**Valiokunnan lausunto TuVL 5/2020 vp– HE 146/2020 vp**

# Tulevaisuusvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021**

**Valtiovarainvaliokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 (HE 146/2020 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 12.11.2020.

Valiokunta on kuullut (etä):

***Asiantuntijat***
- finanssineuvos yksikön päällikkö Jenni Pääkkönen valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Veli Auvinen valtiovarainministeriö
- johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Varis Valtiontalouden tarkastusvirasto
- toimitusjohtaja Aki Kangasharju Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- professori Vesa Puttonen Aalto-yliopisto
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä Helsingin yliopisto

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 (HE 146/2020 vp) tulevaisuusvaliokunta kuuli asiantuntijoita Suomen kansantalouden ja maailmantalouden tulevaisuudennäkymistä ja erityisesti julkisen velan vaikutuksista pitkällä aikavälillä. Lisäksi valiokunta kuuli valtiovarainministeriötä ja Valtiontalouden tarkastusvirastoa ilmiöpohjaisesta budjetoinnista ja BKT-mittaria täydentävistä hyvinvointitalouden mittareista.

*Maailmantalouden iso kuva ja julkinen velka.* Tulevaisuusvaliokunnan kuuleman asiantuntijan mukaan keskuspankit ovat omaksuneet kriisien torjunnassa uuden roolin, kun ne ovat lisänneet omistuksiaan valtioiden velkakirjoista ja pitäneet tällä tavalla korot keinotekoisen alhaalla. Tämän talouspolitiikan ansiosta valtiot ovat saaneet halpaa velkaa yli niiden todellisen luottokelpoisuuden. Jos korot jostakin syystä nousevat, korkeasti velkaantuneille valtioille tulee samanlaisia ongelmia ja sopeuttamistarpeita kuin Kreikalle tuli euroalueen vuosien 2008—2009 taantuman jälkeen. Erona Kreikan talouskriisiin on kuitenkin se, että samat ongelmat koskevat nyt lähes kaikkia maita. Asiantuntijan mukaan koko maailmantalous on tämän kehityskulun vuoksi täysin

uudessa tilanteessa, jossa emme voi ottaa oppia historiasta. Parhaaksi strategiaksi suuren epävarmuuden keskellä asiantuntija ehdotti, että Suomen pitäisi pysytellä luottokelpoisuudessaan EU:n parhaassa neljänneksessä.

Lyhyen aikavälin talouspolitiikan on tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan oltava elvyttävää, eikä velkaantumista siksi voi estää. Asiantuntijat arvioivat velkaantumisen jatkuvan koko 2020-luvun ajan, mutta tämän ei katsottu vaarantavan lyhyellä aikajänteellä valtion velanhoitokykyä, eikä elvytykseen liittyvä velkaantuminen asiantuntijoiden mukaan välttämättä vaikuta kestävyysvajeeseenkaan. Merkittävin haaste liittyy velkaantumisen nousu-uran uskottavaan katkaisemiseen. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomen velkasuhde on yli 80 % BKT:sta vuosikymmenen loppuun mennessä. Velkaantumisen nousu-uran katkaiseminen edellyttää alusta asti merkittäviä panostuksia työllisyyteen, tuottavuuden kasvuun sekä talouskasvuun. Myöhemmin tarvitaan myös taloutta korjaavia ja sopeuttavia toimia. Tältä osin hallituksen kestävyystiekartta ei tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ole vielä riittävän täsmällinen.

Asiantuntijat huomauttivat, että Suomella on COVID-19-kriisin lisäksi painolastinaan myös niin kutsuttu menetetty vuosikymmen: BKT/asukas oli vuonna 2019 vasta palannut likimain vuoden 2008 tasolle. Kasvunäkymät olivat heikot jo ennen pandemiaa johtuen muun muassa työvoimapulasta, heikosta tuottavuudesta ja julkisen talouden kestävyysvajeesta. Toisaalta on myös niin, että vaikka Suomen talous kärsikin koronasta merkittävästi, asiantuntijoiden mukaan vahinkoa on kuitenkin tapahtunut vähemmän kuin pelättiin ja Suomi on selvinnyt COVID-19-pandemiasta ainakin tähän mennessä vähemmin vaurioin kuin moni muu maa. Epidemian jatkuminen tarkoittaa kuitenkin myös suuren epävarmuuden jatkumista, ja riskinä on siksi toinenkin menetetty vuosikymmen.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomen BKT supistuu tänä vuonna 4,5 %. Vaikka talouden elpyminen kevään 2020 äkkipysähdyksestä on jo alkanut, pandemian toinen aalto ja ylipäätään pandemian pitkittyminen muodostavat edelleen suuren epävarmuustekijän. Kuluttajien ja markkinoiden luottamus talouteen pysyy heikkona ja hidastaa talouskasvua, kunnes luotettava parannuskeino pandemiaan löytyy. Kriisin pitkittyessä kasvaa myös riski työttömyyden kasvuun ja pitkittymiseen ja siitä johtuvaan henkisen pääoman rapautumiseen, pääomakannan rapautumiseen, tuottavuuden kasvun hidastumiseen ja laman pitkäkestoisiin vaikutuksiin kysyntään. Teollisuuden tilauskanta on valtiovarainministeriön mukaan pienentynyt huolestuttavasti, ja jos uusia tilauksia ei saada, voivat tilanteen vaikutukset talouteen olla vakavia. Tulevaisuusvaliokunnan kuulemat talousasiantuntijat ehdottivat, että mahdollisia riskejä kannattaisi skenaroida ja arvioida tarkemmin esimerkiksi kestävyysvajepainelaskelmien ja herkkyyslaskelmien avulla.

Talouskasvulla on tärkeä rooli velan takaisinmaksussa. Asiantuntijoiden mukaan talouskasvua kuitenkin hidastavat nopeasti kasvava velka, väestölliset tekijät, työvoiman saatavuus, tuottavuuden hidas kasvu sekä verojen nostaminen. Rakenteellisten muutosten ja talouden sopeuttamisen osalta yksi valiokunnan kuulemista asiantuntijoista nosti esille myös hyvinvointilupauksiin liittyvän epäsuhdan: esimerkiksi eläkevarat ovat noin 200 miljardia euroa, mutta arvioidut eläkevastuut noin 700 miljardia euroa. Asiantuntija kysyi myös, ovatko kunnille annetut tehtävät oikeassa suhteessa niiden tuloihin, vai olemmeko lisänneet velvoitteita, vaikka niihin ei ole ollut varaa.

Huoltosuhteeseen liittyen tulevaisuusvaliokunnan kuulemisissa nousi esille myös Japanin esimerkki. Japani on tunnistanut kansantaloutensa olevan laskussa, eikä Japani asiantuntijan mukaan usko sen enää koskaan kasvavan niin suureksi kuin se oli vielä 10 vuotta sitten. Toisena esimerkkinä esille tuli Kanada, joka on käynnistänyt laajan ohjelman osaajien houkuttelemiseksi ja korkeaan osaamiseen perustuvan kasvun kiihdyttämiseksi. Asiantuntija ehdotti, että Suomi käynnistäisi Kanadan tavoin korkean osaamisen maahanmuutto-ohjelman. Koska ympäri maailmaa jää nyt korkeaa osaamista työttömäksi eikä sisäänpäin kääntyvä ja sisäisesti ristiriitainen USA ole enää niin houkutteleva paikka kuin ennen eikä Kiinankaan kansainvälinen vetovoima ole ainakaan vielä kasvusuunnassa, Suomella olisi asiantuntijan mukaan erinomainen tilaisuus investoida näiden osaajien houkuttelemiseksi Suomeen. Perinteisesti Suomi ei ole ollut erityisen houkutteleva, mutta keinoja houkuttelevuuden lisäämiseksi on olemassa. Esimerkiksi jo Nokia-aikana oli asiantuntijan mukaan käytössä lyhytkestoisia veronalennuksia, joiden kaltaisia voisi käyttää nytkin.

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemat talousasiantuntijat totesivat myös, että syynä siihen, että kokonainen vuosikymmen finanssikriisin jälkeen menetettiin, oli Suomen oma alisuoriutuminen. Tästä pitäisi nyt ravistautua irti, jotta talous saadaan nopeasti kasvu-uralle ja velkaantumisen nousu-ura vastaavasti katkaistuksi mahdollisimman lyhyeen.

*Tulevaisuusvaliokunta painottaa kestävän työllistävän kasvun merkitystä velkaantumisen nousu-uran katkaisemisessa.*

*Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että niin sanottua menetettyä vuosikymmentä (2008—2018) ei valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella niinkään menetetty ulkoisista syistä, vaan Suomi ei jostakin syystä kyennyt hyödyntämään sinänsä merkittäviä resurssejaan. COVID-19-pandemian seurauksista selviäminen edellyttää rohkeaa ja pitkäjänteistä talouspolitiikkaa. Siksi Suomen on sanoitettava auki se, missä vuosien 2008—2009 taantuman jälkeen epäonnistuttiin, ja huolehdittava siitä, ettemme jatkossa lisää ongelmia omalla alisuoriutumisellamme.*

*Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa lisäksi, että Suomi arvioi tarkemmin Kanadan esimerkin korkean osaamisen maahanmuutto-ohjelmasta.*

*Tulevaisuusvaliokunnan mielestä tarvitaan pitkäjänteisempiä, yli vaalikausien ylettyviä politiikkaohjelmia, joihin kaikki puolueet sitoutuvat, sekä entistä parempia arvioita vaihtoehtoisista kehityskuluista. Samalla tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että hallituksen tulevaisuusselonteot ja niistä annettavat eduskunnan tulevaisuusmietinnöt lausumineen samoin kuin hallituksen Agenda2030-selonteko ja siitä annettava eduskunnan Agenda2030-mietintö ovat jo sellaisia tulevaisuuspolitiikan instrumentteja, joiden avulla yhteisiä pitkän aikavälin päämääriä ja keinoja voidaan arvioida ja asettaa. Viime vaalikaudella myös pääministeri Sipilä ehdotti tulevaisuusvaliokunnan 25-vuotisjuhlassa, että tulevaisuusselontekojen ja -mietintöjen roolia pitkän aikavälin politiikkatavoitteiden määrittelyssä ja käsittelyssä lisätään.*

*Tulevaisuusvaliokunta toteaa, että talousarvio ei tällaisenaan optimaalisesti tue pitkän aikavälin politiikan kehittämistä. Siksi talousarvion rinnalle tarvitaan uusia kestävyysva-*

*jeen herkkyystarkasteluita ja välineitä vaihtoehtoisten politiikkatoimien pitkän aikavälin talous- ja hyvinvointivaikutusten arvioimiseen ennen ja jälkeen päätöksentekoa. Valiokunta ehdottaa, että BKT-mittaria täydentävien hyvinvointimittareiden sekä politiikkatoimenpiteiden ja budjetin vaikuttavuusarvioinnin sekä talouden vaihtoehtoisia kehityskulkuja arvioivien herkkyyslaskelmien kehittämistä resursoidaan määrätietoisesti ja pitkäjänteisesti. Mahdollisia vastuutahoja asian kehittämiselle voivat valtiovarainministeriön rinnalla olla esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto, talouspolitiikan arviointineuvosto, tuottavuuslautakunta ja Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. Myös STN- ja VN TEAS -tutkimusohjelmia voidaan fokusoida näihin teemoihin.*

*Tulevaisuusvaliokunta tukee myös Euroopan parlamentin päätöslauselmaa Euroopan kulttuurisesta elpymisestä (2020/2708(RSP)). Päätöslauselmassaan Euroopan parlamentti muistuttaa, että kulttuuri ja luovat alat tarjoavat EU:lle 7,8 miljoonaa työpaikkaa ja tuottavat 4 % BKT:stä. Siksi Euroopan parlamentti kehotti komissiota ja jäsenvaltioita kohdistamaan elpymis- ja palautumistukivälineen elvytysvaroja myös kulttuurialalle ja luoville aloille niiden erityistarpeiden mukaisesti*.

Lausunnossaan julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021—2024 (TuVL 2/2020 vp — VNS 1/2020 vp) tulevaisuusvaliokunta on jo aiemmin linjannut COVID-19-pandemiaan liittyvästä elvytyksestä sekä kestävästä kasvusta esimerkiksi seuraavalla tavalla:

*Tulevaisuusvaliokunta toteaa, että kaikki se, mitä COVID-19-pandemiasta elpymisen suhteen tehdään, on tehtävä niin, että samalla ratkaistaan myös muita yhteiskunnallisia ongelmia. COVID-19-pandemiasta elpymiseen suunnattavat resurssit on suunnattava niin, että ne samalla ovat investointeja vihreään siirtymään ja ratkaisevat myös hyvinvointiyhteiskuntamme rakenteellisia ongelmia.*

*Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että vakavuudestaan huolimatta COVID-19-pandemia avaa myös runsaasti uusia positiivisia mahdollisuuksia, joihin tarttumalla voimme vähentää pandemian negatiivisia seurauksia. Esimerkiksi lähes koko yhteiskunnan läpäisevää nopeaa digiloikkaa voidaan pitää COVID-19-pandemian positiivisena seurauksena. Esimerkiksi koulut siirtyivät etäopetukseen, yritykset nettimyyntiin ja työntekijät etätyöhön.*

*Tulevaisuusvaliokunta kuitenkin muistuttaa, että pandemian kaltaisten äkillisten katastrofien seuraukset ovat harvoin pysyviä. Siksi digiloikan edut ja ongelmat on arvioitava huolellisesti ja parhaat käytänteet on aktiivisesti juurrutettava pysyväksi hyödyksi pandemiasta. Digitaalisaatiosta koituva tehokkuuden kasvu auttaa samalla taloutta ja yhteiskuntaa laajemminkin toipumaan koronapandemian seurauksista.*

*Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että Suomi on perinteisesti ollut ja on edelleen maailman mittakaavassa huippuosaaja teknologiateollisuudessa ja siihen liittyvässä suunnittelussa ja prosessiosaamisessa. Niiltä osin kuin vihreässä siirtymässä on kyse teknologiasta, vihreä siirtymä onkin Suomelle suuri mahdollisuus. Suomen ei tarvitse keksiä kaikkea uudelleen, vaan riittää, että valjastamme perinteiset kansalliset vahvuutemme oikeusvaltiosta, tasa-arvosta, oppimisjärjestelmästä ja hyvästä hallinnosta aina maailmanluokan teknologiayrityksiin asti globaalien kestävän kehityksen ongelmien ratkaisemiseen. Tässä mieles-*

*sä Suomi on tulevaisuusvaliokunnan mielestä yksi niistä maista, joille vihreä siirtymä lupaa hyvää ja avaa suuret markkinat sellaiselle, jossa olemme jo valmiiksi kilpailukykyisiä.*

*Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että vihreä siirtymä on merkittävissä määrin myös teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa sekä siksi myös koulutuspolitiikkaa. Mitä paremmin onnistumme kehittämään ja suuntaamaan teknologisia innovaatioita kestävään kehitykseen, sitä enemmän kestävä kehitys luo Euroopalle myös kilpailukykyä, kestävää kasvua, työtä ja hyvinvointia. Samalla on kuitenkin muistettava, että teknologia, kuten esimerkiksi tekoäly, ei automaattisesti edistä kestävää kehitystä, vaan teknologiat on tietoisesti valjastettava toteuttamaan vihreää siirtymää. Tämä edellyttää myös teknologian etiikkaan liittyvien kysymysten entistä parempaa huomioimista teknologia- ja innovaatiopolitiikassa.*

*Jatkuvan oppimisen malli, varhaiskasvatuksesta aina täydennyskoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön asti, on Suomen kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin perustaa. Kaikkien koulutustasojen tulee vahvistaa kykyä kriittiseen, ratkaisukeskeiseen ajatteluun sekä systeemiseen ymmärrykseen. Korkeakoulutasolla tämä edellyttää opetuksen elimellistä yhteyttä tutkimukseen, monitieteisten koulutusohjelmien lisäämistä sekä ratkaisukeskeisen tieteidenvälisen tutkimuksen riittävää resursointia kunnianhimoisen ja korkealaatuisen perustutkimuksen rinnalla. Joustavan täydennyskoulutuksen on mahdollistettava tarpeellisten uusien tietojen ja taitojen tunnistaminen ja omaksuminen.*

*Tulevaisuusvaliokunta korostaa myös, että digitalisaatioon sekä energian tuotantoon, jakeluun ja varastointiin liittyvät globaalit liiketoimintamahdollisuudet ovat erityisen kriittisiä tekijöitä vihreälle siirtymälle sekä kestävälle työllistävälle kasvulle. Siksi Suomen on määrätietoisesti pyrittävä johtavaksi kestävän tulevaisuuden tekijäksi kehittämällä erityisesti energia- ja ympäristöteknologian systeemitason suunnittelu-, kehitys-, tutkimus- ja liiketoimintaosaamista. Yksi Suomelle erityinen osaamisalue on bioteknologia. Suomen on mahdollista olla kokoaan suurempi veturi myös kestävällä tavalla toteutetussa biotaloudessa, joka huomioi luonnon monimuotoisuuden ja pyrkii korkeamman jalostusarvon ratkaisuihin. Nämä tavoitteet edellyttävät uusia innovatiivisia toimintamalleja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja myös muiden toimijoiden välille. Uusien yhteistoimintamallien avulla voidaan jakaa riskiä ja luoda uutta liiketoimintaa globaalisti merkittävissä vihreän siirtymän liiketoimintaekosysteemeissä. Tarvitaan myös digitaalisen liiketoimintaosaamisen systemaattista kehittämistä, ja vihreä siirtymä on ymmärrettävä myös sosiaalisina innovaatioina ja kansalaisten tarpeisiin vastaavana palveluliiketoimintana.*

*Tulevaisuusvaliokunnan mielestä on kehitettävä arvonlisäpohjaista ulkomaankaupan tilastointia, luonnonvarakirjanpitoa, kiertotalouteen liittyvää tilastointia sekä kestävän hyvinvoinnin indikaattoreita ja mittareita tietopohjaksi vihreän siirtymän globaaleille liiketoimintaekosysteemeille ja kestäville investoinneille. Esimerkiksi energiateknologiateollisuuden synergiat korkean jalostusasteen akkukennotuottajien kanssa luovat merkittävän lisäarvopotentiaalin Suomelle. Samalla on kuitenkin huomioitava, että sähköistymiskehitys voi lisätä kehittyvästä kiertotaloudesta ja uusiutuvasta energiasta huolimatta myös primäärien metallien ja mineraalien kysyntää, mikä asettaa haasteita luonnonvarojen kestävyyden ja vesistöjen kannalta. Energian varastointiin liittyvää koulutusta, tutkimusta ja innovaatioita on siksi edistettävä myös ympäristön kannalta kestävämmistä materiaalista,*

*kuten esimerkiksi suolasta. Vastaavia mahdollisuuksia liittyy myös bioteknologiaan esimerkiksi lääketeollisuudessa, uusissa materiaaleissa, puurakentamisessa ja näihin liittyvässä muussa teknologiassa ja systeemitason liiketoimintaosaamisessa.*

*Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Suomen innovaatiopolitiikan pitäisi tukea entistä määrätietoisemmin innovatiivisia kasvuyrityksiä sekä lisätä Suomen houkuttelevuutta digitaalisen liiketoimintaosaamisen, ympäristöteknologian (cleantech) ja laajemminkin ympäristöliiketoiminnan tutkimus- ja kehitysinvestointien kohdemaana.*

*BKT:tä täydentävät hyvinvointitalouden mittarit:* Talous, tai laajemmin ajateltuna yhteiskunnan rakenteet, ovat välineitä perimmäiselle tavoitteelle eli kansalaisten hyvinvoinnin maksimoimiselle. Talouskasvu tai jonkin yhteiskunnallisen toiminnan ylläpitäminen eivät ole itseisarvoisia, eikä BKT yksinään ole riittävä mittari hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistymisen arviointiin. Siksi tulevaisuusvaliokunta on jo usean vuoden ajan edellyttänyt lausumissaan ja kannanotoissaan, että tarvitaan BKT:lle rinnakkaisia hyvinvointitalouden mittareita, jotta erotamme kestävän kasvun kestämättömästä kasvusta.

BKT:tä täydentävien mittareiden haasteena on kuitenkin valtiovarainministeriön lausunnon mukaan se, että hyvinvointipolitiikan tavoitteet ovat monimutkaisia ilmiöitä, jotka voivat joskus olla myös keskenään ristiriitaisia, ja niitä on siksi vaikea tiivistää yhdistelmäindikaattoreihin.

Valtiovarainministeriön mukaan hyvinvoinnin mittaamista hankaloittaa myös se, että useimmilla hyvinvointimittareihin sisällytetyillä ilmiöillä ei ole markkinahintaa. Tällöin on vaikea valita määrällistä indikaattoria, joka kuvaisi asian todellista arvoa. Esimerkiksi koulutukseen käytetyn resurssin tai koulutuksen tuloksena saavutettujen tutkintojen määrästä ei voida päätellä, mitä tapahtuu koulutuksen laadulle. Tällainen tarkastelu voi siksi johtaa helposti mitattavien seikkojen ylipainottamiseen ei-mitattujen kustannuksella: sitä saadaan mitä mitataan.

Valtiovarainministeriön mukaan tarkasteltavaa ilmiötä kannattaakin analysoida useilla sitä parhaiten kuvaavilla mittareilla. Politiikan ja päätöksenteon kannalta keskeisiä hyvinvointi-ilmiöitä (terveys, koulutus, syrjäytyminen, työhyvinvointi jne.) tarkasteltaisiin siis erikseen, kunkin ilmiön kannalta relevanteimmin mittarein. Näin voidaan laatia tarkempi kokonaiskuva kustakin ilmiöstä ja tulkita mittareiden ilmentämiä muutoksia. 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 samansuuntaisia.

*Tulevaisuusvaliokunta toteaa, että valtiovarainministeriö on lausunnossaan ja lisäselvityksissään kuvannut hyvin sen, miten vaikeata on hyvinvoinnin mittaaminen. Mitataanpa sitten kestävyyttä, kestämättömyyttä, hyvinvointia, pahoinvointia tai taloutta ja käytetäänpä sitten yhdistelmäindikaattoreita tai yksittäisiä indikaattoreita, niin kaikkeen mittaamiseen liittyvät valtiovarainministeriön esittämät ongelmat indikaattoreiden valinnassa ja tulosten tulkinnassa. Nämä samat ongelmat vaivaavat hyvinvointitalouden mittareiden lisäksi kuitenkin myös yleisesti käytössä olevaa BKT-mittaria. Valiokunnan mielestä ei voi myöskään olla niin, että poliittisen päätöksenteon tietopohjana ovat vain ne asiat, joille*

*voidaan laskea markkina-arvo. Juuri tästä syystä BKT-mittari ei yksinään riitä hyvinvointipolitiikan tai kestävän kehityksen edistymisen mittariksi.*

*Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että jo lausuessaan vuosi sitten hallituksen vuosikertomuksesta vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023 (TuVL 2/2019 vp — HE 29/2019 vp — VNS 2/2019 vp) valiokunta oli tyytyväinen niihin mittareihin, joita talousarviossa hyvinvoinnin mittaamisessa käytettiin, mutta totesi, että "esimerkiksi talousarviosta ei hahmotu selkeästi, mitä mittareita on käytetty ja miten nämä mittarit ovat vaikuttaneet talousarvioon. Siksi tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että bruttokansantuotetta täydentävien mittareiden käyttö tulee esittää talousarvioesityksissä systemaattisemmin ja niiden käytön vaikutus esityksiin yksityiskohtaisemmin. Lisäksi talousarviossa on esitettävä vaihtoehtoiskustannusten laskelmat tulevaisuusinvestoinneille, jotta ne voidaan merkitykseltään erottaa juoksevista kuluista."*

*Ilmiöpohjainen budjetointi:* Ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa esitetään valittuun ilmiöön liittyvää informaatiota eri hallinnonaloilta kootusti yhdessä paikassa, jotta yksittäisten toimenpiteiden vaikutukset ilmiön kokonaisuuteen voitaisiin paremmin ymmärtää ja toimia koordinoida paremmin.

Hallitusohjelmassa mainitaan, että ilmiöpohjaista budjetointia kehitetään kestävään kehitykseen, sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä lapsiin liittyen. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan resurssien rajallisuuden takia budjetointia kehitetään kuitenkin vain yhteen ilmiöön kerrallaan. Kestävän kehityksen budjetointi aloitettiin vuoden 2018 talousarviota valmisteltaessa. Vuoden 2021 talousarviota tehdessä on fokusoitu sukupuolitietoiseen budjetointiin. Lapsibudjetointia ei ole vielä aloitettu.

Tulevaisuusvaliokunta käsitteli ilmiöpohjaista budjetointia ja BKT-mittarille rinnakkaisia hyvinvointitalouden mittareita ensimmäisen kerran mietinnössään Valtioneuvoston selonteosta kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta (TuVM 1/2017 vp — VNS 1/2017 vp). Mietinnössään valiokunta totesi, että ilmiöpohjaisella budjetoinnilla on suuri merkitys Agenda2030-toimintaohjelman edellyttämälle politiikkajohdonmukaisuudelle. BKT-mittaria täydentävät hyvinvointitalouden mittarit puolestaan auttavat erottamaan hyvinvointia edistävän talouskasvun pahoinvointia lisäävästä talouskasvusta. Yhdessä ilmiöpohjainen budjetointi ja hyvinvointitalouden mittarit muodostavat vahvan perustan pitkän aikavälin kestävälle tulevaisuuspolitiikalle ja hyvinvointi-investoinneille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) julkaisi lokakuussa 2020 raportin ilmiöpohjaisesta budjetoinnista (*Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista*). Tässä raportissa VTV keräsi yhteen ja vertaili niitä toimenpiteitä, joilla Suomessa ja muissa maissa on edistetty ilmiöpohjaista budjetointia. Ilmiöpohjaisesta budjetoinnista puhutaan VTV:n selvityksen mukaan lähinnä Suomessa. Monissa muissa maissa kehitetään käytännössä samoja asioita kestävän kehityksen budjetointina, vihreänä budjetointina, hyvinvointibudjetointina sekä sukupuolitietoisena budjetointina. Sukupuolitietoinen budjetointi on lähestymistavoista vanhin. Sitä on toteutettu maailmalla eri muodoissa jo 1980-luvulta lähtien. IMF:n selvityksen mukaan sukupuolitietoista budjetointia on kokeiltu jossakin muodossa yli 80 maassa ja lähestymistapa on alkanut laajeta koskemaan muitakin väestötekijöitä. Esimerkiksi Kanada on laajentanut sukupuolitietoisen budjetoinnin menetel-

miään koskemaan myös etnistä alkuperää, ikää, tulotasoa, sukupuolista suuntautumista ja vammaisuutta. Kanadan ohella muita VTV:n raportissa tarkasteltuja verrokkimaita ovat muun muassa Irlanti, Uusi-Seelanti, Islanti, Meksiko, Ruotsi, Italia, Ranska, Itävalta ja Yhdysvallat.

Kestävän kehityksen budjetoinnin osalta vuoden 2021 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluihin sisältyy jokaisella hallinnonalalla erillinen luku, jossa katetaan kaikki kestävän kehityksen osa-alueet. Talousarvioesityksen yleisperusteluihin puolestaan sisältyy kestävän kehityksen luku, joka keskittyy erityisesti hallituksen hiilineutraaliustavoitteeseen. Luvussa tarkastellaan sekä määrärahoja että veroja, jotka edistävät hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista, sekä budjettiin sisältyviä ympäristölle haitallisia tukia. Tavoitteen saavuttamista edistävät määrärahat on ilmoitettu sekä eritellysti että kokonaissummana (2,2 mrd. euroa). Määrärahojen osalta talousarviossa todetaan olevan 926 miljoonaa euroa maataloustukia sekä 216 miljoonaa euroa energia- ja liikennesektorin suoria tukia, joita voidaan pitää ympäristölle haitallisina. Talousarvio sisältää myös luettelon kaikista energiaan ja liikenteeseen liittyvistä verotuista, joista osaan saattaa valtiovarainministeriön mukaan sisältyä ympäristölle haitallisia elementtejä, mutta näiden kokonaismäärää ei ole ilmoitettu.

Tulevaisuusvaliokunta pyysi valtiovarainministeriön vero-osastolta talousarviolausuntoa tehdessään useita lisäselvityksiä kestävään kehitykseen liittyvästä ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. Valiokunta kysyi erityisesti perusteluja sille, miksi ympäristölle haitallisten tukien kokonaissummaa ei ole esitetty vuoden 2021 talousarviossa samalla tavalla kuin se on esitetty talousarvioissa vuosille 2019 ja 2020.

Valiokunnan valtiovarainministeriön vero-osastolta saamien selvitysten perusteella kokonaissummien esittäminen on harhaanjohtavaa. Valtiovarainministeriön vero-osaston mukaan yksittäisenkin vuoden osalta summat voivat sisältää tukia ja määrärahoja, jotka vaikuttavat molempiin suuntiin — sekä hiilineutraaliutta edistävästi että myös ympäristölle haitallisesti — ja vastaavasti kokonaissummien ulkopuolelle voi jäädä tukia ja määrärahoja, jotka myös vaikuttavat molempiin suuntiin. Ongelma on valtiovarainministeriön vero-osaston mukaan vielä korostunut entisestään, kun eri vuosien kokonaissummia on ryhdytty vertaamaan toisiinsa.

Valtiovarainministeriön mukaan esimerkiksi verotukia ei pystytä yksiselitteisesti jakamaan ympäristölle haitallisiin ja muihin tukiin. Syitä on monia. Verotukia ei ole alun perin suunniteltu ympäristövaikutuksia silmällä pitäen vaan esimerkiksi energiatehokkuuden, huoltovarmuuden tai viennin tukemiseksi. Verotuet sekä näkemykset niiden ympäristölle haitallisuudesta myös muuttuvat ajan myötä, kun lainsäädäntö, tuotantotavat, teknologia ja tutkimus kehittyvät. Näistä syistä valtiovarainministeriön vero-osaston mukaan vain tukikohtainen tarkastelu mahdollistaa todellisen kehityksen arvioinnin eri vuosien välillä, kun on tiedossa, mihin on kulloinkin verrattu, miten tuki on laskettu ja onko muutos todella tapahtunut ympäristövaikutuksia aiheuttavassa verotettavassa toiminnassa vai johtuuko se muutoksesta veroperusteissa, laskentatavassa, vertailutasossa tai parempilaatuisesta tai uudemmasta aineistosta.

Esimerkiksi ympäristölle haitallisten tukien yhteissummassa suurin verotuki koskee alennettua sähköverokantaa. Sähköverotukea tai sähköistymistä ei kuitenkaan nykyisellä sähkön tuotantorakenteella voida valtiovarainministeriön vero-osaston mukaan pitää ympäristölle pelkästään haitallisena tukena. Sähköveron alentamista EU:n sallimalle vähimmäistasolle, samaan aikaan kun

energiaintensiivisten yritysten (sähköveron alentamisen jälkeen vain fossiilisia polttoaineita koskeva) energiaveronpalautus vaiheittain poistetaan, voidaan pitää valtiovarainministeriön vero-osaston mukaan ympäristön kannalta pikemminkin myönteisenä toimena. Vanhassa laskentatavassa toimenpide kuitenkin kasvattaa ympäristölle haitallisia tukia, koska sähköveron alennusta pidetään siinä ympäristölle haitallisena tukena.

Muun muassa näistä ristiriitaisuuksista johtuen haitallisten tukien yhteenlasku ja vuosittainen arvio summan muutoksesta ei ole valtiovarainministeriön vero-osaston lausunnon mukaan mahdollista tavalla, joka kertoisi ympäristölle haitallisten tukien todellisesta kasvusta tai pienentymisestä vertailukelpoisesti. Lisäksi olemassa olevista listauksista puuttuu tukia, joita ei ole osattu rahallisesti mitata. Siksi yhteenlaskusta on luovuttu vuoden 2021 talousarviossa.

*Tulevaisuusvaliokunnan valtiovarainministeriöltä saamat lausunnot ja lisäselvitykset ilmiöpohjaisesta budjetoinnista sekä BKT-mittaria täydentävistä hyvinvointitalouden mittareista käsittelivät lähinnä sitä, miten vaikeaa on hyvinvoinnin mittaaminen ja hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen ja tukien sekä toisaalta ympäristölle haitallisten määrärahojen ja tukien yhteenlaskeminen ja arvioiminen.*

*Tulevaisuusvaliokunta huomauttaa, että kestävän kehityksen ja vihreän siirtymän toteutumista on vaikeuksista huolimatta kyettävä arvioimaan luotettavaan tietoon perustuen niin vuosittain kuin eri vuosien välillä.*

*Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että Valtiontalouden tarkastusviraston maailmalta keräämät esimerkit osoittavat, että ilmiöpohjainen budjetointi muun muassa kestävän kehityksen sekä myös hyvinvoinnin osalta on mahdollista ja monin eri tavoin jo käytössäkin maailman eri maissa. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin työkaluja on kehitetty myös OECD:ssä, ja myös Euroopan komissio on ilmoittanut aikovansa kartoittaa ja luoda yhdessä jäsenmaiden kanssa vertailupohjaa parhaille vihreän budjetoinnin käytännöille.*

*Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Suomi ei näyttäydy parhaillaan erityisenä edelläkävijänä ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa, ja kyse on pikemminkin tahdosta kuin asian vaikeudesta. Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan Suomi on kärkiosaajia OECD-maissa yleisesti käytetyssä niin kutsutussa tulosperusteisessa budjetointitavassa. Hallinnon korkeatasoisen osaamisen ansiosta Suomen olisi niin halutessaan helppoa olla kärkimaa myös ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa. Tämän tulisi valiokunnan mielestä olla myös yksi hallinnon digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämisen kärkitavoitteista.*

Edellä esitettyyn kannanottoon liittyen tulevaisuusvaliokunta pyysi valtiovarainministeriön vero-osastoa jo kuulemisen yhteydessä kokeilemaan uutta tapaa arvioida ympäristölle haitallisten ja myös hiilineutraaliutta edistävien tukien kokonaismäärää. Tulevaisuusvaliokunta ehdotti valtiovarainministeriön vero-osastolle, että talousarviossa olevat tuet ja määrärahat jaettaisiin viiteen tukikategoriaan: 1) hiilineutraaliutta edistävien määrärahojen summaan, 2) ympäristölle haitallisten määrärahojen summaan, 3) niiden verotukien summaan, joiden voidaan perustellusti katsoa ohjaavan kohti hiilineutraaliutta, 4) niiden verotukien summaan, joiden voidaan perustellusti katsoa hidastavan hiilineutraaliuden saavuttamista sekä viimeisenä 5) niiden verotukien summaan, jotka joko vaikuttavat hiilineutraaliuteen ristiriitaisesti tai joiden vaikutusta ei muusta syystä kat-

sota voitavan arvioida. Mikäli tällaista jaottelua käytettäisiin talousarvion yleisperusteissa, tähän viimeiseen kategoriaan liittyvät laajemmat varaukset ja vaikutusten moninaisuus voidaan avata talousarvion selitystekstissä.

Valtiovarainministeriön vero-osaston mukaan verotukien ja määrärahojen pienemmiksi palasiksi jakaminen arvioinnissa on järkevä suunta, ja tulevaisuusvaliokunnan esittämät muutokset lieventävät siksi ongelmaa verotukien luokittelun osalta, vaikka eivät poistakaan verotukilukujen summaamiseen liittyviä menetelmällisiä ongelmia. Tulevaisuusvaliokunnalle antamassaan lisäselvityksessä valtiovarainministeriön vero-osasto ilmoitti valiokunnan kysymistä määrärahoista seuraavat summat:

— Hiilineutraaliutta tukevat määrärahat: 2 168 M€
— Ympäristölle haitalliset määrärahat: 1 142 M€

Verotuista valtiovarainministeriön vero-osasto ilmoitti kustakin kategoriasta yksittäiset tuet, jotka yhteenlaskemalla saadaan seuraavat summat:

a) Verotuet, joiden voidaan perustellusti katsoa ohjaavan kohti hiilineutraaliutta: 19 M€ (raideliikenteen sähkön verottomuus)
b) Verotuet, joiden voidaan perustellusti katsoa hidastavan hiilineutraaliuden saavuttamista:1 872 M€ (josta tulee vähentää verosanktioksi määritelty henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero, 378 M€)
c) Verotuet, jotka joko vaikuttavat hiilineutraaliuteen ristiriitaisesti tai joiden vaikutusta ei muusta syystä katsota voitavan arvioida: 1 329 M€

Lisäselvityksessään valtiovarainministeriö esitti myös joitakin huomioita verotukien ympäristövaikutusten ristiriitaisuuksista. Kategoriassa c) esimerkkeinä ristiriitaisuuksista mainittiin muun muassa, että puu on uusiutuva polttoaine, jonka polton tukeminen kuitenkin lisää hiukkaspäästöjä; jätteiden polton tuki vähentää jätteen vientiä kaatopaikoille mutta hidastaa kierrätystä; raideliikenteen dieseltuki tukee joukkoliikennettä mutta haittaa sen sähköistämistä; teollisuuden sähkönkäytön verotuet eivät huomioi sitä, onko käytetty sähkö uusiutuvasti ja kotimaisesti tuotettua.

> *Tulevaisuusvaliokunta katsoo valtiovarainministeriön vero-osastolta pyytämänsä jaottelun mahdollistavan paremman ymmärryksen vihreää siirtymää tukevasta verotuksesta ja siihen sisältyvistä ristiriitaisuuksista. Siksi valiokunta esittää, että asiaan liittyvät tuet ja määrärahat todetaan talousarvion yleisperusteluissa jatkossa joko tällä tavalla tai vielä tätä paremmin kokonaiskuvan hahmottamista ja seurantaa palvelevalla tavalla.*

Tulevaisuusvaliokunta on aiemmassa kannanotossaan (VNS 5/2018 vp — EK 48/2018 vp) ehdottanut, että valittaisiin *"työn murrokseen, suomalaisen työn tulevaisuuteen ja hyvinvointitalouteen liittyen ilmiöpohjaisen budjetoinnin kohteeksi nuorten syrjäytymisen ehkäisy, osatyökyvyn hyödyntäminen ja työhyvinvointi"*. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan harkinneensa ilmiöpohjaisen tarkastelun laajentamista erilaisiin työllisyyteen liittyviin kysymyksiin, mutta haasteeksi on muodostunut käytännön toteutus, käytettävissä oleva tietopohja, resurssien riittävyys sekä tarkastelun riittävän selkeä kytkös talousarvioon. Tulevaisuusvaliokunnan esittämää toista ilmiötä, nuorten syrjäytymisen ehkäisyä, valtiovarainministeriö aikoo lausuntonsa mukaan viedä eteenpäin osana lapsibudjetoinnin kehittämistä.

*Tulevaisuusvaliokunta kannattaa sitä, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn ilmiöpohjaisia lähestymistapoja pohditaan osana lapsibudjetoinnin kehittämistä, kuten valtiovarainministeriö lausunnossaan esittää.*

*Tulevaisuusvaliokunnan mielestä nuorten syrjäytymiseen sekä lasten ja nuorten mielenterveyden ongelmiin liittyvää ilmiöpohjaista budjetointia on edistettävä mahdollisimman nopeasti konkreettisten pilottikokeilujen avulla esimerkiksi siten kuin Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa ehdotetaan: kokeiluun valitun rajatun ilmiön ympärille kootaan olennaisista ministeriöistä virkamiesjoukkue, jonka tehtävänä on yhdessä kuljettaa ja seurata hallituksen ilmiölle asettamia tavoitteita kokonaisuutena läpi budjettiprosessin (julkisen talouden suunnitelma, talousarvio, lisätalousarvio) ja identifioida, millaisia työkaluja prosessin tueksi tarvitaan. Samalla voidaan pilotoida henkilöresurssien ja määrärahojen käytön yhteistä hallinnointia sekä etsiä tapoja käytännön haasteiden ratkomiseksi prosessin eri vaiheissa.*

*Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että lapsibudjetoinnissa huomioidaan myös kestävä hyvinvointi sukupolvinäkökulmana ilmastonmuutoksen torjumisen ja luonnon monimuotoisuuden säilymisen näkökulmasta.*

*Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että määrärahojen todellista ohjaamista varten ilmiöpohjaista budjetointia on Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaisesti käytettävä myös julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelussa.*

*Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että lausunnossaan julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021—2024 (TuVL 2/2020 vp — VNS 1/2020 vp) valiokunta ehdotti, että ilmiöpohjaista budjetointia voidaan hyödyntää myös COVID-19-pandemian seurausten ymmärtämisessä ja hallinnassa.*

Kotimaiset ja kansainväliset näkemykset ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyödyistä ja haasteista ovat Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan varsin yhdenmukaisia. Ilmiöpohjainen budjetointi parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja kokonaiskuvaa, edesauttaa politiikkajohdonmukaisuutta sekä tehostaa voimavarojen käyttöä. Myös hallinnon läpinäkyvyys paranee. Keskeisinä ilmiöpohjaisen budjettivalmistelun onnistumisen edellytyksinä pidetään ministeriöiden poikkihallinnollista yhteistyötä yhteisen tietopohjan ja ymmärryksen rakentamiseksi sekä valtiovarainministeriön sitoutumista ja koordinaatiota. Ministeriöiden toimintaa ohjaavat lait ja asetukset sekä hallitusohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan on välttämätöntä linjata konkreettisesti ja korkealta taholta, mitä ilmiöpohjaisella budjetoinnilla käytännössä tarkoitetaan ja mihin suuntaan sitä halutaan viedä.

*Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että ilmiöpohjaisesta budjetoinnista säädettäisiin lailla, joka antaa ministeriöille selkeän mandaatin sekä konkreettiset määritelmät siitä, mitä ilmiöpohjaisella budjetilla tarkoitetaan ja miten se toteutetaan.*

**Valiokunnan lausunto TuVL 5/2020 vp**

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon*.

Helsingissä 11.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Joakim Strand r
jäsen Marko Asell sd
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Antti Lindtman sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Jussi Wihonen ps
varajäsen Niina Malm sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä