Valiokunnan lausunto TuVL 4/2018 vp– HE 123/2018 vp

Tulevaisuusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 (HE 123/2018 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 22.10.2018.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- budjettineuvos Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- johtava erityisasiantuntija Ulla Rosenström, valtioneuvoston kanslia
- toimistopäällikkö Juha Kilponen, Suomen Pankki
- dosentti Jukka Hoffrén, Helsingin yliopisto
- apulaisprofessori Eeva Luhtakallio, Tampereen yliopisto
- KTM, VTT toimitusjohtaja Tuomas Malinen, GnS Economics

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtioneuvoston kanslia
- Tilastokeskus
- strategiajohtaja Markku Rimpelä, Hämeenlinnan kaupunki
- pääekonomisti Aki Kangasharju, Nordea
- tutkijatohtori Anna Elomäki

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tulevaisuusvaliokunta keskittyy lausunnossaan:
- ilmiöpohjaiseen budjetointiin,
- BKT-mittaria täydentäviin hyvinvointitalouden mittareihin,
- talouden pitkän aikavälin näkymiin sekä
- pitkän aikavälin politiikkainstrumentteihin.

Valmis
5.2

Ilmiöpohjainen budjetointi. Vuoden 2019 talousarvion pääluokkaperusteluissa tuodaan esille määrärahojen yhteydet Agenda2030-selonteossa linjattuihin kestävän kehityksen painopiste-alueisiin: 1) hiilineutraali ja resurssiviisas sekä 2) yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Uutena elementtinä talousarvioesityksen yleisperusteluihin sisältyy myös erillinen kestävän kehityksen luku, joka keskittyy erityisesti hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteeseen talousarvioesityksessä. Myös talousarvioesityksestä työstetty erillinen Budjettikatsaus-julkaisu painottaa kestävän kehityksen kysymyksiä.

Tulevaisuusvaliokunta on käsitellyt ilmiöpohjaista budjetointia sekä lausunnoissaan (TuVL 6/2017 vp — HE 106/2017 vp ja TuVL 1/2018 vp — VNS 1/2018 vp) että myös mietinnössään (TuVM 1/2017 vp — VNS 1/2017 vp). Ilmiöpohjainen budjetointi tukee Agenda2030-toimenpideohjelman mukaista politiikkajohdonmukaisuutta ja edistää kokonaisuuden hallintaa monimutkaisessa ja pirstaleisessa toimintaympäristössä.

Tulevaisuusvaliokunta kannattaa kestävän kehityksen ilmiöpohjaista tarkastelutapaa myös tulevissa talousarvioissa. Samalla valiokunta kuitenkin ehdottaa, että jatkossa ilmiöpohjaisesti tarkasteltaisiin hieman suppeampia kokonaisuuksia, kuten esimerkiksi lasten ja nuorten palveluita, ikäihmisten palveluita, syrjäytymistä sekä liikenteen hiilidioksidipäästöjä.

Lisäksi tulevaisuusvaliokunta korostaa, että ilmiöpohjaisuuden lisäksi on muitakin kokeilemisen arvoisia keinoja lisätä talousarvion havainnollisuutta ja vaikuttavuutta. Tällaisia ovat muun muassa osallistava budjetointi ja sukupuolitietoinen budjetointi.

Erityistä huomiota ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa ja myös muissa mahdollisissa kokeiluissa on tulevaisuusvaliokunnan mielestä kiinnitettävä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurantaan, jotta kokeiluista saatava oppi kumuloituu hyväksi ja uudistuvaksi hallinnoksi.

Osana ilmiöpohjaisen budjetoinnin vahvistamista tulevaisuusvaliokunta korostaa Tilastokeskuksen ja vastaavien tilastointi- ja tiedonkeruutahojen merkitystä sekä tarvetta kehittää tilastointi- ja tiedonkeruutapoja, painotuksia ja tilastojen analyyseja palvelemaan ilmiöpohjaista budjetointia.

Valtiovarainministeriö on vuonna 2018 asettanut ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän (toimikausi: 18.6.2018—14.12.2018), jonka tehtävänä on selvittää ilmiöpohjaisen budjetoinnin erilaisia toteuttamistapoja ja käyttöaloja sekä näihin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä sekä potentiaalisesti huomioon otettavien ilmiöiden joukkoa ja eri toteuttamistapojen vaikutuksia talousarvion rakenteeseen ja hallinnon organisointiin.

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän tulokset on arvioitava huolella ja hyödynnettävä seuraavan vaalikauden talousarvioita laadittaessa.

BKT-mittaria täydentävät hyvinvointitalouden mittarit. Kansantalouden tilinpidon keskeinen käsite bruttokansantuote on taloudellisen toiminnan mittari, joka ei mittaa suoraan hyvinvointia.

Bruttokansantuotteen hyvinvoinnista antamaa kuvaa voidaan kuitenkin täydentää kansantalouden tilinpidosta saatavien muiden tietojen avulla, kuten esimerkiksi tiedoilla kotitalouksien kulutuksesta, oikaistuista käytettävissä olevista tuloista ja velkaantumisasteesta.

Bruttokansantuotteen antamaa kuvaa voidaan myös laajentaa eri tarpeisiin tehdyillä satelliittitilinpidoilla, jotka tarkentavat BKT:n osa-alueita tai sisältävät sellaisia eriä, joita BKT ei sisällä. Esimerkiksi Tilastokeskus on tänä vuonna aloittanut kotitaloustuotannon satelliittitilinpidon tuotannon. Tämä tilasto kuvaa BKT:n tuotantorajan ulkopuolelle jäävän kotitaloustuotannon arvoa. Aiempien tutkimusten perusteella bruttokansantuote olisi noin 40 % suurempi, mikäli kotitaloustyö laskettaisiin mukaan. Tilastokeskus uudistaa parhaillaan myös tietojen esittämistä verkkopalvelussaan ilmiöpohjaisemmaksi. Mielenkiinto hyvinvoinnin mittaamiseen BKT:ta täydentävillä mittareilla on kasvanut myös Tilastokeskuksen kansainvälisissä yhteistyöverkostoissa. Nämä muutokset avaavat Tilastokeskukselle tulevina vuosina uusia tapoja hyvinvointitalouden seuraamiseen ja ilmiöpohjaiseen tarkasteluun.

Hyvinvointinäkökulman vahvistamiseksi monet kansainväliset organisaatiot ovat kehittäneet BKT:n rinnalle tai vaihtoehdoksi myös erilaisia yhdistelmäindikaattoreita. Parhaimpina pidettyjä hyvinvointitalouden yhdistelmäindikaattoreita ovat aidon kehityksen indikaattori (GPI) ja kestävän taloudellisen hyvinvoinnin indeksi (ISEW), jotka on kehitetty Suomen kaltaisten kehittyneiden, jälkiteollisten maiden hyvinvoinnin ja edistymisen seuraamiseen.

Yhdistelmäindikaattoreiden haasteena on niiden koostamisessa käytettävien eri näkökulmien arvottaminen: minkälaisen painon mikäkin tekijä indikaattorissa saa. Haasteena on myös eri asteikoilla ja mittayksiköillä mitattavien näkökulmien yhteismitallistaminen. Kansantalouden tilinpidon ja sen laajentamisen ongelmana puolestaan on tarkastelun näkökulman kiinnittyminen tuotannon seurantaan: hyvinvointi kasvaa niissä aina, kun BKT kasvaa, ja laskee, kun BKT laskee.

Valtioneuvoston kanslia on vuonna 2018 asettanut BKT+ -työryhmän (toimikausi: 8.5.2018—31.10.2018), joka tekee esityksen BKT:ta täydentävän hyvinvointitiedon tuomisesta hallituksen käyttöön oikea-aikaisesti ja hallituksen päätöksentekoa palvelevassa muodossa.

> *Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että BKT+ -työryhmän toimenpide-ehdotukset arvioidaan ja tarpeellisilta osin huomioidaan seuraavan vaalikauden talousarvioita laadittaessa.*

Talouden pitkän aikavälin näkymät. Suomen Pankin tulevaisuusvaliokunnalle antamassa lausunnossa todetaan Suomen talouden olevan parhaillaan korkeasuhdanteessa, jonka odotetaan jatkuvan vielä tulevanakin vuonna. Talouskasvu jää Suomen Pankin arvion mukaan kuitenkin keskimäärin 1,5 %:iin vuosina 2026—2040 ja keskimäärin 1,4 %:iin vuosina 2018—2025, kun se oli keskimäärin lähes 3 % edeltäneinä 20 vuonna. Suomen Pankin mukaan tämä johtuu työvoiman ja kasvua tukevien investointien vähenemisestä pitkittyneen taantuman aikana sekä työpaikkojen siirtymisestä teollisuudesta ja kaupasta muihin palveluihin. Lisäksi pääomakannan kasvuvauhti hidastuu koko talouden tasolla, koska suurempi osa talouden resursseista kuluu julkisen sektorin toimintaan. Kolmantena tekijänä on tuottavuuskasvun hidastuminen 1980-luvun jälkeen huolimatta esimerkiksi informaatioteknologian edistysaskelista.

Osa tulevaisuusvaliokunnalle talouden pitkän aikavälin näkymistä lausuneista asiantuntijoista oli kuitenkin lausunnoissaan huomattavasti Suomen Pankkia kriittisempiä ja ennakoi jopa euroalueen tai globaalia talouskriisiä seuraavan vuoden kuluessa. Perusteluina asiantuntijat esittivät Kiinan ylivelkaantumisen, Euroopan heikon pankkisektorin sekä erityisesti keskuspankkien massiivisten velkakirjaostojen aiheuttamat hintavääristymät ja keskuspankkien ylläpitämät alhaiset korot, jotka ovat haurastuttaneet maailmantaloutta luomalla pääomatuista riippuvaisen yrityssektorin.

Merkittävää talouskriisiä ennustaneiden asiantuntijoiden mukaan elvytys- ja velkavetoinen globaali talouskupla puhkeaa pääomamarkkinoiden kiristyessä, kun keskuspankkien on aikaa myöden tehtävä välttämättömät korjaustoimenpiteet. Kriisin arvioidaan alkavan joko Yhdysvaltojen osakemarkkinoilta, Kiinan valuuttamarkkinoilta tai Yhdysvaltojen ja Euroopan ongelmaluotoista.

Esimerkiksi Kiinan pankkisektorin koon, tavanomaiset pankit ja varjopankkisektori mukaan lukien, arvioidaan olevan jo 545 % maan BKT:sta. Esimerkiksi Yhdysvalloissa pankkien ja varjopankkien omaisuuserät vuonna 2008 ennen finanssikriisin alkua olivat noin 235 % BKT:sta. Mikäli tämä arvio pitää paikkansa, niin Kiinan velkavuori olisi siis jo lähes kaksinkertainen Yhdysvaltojen finanssikriisin käynnistäneeseen velkamäärään verrattuna. Yksikään maa ei ole ollut vastaavassa kehitysvaiheessa yhtä velkaantunut kuin Kiina tai pystynyt hidastamaan nopeaa velkaantumistaan ilman kriisiä.

Vaikka tulevaisuusvaliokunnan kuulemat talousasiantuntijat olivat eri mieltä ongelmien vakavuudesta ja jossakin määrin myös ongelmien syistä, niin he olivat jopa yllättävän samaa mieltä ongelmien ratkaisusta: tarvitaan rakenteellisia uudistuksia työllisyyden, uuden teknologian käyttöönoton ja ennen kaikkea koulutuksen edistämiseksi. Lisäksi on pidettävä huolta hyvinvointiyhteiskunnan sosiaalisista turvaverkoista ja varauduttava myös niiden rahoituksen ongelmiin. Näiden uudistusten läpivienti takaisi asiantuntijoiden mukaan Suomelle erinomaisen aseman seuraavasta nousukaudesta hyötymiseen.

> *Tulevaisuusvaliokunnan mielestä sekä lyhyellä aikavälillä suotuisan talouskehityksen vaarantavat että pidemmän aikavälin talouskehitykseen liittyvät riskit tulisi huomioida ja tuoda selkeämmin esille talousarviossa.*

Pitkän aikavälin politiikkainstrumentit. Valtioneuvoston kanslialla on parhaillaan käynnissä Pakuri-hanke (toimikausi: 20.12.2017—31.12.2018), joka tekee suosituksia hallituksen strategisten työvälineiden käytöstä seuraavalla hallituskaudella. Hankkeessa on määritelty neljä keskeistä kehittämiskohdetta: 1) raha- ja politiikkaprosessien parempi yhteensovittaminen, 2) politiikkakoordinaation ja poikkihallinnollisen toimeenpanon tehostaminen, 3) hallituksen yhteisen viestinnän vahvistaminen sekä 4) ylivaalikautisen politiikkavalmistelun kehittäminen. Työryhmä on keskustellut myös siitä, että hallitusohjelman tavoitteet kytkettäisiin johonkin laajempaan viitekehykseen. Tällaisena viitekehyksenä voisi toimia esimerkiksi Agenda2030-toimenpideohjelma.

Eduskunnan puhemiesneuvosto on vastaavasti perustanut syksyllä 2018 uudistamistyöryhmän, jonka tehtävänä on tehdä ehdotuksia eduskuntatyön uudistamiseksi. Työryhmä valmistelee pidemmän tähtäimen uudistuksia ensi vaalikaudelle sekä pienempiä uudistuksia, joita voidaan to-

teuttaa jo tällä vaalikaudella. Työryhmä on päättänyt keskittyä ensimmäiseksi talousarvion käsittelyprosessiin, täysistuntoon, edustajantyön ja perheen parempaan yhteensovittamiseen sekä uusien edustajien koulutukseen.

Tulevaisuusvaliokunta on ottanut aiemmin kantaa pitkän aikavälin politiikkainstrumentteihin lausunnossaan hallituksen vuoden 2017 vuosikertomuksesta (TuVL 2/2018 vp — K 11/2018 vp).

> *Tulevaisuusvaliokunta kannattaa hallitusohjelman tavoitteiden kytkemistä entistä vahvemmin Agenda2030-toimenpideohjelmaan.*
>
> *Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Pakuri-hankkeen ja eduskunnan uudistamistyöryhmän tulokset kannattaa arvioida ja soveltuvilta osin hyödyntää seuraavalla vaalikaudella talousarvion valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä.*

Talousarvio on merkittävä politiikkainstrumentti, joka ohjaa sitä, mihin julkiset resurssit suunnataan. Jouni Backmanin ja Liisa Hyssälän Sitralle tekemässä Kansanvallan peruskorjaus -raportissa (2018) esitettiin kritiikkiä muun muassa siitä, että eduskunta käyttää runsaasti voimavaroja talousarvion käsittelyyn, vaikka talousarvio ei juurikaan muutu eduskunnan käsittelyssä.

> *Tulevaisuusvaliokunta huomauttaa, että vaikka talousarvion käsittelyä kannattaakin kehittää, niin käsittelyn arvoa ja merkitystä ei voi mitata pelkästään euromääräisillä muutoksilla. Talousarvion eduskuntakäsittelyyn liittyy myös jo etukäteen yhteiskunnallisia ongelmia ehkäisevä demokraattinen kontrolli. Talousarvion käsittelyyn liittyy myös merkittävä tulevaisuusnäkökulma, koska osa talousarvion käsittelyssä esille nousseista ehdotuksista voi päätyä seuraavaan talousarvioon.*
>
> *Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että talousarviomenettelystä käytävän keskustelun painopistettä siirretään kehysbudjetin suuntaan niin, että kehykseen lisätään indikaattorityötä hyödyntävä hyvinvointitalouden tilannekuva sekä talouden pitkän aikavälin riskien arviointi. Näin kehyksestä eduskunnassa käyty keskustelu lausuntoineen ja mietintöineen nostaisi esille aiheita, joita voidaan vuosittaisissa talousarvioissa avata ja seurata tarkemmin ja ilmiökohtaisesti. Hyvinvointitalouden tilannekuva ja pitkän aikavälin riskien kartoitus voidaan päivittää talousarvioiden yhteydessä. Tällä tavalla jokainen talousarvio auttaa paikallistamaan ilmiöpohjaisen tarkastelun tarvetta seuraavassa talousarviossa.*

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

> *että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon*.

Helsingissä 19.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Harri Jaskari kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Tuomo Puumala kesk
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Pilvi Torsti sd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Ville Vähämäki ps
jäsen Paavo Väyrynen kp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä