

Marja Innanen/VNK
Valtioneuvoston kanslian lausunto

Tulevaisuusvaliokunta
Aika: perjantai 11.10.2019 klo 10.00
Asia: Valtion talousarvio 2020

Tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kansliaa kuultavaksi seuraavista asioista:

- Bruttokansantuotetta täydentävien hyvinvointitalouden seurantamittareiden käytöstä talousarviossa
- Ilmiöpohjaisesta budjetoinnista
- siitä, miten Agenda 2030 –toimintaohjelma näkyy talousarviossa

Bruttokansantuotetta täydentävien hyvinvointitalouden seurantamittareiden käyttö talousarviossa

Hyvinvointitalous on yksi Suomen EU-puheenjohtajuuskauden pääteemoista. Tavoitteena on luoda EU-päätöksentekoon laajempi ymmärrys siitä, että ihmisten hyvinvointi on edellytys sekä talouskasvulle että yhteiskunnan ja talouden vakaudelle. Hyvinvointitaloudessa julkisia varoja kohdennetaan ihmisten hyvinvoinnin parantamiseen. Hyvinvoivat ihmiset sairastavat vähemmän, tekevät töitä, ovat innovatiivisia ja tuottavia ja maksavat veroja.

Hyvinvointitalouden avainulottuvuudet ovat koulutus, tasa-arvo, terveys sekä sosiaaliturva ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus (OECD:n määritelmä). Näistä kertovien mittareiden avulla saadaan tietoa niiden kehittymisestä ja tilasta Suomessa.

Toimiva hyvinvointipolitiikka luo edellytykset kestäväälle kehitykselle. Kestävä talouskasvu saavutetaan ihmisten hyvinvoinnin ja ympäristön kantokyvyn kannalta kestävästi, ei niiden kustannuksella.

Talousarvioesityksessä näihin neljään ulottuvuuteen löytyy kiitettävästi seurantatietoa eri hallinnonalojen perusteluissa.

Vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia **hyvinvoinnin indikaattoreita** on olemassa runsaasti. Esimerkiksi Suomen kansalliset kestävä kehityksen indikaattorit tarjoavat useita sosiaalisen, ekologisen ja taloudellisen hyvinvoinnin mittareita, joita voidaan käyttää BKT:n rinnalla osana poliittista päätöksentekoa.

Viime hallituskaudella pääministeri Sipilän asettama työryhmä pohti BKT:ta laajempien hyvinvointimittareiden käytön lisäämistä hallituksen päätöksenteossa. Työryhmä totesi, että hyvinvoinnin kokemus on subjektiivinen eikä ”oikeista” muuttujista ole konsensusta. Sen vuoksi hyvinvointia ei voi mitata yhdellä luvulla (esim. indeksillä). Työryhmä suositteli, että hyvinvointimittarit tulisi saada tehokkaammin päätöksentekijöiden käyttöön ja osaksi päätöksentekoprosessia. Nykyinen hallitus on sitoutunut hyödyntämään perinteisten taloudellisten mittarien tukena mittareita, jotka kuvaavat taloudellista, ekologista ja sosiaalista hyvinvointia. Hallitus on asettanut kuusi ministeriryhmää, jotka kukin valmistelevat seurantamittarit ja vaikuttavuusarvioinnit tavoitteiden toteutumiseksi. Myös jo hallitusneuvotteluiden aikana kuultiin perinteisen talouden tilannekuvan lisäksi mm. katsaukset sosiaalisesti ja ekologisesti kestävästä kehityksestä.

Ilmiöpohjainen budjetointi

Eduskunta on lausumissaan (EK 27/2017vp) edellisen hallituksen Agenda2030 selonteosta edellyttänyt, että valtioneuvosto kehittää ilmiölähtöistä budjetointia. Suomen kestävän kehityksen politiikkaa arvioitiin tämän vuoden keväällä. Myös tämä arviointi¹ suositteli ilmiölähtöisen budjetoinnin kehittämistä.

Suomessa on vuodesta 2018 lähtien sisällytetty kestävä kehitys osaksi valtion talousarvioesitystä. Tapa, jolla valtiovarainministeriö on toteuttanut viimeisen kahden vuoden talousarviot, on hyvin lähellä ilmiöpohjaisen budjetoinnin mallia. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttaminen koko kestävä kehityksen kokonaisuudesta on erittäin haastava tehtävä. Sen sijaan rajatuissa kestävä kehityksen teemoissa, ilmiöpohjaista budjetointia voidaan kokeilla VM:n selvityksen² mukaisilla tavoilla.

Kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda2030:n näkyminen talousarviossa

Agenda2030:n tehokas ja kattava toteuttaminen edellyttää riittävää resursointia. Siksi on välttämätöntä, että kestävä kehityksen toimenpiteiden määrärahatarpeet ovat mukana valtion talousarvion valmistelussa. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että kestävä kehityksen näkyväksi tekemisessä valtion talousarviossa on päästy viimeisen kahden vuoden aikana erinomaisesti eteenpäin ja kestävä kehityksen toteuttaminen läpäisee nyt koko valtioneuvoston suunnittelun ja seurannan kokonaisuuden.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosaan on jo vuodesta 2016 lähtien sisällytetty katsaus kestävä kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030 kansallisesta toteuttamisesta. Lisäksi vuodesta 2017 lähtien ministeriöt ovat raportoineet Agenda 2030 toteuttamisesta osana hallituksen vuosikertomuksen tuloksellisuuskuvauksia. Valtion talousarvion ja Agenda 2030 yhteyttä on kehitetty vuoden 2018 talousarviossa ja edelleen pidemmälle vuoden 2019 ja 2020 talousarvioesityksissä.

Kuten kahteen edelliseen talousarvioesitykseen, myös vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyy hallinnonalojen pääluokkaperusteluihin tekstit kestävä kehityksen edistämisestä ja sen kytköksestä talousarvioon jokaisella hallinnonalalla. Vuoden 2020 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä on tunnistettu talousarvioesitykseen sisältyvät määrärahat, jotka edistävät hallituksen hiilineutraaliuden tavoitetta. Viime vuonna analyysi kohdistui toiseen hallituksen Agenda2030n toimeenpanon painopisteeseen ”Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi”. Vuoden2020 talousarvioesitystä tehtäessä ei ole ollut vielä selvillä pääministeri Antti Rinteen hallituksen Agenda2030 selonteon painopisteitä. On siten ollut perusteltua, että talousarviossa on jatkettu hiilineutraaliustavoitteen analyysiä ja samalla konkretisoitu myös hallituksen tavoitteita hiilineutraalin Suomen saavuttamisesta. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että analyysi lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä hiilineutraaliustavoitteen toteuttamisessa.

¹ POLKU2030, Kehittävä arviointi Suomen kestävä kehityksen politiikasta https://vnk.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1927382/kehittava-arviointi-suomen-kestavan-kehityksen-politiikasta-ja-muutospoluista-polku-2030-

² <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM095:00/2018>

Budjettiesitykseen on sisällytetty myös keskeiset verot, joilla on merkitystä hiilineutraaliustavoitteen kannalta. Verojen huomiointi on oleellista, jotta voidaan muodostaa kokonaiskuva siitä, miten budjettitalouden puitteissa edistetään hiilineutraaliuden tavoitetta.

Yleisperustelut sisältävät myös arviointia ympäristölle haitallisista tuista aiemmin tehtyjen selvitysten pohjalta. Vuoden 2020 talousarvioesityksessä ympäristölle haitallisten tukien määräksi arvioidaan erillisselvityksiin pohjautuen n. 3,6 mrd. euroa. Ympäristölle haitalliset tuet kohdentuvat pääasiassa kolmeen sektoriin: energiasektoriin, liikennesektoriin ja maataloussektoriin. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että haitallisten tukien esittäminen talousarviossa on merkittävää avoimuuden ja läpinäkyvyyden sekä kestävä kehityksen johdonmukaisen toteuttamisen kannalta. Haitallisista tuista on olemassa tällä hetkellä kertaluoteista tutkimusta. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriö jatkaa haitallisten tukien arviointia talousarvioissa myös tulevana vuosina ja harkitsee uusien tutkimusten teettämistä aiheesta.

Kestävä kehitys on esitetty talousarvioesityksessä ainoana kaikkia hallinnonaloja leikkaavana politiikkateemana. Sille on omistettu oma yleisperusteluiden päälukunsa, eli kestävä kehitys on siten nostettu erityisellä tavalla esiin talousarvioesityksessä. Vuonna 2019 valtiovarainministeriö omisti myös budjettikatsauksessa oman luvun kestävälle kehitykselle, mutta vuoden 2020 budjettikatsauksesta tämä luku puuttuu. Jatkossa, jos mahdollista, kestävä kehitys on hyvä esittää myös budjettikatsauksessa, sillä näin kestävästä kehityksestä muodostuu kokonaiskuva ja asian huomioarvo paranee.

Vaikka kestävä kehitys on hyvin huomioitu talousarviossa, ei kestävä kehitys tai kestävä kehityksen toimintaohjelmasta Agenda2030sta tehty selonteko ole kuitenkaan ohjannut valtion talousarviota ja sen valmistelua. On kuitenkin kunnioitettavaa, että valtiovarainministeriö on jo kolmatta vuotta peräkkäin kerännyt laajat tiedot kestävä kehityksen kansallisten painopisteiden määrärahoista, tuista, veroista sekä ympäristölle haitallisista tuista.

Kestävä kehityksen sisällyttäminen valtion talousarvioon on saanut osakseen paljon kansainvälistä huomiota. Suomi on tietävästi yksi maailman ensimmäisiä maita, joka on sisällyttänyt Agenda2030n budjettivalmisteluun. Tämä on siten kansainvälisestikin hieno ja merkittävä avaus kestävä kehityksen valtavirtaistamiseksi kaikkien päätöksentekoon ja hallinnon pääprosesseihin.

Valtion talousarvioprosessit ovat olleet myös tärkeitä Agenda2030n tietoisuuden ja kapasiteetin kasvattamisen kannalta. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että budjettivalmisteluun ja talousarvioon sisällytetty kestävä kehityksen kokonaisuus on parantanut kestävä kehityksen johdonmukaista toteuttamista valtionhallinnossa. Lisäksi kestävä kehityksen sisällyttäminen budjettiin on selonteon kirjausten sekä eduskunnan lausuman mukaista toimintaa.