

Kohti hyvinvointitalouden ohjausmallia

Hyvinvointilähtöisen politiikkaohjauksen ja hallinnan näkökulmia sosiaaliturvan kehittämisessä sekä yhteiskuntapolitiikassa

Satu Korhonen, Leena Alanko, Kari Jalonen, Heikki Hiilamo, Jussi Ahokas, Päivi Rouvinen-Wilenius, Aarni Hirvelä

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:49

tietokayttoon.fi

Kohti hyvinvointitalouden ohjausmallia

Hyvinvointilähtöisen
politiikkaohjauksen ja hallinnan
näkökulmia sosiaaliturvan
kehittämisessä sekä
yhteiskuntapolitiikassa

Satu Korhonen, Leena Alanko, Kari Jalonen, Heikki Hiilamo,
Jussi Ahokas, Päivi Rouvinen-Wilenius, Aarni Hirvelä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-305-0

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Kohti hyvinvointitalouden ohjausmallia Hyvinvointilähtöisen politiikkaohjauksen ja hallinnan näkökulmia sosiaaliturvan kehittämisessä sekä yhteiskuntapolitiikassa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:49

Kustantaja Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Satu Korhonen, Leena Alanko, Kari Jalonen, Heikki Hiilamo, Jussi Ahokas, Päivi Rouvinen-Wilenius, Aarni Hirvelä

Kieli Suomi **Sivumäärä** 171

Tiivistelmä Sosiaaliturvan indikaattorit hyvinvointitaloudessa - ohjausmalli päätöksentekoon ja seurantaan -hankkeen raportissa kuvataan kansainvälisiä esimerkkejä hyödyntäen, millainen hyvinvointitalouden ohjausmalli voisi toimia Suomessa. Lisäksi kuvataan ehdotus siitä, kuinka hyvinvointitaloudellista ohjausta olisi mahdollista tuoda osaksi sosiaaliturvajärjestelmän uudistamistyötä erityisesti sosiaaliturvakomitean työhön peilaten. Hankkeessa hyödynnettiin useita laadullisia aineistoja.

Raportissa kuvataan seitsemän maan hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli. Indikaattorien kehittämistyön tuloksena esitetään ehdotus sosiaaliturvan seurantaan sopivista indikaattoreista. Lisäksi raportissa kuvataan neljä kehityssuuntaa suomalaiselle hyvinvointitaloudellisen ohjausmallille: 1) nykyisiin rakenteisiin perustuva ohjaus, 2) hyvinvointitalouden keskitetty ohjausmalli, 3) parlamentaarisen ohjauksen malli sekä 4) nöyrän ohjauksen malli.

Selvityksen mukaan hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämistä kannattaa seuraavaksi tehdä dialogisesti valtioneuvoston, alueiden ja kuntien kesken, eri kehityssuuntia kokeillen sekä kokonaisvaltaisesti sosiaalista, ekologista ja taloudellista kestävyyttä yhteen tuoden. Lisäksi on huomioitava kansalaisyhteiskunnan osallisuus ohjausmallin kehittämisessä ja toiminnassa.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, hyvinvointitalous, ohjausmalli, hyvinvointi, indikaattori, sosiaaliturva, hallinto, kestävä kehitys

ISBN PDF 978-952-383-305-0

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-305-0>

I riktning mot en styrningsmodell för välfärdsekonomin Perspektiv inom välfärdsorienterad politik och samhällsstyrning angående utvecklingen av socialtryggheten och i samhällspolitiken

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:49

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Satu Korhonen, Leena Alanko, Kari Jalonen, Heikki Hiilamo, Jussi Ahokas, Päivi Rouvinen-Wilenius, Aarni Hirvelä

Språk Finska **Sidantal** 171

Referat Rapporten för projektet *Socialskyddsindikatorer i välfärdsekonomin - en styrningsmodell för beslutsfattande och uppföljning* beskriver, med hjälp av internationella exempel, hurudan styrningsmodell för välfärdsekonomin kunde fungera i Finland. Rapporten beskriver också ett förslag på hur man kunde integrera välfärdsekonomisk styrning i reformarbetet av Finlands socialskyddssystem framför allt som en del av arbetet i kommittén för social trygghet. I projektet användes flera slags kvalitativa material. Rapporten beskriver de välfärdsekonomiska styrningsmodellerna i sju länder. Som ett resultat av utvecklingsarbetet presenteras ett förslag på indikatorer för välfärdsekonomin som lämpar sig till uppföljning av social trygghet och kompletterar övriga observationer. Rapporten beskriver fyra utvecklingsriktningar för Finlands välfärdsekonomiska styrningsmodell: 1) styrning utgående från existerande strukturer, 2) den centraliserade styrningsmodellen, 3) den parlamentariska styrningsmodellen samt 4) den ödmjuka styrningsmodellen. Enligt studien bör utvecklingen av den välfärdsekonomiska styrningen härnäst ske i en dialog mellan statsrådet, regionerna och kommunerna, genom experiment med olika utvecklingsriktningar samt genom att föra samman social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Civilsamhällets delaktighet bör beaktas i utvecklingen och användningen av styrmodellen.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, välfärdsekonomi, styrmodell, välbefinnande, indikator, socialt skydd, administration, hållbar utveckling

ISBN PDF 978-952-383-305-0

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-305-0>

Towards a steering model for wellbeing economy

A wellbeing-oriented approach to social security reform and public policy

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:49

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Satu Korhonen, Leena Alanko, Kari Jalonen, Heikki Hiilamo, Jussi Ahokas, Päivi Rouvinen-Wilenius, Aarni Hirvelä

Language Finnish **Pages** 171

Abstract This report describes the key takeaways from the project "*Indicators for social security in the wellbeing economy - a steering model for decision-making and monitoring*". The report first explores and utilises a variety of national wellbeing economy models. Then, it suggests what an economy of wellbeing might look like in Finland. The report also suggests how a wellbeing economy approach could be applied in the social security reform and in the work of the social security committee in particular. A variety of qualitative data from diverse sources is utilised. This report describes seven different national models of a wellbeing economy. A set of wellbeing economy indicators for monitoring social security reform is introduced. Also four different development paths to a future Finnish wellbeing economy model are identified: 1) a model based on current structures, 2) a centralized model of steering, 3) steering through a parliamentary model, and 4) a humble governance model. The report concludes with a suggestion of a development strategy for the Finnish national wellbeing economy model. Key features of the strategy include dialogue between government, regions and counties and an experimental approach to further specify the Finnish steering model. Social, ecological and economic sustainability and the participation of civil society and citizens should be taken into consideration.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activity economy of wellbeing, governance, governance model, well-being, indicator, social security, administration, sustainable development

ISBN PDF 978-952-383-305-0

ISSN PDF 2342-6799

URN-address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-305-0>

Sisältö

Johdanto	9
Osa 1: Selvityshankkeen lähtökohdat, menetelmät ja aineistot	11
1.1 Suomi hyvinvointitalouden edistäjänä	11
1.2 Sosiaaliturvauudistus	14
1.3 Tutkimuskysymykset	15
1.4 Aineistonkeruu	16
1.4.1 Kansainvälisten ohjausmallien vertailuaineistot	16
1.4.2 Hyvinvointitalouden indikaattorit sosiaaliturvassa – aineistot	19
1.4.3 Suomen kansallinen hyvinvointitalouden ohjausmalli – aineistot	26
1.5 Analyysimenetelmät	29
1.6 Aineiston ja menetelmien rajoitteet	33
Osa 2: Hyvinvointitalouden ohjausmallien kansainvälinen vertailu	36
2.1 Alankomaat – laajaa hyvinvointivointinäkökulmaa julkisen talouden ohjaukseen.....	36
2.1.1 Ohjausmallin historia ja tausta.....	37
2.1.2 Ohjausmallin työkalut	39
2.1.3 Ohjausmalli käytännössä.....	43
2.1.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus	46
2.2 Islanti – hyvinvointitavoitteet vahvemmin osaksi hallituspolitiikan ohjausta	46
2.2.1 Ohjausmallin historia ja tausta.....	47
2.2.2 Ohjausmallin työkalut	48
2.2.3 Ohjausmalli käytännössä.....	51
2.2.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus	53
2.3 Italia – laaja hyvinvointi-indikaattorien kokoelma ja pyrkimys monitasoiseen hyvinvointilähtöiseen ohjaukseen.....	54
2.3.1 Ohjausmallin historia ja tausta.....	55
2.3.2 Ohjausmallin työkalut	56
2.3.3 Ohjausmalli käytännössä.....	60
2.3.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus	63

2.4	Ruotsi – kapeampaa hyvinvointilähtöistä talousarvioprosessin ohjausta	64
2.4.1	Ohjausmallin historia ja tausta.....	65
2.4.2	Ohjausmallin työkalut	66
2.4.3	Ohjausmalli käytännössä.....	67
2.4.4	Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus	69
2.5	Skotlanti – kansalliset hyvinvointitavoitteet monipuolisen ohjausmallin lähtökohtana.....	69
2.5.1	Ohjausmallin historia ja tausta.....	70
2.5.2	Ohjausmallin työkalut	71
2.5.3	Ohjausmalli käytännössä.....	77
2.5.4	Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus	79
2.6	Uusi-Seelanti – talousministeriön hyvinvointinäkökulmasta laajemmaksi hyvinvointitalouden ohjausmalliksi	80
2.6.1	Ohjausmallin historia ja tausta.....	80
2.6.2	Ohjausmallin työkalut	83
2.6.3	Ohjausmalli käytännössä.....	90
2.6.4	Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus	93
2.7	Wales – tulevien sukupolvien hyvinvoinnin strateginen ohjausmalli	94
2.7.1	Ohjausmallin historia ja tausta.....	95
2.7.2	Ohjausmallin työkalut	96
2.7.3	Ohjausmalli käytännössä.....	103
2.7.4	Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus	106
2.8	Kansainvälisen vertailun päähavainnot ja merkitys Suomelle	107
2.8.1	Ohjausmallien historia ja keskeiset taustaprosessit	109
2.8.2	Ohjausmallien keskeiset työkalut	111
2.8.3	Hallinnan käytännöt.....	119
2.8.4	Ohjausmallien tulevaisuuden kehitysnäkymät ja niiden kehittämisen mahdollisuudet	123

