Aihe: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028 (VNS 2/2024 vp)

Sitra kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028. Lausunnon keskeiset huomiot on koottu alle.

1. Keskeiset huomiot

- *Samalla kun julkisen talouden suunnitelmassa pyritään vastaamaan nykyhetken haasteisiin, on kyettävä panostamaan myös tulevaisuuden hyvinvoinnin ja talouskasvun edellytyksiin.*
- *On hyvä, että tutkimus- ja kehittämisrahoitukseen panostetaan merkittävästi. Panostuksella saadaan toivottava hyvinvoinnin ja tuottavuuden kasvu varmimmin, jos rahoitus kyetään kohdentamaan strategisesti. Rahoituksella tulisi pyrkiä edistämään siirtymistä nykyistä korkeamman lisäarvon tuotantoon, jonka perustana ovat aineettomat tuotannontekijät. Tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kasvuun liittyvät päätökset tulisi kytkeä laajempaan yhteiskunnallisten toimenpiteiden kontekstiin, joka sisältää myös muita tulevaisuusinvestointeja.*
- *Tuotannollisen pääoman lisäksi kestävä kasvu edellyttää tietoista, pitkäjänteistä panostamista inhimilliseen pääomaan (työvoima ja sen osaaminen) ja luontopääoman kestävään käyttöön. Inhimillisen pääoman näkökulmasta on erityisen tärkeää panostaa nuorten ja lasten koulutukseen, hyvinvointiin ja osallisuuteen, jotta eriytymis- ja rapautumiskehitys ei syvenisi.*

2. Sitran lausunto

Suomi tarvitsee investointeja tulevaisuuteen välttääkseen näivettymisen

Suomen kansantulo henkeä kohti ei ole vuoden 2008 jälkeen kasvanut lainkaan, ja työn tuottavuus on 15 vuoden takaisella tasolla. Näin heikko kehitys on kansainvälisestikin äärimmäisen poikkeuksellista. Samaan aikaan yritysten tutkimus- ja kehittämispanostukset ovat notkahtaneet merkittävästi. Suomen haasteena on löytää kestävää kasvua keinoilla, jotka asettuvat maapallon kantokyvyn rajoihin.

Julkisen talouden suunnitelmassa 2025–2028 valtiontalouden säästötoimet ovat keskeisessä osassa. Suomen on kuitenkin uskallettava myös investoida tulevaisuuteen ja kestävän kasvun edellytyksiin. Ilman uudistumista Suomi suistuu pysyvästi matalan talouskasvun aikaan, joka johtaa Suomen näivettymiseen.

Suomessa investointeja on perinteisesti tarkasteltu ennen kaikkea panostuksina tuottavaan pääomakantaan eli aineelliseen ja aineettomaan pääomaan. Jatkossa kestävän talouskasvun edellytysten näkökulmaa tulisi laajentaa, ja sisällyttää siihen luontopääoman ja inhimillisen pääoman kehitys.

Erityinen huomio tulee kohdistaa ihmisiin, jotka luovat kasvun. Inhimillisen pääoman kartuttaminen ulottuu väestöpolitiikasta talouskasvua tukevaan maahanmuuttopolitiikkaan, tulevaisuuden koulutusjärjestelmään, huippuosaamisen luomiseen sekä ihmisten hyvinvoinnin ja osallisuuden turvaamiseen. Se on yhteydessä myös innovaatioihin: huippuosaajat pystyvät luomaan innovaatioita, osaava työvoima taas kykenee hyödyntämään niitä ja tuomaan innovaatioiden hyödyt nimenomaan Suomen hyväksi.

Suomi on kansainvälisten selvitysten perusteella innovatiivinen, mutta tutkimus- ja kehittämistyö ei johda tarvittavassa määrin innovaatioihin, yksityisiin investointeihin ja uusiin aluevaltauksiin. Sitran teettämän tuoreen muistion (Åkerholm, vielä julkaisematon) mukaan Suomen yritysten investoinnit aineelliseen pääomaan ovat niin alhaiset, että yrityksille syntyy säästämisylijäämä so. bruttoinvestoinnit ovat pienemmät kuin niiden taloudellinen tulos. Suomalaisten yritysten alhainen investointiaste kielii heikosta investointi-ilmapiiristä. Tämä on laaja talous- ja yhteiskuntapoliittinen kysymys, johon liittyy sopivan työvoiman saatavuus, riskirahoitus, riskinottokyky, säätely jne. Vuosina 2008–2022 yritysten tekemät investoinnit supistuivat Suomessa, Ruotsissa ne kasvoivat yli 40 prosenttia. Ruotsi investoi ja kasvaa erityisesti aineettomilla investoinneilla, kuten IT-ohjelmistoilla ja brändäyksellä. Ruotsalaiset yritykset ovat suomalaisia nopeampia tarttumaan teknologian tarjoamiin mahdollisuuksiin ja hyödyntävät esimerkiksi tekoälyratkaisuja uuden liiketoiminnan luomisessa.

Taloutemme on täysin riippuvainen luonnosta. Siksi luontopääomaa eli elollisen ja elottoman luonnon varantoa pitää kyetä paitsi käyttämään kestävästi, myös vahvistamaan. Esimerkiksi ekosysteemitilinpidon avulla voidaan tarkastella, kuinka suuria rahamääräisiä hyötyjä luonto ja sen ekosysteemipalvelut tuottavat vuosittain. Talousmallinnuksen avulla voidaan tarkastella, miten nämä muutokset vaikuttavat talouden tunnuslukuihin, kuten tuotantoon tai työllisyyteen.

Julkisen talouden suunnitelmat tarjoavat mahdollisuuden tehdä konkreettisia pitkäjänteisiä päätöksiä, jotka vahvistavat tuottavan pääoman (aineellisen ja aineettoman) rinnalla Suomen inhimillistä ja luontopääomaa.

Sitra esittää alla huomioita, jotka keskittyvät tutkimus- ja kehittämisrahoitukseen, puhtaan siirtymän edistämiseen investointien houkuttajana sekä datan, tekoälyn ja automaation käyttöön tuottavuuden ja säästöpotentiaalin näkökulmasta. Kaikilla osa-alueilla on konkreettinen yhteys julkisen talouden suunnitelmaan 2025–2028 sekä Suomen tulevan menestyksen rakentamiseen.

Panostus tutkimukseen ja kehitykseen on panostus tulevaisuuteen

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetun lain mukaan T&K-rahoitus nousee vuoteen 2030 mennessä noin 4,3 miljardiin euroon. Sitra tukee vahvaa panostusta T&K-rahoitukseen.

Panostuspäätös tarvitsee rinnalleen strategisia valintoja innovaatio-, teollisuus- ja teknologiapolitiikassa. T&K panostusten lisäksi tulee erityisesti varmistaa, että T&K toiminnan avulla tuotetut innovatiiviset ideat saadaan vietyä käytäntöön ja kaupallistettua esimerkiksi eri toimijoita yhteen tuovien laaja-alaisten ohjelmien avulla. Julkisen tutkimuksen ja yritysten yhteistyön lisääminen edellyttää yhteistyötä edistäviä toimenpiteitä sekä korkeakoulujen yritysyhteistyön kannustimien vahvistamista. Innovaatioiden kaupallistamiseen tulisi myös kohdentaa julkista rahoitusta.

T&K-lisäpanostuksen onnistunut käytännön toteuttaminen vaatii strategista näkemystä myös osaamis- ja koulutuspolitiikalta. T&K-osaajia voidaan akuutisti lisätä esimerkiksi hankkimalla ulkomaalaisia osaajia ja kotouttamalla paluumuuttajaosaajia. Tulevaisuudessa kriittistä on edelleen panostaa osaamiseen laajemmin, esimerkiksi Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrän lisäämiseen. Olennaista on myös, että T&K-panostus hyödyttää Suomea pitkällä aikavälillä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että panostuksella aikaansaatu osaaminen jää Suomeen, eikä esimerkiksi tohtorikoulutuksen lisäys johda osaajien siirtymiseen muualle pilottivaiheen päätyttyä.

Investointeja tulisi kohdentaa korkean lisäarvon tuotantoon. Keskeistä on ymmärrys aineettoman pääoman korkeaa arvoa luovasta vaikutuksesta. Suomessa investoinnit aineettomaan pääomaan ovat supistuneet viime vuosina sekä koko talouden tasolla että yrityksissä. Yritysten T&K-investointien pudotus Suomessa on erityisen suuri.

T&K-rahoitusta tulee suunnata strategisesti sellaisten kriittisten teknologioiden kehittämiseen, jossa Suomella on mahdollisuus saada kilpailuetua sekä samalla vahvistaa omaa taloudellista turvallisuuttaan. Tällaisia teknologioita ovat puhtaan siirtymän ratkaisuiden ohella esimerkiksi kvantti- ja suurteholaskenta, tekoäly ja kuudennen sukupolven verkkoteknologiat. Myös uusien teknologioiden käyttöönottoon tulee suunnata resursseja. Esimerkiksi dataintensiiviset yritykset ovat muita tuottavampia ja datan merkitys ja hyödyt korostuvat erityisesti vihreässä siirtymässä, esimerkiksi energian- ja materiaalitehokkuuden sekä päästöjen ja logistiikkaketjujen optimoinnissa, materiaalivirtojen hyödyntämisessä, sekä ympäristövaikutusten arvioinnissa.

Rohkea panostus puhtaaseen siirtymään luo pitkäaikaista kasvua

Julkisen talouden suunnitelmassa voidaan linjata toimista, joiden avulla Suomi saa osansa vihreän siirtymän investointiaallosta[1]. Tämä ei kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan edellyttää muun muassa ennakoitavaa toimintaympäristöä ja toimivaa riskinjakoa. Sitra pitää hyvänä, että kehysriihessä sovittiin vihreää siirtymää tukevasta suurten teollisten investointien verohyvityksestä. Sen sijaan huolta herättää hiilineutraaliutta edistävien uusien teknologioiden tukien heikkeneminen, joka syö tulevan kasvun perustaa. Yksi esimerkki laajemmasta kokonaisuudesta on energiatuen valtuuden lasku.

Energiatuella tuetaan hankkeita, jotka edistävät tulevaisuuden energiaratkaisuja ja pyritään madaltamaan uuteen teknologiaan liittyviä teknisiä ja taloudellisia riskejä. Sille on arvioitu 4–5-kertainen vipuvaikutus, eli valtion käyttämä euro tuottaa 4–5 euron verran investointeja. Vuonna 2022 energiatukea myönnettiin 390 miljoonaa euroa ja sillä saatiin aikaan 1,6 miljardin euron edestä investointeja. Vuosina 2025–2028 tukea esitetään myönnettävän 14,1 miljoonaa euroa. Tämä on kertaluokkaa vähemmän kuin tuoreimman ilmasto- ja energiastrategian määrittämä tarve.

Julkisen talouden heikko tila alleviivaa julkisen rahan kustannustehokasta käyttöä. Sitra kannustaa sisällyttämään julkisen talouden suunnitelmaan yritystukien tarkastelun ja uudelleensuuntaamisen tavoilla, jotka edistävät kestävää taloutta tulevaisuudessa. Esimerkiksi Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen mukaan nykyiset yritystuet eivät kannusta tuottavuuden kasvuun, vaan ovat luonteeltaan säilyttäviä. Tuet ovat usein “ruskeita”, eli eivät edistä puhdasta siirtymää vaan kasvattavat ilmastopäästöjä. Myös veroinstrumentin käyttöä tulisi laajentaa merkittävästi nykyisestä. Ympäristöhaittoja verottamalla voidaan ohjata yrityksiä ja kotitalouksia kestävämpään kulutukseen ja tuotantoon.

Digitalisaatio tarjoaa mahdollisuuksia tuottavuusohjelman toimeenpanossa

Hallitusohjelmassa tavoitellaan nettomääräisesti neljän miljardin euron julkisen talouden sopeutusta vuoden 2027 tasolla. Tuottavuusohjelman toimeenpanossa on tarkoitus varmistaa palveluiden kattava saatavuus säästöistä huolimatta. Sitra yhtyy selonteon

[1] Kansainvälinen energiajärjestö IEA arvioi, että vuonna 2023 puhtaaseen energiaan investoitiin maailmanlaajuisesti noin 1700 miljardia dollaria. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan Suomessa on suunnitteilla yhteensä yli 260 miljardin euron edestä vihreän siirtymän investointeja. Käynnistettyjä hankkeita on yli yhdeksän miljardin euron edestä ja investointipäätös on tehty yli 11 miljardin investointien osalta.

tavoitteeseen hyödyntää digitalisaation mahdollisuuksia tuottavuusohjelman toimeenpanossa ja korostaa, että datan laajemman yhteiskäytön, automatisaation, tekoälyn ja pilvipalveluiden laajamittainen käyttöönotto voisi tuoda julkiselle sektorille mittavia säästömahdollisuuksia. Automaattisen päätöksenteon ja käyttäjä- ja kansalaislähtöisen palvelumuotoilun avulla voitaisiin samaan aikaan parhaimmillaan lisätä kansalaisten tyytyväisyyttä palveluihin ja julkiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi Verohallinnon kehitystyö on tehnyt Suomesta edelläkävijän verotukseen liittyvissä palveluissa.

Digitalisaation, automatisaation ja tekoälyn avulla on mahdollista tehostaa myös lainsäädäntöprosessin tiedonhallintaa, lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja sujuvoittaa lakien laatimista. Digitalisoimalla lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseja on mahdollista vähentää manuaalista työtä, mikä tukee ministeriöiden ja eduskunnan työn tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

Datalla ja tekoälyllä voidaan helpottaa hyvinvointialueiden tilannetta

Sitra yhtyy pääosin Valtioneuvoston selonteossa sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan havaintoihin. Hallituksen tavoitteesta hyvinvointipalveluiden turvaamisesta pitäisi päästä kunnianhimoisemmalle tasolle ja tavoitella palveluiden parantamista niiden turvaamisen sijaan. Sitra ymmärtää hallituksen tarpeen hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua menosäästöillä. Niiden rinnalle tulisi tuoda datan hyödyntämisen ja tekoälyn käytön tuoma tehostamis- ja säästöpotentiaali.

Hyvinvointialueiden tuottavuusohjelmasta ja tietojärjestelmähankkeista puuttuu tällä hetkellä kansallinen strateginen näkemys. Kullakin hyvinvointialueilla on valta ja vastuu päättää toimenpiteistä taloudellisiin tavoitteisiin pääsemiseksi, jolloin riskinä on, että keinoja ei tarkastella riittävästi kansallisella tasolla.

Sosiaali- ja terveysalan suunniteltuja digitalisaatioinvestointeja tulisi tarkastella valtakunnallisella tasolla koordinoidusti ja ohjatusti, jotta järjestelmäinvestointeja ja dataa voitaisiin paremmin hyödyntää merkittävien toimintatapamuutosten mahdollistajina. Yksi tavoiteltavista muutoksista olisi siirtää terveydenhuollon painopistettä ennustavaan, ennakoivaan ja ennaltaehkäisevään toimintaan sairauksiin reagoivan hoitamisen sijasta.

Datan ja tekoälyn käytön lainsäädännöllisiä esteitä tulisi poistaa ja datan ja tekoälyn käyttöä merkittävästi lisätä julkisessa palvelutuotannossa ja julkisessa päätöksenteossa säästöjen mahdollistamiseksi.

Helsingissä 6.5.2024

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Atte Jääskeläinen
yliasiamies