



Hyvinvointitalous osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:1

Hyvinvointitalous osaksi tietoon perustuvaa päättöksentekoa

Tuire Santamäki-Vuori

Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-00-8416-5

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2022

Hyvinvointitalous osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:1

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Tekijä/t Tuire Santamäki-Vuori

Kieli suomi **Sivumäärä** 40

Tiivistelmä Hyvinvointitalous nostettiin Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella 2019 STM:n pääteemaksi. Poikkihallinnollisesti valmistellut hyvinvointitalouspäätelmät sisältävät useita toimenpidesuosituksia jäsenvaltioille ja komissiolle. EU:ssa hyvinvointitalouspäätelmien toimenpano linkittyy komission strategiaan ja työohjelmaan.

Tässä raportissa on koottu taloustieteilijöiden näkemyksiä ja ehdotuksia hyvinvointitalousajattelun tuomiseksi osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja prosesseja.

Taloustieteilijät toivat esiin, että taloustieteellisessäkin ajattelussa päämäärä on aina hyvinvointi. Uuden viitekehyksen ja käsitteen käyttöönottoa perustelee tarve vahvistaa hyvinvointitalouden painottamien vaikutussuhteiden tunnistamista ja analyysiä. Hyvinvointitalouskäsite on hyödyllinen painottaessaan tarvetta talouden ja hyvinvoinnin eri osatekijöiden yhteyksien syvällisempään tarkasteluun ja sitä kautta ratkaisujen hakua taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden nykyistä parempaan tasapainoon.

Raportissa esille nostetut asiantuntijoiden ehdotukset kohdistuvat pääosin neljään aihealueeseen: a) tutkimukseen, b) osaamisen sisältöön, resursseihin ja koulutukseen, c) hyvinvoinnin tietopohjaan, indikaattoreiden seurantaan ja niiden pohjalta muodostuvan kokonaiskuvan tulkintaan sekä d) päätöksenteon prosesseihin. Kehittämiskohteet ovat aihioita ja vaativat tarkempaa jatkotyöstöä. Kaiken pohjaksi tulee muodostaa hyvinvointitalouden yhteinen tarkastelukehikko vuorovaikutuksessa eri alojen asiantuntijoiden kanssa.

Asiasanat hyvinvointitalous, päätöksenteko, kestävä kehitys, päätöksentekojärjestelmät

ISBN PDF 978-952-00-8416-5 **ISSN PDF** 2242-0037

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8416-5>

Välfärdeekonomi till informerat beslutsfattande

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2022:1

Utgivare Social- och hälsovårdministeriet

Författare Tuire Santamäki-Vuori

Språk finska **Sidantal** 40

Referat Under Finlands EU-ordförandeskap 2019 framhölls välfärdsekonomin som huvudtema för social- och hälsovårdsministeriet. De sektorsövergripande slutsatserna om välfärdsekonomin innehåller ett antal rekommendationer till medlemsstaterna och kommissionen. I EU är genomförandet av slutsatserna om välfärdsekonomi kopplat till kommissionens strategi och arbetsprogram.

I denna rapport sammanställs ekonomernas åsikter och förslag för att integrera välfärdsekonomins tänkande i kunskapsbaserat beslutsfattande.

Ekonomerna påpekade att målet alltid är välmående i ekonomin. Införandet av en ny ram och ett nytt koncept motiveras av behovet av att stärka identifieringen och analysen av de konsekvensförhållanden som lyfts fram av välfärdsekonomin. Begreppet välfärdsekonomi är användbart för att betona behovet av att fördjupa kopplingarna mellan de olika ekonomiska beståndsdelarna och välfärdskomponenterna och följaktligen söka lösningar för en bättre balans mellan ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

Experternas förslag i rapporten är främst inriktade på fyra teman: A) forskning, b) innehållet i kompetens, resurser och utbildning, c) databasen om välbefinnande, övervakningen av indikatorer och tolkningen av den övergripande bilden på grundval av dem, och d) beslutsprocesser. Utvecklingsområdena är ämnen och kräver mer ingående arbete.

Nyckelord välfärdsekonomi, beslutsfattande, hållbar utveckling, stödsystem för beslutsfattande

ISBN PDF 978-952-00-8416-5 **ISSN PDF** 2242-0037

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8416-5>

Welfare economy into informed decision-making

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2022:1

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Author(s) Tuire Santamäki-Vuori

Language Finnish **Pages** 40

Abstract During Finland's EU Presidency in 2019, the economy of wellbeing was highlighted as the main theme of the Ministry of Social Affairs and Health. The cross-sectoral conclusions on the economy of wellbeing contain a number of recommendations for measures for the Member States and the Commission. In the EU, the implementation of the conclusions on the economy of wellbeing is linked to the Commission's strategy and work programme.

This report compiles the views of economists and proposals for integrating welfare economy thinking into knowledge-based decision-making.

Economists pointed out that in economics, the goal is always wellbeing. The introduction of a new framework and concept is justified by the need to strengthen the identification and analysis of the impact relationships highlighted by the economy of wellbeing. The concept of the economy of wellbeing is useful in emphasising the need to deepen the links between the various economic and wellbeing components and, consequently, to seek solutions to a better balance between economic, social and ecological sustainability.

The experts' proposals raised in the report mainly focus on four themes: a) research, b) the content of competence, resources and education, c) the data base on wellbeing, the monitoring of indicators and the interpretation of the overall picture based on them, and d) decision-making processes. The areas of development are topics and require more detailed further work.

Keywords wellbeing economy, decision making, sustainable development, decision support systems

ISBN PDF 978-952-00-8416-5 **ISSN PDF** 2242-0037

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8416-5>

Sisältö

1	Selvityksen tausta ja toteutus	7
2	Hyvinvointitalouskäsitteen hyödyllisyys	10
3	Kestävä kehitys tavoitteena.....	11
4	Kestävä kehitys kasvutilinpidossa	14
5	Hyvinvointitalouden kytkentä YK:n Agenda 2030:n kestävä kehityksen tavoitteisiin	16
6	Tutkimusohjelma ja opetuksen kehittäminen.....	18
7	Päätöksenteon prosessit ja toimenpidevalmistelu	20
7.1	Riittävät resurssit, aloitus ratkaisee.....	20
7.2	Tutkimusta kestävyystiekartan kehittämisen tueksi.....	20
7.3	Kehysmenettelyn ja budjetoinnin kehittämistä	21
7.4	Hyvinvointitalousajattelua kuntien ja alueiden päätöksentekoon	24
8	Päätöksenteon tietopohja ja informaation tulkinta	25
8.1	Aukkoja tietopohjassa	25
8.2	Kriittinen suhtautuminen yhdistelmäindikaattoreiden käyttöön.....	26
8.3	Seurantaindikaattoreita ja kokoavaa arviointia	27
9	Toimenpiteiden valmistelu päätöksenteon pohjaksi	29
9.1	Huomiota eriarvoisuusvaikutusten tarkasteluun.....	29
9.2	Päätöksiä myös epätäydellisen tiedon pohjalta.....	30
9.3	Hyvät käytännöt eivät leviä, implementoinnin tutkimus vähäistä.....	30
9.4	Akutteja tutkimuskysymyksiä.....	31
10	Kehittämiskohteita hyvinvointitalousajattelun edistämiseksi	33
	Liitteet.....	36

1 Selvityksen tausta ja toteutus

Hyvinvointitalousajattelulla tarkoitetaan talouden ja hyvinvoinnin eri ulottuvuuksien keskinäisen vuorovaikutuksen analysointia, mittaamista ja kehittämistä. Tavoitteena on tuoda hyvinvointitaloustarkastelut osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja prosesseja.

Suomessa hyvinvointitalous nostettiin EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019 STM:n pääteemaksi. Samana vuonna EU:n neuvosto hyväksyi yksimielisesti hyvinvointitalouspäätelmät¹. Poikkihallinnollisesti valmistellut hyvinvointitalouspäätelmät sisältävät useita toimenpidesuosituksia jäsenvaltioille ja komissiolle.

EU:ssa hyvinvointitalouspäätelmien toimeenpano linkittyy komission strategiaan ja työohjelmaan. Keskeisenä ajatuksena päätelmävalmistelussa oli Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin ja eurooppalaisen talouspolitiikan ohjausjakson (semester) käyttö teeman edistämiseksi. Tasapaino kestävä kasvun ja hyvinvoinnin välillä on olennaista sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä kehityksen varmistamiseksi, mikä kytkee hyvinvointitalouden kiinteästi YK:n Agenda 2030:n kestävä kehityksen tavoitteisiin.

Syksyllä 2019 työnsä aloittanut Marinin hallitus nosti ohjelmassaan eriarvoisuuden vähentämisen yhdeksi neljästä talouspolitiikan tavoitteesta. Sama tavoite on kirjattu EU-politiikalle, sosiaali- ja terveyspolitiikalle, koulutukselle ja opetukselle sekä asuntopolitiikalle. Hallitusohjelman mukaan Suomi niin ikään edistää hyvinvointitaloutta investoimalla toimiin, joilla tuetaan hyvinvointia ja terveyttä sekä vähennetään eri palvelujen tarvetta.

¹ Hyvinvointitalous. Neuvoston päätelmät.13171/19. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13432-2019-INIT/fi/pdf>

Valtioneuvoston asettaman kansanterveyden neuvottelukunnan² (1.8.2020–31.7.2023) tehtävä on edistää hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta vuoteen 2030 ulottuvan periaatepäätöksen³ toimeenpanemiseksi ja luoda tälle poikkihallinnolliselle yhteistyölle pysyvät kansalliset rakenteet. Neuvottelukunta päätti toukokuussa tukea myös riippumattoman hyvinvointi- ja terveyspolitiikan arviointi- ja seurantaelimen asettamista ja ehdotti valmistelun jatkamista virkavalmisteluna.

Helmikuussa 2021 asetetun Hyvinvointitalous-ohjausryhmän tehtävä on tiiviissä yhteistyössä kansanterveyden neuvottelukunnan kanssa valmistella kansallinen toimintaohjelma hyvinvointitalouden tuomiseksi osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja prosesseja valtioneuvostossa⁴. Vaikka hyvinvointitalousaloite oli EU-puheenjohtajuuskaudella STM:n prioriteetti, sitä ei pidä ymmärtää vain sosiaali- ja terveyspolitiikan kehikseksi, vaan kaikkien hallinnonalojen yhteiseksi toimintatavaksi. Tämä poikkihallinnollisuus ilmenee sekä neuvoston hyvinvointipäätelmissä että kansallisen ohjausryhmän tehtävässä ja kokoonpanossa.

Poikkihallinnollisuuden vahvistamista kansallisen toimintaohjelman valmistelussa tukee eri tieteen- ja hallinnonalojen asiantuntijoiden näkemysten ja ehdotusten kuuleminen. **Tässä raportissa kokoon – STM:itä saamani toimeksiannon mukaisesti – ennen kaikkea taloustieteilijöiden näkemyksiä ja ehdotuksia hyvinvointitalousajattelun tuomiseksi osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa.**

Kartoitusta varten kokosin ehdotukseni (24 henkilöä) kontaktoitavista asiantuntijoista, lähinnä taloustieteilijöistä, jotka tuntevat taloustieteen kasvuteoriaa, talous-/yhteiskuntapolitiikan valmistelua, seurantaa ja arviointia sekä kestäväen kehityksen aloitteita.

Toimeksiantajien hyväksynnän jälkeen otin puhelimitse yhteyttä kaikkiin asiantuntijoihin ja pyysin aluksi kirjallisia vastauksia toimittamiini kysymyksiin. Asiantuntijalistaus sekä heille toimittamani taustoitus ja kysymysrunko ovat raportin liitteenä. Pyysin myös mahdollisuutta palata myöhemmin tarkentaviin keskusteluihin. Niiden tarkoituksena oli tarvittaessa varmistaa asiantuntijavastausten tulkintoja ja mahdollisesti täydentää niitä lisäkysymyksin. Ilmoitin niin ikään toimittavani kokoamani raporttiluonnoksen etukäteen kaikille vastaajilla kommentoitavaksi.

² <https://stm.fi/kansanterveys>

³ Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen 2030. Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:14
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-864-2>

⁴ Hyvinvointitalouden ohjausryhmän asettamispäätös STM (2021): [Hyvinvointitalouden+ohjausryhmän+asettamiskirje+12_1_2021.pdf](http://stm.fi/Hyvinvointitalouden+ohjausryhman+asettamiskirje+12_1_2021.pdf) (stm.fi)

Kaikki 24 asiantuntijaa suhtautuivat pyyntööni myötämielisesti ja vastasivat sovitusti, mikä oli erityisen hyödyllistä ja arvostettavaa. Teemana hyvinvointitalous ei ollut kaikille yhtä lailla tuttu, mikä näkyi siinä, miten suurpiirteisiä tai yksityiskohtaisia vastaukset olivat. **Hyvinvointitalousteeman vieraus heijastanee eri alojen asiantuntijoiden liian vähäistä vuorovaikutusta yhteisen ymmärryksen saavuttamiseksi, mikä on kuitenkin onnistumisen edellytys poikkihallinnollisessa työskentelyssä.**

Arvostettujen asiantuntijoiden suurpiirteisetkin näkemykset ovat tärkeitä, koska niissä välittyy paitsi suhtautumistapa myös se, että hyvinvointitalousajattelun selkiinnyttämiseksi kaivataan sen nykyistä jäsentyneempää määrittelyä ja eri alojen asiantuntijoiden muokkaamaa yhteistä tarkastelukehikkoa.

Kysymysrunkoa ei toisaalta ollut tarkoitettu sitovaksi, vaan lähinnä fokusoimaan vastaamista ja jäsentämään raportin kokoamista. Kokonaisuudessaan kysymykset olivat siinä määrin laajoja, ettei voinut kohtuudella odottaa suurta panostusta kaikkiin niihin vastaamiseksi.

Raportin ja kysymysrunгон rakenne ovat pitkälti yhdenmukaisia. Luvuissa 3–10 esitetyt näkemykset ovat vastaajien ilmaisemia kannanottoja, jotka olen pyrkinyt sisällyttämään raporttiin mahdollisimman kattavasti. Useimmissa kohdin näkemykset olivat varsin yhdensuuntaisia, mutta toimenpide-ehdotuksia ajatellen tarkempaa jatkotyöstöä vaativia. Lukuun 11 olen koonnut tutkimukseen, osaamiseen, tietopohjaan ja päätöksenteon prosesseihin liittyviä teemoja, jotka näyttävät edellisten lukujen pohjalta noussevan kehittämiskohteiksi hyvinvointitalousajattelun edistämiseksi.

2 Hyvinvointitalouskäsitteen hyödyllisyys

Taloustieteilijät ovat yksituumaisia siitä, että taloustieteellisessäkin ajattelussa päämäärä on aina hyvinvointi. Talouskasvu on väline ja siksi jopa kysyttiin, tarvitaanko lainkaan uutta käsitettä hyvinvointitalous. Useimmissa vastauksissa nähtiin kuitenkin, että uuden viitekehyksen ja käsitteen käyttöönottoa perustelee tarve vahvistaa hyvinvointitalouden painottamien vaikutussuhteiden tunnistamista ja analyysiä.

Ehkä analogiaa voi nähdä myös siinä, että teorioiden ja tutkimusotteiden soveltamisalan mukaan puhutaan esimerkiksi terveystaloustieteestä, terveyspsykologiasta ja ympäristötaloustieteestä. Työn taloustieteen lähtökohtana on taas muistuttaa, että työpanos eroaa muista tuotannontekijöistä, koska ihmisellä on tunteet, tahto ja kyky organisoitua tavoitteidensa saavuttamiseksi, mikä vaikuttaa työorganisaatioiden ja työmarkkinoiden toimintaan.

Vuonna 2002 taloustieteen Nobel-muistopalkinto myönnettiin professori Daniel Kahnemanille hänen käyttäytymistaloustieteen syntyyn johtaneesta työstään. Viisitoista vuotta myöhemmin palkitun taloustieteilijä Richard Thalerin tutkimusalasta käytettiin samaa nimikettä. Thalerin keskeinen tutkimuskysymys on, miten erilaiset ajattelun rajoitteet vaikuttavat ihmisten valintoihin. Siksi päätösten kehystäminen, valinta-arkkitehtuuri, vaikuttaa merkittävästi lopputulokseen valintatilanteessa onpa kyse terveys-, ympäristö-, liikenne- tai muusta käyttäytymisestä. Taloustiede-sanan etuliike voi siis painottaa myös tarvetta ottaa huomioon ihmisen kognitiivisten ominaisuuksien, sosiaalisen vertailun ja ryhmäkäyttäytymisen vaikutuksia tarkasteltuihin ilmiöihin.

Hyvinvointitalouskäsite on hyödyllinen painottaessaan tarvetta talouden ja hyvinvoinnin eri osatekijöiden yhteyksien syvällisempään tarkasteluun ja sitä kautta ratkaisujen hakua taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyysnäkemyksistä parempaan tasapainoon. Käsite haastaa pohtimaan myös ymmärrystä hyvinvoinnista sisällöstä, erityisesti koetusta hyvinvoinnista, sekä rahatalouden ulkopuolella tapahtuvan toimeliaisuuden huomioon ottamista.

3 Kestävä kehitys tavoitteena

Ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä kehityksen tavoitteella on laaja hyväksyntä. Tavoite on tullut jäädäkseen. Kestävä kehitys uhkaavat riskit ovat pitkälti yleismaailmallisia. Ilmastonmuutos ja siihen liittyvä elinympäristön pilaantuminen ja luonnon lajikato eivät ole vain ekologinen ongelma, vaan yhteydet taloudelliseen ja sosiaaliseen kestävyyskäsitykseen ovat osoittautuneet kiistattomiksi.

Koronapandemian esille nostamaa toimintatarvetta on pohtinut mm. Maailman terveysjärjestön (WHO) alainen yleiseurooppalainen terveyden ja kestävä kehityksen komissio Italian entisen pääministerin, professori Mario Montin johdolla. Komissio painotti ihmisten, eläinten ja ympäristön terveyden yhteen kietoutuneisuutta (One Health -käsite) ja työsti ehdotuksia riskien kansainväliseen tunnistamiseen, hallintaan ja ongelmien korjaamiseen. Komission keskeinen johtopäätös on, että sosiaali- ja terveydenhuolto on kohotettava sosiaalisesti ja poliittisesti prioriteetiksi ja niiden kriittisyys kestävälle kehitykselle ja sosiaaliselle yhtenäisyydelle on tunnistettava⁵.

Sosiaalisen eriarvoisuuden vaikutukset turvallisuuteen ja muuttovirtoihin läikkyvät yli rajojen. Suomalaiset pitävät eriarvoisuutta keskeisimpänä turvallisuushkana ja yhteiskunnallisten jännitteiden lähteenä. Eriarvoisuus, etenkin sosiaalisen liikkuvuuden väheneminen, on haitaksi myös talouskasvulle kuten OECD ja IMF ovat todenneet⁶ ⁷. Tämän johtopäätöksenä OECD esittää sosiaalisten ja ekologisten tavoitteiden vahvempaa painottamista päätöksenteossa⁸.

Talouden kasvua ja kehitystä on kaikkialla ohjattava ekologisia ja sosiaalisia vaikutuksia entistä selvemmin huomioon ottaviksi. Tätä tarvetta ei poista se, että globaalissa

⁵ WHO (2021) Drawing light from the pandemic: A new strategy for health and sustainable development. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/european-programme-of-work/pan-european-commission-on-health-and-sustainable-development/publications/drawing-light-from-the-pandemic-a-new-strategy-for-health-and-sustainable-development-2021>

⁶ Cingano, F. (2014) "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrxncwvxv6j-en>

⁷ Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective (2015) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

⁸ OECD (2020) Beyond Growth: Towards a New Economic Approach, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/33a25ba3-en>.

vertailussa bruttokansantuotteen kasvu korreloi selkeän positiivisesti mitatun hyvinvoinnin kanssa⁹.

Bruttokansantuotteen laskenta ei sisällä jakaumatietoja. Eriarvoistuminen ja talouskasvu voivat toteutua – ja ovat toteutuneet – samanaikaisesti. Toisaalta erilaiset kansainväliset vertailut osoittavat toistuvasti, että suomalaisten elämänlaatu on korkeammalla tasolla mitä bruttokansantuotteen per capita -tasosta voisi päätellä.

Ekologisen ulottuvuuden kytkeminen kasvukehikkoon ja -politiikkaan on edennyt pitemmälle kuin sosiaalisen ulottuvuuden kytkentä puhumattakaan sosiaalisten oikeuksien kannalta tärkeiden instituutioiden merkityksestä, mitä mm.

Massachusetts Institute of Technologies-yliopiston professori Daron Acemogluun tutkimusryhmät ovat korostaneet. Näiden tekijöiden yhteydet hyvinvointiin ja talouden toimivuuteen ovat toistaiseksi hankalammin jäsentyviä. Esimerkiksi osallisuuden kokemus ja luottamus toisiin ihmisiin ja päätöksentekijöihin vaikuttavat vaikeasti täsmennettävällä tavalla talouden toimivuuteen, kriisinsietokykyyn ja uudistumiseen. Nämä vaikutukset ovat osin yksilöiden välisiä. Luottamus mahdollistaa toiminnan ilman muodollisia tarkkoja sopimuksia, mikä on tehokasta. Toisaalta vaikutukset liittyvät yhteiskunnan vakauteen ja poliittisen järjestelmän toimintakykyyn. Kun ihmiset kokevat olevansa osa yhteisöä ja yleisesti ottaen luottavat päätöksentekijöihin, heidän tyytymättömyytensä todennäköisesti kanavoituu rakentavalla tavalla yhteiskunnalliseksi vaikuttamiseksi ja epäkohtien korjaamiseksi.

Hyvinvointivaltiolla – ymmärrettynä kokonaisuudeksi, jota luonnehtivat tulonsiirtojen ja palvelujen laajuus, laadukas hallinto, toimivat hallinnolliset ja demokraattiset prosessit sekä luottamus julkiseen valtaan ja kansalaisiin – on vahvan tutkimusnäytön mukaan ihmisten elämänlaatua lisäävä vaikutus. Hyvin järjestetty yhteiskunta tuottaa elämänlaatua, jota palvelujen ja tulonsiirtojen kattavuus ei yksinään merkittävästi paranna¹⁰. Suomessa ja muissa pohjoismaissa sosiaalisten investointien merkitys kasvun kannalta tunnustettaneen lähtökohtaisesti paremmin kuin maissa, joissa tällaiset panostukset ovat olleet vaatimattomammat. Tähän on vaikuttanut myös se, että pohjoismaissa hyvinvointivaltion kehittämistä on perusteltu ns. hyvällä kehällä, jossa hyvinvointipolitiikan – 60-luvulla erityisesti sosiaalipolitiikan – argumentointiin tukevan talouskasvua, mikä puolestaan vahvisti tulo- ja veropohjaa ja siten hyvinvointivaltion rahoitusta. Hyvän kehän suotuisaa kytkentää julkistalouteen voi osin laimentaa se, että

⁹ <https://ourworldindata.org/>

¹⁰ Juho Saari, Samassa veneessä, Hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa, s. 253-254, Docendo 2020

korjaavien toimenpiteiden tarpeen vähetessä niiden sijalle nousee uusia korjaavia toimenpiteitä varsinkin, jos niiden tarjonta ei vähene eikä budjetin ajallinen mitoitus ota huomioon tarpeen vähenemistä.

Suomessa Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikka -teoksessa (WSOY, 1961) kuvattu hyvän kehän ajattelutapa on juurtunut riippumatta siitä, missä määrin itse ehdotukset ovat siirtyneet politiikan ohjenuoriksi. Sittemmin hyvän kehän kehikkoa on myös muokattu korvaamalla kehän ytimessä oleva kasvutalous uusintavan ja uudelleen jakavan talouden ideaalilla¹¹.

¹¹ Hirvilammi (2020) Hyvä kehä kestävän hyvinvoinnin vauhdittajana - Kalevi Sorsa - säätiö (<https://sorsafoundation.fi/hirvilammi-hyva-keha-kestavan-hyvinvoinnin-vauhdittajana/>)

4 Kestävä kehitys kasvutilinpidossa

Kasvuteoriaa on parin viime vuosikymmenen ajan kehitetty kasvun (ekologisen) kestävyden huomioon ottavaksi. Hiljattain julkaistu ns. Dasgupta Review on kattava yhteenveto tehdystä tutkimuksesta ja siihen perustuvista toimenpidesuosituksista¹².

Kestävä kehitys määritellään kasvutilinpidossa sellaiseksi, joka tyydyttää nykyisen sukupolven tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Talouden varallisuuteen lasketaan teknologian taso, aineellinen pääoma, henkinen pääoma, luonnonvarat ja ympäristön tila. Talouden kasvun ollessa kestävää kansantalouden varallisuuden arvo ei laske ajan kuluessa. Hyvinvointi voidaan tässä kasvukehikossa tulkita kokonaisvarallisuudesta syntyväksi tuotoksi. Se tulee huomioiduksi varjohinnoilla, jotka mittaavat eri varallisuuserien marginaalisen muutoksen vaikutusta yhteiskunnan hyvinvointiin.

Kestävyyskriteerin mittaus on käytännössä vaikeaa. Mittausongelmia on kahdenlaisia: eri varallisuusvarantojen arviointi ja laskennallisten eli varjohintojen mittaaminen. Varjohinnat määräytyvät yhtäältä yhteiskunnan hyvinvointikriteerin perusteella, mutta tarvitsevat myös tietoa esimerkiksi ympäristöongelmien vaikutuksista terveyteen ja hyvinvointiin. Käytännön sovelluksissa on toistaiseksi lähdetty markkinahinnoista, joita on korjattu ulkoisvaikutuksia koskevilla arvioilla.

YK:n ilmasto-ohjelma UNEP on tehnyt urauurtavaa työtä koko maailman tasolla. Laskelmissa on myös Suomi mukana, mutta melko karkeilla mittareilla¹³.

Talouskasvun kestävyden arvioimiseksi on pystyttävä mittaamaan talouskasvun lähteet. Tilastokeskus tai Eurostat eivät tätä tee, vaan kehitystyö on jäänyt yksittäisille tutkijoille tai muille tilastokeskuksille. Vaikka kokonaisvarallisuuden eri osatekijöistä on paljon tietoa, meiltä puuttuu niiden kokoava arvio ja vastuutaho tämän tietovarannon ylläpitämiselle, kehittämiselle ja seurannalle. Kokonaisvarallisuuden taseen tarkastelut ovat toistaiseksi keskittyneet sukupolvien välisiin hyvinvointitarkasteluihin. Hyvinvoinnin jakautumisen tarkastelu kunkin sukupolven sisällä näyttäisi niistä toistaiseksi puuttuvan.

¹² The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review (2021) <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review>

¹³ Inclusive Wealth Report 2018 <https://www.unep.org/resources/report/inclusive-wealth-report-2018>

Teoreettisesti koherentti kasvutilinpito on haastava soveltaa ja yksinään riittämätön kestävä kasvun tarkasteluun. Yhtenä ja jatkuvasti kehittyvänä analyysitapana se on kuitenkin hyödyllinen ja puoltaa hyvin paikkaansa. Kansantalouden tilinpidon kehittäminen oli 1950-luvulla keskiössä, mutta työ on kesken mm. terveyden ja koulutuksen osalta. **Yhteiskunnan kokonaisvarallisuuden (inclusive wealth) ja sen osatekijöiden laskennalle on nyt samanlainen tarve kuin aiemmin kansantalouden tilinpidon kehittämiseksi.**

5 Hyvinvointitalouden kytkentä YK:n Agenda 2030:n kestävä kehityksen tavoitteisiin

Globaalina ohjelmana Agenda 2030 on tärkeä sitouttaessaan YK:n jäsenvaltioita laaja-alaisesti kestävä kehityksen (Sustainable Development Goals, SDG) tavoitteisiin ja niiden seurantaan. Agenda 2030 tavoitekehikon laajuus (17 tavoitetta, 169 osatavoitetta) vaikeuttaa eri osatekijöiden välisten kytkentöjen tarkastelua. Globaali viitekehys ei toisaalta tunnista kattavasti kehittyneiden maiden sisäisiä hyvinvointiongelmia kuten mielenterveysongelmia.

Vastuu kestävä kehityksen politiikan kansallisesta koordinaatiosta siirtyi Suomessa vuonna 2016 ympäristöministeriöltä valtioneuvoston kanslialle. Muutoksen myötä kestävä kehityksen politiikan painoarvo on vahvistunut ja mahdollisuudet rakentaa ja edistää poikkihallinnollista toimeenpanoa ovat parantuneet. Valtioneuvoston selonteko globaalin Agenda 2030:n kansallisesta toimeenpanosta tuo kestävä kehityksen tavoitteet lähemmäksi politiikan ja hallinnon pääprosesseja, kuten budjetointia tai tulosoajasta.

Kestävyysajattelun taustalla on erilaisia näkemyksiä siitä, onko ekologista, taloudellista ja sosiaalista kestävyttä syytä pitää keskenään tasa-arvoisina tavoitteina vai onko taloudellinen kestävyys yksinomaan keino ekologisen ja sosiaalisen kestävyden saavuttamiseksi. Painotukset ovat vaihdelleet niin ajassa kuin kansainvälisesti ja kansallisesti. Kestävä kehityksen toimikunnassa taloudellista kestävyttä ei pidetä ekologiselle ja sosiaaliselle kestävyydelle rinnakkaisena tavoitteena, kun taas pääministeri Marinin hallituksen viitekehityksenä on – Rion 1992 linjausten hengessä – kolmen pilarin kestävyystarkastelu.

Kestävä kehityksen nousua politiikan asialistalla kuvastaa **hallituksen puoliväliriihessä julkaisema kestävyystiekartta¹⁴. Se piirtää tilannekuvaa sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kestävyden nykytilasta sekä niille asetettavista tavoitteista 2030-luvulle mentäessä.** Samalla pyritään tunnistamaan keskeiset teemat ja aihealueet, joissa tarvitaan lähitulevaisuudessa ja pidemmällä aikavälillä uusia poliittisia toimia. Kestävyystiekartan laadinnassa erityinen haaste on ollut sosiaalisen kestävyden määrittelyn ja siihen perustuvien mittareiden vakiintumattomuus.

¹⁴ Hallituksen kestävyystiekartta. Valtioneuvoston julkaisu 2021:43
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-682-2>

Ensi kerran julkaistussa raportissa hyvinvoinnin kestävyiden kolmen eri ulottuvuuden yhteisvaikutusten tarkastelu jää puuttumaan. Suunta on kuitenkin hyvä. Seuraavan, kevään 2022 kehysriihen jatkovalmistelun tavoitteena on tarkastella kestävyiden kolmen osa-alueen keskinäisriippuvuuksia ja kokonaisuuden muodostamaa koherenssia. Jatkotyössä on niin ikään määrä vahvistaa kestävyiden eri ulottuvuuksien tietopohjaa sekä eri osa-alueiden kansainvälistä vertailtavuutta. Tavoitteena on hyödyntää vuosittain päivitettävää kestävyyskarttaa hallituksen politiikkaa ohjaavana asiakirjana.

Kansallinen Voluntary National Review -tietopaketti (VNR 2020) on laaja ja hajanainen eikä vielä palvele riittävästi hyvinvointitalouden operationalisointia politiikkavalmisteluun ja päätöksentekoon¹⁵.

Agenda 2030:n mukaista tavoitekehikkoa on alettu – hallituksen kestävyystiekarttaan valittua tavoitteistoa kiinteämminkin – soveltaa eri organisaatioiden toiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa sekä samalla niiden yhteiskuntavastuullisuudesta viestimisessä. Kunnista Helsinki ja Espoo ovat tässä edelläkävijöitä^{16, 17}.

Tarkastelutapaa on käytetty myös alueiden kehittämisessä (mm. Pohjois-Pohjanmaa) tavoitteena luoda edellytyksiä alueen tasapainoiselle kehitykselle ja kestäväan kehitykseen perustuvalle hyvinvoinnille ja taloudelliselle kasvulle. Sitran raporttiin Polkuja tavoitteelliseen kestävyysraportointiin¹⁸ on koottu virikkeitä ja työkaluja tavoitekehikon yhteistarkastelujen toteuttamiseksi ja tavoitteiden tulkitsemiseksi eri organisaatioissa.

¹⁵ Voluntary National Review 2020 FINLAND Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162268/VNK_2020_8_Voluntary_National_Review_Finland.pdf?sequence=4

¹⁶ <https://kestava.helsinki/>

¹⁷ Agendasta teoiksi YK:n kestäväan kehityksen tavoitteiden toteutuminen Helsingissä 2019 <https://www.hel.fi/static/helsinki/julkaisut/SDG-VLR-Helsinki-2019-fi.pdf>

¹⁸ Sitra (2020) Polkuja tavoitteelliseen kestävyysraportointiin. <https://media.sitra.fi/2020/05/05160741/polkuja-tavoitteelliseen-kestavyysraportointiin.pdf>

6 Tutkimusohjelma ja opetuksen kehittäminen

Isossa kuvassa sosiaalisten, taloudellisten ja ekologisten tekijöiden yhteisvaikutusten pätevä tarkastelu edellyttää kansallisesti paitsi riittävän tietoperustan varmistamista myös hyvin suunniteltujen, riippumattomasti toteutettavien, mielellisesti poikkitieteellisten tutkimushankkeiden käynnistämistä esimerkiksi strategisen tutkimusohjelman puitteissa.

Lisäksi **taloustieteen opetuksen monipuolisuutta** pidetään keskeisenä, jotta opiskelijat perusopintovaiheesta lähtien perehdytetään talouden, tulonjaon ja hyvinvoinnin sekä ekologisen kestävyuden välisiin yhteyksiin. Se luo edellytyksiä sille, että syventävissä ja jatko-opinnoissa on mahdollista erikoistua hyvinvointitalouteen liittyviin kysymyksiin. Taloustieteen perusopetuksessa on jo monissa yliopistoissa siirrytty käyttämään CORE-työryhmän verkkoaineistoa, jossa hyvinvointinäkökulma on monipuolisesti esillä¹⁹.

Eri alojen tarpeisiin on viime vuosina räätälöity maisteriohjelmaa – mm. uusi Helsingin yliopiston sosiaali- ja terveystutkimuksen ja johtamisen ohjelma, jossa syvennytään sosiaalityön ja terveydenhuollon palveluiden kustannuksiin, kehittämistarpeisiin, tasarvoon ja palveluketjuihin. Laajemmalle hyvinvointitalouteen perehdyttävälle taloustieteen opetukselle on edelleen tunnistettua tarvetta. Tämä koskee **myös sukupolvitutkimuksen metodeja**, koska kestävä kehityksen tavoitteita asetetaan ja niiden toteutumista arvioidaan pitkällä aikavälillä ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Kansainvälisesti on tarjolla hyvinvointitaloustarkastelulle useita viitekehyksiä ja referenssihankkeita, joiden soveltuvuuteen on syytä huolellisesti perehtyä viimeistään tutkimusohjelmaa valmisteltaessa ja yksittäisiä hankkeita toteutettaessa. Kyselyyn osallistuneilla asiantuntijoilla ei ymmärrettävästi ollut suoraan valmiutta tähän arviointiin. Vaihtoehtoisia viitekehyksiä ovat mm. OECD:n Well-being Framework ja Uuden Seelannin Living Standard Framework. Hyödyllisiä lisäaspekteja voivat tarjota myös Sternin raportin menetelmät ilmastonmuutoksen kustannusten ja hyötyjen vertailemiseksi ottaen huomioon sekä sukupolvien välisen että sukupolvien sisäisen tulonjaon, sa-

¹⁹ <https://www.core-econ.org/project/core-talous/>

moin EU:n Laeken-kriteerit ja OECD:n lanseeraama talouspolitiikan arvioinnin prosessi²⁰. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa kehitellyn Hyvinvointikompassin tarkastelukehikot saattaisivat olla hyödyksi.

Suomi on mukana kansainvälisten organisaatioiden toiminnassa ja useissa epävirallisissa verkostoissa, joiden kautta välittyy tietämys hyvinvointitalousajattelun kansainvälisestä kehittelystä tai joissa yhdessä työskentään hyvinvointitalouden hallintamalleja (esimerkiksi globaali Wellbeing Economy Governments WEGo-verkosto <https://wellbeingeconomy.org> ja OECD:n WISE-keskus Centre on Well-being, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunities <https://www.oecd.org/wise>). WeALL-muutosliikkeiden (WeALL: Toward a Wellbeing Economy - Stories - Presencing Institute) yhteenliittymä peräänkuuluttaa sen sijaan radikaalimpaa koko paradigman muutosta. Pitkälti on kyse suhtautumisesta talouskasvuun sekä siitä, asemoidaanko talous yksioimaan keinoksi itsenäisen tavoitteen sijasta <https://doughnuteconomics.org/>

Valtioneuvoston VN-TEAS selvityshankkeessa ”Sosiaaliturvajärjestelmien seuranta-mekanismeista hyvinvointitalouden näkökulmasta” on määrä tuottaa tietoa olemassa olevista hyvinvointitalouden **ohjausmalleista** eri maissa, kokemuksia niiden käytöstä sekä prosesseista, joiden kautta mallit on otettu käyttöön. Hankkeen fokus on sosiaaliturvan uudistamistyössä ja tavoite on luonnostella tähän vaihtoehtoisia ohjausmalleja.

Viime vuosina tunnustusta saanut pohjoismainen malli talouden ja sosiaalisen turvan onnistuneesta yhteensovittamisesta antaa Suomella uskottavuutta hyvinvointitalousajattelun esillä pitämiseksi kansainvälisessä vaikuttamisessa. Luontevimpia foorumeita ovat EU ja OECD, mieluusti yhteistyössä muiden pohjoismaiden kanssa. **Suomi voisi myös olla aktiivinen aihepiiriä käsittelevien tutkimusohjelmien ja keskusteluforumien käynnistämässä.**

²⁰ OECD (2020), Beyond Growth: Towards a New Economic Approach, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/33a25ba3-en>.

7 Päätöksenteon prosessit ja toimenpidevalmistelu

Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä kehityksen tavoittelu on hyvinvointitalousajattelun ytimessä, väline tasapainoisen kehityksen edistämiseksi. Käytännön termejä rinnakkain pohtimatta niiden mahdollisia filosofisia eroja. Tästä lähtökohdasta **ajattelutavan ja siihen perustuvan tarkastelukehikon tulisi aikaa myöten sisältyä kaikkeen poliittiseen valmisteluun ja seurantaan. Kyse on siitä, miten tähän uskottavasti ja määrätietoisesti edetään ilman, että liiaksi raskautetaan hallinnon ja päätöksenteon kaikkia prosesseja.**

7.1 Riittävät resurssit, aloitus ratkaisee

Poliittinen aloite lähtee hallitusohjelmasta tai hanketta koskevasta selonteosta. Tavoite sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävästä yhteiskunnasta on pääministeri Marinin hallitusohjelman kivijalka. Hyvinvoinnin lisäämistä talouspolitiikan päämääränä on tarkennettu ekologisesti ja sosiaalisesti kestäväksi talouskasvuksi, korkeaksi työllisyydeksi ja kestäväksi julkiseksi taloudeksi. Etenemistä on konkretisoitu hallituksen puoliväliriihen kestävyystiekartassa. Vuosittain päivitettävän asiakirjan linjausten on määrä siirtyä hallinnon käytäntöjen mukaan lainsäädäntö- ja budjettivalmisteluihin.

Uusien aloitteiden merkitys edellyttää, että työlle osoitetaan alusta alkaen riittävät resurssit tutkimukseen, hallinnon valmisteluun ja toiminnan seurantaan, ml lainsäädäntöhankkeiden etu- ja jälkikäteisarviointi. Muutoin aloite uhkaa jäädä ylätason julistukseksi ilman vaikutusta käytännön päätöksentekoon. Ensivaikutelmaa ei voi uusia.

7.2 Tutkimusta kestävyystiekartan kehittämisen tueksi

Tutkimusohjelmalla luodaan tiedollista pohjaa kestävyiden eri osatekijöiden yhteistarkastelulle ja siihen pohjautuvalla toimenpidevalmistelulle. Tätä vaihetta ei voi kevyesti sivuuttaa ad hoc -ratkaisuin.

Tutkimusrahoituksessa strategisen tutkimuksen neuvottelukunnalla ja selvitysluonteisemmissa hankkeissa VN TEAS -rahoituksella nähdään tärkeä merkitys, jos kohta VN TEAS -rahoituksessa tutkimuskysymysten määrittely koetaan osin liian yksityiskohtaiseksi ilman riittävää ymmärrystä siitä, minkälaisiin kysymyksiin tutkimuksella voidaan vastata.

Jatkossa on luonteva **jatkaa – tutkimustietoon tukeutuen – hallituksen kestävyystiekartan työstämistä kestäväen kehityksen toimintaohjelmaksi,** jossa käsitellään valtion- ja paikallishallinnon menoja, verotusta ja ohjaavan lainsäädännön tarpeita. Asiakirjassa täsmennetään myös paikallishallinnon vastuu ja tehtävät sekä näiden toteuttamiseen käytettävissä olevat keinot ja rahoitus.

Tiekarttatyön ohella **merkittäviltä lainsäädäntöhankkeilta on edellytettävä vaikutusten etukäteisarviointia kestävyden eri ulottuvuuksista sekä uudistusten tavoitteiden selkeää määrittelyä.** Näin voidaan varmistaa, että hyvinvointitalouden mukaiset näkökulmat tulevat huomioon otetuiksi ja mahdollistetaan vaikutusten asianmukainen jälkikäteisarviointi.

Pilotointivaiheessa voi yksittäinen selonteko tai hallituksen toimintakertomuksen osa toimia raportoinnin benchmarkina. Myös pandemia-ajan toimenpiteitä voi nähdä tulevaisuuspanostuksina, jäsentää niitä hyvinvointitalousajattelun kehyksessä ja samalla painottaa niiden seurannan tärkeyttä.

7.3 Kehysmenettelyn ja budjetoinnin kehittämistä

Kehysmenettelyllä tavoitellaan valtiontalouden vakaata, ennakoitavaa ja velkakestävää hoitoa. Pitkään on pohdittu sitä, pitäisikö investointeja käsitellä eri tavalla kuin kulutusta. Toistaiseksi on hyvistä perusteluistakin huolimatta päädytty pitäytymään yhdenmukaisessa käsittelyssä. Investointien riittävän selkeä erottelu ja niiden tuoton laskeminen on käytännössä vaikeaa, mikä voisi vesittää koko kehysmenettelyn. Tämä vasta-argumentti lienee vahvempi hyvinvointipanostusten kuin esimerkiksi teknisten infrastruktuuri-investointien kohdalla. Myös nyt liki kaikki vastaajat päätyivät johtopäätökseen, että **kehyksessä kulutus- ja investointimenoja ei ole järkevä eritellä.** Kokemuksia siitä, kun kuntien kirjanpidossa siirryttiin liikekirjanpidon mukaiseen investointien käsittelyyn, ei pidetty onnistuneina mm. kuntien kiinteistöjen hallinnan osalta.

Erilliskohtelun epäämisestä huolimatta pidettiin tärkeänä, että päätösprosessissa sitoudutaan pitkäjänteisten hyvinvointi-investointiluonteisten ohjelmien

toteuttamiseen myös yli hallituskausien parlamentaarisen yhteistyön avulla. Hyvinvointipanostusten rahoituksen varmistamiseksi priorisointia voidaan tehdä sekä kehityksen sisällä että sitä mitoitettaessa.

Priorisoinnin pohjaksi tarvitaan vaikuttavuusarviointeja ja vaihtoehtoiskustannusten laskentaa siitä, millaisia vaikutuksia potentiaaliseen tuotantoon eri toimenpiteiden toteuttamisella tai toteuttamatta jättämisellä on. Näitä laskentamethodoja on selkeä tarve kehittää ja vahvistaa laskentaresursseja paitsi valtiovarainministeriössä myös sektoriministeriöissä ja tutkimuslaitoksissa. Hyvinvointipanostusten tuotantovaikutusten pätevä ja riittävän kattava arviointi ovat edellytyksiä sille, että niiden varaan voi julkisen talouden suunnittelussa laskea. Asiakirja, johon tällaiset vaikuttaviksi arvioidut pitkäjänteiset hyvinvointipanostukset olisi luonteva kirjata, voisi mahdollisesti olla kestävyystiekartasta jalostettu kestävän kehityksen toimintaohjelma. Samalla on pidettävä silmällä, ettei julkisten varojen etukäteinen sidonta muodostu liian raskaaksi.

Kehysvalmistelun pohjana olevan **julkisen talouden suunnitelman laadintaa on perusteltua kehittää** liittämällä valmisteluun asiantuntijakatsausten kokoama arvio hyvinvoinnin sosiaalisesta, taloudellisesta ja ekologisesta tilasta. Itse kehysmenettelyä ja sen pohjalla olevan julkisen talouden suunnitelman raportointia on ehdotusten mukaan tarve kehittää **läpinäkyvämmäksi**. Läpinäkyvyydessä on kyse paitsi vaivattomuudesta myös viestinnästä ja kansalaisten ymmärryksen ja hyväksynnän lisäämisestä.

Kehyksien kiertäminen verotukien ja budjetin ulkopuolisten rahastojen kautta on muodostunut ongelmaksi. Menokehystavoitteen ensisijaisuus verrattuna uskottavaan julkisen talouden tasapainoa säätelevään tavoitteeseen suosii verotukien käyttöä tulonsiirtojen asemasta.

Periaatteellisempi kysymys liittyy siihen, **miten EU komission strategiset tavoitteet kestävästä kasvusta ja sitä tukevien talouden rakenteiden uudistamisesta kytetään käynnistyvään kasvu- ja vakaussopimuksen uudistamiseen.** Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toimintasuunnitelma²¹ painottaa uudistusten ja investointien tukemista covid-19-kriisistä toipumiseksi ja siirtymistä kohti vihreämpää, digitaalisempaa ja sosiaalisesti oikeudenmukaisempaa yhteiskuntaa. Erityisenä tavoitteena on pohtia sosiaalisen suojelun rahoitusta ja rahoitusmalleja, joilla mahdollistetaan jatkuva solidaarisuus sukupolvien välillä ja sisällä. Rahoituksen tavoitteena on varmistaa yhtäläinen ja kestävä sosiaalisen suojelun saatavuus sen piiriin kuuluville

²¹ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

ryhmille sosiaaliturvan kattamien eri riskien osalta. Tätä tukemaan komissio perustaa vuoden 2022 loppuun asti työskentelevän korkean tason asiantuntijaryhmän.

Parhaimmillaan kasvu- ja vakaussopimuksen uudet linjaukset voisivat tukea hyvinvointitalousajattelun vahvistamista jäsenmaissa varoen kuitenkin sitä, ettei hyvinvointitalousajattelu leimaudu velkakestävyystavoitteen mitätöinniksi ja hankalien ratkaisujen välttelyksi.

Siinä tapauksessa, että uudessa kasvu- ja vakaussopimuksessa päädytään julkistalouden kriteerien joustavoittamiseen, on paikka kansallisesti pohtia **liikkuma-alan käyttöä sosiaalisen kestävyuden parantamiseen ja pandemian aiheuttamien hyvinvointiongelmien jälkihoitoon** – hoivaan, koulutukseen sekä kaikkien lasten ja nuorten kasvun ja kehityksen turvaamiseen. Suomen 90-luvun lama oli rankka sukupolvikokemus, jolla oli pysyviä haittavaikutuksia erityisesti nuorten koko elämänsäkuun. Pandemian jälkihoidon tavoite on torjua vastaavia vahinkoja. Varautumisen tekemiseen toteutuksen vaihtoehtoja on syytä erikseen selvittää, mutta se voisi tapahtua esimerkiksi etukäteisrahastoinnilla tai sisällyttämällä menokehyksiin varauksia hyvinvointivajeiden jälkihoitoon.

Samassa yhteydessä on hyödyllistä pohtia etukäteisvarautumisen tarkoittaman **rahoituksen kohdistamista**. Tässä kohdennuksessa voi tukeutua perinteiseen paternalistiseen hyvinvointiajatteluun **tai avata ovea yksilöiden omaa toimijuutta ja ”omista juutta”** tarkoitettaville ratkaisuille, **jotta yksilöt kokisivat saamiensa resurssien vastaavan nykyistä paremmin heidän omiin tarpeisiinsa**. Informaatioteknologian ja tekoälyn keinoin on mahdollista hakea tapoja vahvistaa yksilöllisiin tarpeisiin vastaamista ja samalla varmistaa yhteiskunnan kokonaisedun toteutuminen.

Taloustieteilijät eivät juuri ottaneet kantaa itse budjettiasiakirjaan, joka on ensi sijassa hallinnonalakohtainen määrärahojen päätössiakirja. Asiakirjan rakenne heijastaa siten valtioneuvoston institutionaalista rakennetta. VM:ssä käynnissä oleva **budjetointijärjestelmän kehittämishanke Buketti tarjonnee jatkossa – vuodesta 2024 alkaen – hyödyllisen työkalun luokitella määrärahoja eri tavoin. Se palvelee sekä läpinäkyvyyden parantamista että kaiketi eri luonteisista menoista muodostuvien kokonaisuuksien vertailua. Ilmiöpohjaista kohdentamista vaikeuttaa tuolloinkin se, että budjetin yksittäisen momentin voi ajatella liittyvän useampiin ilmiöihin.**

Ilmiöbudjetointi ei juuri noussut esiin kehittämisehdotuksina taloustieteilijöiden vastauksissa. Mm. eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on pitänyt sitä tärkeänä ja vuonna

2019 valtiovarainministeriössä selviteltiin, mitä ilmiöbudjetoinnilla tarkoitetaan ja millaisilla vaihtoehtoisilla tavoilla sitä on mahdollista toteuttaa²². Kokemusten kertyminen ilmiöbudjetoinnin ensi sovellutuksista kestäväen kehityksen, sukupuolitietoisien budjetoinnin ja seuraavaksi lapsibudjetoinnin alueilla tuottaa jatkossa aineksia tähän arviointiin.

Hyvinvointipanosten rahoituslähteiden osalta ei noussut esille mittaluokaltaan varteenotettavia uusia kanavia. Jo käytössä olevat vaikuttavuusinvestoinnit voivat joissakin tapauksissa olla mahdollinen tapa varmistaa, että julkinen rahankäyttö tuottaa tavoiteltuja tuloksia edellyttäen, että tuloksia voidaan luotettavasti mitata. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen tehtävä on auttaa julkishallinnon toimijoita vaikutusten eli lopputulosten hankinnassa. Suomessa vaikutusten hankintaa SIB-mallilla (social impact bond) on kokeiltu kahdessa hankkeessa, joiden tavoitteina olivat työhyvinvoinnin edistäminen julkisella sektorilla ja maahanmuuttajien nopea työllistyminen. Käynnissä olevissa hankkeissa tavoitellaan pitkään työttömänä olleiden työllistymistä sekä lasten huostaanottojen ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyä.

7.4 Hyvinvointitalousajattelua kuntien ja alueiden päätöksentekoon

Hyvinvointitalousajattelun juurruttaminen kuntien ja alueiden päätöksentekoon on tärkeää, koska niillä on vastuu erityisesti hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Elinvoimaisuudestaan huolehtivissa kunnissa näyttäisi tähän olevan myös omaehtoista kiinnostusta. Etenemistapoja on syytä miettiä yhdessä kuntien ja alueiden kanssa.

Käytännössä kyse lienee ennen kaikkea **informaatio-ohjauksesta sekä päätöksentekijöille ja kansalaisille julkisesti tarjottavasta vertailutiedosta** tulosten ja panosten suhteista eri kunnissa ja alueilla. Valppaat ja hyvin informoidut kansalaiset luovat tähän painetta, mutta ovat myös kehittämissä voimavara. Informaatio-ohjauksen ohella paikallisia toimijoita voi **palkita ennalta ehkäisevästä ja hyvinvointia edistävästä toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta**. Erilliset taloudelliset kannustimet ovat sitä merkityksellisempiä, mitä liikkuvampiin väestöryhmiin panostamisesta on kyse (mm. nuoret).

²² Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2019 <https://vm.fi/julkaisu?pubid=29602>

8 Päätöksenteon tietopohja ja informaation tulkinta

Päätöksenteon tietopohjan kehittämisestä professoreiden Joseph Stiglitz, Amartya Sen ja Jean-Paul Fitoussi raportti EU:n komissiolle tarjoaa arvokkaita ehdotuksia²³.

Suomessa on runsaasti kokemusta indikaattorien valinnasta, kehittämisestä ja julkaisemisesta. Yksi kattava asiantuntija-arvio juontaa pääministeri Kiviniemen hallitusohjelman (22.6.2010) linjauksesta käynnistää valmistelu – kansainvälisten suuntaviivojen mukaisesti – laajemman kehitysindikaattorin käyttöön ottamiseksi, joka kuvaisi talouden kehityksen lisäksi inhimillistä hyvinvointia ja ympäristön tilaa. Uusien mittareiden tarkastelun ohella hankkeen keskeinen tavoite oli tehdä ehdotuksia toimista, joilla nykyistä laajempi hyvinvoinnin näkökulma tuodaan vahvemmin mukaan julkiseen keskusteluun ja poliittiseen päätöksentekoon. Osa asiantuntijaryhmän esityksistä²⁴ on toki toteutunut ja indikaattorien kehittäminen on edennyt, mutta problematiikan peruskavauksena raportti on edelleen pätevä.

Indikaattoreita ovat omalta osaltaan ohjanneet myös EU:n sosiaalisen pilarin tavoitteet. Komissio käyttää sosiaalisen tulostaulun (social scoreboard) indikaattoreita laatiessaan jäsenmaakohtaisia suosituksia. Jäsenmaat raportoivat vuosittain suosituksissa ja sosiaalisen tulostaulun indikaattoreissa edistymisestä kansallisessa uudistusohjelmassa (ns. Eurooppa 2020 -ohjelma) osana eurooppalaista ohjausjaksoa.

8.1 Aukkoja tietopohjassa

Jatkuvasta kehitystyöstä huolimatta yhteiskunnassa on edelleen puutteita luotettavasta, kansainvälisesti vertailtavasta ja selkeästä tiedosta inhimillisen hyvinvoinnin kehityksen ja ympäristön tilan kattavasta kokonaisuudesta. Tutkimuksen muuttumisen projektiperusteiseksi on jossain määrin arvioitu **rapauttaneen kansallisesti tärkeiden tietovarantojen ylläpitoa ja kehittämistä.**

²³ Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>

²⁴ Bkt ja kestävä hyvinvointi. Yksi luku ei riitä suomalaisen yhteiskunnan tilan kuvaamiseen. VNK Raportteja 21/2011, *Microsoft Word - 110620 hymy rapo master.doc* (vnk.fi)

Erityisesti subjektiivisen, koetun hyvinvoinnin sisällyttämistä seurantaan peräänkuulutetaan laajasti. Isossa-Britanniassa subjektiivisen hyvinvoinnin kattava mittaaminen kuuluu tilastoviranomaisen tehtäviin²⁵.

Koetun hyvinvoinnin mittaaminen on hyvinvointi-indikaattorien aihealueista vakiintumattomin sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Myös koetun hyvinvoinnin seurannan pitäisi tavoittaa niin talouden, elämänlaadun kuin ympäristön tilan ulottuvuudet. Eriarvoisuuttakin arvioivissa kyselyissä tarkastellaan useimmiten yleistä eriarvoisuuden kokemusta, mutta ei yksilön omakohtaista kokemusta tai siinä tapahtuneita muutoksia.

Korona-aikana Tilastokeskus on valtioneuvoston toimeksiannosta toteuttanut verkossa Kansalaispulsssi-kyselyä, jossa selvitetään kansalaisten mielipiteitä mm. viranomaisten toiminnasta ja viestinnästä, vastaajan omasta mielialasta ja tulevaisuuden odotuksista.

8.2 Kriittinen suhtautuminen yhdistelmäindikaattoreiden käyttöön

Hyvinvointitalouskyselyyn osallistuneet taloustieteilijät suhtautuvat yhdistelmäindikaattoreihin hyvin kriittisesti. Yhteismitattomien tai vaikeasti mitattavien muuttujien yhdistäminen tuottaa helposti vaikeatulkintaisia tai epäuskottavia tuloksia. Esimerkiksi OECD:n tuoreimman, vuoden 2020 Wellbeing-raportin How's Life -mittari hyvinvoinnin tulevista voimavaroista tuottaa tuloksen, jonka mukaan Suomen voimavarat ovat Turkin jälkeen OECD-maiden huonoimmat²⁶.

Silloinkin, kun yhdistelmämittari tuottaa uskottavan tuntuista tuloksia (esimerkiksi YK:n kehitysohjelma UNDP:n inhimillisen kehityksen indeksi HDI), on luotettavampaa tarkastella muuttujia erikseen. Kiinnostava havainto on kuitenkin se, että Suomen ja muiden pohjoismaiden sijoitukset putosivat selvästi joulukuussa 2020 julkaisussa uudistettussa vertailussa. Siinä perinteisen kolmen tekijän – elinikä, koulutus ja elintaso – lisäksi oli huomioitu kaksi uutta tekijää: maan hiilidioksidipäästöt ja materiaallinen jälki.

²⁵ <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing>

²⁶ OECD (2020) How's Life? 2020: Measuring Well-being, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9870c393-en>.

Käyttäjät, erityisesti poliittiset päätöksentekijät ja media, toivovat selkeitä viestejä kehityksen suunnista. Yhdistelmäindikaattoriin puristettu viesti voi tuntua selkeämmältä kuin kymmeniä indikaattoreita käsittävät kokoelmat. Tosin myös yksittäinen moniaineksinen indikaattori sisältää runsaasti rajauksia, painotuksia ja oletuksia, jotka indikaattorin käyttäjän tulisi tuntea. Internetin tarjoama mahdollisuus esittää hyvinvointitietoa aiempaa visuaalisemmin ja vuorovaikutteisemmin vähentäne jo sellaisenaan valmiiksi laskettujen yhdistelmäindikaattorien kysyntää ja helpottaa laajempien, mittaritotyyppisten esitysten käyttöä, yhtenä esimerkkinä Ison-Britannian tilastoviranomaisen dashboard²⁷.

Taloudelliset, sosiaaliset ja ekologiset indikaattorit muodostavat kukin oman kokonaisuutensa, mutta niiden väliset rajapinnat tulisi täsmentää ja pyrkiä muodostamaan niiltä osin yhteismitallisia indikaattoreita. Aktiivisessa kansainvälisessä tilastoyhteistyössä Suomen tulisi painottaa yhteismitallisten ja vertailukelpoisten indikaattoreiden standardointia.

8.3 Seurantaindikaattoreita ja kokoavaa arviointia

Seurantaindikaattoreiden määrä on syytä pitää kohtuullisena – ei liikaa, mutta ei liian vähänkään. Indikaattoreita valittaessa ja mittareita muodostettaessa nostetaan **te-maattisina näkökulmina esille ilmiöitä, joilla on ajallinen ulottuvuus** (mm. väestökehitys, elinkaaritulojen ja varallisuuden muodostus, koulutuksen, köyhyyden ja huono-osaisuuden periytyminen) **sekä indikaattoreita, joihin voidaan politiikalla vaikuttaa tai joissa huomio on sukupolvien vertailussa.**

Sosioekonomiset tuloerot ovat ydinasioita, koska taloudelliset resurssit vaikuttavat merkittävästi ihmisten kohtaamiin mahdollisuuksiin ja korreloivat voimakkaasti eriarvoisuuden muiden ulottuvuuksien kanssa (mm. terveyserot). Erityisinä seurantakohteita nostetaan esille lasten hyvinvointiin, lasten ja nuorten koulutukseen, sosiaaliseen liikkuvuuteen ja työmarkkinoilla toimintaan liittyvät kysymykset.

Seurantatieto sisältää sekä nopeasti valmistuvaa indikaattoritietoa että **kokonaisku- van muodostamiseksi jalostettua tulkintaa ja arviointia.** Koska monen osatekijän

²⁷ <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/measuresofnationalwellbeingdashboard/2018-04-25>

muutos on hidasta ja niiden analyysi työlästä, on perusteltua arvioida kokonaiskat-
sauksen julkaisun taajuutta. Suomalainen rikas yksilöpohjainen rekisteriaineisto ja big
data, vahva tutkimusperinne taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden tutkimisessa
sekä kehittyvät analyysimenetelmät antavat onneksemme hyvän pohjan hyvinvoinnin
eri osatekijöiden välisten yhteyksien tarkastelulle.

**Kokonaiskuvan muodostamiseen nähdään sopivana riippumaton asiantuntija-
foorumi, jolla on riittävä asiantuntemus hyvinvoinnin materiaalisista ja aineetto-
mista tekijöistä.** Virkavalmistelussa oleva hyvinvointi- ja terveystalouden arviointi- ja
seurantaelin on tässä yksi luonteva toimija. Yhteistyö talouspolitiikan arviointineuvos-
ton ja ilmastopaneelin kanssa on kuitenkin tarpeen kokonaiskuvan muodostamiseksi
hyvinvoinnin sosiaalisesta, taloudellisesta ja ekologisesta ulottuvuudesta. Näiden toi-
mielinten jäseniä voi ajatella koottavan **tiedepaneeliksi**, joita valtioneuvosto on mää-
räaikaisesti asettanut mm. COVID19- ja väestöpolitiikan linjausten tueksi.

**Selkeässä muodossa tarjottavia tuloksia on keskeistä seurata paitsi poliittisen
päättökäytännön prosesseissa – mm. julkisen talouden suunnitelman ja kestävyys-
den tiekartan laadinnassa – myös ministeriöissä, eduskunnassa ja mediassa.**
Riippumattomalle foorumille osoitettu kokonaisarvioinnin tehtävä ei saa johtaa itse
seurannan ulkoistamiseen.

9 Toimenpiteiden valmistelu päätöksenteon pohjaksi

Tietoon perustuvan päätöksenteon edistämiseksi tarvitaan luotettavia, tutkimustietoon nojaavia vaikutusarviointeja. Se edellyttää tämän osaamisen metodologista parantamista ja määrällistä lisäämistä sekä tutkimusaineistojen saatavuuden helpottamista. Tietopohjaa on paljon mutta hajallaan ja sen asiantunteva yhdistäminen tarvitsee tuekseen selkeän, ymmärrettävän ja laajasti hyväksytyyn hyvinvointitaloudellisen tarkastelukehikon.

Toimenpiteiden suunnittelun yhteydessä on nykyistä enemmän kiinnitettävä huomiota niiden jälkikäteisarvioinnin mahdollisuuksiin. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa vuonna 2019 todetaan seuraavasti: ”Kokeilujen lisäksi päätöksenteon tietopohjaa voidaan parantaa kehittämällä toteutettujen uudistusten jälkikäteisarviointia. Mahdollisuus uskottavaan jälkikäteisarviointiin riippuu paljolti siitä, miten uudistus toteutetaan. Esimerkiksi ajallinen ja alueellinen porrastaminen luovat vaihtelua, jossa vertailun mahdollistavia kokeilu- ja verrokkiryhmiä syntyy usein ikään kuin luonnostaan. Lakimuutosten jälkikäteisarvioinnin mahdollisuudet tulisi esittää hallituksen esitysten yhteydessä taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten rinnalla.”

Huolellisesti toteutetuissa jälkikäteisarvioinneissa pyritään eristämään politiikkatoimenpiteiden kausaali vaikutukset kiinnostuksena oleviin tulemiin. Luotettavan syy-seuraussuhdetiedon karttuessa näkökohtia voidaan jatkossa ottaa huomioon jo toimenpiteitä suunniteltaessa.

9.1 Huomiota eriarvoisuusvaikutusten tarkasteluun

Vaikutusarviointien on tärkeä kattaa eriarvoisuusvaikutusten analyysin, mihin rekisteriaineistot ja standardisoidut mikrosimulointimenetelmät antavat mahdollisuuksia. Simulointilaskelmien lähtökohta rationaalisten, hyvin informoitujen yksilöiden käyttäytymisestä kiinnittää huomiota kannustinloukkujen merkitykseen. Ihmisten käytännön olosuhteet ja tulevaisuuden näköalat ovat kuitenkin hyvin erilaisia ja vaikuttavat todelliseen käyttäytymiseen. **Simulointien rinnalla olisikin tärkeä tutkia myös ihmisten tosiasiallista käyttäytymistä, mihin luonnolliset koeasetelmat antavat mahdollisuuksia.**

Jakaumavaikutusten arviointi on tärkeää sekä asian itsensä vuoksi että uudistusten läpiviennin kannalta. Puuttuva analyysi lisää epävarmuutta ja vastustusta, kun taas vaikutusten tunnistaminen mahdollistaa kompensoivien toimenpiteiden suunnittelun. Toimenpidekokonaisuus voi olla hyväksyttävä, vaikka sen jokin osa yksinään olisi eriarvoisuutta lisäävä. Toimenpiteet tarvitsevat toteutuakseen poliittisen koalition, mikä jo sinällään voi edellyttää laajempien toimenpidepakettien muodostamista ja kompromissien hakua.

9.2 Päätöksiä myös epätäydellisen tiedon pohjalta

Samalla on tunnustettava, että **päätöksiä on tehtävä epätäydellisen ja epävarman tiedon pohjalta.** Ylikorostunut pyrkimys tietopohjaiseen päätöksentekoon on ongelma sellaisissa tilanteissa, joissa tietopohjaa ei ole tai sitä ei ehkä voi edes hankkia. Toimettomuus tai epävarman toimenpiteen hylkääminen eivät ole tuolloin päteviä ratkaisuja. Oikeaan suuntaan eteneminen, riskikohtien etukäteinen paikantaminen ja valmius korjata päätöksiä auttavat uudistusten läpiviennissä.

Viheliäiset ongelmat ja tietoympäristön murros pakottavat pohtimaan laajemmin tiedon käyttöä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sitran näkemyksiä tarvittavasta uudesta ajattelusta, uusista toimintamalleista ja niitä mahdollistavista rakenteista on koottu julkaisuun Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa²⁸. Esimerkiksi asiantuntijapaneelien kaltaiset osallistavat foorumit voivat rakentaa tarvittavaa yhteistä ymmärrystä ja ratkaisuja tilanteissa, joissa suoraan sovellettavissa olevaa tutkimustietoa ei ole tai sitä ei ole kustannustehokkaasti ja riittävän nopeasti koottavissa.

9.3 Hyvät käytännöt eivät leviä, implementoinnin tutkimus vähäistä

Taloustieteilijät ovat työtehtävissään usein etäällä päätösten toimeenpanosta ja implementoinnin edellytyksistä erilaisissa toimintaympäristöissä. **Implementointi on tois-taiseksi tutkimuksellisesti aivan liian heikosti katettua aluetta,** mikä tekee ymmärrettäväksi pohdinnan sivuuttamisen, mutta ei tee itse kysymyksenasettelua merki-

²⁸ Sitra (2019) [Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa \(sitra.fi\)](#)

tyksettömäksi. Hyvät käytännöt eivät leviä ja samoihin ongelmiin haetaan omalähtöisiä ratkaisuja eri organisaatioissa. Myös kansainvälisesti muiden maiden esimerkkien ohjaava vaikutus näyttää olleen vähäinen esimerkiksi Euroopan unionin avoimen koordinaation menetelmästä huolimatta.

Vastikään Itsenäisyyden juhluvuoden säätö Iltä lahjoitti varoja kahteen implementaatiotutkimuksen professuuriin Turun ja Oulun yliopistoihin. Tavoitteena on lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia ja mielenterveyttä edistävien interventioiden ja tutkimustiedon käyttöönotto peruspalveluissa.

9.4 Akutteja tutkimuskysymyksiä

Muuttuva toimintaympäristö tai paikannetut tilastohavainnot nostavat esille myös **uusia merkittäviä hyvinvointitalouden tutkimuskysymyksiä toimenpidevalmistelun pohjaksi**. Asiantuntijat nimesit muutamia konkreettisia aukkoja, joihin nyt tulisi etsiä vastauksia.

