

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Lausunto: Kestävän kehityksen seuranta ja hyvinvointitalouden mittarit (HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022)

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastoa yhtenä asiantuntijana esittämään arvionsa bkt-mittareita täydentävistä kestävästä hyvinvointitalouden mittareista sekä keinoista, joilla ylivaalikautinen kestävä kehityksen edistymisen seuranta voitaisiin selkeämmin kytkeä eduskunnan JTS-, TAE- ja vuosikertomuskäsittelyyn. Tarkastusvirasto lausuu kunnioittavimmin asiasta seuraavaa:

Kestävän kehityksen edistymisen seuranta

Tarkastusvirasto on aiemmassa lausunnossaan tulevaisuusvaliokunnalle¹ käsitellyt kestävä kehityksen raportointia hallituksen vuosikertomuksessa sekä seurannan ja raportoinnin kehittämismahdollisuuksia. Lausunnossa tuotiin esiin, että valtionhallinto on viime vuosina edistänyt kestävä kehityksen seurantaa ja raportointia usein eri tavoin. Kehittämishankkeet kuitenkin eroavat siinä, mitä kestävä kehityksen ulottuvuuksia seurannassa ja raportoinnissa käsitellään. Tärkeää olisi määritellä nykyistä selvemmin, mihin kestävä kehityksen viitekehikseen seuranta ja raportointi perustuvat ja mitä kestävällä kehityksellä kussakin raportissa tarkoitetaan.

Lausunnossa virasto kiinnitti huomiota myös siihen, että kehitetyt seurannan ja raportoinnin välineet saattavat jättää huomiotta kestävä kehityksen olennaiset ja merkittävät ominaisuudet: politiikkajohdon mukaisuuden, ylisukupolvisuuden ja globaalin näkökulman. Edelleen olisi hyvä kiinnittää huomiota kuvattujen seurannan ja raportoinnin välineiden yhteyksiin, jotta kerättävä seurantatieto ja raportointi olisi koordinoitua ja tehokasta.

Seurannan kytkeminen julkisen talouden suunnitelman, talousarvioesityksen ja hallituksen vuosikertomuksen käsittelyyn

Kestävä kehityksen seurantatiedon kytkemisessä JTS-, TAE- ja HVK-prosessiin voidaan nähdä useita haasteita. Ensinnäkin tiedon tuottaminen kestävästä kehityksestä ja siihen vaikuttavista toiminnoista on usein monimutkaista ja työlästä. Usein politiikkatoimet myös vaikuttavat hitaasti ja tietoa vaikuttavuudesta voidaan hankkia vasta vuosien päästä. Näin ollen kestävä kehityksen tilasta tai politiikkatoimien vaikutuksista kestävä kehitykseen ei aina saada uutta tietoa jokavuotisia JTS-, TAE- tai HVK-prosesseja varten.

Toiseksi kestävä kehitys on moniulotteinen ilmiö, jonka kuvaaminen yksinkertaisin indikaattorein ja tiivistetyssä muodossa on vaikeata. Esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksen muotoa on kehitetty tiivistetymppään suuntaan ja kestävä kehitys käsitellään kertomuksessa vain muutamalla sivulla. Tärkeää olisi, että tietoa kestävä kehityksen tilasta ja hallituksen toimenpiteistä olisi tarjolla myös asiakirjojen tietoa täydentäen. Valtioneuvoston kanslia ja kestävä kehityksen toimikunta ovat pyrkineet tuottamaan tällaista tietoa esimerkiksi kestävä kehityksen seuranta -verkkosivustolla.

Kestävä kehitykseen liittyen talousarvioesityksessä ja julkisen talouden suunnitelmassa kerrotaan nykyisin erityisesti hiilineutraalisuuteen liittyvistä toimenpiteistä ja määrärahoista, ja talousarvioesityksessä myös ympäristölle haitallisista tuista. Esitystapa sopii hyvin talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan siksi, että asia liittyy suoraan julkisten varojen käyttöön: Kuinka paljon varoja

kohdennetaan yhteen kestävän kehityksen merkittävään ulottuvuuteen? Entä kuinka paljon tuetaan toimintaa, joka on ympäristölle haitallista?

Vaikka tällainen tieto koskee vain osaa kestävän kehityksen alueesta, voi silti olla perusteltua, että talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman tietoperustaa kestävästä kehityksestä kehitetään nimenomaisesti tämän tyyppisestä lähtökohdasta. Näin tarkastelua ei laajennettaisi alueelle, jossa kestävän kehityksen tietojen esittäminen on vaikeata ja yhdistäminen talousarviotietoihin voi olla keinote-koista. Budjetoinnin kannalta olisi tärkeätä, että valittua lähtökohtaa koskevat tavoitteet ovat riittävän konkreettiset ja toimet niiden saavuttamiseksi, tai tavoitteiden vastaiset toimet, ovat selvästi yhdistet-
tävissä budjetin tuloihin, määrärahoihin ja näiden seurantaan. Toisaalta liian tiukka pitäytyminen yksit-
täisissä tavoitteissa tai näkökulmissa voi johtaa kokonaisuuden kannalta epätasapainoiseen tilantee-
seen, jossa kestävyuden ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus eivät ole tasapainoisesti tar-
kastelussa mukana.

Yksi tapa kehittää kestävän kehityksen tai sen osa-alueiden tarkastelua osana budjettiprosessia on ns. ilmiöpohjainen budjetointi. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin määritelmät vaihtelevat, mutta yhteistä niille on pyrkimys tarkastella kokonaisvaltaisemmin sellaisia yhteiskunnan monimutkaisia kysymyksiä, jotka eivät ratkea minkään yksittäisen hallinnonalan omin voimin. Ilmiökohtainen tarkastelu voi tuoda pää-
töksentekijälle laajemman ja paremman päätöksenteon tietopohjan, lisätä politiikkajohdonmukai-
suutta, vähentää hallinnonalakohtaista osaoptimointia ja näin tehostaa resurssien käyttöä. Tarkastele-
via ilmiöitä ei voi olla samaan aikaan kovin montaa, mutta kestävän kehityksen yksittäiset osa-alueet
ovat yksi mahdollinen tapa valita tarkasteltavia ilmiöitä. Ilmiökohtaista budjetointia on tällä hallituskau-
della kehitetty ns. lapsibudjetoinnin näkökulmasta. Tarkastusvirasto on viime vuonna julkaissut selvi-
tyksen ilmiöpohjaisesta budjetoinnistaⁱⁱ.

Ylivaalikautisuuden huomioiminen

Julkisen talouden suunnitelma, talousarvioesitys ja hallituksen vuosikertomus ovat kaikki ajallisesti ra-
jattuja: Julkisen talouden suunnitelma käsittelee seuraavaa neljää vuotta, talousarvioesitys seuraavaa
vuotta ja hallituksen vuosikertomus edellistä vuotta. Asiakirjojen aikajänteiden perusteena ovat niiden
tarkoitukset. Talousarvioesitys ja vuosikertomus palvelevat eduskunnan perustuslain mukaista valtaa
päättää valtiontaloudesta sekä saada kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattami-
sesta varainhoitovuosittain. Julkisen talouden suunnitelma puolestaan toteuttaa vaalikausikohtaista ke-
hysmenettelyä ja EU:n vaatimusta keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Julkisen talouden suun-
nitelman ja talousarvioesityksen ylivaalikautiset, siis seuraavan hallituksen kautta koskevat tiedot eivät
sisällä merkittäviä uusia poliittisia linjauksia.

Valtiolla ei ole yhtä asiakirjaa, jossa valtion taloutta ja erilaisia politiikkoja suunniteltaisiin kokonaisval-
taisesti pitemmällä, esimerkiksi 10–20 vuoden aikajänteellä ja joka voisi toimia myös vuosikertomuk-
sessa seurannan perusteena. Sen sijaan valtiolla on erilaisia sektorikohtaisia suunnitelmia ja päätöksiä,
jotka käytännössä sitovat myös tulevia hallituksia: tällaisia ovat esimerkiksi ilmastolain mukaiset ilmas-
topoliittikan tavoitteet ja suunnitelmat, valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu tai puolustus-
poliittiset ratkaisut. Näille ylivaalikautisille toimintapolitiikoille on myös omanlaisia seurannan ja rapor-
toinnin muotoja, esimerkkinä eduskunnalle annettava ilmastovuosikertomus, jolla raportoidaan pääs-
tökehityksestä ja erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman tavoitteiden toteutu-
misestaⁱⁱⁱ.

Kestävän kehityksen näkökulmien suunnittelun ja seurannan yhdistäminen valtion yleisempään talous-
suunnitteluun ja varainhoidon seurantaan on mahdollista. Samalla on kuitenkin tärkeätä huomioida eri
politiikka-alueiden suunnittelun ja seurannan luontainen elinkaari sekä näitä varten luodut erilliset
suunnittelun ja seurannan prosessit. Kestävän kehityksen yhteyttä julkisen talouden suunnitelmaan ja
talousarvioesitykseen sekä varainhoidon seurantaan voisi olla tarkoituksenmukaista kehittää niistä

näkökulmista, jotka selvimmin liittyvät määrärahojen käyttöön. Tällainen näkökulma on esimerkiksi hii-lineutraalisuutta edistävät ja toisaalta edistystä hidastavat määrärahat.

Kestävän hyvinvointitalouden mittarit

Bruttokansantuote mittaa tietyn alueen kokonaistuotannon arvoa eikä sellaisenaan kuvaa hyvinvointia ja sen jakaumaa tai esimerkiksi ympäristön tilaa. Poliitiikan suunnittelussa ja seurannassa tärkeää onkin käyttää kokonaisvaltaisemmin yhteiskunnan tilaa kuvaavia erilaisia indikaattoreita sekä näiden perusteella tehtyjä analyyseja.

Viimeisen vuosikymmenen aikana eduskunta ja valtioneuvosto ovat nostaneet esiin bruttokansantuotetta täydentävien mittarien tarpeen. Asiaa on käsitelty mm. tulevaisuusvaliokunnan julkaisussa *”Hyvinvointitalouden mittareiden käyttökelpoisuus päätöksenteossa”* (Hoffrén, Jukka; Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 8/2018), valtioneuvoston kanslian raportissa *”Bkt ja kestävä hyvinvointi – Yksi luku ei riitä suomalaisen yhteiskunnan tilan kuvaamiseen”* (VNK 12/2011) sekä kansainvälisestä merkittävässä ns. Stiglitzin komitean raportissa vuonna 2009^{iv}. Selvitykset kuvaavat hyvin niitä rajoituksia, joita bruttokansantuotteella on, ja laajempien hyvinvointia kuvaavien mittarien mahdollisuuksia. Näiden lisäksi tarkastusvirasto tuo esiin myös Findikaattori-palvelun, jossa yhteiskunnan tilaa eri puolilta kuvaavia indikaattoreita on koottu yhteen palveluun helposti saataville.

Heli Mikkela
johtaja, Kestävä hallinnon kehittäminen

Lassi Perkinen
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

Viitteet:

ⁱ Kestävän kehityksen edistymisestä raportointinen. VTV:n lausunto 20.9.2021 asiassa K 3/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2020.

ⁱⁱ Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. 26.10.2020. <https://www.vtv.fi/julkaisut/ilmiopohjaisen-budjetoinnin-kehittaminen-edellyttaisi-yhteista-nakemysta-ja-hallinnon-sitoutumista/>

ⁱⁱⁱ Ks. esim. K 17/2019 vp, K 18/2020 vp.

^{iv} Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi (2009). Esimerkiksi: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>.