

## Talousvaliokunta

### 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 talousvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.5.2016.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- talousjohtaja Mika Niemelä , työ- ja elinkeinoministeriö
- kehitysjohtaja Hannu Kemppainen, Innovaatorahoituskeskus Tekes
- vanhempi tutkija Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- liiketoimintajohtaja Jussi Haarasilta, Finnvera Oyj
- liiketoiminta-alueen johtaja Jouko Suokas, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- ekonomisti Simo Pinomaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- pääekonomisti Ralf Sund, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Keskuskauppakamari
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Yrittäjät ry

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Yleistä.* Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 heijastelee vaikeaa taloudellista tilannetta elinkeino- ja innovaatiopolitiikan näkökulmasta. Suunnitelma perustuu olettamalle 0,9—1,2 %:n vuotuisesta talouskasvusta. Lähtökohta on haasteellinen: pitkittyneen matalasuhdanteen vuoksi taloutta on sopeutettu voimakkaasti jo usean vuoden ajan, ja sopeutustoimia tulee edelleen jatkaa. Työikäisen väestön ikääntyminen vaikuttaa voimakkaasti julkistalouden rahoituspohjaan lähivuosina. Hallituksen käytettävissä olevia politiikkavaihto-

## Valiokunnan lausunto TaVL 14/2016 vp

ehtoja rajoittaa muun muassa EU:n kasvu- ja vakaussopimus, joka velvoittaa Suomea supistamaan julkisen sektorin rakenteellista alijäämää siten, että se lähestyy keskipitkän aikavälin tavoitetta. Hallituksen talouspoliittisen ohjelman mukaan kestävyysvaje pystytään hoitamaan leikkauksilla, tulevalla kasvulla ja rakenteellisilla uudistuksilla. Sopeutustoimien vaikutukset näkyvät kuitenkin vasta pitkällä viiveellä, minkä vuoksi julkistalouden tasapaino-ongelma säilynee vielä lähivuosina.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston selonteossa esitettyjä linjauksia pääasiallisesti kannatettavina, kiinnittäen huomiota toimialansa mukaisesti seuraaviin teemoihin:

*Kasvuennuste ja tavoitteet.* Talousvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston selonteossa on hyvin tunnistettu taloutemme ongelmakohdat, mutta tämä tietoisuus ei näytä täysin heijastuvan tehtyihin ratkaisuihin. Työ-, asunto- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuus on tärkeää, jotta resurssit siirtyvät mahdollisimman tehokkaasti uusiin tai paremmin tuottaviin yrityksiin ja toimintoihin. Talousvaliokunta myös arvioi, että selonteon mukainen kasvuennuste on optimistinen suhteessa sen varaan rakennettuun suunnitelmaan, jossa puolestaan työllisyysasteen nousulla on keskeinen osa. Työllisyysasteen parantumisen, kilpailukyvn, investointien ja edellisten kautta talouskasvun esteeksi voi muodostua jäykät työmarkkinat.

*Julkiset tuet.* Kansallisen kilpailukyvn ja elinkeinoelämän uudistumisen tukemiseen suunnatut resurssit vakiintuvat aiempaa alemmalle tasolle ja jatkavat laskuaan kehyskauden lopulla. Talousvaliokunta ilmaisee huolensa tästä trendistä. On oletettavaa, että vähennysten vaikutus näkyy erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistyötä edellyttävissä yhteisprojekteissa, kun julkishallinnon toimijoiden rooli tällaisten projektien mahdollistajana pienenee. Talousvaliokunta huomauttaa, että menojen kattaminen velalla ei ole yksiselitteisesti haitallista, vaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, voidaanko kuluerää pitää palautuvana investointina. Talousvaliokunta muistuttaa, että esimerkiksi kärkihankkeisiin osoitettujen panostusten vaikuttavuus riippuu viime kädessä siitä, kuinka niillä kyetään pysyvästi kohentamaan julkishallinnon tehokkuutta sekä luomaan yksityiselle sektorille sellaista uutta tuotannollista pohjaa, joka on menestymiskykyinen myöhemmässä vaiheessa ilman julkisia tukijärjestelmiä.

*Tutkimuksen ja kehittämisen tukeminen.* Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty hyvin yhdensuuntaisesti näkemyksiä siitä, että Tekesin ja VTT:n tukiin kohdistuvat leikkaukset voivat olla vahingollisia pitkällä aikavälillä arvioituna. Nämä tuet ovat olleet tilastotietojen valossa erityisen hyödyllisiä niiden yritystoimintaa uudistavan luonteen johdosta. Tekes ja VTT ovat viime vuosina hakeneet ja saaneet EU-hankerahoituksia, jotka on mahdollistettu kansallisella omarahoitusosuudella. Tämä vipuvaikutus voidaan menettää kansallisen rahoitusosuuden vaarantuessa. Valiokunta katsoo, että talouskasvun saavuttamiseksi tarvittavien toimien keskiössä ovat panostukset tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan sekä riskinoton tukeminen.

*Kasvun edellytykset.* Talouskasvun avaintekijöitä ovat työn lisääminen ja arvonnäkökyksen kasvattaminen. Heikentynyt taloustilanne ja vientiteollisuuden murros vaativat määrätietoista ja aikaisempaa tehokkaampaa tutkimus- ja innovaatiotoimintaa. Julkisten innovaatiokannusteiden lasku samanaikaisesti yritysten omien tutkimus- ja innovaatioinvestointien määrän ja laadun hiipumisen kanssa on ongelmallinen yhdistelmä. Koulutukseen ja tutkimukseen kohdennettavat leikkaukset eivät voi olla vaikuttamatta kielteisesti osaamisen kehittymiseen ja elinkeinoelämän in-

## Valiokunnan lausunto TaVL 14/2016 vp

novaatiokykyyn. Julkinen hallinto on monilla aloilla erittäin suuri markkinatoimija, joka voi omilla hankintapäätöksillään vauhdittaa uuden kehittämistä ja avata referenssitoimitusten kautta ovia suomalaisten innovaatioiden viennille.

*Digitalisaatio.* Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan heikosta yleistilanteesta huolimatta digitaaliset liiketoiminnot ovat voimakkaassa kasvussa. Palvelualojen osaamisen merkitys korostuu, kun digitalisaatio mahdollistaa täysin uudentyypisiä liiketoimintakonsepteja muun muassa huoltotoiminnan optimoimiseksi ja tuotteiden päivittämiseksi. Ero kilpailijoihin tehdään yhä useammin yllättävällä liiketoimintamallilla, odotukset ylittävällä palvelulla tai muilla täysin uusilla konsepteilla. Modulaarisuus, uudelleenvalmistus ja -käyttö mahdollistavat nykyistä tehokkaampia arvoketjuja. Tähän liittyen toimialan kasvua voitaisiin vauhdittaa julkisen sektorin edelläkävijyshankkeilla sekä epätarkoituksenmukaista sääntelyä karsimalla. Uusien toimijoiden olisi päästävä helposti markkinoille vakiintuneita ratkaisuja haastamaan.

*Kiertotalous.* Kiertotalous on uudenlainen talouden malli, jossa materiaalit ja arvo kiertävät ja tuotteille luodaan lisäarvoa palveluilla. Se ei ole ainoastaan pyrkimystä jätteettömyyteen ja materiaalien kiertoon, vaan kokonaisvaltaista arvoketjusuunnittelua, jolla tuotteiden huollettavuutta ja siten elinkaarta pidennetään. Talousvaliokunta pitää kiertotaloutta tervetulleena tekijänä tavoiteltaessa kestäväen kehityksen periaatteisiin nojaavaa yhteiskuntaa. Kiertotalouden ja puhtaiden teknologioiden kehityksen kärjessä Suomelle voisi tarjoutua mahdollisuus löytää mittava vientipotentiaali korvaamaan hiipuvien teollisuudenalojen jättämää aukkoa hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisessä.

*Verotuksen ja yritysrahoituksen vaikutukset.* Menestyvät innovaatiot edellyttävät riskejä sietävää rahoitusta. Verotus- ja yritysrahoitusjärjestelmän kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että yrittäjyysriskin ottaminen ja sijoittaminen korkean riskin uusiin liiketoimintoihin olisi mahdollista ja tuotto-odotuksiltaan järkevää. Elinkeinopolitiikan ratkaisujen yhtenä tavoitteena ja reunaehtona tuleekin pitää yritysten yleisten toimintaedellytysten parantamista.

Tämän toimintaympäristön yksi keskeisistä elementeistä on toimivat rahoitusmarkkinat. Valiokunta on asiantuntijakuulemisessaan saanut osittain ristiriitaistakin tietoa yritysrahoituksen tämänhetkisestä tilanteesta. Markkinoilla näyttäisi olevan tarvetta sekä nykyisin käytössä olevien instrumenttien laajemmalle käytölle että täysin uudentyyppisille rahoitusmuodoille ja -palveluille. Yritysrahoituksen eri instrumentteja kehitetään kehyskaudella siten, että painopiste siirtyy vähitellen palautumattomista tuista palautuvien instrumenttien käyttöön. Talousvaliokunta pitää tätä linjausta oikeasuuntaisena, mutta toistaa huolensa aloittavien yritysten tilanteesta.

Suomen teollisuus on eurooppalaisessa vertailussa poikkeuksellisen energiantensiivistä, mikä korostaa energiantuotantoa koskevien päätösten, mukaan lukien verotukselliset ratkaisut, vaikutusta elinkeinoelämälle.

Kannustinjärjestelmien tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, eivätkä eri toimet saa viedä pohjaa toisiltaan: johdonmukaisuus ja ohjauskeinojen yhdensuuntaisuus ovat yhä tärkeämpiä julkistalouden reunaehtojen kiristyessä.

## Valiokunnan lausunto TaVL 14/2016 vp

*Vienti.* Työllisyys ja siten hyvinvoinnin rahoituspohja riippuu viime kädessä työn tulosten haluttavuudesta ja hinnasta kansainvälisillä markkinoilla. Suomessa muutaman suuren vientiyrityksen osuus kokonaisviennistä on huomattavan suuri. Tämä rakenne on omiaan voimistamaan yksittäisten yritysten liiketoimintaratkaisujen vaikutusta taloudellemme. Viennin vaikutus heijastuu myös kotimaisiin alihankintaketjuihin ja investointeihin.

Talousvaliokunta viittaa aikaisempaan kannanottoonsa (TaVM 6/2016 vp — HE 22/2016 vp), jonka mukaan Suomessa, kuten useissa muissakin EU:n jäsenvaltioissa, on käytössä muun muassa vientitoiminnan tukemiseksi sellaisia tukijärjestelmiä, joiden ensisijainen liikkeelle paneva tekijä on ollut muissa maissa käytössä olevat tukijärjestelmät ja joiden johdosta on nähty tarpeellisenä taata omille yrityksille mahdollisimman tasapuoliset lähtökohdat kilpailulle. Vaikka kilpailuneutraliteettia on pidettävä tärkeänä pitkän tähtäimen tavoitteena, talousvaliokunta tähdentää, että kansalliset ratkaisut eivät saa johtaa epätasapuoliseen kilpailuasetelmaan suomalaisten, kansainvälisillä markkinoilla kilpailevien yritysten kannalta.

*Lopuksi.* Yritysten toimintaympäristöä tulee kehittää pitkäjänteisesti ja siten, että investointipäätöksiä tehdessään yritysten on mahdollista ennakoida pitkän aikavälin päätöstensä kokonaistaloudelliset vaikutukset. Talousvaliokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan (muun muassa TaVL 11/2015 vp — HE 30/2015 vp, VNS 1/2015 vp) korostanut vakaan ja ennakoitavissa olevan säädosympäristön merkitystä yritystoiminnalle suotuisan toimintaympäristön luomisessa. Menoarvioiden päivittäminen ja painopisteiden kohdentaminen uudelleen tarkoituksenmukaisimmaksi katsotulla tavalla on silti välttämätöntä, koska markkinoiden muuttuessa myös julkistalouden tulee joustaa näiden muutosten mukana. Talousvaliokunta korostaakin kokonaisuuksien huomiointista kannustin- tai sanktiojärjestelmiä säädettyä. Normisto tulee pitää johdonmukaisena, jotta eri sektoreiden tavoitteet tulisivat tasapainoisesti huomioituiksi ja tilaa jäisi myös täysin uudentilaisille liiketoimintamalleille.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 10.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps  
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Lauri Ihalainen sd  
jäsen Eero Lehti kok  
jäsen Rami Lehto ps  
jäsen Mika Lintilä kesk

## **Valiokunnan lausunto TaVL 14/2016 vp**

jäsen Martti Mölsä ps  
jäsen Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Kristiina Salonen sd  
jäsen Hanna Sarkkinen vas  
jäsen Ville Skinnari sd  
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

**Valiokunnan lausunto TaVL 14/2016 vp**  
**Eriävä mielipide**

**ERIÄVÄ MIELIPIDE**

**Perustelut**

Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 käy ilmi, että arviointikaudella talouskasvu jää vaisuksi — keskimäärin hieman yli yhden prosentin suuruiseksi. Näin vaisu kasvu ei johda hallituksen asettamien työllisyystavoitteiden toteutumiseen. Työmarkkinajärjestöjen neuvottelema kilpailukykysojimus tuo toteutuessaan talouspolitiikkaan ennustettavuutta, vakautta ja sillä on merkittäviä työllisyysvaikutuksia.

Suomen vakava taloudellinen tilanne jatkuu edelleen. Bruttokansantuote on supistunut useana vuonna. Uusimmat talouskasvuarviot ennustavat tulevien vuosien kasvun olevan vaatimatonta. Työttömien määrä on kasvanut ollen nyt 351 000 eli 4 000 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Pitkäaikaistyöttömyys jatkaa kasvuaan ollen nyt yli 122 000 ihmistä. Kasvava rakennetyöttömyys muodostuu taloudellisen kasvun jarruksi ja pahimmillaan aiheuttaa yhteiskunnallista syrjäytymistä. Työttömyysjaksot ovat myös pidentyneet. Teollisuuden rakennemuutos, investointien alhainen määrä, pitkittyessään rakenteelliseksi muodostunut työttömyys ja väestön ikääntyminen ovat heikentäneet taloustilannettamme.

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 ei kykene vastaamaan riittävästi talous- ja työllisyystilanteen parantamisen keskeisiin kysymyksiin eli viennin vahvistamiseen, kotimaahan suuntautuvien investointien lisäämiseen, tuottavuuden ja työllisyysasteen nostamiseen, kysynnän kasvattamiseen tai osaamisen vahvistamiseen. Hallitus on pyrkinyt luomaan kuvaa siitä, että leikkauspolitiikalla ja kärkihankkeisiin panostamalla voidaan korjata Suomen vakava taloustilanne. Tosiasiallisesti on olemassa riski, että hallituksen siinänsä oikeat talouskasvu- ja työllisyystavoitteet eivät toteudu.

Vaikka määräaikaisissa kärkihankkeissa ja niihin tulevissa panostuksissa on mukana kannatettaviakin hankkeita, on kuitenkin huomioitava erityisesti se, että samanaikaisesti hallitus toteuttaa leikkauksia, jotka olennaisesti heikentävät talouskasvun todellisia mahdollisuuksia.

Hallitus aikoo laskea elinkeino- ja innovaatiopolitiikan määrärahoja kehyskaudella 858 milj. eurosta 722 milj. euroon. Käsittelyssä olevan selonteon mukaan innovaatio- ja tutkimuskeskus Tekesin avustusvaltuuksien tason 130 milj. euron vuosittainen leikkaus vuodesta 2016 alkaen vähentää momentin maksatusmäärärahoja kehyskaudella 70 milj. eurolla. Samoin työllisyys- ja yrityspolitiikan määrärahat laskevat kehyskaudella 628 milj. eurosta 562 milj. euroon.