Ensimmäinen koskee digitaalisten palvelujen lisääntyneen käytön vaikutuksia väestön hyvinvointiin ja hyvinvointieroihin. Digitalisaation näkymisestä talustilastoissa on julkaistu Tilastokeskuksen huolellinen selvitys. Sen johtopäätösten mukaan tilinpidon nimellishintainen bkt toimii kohtuullisen hyvin tulo- ja veropohjan arvioinnissa, mutta haasteena on rajat ylittävä tuotanto. BKT:n volyymin seuranta vaikeuttavat puutteet palvelujen tuottajahintaindeksin laadussa ja kattavuudessa²⁹.

Täysin ilmaiset palvelut eivät tule kirjatuksi kulutukseen, bkt:hen eikä tuottavuuteen, joihin taloudellisen kehityksen seuranta nojaa, vaikka tällaisilla palveluilla on ilmeisen merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntien toimintaan ja eri väestöryhmien hyvinvointiin. Myös ilmaisten digitaalisten palvelujen kasvun verotulojen kertymistä hidastava vaikutus olisi tärkeä selvityskohde julkisten palvelujen ja etuuksien rahoituksen kannalta.

Toinen, osin edelliseen liittyvä kysymys, koskee verotusta: millainen verorakenne turvaisi hyvinvointitalouden riittävän rahoituksen ja tukisi mm. vihreän ja oikeudenmukaisen siirtymän toteuttamista. Ehdotuksena on uusi korkeatasoinen ja asianmukaisesti

²⁹ Tilastokeskus (2017) Digitalisaatio ja bkt – miten digitalisaatio näkyy talustilastoissa https://www.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/tup/kantilinpito/digitalisaatio_bkt.pdf

tutkimusresursoitu verotyöryhmä vuonna 2010 loppuraporttinsa jättäneen ns. Hete-
mäen verotuksen kehittämistyöryhmän tapaan³⁰.

Kolmas ehdotus tähtää siihen, että simulointimalleista saatavia, kannustin- ja muiden
loukkujen vaikutuksia arvioivia tuloksia vertaillaan luonnollisten koeasetelmien löydök-
siin näiden loukkujen vaikutuksista ihmisten tosiasialliseen käyttäytymiseen.

Neljäs ehdotus kumpuaa havainnosta, että keskeinen ero Suomen ja muiden pohjois-
maiden työvoimaosuuksissa ja työllisyydessä liittyy yli 50-vuotiaiden miesten heikom-
paan työmarkkinatoimijuuteen Suomessa, mikä nostaa kysymyksen tämän väestöryh-
män terveyden ja hyvinvoinnin tilasta ja sitä kohentavista toimenpiteistä.

³⁰ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja
51/2010 51/2010 <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3801>

10 Kehittämiskohteita hyvinvointitalousajattelun edistämiseksi

Raportissa esille nostetut asiantuntijoiden ehdotukset kohdistuvat pääosin neljään aihealueeseen: a) tutkimukseen, b) osaamisen sisältöön, resursseihin ja koulutukseen, c) hyvinvoinnin tietopohjaan, indikaattoreiden seurantaan ja niiden pohjalta muodostuvan kokonaiskuvan tulkintaan sekä d) päätöksenteon prosesseihin. Kehittämiskohteet ovat aiheita ja vaativat kaikilta osin tarkempaa jatkotyöstöä.

a) Tutkimus

Tutkimuksen ja tiedon jäsennyksen pohjaksi on suurta tarvetta hyvinvointitalouden tarkastelukehikon muodostamiselle vuorovaikutuksessa eri alojen asiantuntijoiden kanssa, mikä samalla luo yhteistä ymmärrystä hyvinvointitalousajattelun poikkihallinnolliselle juurruttamiselle.

Hyvinvoinnin sosiaalisten, taloudellisten ja ekologisten osatekijöiden yhteisvaikutusten tarkastelu edellyttää riippumattomasti toteutettavien, mieluusti poikkitieteellisten tutkimushankkeiden käynnistämistä esimerkiksi strategisen tutkimusohjelman puitteissa.

Tutkimus edesauttaa myös tasapainoista toimenpidevalmistelua työstettäessä mm. hallituksen kestävyystiekarttaa kestäväen kehityksen toimintaohjelmaksi.

Asiantuntijat nimesivät lisäksi konkreettisia hyvinvointitalouden tutkimuskysymyksiä, joihin on tarve hakea ripeästi vastauksia.

Suomen ehdotetaan niin ikään ottavan aktiivista roolia aihepiiriä käsittelevien kansainvälisten tutkimusohjelmien ja keskustelufoorumien käynnistämisessä.

b) Osaamisen sisältö, resurssit ja koulutus

Tutkimustietoon perustuvien vaikutusarviointien laadinta edellyttää arviointiosaamisen metodologista parantamista ja merkittävää määrällistä lisäämistä. Laskentametodien kehittäminen ja resurssien lisäystarve koskee sekä valtiovarainministeriötä, sektoriministeriöitä että tutkimuslaitoksia.

Osaamisen syventäminen koskee myös sukupolvitutkimuksen metodeja, koska kestävä kehityksen tavoitteita asetetaan ja niiden toteutumista arvioidaan pitkällä aikavälillä ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Hyvinvointitalouteen monipuolisesti perehdyttävälle ja syventävälle taloustieteen opetukselle on tunnistettua tarvetta luomaan pohjaa myöhemmin tapahtuvalle erikoistumiselle hyvinvointitalouden kysymyksiin.

c) Hyvinvoinnin tietopohja, indikaattoreiden seuranta ja niiden pohjalta muodostuvan kokonaiskuvan tulkinta

Jatkuvasta kehitystyöstä huolimatta tunnistetaan edelleen puutteita hyvinvoinnin eri ulottuvuuksia kuvaavassa tietopohjassa. Hajallaan olevan tiedon asiantunteva yhdistäminen tarvitsee tuekseen yhteisesti sovitun hyvinvointitalouden tarkastelukehikon.

Eryteisesti subjektiivisen, koetun hyvinvoinnin sisällyttämistä seurantaan pidetään tärkeänä. Kansantalouden kasvutilinpidon hyödyntämiseksi on tarvetta yhteiskunnan kokonaisvarallisuuden (inclusive wealth) ja sen eri osatekijöiden laskennalle ja seurannalle.

Seurantaindikaattoreiden valinnassa nostetaan temaattisina näkökulmina esille ilmiöitä, joilla on ajallinen ulottuvuus (mm. väestökehitys, elinkaaritulojen ja varallisuuden muodostus, koulutuksen, köyhyyden ja huono-osaisuuden periytyminen) sekä indikaattoreita, joihin voidaan politiikalla vaikuttaa tai joissa huomio on sukupolvien vertailussa.

Taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten indikaattoreiden välisiä rajapintoja tulee tämentää ja muodostaa – jos mahdollista – niiltä osin yhteismitallisia indikaattoreita.

Kokonaiskuvan muodostamiseksi moniaineksista seurantatietoa on jalostettava tulkinnoiksi hyvinvoinnin tilasta. Tehtävään ehdotetaan riippumatonta asiantuntijafoorumia tai tiedepaneelia, jolla on riittävä asiantuntemus hyvinvoinnin eri ulottuvuuksien materiaalisista ja aineettomista tekijöistä. Tässä voidaan hyödyntää yhteistyötä nykyisten toimielinten (talouspolitiikan arviointineuvosto ja ilmastopaneeli) sekä virkavalmistelussa olevan hyvinvointi- ja terveystalouden arviointi- ja seurantaelimen kesken.

Hyvinvoinnin eri ulottuvuuksia sekä kokonaiskuvaa koskevia tuloksia on tärkeä tarjota selkeässä muodossa ja seurata säännöllisesti ministeriöissä, eduskunnassa ja mediassa.

d) Päätöksenteon prosessit

Merkittävilä lainsäädäntöhankkeilta tulee edellyttää vaikutusten etukäteisarviointia kestävyyden eri ulottuvuuksissa sekä uudistuksen tavoitteiden selkeää määrittelyä. Toimenpiteiden suunnittelun yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota niiden jälkikäteisarvioinnin mahdollisuuksiin.

Hyvinvoinnin tilaa kokoavaa asiantuntijätietoa tulee sisällyttää hallituksen vuotuisen päätöksenteon vakiintuneisiin prosesseihin mm. kehysmenettelyä ja sitä pohjustavaa julkisen talouden suunnitelman laadintaa kehittämällä. Päätösprosesseissa tulee voida sitoutua pitkäjänteisten hyvinvointi-investointiluonteisten ohjelmien toteuttamiseen myös yli hallituskausien parlamentaarisen yhteistyön avulla.

EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen uudistamisen yhteydessä on viisasta arvioida mahdollisen liikkumavaran kansallista käyttöä sosiaalisen kestävyyden parantamiseen ja pandemian aiheuttamien pitkävaikutteisten hyvinvointivajeiden jälkihoitoon.

Kontaktoidut asiantuntijat aakkosjärjestyksessä

Bjerstedt Katja, Eläkeyhtiö Varman pääekonomisti
 Hellström Eeva, Sitran ennakointitoiminnan strategia-asiantuntija
 Hetemäki Martti, työelämäprofessori, Helsinki Graduate School of Economics
 Ilmakunnas Seija, työelämäprofessori, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu
 Jäntti Markus, professori, Tukholman yliopisto
 Kerkelä Leena, tutkija, eduskunnan sisäinen tietopalvelu
 Kiander Jaakko, johtaja, Eläketurvakeskus; syksyllä toimitusjohtaja Keva
 Korkman Sixten, työelämäprofessori emeritus, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu
 Kotakorpi Kaisa, taloustieteen professori, Tampereen yliopisto
 Kärkkäinen Olli, johtava erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö
 Määttänen Niku, makrotaloustieteen professori, Helsinki Graduate School of Economics
 Pekkarinen Jukka, työelämäprofessori, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu
 Pekurinen Markku, professori emeritus, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos
 Pohjola Matti, taloustieteen professori emeritus, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu
 Punakallio Minna, pääekonomisti, Kuntaliitto
 Pursiainen Heikki, pääekonomisti, strategi, yhteiskunnallinen digimedia MustRead
 Pylkkänen Elina, alivaltiosihteeri, työ- ja elinkeinoministeriö
 Siimes Suvi-Anne, toimitusjohtaja, Työeläkevakuuttajat TELA
 Soininvaara Osmo, tietokirjailija
 Sovala Markus, pääjohtaja, Tilastokeskus
 Spolander Mikko, kansantalousosaston osastopäällikkö, valtiovarainministeriö
 Uusitalo Roope, julkistalouden professori, Helsingin yliopisto ja VATT
 Vihriälä Vesa, työelämäprofessori, Helsinki Graduate School of Economics
 Yläoutinen Sami, budjettipäällikkö, valtiovarainministeriö

Liitteet

Taustoittava kuvaus hyvinvointitaloudesta

Hyvinvointitaloudella tarkoitetaan talouden ja hyvinvoinnin keskinäisen vuorovaikutuksen tunnistamista, analysointia, mittaamista ja kehittämistä. Hyvinvointi on sekä itsenäinen päämäärä että talouden kasvutekijä, keino laadukkaan – ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä – kasvun mahdollistamiseksi. Kestävä kasvu puolestaan vahvistaa julkista taloutta ja hyvinvointipolitiikan rahoitusperustaa. Edistäviin ja ehkäiseviin toimien painottaminen vähentää myös korjaavien toimenpiteiden tarvetta.

Kansainvälinen toimeliaisuus

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella hyvinvointitalous nostettiin STM:n pääteemaksi, minkä jälkeen neuvosto hyväksyi syksyllä 2019 yksimielisesti poikkihallinnollisesti valmistellut hyvinvointipäätelmät³¹. Ne sisältävät toimenpidesuosituksia jäsenvaltioille ja komissiolle. Keskeisenä ajatuksena päätelmävalmistelussa oli Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin ja eurooppalaisen talouspolitiikan ohjausjakson (semester) käyttö teeman edistämiseksi.

Kestävää kehitystä uhkaavat riskit ovat pitkälti yleismaailmallisia. Ilmastonmuutos ja siihen liittyvä elinympäristön pilaantuminen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen eivät ole vain ekologinen ongelma, vaan yhteydet taloudelliseen ja sosiaaliseen kestävyteen ovat osoittautuneet kiistattomiksi. Koronapandemian esille nostamaa toimintatarvetta pohtiva WHO-Euroopan työryhmä Pan-European Commission on Health and Sustainable Development painottaa väliraportissaan ihmisten, eläinten ja ympäristön terveyden yhteen kietoutuneisuutta (Montin ryhmän One Health -käsité) ja työstää ehdotuksia riskien kansainväliseen tunnistamiseen, hallintaan ja ongelmien korjaamiseen³².

YK:n kestävä kehityksen Agenda 2030 tavoitteiden toimeenpano on merkittävä osa hyvinvointitaloutta. Suomi on mukana kansainvälisten organisaatioiden toiminnassa ja

³¹ Hyvinvointitalous. Neuvoston päätelmät. 13171/19. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13432-2019-INIT/fi/pdf>

³² WHO (2021) Rethinking policy priorities in the light of pandemics: a call to action <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/european-programme-of-work/pan-european-commission-on-health-and-sustainable-development/multimedia/rethinking-policy-priorities-in-the-light-of-pandemics-a-call-to-action>

epävirallisissa verkostoissa. Vuoden 2020 lopulla Suomi liittyi myös globaaliin Well-being Economy Governments (WEGo) -verkostoon, jossa eri maiden hallintojen edustajat työstävät yhdessä hyvinvointitalouden hallintamalleja. STM:n ylläpitämää materiaalia hyvinvointitaloudesta, mm. OECD:n taustaraportista ja kansallisista valmisteluryhmistä on STM:n Hyvinvointitaloutta käsittelevällä sivustolla³³.

Hyvinvointitalous kehyksenä ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyden tasapainoiselle tarkastelulle

Kestävän kehityksen ajattelussa taloudellisen kestävyden tarkastelu on perinteisesti ollut vahva. Ilmastonmuutos ja sittemmin pandemia ovat korostaneet ekologisen kestävyden ulottuvuutta. Sosiaalinen kestävyys ja kolmen osatekijän yhteistarkastelu eivät ole saaneet yhtä vahvaa huomiota. Tasapainoiselle ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyden tarkastelulle on tarvetta, mihin hyvinvointitalousajattelulla tähdätään.

Vaikka hyvinvointitalousaloite oli STM:n prioriteetti, hyvinvointitalousajattelua ei pidä ymmärtää vain sosiaali- ja terveystalouden kehykseksi, vaan kaikkien hallinnonalojen yhteiseksi toimintatavaksi ilmasto- ja ympäristöpolitiikan, talouspolitiikan sekä sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kulttuuripolitiikan kokonaisuudessa. Kunkin sektorin sisällä on omat vakiintuneet tarkastelutapansa. Erityinen haaste on sovittaa ne yhteen keskinäisriippuvuuden tunnistamiseksi ja juurruttaa eri politiikkoja yhdistävä käsitteistö.

Suomessa on vuodesta 2018 lähtien sisällytetty kestävä kehitys valtion talousarvioon kaikkia hallinnonaloja leikkaavana politiikkateemana tavoitteena valtavirtaistaminen yhteiskunnallisen päätöksenteon ja hallinnon pääprosesseihin. Aluksi valtion talousarvioesityksen pääluokkaperusteluihin lisättiin kestävä kehitys koskevia tekstejä. Vuonna 2019 määrärahojen yhteydet kestäväan kehitykseen oli määrä tuoda aiempaa paremmin esille. Sitran mukaan³⁴ talousarvioesityksissä on toistaiseksi tarjottu tietoa kestäväan kehitykseen vaikuttavista määrärahoista, veroista ja tuista lähinnä ekologisen kestävyden näkökulmasta (hiilineutraalius ja resurssiviisaus), mutta ei sosiaalisen kestävyden osalta (osaaminen, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo). Kestäväan kehitykseen vaikuttavien budjettitietojen esittäminen ei ole vielä olennaisesti ohjannut talousarvion valmistelua. Kestävän kehityksen tavoitteiden pitkäjänteisyys puoltaa lähestymistavan laajentamista kehysmenettelyyn.

³³ <https://stm.fi/hyvinvointitalous>

³⁴ <https://www.sitra.fi/julkaisut/talous-tulevaisuuden-palveluksessa/>

Työ- ja elinkeinoministeriön tuoreessa Pekka Ala-Pietilän vetämän työryhmän raportissa käsitellään kestäväen kasvun kansallista ekosysteemiä ennen kaikkea osaavan ja riittävän työvoiman sekä innovaatiokyvyn näkökulmista³⁵. Vihreälle siirtymälle on omat valmistelunsa. Ala-Pietilän työryhmä mainitsee kestäväen kasvun lisäedellytyksinä enustettavan, vakaan toimintaympäristön, yhteiskunnassa vallitsevan luottamuksen sekä kansalaisten osallisuuden. Näitä sosiaaliseen kestävyyteen liittyviä näkökulmia ja toimintatapoja ei raportissa kuitenkaan käsitellä.

Hyvinvointitalousajattelun vahvistamisen kansallinen valmistelu

Suomessa valtioneuvoston asettaman kansanterveyden neuvottelukunnan³⁶ (1.8.2020–31.7.2023) tehtävä on edistää hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta vuoteen 2030 ulottuvan periaatepäätöksen³⁷ toimeenpanemiseksi ja luoda tälle poikkiallinnolliselle yhteistyölle pysyvät kansalliset rakenteet. Neuvottelukunnan ja erityisesti sen hyvinvointijaoston³⁸ tavoite on vahvistaa hyvinvointitalousajattelua ja koota konkreettisia esimerkkejä ja käytäntöjä päätöksenteon tueksi.

Helmikuussa 2021 asetetun Hyvinvointitalous-ohjausryhmän tehtävä on tiiviissä yhteistyössä kansanterveyden neuvottelukunnan kanssa valmistella kansallinen toimintaohjelma hyvinvointitalouden tuomiseksi osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja prosesseja valtioneuvostossa³⁹. Valmistella on niin ikään riippumattoman hyvinvointi- ja terveyspolitiikan arviointi- ja seurantaelimen perustaminen.

STM:ltä saamani toimeksianto on kartoittaa ennen kaikkea taloustieteilijöiden näkemyksiä ja ehdotuksia liittyen edellä mainittuihin tavoitteisiin **hyvinvointitalousajattelun vahvistamiseksi ja tuomiseksi osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja prosesseja**. Prosesseihin liittyvät myös kysymykset päätöksenteon tietopohjasta sekä etu- ja jälkikäteisarvioinnin organisoimisesta: tavoitteiden asetantaa ja seuranta palveluvista indikaattoreista ja mittareista ja niiden antaman informaation tulkinnasta, toimenpiteiden suunnittelusta ja implementoinnista sekä vaikuttavuuden arvioinnista.

³⁵ Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:12 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-599-7>

³⁶ <https://stm.fi/kansanterveys>

³⁷ Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen 2030. Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtioneuvoston julkaisu 2021:14 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-864-2>

³⁸ <https://stm.fi/kansanterveys/hyvinvointitalous>

³⁹ Hyvinvointitalouden ohjausryhmän asettamis päätös STM (2021): Hyvinvointitalouden+ohjausryhmän+asettamiskirje+12_1_2021.pdf (stm.fi)

Kysymysrunko

Kysymysrunko on tarkoitettu fokusoimaan vastaamista ja jäsentämään muistion koostamista. Kysymyksiä ei pidä tulkita liian sitoviksi eikä niiden pidä rajata vastaajan tärkeinä pitämien näkökohtien ja ehdotusten esittämistä.

Hyvinvointitalousajattelun suhde taloudellisen kasvun kehikkoon

- voidaanko – ja miten – hyvinvointitalousnäkökulma sisällyttää talousopin kasvukehikkoon
- miltä osin YK:n Agenda 2030 tavoitekehikko ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti (EES) kestävästä kehityksestä kattaa hyvinvointitalousnäkökulman
- miten voidaan edistää ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten tunnistamista ja yhteistarkastelua
- onko kansainvälistä viitekehystä/käytäntöä, joka soveltuu tai jota voi kehittää hyvinvointitalouden näkökulmien jäsentyneeseen tarkasteluun Suomen kansallisessa tai alueellisessa päätöksenteossa (esim. OECD Wellbeing Framework, New Zealand Living Standard Framework)

Päätöksenteon prosessit

- mihin yhteiskuntapolitiikan prosesseihin kestävä kasvun/hyvinvointitalouden tarkastelukehikko on ensi vaiheessa tärkeä sisällyttää (esim. hallituksen ohjelmat, lainsäädäntöaloitteet, selonteot, kehys- ja budjettivalmistelu, ohjausjakson raportointi)
- onko valtiontalouden vakiintunutta kehysmenettelyä tarvetta kehittää – ja jos, niin miten – erilaisten menolajien, esimerkiksi tulevaisuusinvestointien (ml hyvinvointipanostukset) käsittelemiseksi
- miten tällaisia hyvinvointipanostuksia voidaan rahoittaa – tarvitaanko uusia keinoja
- miten hyvinvointipanostusten vaikutuksia potentiaaliseen tuotantoon ja työllisyyteen on perusteltua arvioida ja huomioida päätöksenteossa
- millä tavoin etenemällä hyvinvointitalousajattelua voidaan tuoda mukaan paikalliseen ja alueelliseen päätöksentekoon

- millä tavoin tai millä foorumeilla Suomi voi parhaiten edistää hyvinvointitalousajattelun kansainvälistä kehittämistä ja juurruttamista

Päätöksenteon tietopohja: indikaattorit, mittarit ja niiden tulkinta

- millaisia näkökohtia pidät keskeisinä hyvinvoinnin seurannan edellyttämien indikaattoreiden ja mittareiden muodostamisessa ja valinnassa
- mitä eriarvoisuuteen liittyviä tarkastelutapoja pidät keskeisinä hyvinvointivajeiden paikantamiseksi ja yhteiskunnan sosiaalisen kestävyuden arvioimiseksi
- millä foorumeilla hyvinvoinnin eri ulottuvuuksia koskevaa informaatiota on paras tulkita kokonaiskuvan muodostamiseksi ja tarvitaanko tähän uutta foorumia
- millaisessa muodossa seurantatieto on hyödyllisintä tarjota päätöksentekijöiden käyttöön

Toimenpiteiden valmistelu päätöksenteon pohjaksi

- millaiseksi arvioit tutkimusperusteisen tiedon nykytilan eri toimenpidevaihtoehtojen arvioimiseksi ja implementoimiseksi
- millaisena näet tiedon roolin kompleksisia kysymyksiä käsittelevässä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa
- missä paikannat sellaisia aukkoja, joiden tutkimukseen näet erityistä tarvetta lyhyellä aikavälillä ja miten tällaista tutkimusta voi edistää

Millä keinoin hyvinvointitalousajattelua saa nykyistä paremmin mukaan talouspoliittiseen keskusteluun?

