

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto asiassa HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastoa kuulemiseen koskien hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 vp). Ilmoituksen mukaan tulevaisuusvaliokuntaa kiinnostaa erityisesti talousarvion kestävä kehityksen budjetoinnin tarkoituksenmukaisuus kestävä kehityksen seurannan ja päätöksenteon kannalta sekä kestävä kehityksen budjetoinnin ylivaalikautisen seurannan työkalut. Lausuntonaan tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Kestävän kehityksen esittäminen talousarvioesityksessä kokoaa yhteen tietoja, mutta ei ohjaa varainkäyttöä

Talousarvioesityksissä on jo useamman vuoden ajan esitetty kestävä kehitystä koskevia tietoja: yleisperusteluissa erityisesti hiilineutraalisuuteen kannustavista sekä haitallisista määrärahoista ja veroista, pääluokkaperusteluissa puolestaan kestävä kehityksen edistämistä hallinnonaloilla. Tällaista tietojen esittämistä talousarvioesityksen perusteluosissa voidaan pitää ilmiölähtöisen budjetin muotona, jossa tietoja kootaan talousarvioesityksessä yhteen, jotta asiasta saa paremman kokonaiskuvan.ⁱ Vuodesta 2022 yleisperusteluissa on esitetty samalla tavalla myös lapsibudjetointia koskeva luku. Kyse ei kuitenkaan ole vahvasta budjettiohjauksesta, sillä eduskunta ei päättää talousarvioesityksen niistä osista, joissa kestävä kehityksen tietoja esitetään.

Tulevaisuusvaliokunnan esittämään kysymykseen tietojen esittämisen tarkoituksenmukaisuudesta kestävä kehityksen päätöksenteon kannalta voidaan esittää seuraavia huomioita:

- Kestävän kehityksen tietojen esittäminen talousarvioesityksessä on *päätöksenteolle sikäli vähämerkityksistä*, että esitetyt tiedot eivät liity suoraan tulo- tai menomomentteihin eikä eduskunta päättää niistä esityksen perusteluosista, joissa kestävä kehityksen tietoja esitetään.
- Tietojen esittäminen talousarvioesityksessä voi kuitenkin olla *päätöksenteon kannalta sikäli merkityksellistä*, että esittäminen antaa eduskunnalle ja erikseen valiokunnille vuotuisen mahdollisuuden keskustella ja ottaa kantaa kestävään kehitykseen. Kun kestävä kehitystä käsitellään talousarvioesityksessä, asia tulee helpommin huomioitua myös hallituksen vuosikertomuksessa, mikä tarjoaa eduskunnalle toisen säännöllisen mahdollisuuden asian käsittelyyn.
- Kestävän kehityksen tietojen esittäminen talousarvioesityksessä nykyisellä tavalla on *päätöksenteon kannalta sikäli ongelmallista*, että talousarvioesityksen yleisperusteluissa käsittely keskittyy lähinnä kestävyiden ympäristölliseen ulottuvuuteen. Tosin talousarvioesitystä on viime vuosina täydennetty myös lapsibudjetoinnilla, mitä voi pitää sosiaalisen kestävyiden yhtenä ilmentymänä. Pääluokkaperusteluissa esitetyt hallinnonalojen toimet ovat puolestaan usein yleisluonteisia, lähinnä hallinnonalan perustehtävistä johdettuja lausumia. Näin tiedot eivät luo johdonmukaista kuvaa tai hyvää tietopohjaa kansallisen kestävä kehityksen politiikkakokonaisuudesta.

Talousarvioesityksen tiedot kestävä kehityksen toimista eivät muodosta vahvaa pohjaa hallinnonalojen toiminnan seurannalle ja siitä raportoinnille

Tulevaisuusvaliokunta oli kiinnostunut myös talousarvion kestävä kehityksen budjetoinnin tarkoituksenmukaisuudesta seurannan kannalta. Talousarvioesityksen tietojen tarkoituksenmukaisuutta voi arvioida erityisesti sitä kautta, luovatko esitetyt tiedot riittävän kriteerin seurannalle ja raportoinnille.

Ensinnäkin yleisperusteluissa kestävän kehityksen tiedot kertovat erityisesti hiilineutraalisuuteen liittyvistä määrärahoista sekä vero-ohjauksesta. Tiedoissa esitetään seuraavan vuoden määrärahoja ja verotuksen kautta suuntautuvia tukia. Osion ei sellaisenaan ole tarkoitus luoda – eikä se myöskään luo – selvää pohjaa seurannalle ja raportoinnille.

Pääloukkaperusteluissa puolestaan esitetään tietoja siitä, miten hallinnonalan on tarkoitus edistää kestävää kehitystä. VTV:n erilliskertomuksessa vuoden 2023 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksesta (K18/2024 vp.) todetaan, että osa talousarvioesityksessä mainituista tavoitteista on hyvin yleisluonteisia ja vaikeasti mitattavia, mikä näkyi myös niistä esitetyn raportoinnin puutteina. Toisaalta hallinnonalakohtaisista tavoitteista ja toimenpiteistä raportointiin vuonna 2023 kattavammin kuin aiemmin: yhä harvempi talousarvioesityksessä kerrottu konkreettinen tavoite on jäänyt raporttoimatta kokonaan. Raportointi on siis parantunut, mutta kestävän kehityksen toimien kokonaiskuvaa on vaikea muodostaa johtuen erityisesti tavoitteiden sirpaleisuudesta ja yleisyydestä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemmassa lausunnossaan tulevaisuusvaliokunnalleⁱⁱ nostanut esiin kaksi ongelmaa kestävän kehityksen seurannassa ja raportoinnissa.

Ensinnäkin kestävän kehityksen tilaa ja valtion toimia seurataan ja niistä raportoidaan monin eri tavoin.ⁱⁱⁱ Useiden eri raportointivälineiden käyttö lisää hallinnollista taakkaa sekä riskiä sille, että eri kanavissa raportointi ei ole toisiaan täydentävää, vaan pistemäistä, jolloin kokonaiskuvaa asiasta ei muodostu. Edelleen riskinä on, että eri raportointitavat eivät ota riittävästi huomioon raporttien käyttäjien tarpeita.

Esimerkiksi talousarvioesityksen yleisperustelujen ympäristöllisesti kestävän kehityksen tiedot ja sosiaalisesti kestävää kehitystä koskevan lapsibudjetoinnin tiedot voisi pyrkiä esittämään yhdenmukaisemmassa muodossa. Nyt ensin mainitusta esitetään vain temaattisia kokonaissummia, kun jälkimmäisestä esitetään määrärahat hallinnonaloittain sekä niiden momentit ja määrärahojen muutos kolmen vuoden aikana.

Toiseksi useimmat raporteista kiinnittyvät suoraan tai välillisesti (vain) YK:n seitsemääntoista ns. SDG-tavoitteeseen ja niiden 169 alatavoitteeseen. SDG-tavoitteet voivat antaa hyvän perustan raportoida ko. tavoitteisiin liittyvistä toimista, mutta ne voivat samalla jättää sivuun kestävän kehityksen olennaiset ja merkittävät ominaisuudet: eri toimien keskinäisen politiikkajohdonmukaisuuden, ylisukupolvisuuden ja globaalin näkökulman.

Tärkeätä olisi määritellä nykyistä selvemmin, mihin kestävän kehityksen viitekehukseen seuranta ja raportointi perustuvat ja mitä kestäväällä kehityksellä kussakin raportissa tarkoitetaan. Talousarvioesityksessä tarkasteltavien kestävän kehityksen tavoitteiden ja niiden seurantaindikaattorien tulisi olla konkreettisempia, jotta ne mahdollistaisivat tavoitellun tuloksen ja määrärahojen kytkemisen toisiinsa. Se antaisi mahdollisuuden seurata ja raportoida tiettyyn tarkoitukseen käytettyjen määrärahojen lisäksi sitä, mitä kyseisillä määrärahoilla on saatu aikaan.

Säädösmuutokset tukisivat kestävän kehityksen ylivaalikautista seurantaa

Kuten edellä on todettu, kestävää kehitystä ja valtion toimia sen edistämiseksi seurataan monin eri tavoin, ja eri tavoissa saatetaan käyttää erilaista kestävän kehityksen käsitteistöä, viitekehystä tai seuranta-kohteita.

Hallituskauteen liittyvää seurantaa ja raportointia on toteutettu erityisesti hallituksen vuosikertomuksissa, joissa raportoidaan muun muassa hallinnonalan talousarvioesityksessä esittämistä toimista. Koska esitetyt tavoitteet ja toimet kiinnittyvät kyseiseen hallituskauteen ja saattavat muuttua vuosittain, eivät toimet muodosta vahvaa pohjaa ylivaalikautiselle seurannalle.

Jos ylivaalikautista raportointia kestävästä kehityksestä haluttaisiin systemaattisesti kehittää hallituksen vuosikertomuksen osana, tämän tulisi tapahtua valtion talousarviosta annetun asetuksen (68a §)

muuttamisen kautta. Muutoin raportointi jää harkinnanvaraiseksi ja sisällöltään vaihtelevaksi. Säännös-
muutoksen yhteydessä tulisi myös tarkemmin pohdittavaksi, mitä tietoja kertomuksessa esitetään.
Sama huomio koskee myös budjetointia: ilman, että asiaa käsitellään nykyistä tarkemmin talousarvion
laadintamääräyksessä^{iv}, hallintoa sitovaa budjetointia on vaikeata kehittää.

Myöskään valtioneuvoston selonteot eivät nykyisellään ole vahva ylivaalikautisen seurannan lähtö-
kohta. Vuoden 2017 kestävä kehityksen selonteon oletuksena oli, että sen kaksi painopistealuetta, hii-
lineutraali ja resurssiviisas Suomi, sekä yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi, muodostaisivat
pitkäaikaisemman toimeenpanon sekä seurannan ja arvioinnin kehikon. Vuoden 2020 selonteko raken-
tui kuitenkin pitkälti hallituksen valitsemille seitsemälle strategiselle kokonaisuudelle sekä YK:n 17:lle
SDG-tavoitteelle.

Ylivaalikautisen seurannan vahvin kiinnekohta lienee tällä hetkellä Suomen kestävä kehityksen toimi-
kunnan strategia ja sen seuranta. Seuranta kohdistuu kuuteen, vuonna 2021 määritettyyn muutosalu-
eeseen, ja seurantatiedot raportoidaan muutosalueita koskevinä artikkeleina. Kestävä kehityksen tilan
yhteistä tulkintaa luodaan myös vuosittaisissa kestävä kehityksen tila ja tulevaisuus -tilaisuuksissa.

Lisätietoja antaa tarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, p. 040 735 2243,
lassi.perkinen@vtv.fi

ⁱ VTV:n havaintoja ilmiölähtöisestä budjetoinnista on esitetty tarkemmin julkaisussa: Havaintoja il-
miöpohjaisesta budjetoinnista (2020). <https://www.vtv.fi/julkaisut/ilmiopohjaisen-budjetoinnin-kehittaminen-edellyttäisi-yhteista-nakemysta-ja-hallinnon-sitoutumista/>

ⁱⁱ Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto: Kestävä kehityksen edistymisestä raportointinen. K
3/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2020. D/435/03.02.01/2021. 20.9.2021

ⁱⁱⁱ Tällaisia ovat esimerkiksi YK-tasolla tehtävä Agenda2030:n seuranta, Tilastokeskuksen keräämät ti-
lasto- ja indikaattoritiedot ja Suomen vapaaehtoiset maaraportit YK:lle, kansallisen tason kestävä ke-
hityksen toimikunnan strategian seuranta, ulkoiset arvoinnit kestävä kehityksen toimenpiteistä (esi-
merkiksi POLKU2030 – Suomen kestävä kehityksen politiikan arviointi v. 2019), valtion virastojen ja
laitosten vastuullisuusraportit, joissa virastot kuvaavat toimintaansa 3–5 YK:n SDG-tavoitteen osalta
sekä Valtiokonttorin näistä tekemä yhteenveto.

^{iv} Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta, julkisen talouden suunnitelman
valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta.
<https://vm.fi/laadinta-ja-soveltamismaaraykset>.