VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

14.10.2020

Jenni Pääkkönen, kansantalousosasto
Armi Liinamaa, budjettiosasto

Lausunto HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioesitykseksi 2021 Tulevaisuusvaliokunnalle

Ilmiöpohjainen budjetointi ja BKT:lle rinnakkaisten hyvinvointitalouden mittareiden huomioiminen talousarvioesitystä tehtäessä

Tulevaisuusvaliokunta on lausunnossaan (TuVL 4/2018 vp – HE123/2018 vp) Hallituksen esityksessä eduskunnalle talousarvioksi vuodelle 2019 korostanut, että ”Perinteisten makrotalouden mittareiden ja mallien rinnalle tarvitaan [siksi] myös uusia laadullisia mikro- ja hyvinvointitalouden mittareita ja malleja.” Tätä tarkoitusta varten valiokunta tilasi hyvinvointimittareista selvityksen dosentti Jukka Hoffrénilta. Vertailun pohjalta Hoffrén päätyi suosittelemaan nk. Aidon kehityksen indikaattorin (GPI:n) laajentamista hyvinvointia kuvaavaksi aggregaatti-indikaattoriksi.

Talous, tai laajemmin yhteiskunnan rakenteet, ovat välineitä ja siksi alisteisia sille perimmäiselle tavoitteelle, joka on kansalaisten hyvinvoinnin maksimoiminen. Näin ollen talouskasvu tai jonkin yhteiskunnallisen toiminnan ylläpitäminen eivät ole itseisarvoisia, vaan niitä tulee tarkastella kriittisesti siitä näkökulmasta, että edistävätkö ne kansalaisten hyvinvointia. Kansalaisten hyvinvointia tulee siksi seurata, ja itse asiassa mitataankin jo monin eri tavoin (mm. THL:n indikaattoripankki SOTKANET).

Valtiovarainministeriö on mm. marraskuussa 2019 esittänyt tulevaisuusvaliokunnalle oman näkemyksensä nk. vaihtoehtoisten, bruttokansantuotetta täydentävien mittareiden haasteista. Tuolloin VM mm. huomautti, että hyvinvointi tai politiikan tavoitteet ovat monimutkaisia ilmiöitä, joskus keskenään ristiriitaisia, ja niitä on siksi vaikea tiivistää yhteen indikaattoriin. Joudutaan siis tekemään valintoja, mitkä monista ulottuvuuksista/ilmiöistä otetaan indikaattoriin mukaan ja millä painoarvolla. Koosteindikaattoriin mukaan otettavien mittareiden ja painojen valinta ei ole helppoa, mutta mittareiden laatijat joutuvat väistämättä tällaisten valintojen eteen: mitä useampia erilaisia ilmiöitä koosteindikaattoriin sisällytetään, sitä vaikeampaa on sen tulkinta. Siksi koosteindikaattoreissakin joudutaan tekemään valintaa indikaattoriin sisällytettävien ja poisjätettävien ilmiöiden välillä. Esimerkiksi aidon kehityksen indikaattorissa GPI:ssä ei ole mukana yhtäkään terveyttä kuvaavaa mittaria, eli GPI:n laatijat ovat asettaneet terveyden painoarvoksi nollan. Sen sijaan GPI on vahvasti painottunut ympäristön puhtauteen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen. Näin ollen, jos pelkästään GPI:tä päätettäisiin käyttää, tehtäisiin samalla valinta, jonka mukaan kestävä kehitys on arvokasta ja mitattavaa, mutta kansalaisen terveydellä ei ole hyvinvoinnin tai aidon kehityksen kannalta merkitystä.[1]

Lisäksi GPI tuo esiin hyvinvoinnin mittaamisen toisen ongelman, joka tunnetaan hyvin julkisten palvelujen laadun mittaamisessa. Koska useimmilla GPI:n sisällytetyillä ilmiöillä ei ole markkinahintaa, joudutaan se kokoamaan joko panoksen tai resurssien käyttöä kuvaavista tai tuotoksen määrää kuvaavista mittareista, jotka lisäksi joudutaan arvostamaan markkina-arvoon. Markkina-arvon määrittely tuotokselle, jolla ei ole markkinaa on vaikeata. Lisäksi jonkin asian tuotantoon käytetyt panokset tai resurssit eivät kuvaa sen todellista arvoa, eikä ota huomioon tuotoksen laadun muutoksia. Esimerkiksi koulutukseen käytetyn resurssin kasvattaminen ei väistämättä johda koulutuksen laadun paranemiseen. Myöskään tutkintojen määrän mittaaminen ei ota huomioon muutoksia tutkintojen laadussa. GPI:n mukaan kuitenkin aina kannattaa lisätä panoksia niihin toimiin, joita mittariin on sisällytetty, tai kasvattaa mitatun tuotoksen määrää rajatta, koska GPI:n arvo ”paranee”. Säästäminen, toiminnan tehostaminen tai laadun parantaminen ei koskaan kannata. Kun tähän vielä yhdistetään se, että mittarissa väistämättä on katvealueita, tällainen tarkastelu voi johtaa mitattavien toimien ylipainottamiseen ei-mitattujen kustannuksella; sitä saa, mitä mitataan. Jos

[1] Taloustieteessä tyypillisesti ajatellaan, että koulutuksen lisäksi myös terveys edistää hyvinvointia ja vahvistaa laadullisen kasvun potentiaalia. GPI:n taustalla ei kuitenkaan ole taloustieteellistä malli- tai viitekehystä.

hyvinvointimittarit mittaavat esimerkiksi koulutusta, mutta eivät terveydenhuoltoa (kuten GPI), saadaan mitattu hyvinvointi nousemaan lisäämällä resursseja koulutukseen terveydenhuollosta tinkimällä, vaikka molemmat ovat tärkeitä hyvinvoinnin kannalta. Näin mittaaminen kääntyy tarkoitustaan vastaan.

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi VM on aiemmassa esityksessään todennut, että hyvinvointimittareita voi olla vaikea tulkita. Mitä esimerkiksi GPI-mittarissa havaittu muutos tarkoittaa, mistä se johtuu ja mitä siitä pitäisi päätellä? Erityisesti politiikan ja päätöksenteon tukena koosteindikaattorit ovat hankalia, jos indikaattorin arvon muutokselle saadaan tulkinta vain purkamalla mittari takaisin osiin. Tällöin mittareiden koostaminen yhdeksi indikaattoriksi ei ole kovinkaan hyödyllistä. Hyödyllisempää on ryhmitellä useita samaa ilmiötä kuvaavia mittareita ja tarkastella niitä ilmiö kerrallaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tarkasteltavaa ilmiötä kannattaa analysoida sitä parhaiten kuvaavilla mittareilla mahdollisimman ”lähellä” kyseistä ilmiötä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sen sijaan, että pyrittäisiin rakentamaan monista ulottuvuuksista koostettu yksittäinen makrotason indikaattori, politiikan ja päätöksenteon kannalta keskeisiä hyvinvointi-ilmiöitä tarkasteltaisiin yksitellen ja käytetyt mittarit kytkettäisiin aina kulloinkin tarkastelussa oleviin ilmiöihin (terveys, koulutus, kestävä kehitys jne.). Näin voidaan laatia tarkempi kokonaiskuva kustakin ilmiöstä ja tarkastella ja ymmärtää mittareissa tapahtuvia muutoksia, joita sitten osataan paremmin tulkita. Jos taas halutaan arvioida, miten yksittäinen päätös vaikuttaa hyvinvoinnin eri osa-alueisiin, kannattaa ensin arvioida päätöksen vaikutukset kuhunkin osa-alueeseen erikseen ja vasta sen jälkeen hahmotella, vaikuttaako päätös kenties hyvinvoinnin eri osa-alueisiin vastakkaisin tavoin vai ovatko kaikki vaikutukset samaan suuntaan.

Ilmiöpohjainen budjetointi

Budjetin ilmiöpohjainen tarkastelu lähtee täysin päinvastaisesta näkökulmasta kuin edellä kuvatut hyvinvointitalouden mittarit. Siinä missä hyvinvointitalouden mittarit pyrkivät koostamaan yksittäisen indikaattorin useista eri ilmiöistä, pyrkii ilmiökohtainen budjetti valittavan ilmiön kokonaisvaltaiseen tarkasteluun yli hallinnonalojen rajojen. Ensimmäinen lähestymistapa supistaa ja yhdistelee informaatiota monista eri ilmiöstä yhteen, jotta moniulotteista kokonaisuutta voitaisiin arvioida yhdellä indikaattorilla. Jälkimmäinen tapa puolestaan kokoaa yhtä asiaa koskevaa informaatiota samaan paikkaan, jotta kiinnostuksen kohteena olevasta ilmiöstä saataisiin mahdollisimman monipuolinen kuva.

Hallitusohjelmassa on mainittu kolme ilmiötä, joiden osalta budjetointia tulee kehittää: kestävä kehitys, sukupuolten välinen tasa-arvo sekä lapset. Ilmiöpohjaista budjetointia ja erityisesti kestävän kehityksen budjetointia kehitetään valtiovarainministeriön julkaiseman työryhmäraportin esitysten pohjalta. Näiden kaikkien ilmiöiden yhtäaikainen kehittäminen ei resurssien rajallisuudesta johtuen ole ollut mahdollista. Lapsibudjetoinnin kehittämisen suuntaviivoista ei ole vielä linjauksia.

Vuoden 2021 talousarvioesityksen laadinnassa eniten kehitystä on tapahtunut **sukupuolitietoisen budjetin** osalla. Sukupuolitietoisen budjetoinnin edistämiseksi on tehty ja suunniteltu mm. seuraavia toimia:

- Talousarvion laadintamääräystä on tarkennettu.
- Maaliskuussa 2020 järjestettiin koulutustilaisuus ministeriöiden talouspäälliköille ja toiminnallisten tasa-arvoryhmien puheenjohtajille sekä koordinaattoreille.
- Kiinnitetty erityishuomiota pääluokkaperusteluissa sijaitsevien tekstien parantamiseen.
- Myöhemmin teetetään tutkimushanke hallituksen talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista, ajoittuen hallituksen toimikauden loppupuolelle.

Sukupuolitietoista budjetointia edistetään yhdessä STM:n tasa-arvoyksikön kanssa.

Kestävän kehityksen budjetointi aloitettiin vuoden 2018 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Nykyään pääluokkaperusteluihin sisältyy erillinen luku kestävästä kehityksestä kullakin hallinnonalalla. Näissä hallinnonalakohtaisissa teksteissä katetaan kaikki kestävän kehityksen osa-alueet. Talousarvioesityksen yleisperusteluihin puolestaan sisältyy kestävän kehityksen luku (luku 6), joka keskittyy erityisesti hallituksen hiilineutraaliustavoitteeseen. Luvussa tarkastellaan sekä määrärahoja että veroja, jotka edistävät hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamista sekä budjettiin sisältyviä ympäristölle haitallisia tukia. Talousarvion laadintamääräystä on myös tältä osin tarkennettu, ja laadintamääräys sisältää nyt ensimmäistä kertaa kestävän kehityksen arvioinnin osana talousarvioesityksen valmistelua.

Nostoja vuoden 2021 talousarvioesityksen yleisperustelujen luvusta 6 (kestävä kehitys):

Määrärahat:

- Koottu määrärahat, jotka edistävät hiilineutraaliustavoitetta. Määrärahojen yhteissumma vuoden 2021 talousarvioesityksessä on noin 2,2 mrd. euroa.
- Määrärahat on ryhmitelty hallitusohjelman strategisten kokonaisuuksien perusteella.
- Tunnistetuilla määrärahoilla edistetään mm. ympäristön ja luonnon hyvinvointia, luonnon monimuotoisuutta, vähennetään päästöjä, edistetään biotalousratkaisuja sekä kehitetään Suomea kohti vähähiilistä yhteiskuntaa.
- Määrärahat kohdentuvat etenkin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloille.
- Kuluvaan vuoteen on sisällytetty LTA IV vaikutukset, mistä syystä osa määrärahoista alenee ensi vuonna, kun kertaluonteiset lisäykset poistuvat. Tämä näkyy etenkin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, missä joukkoliikenteeseen kohdennetut lisäpanostukset poistuvat.
- Suurin lisäys kohdistuu kehitysyhteistyöhön, missä rahoitusta on suunnattu voimakkaammin hiilineutraalisuutta edistäviin kohteisiin.

HIILINEUTRAALI SUOMI - KESKEISET MÄÄRÄRAHAT	milj. euroa TA 2019	Budjetoitu 2020	TAE 2021
Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	395	657	641
Suomi kokoaan suurempi maailmalla	245	271	370
Elinvoimainen Suomi	205	229	236
Liikenneverkon kehittäminen ja ylläpitäminen	132	424	220
Maatalous	658	687	702
YHTEENSÄ	**1 634**	**2 268**	**2 168**

Verot:

- Luvussa 6 tarkastellaan talousarvioesitykseen sisältyviä veroja, joilla on merkitystä hiilineutraaliustavoitteen kannalta.
- Näitä ovat erityisesti energiaverot, ajoneuvovero, autovero, eräiden juomapakkausten valmistevero sekä jätevero.
- Vaikka niitä voidaan pitää kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisina veroina, niihin voi sisältyä sekä tavoitteen mukaisia että sen vastaisia yksittäisiä verotusrakenteita.

Ympäristölle haitalliset tuet:

- Luku 6 sisältää arviointia myös ympäristölle haitallisista tuista. Verotukien ohella niitä sisältyy myös määrärahoihin. Esimerkiksi osan maatalouteen kohdennettavista tuista arvioidaan sisältävän ympäristölle haitallisia elementtejä. Myös energia- ja liikennesektorilla on vastaavanlaisia tukia.
- Verotuista ympäristölle haitallisina tukina voidaan pitää esimerkiksi turpeen verotukea.
- Energiaintensiivisten yritysten ja maatalouden energiaveronpalautus pienentää energiaverotuksen ympäristöohjaavuutta kyseisillä sektoreilla.
- Autoverotuksessa myönnettävät alennukset tai verottomuudet tietyille ajoneuvoille tarkoittavat, että autoveron päästöohjaus ei kohdennu näihin ajoneuvoihin.
- Ympäristölle haitallisten tukien lukua on muutettu verrattuna edelliseen talousarvioesitykseen, eikä se sisällä enää yhtä kokonaislukua. Kokonaisluvun on koettu yksinkertaistavan liikaa kysymystä, johon liittyy tulkinnanvaraisuuksia ja määrittelyyn liittyviä haasteita. Sen sijaan on pyritty antamaan enemmän informaatiota tuomalla esiin energia- ja liikenneverotukseen sisältyvät verotuet, joilla voi olla sekä ympäristölle haitallisia että hiilineutraaliutta edistäviä elementtejä.

Ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa pyritään valitsemaan kullekin ilmiölle parhaiten sopiva lähestymistapa. Toistaiseksi ilmiöissä on hyödynnetty VM:n työryhmäraportin[2] mallia 1, joka perustuu ilmiön arviointiin tai

[2] Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti (VM:n julkaisuja – 2019:9)

ilmiöön liittyvän tiedon kokoamiseen budjetissa. Toistaiseksi ei ole löytynyt sellaista laajempaa ilmiötä, jossa esim. yhteiskäyttömomentti olisi hyödyllinen ja ilmiön tarkkarajaisuuden näkökulmasta mahdollinen. Sitä on käytetty pienemmissä, tarkkarajaisissa yhteyksissä, kuten EU-puheenjohtajuuskauden rahoitus.

Tulevaisuusvaliokunta on aiemmissa kannanotoissaan (VNS 5/2018 vp — EK 48/2018 vp) katsonut, että valittaisiin ”työn murrokseen, suomalaisen työn tulevaisuuteen ja hyvinvointitalouteen liittyen ilmiöpohjaisen budjetoinnin kohteeksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyn, osatyökyvyn hyödyntämisen ja työhyvinvoinnin”. Valtiovarainministeriö toteaa, että kestävän kehityksen budjetoinnin kehittämisessä on pohdittu erilaisia työllisyyteen liittyviä kysymyksiä ja ilmiöpohjaisen tarkastelun laajentamista niihin. Toistaiseksi haasteeksi on muodostunut käytännön toteutus, käytettävissä oleva tietopohja sekä resurssien riittävyys. Lisäksi VM on pitänyt tärkeänä, että ilmiöpohjaisella budjetoinnilla on selvä yhteys talousarvioesitykseen. Monet kehittämissuunnat taas vievät ilmiöiden tarkastelua enemmän vaikutusarvioinnin suuntaan, jolloin kytkös talousarvioon heikkenee.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn mahdollisia ilmiöpohjaisia lähestymistapoja voidaan pohtia osana lapsibudjetoinnin kehittämistä, mihin on jatkossa tarkoitus keskittyä enemmän. VM ei kuitenkaan suunnittele erillisten yhteiskäyttömomenttien perustamista. Aiheeseen liittyen on lähetetty syksyllä 2019 Tulevaisuusvaliokunnalle kirjallinen lisäselvitys, jossa on tuotu esiin niitä rajaukseen liittyviä tulkintaongelmia, joita yhteiskäyttömomentin käyttöön nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä toisi.

Koronapandemian vaikutukset Suomen talouteen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä

Valtiovarainministeriön lokakuun alussa julkaistun taloudellisen katsauksen mukaan bruttokansantuote supistuu tänä vuonna 4,5%. Supistumisen pääasiallinen syy on covid-19-epidemia ja sen hillitsemiseksi tehdyt toimet kotimassa ja ulkomailla. Epidemian suurin isku osui keväälle, kun pandemia, sen etenemiseen liittyvä epävarmuus ja pandemian leviämistä hillitsevät sulkutoimet iskivät ulkomaankauppaan, yritysten tuotantoon ja investointeihin, työllisyyteen ja kotitalouksien kulutukseen.

Suomen talous alkoi kasvaa kesällä epidemian ja siihen liittyvien sulkutoimien lientymisen myötä. Yksityinen kulutus elpyy ensimmäisenä ja vienti maailmantalouden imussa, mutta yksityiset investoinnit rivakammin vasta, kun kasvunäkymä on varmistunut ja tuotantokapasiteetti on jälleen täydemmässä käytössä. Julkinen kysyntä tukee kasvua erityisesti tänä vuonna ja lievemmin ensi vuonna. Keskuspankkien määrällisen keventämisen, mittavien kansallisten toimien ja aikanaan myös EU:n elpymis- ja palautumisvälineen käyttöönoton myötä talouspolitiikka tukee kasvua globaalisti.

Kesän jälkeen epidemia on kuitenkin nostanut uudelleen päätään sekä Suomessa että monissa muissa Euroopan maissa. Niin kauan, kun epidemian eteneminen on jaksottaista ja toimet sen hillitsemiseksi ovat riittämättömiä poistamaan tartuntariskiä, kotitaloudet ja yritykset pysyvät varovaisina. Lisäksi tuotannon ja investointien elpyminen vaatii tuekseen uusia tilauksia. Teollisuuden tilauskanta on pienentynyt huolestuttavasti ja jos uusia tilauksia ei saada, takapotku talouteen voi olla iso.

Valtiovarainministeriön ennuste perustuu oletukseen, että epidemia ei ryöpsähdä uudelleen valloilleen meillä eikä maailmalla, mutta riskit ovat ilmeiset. Tällä hetkellä BKT:n arvioidaan kasvavan 2,6 % v. 2021 ja 1,7 % v. 2022.

Talouden näkymät niin Suomessa kuin maailmantaloudessa ovat edelleen hyvin epävarmoja. Kuluttajien luottamus ja talouden toimintakyky pysyvät heikkoina siihen saakka, kun sairauteen on löydetty tehokas hoito tai rokote. Tautitilanteen kääntyminen selvään nousuun syksyn aikana lisäisi taloudenpitäjien epävarmuutta ja heikentäisi talouskasvua ilman varsinaisia uusia rajoitustoimia.

Covid-19-epidemian uudelleen puhkeaminen on ennusteen merkittävin alasuuntainen riski. Toisen aallon taloudellisten vaikutusten suuruus riippuu sekä julkisen vallan toimista epidemian hillitsemiseksi ja talouden tukemiseksi, että näiden toimien vaikutuksesta taloudenpitäjien päätöksiin.

---

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161322/9_2019_Ilmiopohjaiseen_budjetointiin_liittyvia_nakokohtia_selvittavan_tyoryhman_raportti__.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ennusteen laatimisen jälkeen epidemiatilanne Suomessa ja maailmalla on kehittynyt heikompaan suuntaan. Vielä on kuitenkin liian varhaista arvioida, kuinka suuri vaikutus epidemian tämän hetkisellä heikkenemisellä on kansainvälisesti ja Suomen talouteen. Vaikutus jää pieneksi, jos epidemia saadaan nopeasti haltuun. Vaikutuksen suuruus kasvaa sitä mukaan, kun toinen aalto voimistuu ja pitkittyy.

Aiemmista kokemuksista tiedetään, että kriisin pitkittymisellä on vaikutuksia talouteen pitkällä aikavälillä. Mekanismeja on useita, mutta tärkeimmät niistä ovat: 1) työttömyyden pitkittyminen ja siitä johtuva inhimillisen pääoman rapautuminen, 2) pääomakannan rapautuminen, 3) tuottavuuden kasvun hidastuminen ja 4) laman pitkäkestoinen vaikutus kysyntään, kun tarve säästämiseen kasvaa. Näistä kolme ensimmäistä vaikuttavat bruttokansantuotteen kasvuun tuotannon kautta ja viimeinen kysynnän kautta. Joka tapauksessa tuotantopotentiaalia menetetään, pitkän aikavälin talouskasvu hidastuu ja potentiaalin palautumisessa voi mennä useita vuosia.

Rokotteen tai hoitomuodon kehittyminen ennakoitua nopeammin voi myös nopeuttaa elpymistä. Erityisesti se lisäisi palveluiden nopeampaa ja voimakkaampaa palautumista sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Tällöin myös yllä kuvatut kriisin pitkittymisen vaikutukset pitkän aikavälin talouskasvuun jäisivät pienemmiksi.