

Tulevaisuusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 28.10.2024.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Atro Andersson, valtiovarainministeriö
- tarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Ilari Sääksjärvi, Suomen Luontopaneeli
- tutkimusprofessori Anna-Maria Teperi, Työterveyslaitos (Kestävyyspaneeli)
- professori Minna Halme, Aalto-yliopisto (Kestävyyspaneeli)
- puheenjohtaja Antti Asikainen, Metsäbiotalouden tiedepaneeli
- puheenjohtaja Jyri Seppälä, Suomen ilmastopaneeli
- johtava asiantuntija Okariina Rauta, Motiva Oy
- johtaja Lasse Miettinen, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Tilastokeskus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lausuntoa valmistellessaan tulevaisuusvaliokunta pyysi asiantuntijoita arvioimaan:

- miten talousarvio edistää kestävästä kehitystä ja missä on vielä kehitystarpeita,
- millä tilastoilla kestävästä kehityksen etenemistä seurataan Suomessa ja mitä näistä hyödynnetään talousarviossa,

Valiokunnan lausunto TuVL 5/2024 vp

- minkälaisilla työkaluilla kestävän kehityksen budjetointia voidaan seurata ylivaalikautisesti,
- talousarvion kestävän kehityksen budjetoinnin tarkoituksenmukaisuutta kestävän kehityksen seurannan ja päätöksenteon kannalta,
- kestävän kehityksen budjetoinnin politiikkajohdonmukaisuutta eri hallinnonaloilla,
- luontopääoman seuranta ja vahvistamista taloudellisin ohjaukeinoin sekä luontopohjaisiin ratkaisuihin,
- kuntatason kokemuksia kestävän kehityksen budjetoinnista,
- sitä miten budjetin laatijat ovat eri maissa veloitettuja ottamaan huomioon pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteet ja miten tätä voitaisiin soveltaa Suomessa
- ja sitä tutkimuksellista keskustelua ja kritiikkiä, jota liittyy luonnon käsittelyyn itseisarvoisena asiana vs. taloudellisesti mitattavissa olevien ekosysteemipalveluiden tuottajana.

Tulevaisuusvaliokunta pyysi lisätietoja myös VM:n koordinoimasta koulutuksesta, jossa suomalaisten tutkimuslaitosten virkamiehet tutustuvat tanskalaisen mallin mukaiseen ilmastotoimien taloudellisten vaikutusten laskentaan. Tulevaisuusvaliokunta oli kiinnostunut siitä, mistä Tanskan mallissa on kyse, minkä tahojen virkamiehet tätä koulutusta saavat ja mitkä koulutuksen vaikutukset talousarvion laadintaan ennakoitaan olevan?

Lausunnossaan tulevaisuusvaliokunta keskittyi:

- kestävän kehityksen rooliin talousarviossa
- budjettiohjauksen haasteisiin
- vaikuttavuuden seurannan haasteisiin
- budjetoinnin kehittämiseen
- näkemyksiin talouden ja luonnon suhteesta

Kestävän kehityksen rooli talousarviossa

Tulevaisuusvaliokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa nousi selvästi esiin, että kestävän kehityksen kolmeen ulottuvuuteen – taloudelliseen, sosiaaliseen ja ekologiseen – liittyvät haasteet eivät ole toisistaan irrallisia, vaan vaikuttavat toisiinsa. Siksi tarvitaan entistä monipuolisempaa analyysia päätöksenteon pohjaksi siitä, miten kestävyuden eri ulottuvuudet ovat kehittyneet, ja miten ne kytkeytyvät toisiinsa.

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemisissa korostui kestävyuden ekologinen ulottuvuus. Useissa asiantuntijalausunnoissa todettiin, että elämälle välttämättömät ekosysteemit ovat kriisiytymässä luontokadon edetessä ja ilmaston lämmetessä sekä yhteiskuntien kuluttaessa luonnonvaroja ja luonnon ekosysteemipalveluita (kuten ilman ja veden puhdistusta tai pölyttämistä) nopeammin kuin ne ehtivät uusiutua. Tilanteen hallintaa vaikeuttaa asiantuntijoiden mukaan se, että esimerkiksi luonnon monimuotoisuustavoitteiden toteutumisesta ei tehdä ilmastovuosikertomuksen kaltaista systemaattista arviointia.

