

Tulevaisuusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026 (HE 99/2025 vp): Asia on saapunut tulevaisuusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 27.10.2025.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Jouni Varanka, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Atro Andersson, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Katju Holkeri, valtiovarainministeriö
- kehityspäällikkö Liisa Virolainen, Valtiokonttori
- kehittämisen asiantuntija Johanna Kotipelto, Verohallinto
- professori Terhi-Anna Wilska, Jyväskylän yliopisto
- johtava tutkija Minna Kivipelto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Kalevi Sorsa -säätiö
- Ajatushautomo Agenda
- Ajatuspaja Visio
- Suomen Perusta -ajatuspaja

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lausuntoa tehdessään valiokunta kuuli asiantuntijoita hyvinvointialueiden TKI-toiminnasta ja hyvinvointi-investoinneista, valtioneuvoston kanslian kestävyysarviointi- ja ennakointityön hyödyntämisestä budjetin valmistelussa, lapsibudjetoinnista, lapsiperheköyhyydestä, kestävä kehityksen budjetoinnin mittareiden kehittämisestä, ihmisten kulutuskäyttäytymisen muutoksista sekä virkamiesverkostojen hyödyntämisestä hallinnon toimintamallien uudistamisessa ja siitä,

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2025 vp

miten tulevaisuusvaliokunnan kannanotot aiemmissa talousarviolausunnoissa on huomioitu budjetin valmistelussa.

Tulevaisuusvaliokunta on jo useiden vaalikausien ajan lausunnoissaan hallituksen talousarvioista ja julkisen talouden suunnitelmista korostanut politiikkatoimenpiteiden yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten systemaattisempaa arviointia, pitkän aikavälin politiikkainstrumentteja tiedossa olevien yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi, ilmiöpohjaista budjetointia sekä kestävän kehityksen ja hyvinvointitalouden edistymisen ylivaalikautisen seurannan mahdollistavia mittareita (esimerkiksi TuVL 6/2017 vp — HE 106/2017 vp, TuVL 1/2018 vp — VNS 1/2018 vp, TuVL 4/2018 vp — HE 123/2018 vp, TuVL 2/2019 vp — HE 29/2019 vp, TuVL 5/2021 vp — VNS 3/2021 vp ja TuVL 7/2021 vp — HE 146/2021 vp).

Tulevaisuusvaliokunta otti kantaa budjettiprosessiin myös edellisessä talousarviolausunnossa (TuVL 5/2024 vp — HE 109/2024 vp). Valiokunnan mielestä on esimerkiksi määriteltävä paremmin, mitä budjetissa kestäväällä kehityksellä tarkoitetaan ja tavoitellaan, ja samalla myös se, miten tavoitteiden edistymistä seurataan ja mitataan. Tätä varten valiokunta ehdotti harkittavaksi parlamentaarisen työryhmän perustamista etsimään yhteistä näkemystä ylivaalikautisen kestävän kehityksen budjetoinnin tavoitteista ja päätöksenteon rakenteista. Mallia voidaan ottaa esimerkiksi parlamentaarisesta TKI-työryhmästä. Valiokunta ehdotti harkittavaksi myös tulevien sukupolvien hyvinvoinnin huomioimisen varmistavaa lakia todellisen sitoutuneisuuden varmistamiseksi. Myös tässä voidaan ottaa esimerkkiä TKI-työryhmän työn tuloksena syntyneestä laista valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024—2030. Valiokunta kehotti etsimään malleja ja kokemuksia myös maista, joissa on jo tuettu lainsäädännöllä kestävän kehityksen tavoitteiden huomioimista päätöksenteossa. Tällaisia esimerkkejä ovat muun muassa Kanada, Uusi-Seelanti ja Wales. Valiokunta totesi myös, että tavoitteiden ylivaalikautinen seuranta edellyttää raportointitavan vakioimuotoisuutta ja pysyvyyttä ja että euromääräisessä tarkastelussa toivotun kehityksen rinnalla on tehtävä näkyväksi ja tarkasteltavaksi myös tavoitteiden vastaiset panostukset.

Tulevaisuusvaliokunta huomauttaa, että monissa maissa, kuten esimerkiksi Irlannissa, Alankomaissa, Kanadassa ja Virossa, talousarvioon liittyviin tavoitteisiin, indikaattoreihin ja vaikuttavuusarviointiin on kehitetty parlamentin toiveesta uusia työkaluja, mutta Suomessa tämä kehitystyö on pitkälti laiminlyöty.

Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että yksinkertaisin parannus ilmiöpohjaiseen budjetointiin on sisällyttää talousarvioon vuosittaisten menojen lisäksi myös menoissa tapahtunut kehitys. Lisäksi tulee esittää arvio nettovaikutuksesta: menot tulee esittää momenttitasolla, huomioiden sekä seurattujen tavoitteiden suuntaisiksi että niiden vastaisiksi arvioidut panostukset.

