myös mahdollisuuden vaikuttaa EU:n väestöpolitikkaan mukaan lukien lapsi- ja perhemyönteisyyden, tasa-arvon, ikäpositiivisuuden ja lisääntymisterveyden.

## Väestönkasvun taittuminen ja kestävä kehitys

Ekologisen kestävyyden kannalta ihmisten määrän väheneminen maapallolla on toivottava asia. Syntyvyyden alenemisen vauhti ratkaisee, milloin maailman väestönkasvu taittuu, ja tämä saattaa tapahtua jo 2070-luvulla. (Kuvio 1.)

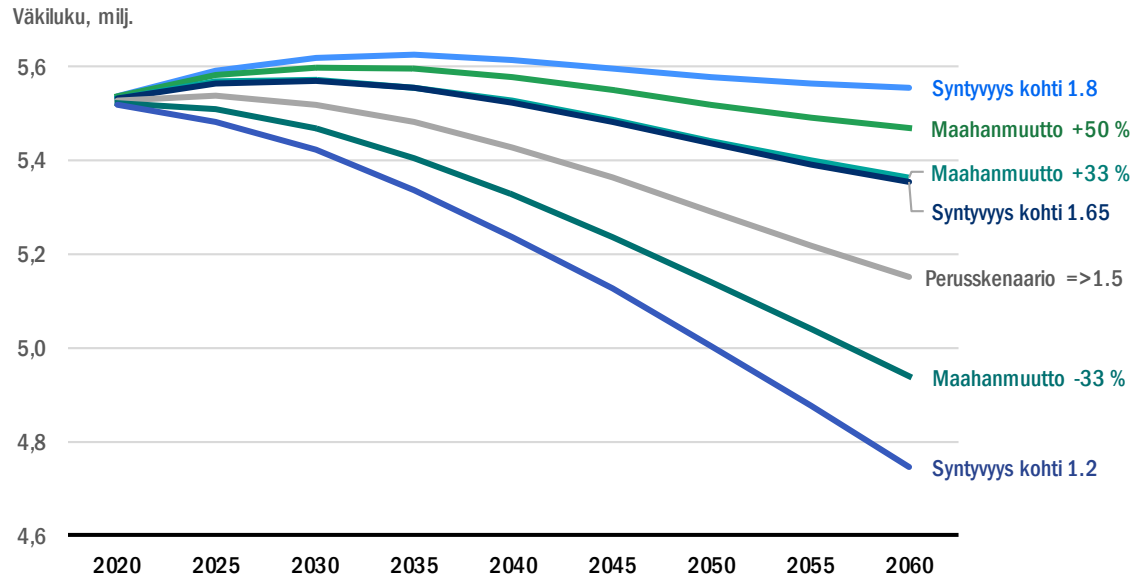
Suomen kaltaisessa maassa väestön väheneminen ei välttämättä ole toivottava asia. On haastavaa arvioida, mikä väestönkasvun, syntyvyyden tai muuttoliikkeen taso on suotava tasapainoisen väestönkehityksen ja ekologisen kestävyyden kannalta. On arvioitu, että noin 1,5–1,8 kokonaishedelmällisyys saattaa olla ekologisen ja taloudellisen kestävyyden kannalta paras (Striessnig & Lutz, 2014). Tämä kokonaishedelmällisyyden taso merkitsisi, ettei EU:n keskiarvo enää laskisi ja että Suomen kokonaishedelmällisyys nousisi.

Kuvio 1. Maailman syntyvyyden kehitys 1950–2019 ja ennustettu kehitys eri maanosissa sekä Suomessa (YK).




Maltillista väestönkasvua ja syntyvyyden suhteellisen korkeaa tasoa (lähempänä 1.8 lasta naista kohti) on Suomessa usein pidetty myönteisenä asiana. Väestönkasvun mahdollistamiseksi jatkossakin Suomen kokonaishedelmällisyyden tulisi nousta tai maahanmuuton lisääntyä, todennäköisesti tarvitaan molempia.