Asiantuntijakuulemisissa tulevaisuusvaliokunta tarkasteli, miten talousarvio tukee kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Asiantuntijat totesivat, että talousarviosta on vaikea hahmottaa, miten hallituksen kunnianhimoisia ilmasto- ja luontotavoitteita edistetään ja miten niiden saavuttaminen edistyy, koska osa kehityksen kestävyysvaikutuksista jää talousarvi-

Valiokunnan lausunto TuVL 5/2024 vp

ossa pimentoon. Talousarviosta esimerkiksi puuttuu tieto valtion rahoituksen osuudesta, joka estää tai hidastaa kestäväen kehityksen tavoitteiden toteutumista. Useammassa lausunnossa korostettiin myös, että liikkumattomuuden, epäterveellisen ruokavalion ja luontokadon aiheuttamat ongelmat ovat edullisempia ehkäistä kuin korjata jälkikäteen, mutta ennaltaehkäisyllä saatavat säästöt ja esimerkiksi ilmastotoimien yhteishyödyt näkyvät erityisen huonosti nykyisessä talousarviorakenteessa. Luontopohjaisia ratkaisuja esittelevässä lausunnossa ehdotettiin, että tuomalla luonto tiiviimmin osaksi ihmisten arkea ja terveydenhuoltoa voitaisiin säästää satoja miljoonia euroja muun muassa kroonisten kansansairauksien hoidosta, ja hillitä sillä tavalla sote-kustannusten kasvua.

Asiantuntijoiden mukaan tavoitteiden ja keinojen politiikkajohdonmukaisuus on myös edellytys luotettavan investointiympäristön luomiselle puhtaan siirtymän yrityksille. Aktiivinen politiikka kestävyys siirtymän tavoittelemiseksi luo samalla mahdollisuuksia uusille työpaikoille energiajärjestelmien, asumisen, liikenteen ja maa- ja metsätalouden sektoreilla.

Budjettiohjauksen haasteet

Useat tulevaisuusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat esittivät lausunnoissaan hieman eri sanoin, mutta varsin samansisältöisesti, että kestäväen kehityksen esittäminen talousarvioesityksessä kokoaa yhteen tietoja, mutta ei aidosti ohjaa varainkäyttöä. Asiantuntijoiden mukaan kyse on lähinnä budjetin jälkikäteistarkastelusta kestäväen kehityksen näkökulmasta esittämällä yleisperusteluissa tietoja hiilineutraalisuuteen kannustavista sekä haitallisista määrärahoista ja verotuista, ja pääluokkaperusteluissa kestäväen kehityksen edistämisestä hallinnonaloilla.

Näitä tietoja pidettiin hyvänä siinä mielessä, että ne antavat eduskunnalle vuotuisen mahdollisuuden keskustella ja ottaa kantaa kestäväen kehitykseen. Tietoja pidettiin silti riittämättöminä, koska talousarvion yhteydessä tehtävät vaikuttavuusarviot ovat ilmastopäästöjen ja luontokadon näkökulmasta varsin kevyitä tai ne puuttuvat kokonaan. Määrärahojen tasosta ja niiden muutoksista ei voi päätellä, saati mitata, saavutetaanko kehitystä, joka vie Suomea kohti asetettuja ilmasto- ja luontotavoitteita.

Eräessä asiantuntijalausunnossa kiteytettiin, että monet keskeiset talouspolitiikkaa ohjaavat suureet, kuten BKT:n kasvu, työllisyysaste ja velkasuhde ovat ekologisesti ”sokeita”, eli ne eivät sillä tiedolla ekologisesta kestävydestä tai järjestelmällisesti ohjaa politiikkaa sen suuntaan.

Vaikuttavuuden seurannan haasteet

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan talousarvioesityksen rakennetta olisi syytä kehittää, jotta se muodostaisi paremman pohjan kestäväen kehityksen toimien seurannalle tai niistä raportoinnille. Esimerkiksi ilmastotoimissa iso osa toimenpiteistä toteutetaan useammalla eri hallinnonalalla. Siksi kokonaistilannetta Suomen ilmastopolitiikan toimeenpanosta ei voi hahmottaa yksittäisten ministeriöiden hallinnonalan budjettia katsomalla. Tämän vuoksi joissakin lausunnossa peräänkuulutettiin ilmiöitä kokonaisuuksina tarkastelevaa tapaa hahmottaa talousarviota.

Valiokunnan lausunto TuVL 5/2024 vp

Seurantaa vaikeuttaa asiantuntijoiden mukaan myös se, että talousarvion kestävän kehityksen kuvausten tapa, laajuus ja tarkkuus vaihtelevat hallinnonaloittain, mistä syntyy pistemäistä raportointia kokonaiskuvan sijasta. Esimerkiksi ympäristöllisesti kestävän kehityksen tiedot ja sosiaalisesti kestävä kehitys koskevan lapsibudjetoinnin tiedot voisi asiantuntijan mukaan pyrkiä esittämään yhdenmukaisemmassa muodossa. Lisäksi YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukainen raportointi voi asiantuntijan mukaan antaa hyvän perustan toimista raportoiselle, mutta samalla riskinä on, että eri toimien keskinäinen politiikkajohdonmukaisuus, ylisukupolvisuus ja globaali näkökulma jäävät huomiotta. Niinpä asiantuntijan mukaan olisikin tärkeää määritellä nykyistä selvemmin, mihin kestävän kehityksen viitekehukseen seuranta ja raportointi perustuvat ja mitä kestäväällä kehityksellä kussakin raportissa tarkoitetaan.

Ylivaalikautisen seurannan mahdollisuuksia kommentoinut asiantuntija piti haastavana sitä, että kahdessa annetussa kestävän kehityksen selonteossa ei ole käytetty yhteistä arvioinnin pohjaksi soveltuvaa kehikkoa. Ylivaalikautisen seurannan vahvimaksi kiinnostukseksi asiantuntija arvioi Suomen kestävän kehityksen toimikunnan strategian ja siihen liittyvän seurannan.

Ratkaisuehdotukset budjetoinnin kehittämiseksi

Asiantuntijat nostivat lausunnoissaan esiin myös erityyppisiä parannusehdotuksia siihen, miten talousarvioprosessia, seurantaa ja raportointia tulisi kehittää.

Useissa lausunnoissa todettiin, että talousarvioesityksessä tarkasteltavien kestävän kehityksen tavoitteiden ja niiden seurantaindikaattoreiden tulisi olla niin konkreettisia, että ne mahdollistaisivat tavoitellun tuloksen kytkemisen määrärahoihin ja niillä toteutettuihin toimiin.

Muutamissa lausunnoissa toivottiin myös, että BKT-mittaria tuettaisiin keskeisillä taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyden mittareilla, jotta BKT-muutosten vaikutukset hyvinvointiin ja kestävyden eri ulottuvuuksiin olisi helpompi hahmottaa.

Eräs asiantuntija peräänkuulutti sektoreiden ja hallinnonalojen välille valtavirtaistettua yhteistyötä, jotta hallitusohjelmassakin tavoitellun luontopositiivisuuden (eli luontokadon pysäyttämisen ja luonnon tilan parantamisen suhteessa verrokkivuoteen 2020) saavuttaminen etenisi. Näin voitaisiin vähentää esimerkiksi riskiä sille, että vihreän siirtymän toimet jatkaisivat tai lisäisivät luontokatoa. Asiantuntija peräänkuulutti samalla tutkimusta vihreän siirtymän, esimerkiksi voimalaitosten ja akkuuotannon, luontovaikutuksista, jotta investointeja voitaisiin ohjata niin, että luontohaitat minimoidaan ja investoinneista mahdollisesti koituvat positiiviset luontovaikutukset maksimoidaan.

Toisen asiantuntijalausunnon mukaan kestävän kehityksen budjetointia tukisi kyky tarkastella luontoa, eli ilmaa, vettä, maaperää, mineraaleja ja kaikkea elollista sekä näiden vuorovaikutusta ja ekosysteemipalveluita varallisuuden perustana, luontopääomana, jonka varassa taloutemme toimii. Lausunnon mukaan luonnon taloudellinen arvo on jäänyt suurelta osin näkymättömiin, eikä ole tullut osaksi taloutta koskevaa päätöksentekoa. Siksi myöskään luontopääoman heikentämisen aiheuttama taloudellinen menetys, tai sen vahvistamisen tuoma taloudellinen hyöty, ei ole ollut mukana talouslaskelmissa. Lausunnossa todettiin, että EU-säätelyn vuoksi YK:n standardoima kansantalouden tilinpidon laajennus, luontopääoman tilinpito, tulee joka tapauksessa

Valiokunnan lausunto TuVL 5/2024 vp

jossain muodossa sisällytettäväksi kansalliseen lainsäädäntöön ja siksi Suomella on tilaisuus lähivuosina ratkaista, millainen versio tästä standardista palvelisi kansallista päätöksentekoa parhaiten. Lausunnon mukaan valtio voisi toimeenpanna luontopääomaa turvaavaa talouspolitiikkaa omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelun ja täytäntöönpanon kautta.

Hyvinvointitalouden asiantuntijat toivat lausunnossaan esiin esimerkkimaita, jotka ovat sisällyttäneet pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteet osaksi budjettiprosessejaan ja soveltavat arviointikehikoita, jotka varmistavat, että taloudellisten päätösten lisäksi arvioidaan niiden vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja ympäristön kestävyteen. Velvoite hyvinvointi- ja kestävyyskysymysten huomioimiseen budjettia laatiessa voi tulla esimerkiksi parlamentaarisesti hyväksytystä kansallisesta kehitysstrategiasta (Viro), lainsäädännöstä (esim. Uusi-Seelanti, Islanti, Italia, Kanada) tai pääministerin mandaattikirjeestä (Kanada). Walesissa puolestaan Tulevien sukupolvien hyvinvointi -laki velvoittaa hallituksen kaikessa päätöksenteossaan toimimaan kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti ja edistämään laissa vuoteen 2050 asetettuja tavoitteita, mutta budjetin laatimiseen ei ole määritelty erillisiä käytäntöjä.

Kuntien kestävä kehityksen budjetointikokeiluista kertonut asiantuntija puolestaan korosti, että hallinnonalojen ohjeistaminen, sitouttaminen ja vastuuttaminen jo valmisteluvaiheessa ovat ratkaisevia tekijöitä kestävä kehityksen budjetoinnin onnistumiselle. Eri hallinnonalojen ja tytäryhteisöjen tulee hahmottaa omien toimenpiteidensä vaikutukset kestävä kehityksen tavoitteisiin. Tavoitteiden seuranta on määriteltävä selkeästi ja valittujen mittareiden tulee todella mitata vaikutusta, ei vain suoritteita. Tiedonkeruun ja tuottamisen vastuut pitää jakaa ja nimetä yksiselitteisesti.

Ylivaalikautisen seurannan mahdollisuuksia kommentoinut asiantuntija totesi, että mikäli ylivaalikautista raportointia kestävästä kehityksestä haluttaisiin systemaattisesti kehittää hallituksen vuosikertomuksen osana, tämän tulisi tapahtua valtion talousarviosta annetun asetuksen (68a §) muuttamisen kautta. Säännösmuutoksen yhteydessä tulisi myös tarkemmin pohdittavaksi, mitä tietoja kertomuksessa esitetään. Vastaavasti, myös kestävä kehityksen budjetoinnin kehittäminen saisi vahvan selkänöjan, mikäli asiaa käsiteltäisiin nykyistä tarkemmin talousarvion laadintamääräyksessä.

Tulevaisuusvaliokunta kuuli myös Suomen osallistumisesta seuraajamaana ns. TSI-rahoituksella toteutettavaan Greenreform-hankkeeseen, jossa Belgia kokeilee yksinkertaistettua versiota uudesta talouden yleisen tasapainon laskennallisesta mallista (CGE). Mallia on laajennettu erilaisilla ympäristöä, ilmastoa ja energiaa koskevilla mallinnuksilla. VM arvion mukaan mallin avulla voidaan arvioida ja tarkastella mahdollisten suurten reformien vaikutuksia eri talouden osaluille. Hankkeeseen Suomesta osallistuu asiantuntijoita VM:n lisäksi Sykestä ja Lukesta. Osallistuminen tuottaa tietoa hankkeen vaatimuksista, syvällistä tietoa mallinnuksen yksityiskohdista ja Suomen tilastopohjan sopivuudesta vastaavaan mallinnustyöhön.

Näkemykset talouden ja luonnon suhteesta

Luontopääomaa ja ympäristötilinpitoa käsitellessään valiokunta pyysi myös asiantuntijalausunnon siitä, mitä haasteita tutkimus näkee siinä, että luonnon arvo käsitteellistetään ja mitataan taloudellisessa viitekehyksessä.

Valiokunnan lausunto TuVL 5/2024 vp

Saadussa lausunnossa kiteytettiin näkemys siitä, että ekologisten järjestelmien toimivuus on tärkeää kaikelle elämälle, ja ihmisten saama hyöty on vain sivuseuraus. Lausunnon mukaan luontopolitiikka tarvitsee laajaa toimintatapojen ja lähestymistapojen kirjoa. Sellainen on käytössä myös inhimillisesti itseisarvoisten, korvaamattomien ja luovuttamattomien asioiden turvaamisessa (esim. keskeiset ihmisoikeudet). Inhimillisessä elämässäkin on asioita, joille ei voi antaa hintaa.

Tulevaisuusvaliokunta tarkastelee lausunnossaan kestävän kehityksen budjetointia, jota on valiokunnan näkemyksen mukaan kehitettävä, koska ylivaalikautisesta aikaperspektiivistä tarkasteltuna monet kestävyysaasteet ovat kriisiytymässä tai jo kriisiytyneet, mikä vaatii toimia. Valiokunta ottaa lausunnossaan kantaa siihen, mihin suuntaan ja millä vakavuudella valtiovarainministeriön on kestävän kehityksen budjetointia kehitettävä.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä on määriteltävä paremmin mitä budjetissa kestävällä kehityksellä tarkoitetaan ja tavoitellaan ja samalla myös se, miten tavoitteiden edistymistä seurataan ja mitataan.

Tulevaisuusvaliokunta on samaa mieltä asiantuntijoiden kanssa siitä, että kestävän kehityksen ylivaalikautisen edistymisen seuranta edellyttää raportointitavan vakiomuotoisuutta ja pysyvyyttä. Lisäksi euromääräisessä tarkastelussa kestävän kehityksen rinnalla on tehtävä näkyväksi ja tarkasteltavaksi myös kestävän kehityksen vastaiset panostukset

Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa harkittavaksi parlamentaarisen työryhmän perustamista etsimään yhteistä näkemystä ylivaalikautisen kestävän kehityksen budjetoinnin tavoitteista ja päätöksenteon rakenteista. Mallia voidaan ottaa esimerkiksi parlamentaarisesta TKI-työryhmästä.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä tulisi harkita myös tulevien sukupolvien hyvinvoinnin huomioimisen varmistavaa lakia todellisen sitoutuneisuuden varmistamiseksi. Myös tässä voidaan ottaa esimerkkiä TKI-työryhmän työn tuloksena syntyneestä laista valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030.

Malleja ja kokemuksia voidaan hankkia myös maista, joissa on jo tuettu lainsäädännöllä kestävän kehityksen tavoitteiden huomioimista päätöksenteossa. Tällaisia esimerkkejä ovat muun muassa Kanada, Uusi-Seelanti ja Wales.

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että kestävän kehityksen budjetoinnin tulisi huomioida kestävän kehityksen ekologisen osa-alueen rinnalla myös sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Sosiaalisessa kestävyudessa ilmiöpohjaista lähestymistapaa on lisäksi syytä kehittää siten, että lapsibudjetoinnin lisäksi tarkasteltaisiin myös muita ikäryhmiä. Tulevaisuuden Suomessa esimerkiksi ikääntyneiden hyvinvointi tulee olemaan yksi kestävän kehityksen keskeisimmistä asioista.

Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että erilaisten keskinäisvaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi tarvitaan ilmiöpohjaista tarkastelumallia sekä eri ulottuvuuksien (ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen) välillä että kunkin ulottuvuuden (esimerkiksi ekologinen) si-

Valiokunnan lausunto TuVL 5/2024 vp

sällä. Tällä tavalla voidaan paremmin hahmottaa puhtaan siirtymän investointien (kuten uusiutuvan energian voimalaitosten ja akkutuotannon) aiheuttamat luontohaitat sekä hii-lineutraalisuutta tavoittelevien toimenpiteiden vaikutukset ihmisten arjen kustannuksiin ja yritysten kilpailukykyyn oikeudenmukaisen ja tasa-arvoisen siirtymän varmistamiseksi. Keskinäisvaikutusten tarkastelu auttaa myös ennalta ehkäisevillä investoinneilla tulevaisuudessa saavutettavien säästöjen arvioinnissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
varapuheenjohtaja Timo Harakka sd
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Martin Paasi kok
jäsen Mika Poutala kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä