Valiokunnan lausunto TuVL 6/2017 vp– HE 106/2017 vp

Tulevaisuusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018 (HE 106/2017 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 26.10.2017.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Pasi Koikkalainen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- talousjohtaja Mika Niemelä, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Kirsi Kangaspunta, opetus- ja kulttuuriministeriö
- tutkimusjohtaja Laura Höijer, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Ralf Ekebom, sosiaali- ja terveysministeriö
- puheenjohtaja, Seinäjoen ammattikorkeakoulun rehtori Tapio Varmola, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- toiminnanjohtaja, YTT Leena Wahlfors, Suomen yliopistot UNIFI ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtiovarainministeriö
- Innovaatiorahoituskeskus Tekes
- Suomen Akatemia
- dosentti Jukka Hoffrén, Helsingin yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lausunnossaan (TuVL 3/2017 vp — VNS 4/2017 vp) valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021 tulevaisuusvaliokunta huomautti, että valtioneuvoston Agenda2030-selonteko (VNS 1/2017 vp) ei näy riittävästi julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018—2021.

Valmis
5.0

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että Agenda2030-selonteon keskeisenä sisältönä on kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuus. Agenda2030-toimenpideohjelma on otettava huomioon hallituskauden kaikissa vaiheissa, ja Agenda2030-selonteossa mainittua ilmiöpohjaista budjetointia on kokeiltava vuosien 2018—2021 talousarvioesityksissä.

Agenda2030-mietinnössä (TuVM 1/2017 vp — VNS 1/2017 vp) tulevaisuusvaliokunta korosti BKT:lle rinnakkaisia hyvinvoinnin mittareita, kuten esimerkiksi inhimillisen kehityksen indeksiä (HDI), aidon kehityksen indikaattoria (GPI) ja kestävän taloudellisen hyvinvoinnin indeksiä (ISEW).

Tulevaisuusvaliokunta edellyttää, että julkista taloutta arvioidaan ja suunnitellaan myös hyvinvointimittareilla.

Tässä lausunnossa tulevaisuusvaliokunta keskittyy:
— ilmiöpohjaiseen budjetointiin,
— hyvinvointitalouden mittareihin sekä
— ammattikorkeakoulujen TKI-rahoitukseen ja varainkeruuseen.

Ilmiöpohjainen budjetointi: Tulevaisuusvaliokunnan kuulemisten perusteella ilmiöpohjaisen budjetoinnin suurimmat haasteet liittyvät budjetin momenttien omistajuuteen, ministeriöiden väliseen yhteistyöhön sekä asenteisiin. Mikäli ilmiöpohjainen rahoitus sijoitetaan yhden ministeriön alle, niin muut ministeriöt eivät välttämättä sitoudu täydellä painolla yhteistyöhön tai momenttia hallinnoiva ministeriö voi dominoida yhteistyötä. Jos rahoitus taas jaetaan eri momenteille, niin hallinto ja koordinaatio vievät runsaasti aikaa. Lisäksi budjettimenoista iso osa pohjautuu lakiin, minkä vuoksi ministeriöiden pelkona on, että jos ilmiöpohjaisen budjetoinnin resurssit otetaan nykyisistä määrärahoista, niin lakisääteisten tehtävien hoito voi häiriintyä. Tulevaisuusvaliokunnan kuulemisissa esitettiin myös huoli, että ilmiöpohjaista budjetointia on hankala valmistella usean ministeriön yhteistyönä. Nykyiset kärkihankkeet ovat hyvä esimerkki poikkihallinnollisuudesta, jossa määrärahoja on jaettu hyvin tarkkaan eri hallinnonalojen momenteille.

Valtiovarainministeriö ja valtiovarainministeri ovat kuitenkin sitoutuneet tarkastelemaan vuonna 2018, miten kestävä kehitys ja Agenda2030 toteutuvat hallinnonaloittain. Vuonna 2019 tarkastelua on tarkoitus laajentaa. Asiaa valmistellaan kansainvälisillä vertailuilla ja seminaarilla syksyllä 2017. Ilmiöpohjainen budjetointi on merkittävä toimenpide politiikkajohdonmukaisuuden edistämisessä.

Tulevaisuusvaliokunta ehdottaa, että ilmiöpohjaista budjetointia kokeillaan ensin jonkin Suomelle tärkeän kestävän hyvinvoinnin teeman, kuten esimerkiksi eriarvoistumisen ennaltaehkäisyn, sisällä. Monimutkaisten kestävän hyvinvoinnin ongelmien ratkaisemisessa tarvitaan rohkeita hallinnon innovaatioita, kuten esimerkiksi ilmiömomentteja, joilla monimutkaisia asioita käsitellään kokonaisvaltaisesti, hallinnonaloista riippumatta. Innovaatiokysymykseksi nousee tällöin se, miten ja kuka hallinnoi ilmiömomentteja.

Hyvinvointitalouden mittarit: Tulevaisuusvaliokunnan kuulemisten perusteella taloustieteen sisällä on koulukuntia, jotka ovat erimielisiä bruttokansantuote (BKT) -mittarin hyödyllisyydestä ja siitä, miten hyvinvointia tulisi mitata.

Valtionvarainministeriön (VM) tulevaisuusvaliokunnalle kertoma kanta on kuitenkin se, ettei BKT:n rinnalle tarvita uusia mittareita eikä hyvinvoinnin mittaaminen ole VM:n asia. Kansantalouden tulot ja menot sekä verot voidaan valtiovarainministeriön lausunnon mukaan laskea riittävän tarkasti BKT:llä.

BKT:n ongelmat mittarina kuitenkin tunnetaan yleisesti. BKT voi nousta, vaikka hyvinvointi laskee tai jakaantuu epätasaisesti. Myös jotkin uudet alustataloudelle tärkeät kasvuilmiöt jäävät BKT-mittarilla huomaamatta. Joidenkin tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mielestä esimerkiksi kotitalouksien oikaistu käytettävissä oleva reaalitulo olisi bruttokansantuotetta parempi mittari hyvinvoinnille. Yleisesti ottaen on myös parempi käyttää useita indikaattoreita kuin yrittää tiivistää kestävä kehitys ja hyvinvointi yhteen numeroon.

Hyvinvointimittareita ovat kehittäneet esimerkiksi OECD ja YK. Myös Tilastokeskuksella on laaja kokoelma kestävän kehityksen ja hyvinvoinnin indikaattoreita (http://www.findikaattori.fi/fi/kestavakehitys), joiden taustalla on muun muassa EU:n Quality of Life -indikaattorityö. Findikaattoreissa on myös hyvinvointia ja sosiaalisesti kestävää kehitystä mittaavia indikaattoreita.

Hyvinvointimittareita tutkineen asiantuntijan mukaan BKT:tä parhaiten täydentämään soveltuvia hyvinvointitalouden mittareita ovat inhimillisen kehityksen indeksi (HDI), aidon kehityksen indikaattori (GPI) ja kestävän taloudellisen hyvinvoinnin indeksi (ISEW). Näistä mittareista HDI on kehitetty kuvaamaan kehitysmaiden hyvinvointia ja edistymistä. HDI ei sovellu Suomen kaltaisten kehittyneiden maiden mittaamiseen, sillä sen mittaamat asiat on meillä saavutettu jo aikaa sitten. ISEW- ja GPI-mittarit sen sijaan on tarkoitettu kehittyneiden, jälkiteollisten maiden hyvinvoinnin ja edistymisen seuraamiseen.

Jotkut tulevaisuusvaliokunnan kuulemista asiantuntijoista epäilivät ISEW- ja GPI-mittareiden tieteellisyyttä. Koska kaikki kolme mittaria — BKT, ISEW ja GPI — perustuvat tilastotieteeseen ja tieteellisiin menetelmiin, epäily kohdistuu käytännössä siihen, millä tavalla hyvinvointia voidaan arvioida. Mutta voidaan myös perustellusti kysyä, onko BKT tieteellisesti paras tapa mitata hyvinvointia tai edes parempi kuin ISEW tai GPI.

Valiokunnan kuuleman asiantuntijan lausunnon perusteella paras hyvinvointitalouden mittari on aidon kehityksen mittari GPI, joka ainoana mittarina yhdistää yhteen mittariin kestävän kehityksen kolme keskeistä näkökulmaa: taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyyden. GPI laajentaa nykyistä taloustieteellistä tilastokuvausta huomioimalla myös luonnon tuottamat hyödykkeet ja palvelut, ympäristön saastumisen, tasa-arvon ja muiden inhimillisten perusarvojen toteutumisen yhteiskunnassa.

> *Tulevaisuusvaliokunnan mielestä aidon kehityksen mittarin (GPI) avulla voidaan vahvistaa talousarvioesityksen kytkentää kestävään kehitykseen ja hyvinvointiin. GPI-mittaria voidaan hyödyntää myös Agenda2030-toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa sekä ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa. Pilottikokeilu on tulevaisuusvaliokunnan kuuleman asiantuntijan mukaan mahdollista toteuttaa jo vuonna 2018 talousarvion yhteydessä.*

GPI:tä on laadittu ja päivitetty Suomessa jo lähes kymmenen vuoden ajan. GPI perustuu pääsääntöisesti SVT-perustilastoihin. SVT eli Suomen virallinen tilasto pyrkii takaamaan yhteiskunnan

tuottamien ja käyttämien tilastojen luotettavuuden ja laadun. Tulevaisuusvaliokunnan kuuleman asiantuntijan mukaan GPI on pienin kehitysaskelin ja nopealla aikataululla sovellettavissa täydentämään BKT:ta talousarviossa ja vuosikertomuksessa.

Ammattikorkeakoulujen TKI-rahoitus ja varainkeruu: Ammattikorkeakouluilla on suuri rooli alueiden työelämän ja yritystoiminnan kehittämisessä ja osaamistarpeisiin vastaamisessa. Tällä hetkellä kansalliset rahoitusinstrumentit eivät kuitenkaan riittävästi tunnista ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) mahdollisuuksia.

> *Tulevaisuusvaliokunta toteaa, että ammattikorkeakoulujen soveltavan tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan resursseja on lisättävä edistämällä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä ja huolehtimalla siitä, että ammattikorkeakoulut voivat olla rahoituksen hakijoina kaikissa kansallisissa innovaatiotoiminnan ja soveltavan tutkimuksen rahoituksissa.*

Valtion talousarviossa on varauduttu pääomittamaan ammattikorkeakouluja yhteensä 24 miljoonaa euroa. Pääomittaminen toteutetaan samankaltaisella valtion vastinrahaan liittyvällä varainkeruulla kuin yliopistosektorinkin osalta on toimittu. Hallituksen päätöksessä varainkeruuaika on 1.8.2017—28.9.2018. Tällä hetkellä rahankeräyslupa-asioiden käsittely Poliisihallituksessa on kuitenkin pahoin ruuhkautunut, ja hakemusten käsittelyajaksi on ilmoitettu keskimäärin 5—6 kuukautta.

> *Tulevaisuusvaliokunta esittää, että ammattikorkeakoulujen varainkeruuaikaa jatketaan ensisijaisesti vuoden 2019 loppuun, mikäli se on mahdollista julkisen talouden suunnitelmassa 2018—2021. Monet ammattikorkeakouluille varoja lahjoittavat tahot tekevät päätöksiä useamman tilikauden osalta, joten lyhyt varainkeruuaika on osoittautunut haasteelliseksi ammattikorkeakouluille.*
>
> *Varainkeruuaikaa on joka tapauksessa syytä jatkaa ainakin 31.12.2018 saakka, sillä tulevaisuusvaliokunnan kuulemisten perusteella yksikään ammattikorkeakoulu ei ole saanut vielä lupaa Poliisihallitukselta.*

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

> *että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon*.

Helsingissä 25.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Thomas Blomqvist r
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd

jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Harri Jaskari kok
jäsen Antti Lindtman sd
jäsen Pentti Oinonen si
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Tuomo Puumala kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Sanna Lauslahti kok

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä