

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kuulemistilaisuus 9.10.2024 klo 9.00

Pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteiden huomioiminen budjettiprosessissa muissa maissa ja Suomessa

Tämä lausunto on laadittu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toimesta. THL laatii parhaillaan Suomen kestävä kasvun ohjelmaan (RRP) kuuluvassa Hyvinvointitaloudellisten vaikutusten arviointimekanismi -hankkeessa (2022–2025) ehdotusta Suomelle tavoista hyödyntää hyvinvointitaloudellista tietoa kansallisessa päätöksenteossa sekä kehittää ehdotuksen hyvinvointitaloudellisista seurantaindikaattoreista. Lausunto pohjautuu hankkeen aineistoihin.

Hyvinvointitalous on päätöksenteon lähestymistapa, jonka tavoitteena on turvata kestävä hyvinvoinnin edellytykset nykyisille ja tuleville sukupolville. Hyvinvointitalouden näkökulmasta sosiaalista, ekologista ja taloudellista kehitystä tulisi arvioida nykyistä tasapainoisemmin ja niiden keskinäiset vaikutussuhteet paremmin tunnistaen. Hallinnossa, joka on ottanut hyvinvointitalouden lähestymistavan osaksi päätöksentekoa, arviot eri kestävyysulottuvuuksilla tapahtuvasta kehityksestä ohjaavat kansallisen tason päätöksiä myös talouspolitiikan saralla. (Korhonen ym. 2024.)

Miten budjetin laatijat ovat eri maissa velvoitettuja ottamaan huomioon pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteet

Monissa maissa on laadittu pitkän aikavälin strategia ja siihen liittyvä tavoitteisto, jossa huomioidaan hyvinvointi ja kestävyys. Hallitukset valitsevat poliittiset painopisteet, joita sovelletaan myös budjetoinnissa. Pitkän aikavälin strategian ohella toinen tapa on ollut kehittää hyvinvointi- ja kestävyysulottuvuuksia sisältävä viitekehys ja seurantamittaristo, joihin peilaten päätöksiä, mukaan lukien budjettipäätöksiä, valmistellaan. Velvoite hyvinvointi- ja kestävyyskysymysten huomioimiseen budjettia laatiessa voi tulla esimerkiksi parlamentaarisesti hyväksytystä kansallisesta kehitysstrategiasta (Viro), lainsäädännöstä (esim. Uusi-Seelanti, Islanti, Italia, Kanada) tai pääministerin mandaattikirjeestä (Kanada).

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

Jaetun pohjan hyvinvointi- ja kestävyyskysymysten huomioimiselle budjettiprosessissa muodostaa YK:n kestävä kehityksen Agenda 2030-tavoitteet, jotka on sisällytetty kaikissa hankkeen käsittelemissä kymmenessä vertailumaassa osaksi hyvinvointitarkastelua.¹ Agenda2030-tavoitteita on täydennetty maiden indikaattorikokoelmilla ja kehitystavoitteilla.

Virossa vuosina 2018–2020 laadittu Eesti 2035 -strategia on hyväksytty Viron parlamentissa, mikä tekee siitä virallisen ja tulevia hallituksia sitovan strategian. Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmassa asetetaan kaikille 11 politiikkaosa-alueelle yhdestä kahteen Eesti 2035 -strategian indikaattoria ja niille vaalikaudeksi lähtö- ja tavoitetasot. Vuosittain Eesti 2035 -strategian toimeenpanosuunnitelmaa päivitettyäessä ja ennen julkisen talouden suunnitelman valmistelukouksia valtioneuvoston kanslian strategiajohtaja antaa ministereille kabinettikouksessa yleiskatsauksen Eesti 2035 -strategian täytäntöönpanon tilanteesta, tuo esiin mahdolliset pullonkaulat asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja korostaa näkökohtia, joihin on kiinnitettävä huomiota valtion talousarvioesityksen valmistelussa. Tällä tapaa budjetin laatijat ovat velvoitettuja huomioimaan maan pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteet.

Islannissa julkisen talouden suunnittelua sääntelevä laki velvoittaa hallitukset asettamaan kourallisen hyvinvointiprioriteetteja.² Vuosittain tehtävässä viiden vuoden finanssipoliittisessa strategiassa on kuvattava, miten kullakin politiikka-alueella tehtävät toimet edistävät hyvinvointiprioriteetteja. Laki koskettaa erityisesti ministereitä, joiden on huolehdittava siitä, että omalla vastuulla olevien politiikka-alueiden vaikutukset suhteessa hyvinvointiprioriteetteihin tulevat arvioiduiksi ja raportoiduiksi finanssipoliittisessa strategiassa. Budjetin laatijat ovat Islannissa siis velvoitettuja huomioimaan hallituksen hyvinvointiprioriteetit julkisen

¹ Vertailumaat: Alankomaat, Islanti, Italia, Ruotsi, Skotlanti, Uusi-Seelanti, Wales, Irlanti, Kanada ja Viro.

² Vuodesta 2019 lähtien Islannilla on ollut kuusi hyvinvointiprioriteettia koskien mielenterveyttä, asumisen turvaamista, aktiivisuutta työssä ja opinnoissa, hiilineutraalisuutta, innovaatioiden kasvattamista sekä hallinnon ja kansalaisten välisen kommunikaation kehittämistä.

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

talouden suunnittelun vaiheessa, mutta ei teknisesti ottaen talousarvioesityksen yhteydessä.

Walesissa Tulevien sukupolvien hyvinvointi -laki velvoittaa hallituksen kaikessa päätöksenteossaan toimimaan kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti ja edistämään laissa vuoteen 2050 asetettuja tavoitteita, mutta budjetin laatimiseen ei ole määritetty erillisiä käytäntöjä.

Irlannissa budjetin laatijoilla ei ole tiettyä velvoitetta huomioida pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteita, mutta Julkisten menojen, kansallisen kehityssuunnitelman ja uudistusten ministeriössä toimiva Well-being Public Policy Unit -yksikkö on kehittänyt joukon erilaisia toimintatapoja, joilla se on tehtävissä.

Italiassa lainsäädäntö velvoittaa valtiovarainministeriön informoimaan kestävän ja tasavertaisen hyvinvoinnin indikaattorien menneestä ja tulevasta (kolmen vuoden) kehityksestä, mutta laki ei käytännössä ole velvoittanut soveltamaan ko. tietopohjaa budjetin laatimisessa.

Kehittyneimmät toimintatavat on kehitetty Uudessa-Seelannissa ja Kanadassa. Sekä Uusi-Seelanti että Kanada ovat onnistuneet sisällyttämään pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteet osaksi budjettiprosessejaan. Uuden-Seelannin Living Standards Framework (LSF) ja Kanadan Quality of Life (QOL) -kehikko toimivat työkaluina, jotka varmistavat, että taloudellisten päätösten lisäksi arvioidaan niiden vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja ympäristön kestävyys. Seuraavassa havainnollistetaan budjetin laatijoiden työskentelyä hyvinvointi- ja kestävyystavoitteiden eteen näiden kahden maaesimerkin kautta.

Maaesimerkki 1. Uusi-Seelanti: lain velvoittama hyvinvointiarvio

Uudessa-Seelannissa hyvinvointibudjetointi on merkittävä keino ohjata budjettipäätöksiä kohti pitkäaikaisia tavoitteita. Vuoden 2020 lainmuutoksesta lähtien hallitus on velvoitettu raportoimaan vuosittain budjetissaan asetetuista hyvinvointitavoitteista ja valtiovarainministeriö raportoimaan maan hyvinvoinnin tilasta neljän vuoden välein (Malkamäki & Hiilamo 2024).

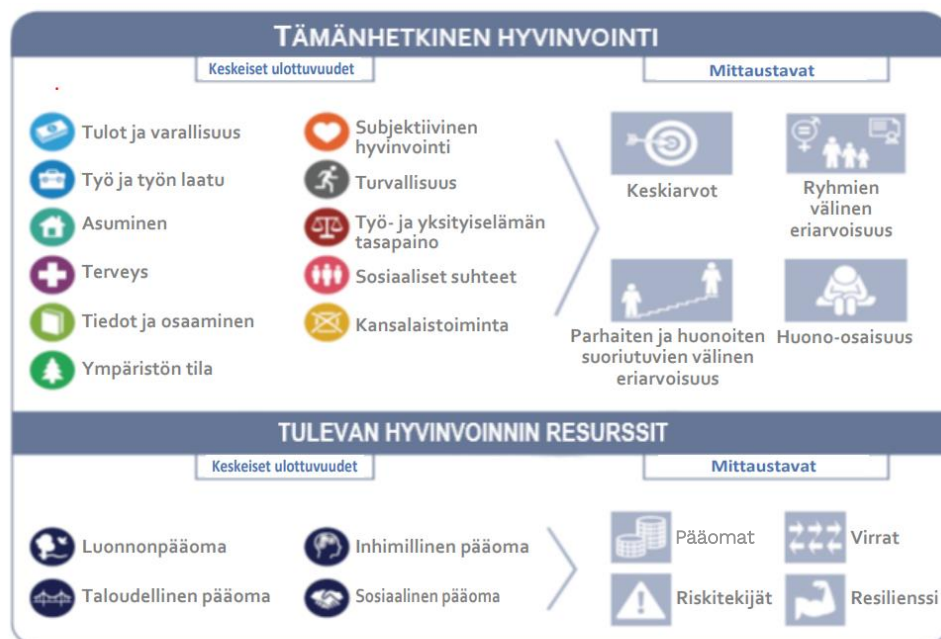
Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