Kuvio 2. Suomen väestönkehitys 2020–2060 eri syntyvyyttä ja nettomaahanmuuttoa koskevilla oletuksilla (Eurostat).




Herkkyystestit eri oletuksilla, joiden yhteisvaikutuksia ei tarkastella. Maahanmuuton vaihtoehdot edustavat +33 % ta 50 % muutost a ja syntyvyyden vaihtoehdot -20 %, +10 % tai +20 % muutosta suhteessa perusskenaarioon, jossa maahanmuutto pysyy noin nykyisellä tasolla ja syntyvyys nousee 1,5:een vuoteen 2060 mennessä.

Väestöliitto asetti vuoden 2020 väestöpoliittisessa ohjelmassaan tavoitteeksi maltillisen väestönkasvun jatkumisen Suomessa (Sorsa toim., 2020). Euroopan unionin ministerineuvosto totesi vuonna 2020, että jokaisen jäsenmaan väestön uusiutuminen on kannatettava tavoite. Myös Suomen hallitus pitää maltillista kansallista väestönkasvua toivottavana asiana (Valtioneuvosto, 2021, vrt. alaviite 1).

**Väestönkasvun nivominen ekologisesti kestävään kehitykseen ja luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen** vaatisi kuitenkin mielestäni runsaasti enemmän eettistä pohdintaa ja arvioita (vrt. esim. Heikkurinen, 2020, joka katsoo että ekologinen kestävyys edellyttää väestön vähenemistä). Usein esitetään, että pienenevällä tai ikääntyvällä väestöllä voi olla monta myönteistä vaikutusta kestävään kehitykseen. Tämä toteutuu kuitenkin vain, mikäli väestönkasvun taittuminen on yhteydessä pienempään hiilijalanjälkeen, parempaan terveyteen, korkeampaan tuottavuuteen, vihreämpiin elintapoihin ja isompiin perintöihin lapsia kohti. Yhtälö ei ole automaattinen **eikä toistaiseksi ole näyttöä siitä, että vauraiden maiden väestöjen ikääntyminen sinänsä johtaisi kestävämpään kehitykseen**. Erään mallinnuksen tuloksena ehdotettiin muun muassa, että ikääntyminen vähentää, mutta kaupungistuminen lisää päästöjä. Molempien vaikutusten oletettiin syntyvän työllisyysasteen kautta, joka on vanhemmilla ihmisillä alhaisempi ja kaupungeissa korkeampi. Empiirisiä tutkimuksia näistä ilmiöistä on toistaiseksi vähän. (Rotkirch, 2021a, 2. luku.).

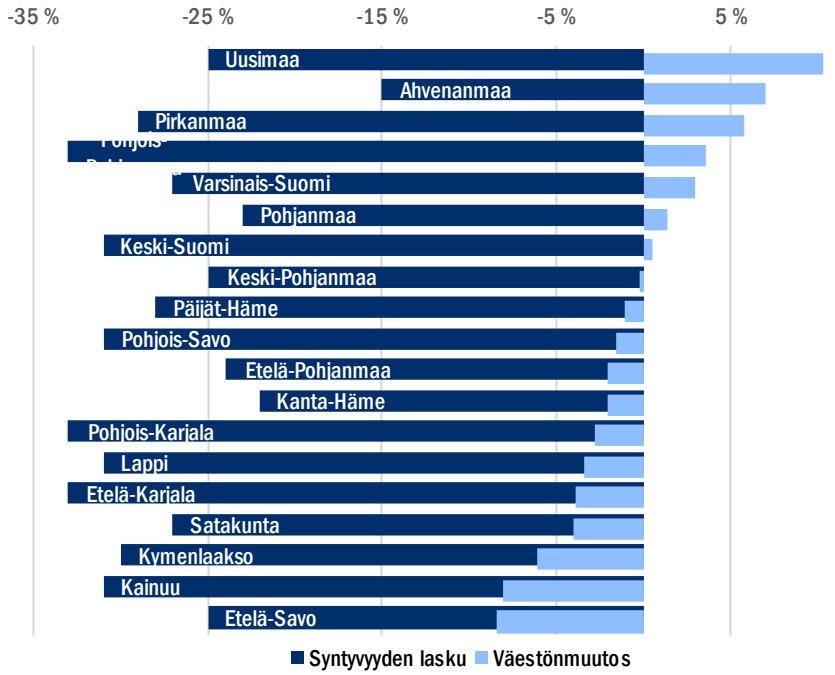
## Tavoitteet 10 ja 11: Kasvukeskusten ja vähenevien väestöjen politiikat

Väestönkasvun taittuminen, syntyvyyden aleneminen ja alueiden eritahtinen ikääntyminen nivoutuvat kokonaisvaltaisesti kestävän kehityksen tavoitteisiin mutta näiden kehitystrendien käsittely on selonteossa toistaiseksi pintapuolista[2]. Esimerkiksi syntyvyydestä tai ikääntymisen eritahtisuudesta ei puhuta kohdissa 10 ja 11.

Suomessa syntyvyyden kehitys on haaste niin kasvukeskuksissa kuin vähenevien väestöjen alueilla. Kuvio 3 havainnollistaa muutoksia syntyvyydessä ja väestönkasvussa 2010-luvulla eri maakunnissa.

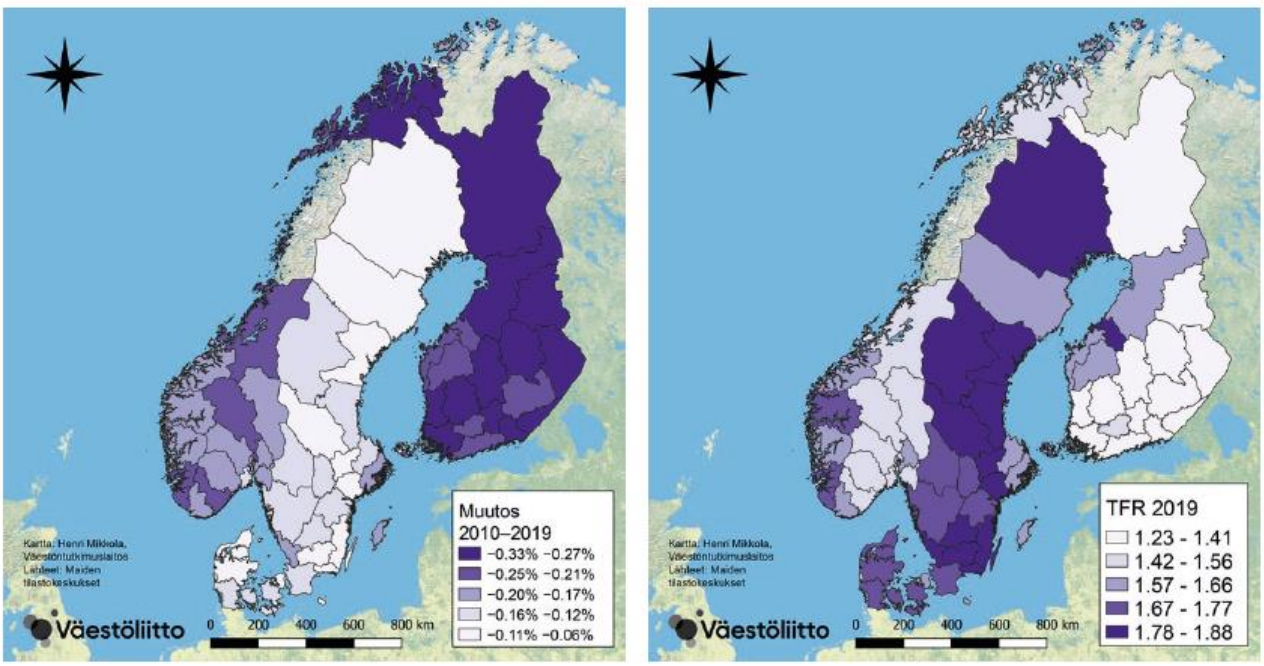
[2] ”Hallituksen tavoitteena on vähentää alueiden välistä ja kuntien sisäistä eriytymistä. Hallitus torjuu väestön keskittymistä ja sen seurauksia koko Suomessa mahdollistamalla riittävät voimavarat alueiden ja kuntien elinvoiman ja toimintakyvyn parantamiseksi. Hallitus panostaa aluepolitiikassaan esimerkiksi alue- ja teemalähtöiseen sopimusperustaisuuteen ja kumppanuuteen perustuvaan aluekehityksen toimintamalliin, joka vastaa kunkin alueen erityispiirteisiin.”

Kuvio 3. Muutos kokonaishedelmällisyydessä ja väestön koossa 2010–2019 (Tilastokeskus).




Esteet toivotulle lapsiluvulla vaihtelevat eri alueilla, esimerkiksi lapsitoiveet ovat laskeneet erityisesti kaupungissa asuvilla (Rotkirch, 2021a). Kokonaishedelmällisyyden taso myös vaihtelee eri alueilla Suomessa, joskin 2010-luvun jyrkkä lasku koski kaikkia alueita (Kartat a ja b).

**Kartat a–b.** Kokonaishedelmällisyyden muutos alueittain 2010-luvulla (a) ja kokonaishedelmällisyys alueittain vuonna 2019 (b) Suomessa ja Skandinaviassa.




Huom. Kokonaishedelmällisyys laskettu kaikille ikäryhmille Ruotsissa, muissa maissa ikäluokat 15–49. Alueellista vertailua rajoittaa Norjan Trondelagin lääniliitos v. 2018. Lähteet: Maiden tilastokeskukset, Mikkola, Väestöliitto.

Muuttunut väestörakenne on ongelma aluekehitykselle ja julkiselle rahoituspohjalle. Useat tuoreet selvitykset ovat yksimielisiä siitä, että tulevien vuosikymmenten haasteet hyvinvointipalvelujen rahoituspohjalle ovat merkittäviä eikä niihin ole tarpeeksi varauduttu (Rotkirch, 2021a; Peni ym., 2021; Valkonen ja Lassila, 2021). Väestön ikääntymisen ennustetaan hidastavan talouskasvua 2040-luvulta alkaen pysyvästi ilman laajempia väestötrendien muutosta (Rotkirch 2021a, luku 4; Valkonen ja Lassila, 2021). Väestönkehitys näkyy selvästi kuntien verotuottoa ennakoivissa skenaarioissa, ja verotuottojen kehityksen kunnissa ennakoidaan olevan heikointa 2020-luvun loppupuoliskolla, jolloin ikärakenne-erot ovat nykyisten väestöennusteiden mukaan Suomessa jyrkimpiä (Peni ym., 2021).

## Tavoitteet 3 ja 5: Syntyvyyden elpyminen ja toivotun lastensaannin tukeminen

Terveyttä, hyvinvointia ja tasa-arvoa koskevissa kohdissa selonteossa korostetaan seksuaali- ja lisääntymisterveyden edistämistä (3.7 ”Lisääntymisterveys on mukana kansallisissa strategioissa ja ohjelmissa” … ”Hallitus vahvistaa seksuaalikasvatusta”) sekä tahattoman lapsettomuuden vähentämistä. Tähän olisi **helppo nivoa uusia väestöpoliittisia linjauksia toivotun lastensaannin tukemisesta.** Lisääntymisterveyden ja seksuaalikasvatuksen osalta tulisi tällöin konkretisoida toimenpiteitä sekä liittää hedelmällisyystietoisuus osaksi perhesuunnittelua.

Seksuaalikasvatuksessa sekä raskaudenehkäisyssä Suomi ja muut Pohjoismaat ovat onnistuneet esimerkillisesti. Uudessa lastensaantimaisemassa korostuvat kuitenkin myös raskauden mahdollistaminen ja laajempi ymmärrys perhesuunnittelusta. Tässä näkemyksessä seksuaali- ja lisääntymisterveys on keskeinen osa yksilön terveyttä ja hyvinvointia sekä läheisiä ihmissuhteita. Myös tietoisuus omasta hedelmällisyydestä ja mahdollisuuksista perheellistyä kuuluu lisääntymisterveyteen.

Väestöpoliittisessa selvityksessä korostin, että

> ”valistuksen ja tuen tulee seurata ihmisoikeuksia ja seksuaalioikeuksia eikä yhteiskunnan tule pyrkiä vaikuttamaan yksittäisten ihmisten päätöksiin. Hedelmällisyystietoisuus on voimavara, joka hyödyttää kaikkia ihmisiä omasta lapsiluvusta riippumatta. Esimerkiksi kuukautiset ja vaihdevuodet koskettavat lähes jokaista naista, ja niihin liittyvät terveydelliset hyödyt ja haitat ovat yhteydessä niin valittuihin ehkäisymenetelmiin kuin aikaisempiin raskauksiin, synnytyksiin ja imetykseen.” (Rotkirch, 2021a.)

Suomessa perhesuunnittelu koskee usein edelleen vain ehkäisyvalistusta eikä sitä, missä elämäntilanteissa on minkälaiset mahdollisuudet saada omia lapsia. Hedelmällisyystietoisuus on meillä tutkitusti heikointa niissä väestöryhmissä, joissa syntyvyys on viime vuosikymmenen aikana myös laskenut eniten, kuten vähemmän koulutetuilla ja miehillä. Väestöpoliittisessa selvityksessä suositellaan, että seksuaali- ja lisääntymisterveyden sekä hedelmällisyystietoisuuden edistämiseksi: (a) **päivitetään oppikirjoja ja**

**opetusmenetelmiä** peruskouluissa ja toisen asteen opetuksessa ja (b) **kehitetään psykologista ja lääketieteellistä tukea** itselleen toivottavan elämänkaaren räätälöimiseksi nuorille aikuisille (nettipalvelut, hyvä hoito-suositukset, nuorisopalvelut). Tärkeä tavoite on myös vähentää tahattoman lapsettomuuden eri ratkaisuvaihtoehtoihin liittyviä sosioekonomisia eroja, jolloin kaikilla olisi tasa-arvoisempi mahdollisuus valita sopivin vaihtoehto. Muissa maissa on esimerkkejä siitä, miten voi tähän tarkoitukseen voi tarjota psykologista ja lääketieteellistä tukea. (Rotkirch 2021a, ss. 113, 117 ja 120).

**Ihmisten omia lapsitoiveita ja niiden toteutumista** voi edistää selkeällä ja proaktiivisella vauva-, lapsi- ja perhemyönteisyydellä sekä oikein ajoitetuilla ja kohdistetuilla tukimuodoilla ja kampanjoilla. Väestöpoliittinen selvitys ehdottaa siksi Lapsia – totta kai linjausta joka koskettaa kokonaisvaltaisesti yhteiskuntapolitiikkaa (Rotkirch 2021a, luku 3. ja Linjaukset). Esimerkiksi lastensaantia koskevat kampanjat, kannustimet, perhelupaukset tai bonukset ovat aiheellisia/ajankohtaisia juuri nyt, kun Suomen syntyvyys on vaa'ankielessä pitkään jatkuneen laskun mutta myös pandemian vaikutusten takia. (Rotkirch 2021a, 2021b).

## Tavoitteet 3, 10 ja 16: Sukupolvien välinen solidaarisuus

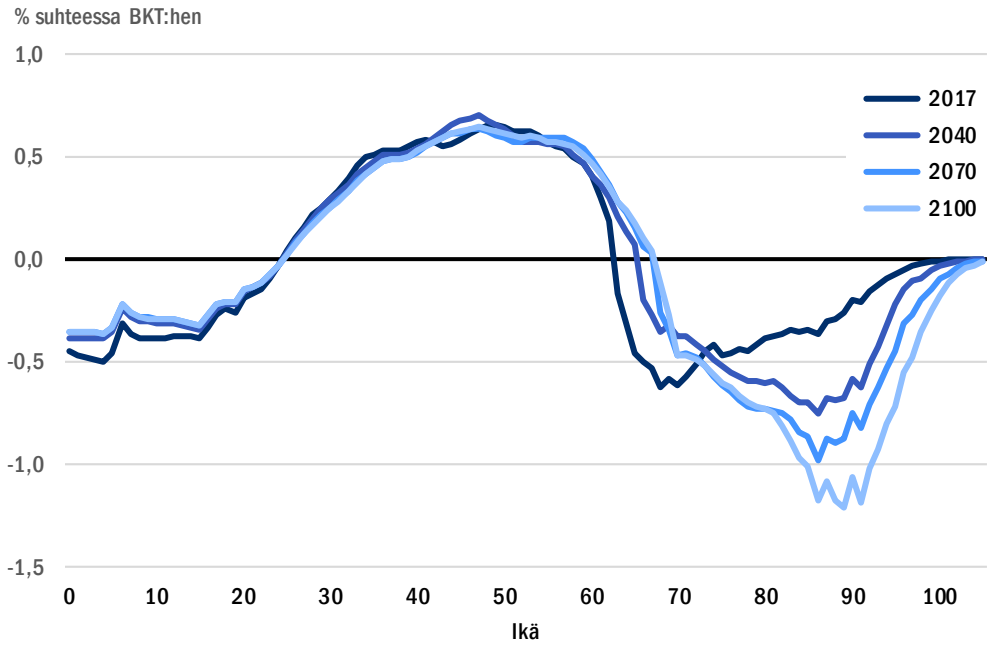
**Ikääntyvä väestö tarvitsee enenevässä määrin sukupolvien välistä solidaarisuutta.** Tämä koskee mm. eri ikäkohorttien oikeuksia puhtaaseen luontoon ja samankaltaisiin julkisin palveluihin läpi elämänkulun. Ilmiöllä on useita poliittisia, institutionaalisia ja taloudellisia ulottuvuuksia, mutta siitä puhutaan nyt selonteossa lyhyesti ja lähinnä ikääntyneiden väestöryhmien tai lapsibudjetoinnin kannalta.

**Lasten, nuorten ja vielä syntymättömien sukupolvien intressejä** palvelisivat selkeät määrälliset tavoitteet niille muutoksille, joita on tehtävä heidän aikuisuuttaan ja vanhenemistaan ajatellen, koskien esimerkiksi kansantalouden velkaantumista, jätteiden hallintaa, tai luonnon moninaisuuden palauttamista. Kaikki pitkän aikavälin tärkeät panostukset tulee kääntää myös ajankohtaisiksi lyhtyaikaisiksi tavoitteiksi. Tämän kannalta on hyvä, että hallitus ”sitoutuu arvioimaan päätöstensä lapsivaikutuksia, edistämään lapsibudjetointia, lasten hyvinvoinnin tietopohjan vahvistamista sekä lasten ja nuorten osallisuutta.”

Taloudellista sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta voi arvioida esimerkiksi sosiaalisen liikkuvuuden ja tulokehityksen perusteella. Joissain länsimaissa nuorten aikuisten sukupolvi on jo nyt suhteellisesti huonommassa taloudellisessa asemassa. Sen sijaan Suomessa on pitkään vallinnut tasainen ja myönteinen tulokehitys perhesukupolvesta toiseen. Nyt kuitenkin **tulevien sukupolvien taloudellisen aseman oletetaan heikkenevän**, mikäli veroasteen nousu ja velkaantuminen jatkuvat (Valkonen ja Lassila, 2021). Tähän on varauduttava ajoissa esimerkiksi työuria pidentämällä (emt., Rotkirch, 2021a.)

Niin sanotun sukupolvitilimenetelmän avulla on Suomessa arvioitu vuosien 1976 ja 2005 välillä syntyneiden suomalaisten olevan ”julkisen menojen maksumiehiä” (Kotamäki ja Vaittinen, 2019). Sitä ennen ja sen jälkeen syntyviä suomalaisia taas voidaan pitää nettosaajina sukupolvien välisissä tulosiirroissa (Kuvio 4).

**Kuvio 4. Julkisen talouden nettomaksajat ja saajat iän mukaan vuonna 2017 ja tulevaisuuden arviot (sukupolvitilimenetelmä) (Kotamäki ja Vaittinen, 2019).**




Yllä olevaa kuviota tulkittaessa on muistettava, että ikäsidonnaiset julkiset menot eivät sisällä kokonaistaloudellista arviota 65+ tai 74+ -väestön taloudellisista panoksista.

Ikärakenteen muutos merkitsee myös, että nuorten aikuisten ja lapsiperheiden on vaikeampi saada äänensä kuuluviin vaaleissa koska he ovat vähemmistössä ja tämä koskee erityisesti kestävän kehityksen tavoitetta 16. Tulemme tarvitsemaan **institutionaalisia muotoja edistämään** lasten, nuorten sekä tulevien sukupolvien intressejä. Politiikkatoimet ja yritysten arvomaailmat voivat eri tavoin pyrkiä ottamaan huomioon niin lapsi- kuin lapsenlapsi-vaikutuksia eli pitkän aikavälin seurauksia tuleville sukupolville. Näissä Suomi on ollut edelläkävijä esimerkiksi Nuorten parlamentin kautta. Voisi myös harkita muotoja, joissa alle 25-vuotiaat ja yli 60-vuotiaat keskustelisivat keskenään edistääkseen vanhempien ja nuorempien sukupolvien vuoropuhelua. (Rotkirch, 2021a.)

Lopuksi**, Suomi on monella lailla edelläkävijämaa** niin kestävässä kehityksessä kuin väestön ikääntymisessä. Tässä olisi saumaa aktivoitua myös **EU-tason vaikuttamisessa väestöasioissa** tilanteessa jossa EU:n komission eräs keskeinen painopiste on demokratia ja demografia. Siten selonteon globaaliin vastuuseen voisi sisällyttää myös mahdollisuuden vaikuttaa EU:n väestöpolitikkaan mukaan lukien lapsi- ja perhemyönteisyyden, tasa-arvon, ikäpositiivisuuden ja lisääntymisterveyden.

## Lähteet

Heikkurinen, P. (2020) Ekologinen kestävyys ja väestö Suomessa. Teoksessa Sorsa, T. (toim., 2020). *Kestävän väestönkehityksen Suomi. Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020.* Väestöntutkimuslaitos. Katsauksia E54. Helsinki: Väestöliitto.

Kotamäki, M. & Vaittinen, R. (2019). Suomalaisten sukupolvitilien laskeminen – julkinen talous eri sukupolvien näkökulmasta. *Kansantaloudellinen aikakausikirja* 3/2019.

Peni, L., Riipinen, T., Tukiainen, J. & Viitala, T. (2021) Kuntien verojärjestelmä: kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityksestä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:19.

Rotkirch, A. (2021a) Syntyvyyden toipuminen ja pitenevä elinikä. Linjauksia 2020-luvun väestöpolitiikalle. Valtioneuvoston kanslia 2:2021.

Rotkirch, A. (2021b) Is Finland having a pandemic baby boost? Väestöliiton blogi 4.6.2021.

Sorsa, T. (toim., 2020). *Kestävän väestönkehityksen Suomi. Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020.* Väestöntutkimuslaitos. Katsauksia E54. Helsinki: Väestöliitto.

Striessnig, E., & Lutz, W. (2014). How does education change the relationship between fertility and age-dependency under environmental constraints? A long-term simulation exercise. *Demographic Research, 30*, 465-492.

Valkonen, T. & Lassila, J. (2021) Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:36.

Valtioneuvosto (2021) Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.2.2021.