Lausunnossa valiokunta keskittyy budjettiprosessin tulevaisuuslähtöisyyteen, johon liittyvät tavoitteellisuus, vaikuttavuuden arviointi sekä epävarmuuden ja muutoksen huomiointi.

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2025 vp

Tavoitteellisuus

Monissa asiantuntijalausunnoissa korostettiin, että budjetin vaikuttavuutta tulisi mitata suhteessa siihen, mitä tavoitellaan. Esimerkkeinä käytettiin muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden ja Suomen kansallisen lapsistrategian tavoitteiden toteutumisen seuraamista talousarviossa sekä maahanmuuton kustannusvaikutusten arvioimista julkisen talouden vahvistamiseksi. Myös tulevien sukupolvien ja luonnon ekosysteemien hyvän ja lajityyppillisen elämän turvaava siirtymäpolitiikka edellyttää budjetoinnilta niin laadullisten kuin määrällisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden määrittelyä ja muutospolkujen kuvausta, kuten suunnitelmaa tarvittavista julkisista ja yksityisistä investoinneista. Osassa lausunnoista ei ehdotettu tiettyjä tavoitteita vaan ylipäättään tavoitteista lähtevien vaikutusarviointikehikkojen laatimista, jolloin päätöksenteon läpinäkyvyys lisääntyisi ja resursseja pystyttäisiin paremmin kohdentamaan yhteiskunnallisen hyödyn perusteella.

Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian asiantuntijat muistuttivat, että virkakunta ei itse voi päättää vaikutusarvioinnin kohdentamisesta, mutta vaikuttavuuden arviointia voisi tehdä esimerkiksi hallituksen keskeisistä strategisista tavoitteista. Toimintamalliksi asiantuntija esitti hallinnonalojen yhteisen valmistelun, jossa luotaisiin yhteistä tilannekuvaa hallituksen päätavoitteista. Tällainen varsinaisesta budjettimenettelystä erillinen toiminta ei asiantuntijan mukaan välttämättä vaatisi olennaisia muutoksia VM:n johtamaan talousarviovalmisteluprosessiin. Budjetin vaikuttavuutta voisi arvioida ja suosituksia laatia myös jokin ulkopuolinen taho, mistä esimerkkinä asiantuntija viittasi tekeillä olevaan ilmastovaikutusten kustannusarviointiin.

Tulevaisuusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden perusviesti oli, että vaikuttavuutta on mitattava suhteessa siihen, mitä tavoitellaan. Siksi talousarvion politiikkatoimenpiteiden vaikutusarviointi edellyttää yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden määrittelemistä ja parempaa kytkentää talousarvioon.

Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että talousarviota tulee kehittää tulevaisuuslähtöisesti niin, että talousarviossa jo parhaillaan olevaa ilmiöpohjaista tarkastelua täydennetään selkeästi määritellyillä ilmiökohtaisilla tavoitteilla, joihin liittyvien tulo- ja menoerien seuranta ja politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia tulee kehittää. Talousarvion yhteydessä on syytä tehdä seuranta sekä ylivaalikautisten että kulloisenkin hallitusohjelman perusteella valittujen tavoitteiden toteutumisesta.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä esimerkiksi parhaillaan valtioneuvoston kansliassa kehitteillä olevaa kestävyysarviointia tulee voida hyödyntää ilmiöpohjaiseen tavoitteiden ja tilannekuvan määrittelyyn sekä edistymisen seurantaan. Tällä tavalla kestävyysarvioinnista voi kehittyä merkittävä vaikuttavuusarvioinnin työkalu ja tietopohja talousarviolle ja hallitusohjelmien politiikkatoimenpiteille.

Vaikuttavuuden arviointi

Asiantuntijat pitivät valtionvarainministeriön vaikutusarviointeja epätasaisina ja hajanaisina. Pelkkien menojen kuvaus ei asiantuntijoiden mukaan kerro siitä, mitä vaikutusta rahankäytöllä

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2025 vp

on ollut. Esimerkiksi lapsibudjetoinnin todettiin kuvaavan lapsi-ikäluokkaan kohdistuvat menot, mutta ei sisältävän varsinaisia arvioita esimerkiksi lasten hyvinvointiin, yhdenvertaisuuteen tai syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvistä vaikutuksista, eikä huomiota ole kiinnitetty myöskään politiikkatoimiin, joilla on välillisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin. Esimerkkeinä mainittiin hyvinvointialueuudistus, sosiaaliturvamuutokset sekä työllisyys- ja asuntopolitiikka. Kestävän kehityksen budjetoinnista asiantuntijat nostivat yhtä lailla esiin, että budjetin liitteet, lisäosat ja yksittäiset lyhyet kappaleet talousarvioteksteissä eivät ole riittäviä vaikutusarviointiin. Lisäksi kestävän kehityksen vastaisten määrärahojen seuranta ei ole asiantuntijan mukaan kyetty kehittämään. Useiden eurooppalaisten maiden, kuten muiden Pohjoismaiden, todettiin kehittäneen Suomea rakenteellisempia järjestelmiä budjettipolitiikan vaikutusten seuraamiseen, arviointiin ja oppimiseen.

Hallituksen talousarvion käsittelyn yhteydessä tulevaisuusvaliokunta pyysi myös puolueiden ajatuspajoja ehdottamaan, miten voitaisiin paremmin ja systemaattisemmin seurata ja arvioida budjetissa tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta. Vastausten perusteella vaikuttavuuden seurannassa käytettyjen mittareiden tulee auttaa hahmottamaan tavoitteiden saavuttamista. Eri ehdotuksissa oli painotuseroja. Esimerkiksi mittareita verrattiin liikennevaloihin, jotka karkealla erottelulla kertovat, mennäänkö väärään suuntaan, pysytäänkö paikallaan vai mennäänkö oikeaan suuntaan. Toisaalta ehdotettiin myös yksityiskohtaisempia arviointiviitekehyksiä, joissa jokaiselle budjettitoimenpiteelle esitettäisiin tulosketju tavoitteen määrittelystä toimenpiteeseen ja lopulta yhteiskunnallisen vaikutuksen kuvaukseen, tai vielä lisäksi arvio vaikutuksista muihin tavoitteisiin, riskeihin, mahdollisuuksiin ja päätöksen tehokkuuteen suhteessa vaihtoehtoihin. Hyvänä verrokkina suositeltiin myös Euroopan komission laatimaa hyvinvointimittaristoa, jonka avulla voitaisiin yhteismitallisesti arvioida ja verrata politiikkatoimia EU-jäsenmaiden kesken (Measuring sustainable and inclusive wellbeing: a multidimensional dashboard approach, JRC140456).

Asiantuntijoilla oli monia ehdotuksia mittaristojen käytön tueksi: ministeriöiden yhteinen indikaattoripankki politiikka-alueittain, hanke vaikutusarviomenetelmien ja aineistojen kehittämiseksi, yhdenmukaiset pelisäännöt jälkikäteisarviointiin, suurten ohjelmien rahankäytön arviointi taloudellisen tehokkuuden ja yhteiskunnallisten vaikutusten osalta kolmen vuoden välein, arvioinnin erottaminen ministeriöissä omiin yksikköihinsä tai yhteisesti valtioneuvoston kansliaan tai eduskunnan tietopalvelun yhteyteen, ulkopuolisen arviointitahon riittävä resursointi, itsenäisen arviointirahaston perustaminen ja mallin ottaminen kansainvälisistä esimerkeistä kuten Alankomaiden, Tanskan tai Ison-Britannian valtiovarainministeriön vaikutusarviomalleista.

Tulevaisuusvaliokunta toteaa, että kestävän kehityksen budjetointi ei ole merkittävästi kehittynyt aloittamisensa jälkeen. Suomessa tulee seurata kansainvälistä kehitystä, omaksua toimivia käytäntöjä ja kehittää vaikutusarvioinnin menetelmien ja mittareiden osaamista.

Tulevaisuusvaliokunta muistuttaa, että talousarvion lapsibudjetoinnin tulee perustua YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artikloihin 3 ja 4 sekä kansallisen lapsistrategian (2021) linjauksiin. Talousarviossa on selkeästi osoitettava, miten määrärahat tukevat lasten

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2025 vp

oikeuksien toteutumista ja lapsen edun ensisijaisuutta. Lapsivaikutusarviointi tulee sisällyttää talousarvioprosessiin samaan tapaan kuin sukupuolivaikutusten arviointi.

Tulevaisuusvaliokunta yhtyy asiantuntijan ehdotukseen tilannekuvan jakamisesta eri hallinnonalojen edistämien tavoitteiden keskinäisriippuvuuksista ja korostaa tarvetta poikkihallinnolliselle, talousarvion pääluokat ylittävälle vaikutusten arvioinnille. Tässä työssä, ja kestävyysarviossa ylipäättään, voidaan hyödyntää myös valtionhallinnon sisäisiä kehittäjäverkostoja esimerkiksi antamalla niille selkeitä tehtäviä.

Epävarmuuden ja muutoksen huomiointi

Mittareita esitellessään useat asiantuntijat muistuttivat myös niiden rajoituksista. Parhaassakin tapauksessa mittarit ovat makrotasoisien tavoitteiden seuraamisessa vaillinaisia, eikä päätösten ole vastuullista nojata liiaksi yksittäisiin vaikutusarvioihin. Mittareiden ja todellisuuden epäsuorasta suhteesta esimerkkinä toimi asiantuntijalausunto, jossa todettiin, että vaikka talouden luvut paranevat, kuluttajien luottamus palautuu tyypillisesti hitaasti, sillä työllisyyden parantuminen vie aikansa ja senkin jälkeen kuluttajat reagoivat viiveellä.

Asiantuntijat painottivat myös, että kaikkia vaikutuksia ei voi arvioida luotettavasti numeerisesti. Jos numeeriset arviot ovat epävarmoja tai niistä ei saa oikeaa kuvaa kokonaisvaikutuksista, tulee näitä tukea laadullisella arvioinnilla ja epävarmuuksien arvioinnilla. Asiantuntijalausunnossa muistutettiin, että yhteiskunnan muuttumista tulee seurata ja mittareita päivittää mittaamaan tavoitteiden kannalta relevantteja asioita. Esimerkiksi kuluttamisen muutosta kommentoinut asiantuntija nosti esiin, miten pandemian, suoratoistopalvelujen ja mobiililaitteiden yhteisvaikutuksesta ihmiset ovat siirtyneet viettämään enemmän aikaa kotona, minkä takia ravintolapalvelut ovat kriisissä eivätkä pienimuotoiset viihde- ja kulttuuritapahtumat kiinnosta entiseen tapaan, vaan läsnäoloa vaativien tapahtumien kulutus on alkanut kääntyä ”megatapahtumiin”, joiden tuotoista suuri osa valuu ulkomaille.

Lopuksi tulevaisuusvaliokunta muistuttaa tarpeesta täydentää talousarviota ja siihen liittyvää tilannekuvaa, ennusteita ja vaikuttavuusarviointia ennakkoinnilla, joka pyrkii tunnistamaan mahdollisesti pysyviksi muodostuvia muutoksia tulo- ja menovirroissa sekä havaitsemaan ja tulkitsemaan myös laajempia kehityskulkuja, jotka voivat muuttaa talouden rakenteita ja siten vaikuttaa talousarvioon pitkällä aikavälillä.

Tulevaisuusvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa hyväksi esimerkiksi tästä nousi ihmisten kulutuskäyttäytymisessä tapahtuneet muutokset. Talousarviossa oletetaan, että kotitalouksien kulutus palautuu ennalleen, kun korot ja inflaatio laskevat ja työllisyys kasvaa. Entä jos muun muassa koronapandemian, digitalisaation ja kestävä kehityksen arvostuksen kasvun aiheuttama muutos kulutuksessa onkin pysyvä? Tulevaisuusvaliokunnan omissa ennakointihankkeissa nousee esiin muun muassa teknologiakehityksen vaikutus: Esimerkiksi ihmistenkaltaisia robotteja oppimisen mahdollistavine tekoälyalgoritmeineen kehitetään tällä hetkellä voimallisesti etenkin Kiinassa ja Yhdysvalloissa. Tällaisten robottien massatuotanto saattaa muuttaa työn ja arvonluonnin rakenteita ja tulovirtoja eri toimialoilla maailmanlaajuisesti jo 5–10 vuoden aikajänteellä. Myös muut disruptiiviset teknologiat, kuten lohkoketju- ja

Valiokunnan lausunto TuVL 2/2025 vp

kvanttiteknologiat, tulevat yleistyessään muuttamaan arvonluontia tavoilla, joiden ennakkointiin on syytä panostaa talousarvioidenkin epävarmuusanalyysien älykkyyttä lisäävänä tausta-aineistona.

Tulevaisuusvaliokunta painottaa, että EU on kehittänyt viime vuosina merkittävästi strategista ennakkointiaan, Suomen hallituksen tulevaisuusselonteot ovat maailmanluokan esimerkki pitkän aikavälin ennakkoinnista ja epävarmuuksien analysoimisesta ja valtioneuvoston kansliassa parhaillaan kehitteillä oleva kestävyysarviointi parantaa kansallista tilannekuvaa ja lyhyen aikavälin ennakkointia. Suomella olisi laajan ennakkointiosaamisensa takia erityisen hyvät mahdollisuudet profiloitua kansainvälisestäkin ennakkoinnin paremmalla hyödyntämisellä myös budjettiprosessin tukena.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 24.10.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
varapuheenjohtaja Timo Harakka sd
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Martin Paasi kok
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Olli Hietanen
valiokunnan pysyvä asiantuntija Maria Höyssä