Uuden-Seelannin budjetointi perustuu **Living Standards Framework (LSF)** -kehikkoon, joka on OECD:n hyvinvointikehikon pohjalta luotu mittaristo hyvinvoinnin arvioimiseksi. Kehikon avulla tarkastellaan:

- Nykyistä hyvinvointia, joka kattaa yksilöiden terveyden, koulutuksen, tulot ja asumisolosuhteet.
- Hyvinvoinnin jakautumista, eli miten eri väestöryhmät kokevat hyvinvoinnin eri osa-alueet.
- Tulevien sukupolvien hyvinvointia, erityisesti ympäristön tilan ja kestävien taloudellisten resurssien näkökulmasta.

Kuvio 1: OECD:n hyvinvointikehikko, jonka pohjalta Uusi-Seelanti ja Kanada ovat valmistelleet omat kehikkonsa.



Lähde: (OECD, 2020^m), *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Pariisi,

Uuden-Seelannin hyvinvointibudjetissa käytetään 12 hyvinvoinnin ulottuvuutta, kuten koulutus, terveys, luonnonvarat ja niiden kestävä käyttö ja subjektiivinen hyvinvointi. Hallitus valitsee näiden ulottuvuuksien pohjalta noin viisi hyvinvointitavoitetta, jotka huomioidaan budjettiprosessissa. Tavoitteita ovat olleet mm. mielenterveyden kohentaminen, lapsiköyhyyden vähentäminen ja

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

vähäpäästöiseen talouteen siirtyminen. Ministeriöt ovat velvollisia perustelemaan kaikki uudet menoerät näiden tavoitteiden pohjalta. Lisäksi heidän on arvioitava, miten aiemmat budjetin kohdennukset tukevat asetettuja tavoitteita (Malkamäki & Hiilamo 2024).

Valtiovarainministeriö arvioi viidestä näkökulmasta muiden ministeriöiden budjettiehdotuksia **ABCDE-menetelmällä** (A=Accountability, B=Benefits, C=Costs, D=Delivery ja E=Equity):

1. missä määrin budjettiehdotus on linjassa viiden hyvinvointitavoitteen kanssa (Accountability)
2. mitkä ovat ehdotuksen hyödyt (Benefits)
3. mitkä ovat ehdotusten kustannukset (Costs)
4. mikä on ehdotuksen/hankkeen toteutettavuus eli valtiovarainministeriön arvio kyseisen ministeriön tai virastojen kyvystä toteuttaa ehdotettu hanke (Delivery)
5. missä määrin budjettiehdotus on reilu, oikeudenmukainen tai tasapuolinen (Equity).

Ministeriöt pyrkivät selventämään alla olevilla ABCDE-liikennevaloilla, miten eri määrärahaedotukset edistävät hyvinvointia eri ulottuvuuksilla (Kuvio 2). Oranssi väri taulukossa tarkoittaa, että kyseinen ehdotus ei juurikaan edistä hyvinvointia, keltainen viittaa kohtalaiseen vaikutukseen, tummanvihreä erittäin hyvään vaikutukseen ja vaaleanvihreä melko hyvään vaikutukseen.

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

Kuvio 2. ABCDE-menetelmä auttaa arvioimaan budjetin hyvinvointivaikutuksia ja kokonaistaloudellisuutta

Ehdotus menoeriksi	Missä määrin ehdotus tukee tavoitteiden saavuttamista (A)	Kokonaishyödyt ja kustannukset B ja C	Toteutettavuus (D)	Oikeudenmukaisuus (E)
budjettiehdotus 1 - lyhyt kuvaus				
budjettiehdotus 2 - lyhyt kuvaus				
budjettiehdotus 3 - lyhyt kuvaus				
budjettiehdotus 4 - lyhyt kuvaus				

Uudessa-Seelannissa on käytössä myös valtiovarainministeriön kehittämä **työkalu kustannus-hyötyanalyysiin (CBAX)**, joka auttaa arvioimaan toimenpiteiden kustannuksia ja hyötyjä laajasti taloudellisesta, ekologisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta (New Zealand Treasury 2024). Vaikka kustannus-hyötyanalyysiin liittyy haasteita ja mielipiteet sen hyödyllisyydestä vaihtelevat (Pells 2023), sen laaja käyttö kannustaa päätöksentekijöitä tarkastelemaan hyvinvoinnin vaikutuksia monipuolisesti (Malkamäki & Hiilamo 2024; Jensen & Thompson 2020).

CBAX:n riippumaton arviointi osoitti, että työkalu on parantanut merkittävästi ministeriöiden politiikkasuosituksia ja budjettiehdotuksia. Suurin hyöty on ollut siinä, että CBAX pakotti ministeriöt määrittelemään ongelmat tarkemmin, tekemään oletuksensa läpinäkyvämmiksi ja arvioimaan vaikutukset laaja-alaisemmin (New Zealand Institute of Economic Research 2018; Jensen & Thompson 2020; New Zealand Treasury 2022; OECD 2023).

Maaesimerkki 2. Kanada: velvoitteena laki ja pääministerin mandaattikirje

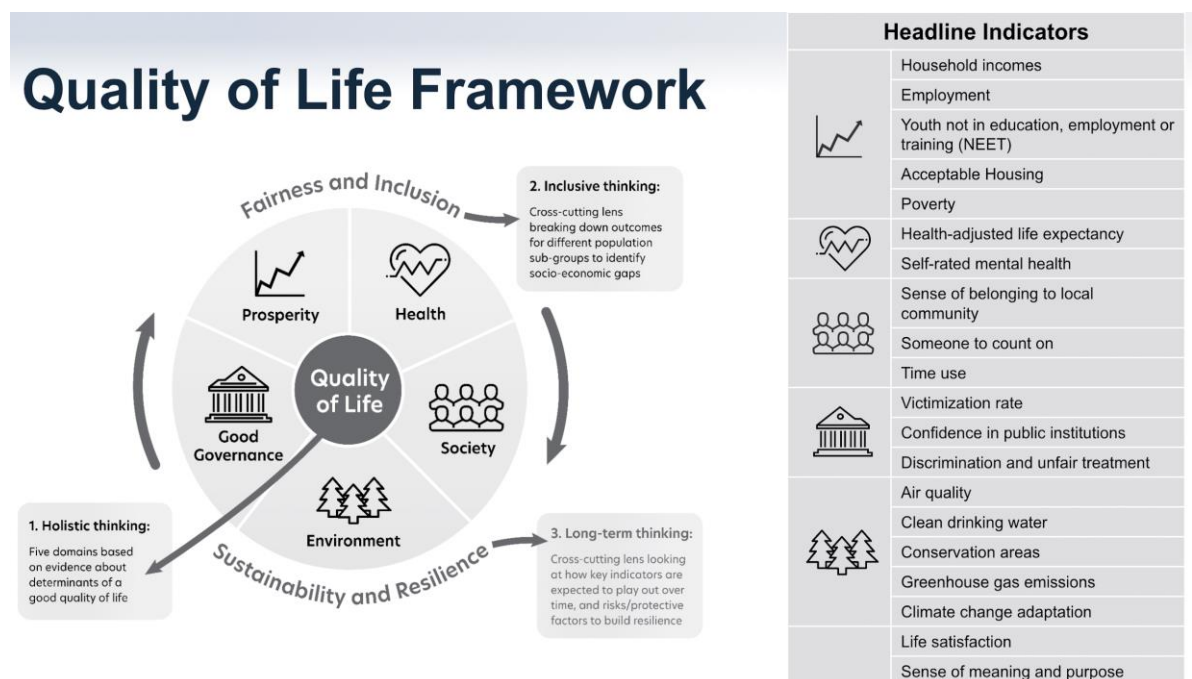
Kanadassa pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteet otetaan huomioon budjettiprosessissa **Quality of Life (QOL) -kehikon** avulla (ks. alla kuvio 3). Tämä kehikko sisältää mittareita, jotka arvioivat

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

hyvinvointia laaja-alaisesti taloudellisista, sosiaalisista ja ekologisista näkökulmista. Kanadan budjettiprosessi keskittyy siihen, miten hallituksen päätökset vaikuttavat kansalaisten hyvinvointiin eri ryhmissä ja miten ne tukevat kestävä kehityksen tavoitteita pitkällä aikavälillä.

Kuvio 3. Kanadan Quality of life -elämänlaatukehikko, joka tukee budjettiprosessia. Lähde: Government of Canada 2021.



Kanadan budjetointiprosessi painottaa erityisesti seuraavia elementtejä:

- Sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset:** Ministeriöiden on esitettävä budjettiehdotukset, joissa kuvataan, miten eri päätökset parantavat hyvinvointia eri väestöryhmissä. Esimerkiksi budjetoinnissa arvioidaan vaikutukset eri ikäryhmiin, sukupuoliin, alueisiin (kaupungit, maaseutu) ja etnisiin ryhmiin.
- Hyvinvointivaikutusten arviointi:** Jokaisesta budjettipäätöksestä on tehtävä analyysi sen hyvinvointivaikutuksista, jotka pisteytetään 7-asteisella asteikolla väliltä -1 (negatiivinen vaikutus) ja +5 (erittäin positiivinen vaikutus). Tämä **Gender Based Analysis Plus**

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

(GBA+) -työkalulla tehtävä analyysi sisältää lyhyen ja pitkän aikavälin hyvinvointivaikutusten arvioinnin, jotta varmistetaan budjettipäätösten kestävyys pitkällä aikavälillä (ks. kuvio 4). Hyvinvointivaikutusten arviointi esitetään budjetissa myös visuaalisesti GBA+ -työkalua soveltaen (kuvio 5).

Kuvio 4: Kanadan budjettipäätösten hyvinvointivaikutusten arviointia tukeva lomake.

EXPECTED IMPACTS

Expected Quality of Life Impacts

Domain	Indicator	Impact Scale (-1 to +5)		Who is impacted
		Near Term	Long Term	
Prosperity	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
Health	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
Environment	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
Good Governance ²	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
Society	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			
	Choose an item.			

In 250 words or less, please explain the incremental impacts expected to result from the proposed initiative, including [key performance indicators](#) and how they will be monitored. Where possible, include baseline data and explain the expected change in trajectory as a result of the initiative, including contribution to Government targets if relevant.

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

Kuvio 5: Esimerkkinä Kanadan vuoden 2024 budjettiehdotus lasten ja nuorten mielenterveyden tukemiseksi, jossa visuaalisesti esitetään arvioitua hyvinvointivaikutuksia. Lähde: Department of Finance Canada 2024, 59.

Launching a New Youth Mental Health Fund

This measure would directly benefit youth by supporting organizations that provide mental health services to youth. Almost one in five young people aged 15 to 17 reported that their mental health was "fair" or "poor" in 2019, more than double the rate for those aged 12 to 14. Low-income young people were also less likely to report excellent or very good mental health and more likely to report having seriously contemplated suicide in their lifetime.

Data Source: Statistics Canada

Quality of Life Impacts



Health – Self-rated mental health

Gender Results Framework Objective:

Improved mental health

Target Population: Youth

GBA Plus Timing: Early ☐ ☒ Later ☐ Existing

Expected Benefits

Gender: Men ☐ ☒ Women

Income: Low ☐ ☒ High

Age cohort: Youth ☒ ☐ Senior

- Käyttäjäystävällinen indikaattorijärjestelmä:** Kanada on kehittänyt "kojelauta"-tyyppisen järjestelmän, joka tekee budjettipäätösten vaikutusten seuraamisesta ja arvioinnista läpinäkyvää ja selkeää. Tämän järjestelmän avulla kansalaiset ja päättäjät voivat seurata hyvinvointiin ja ekologiseen kestävyysliittymiä mittareita reaaliajassa (Malkamäki & Hiilamo 2024).

Kanadassa hallitus asettaa hyvinvoinnin ja kestävyysliittymiä seurantaan elämänlaadun mittareita, jotka kytkeytyvät budjettipäätöksiin ja talousarvioiden suunnitteluun. Talousarvion vaikutuksia arvioidaan niin taloudellisten mittareiden kuten BKT:n kautta, kuin suhteessa kansalaisten sosiaaliseen hyvinvointiin ja ympäristön tilaan pitkällä aikavälillä. Tämä prosessi auttaa Kanadaa keskittymään kestäväan talouspolitiikkaan, joka yhdistää talouden, ympäristön ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden. Velvoite elämänlaadun mittareiden soveltamiseen ministeriöiden työssä tulee pääministerin hallituskauden alussa lähettämästä mandaattikirjeestä.

Miten muiden maiden esimerkkejä voitaisiin soveltaa Suomessa?

Suomessa ei ole vielä laadittu kokonaisvaltaista, myös budjetin valmisteluun vaikuttavaa hyvinvointiin ja kestäväan kehitykseen liittyvää velvoittavaa tavoitteistoa, tai otettu vaikutusarviointityökaluja

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

käyttöön edellä kuvattujen kansainvälisten esimerkkien suuntaisesti. Tällaisen kehitystyön pohjana voidaan hyödyntää talousarviossa esitettyjä kestävän kehityksen budjettia ja lapsibudjettia.

Hyvinvointibudjetointi edellyttää tavoitteistoa, jota voidaan hyödyntää budjetin valmistelussa. Tavoitteisto voidaan laatia esimerkiksi:

- Suomi voisi laatia **pitkän aikavälin kehitysstrategian “Suomi 2050”** Viron mallin mukaisesti. Tämä kehitysstrategia muodostaisi pitkän aikavälin kehitystavoitteet, joita kukin hallitus voisi toteuttaa valitsemiensa, myös budjettiprosessissa huomioitavien poliittisten painopisteiden mukaisesti. Kehitysstrategiassa voitaisiin huomioida yhtä aikaa Suomen ekologisen kestävyyskansainväliset velvoitteet, kuten Pariisin sopimus, sitoumukset esimerkiksi YK:n Agenda 2030-tavoitteisiin ja muu sääntely ja ohjeistus, kuten EU:n talouspolitiikan ohjausjakso, EU:n vihreän siirtymän taksonomia, EU-rahoituksen ei merkittävää haittaa -ohjeistus ja YK:n kansantalouden tilinpidon vuonna 2025 päivittyvä ohjeistus. Näin strategian toimeenpanon seuranta voitaisiin suunnitella toimivan useassa yhteydessä.
- Suomi voisi laatia Uuden-Seelannin ja Kanadan esimerkin mukaisesti tietopohjaisesti **oman kansallisen, budjetin valmisteluun liitettävän hyvinvointikehikön OECD:n ja THL:n kehittämistyön pohjalta**. THL:n hyvinvointitalouden indikaattorit ja suositukset niiden käyttöön otosta kansallisessa ohjauksessa julkaistaan 12/2024.
- Tulevaisuusnäkökulma on hyvinvoinnissa ja kestävässä kehityksessä keskeinen, ja kolmas vaihtoehto voisi olla, että tulevaisuusvaliokunta käynnistää laajan **osallistuvan kansalaisprosessin, tavoitteena määrittää kansallinen kestävä hyvinvoinnin tavoitteisto**.

Edellä kuvattuja tavoitteistoja voitaisiin talousarvioprosessin lisäksi hyödyntää myös mm. hallituksen vuosikertomuksen tarkastelussa, jossa käsitellään hallituksen taloudenhoitoa.

Saija Iivonen, Satu Korhonen,
Markku Malkamäki, Heikki Hiilamo

7.10.2024

Budjettityökalujen, kuten edellä kuvatut ABCDE, CBAX tai GBA+, käyttöönotossa valtiovarainministeriöllä on keskeinen rooli. Samalla työkaluja tulisivat hyödyntämään kaikki hallinnonalat. VM:n tulisi johtaa Suomeen soveltuvien työkalujen valintaa ja käyttöönottoa. Luonteva alku prosessille olisi tiedonvaihto OECD-maiden kesken, keskittyen hyvinvointibudjetoinnilla saavutettuihin tuloksiin ja työkalujen käytännön soveltamiseen. Tämän jälkeen VM voisi kokeilla joidenkin OECD-maiden valtiovarainministeriöiden (esim. Irlanti, Uusi-Seelanti, Kanada) käyttämiä työkaluja yhden tai muutaman ministeriön kanssa.

EU:lle valmisteltava kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma asettaa Suomelle talouden sopeutustavoitteen tuleville vuosille. Valtion talousarvion sosiaalisten ja ekologisten vaikutusten arviointi lisäisi tietoa EU:n edellyttämien sopeutustoimien kokonaiskestävyydestä.

Pääjohtaja

Mika Salminen

Johtaja

Piia Aarnisalo