Mielestämme näin isoihin Tekesin toimintaa heikentäviin leikkauksiin ei tulisi ryhtyä. Kyseiset hallituksen tekemät leikkaukset nostavat esiin vakavan riskin siitä, että suomalainen innovaatio- ja tutkimustoiminta ja korkea osaaminen murentuvat. Uusien tuotteiden vieminen markkinoille tulee hidastumaan tai jopa estymään. Uusia innovaatioita jää syntymättä. Samoin pienille ja keskisuurille yrityksille tärkeät pilottihankkeet vaarantuvat. Tästä seuraa, että uusien työpaikkojen syntyminen vaikeutuu. Samoin Tekesiltä leikkaaminen johtaa todennäköisesti myös yritysten tki-panosten vähenemiseen entisestään, koska yhteishankkeita ei ole totuttuun tapaan eivätkä into ja voimavarat riitä toteuttamaan hankkeita yksin.

**Valiokunnan lausunto TaVL 14/2016 vp**  
**Eriävä mielipide**

Asiantuntijalausunnoissa on tullut esiin, että Suomen talouskasvua on viime vuosina hidastanut erityisesti korkean tuottavuuden alojen viennin kehno menestys. Tämän nähdään johtuvan yleisten, rakenteellisten syiden sijasta useista erillisistä, toimialakohtaisista syistä, kuten esimerkiksi paperiteollisuuden tuotteiden kysynnän alenemisesta, telakkateollisuuden vaikeuksista, Nokian heikosta menestyksestä matkapuhelinten valmistajana sekä Venäjän kaupan supistumisesta. Lisäksi Suomen vienti on ylipäänsäkin liian kapealla pohjalla. Tavara- ja palveluviennin osuus Suomen bruttokansantuotteesta oli vuonna 2008 48 % ja on vuonna 2015 enää 38 %.

Suomen tulisi nostaa mm. yksityinen palvelusektori yhdeksi tärkeäksi painopisteeksi ja luoda yksityisen palvelusektorin elinkeino-, kasvu- ja työllisyyspoliittinen strategiaohjelma, mukaan lukien matkailu. Samoin Suomen tulee olla aktiivinen Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) hyödyntämisessä niin, että Suomi saa merkittävän osuuden mm. infrarahoituksen tukemisessa. Suomella on parannettavaa valmiuksissaan tehdä uusia investointeja tukevia rahoitushakemuksia. Pienten ja keski suurten yritysten kansainvälistyminen on tärkeässä roolissa kasvun mahdollistajana. Laadukkaat ja tasapuoliset kansainvälistymistä edistävät palvelut eri puolella Suomea ovat siten välttämättömiä.

Viennin hartioita tulisi leventää niin teollisuuden toimialoilla kuin laajemminkin palveluviennin ja luovien liiketoimintamallien kautta. Viennin vahvistamiseksi olisi selvitettävä uuden valtion erityistehtäväyhtiön tai muun yhteisön perustamista. Tämän yhtiön keskeinen tehtävä olisi tukea pienten ja keski suurten kasvuhakuisten yritysten vientitoimintaa muuttuvilla markkinoilla. Kyseinen uusi yhtiö toimisi eri alojen vientiyrityksiä yhteen tuovana jalustana mahdollistaen näin myös laajempien hankekokonaisuuksien tarjoamisen yksittäisten tuotteiden sijasta. Yhtiö koordinoisi julkisten rahoitusinstrumenttien kokonaisuutta ja auttaisi vientiyrityksiä hyödyntämään niitä nykyistä tehokkaammin.

Lisäksi hallituksen tulisi laatia laajalla yhteistyöllä kiertotalouden tiekartta, joka olisi kunnianhimoinen visio siitä, miten kiertotalouden mahdollisuuksia edistetään tehokkaalla tavalla. Kiertotaloudessa resurssit säilytetään taloudessa, vaikka tuote on saavuttanut käyttöikänsä lopun. Tavoitteena on myös valmistaa materiaalit ja tuotteet siten, että ne pysyvät kierrossa.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon eikä tue valtioneuvoston toimintalinjaa.

Helsingissä 10.5.2016

Lauri Ihalainen sd  
Hanna Sarkkinen vas  
Kristiina Salonen sd  
Ville Skinnari sd  
Antero Vartia vihr