Osa 3: Hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehityspotut Suomessa ja sosiaaliturvauudistuksen seurannassa	125
3.1 Suomen sosiaaliturvauudistuksen seurantaan soveltuvat hyvinvointitalouden indikaattorit	125
3.2 Hyvinvointitalouden ohjausmallit Suomessa	132
3.2.1 Suomalaisen hyvinvointitalouden ohjausmallin taustana oleva keskustelu.....	133
3.2.2 Suomen ohjausmallin kehittäminen.....	137
3.2.3 Neljä ehdotusta hyvinvointitalouden ohjausmalliksi Suomelle.....	140
Osa 4: Johtopäätökset ja politiikkasuositukset	151
4.1. Kansallisen hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämistä koskevat johtopäätökset.....	151
4.2 Johtopäätökset erityisesti sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämiseksi	156
4.3 Poliittikkasuositukset.....	157
Lähteet.....	161

Johdanto

Sosiaaliturvan indikaattorit hyvinvointitaloudessa - ohjausmalli päätöksentekoon ja seurantaan -selvityshankkeen tietotarpeen taustalla oli tarve löytää vuoteen 2027 asti jatkuvan sosiaaliturvauudistuksen seurantaan soveltuvia, hyvinvointitalouden näkökulmaa hyödyntäviä indikaattoreita. Lisäksi tavoitteena oli luoda luoda katsaus kansainvälisiin hyvinvointitalouden ohjausmalleihin ja luoda ehdotus hyvinvointitaloudelliseksi politiikan ohjausmalliksi Suomelle. Hankkeen toteutti Demos Helsingin johtama konsortio, johon kuuluivat lisäksi SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Selvityksessä analysoitiin, minkälaisia laajempia hyvinvointitalouden ohjausmalleja on kansainvälisesti käytössä - kuinka ne ovat kehittyneet, mitkä ovat niiden keskeiset tavoitteet, hallintamallit ja työkalut. Tarkoituksena oli selvittää, mitä voisimme oppia Suomessa muilta mailta. Tämä laaja kansallisen tason tarkastelu johdatti selvitysryhmän tarkastelemaan hyvinvointitalouden erilaisia kansallisia tulkintoja ja selvittämään taustalla vaikuttavia syitä hyvinvointitalouden kansallisten mallien erilaisille ohjauksen ja hallinnan muodoille.

Selvitimme myös, mikä on se ohjauksen ympäristö, jossa hyvinvointitaloudellinen ohjaus Suomessa toteutuu ja kuinka hyvinvointitaloutta parhaillaan tulkitaan ja toiminnallistetaan suomalaisessa toimintaympäristössä. Hankkeen loppuraportti esittelee tuloksia, jotka ovat hyödynnettävissä laajemmin hyvinvointitalouden kansallista ohjausta ja työkaluja kehitettäessä. Raportoimme laajasti seitsemän maan hyvinvointitalouden ohjausmallien kansainvälisen vertailun. Kuvaamme laajemmin hyvinvointitalouden ohjaukseen liittyviä, tulevaisuuden ohjausta määrittäviä valintoja, erityisesti hyvinvointitalouden kansallisen ohjausmallin neljä kehityssuuntaa.

Toisaalta selvityksessä tarkasteltiin sosiaaliturvauudistusta ja luotiin sen seurantaan sekä ohjaukseen soveltuva hyvinvointitaloudellinen indikaattorityökalu. Myös tämän työn tulokset esitellään tässä raportissa. Lisäksi käsittelemme sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellista ohjausta ja seurantaa osana raportissa esitettyjä ohjausmallien kuvauksia.

Sosiaaliturvauudistuksen sisällöt ovat edistyneet ja tarkentuneet selvitystyön aikana. Esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän kiinteä yhteys vihreän siirtymän oikeudenmukaiseen ja sosiaalisesti kestäväään toteutukseen on tullut vahvemmin esille sinä aikana, kun selvitystä on tehty. Ymmärrys sosiaaliturvauudistuksen merkitsevyydestä seuraavien sukupolvien hyvinvoinnin rakentajana on rikastunut. Tämän yhteyden vahvistaminen jatkossa on yksi selvityksen suosituksista.

Sosiaaliturvakomitean työn lähtökohdat tunnistaen toteutettu indikaattorityökalun kehittäminen toimii samalla "case-kuvauksena" siitä, kuinka hyvinvointitaloudellisia indikaattoreita voidaan muodostaa ja kytkeä erilaisiin prosesseihin ja tavoitteisiin ja kuinka indikaattoreita voidaan valita niin, että niiden kuvaamiin muutoksiin voidaan vaikuttaa erilaisin ja tunnistettavin politiikkatoimin. Liian yleisellä tasolla oleva seurantamalli voi rapauttaa hyvinvointitalousnäkökulman kykyä tuoda esille erilaisten toimien hyvinvointivaikutuksia.

Selvityksen politiikkasuosituksena ehdotamme hyvinvointitalouden ohjauksen kehittämisstrategiaa, joka voidaan kytkeä esimerkiksi osaksi hyvinvointitalouden ohjausryhmän meneillään olevaa toimenpideohjelman valmistelua ja seuraavan hallitusohjelman valmistelua. Keskeistä prosessissa on selvityksessä esitettyjen kehityssuuntien arviointi ja priorisointi sekä valikoitujen ohjausmallien elementtien kehittäminen kokeillen. Nimeämme myös tarvittavia toimia sosiaaliturvan hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämiseksi.

Hankkeen tuloksena syntyi:

- Ehdotus sosiaaliturvan hyvinvointitaloudellisista indikaattoreista, tapa kytkeä niitä sosiaaliturvauudistuksen tavoitteisiin sekä aihioita hyvinvointitaloudelliseen ohjaukseen sosiaaliturvan kontekstissa
- Tietoa siitä, kuinka (subjektiivisen) hyvinvoinnin indikaattorikokoelmaa voidaan laatia teorialähtöisesti, tässä hankkeessa hyödyntäen kestävän hyvinvoinnin teoriaa
- Laaja kansainvälinen vertailu hyvinvointitalouden ohjausmalleista
- Jäsennys neljästä hyvinvointitalouden ohjausmallin erilaisesta kehityssuunnasta Suomelle ja tulkinta niiden merkityksestä sosiaaliturvauudistukselle
- Ehdotus kehittämisstrategiasta hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämiseksi Suomessa
- Suositukset hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämiseksi erityisesti sosiaaliturvauudistuksen näkökulmasta

Toivotamme inspiroivia lukuhetkiä hyvinvointitaloudesta, sosiaaliturvasta ja ohjauksen kehittämisestä kiinnostuneille.

Osa 1: Selvityshankkeen lähtökohdat, menetelmät ja aineistot

1.1 Suomi hyvinvointitalouden edistäjänä

Suomi on jo pitkään edistänyt hyvinvointitaloudellista ajattelua. Julkiseen hallintoon ja kansainväliselle kentälle hyvinvointitalouden käsite siirtyi alun perin kansalaisyhteiskunnan taholta. Teeman pioneerina toiminut Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö SOSTE julkaisi vuonna 2014 Hyvinvointitalous -artikkelikokoelman (Särkelä ym. 2014), jossa eri alojen asiantuntijat pohtivat laaja-alaisesti hyvinvointitalouden käsitettä ja sisältöjä.

Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa linjataan Suomen edistävän ”ihmisoikeuksia, hyvinvointitaloutta ja edellytyksiä ihmisen hyvälle elämälle läpi koko elämänsäkaaren” (Hallitusohjelma 2019, 3.6). Hyvinvointitaloudelle on nimetty monialainen Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima ohjausryhmä, joka keskittyy teeman edistämiseen (tiedote julkaistu 15.3.2021). Ohjausryhmä vastaa Suomen oloihin soveltuvan hyvinvointitalouden toimintaohjelman muodostamisesta. Ohjelma sisältää toimia, joilla hyvinvointitalous tulee osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja prosesseja valtioneuvostossa. Läheisen poikkihallinnollisen yhteistyön tavoitteena on varmistaa, että valtioneuvosto, paikallishallinto ja kansalaisyhteiskunta yhdessä rakentavat hyvinvointitaloutta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2021.)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisenä on Suomessa pitkät perinteet ja hyvinvointitalouden näkökulman voidaan katsoa liittyvän monilta osin tähän perinteeseen. Keskeistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisenä on ollut kansalaisten hyvinvointia lisäävän toiminnan sekä erilaisten interventioiden mahdollistaminen (Ståhl & Rimpelä 2010). Toimeenpano on tapahtunut pitkälti paikallisesti, esimerkiksi kuntien ja järjestöjen toiminnassa sekä yhteistyössä. Valtion tehtävänä on ollut hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kehittäminen sekä rahallinen tukeminen, esimerkiksi THL:n nykyisin myöntämien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen määrärahojen avulla. Työn tueksi on kehitetty myös indikaattoryökalu TEAvisari. Kunnissa hyvinvointilähtöinen työ on arkipäivää ja viime vuosina sitä on pyritty vahvistamaan esimerkiksi seurantaan parantamalla - hyvinvointikertomuksesta on tullut keskeinen osa kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjausta.

Hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittäminen ei ala Suomessa tyhjästä. Ensinnäkin edellä kuvattujen hyvinvointitaloudellisten prosessien kautta erityisesti valtionhallinnossa hyvinvointitalouden edistämiseen on sitouduttu laajasti. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valtionhallinnossa on käynnistetty useampi kansallinen prosessi kansainvälisten hyvinvointitalouden prosessien rinnalle. Vuonna 2020 työnsä aloittaneen Kansanterveyden neuvottelukunnan yhteyteen perustettiin Hyvinvointitalouden jaosto, joka vuoden 2022 alusta siirrettiin Hyvinvointitalouden ohjausryhmän alaisuuteen. Näiden ryhmien tavoitteena on kuluva hallituskauden aikana löytää suuntia sekä välineitä hyvinvointitalouden näkemyksen vahvistamiselle valtionhallinnossa ja suomalaisessa yhteiskunnassa ylipäätään.

Toiseksi Suomessa on viime vuosina kehitetty politiikan seuranta- ja ohjausmalleja, joissa hyvinvointitavoitteet ovat vahvemmin esillä. Tämä liittyy oleellisesti hyvinvointitaloudelliseen ohjaukseen ja sen kehittämiseen. Yksi esimerkki ovat kansalliset kestävä kehityksen indikaattorit, jotka YK:n Agenda 2030-näkökulmaa seuraten pyrkivät tuomaan esiin kestävä yhteiskunnallisen kehityksen laaja-alaisuuden (Tilastokeskus 2022). Toinen konkreettinen esimerkki tästä kehityssuunnasta liittyy Suomessa käynnistyneeseen sosiaaliturvauudistukseen (Nordic Council of Ministers 2021, 9). Sen yhteydessä halutaan panostaa siihen, että edellä kuvattu laaja hyvinvointiymmärrys näkyä ja sitä tuodaan esiin sopivilla ja riittäväillä indikaattoreilla sekä politiikan ohjausmalleilla sosiaalietuusjärjestelmää että sosiaali- sekä terveyspalveluita kehitettäessä.

Vuoden 2020 aikana koronaepidemian aikana muuttuneet yhteiskunnalliset olosuhteet ovat entisestään lisänneet tarvetta kehittää hyvinvointitaloudellisia ohjausmekanismeja ja -malleja (Valtioneuvoston tiedepaneeli 2020). Kun esimerkiksi tulevia EU:n yhteisiä sekä kansallisia elvytyspanostuksia kohdennetaan, seurannalle ja ohjaukselle on suuri tarve resurssien tehokassa kohdentamisessa mahdollisimman suuren hyvinvointivaikutuksen tuottavalla tavalla. Hyvinvointitaloutta kehitetäänkin seuraavaksi mm. Suomen kestävä kasvun ohjelmassa työkaluksi kustannustehokkaalle ja vaikuttavalle sosiaali- ja terveydenhuollolle (Valtioneuvosto 2021). Samaan aikaan helmikuussa 2022 alkanut Ukrainan sota pakottaa arvioimaan uudelleen erityisesti energia- ja talouden roolia kestävä hyvinvoinnin saavuttamisessa.

Hyvinvointitalouden kansainvälinen ulottuvuus on vahvistunut ja se on myös Suomelle keskeinen ympäristö teeman edistämiseksi. Suomi on ollut aloitteellinen hyvinvointitalouden edistämiseksi EU:ssa. Suomen puheenjohtajakaudella hyvinvointitaloutta pidettiin esillä ja se valittiin sosiaali- ja terveysministeriön pääteemaksi. Puheenjohtajakauden lopulla myös hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston päätelmät hyvinvointitaloudesta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2021). Päätelmissä jäsenmaita ja komissiota edellytettiin sisällyttämään hyvinvointitalouden näkökulma horisontaalisesti kansallisiin ja EU:n politiikkoihin ja asettamaan ihmiset ja heidän hyvinvointinsa politiikan suunnit-

telun keskiöön. Suomi on siis muiden mukana sitoutunut konkretisoimaan hyvinvointitalouden läsnäoloa valtionhallinnossaan. Hyvinvointitalouden aloitetta voidaan pitää luontevana jatkona Suomen sosiaali- ja terveyssektorin edellisellä EU:n puheenjohtajakaudella vuonna 2006 edistämään Terveys kaikissa politiikoissa (Health in All Policies) -aloitteeseen. Hyvinvointilähtöisyys, kansanterveys ja hyvinvoinnin sekä terveyden edistäminen nivoutuvat jouhevasti yhteen hyvinvointitaloudessa.

Kansainväliseen hyvinvointitaloustyöhön on osallistunut niin ikään Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD. Vuoden 2019 Economy of Wellbeing -raportissaan järjestö esittelee OECD framework for measuring Well-Being -mallin kehitystä ja tämän ajattelun konkretisointia eri valtioissa. Viitekehyksen tausta on Beyond GDP -ajatuksessa: pelkkä bruttokansantuote hyvinvoinnin mittarina ei ole riittävää, vaan tarvitaan monipuolisempaa kuvausta. OECD on pitkään osallistunut kehittämään välineitä, dataa ja indikaattoreita, joilla hyvinvointitaloutta voitaisiin kehittää ja analysoida. Euroopan tasolla the European Statistical System Committee (ESSC) on kehittänyt joukon indikaattoreita mittaamaan elämänlaatua ja hyvinvointia EU:ssa sekä työkaluja kuten EU-SILC well-being module. (OECD 2019, 12.)

OECD:n hyvinvointitalousviitekehyksen pohjalta valtiot ovat luoneet omia välineitään, esimerkiksi budjettiprosessin arviointivälineen (esim. Ranska, Italia, Ruotsi), tai kehitysstrategian suunnittelu- ja arviointivälineen (Slovenia). Hyvinvointitalousmallilla on lisäksi edistetty kansalaisten tiedonsaantia ja hallinnon läpinäkyvyyttä (Alankomaat) ja tarjottu evidenssiä poliittisille päätöksentekijöille hyvinvointipohjaisen politiikan vaikutuksesta (UK). (OECD 2019, 16.)

Kansainvälisesti merkittävä hyvinvointitalouden edistäjä on ollut Wellbeing Economy Alliance -verkosto (WeAll), joka on vuodesta 2017 asti koonnut yhteen hyvinvointitalouden toimijoita eri puolilta maailmaa. Myös Suomi on liittynyt Wellbeing Economy Governments -verkostoon (WEGo), johon kuuluvat sen lisäksi Uusi-Seelanti, Skotlanti, Wales ja Islanti. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2021.)

Pohjoismainen ministerineuvosto on esittänyt oman ehdotuksensa siitä, miten se voi edistää hyvinvointitalousajattelua alueellisesti pohjoismaissa (Nordic Council of Ministers 2021). Ministerineuvoston strategiseksi linjaksi on valittu Nordic Vision 2030, joka toimii Agenda 2030:n kanssa samassa viitekehyksessä. Tämän myötä maissa toteutetaan monenlaista arviointia ja käytössä on erilaista indikaattoriseurantaa. Pohjoismaat toimivat hyvinvointitalousajattelun edelläkävijänä ja tärkeää on yrittää löytää yhteinen ymmärrys aiheesta. Yhteinen kieli hyvinvointitalouteen liittyen on olennainen. Kehitykseen liittyvät myös vertaillavat keinot toteutuneen politiikan arviointiin ja mahdollisimman monipuolinen joukko indikaattoreita ja mittaamista. (Nordic Council of Ministers 2021, 45–48.)

1.2 Sosiaaliturvauudistus

Keväällä 2020 valtioneuvosto asetti parlamentaarisen komitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta (STM 2022). Komitean toimikausi ulottuu maaliskuun 2027 loppuun. Komitean työssä hyödynnetään edellisellä vaalikaudella (2015-2019) Toimihankkeessa tehtyä työtä. Sosiaaliturvauudistuksella on tiiviit kytkökset muihin Sanna Marinin hallitusohjelman keskeisiin uudistuksiin, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukseen, työkykyohjelmaan ja työllisyystyöryhmiin. Komitea toimii sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa.

Komitean varsinaiset jäsenet ovat eduskuntapuolueiden edustajia (STM 2022). Jäseniksi on nimitetty yksi edustaja kustakin puolueesta. Lisäksi komiteaan kuuluu pysyviä asiantuntijoita. Komitean työtä tukemaan asetettiin viisi jaostoa: työllisyyden ja osaamisen jaosto, työ- ja toimintakykyjaosto, asumisen jaosto, hallintojaosto ja tutkimus- ja arviointijaosto. Jaostoissa ja komitean puheenjohtajistossa on vahva sosiaali- ja terveysministeriön edustus.

Uudistuksen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi sosiaaliturvajärjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa (STM 2022). Komitea työskentelee sosiaaliturvan rakenteellisen ja toiminnallisen kehittämiseksi pitkällä aikavälillä. Komitealla on laaja toimialue. Se käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea ja niiden välistä yhteyttä ja rahoitusta sekä palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin. Vanhuuseläkkeet eivät kuitenkaan sisälly komitean toimialaan.

Sosiaaliturvakomitea on julkaissut neljä raporttia hahmottelemistaan sosiaaliturvan ongelmakokonaisuuksista:

- Sosiaaliturvan monimutkaisuus
- Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen
- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen sekä
- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen.

Toimihankkeessa tai sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksessä ei otettu esille sosiaaliturvauudistukseen liittyviä ekologisia tavoitteita. Sosiaaliturvakomitean työskentelyssä kestävyysteemat ovat kuitenkin nousseet esille pidemmän aikavälin kontekstina, joka on tarpeen ottaa huomioon erityisesti vaihtoehtoisten sosiaaliturvamallien hahmottamisessa.

1.3 Tutkimuskysymykset

Tämän selvityksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen tueksi ja luoda tietoon pohjautuva hyvinvointitalouden ohjausmalli, joka huomioi erityisesti sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen tarpeet.

Konkreettisesti tässä selvityshankkeessa luodaan edellytyksiä laaja-alaisen hyvinvointipolitiikan ohjaamiselle valtionhallinnossa ja poliittisessa päätöksentekoprosessissa tuottamalla uutta tietoa sekä käymällä avointa vuoropuhelua hyvinvointipolitiikan toimeenpanoon liittyvistä oletuksista ja vaihtoehdoista olemassa olevat hallinnon ja hallinnan rakenteet tunnistaen ja huomioiden.

Tavoitteena on:

1. Selvittää kansainvälisiä esimerkkejä hyödyntäen, millainen hyvinvointitalouden ohjausmalli voisi toimia Suomessa ja suomalaisessa kontekstissa.
2. Selvittää, miten hyvinvointitaloudellista ohjausta olisi mahdollista tuoda osaksi sosiaaliturvajärjestelmän uudistamistyötä - erityisesti sotu-komitean työhön peilaten.

Tälle selvitykselle asetetut tutkimuskysymykset olivat:

TK1. Millaisia hyvinvointitalouden ohjausmalleja ja seurantamekanismeja on käytössä eri maissa?

TK2. Millaisten prosessien kautta hyvinvointitalouden mittareita on eri maissa asetettu?

TK3. Millaisia hyvinvointitaloudellisia toiminnan vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden indikaattoreita on eri maissa?

TK4. Millaisia täydentäviä, sosiaaliturvan seurantaan soveltuvia indikaattoreja ja konsepteja on löydettävissä kirjallisuudesta?

TK5. Mitkä indikaattorit ovat hyödyllisimpiä ja hyödynnettävimpiä suomalaisessa julkisessa hallinnossa?

TK6. Millainen ohjausmalli soveltuisi parhaiten käyttöön Suomessa?

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi hanke toteutettiin kolmen temaattisen osatehtävän kokonaisuuksina. Selvityshanke toteutettiin Demos Helsingin johtaman konsortion yhteistyönä, johon kuuluivat lisäksi Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) sekä SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry (Soste). Osatehtävät ja niiden toteutuksesta vastannut taho olivat:

OT1: Kansainvälisten ohjausmallien vertailu (vastuutaho Soste)

Osatehtävässä toteutettiin kansainvälinen vertailu ja luotiin ymmärrystä muiden maiden hyvinvointitalouden kehitysaskelista ja alustavasti soveltuvista indikaattoreista. Työ keskittyi tutkimuskysymyksiin TK1, TK2 ja TK3.

OT2: Hyvinvointitalouden indikaattorit sosiaaliturvassa (vastuutaho THL)

Osatehtävässä toteutettiin täydentävä teoreettinen tarkastelu indikaattoreista sosiaaliturvan kehittämisen kontekstissa. Työ keskittyi tutkimuskysymykseen TK4.

OT3: Suomen kansallinen hyvinvointitalouden ohjausmalli (vastuutaho Demos Helsinki)

Osatehtävässä toteutettiin hankkeessa kertyneen tiedon tulkintaa Suomen kontekstissa ja laadittiin ehdotuksia suomalaisen ohjausmallin toteuttamistavasta. Työ keskittyi tutkimuskysymyksiin TK5 ja TK6.

Lisäksi hankkeen koordinaatioon ja vuorovaikutukseen liittyi neljäs osatehtävä OT4, jonka osana toteutettiin hankkeen kansainväliseen ja kotimaiseen vuorovaikutukseen, projektkoordinaatioon ja viestintään liittyvä toiminta. Tästä osatehtävästä vastasi Demos Helsinki.

1.4 Aineistonkeruu

Selvitystyössä hyödynnettiin monia laadullisia aineistoja. Seuraavassa on kuvattu pääasialliset aineistot osatehtävittäin.

1.4.1 Kansainvälisten ohjausmallien vertailuaineistot

Kuvaamme tässä osiossa kansainvälisen vertailuaineistoa, sen rajausta sekä konkreettista muotoa. Rajauksessa perustelemme ennen kaikkea sitä, millä perusteella selvityksen tarkasteluun valikoitui seitsemän maata (Alankomaat, Islanti, Italia, Ruotsi, Skotlanti, Uusi-Seelanti ja Wales).

Aineiston rajaus

Vuonna 2018 Uusi-Seelanti, Skotlanti ja Islanti käynnistivät virallisesti yhteistyön hyvinvointitaloudellisen ajattelun vahvistamiseksi. OECD:n World Forumissa Etelä-Korean Soulissa lanseerattu ryhmä Wellbeing Economy Governments (WEGo) on siitä lähtien pyrkinyt yhteistyössä kehittämään ja ottamaan käyttöön innovatiivisia hyvinvointia vahvistavia lähestymistapoja politiikkaan (policy) jakamalla hyväksi koettuja toimintamalleja maiden välillä ja toisaalta informoimalla muita maita siitä, mikä ei ole toiminut (Scottish Government 2021a). Omaan tarkasteluamme nämä kolme maata sopivat luontevasti, sillä sekä vahva sitoutuminen hyvinvointitalouteen että määrätietoinen politiikkamallien kehittäminen sisältyvät niiden käytäntöihin.

Suomi liittyi WEGo:n jäseneksi loppuvuodesta 2020 (Valtioneuvosto 2020) ja sitä ennen toukokuussa mukaan oli liittynyt Wales (Wellbeing Economy Alliance 2020). Walesissa on jo vuodesta 2015 asti ollut voimassa laki, joka pyrkii luomaan pitkän aikavälin vision Walesille seitsemän hyvinvointitavoitteen kautta (ks. Future Generations Commissioner for Wales 2021a). ”Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015” on erittäin kiinnostava hyvinvointitaloudellinen kehys ja ohjausmalli, joka sopii hyvin tässä raportissa tehtävään tarkasteluun. Walesin valintaa käsillä olevaan tarkasteluun perustelee myös se, että se on liittynyt WEGo-maiden joukkoon suurin piirtein samaan aikaan Suomen kanssa.

Lisäksi valitsimme tarkasteluun kolme eurooppalaista maata, yhden Pohjoismaista, yhden Keski-Euroopasta ja yhden Etelä-Euroopasta. Ruotsi tunnetaan maailmalla vahvana hyvinvointivaltiona ja ehkä jonkinlaisena esikuvanakin hyvinvointivaltion rakentamisessa. Viime vuosina myös Ruotsissa on pohdittu uudenlaisia lähestymistapoja hyvinvointiin ja yksi tulos tästä ovat vuonna 2017 maan valtiovarainministeriön julkaisemat hyvinvointi-indikaattorit ”Nya mått på välförhållning” (Regeringskansliet 2017). Indikaattorit on sisällytetty vuotuisen budjettiprosessiin ja talouspoliittisten linjojen määrittelyyn (ks. esim. Regeringskansliet 2021). Hyvinvointitalouden kehityksen seuranta siis näyttää liittyvän Ruotsissakin laajempaan politiikan ohjausmalliin, mikä perustelee maan valitsemista mukaan tarkasteluun. Kun esimerkkejä ohjausmalleista etsitään Suomelle, on hyvä saada Islannin lisäksi myös toinen Pohjoismaa vertailuun, mikä edelleen puoltaa Ruotsin mukaanottoa.

Keski-Euroopasta valinta kohdistui Alankomaihin. Myös siellä on 2010-luvun alusta asti kehitetty viitekehystä, jolla hyvinvointia voitaisiin mitata laaja-alaisesti ja jota voitaisiin käyttää politiikan käytännön ohjaamisessa. Alankomaiden kansallisen tilastolaitoksen CBS:n laatima ”Monitor Brede Welvaart” julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 2018 (CBS 2018) ja se on integroitu myös osaksi Alankomaiden parlamentin budjettiprosessia (Bergink 2018). Euroopan unionin ja euroalueen jäsenenä Alanko-

maat täydentää hyvin tarkasteltavien maiden joukon ja tuo mukaan tarkasteluun elementtejä, jotka Suomelle vertailukohtana ja esimerkin löytämisen kannalta ovat oleellisia.

Etelä-Euroopasta valitsimme Italian, jossa tilastoviranomainen on vuodesta 2013 asti julkaissut raporttia ”Il Benessere Equo e Sostenibile”, joka kuvaa oikeudenmukaisen ja kestäväen hyvinvoinnin tilaa Italiassa. Sen kehittäminen alkoi jo vuonna 2010 erillisenä hankkeena (Exton ja Shinwell 2018). Raportti on tämän jälkeen julkaistu jokaisena vuonna. Vuodesta 2018 lähtien Italian valtiovarainministeriö on julkaissut tilastoviranomaisen BES-raporttia kommentoivan raportin, joka esitellään myös Italian parlamentille (MEF 2018). Italian esimerkki on kiinnostava siinä mielessä, että siinä laajasti hyvinvointia kuvaavien indikaattoreiden ympärille on syntynyt tai synnytetty konkreettinen politiikkaprosessi, jossa sekä valtiovarainministeriö että parlamentti ovat osallisina.

OECD:n vuoden 2018 katsauksessa hyvinvointi-indikaattoreiden käytöstä politiikkaohjauksessa edellisistä maista viisi mainitaan sellaisina, joissa indikaattorit on liitetty osaksi laajempaa politiikan ohjauksen mallia. Nämä ovat Italia, Skotlanti, Uusi-Seelanti, Alankomaat ja Ruotsi. Oman tulkintamme mukaan myös Wales kuuluisi tähän kategoriaan, sillä alusta asti siellä indikaattorikonaisuutta on rakennettu tulevaisuusorientoituneesti ja politiikka-agendojen asettamisen sekä politiikan ohjaamisen näkökulmasta. Islanti puolestaan on vahvistanut ohjausmalliaan vasta myöhemmin, minkä vuoksi se puuttuu listauksesta.

Muita OECD:n katsauksessa mainittuja maita ovat Australia, Ecuador, Ranska, Iso-Britannia sekä Yhdistyneet arabiemiirikunnat (Exton ja Shinwell 2018). Näistä maista Australia ja Ranska ovat myöhemmin luopuneet omista ohjausmalleistaan tai lykänneet niiden toimeenpanoa (ks. Uren 2017 sekä Sas ym. 2019). Ison-Britannian malli on sinällään kiinnostava, mutta se on enemmän yksittäisten politiikkainterventoiden arviointimalli (What Works -keskuksissa) kuin laajempi politiikan ohjausmalli. Tämän selvityksen näkökulmaan Skotlannin ja Walesin mallit sopivat paremmin ja välittävät kuvaa Ison-Britannian Suomelle tarjoamista esimerkeistä. Ecuador ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat ovat myös kiinnostavia tapausesimerkkejä, mutta rajaamme ne tämän tarkastelun ulkopuolelle, koska maiden yhteiskunnalliset lähtökohdat eroavat sen verran paljon Suomesta.

Perusteet esimerkkimaiden valinnalle tiivistetysti:

1. Ohjausmalli hyvinvointilähtöinen – laaja-alainen hyvinvointinäkökulma
2. Ohjausmalliin sisältyy indikaattorikokoelma
3. Ohjausmalli käytännössä yhä toimiva politiikan ohjauksen ja hallinnan malli
4. Ohjausmallista saatavilla relevanttia tietoa (on jo raportoitu ja/tai tutkittu)
5. Maantieteellinen kattavuus ja ”yhteiskuntatyyppin” soveltuvuus
6. Aineiston muoto

Kansainvälisten hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien ja indikaattorikokoelmien vertailussa pääasiallisena aineistoina toimivat kirjalliset lähteet. Käytännössä kirjalliset lähteet etsittiin hauilla, joissa asiasanoina olivat kansallisten ohjausmallien nimet sekä muita ohjausmallien kehittämiseen ja toimintaan liittyviä asiasanoja. Ensivaiheen hauissa löydettyjen lähteiden kautta ja niitä hyödyntäen pyrittiin löytämään edelleen kokonaiskuvaa täydentäviä lähteitä. Lopulta yli puolet tarkasteluun valikoituneista lähteistä oli primäärilähteitä eli tuoreita ohjausmalleihin liittyviä raportteja, tilastoja sekä niiden metatietoja ja verkkosivuja sekä uutisjuttuja. Kuitenkin myös tutkimuskirjallisuutta ja selvitysraportteja (esim. Exton & Shinwell 2018, Wallace 2019 sekä Nordic Council of Ministers 2021) oli mahdollista hyödyntää, vaikka kaikki tarkastelussa mukana olevat ohjausmallit ovatkin melko tuoreita. Tällaisten lähteiden olemassaolo kertoo osaltaan siitä, että ohjausmalleja kohtaan on ollut suurta kiinnostusta - myös tutkimuksellista. Tekstiaineistojen lisäksi toteutimme viisi kansainvälistä haastattelua, joiden kautta hankimme perustietoa Alankomaiden, Islannin, Italian, Ruotsin, Skotlannin sekä Walesin ohjausmalleista. Ainoastaan Uuden-Seelannin ohjausmallin analyysi perustuu siten pelkästään kirjallisiin aineistoihin, joita maan osalta oli saatavilla paremmin kuin muista maista.

1.4.2 Hyvinvointitalouden indikaattorit sosiaaliturvassa – aineistot

Työpaketissa/osatehtävässä kaksi vastattiin tutkimuskysymyksiin neljä ja viisi:

- Millaisia täydentäviä, sosiaaliturvan seurantaan soveltuvia indikaattoreita ja konsepteja on löydettävissä kirjallisuudesta (TK4)?
- Mitkä indikaattorit ovat hyödyllisimpiä ja hyödynnettävimpiä suomalaisessa julkisessa hallinnossa (TK5)?

Indikaattoripaketin rakentamisen ensimmäisessä vaiheessa indikaattoreita lähdettiin etsimään yhteiskehittämisen mallilla THL:n sisällä toimivassa hyvinvointitalous-ilmion koordinoitiryhmässä. Ennen tämän työskentelyn aloittamista noin 15-henkinen koordinoitiryhmä oli käynyt keskustelua muun muassa hyvinvointitalouden erilaisista määritelmistä ja näkökulmista. Hyvinvointitalous on THL:n lähivuosien TKI-toiminnassa keskeinen kohde ja siten laitoksessa tehtävät hyvinvointitalouden analyysit ja teoreettinen kehittäminen palveli tätä hanketta. Ilmiötyössä oli havainnollistettu aikaisemmin näkökulmaa hyvinvointitalouteen investointilaskelmana (kulu, investointi, tuotto) sekä politiikkatason ("hyvinvointi kaikissa poliitikoissa") lähestymistapana.

Ennen hyvinvointitalousilmion ensimmäistä työpajaa indikaattorityöstä keskusteltiin maaliskuun 1. päivänä 2021 järjestetyssä STM:n ja THL:n hyvinvointitaloutta käsittelevässä kokouksessa. Kysymyksiä nousivat esille samat teemat kuin hankkeen ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa: Miten indikaattorit palvelevat suoraan päätöksentekoa? Ketkä käyttävät indikaattoreita? Ketkä saavat kehuja tai moitteita indikaattoreiden muutosten perusteella? Miten tämä tapahtuu?

Hankkeen aloitustyöpajassa maaliskuussa 2021 pohdittiin myös hyvinvointitalouden ulottuvuuksia ja niiden indikaattoreita. Esillä olivat seuraavat kysymykset:

- Mitä hyvinvointitalouden ulottuvuuksia mallin pitäisi tehdä näkyviksi?
- Mitä uusia tietotarpeita hyvinvointitalouden ohjausmalli asettaa?
- Mikä on sopiva määrä indikaattoreita?

THL:n asiantuntijapaneelia käytettiin avoriihenä indikaattorityössä. Ensimmäisessä kokouksessa 27. toukokuuta 2021 kuultiin Sosten kansainväliseen kirjallisuuskatsaukseen perustuva esitys mahdollisista indikaattoreista (osatehtävä 1). Hyvinvointitalouden asiantuntijoiden käyttöön oli laadittu lisäksi määrällinen arvio siitä, miten usein mikäkin indikaattori/teema ilmeni kirjallisuuskatsauksen maissa. Kansainvälisessä kirjallisuuskatsauksessa löydettyjen indikaattoreiden sisältö jäsenyi seuraavien 16:n teeman mukaan:

- Lapset, nuoret ja perheet
- Koulutus
- Yksinäisyys
- Osallisuus
- Rikollisuus ja turvallisuus
- Sosiaalinen pääoma
- Toimeentulo sekä tulo- ja varallisuuserot

- Työelämä
- Terveys
- Asuminen
- Julkiset palvelut
- Vaikuttamismahdollisuudet
- Tyytyväisyys elämään
- Kulttuurinen identiteetti
- Työllisyys ja työttömyys
- Talous

Hankesuunnitelman mukaisesti indikaattoripatterin rakentamista lähestyttiin aluksi teoreettisella idealla, jossa lähtökohtana on sosiaaliturvaan suunnatut panostukset (lainsäädäntö, input), kansalaisten reagointi panostuksiin (sosiaaliturvan käyttö, output) ja sosiaaliturvan vaikutukset kansalaisten hyvinvointiin (hyvinvoinnin lopputulokset, outcome). Mallia varten rakennettiin hankkeen ohjausryhmää ja THL:n hyvinvointitalousilmiön koordinaatioryhmää varten esimerkki, jossa havainnollistettiin pienituloisten yksinhuoltajien etuuksiin tehtävän muutoksen vaikutuksia käyttäytymiseen ja yksinhuoltajaperheiden köyhyysasteeseen. Ajatuksena oli hahmottaa vaikutusketjuja sosiaaliturvaan tehtävistä investoinneista (input) kohti kansalaisten hyvinvoinnin lopputuloksia (outcome).

Työskentelyn kuluessa kävi ilmeiseksi, ettei sosiaaliturvauudistusta palvelevaa hyvinvointitalouden indikaattoripatteria voi rakentaa aloittamalla työtä sosiaaliturvaan suunnatuilla panoksilla. Tilanteesta keskusteltiin hankkeen ohjausryhmässä, kansainvälisessä neuvonantajaryhmässä ja THL:n hyvinvointitalousilmiön koordinaatioryhmässä. Keskustelujen pohjalta kävi ilmeiseksi, että hyvinvointitalous on normatiivinen malli, jonka ohjausvaikutus alkaa tavoiteltujen muutosten, eli hyvinvoinnin lopputulosten, määrittelystä. Hyvinvointitaloudessa ”hyvinvointi” tulee ennen ”taloutta”.

Hyvinvointitalousilmiön koordinaatioryhmän toisessa työpajassa 8. kesäkuuta 2021 esiteltiin kaksi teoreettista mallia, joiden avulla voidaan lähestyä sosiaaliturvauudistuksella tavoiteltavia lopputuloksia. Sosiologi Erik Allardt (1925–2020) tarkasteli ihmisten perustarpeita ja hyvinvoinnin tasoa Abraham Maslowin tarvehierarkiaa mukailien kolmesta näkökulmasta, jotka ovat elintaso ja perustarpeet (having), sosiaaliset suhteet (loving) sekä itsensä toteuttaminen (being) (Allardt 1993). Having-ulottuvuus kattaa ne resurssit, jotka mahdollistavat fysiologisten tarpeiden tyydyttämisen. Näitä ovat esimerkiksi tulot, asumistaso, työllisyys, koulutus ja terveys. Loving-ulottuvuus kuvaa suhteita toisiin ihmisiin. Hyvinvoinnille keskeisiä suhteita ovat perhesuhteet, ystävyys-

suhteet ja yhteys lähiympäristöön. Being-ulottuvuus liittyy ihmisen suhteeseen yhteiskuntaan ja itsensä toteuttamisen mahdollisuuksiin. Keskeisiä tekijöitä ovat arvonanto ja poliittiset resurssit.

Toisena vaihtoehtoisena teoreettisena viitekehyksenä esiteltiin Martha Nussbaumin kymmenen peruskyvykkyyden listaa (Korhonen ym. 2017). Nussbaumin listaus koskee laajasti niitä inhimillisen toiminnan muotoja, joiden toteutumista jokaisen demokraattisen yhteiskunnan tulisi turvata omien instituutioiden avulla. Listausta tunnustaa perustarpeet, kuten ravinnon saamisen ja terveyden turvaamisen, mutta nostaa niiden rinnalle muun muassa kyvykkyydet kriittiseen ajatteluun, yhteiselämään, osallistumiseen ja aistien ja mielikuvituksen käyttöön. Työpajassa Erik Allardtin klassiseen kolmijakoon perustuvaa mallia pidettiin parempana sosiaaliturvauudistusta ajatellen kuin Martha Nussbaumin kymmenen peruskyvykkyyden listaa, joka ulottuu selvästi laajemmalle alueelle kuin vain sosiaaliturvaan tai edes yhteiskuntapolitiikkaan. Asiantuntijat tuottivat alustavan listan hyvinvoinnin lopputuloksista, joihin voidaan jatkotyöskentelyssä liittää output ja input -tason indikaattoreita.

Työpajassa läsnäolijat ehdottivat hyvinvointitalouden indikaattoreita Allardtin hyvinvoinnin ulottuvuuksille. Keskustelun pohjalta hahmoteltiin seuraavia indikaattoreita:

Having:

Tulot: Gini-kerroin, köyhyysaste (60% mediaanitulosta), pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden osuus

Asumistaso: ssumisväljyys, asumismenojen osuus nettotuloista

Työllisyys: työllisyysaste, työtyytyväisyys

Koulutus: ilman toisen asteen tutkintoa olevien osuus

Terveys: odotettavissa oleva elinikä

Loving:

Paikallisyhteys: luottamus toisiin ihmisiin

Perheyhteys: toivottu lapsiluku

Ystävyyssuhteet: luotettujen ystävien lukumäärä

Being:

Arvonanto/korvaamattomuus: elämäntyytyväisyys

Poliittiset resurssit: äänestysaktiivisuus

"Tekeminen": kokemus osallistumisesta, ekologinen elämäntapa

Työpajatyöskentelyn johtopäätös oli se, että indikaattoripatterin rakentamisen pohjaksi on saatava teoreettinen jäsennys hyvinvoinnista. Päätöstä Allardtin jäsenyyksen valitsemisesta ei kuitenkaan tehty, vaan edellä kuvattu työskentely jäi eräänlaiseksi sormiharjoitukseksi, joka tuki myöhempää työskentelyä.

Yksi harkittava indikaattoripatteri oli OECD:n kehittämä hyvinvoinnin arviointimalli Framework for measuring Well-Being. Edellä mainituista kansainvälisen vertailun maista esimerkiksi Uusi-Seelanti on hyödyntänyt OECD:n mallia oman ohjausmallinsa kehittämisessä. Malli muodostuu kahdesta osasta, joista ensimmäinen liittyy elämänlaatuun ja materiaalsen elämisen olosuhteisiin ja toinen voimavaroihin. Ensimmäiseen osaan kuuluu yhteensä 11 eri ulottuvuutta (income and wealth, jobs and earnings, housing, health, work-life balance, skills, social connections, civic engagement and governance, environmental quality, personal security and subjective well-being) ja toiseen neljä pitkän aikavälin hyvinvoinnin voimavaraa (natural, economic, human and social) (OECD 2019, 14.)

Hyvinvointitalouden näkökulmasta mallin vahvuuksia ovat indikaattoreiden liittyminen ihmisiin (ei talouteen), elinolosuhteiden ja kokemuksen korostaminen, keskiarvojen lisäksi myös tulojen jakautumisen huomioon ottaminen sekä subjektiivisten ja objektiivisten arviointien käyttö (OECD 2019, 15.)

Kyseinen malli osoittautui kuitenkin turhankin laajaksi tässä tutkimuksessa, jossa tarkoituksena oli hakea mallia Suomen sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudelliseen ohjaukseen.

Hyvinvoinnin määrittely

Ihmisten hyvinvointia voidaan lähestyä niin kutsutun subjektiivisen hyvinvoinnin ja objektiivisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Subjektiivinen hyvinvointi kuvaa sitä, millaiseksi ihmiset kokevat oman hyvinvointinsa. Tietoja tästä kerätään yleensä kyselyiden avulla. Objektiivisen hyvinvoinnin mittarit keskittyvät pääasiassa hyvinvoinnin vaikeisiin, esimerkiksi taloudelliseen niukkuuteen, puutteisiin asumistasossa, hyvinvoinnille vahingollisiin elintapoihin sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeeseen.

Molempiin mittaustapoihin liittyy ongelmia. Meillä ei ole tarkkoja tietoja siitä, miten ihmiset arvioivat eri ulottuvuuksilla subjektiivista hyvinvointiaan ja miten ulkoisten olosuhteiden muutokset vaikuttavat subjektiiviseen hyvinvointiin. Subjektiivisissa hyvinvointimittareissa on myös planeetan rajoja koskeva ongelma: ihmiset eivät ole tietoisia kaikista luontoon ja ympäristöön vaikuttavista hyvinvointia luovista tai sitä nakertavista tekijöistä, joiden merkitys korostuu erityisesti pitkällä aikavälillä. Ihmiset voivat myös olla välinpitämättömiä näistä tekijöistä sekä niiden yhteydestä tulevien sukupolvien hyvinvoinnin edellytyksiin. Objektiiivisessa hyvinvointimittauksessa sivuutetaan ihmisten kokemus omasta elämästään. Monet objektiiiviset mittarit kuvaavat resursseja – esimerkiksi tuloja tai palveluiden käyttöä. Resurssit ovat kuitenkin vain epäsuora mittari tarpeiden tyydytykselle. Vasta resurssien käyttö kuvaa sitä, miten tarpeet lopulta tyydytyvät. Yksilölliset ominaisuudet vaikuttavat siihen, miten ihmiset kykenevät käyttämään resursseja hyvinvointinsa rakentamiseen. Objektiiivinen mittaustapa voi olla myös stigmatisoiva.

Tuuli Hirvilampi (2015) kehitti väitöskirjassaan Allardtin käsitteitä vastaamaan paremmin laaja-alaista hyvinvointia, joka kytkee ihmisen hyvinvoinnin luonnon hyvinvointiin. Jo aikaisemmin jäsennystä oli kehitetty Hirvilammin yhdessä Tuula Helneen ja Markku Laadun (2012) kanssa julkaisemassa Sosiaalipolitiikka rajallisella maapallolla -kirjassa. Myöhemmissä julkaisuissa mallia on kutsuttu nimellä HDLB-jäsenitys sekä kestävän hyvinvoinnin teoria (Hirvilampi ja Helne 2021). HDLB-jäsenityksen, tavoitteena on muokata ja täydentää Allardtin mallia niin, että se ottaisi paremmin huomioon ihmisen ja luonnon hyvinvoinnin keskinäisriippuvuuden. HDLB-jäsenityksessä having-ulottuvuus vastaa Allardtin tyyppittelyä täydennettynä luonnonvarojen resursseilla. Kestävän hyvinvoinnin teoria täydentää loving-ulottuvuutta suhteilla globaaliin yhteisöön ja tuleviin sukupolviin sekä luontoon ja muihin eläinlajeihin. Being-ulottuvuus on määritelty tarkemmin henkiseksi hyvinvoinniksi ja henkiseksi kasvuksi, mistä syystä myös terveys on sijoitettu tähän ulottuvuuteen. Tällöin esimerkiksi mielenterveys jäsenyytään laajemmin henkiseksi hyvinvoinniksi eikä vain mielen sairauden puuttumiseksi. Uutena ulottuvuutena mukaan tuodaan doing eli tekeminen, joka puolestaan tarkoittaa mielekästä ja vastuullista hyvinvointia edistävää toimintaa. Aikaisemmin HDLB-jäsenitystä on käytetty muun muassa koronakriisin laajojen hyvinvointivaikutusten arvioinnissa (Hiilamo 2021).

Hankkeessa päädyttiin rakentamaan hyvinvointitalouden indikaattoreita neljälle HDLB-jäsenityksessä ilmaistulle hyvinvoinnin ulottuvuudelle.

Having-ulottuvuus viittaa hyvinvointiin tarvittaviin persoonattomiin resursseihin kuten luonnonvaroihin (vesi, ruoka, materiaalit vaatetukseen ja rakentamiseen, jne.), taloudellisiin resursseihin (tulot ja vauraus), asuntoon, energiaan sekä peruskulutushyödykkeisiin.

Doing-ulottuvuus tarkastelee sitä, miten hyvinvointi toteutuu sellaisessa toiminnassa, jossa ihmisen on mahdollista toteuttaa itseään ja tyydyttää tarpeitaan. Palkkatyöyhteiskunnassa tärkeitä toiminnan alueita ovat ansiotyöt ja kotityöt. Niiden lisäksi kestävä hyvinvoinnin määrittelyssä voidaan kiinnittää huomiota sosiaaliseen ja poliittiseen toimintaan, koulutukseen ja oppimiseen, harrastustoimintaan sekä luonnossa toimimiseen.

Loving-ulottuvuus tunnistaa sen, että ihminen on pohjimmiltaan sosiaalinen olento, joka kaipaa vuorovaikutukseen toisten ihmisten kanssa. Keskeisiä vuorovaikutuksen alueita ovat perhe ja suku, ystävyysuhteet, paikallisyhteisöt, yhteiskunta, globaaliyhteisö ja tulevat sukupolvet sekä luonto ja muut eläinlajit.

Being-ulottuvuus viittaa ihmisen mahdollisuuksiin elää sopuisuudessa itsensä ja luonnon kanssa. Ulottuvuus liittyy Maslowin tarvehierarkian korkeimpaan, itsensä toteuttamisen tasoon. Kestävän hyvinvoinnin teoriassa olemisen muotoihin liittyviä hyvinvoinnin osatekijöitä ovat läsnäolo, mahdollisuus itsensä toteuttamiseen, eheä kokemus olemisesta sekä fyysinen ja psyykinen terveys. Kaikissa näissä henkisen kasvun ja henkisen hyvinvoinnin tekijöissä korostuu ihmisen sisäinen kokemus, mikä korostaa subjektiivisten mittareiden tärkeyttä.

Kestävän hyvinvoinnin teoria tarjoaa Allardtin alkuperäistä hahmotelmaa laajemman näkökulman hyvinvoinnin mittaamiseen. Kestävän hyvinvoinnin näkökulma on vahvistunut sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tärkeä merkkipaalu tässä oli YK:n globaali kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030, joka hyväksyttiin vuonna 2015. Kyseessä on maailmanhistorian ensimmäinen kaikkien maailman maiden yhteinen ohjelma, jonka tavoitteena on paitsi poistaa äärimmäinen köyhyys maailmasta myös turvata ihmisoikeudet ja hyvinvointi sekä talouden vauraus ja yhteiskuntien vakaus ympäristön kannalta kestäväällä tavalla. Suomen hallitukset ovat julkaisseet vuosina 2017 ja 2021 selonteon Agenda 2030:n toimeenpanon etenemisestä Suomessa (VNS 2017, 2021).

Agenda 2030:n tavoitteet voivat myös tarjota lähtökohdan hyvinvointitalouden indikaattoripatterin rakentamiselle. Hankkeen puitteissa järjestettiin kokous valtioneuvoston kansliassa Agenda 2030 -tiekarttatyöstä vastaavan Sami Pirkkalan kanssa. Tapauksessa hahmoteltiin yhtymäkohtia ja eroavaisuuksia sosiaaliturvaa kuvaavien hyvinvointitalouden indikaattoreiden ja Agenda 2030:n indikaattoreiden välillä. Pohdinnassa päädyttiin siihen, että Suomen sosiaaliturvauudistuksen näkökulmasta Agenda 2030:n näkökulma on liiankin laaja. Sosiaaliturvaan liittyvät hyvinvointitalouden indikaattorit ovat samansuuntaisia kuin Agenda 2030 -indikaattorit, mutta suppeampia.

Ennen lopullista sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitalouden indikaattoreiden teoreettisen lähtökohdan valitsemista päätimme tarkastella, miten HDLB-jäsenyyksen ulottuvuudet kattavat osatehtävä 1:ssä havaitut 16 teemaa. Teemat asettuivat vaivattomasti neljälle mainitulle ulottuvuudelle:

Having: Toimeentulo sekä tulo- ja varallisuuserot; asuminen; julkiset palvelut; talous

Doing: Koulutus; työelämä; työllisyys ja työttömyys; vaikuttamismahdollisuudet

Loving: Lapset, nuoret ja perheet; yksinäisyys; osallisuus; sosiaalinen pääoma

Being: Rikollisuus ja turvallisuus; terveys; tyytyväisyys elämään; kulttuurinen identiteetti

Yksikään kansainvälisen kirjallisuuskatsauksen teema ei jäänyt selkeästi HDLB-jäsenyyksen neljän ulottuvuuden ulkopuolelle. Lisäksi teemat sijoittuvat tasaisesti neljälle ulottuvuudelle siten, että kunkin ulottuvuuden alle tuli neljä teemaa.

1.4.3 Suomen kansallinen hyvinvointitalouden ohjausmalli – aineistot

Pääasiallinen aineisto ohjausmallia koskevan ehdotuksen muodostamiseen liittyen syntyi hankkeen aikana järjestetyistä neljästä työpajasta. Hankkeen lähtötilannetyöpaja järjestettiin maaliskuussa 2021, ja ohjausmallia kehittävä kolmen työpajan sarja joulukuun 2021 ja maaliskuun 2022 välillä. Hankkeen kansainvälinen neuvonantajaryhmä kokoontui kahdesti hankkeen aikana tuottaen näkemyksiä hankkeen tuotosten kansainvälisestä relevanssista.

Näiden lisäksi hanketta käsiteltiin lukuisissa esityksissä ja yksittäisissä sidosryhmäkeskusteluissa mm. hyvinvointitalouden ohjausryhmälle, sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaostolle, yksittäisille sosiaaliturvakomitean jäsenille sekä Agenda 2030 -toimikunnan edustukselle. Nämä keskustelut ovat osaltaan auttaneet tarkentamaan kuvaa hyvinvointitalouden kehityskuluista Suomessa sekä esimerkiksi tunnistamaan osallistuvan työskentelyn kannalta keskeisiä toimijoita, mutta näitä keskusteluja ei ole muutoin hyödynnetty osana aineistoa, jonka pohjalta hankkeen lopputuloksia on muotoiltu.

Demos Helsinki järjesti lähtötilannetyöpajan maaliskuussa 2021 kartoittamaan, millälaisia näkökulmia ja tiedontarpeita hyvinvointitalouden indikaattorityökalun rakentamisessa tulisi huomioida ja millaista ohjausvaikutusta tällaisella työkalulla voisi olla. Tilaisuus järjestettiin videoyhteyksin 26.3. Mukaan kutsuttiin sekä hyvinvointitalouden että sosiaaliturvauudistuksen asiantuntijoita julkishallinnosta ja sen keskeisistä asiantuntijaryhmistä. Työpajaan ilmoittautui 24 henkilöä ja osallistui 12.

Demos Helsinki järjesti lisäksi ohjausmallien muodostamiseksi yhteiskehittämiseen perustuvan työpajojen sarjan. Työpajojen teemat tarkennettiin työpajojen väleissä käytyjen keskustelujen ja aineistojen pohjalta. Ensimmäinen yhteiskehittämistyöpaja keskittyi hyvinvointitalouden ohjausmallille asetettaviin tavoitteisiin (joulukuu 2021), toinen (helmikuu 2022) keskittyi sosiaaliturvauudistuksen näkökulmaan ja sosiaaliturvan indikaattoreihin ja kolmannessa (maaliskuu 2022) pohdittiin indikaattorityökalun hyödynnettävyyttä julkishallinnossa laajemmin.

Ensimmäiseen työpajaan (2.12.2021) kutsuttiin tärkeiksi tunnistettujen sidosryhmien asiantuntijoita julkishallinnosta ja keskeisistä asiantuntijaryhmistä mm. hyvinvointipolitiikan ja talouspolitiikan toimeenpanon, hyvinvointitalouden, sosiaaliturvauudistuksen, kestävän kehityksen ja tasa-arvon saralta. Työpajaan ilmoittautui 17 ja osallistui 15 henkilöä. Tavoitteena oli käydä keskustelu kansalliseen päätöksentekoon liittyvistä tavoitteista, joissa hyvinvointitaloudellinen näkökulma on merkitsevä sekä tunnistaa keinoja, joilla hyvinvointinäkökulma voidaan tuoda osaksi päätöksentekoa. Työpajassa kuultiin keskustelun pohjustukseksi hankkeessa toteutetun kansainvälisen vertailun tuotoksista sekä hyvinvointitalouden indikaattorityön tuloksista.

Toiseen työpajaan (16.2.2022) kutsuttiin mukaan pieni joukko sosiaaliturvauudistuksen ja indikaattorien parissa työskenteleviä asiantuntijoita. Työpajaan ilmoittautui 10 henkilöä ja osallistui 7. Työpajan fokus valikoitui, koska todettiin tarve käsitellä hyvinvointitalouden indikaattoreita rajatumminkin hankkeessa keskeisenä casena olevan sosiaaliturvauudistuksen kontekstissa. Työpajassa osallistujille esiteltiin ensiksi sosiaaliturvauudistuksen kulkua ja Vn-Teas hankkeessa tuotettua ehdotusta hyvinvointitalouden indikaattoreista sosiaaliturvauudistusta varten. Lisäksi esiteltiin hankkeessa niin ikään tuotettua hyvinvointitalouden ohjausmallien kansainvälistä vertailua.

Kolmanteen työpajaan (30.3.2022) kutsuttiin monialainen joukko eri alojen ammattilaisia kommentoimaan ohjausmalli- ja indikaattoriehdotuksia sekä pohtimaan niiden hyödynnettävyyttä julkishallinnossa ja sen toiminnan ohjauksessa laajemmin. Työpajaan ilmoittautui 20 ja työpajassa osallistui 17 henkilöä. Työpajassa osallistujille esiteltiin hanketyöryhmän tekemää koostetta tavoitteesta ja lähestymistavoista hyvinvointitalouden ohjausmallin luomiseksi. Neljä eri ohjausmallivaihtoehtoa esiteltiin osallistujille,

kuten myös HBLD-indikaattorit (8 indikaattoria). Työpajan työskentelyosuudessa pyrittiin käsittelemään ohjausmalleja monelta suunnalta ja saamaan osallistujilta monipuolista näkemystä prosessin ja indikaattorityön hyödynnettävyydestä.

Työskentelyyn valikoiduista teemoista tuotettiin hankkeen kansainväliseen vertailuun ja indikaattorityöhön pohjautuvat alustukset, jotta kaikki osallistujat saisivat samat tiedolliset lähtökohdat keskusteluun. Alustuksia hyödynnettiin myös, jotta yhteiskehittämistilaisuuksissa olisi mahdollista tulkita hankkeen tuotosten merkitystä ja hyödynnettävyyttä Suomen kontekstissa ja suhteessa suomalaisiin hyvinvointitalouden kehityskuluihin.

Kaikissa yhteiskehittämisen työpajoissa hyödynnettiin Zoom-ohjelmaa sekä Jamboard-alustaa yhteistyöskentelyyn verkossa. Alustalla työskentely toteutui fasilitoituna pienryhmätyöskentelynä. Keskustelu taltioitui pääasiassa Jamboard-alustalle tehtyinä muistiinpanoina sekä näiden tulkintaa tukevinä fasilitaattoreiden omina muistiinpanomerkintöinä. Lisäksi alustusten ja yhteisten purkukeskustelujen aikana käytetyt puheenvuorot kirjattiin ylös. Zoom-ohjelman chat-keskustelu otettiin myös tilaisuuksista talteen.

Lisäksi kansainvälistä näkökulmaa Suomen mallin muodostamiseen haettiin kansainväliseltä neuvonantajaryhmältä. Neuvonantajaryhmä kokoontui hankkeen aikana kahdesti etäyhteyksin: keväällä 202 ja syksyllä 2021. Mukana neuvonantajaryhmässä oli kolme kansainvälistä hyvinvointitalouden tai ohjauksen parissa työskentelevää asiantuntijaa, jotka valikoituivat yhteistyöverkostojen tuntemuksen kautta. Neuvonantajaryhmän jäsenet olivat Amanda Janoo (Knowledge and Policy Lead, Wellbeing Economy Alliance), Fabrice Murtin (Head of Research OECD Center on Well-being, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunities) sekä sir Geoff Mulgan (Professor of Collective Intelligence, Public Policy and Social Innovation, University College London).

Kokoontumisissa tavoiteltiin ulkopuolista reflektointia ja arviointia hankkeen tuloksista sekä ehdotuksia kansainvälisistä kontakteista, joita hankkeen suhteen tulisi konsultoida tai informoida. Asiantuntijaryhmälle puolestaan tarjottiin mahdollisuus osallistua hyvinvointitalouden konkretisointiin kansallisen ohjausmallin muodossa, mahdollisuuden oppia suomalaisesta sosiaaliturvauudistustyöstä sekä katsauksen suomalaiseen hyvinvointitalouskenttään.

Ensimmäisessä kokoontumisessa (1.6.2021) hanketta ja Suomen sosiaaliturvaan liittyvää työtä esiteltiin neuvonantajaryhmälle kokonaisuudessaan, sekä käytiin läpi neuvonantajaryhmän toimintaa. Toisessa kokoontumisessa (15.12.2021) keskiössä oli HBLD-mallin esittely sekä keskustelu indikaattoreista ja ohjauksen menetelmistä. Kansainvälisen neuvonantajaryhmän kokoukset toteutuivat kahden tunnin etäkeskusteluina Zoom-ohjelman välityksellä.

1.5 Analyysimenetelmät

Kansainvälisten ohjausmallien vertailun analyysimenetelmät

Kansainvälinen vertailu toteutettiin siten, että aineiston alustavan tarkastelun perusteella muodostettiin analyysikehikko, jonka läpi kukin tarkasteluun valittu kansainvälinen hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli tulkittiin. Alustavassa tarkastelussa kiinnitettiin erityistä huomiota ohjausmallien historiaan, taustaprosesseihin sekä poliittisiin tekijöihin niiden rakentumisen taustalla.

Kehikkoon sisällytettiin neljä pääkohtaa, jotka ovat

1. ohjausmallin historia ja tausta,
2. ohjausmallin työkalut,
3. ohjausmallin käytännöt sekä
4. ohjausmallin kehittäminen ja tulevaisuuden näkymät.

Kohdan 2 osalta ohjausmallien eri työkaluja otettiin mukaan tarkasteluun aineistolähtöisesti. Kohdassa 3 kaikkia ohjausmalleja analysoitiin samojen kolmen näkökulman kautta, jotka olivat

1. ohjausmalli hallinnan välineenä,
2. osallistaminen sekä
3. budjetointi

Nämä näkökulmat nousivat esiin aikaisemmista ohjausmallien analyyseistä (esim. Wallace 2019 sekä Exton ja Shinwell 2018) ja ne toimivat luontevasti kaikkien ohjausmallien kohdalla. Nämä ovat herättäneet paljon kiinnostusta Suomessakin viime vuosina sekä hyvinvointitalouden kehityksessä että laajemmin osana politiikan ohjauksen ja julkisen hallinnon kehittämistä.

Kansainvälisen vertailun edetessä kävi ilmeiseksi, ettei mikään ohjausmalleista (ehkä Uuden-Seelannin mallia lukuunottamatta) sisältänyt johdonmukaista hyvinvointilähtöistä kustannustehokkuuden tai kustannusvaikuttavuuden arvioinnin kehikkoa. Tämän vuoksi tutkimuskysymykseen 3 vastaaminen kaventui sen tarkasteluun, millaisia hyvinvointia kuvaavia indikaattoreita ylipäättänsä eri maissa on käytössä. Osa käytössä olevista indikaattoreista on jatkossa mahdollista hyödyntää osana erilaisia kustannus-vaikuttavuus-arviointeja, mutta se edellyttää ennen kaikkea hyvinvointivaikutavuuden arvioinnin rakenteiden kehittymistä ja kehittämistä tarkastelussa mukana olevissa maissa. Uudessa-Seelannissa on tehty alustavaa työtä tähän suuntaan.

Erityisen huolellisesti analysoitiin maiden indikaattorikokoelmat, joista muodostettiin aluksi yleisempi koontitaulukko. Taulukossa on indikaattorikokoelmien perustietojen (nimi, sijainti) lisäksi esitetty indikaattorien teemat ja niiden määrä, esitetty indikaattoreiden kokonaismäärä, määritelty indikaattorien ensisijainen tyyppi (input, output, outcome) ja esitetty tietojen päivitysaikaväli sekä tietojen lähde. Yhteenvedon lisäksi indikaattorikokoelmia analysoitiin laadullisesti. Tämän analyysin tulokset on raportoitu osiossa 3.1, kuten myös indikaattorikokoelmien perustiedot. Tämän tiedon pohjalta laadittiin osatehtävän 2 käyttöön tiivistetty koontitaulukko, jossa useimmiten eri indikaattorikokoelmissa esiintyneet hyvinvoinnin tekijöitä kuvaavat indikaattorit sijoitettiin kuu-teentoista erilliseen teemaan (ks. luku 2.2.2).

Taustahaastatteluja sekä hankkeen ohjausryhmän kanssa käytyjä keskusteluja hyödynnettiin kirjallisten primäärlähteiden oikein tulkinnan varmistamisessa. Lisäksi näiden avulla paikattiin kirjallisten aineistojen jättämiä tiedollisia aukkoja. Haastatteluista oli hyötyä myös selvityksen kansainvälisen osion analyysikehikon rakentamisessa.

Hyvinvointitalouden indikaattoreita koskevan työn analyysimenetelmät

Teoreettisen kehyksen valinnan jälkeen sosiaaliturvauudistuksen seurantaan liittyvä hyvinvointitaloudellisten indikaattoreiden kehitystyö kohdistui niiden kriteerien asettamiseen, joiden pohjalta indikaattoreita valittaisiin HDLB-jäsennyksen neljännelle ulottuvuudelle eli Being-ulottuvuudelle.

Ilmeinen kriteeri indikaattoripatterin rakentamiseksi oli se, että valittavat hyvinvoinnin lopputulokset (outcomes) liittyvät sosiaaliturvauudistuksen tavoitteisiin. Toisin sanoen indikaattorit auttavat seuraamaan sitä, toteutuvatko uudistukselle asetetut tavoitteet. Tavoitteiden määrittelyssä käytiin läpi sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksessä, sen perustelumuihistiossa sekä komitean työn aikana syntyneissä alustavissa linjauksissa ilmeneviä tavoitteita (Tiainen 2020; STM 2022).

Sosiaaliturvakomitea määritteli kesällä 2020 neljä ongelmakokonaisuutta, jotka jaostot ja tutkijaverkosto konkretisoi neljäksi raportiksi:

- Sosiaaliturvan monimutkaisuus
- Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen
- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen
- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

Indikaattoreiden valinnassa kiinnitettiin kuitenkin huomiota vain sellaisiin sosiaaliturvakomitean tavoitteisiin ja linjauksiin, jotka liittyvät hyvinvointitalouteen tulkittuna hyvinvointia koskevan tiedon hyödyntämiseksi, eli kansalaisten hyvinvointiin. Toisin sanoen tavoitteiden asettamisen taso on yksilöiden ja perheiden taso, ei sosiaaliturvajärjestelmän, valtiontalouden tai kansantalouden taso. Yksilön hyvinvoinnin näkökulma korostui myös niissä indikaattoripaketeissa, joita analysoitiin tämän hankkeen osana toteutetussa kansainvälisessä kirjallisuuskatsauksessa. Kansalaisten hyvinvoinnin näkökulma liittyy indikaattorit hyvinvointitalouteen kuuluvaan ajatukseen hyvinvoinnin laaja-alaisuudesta. Tämä pyrittiin ottamaan myös huomioon indikaattoreiden valinnassa.

Yksilötason indikaattoreilla on luonnollisesti yhteys sosiaaliturvajärjestelmään sekä laajemmin julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Yksilötason indikaattoreita voidaan jatkotyössä laajentaa esimerkiksi tarkastelulla, jossa hahmotetaan erilaisten sosiaaliturvan uudistusehdotusten kustannusvaikuttavuutta. Kuinka paljon maksaa esimerkiksi tietyn väestöryhmän köyhyysasteen alentaminen yhdellä prosenttiyksiköllä tiettyä tulonsiirtoa korottamalla?

Hyvinvointitalouden näkökulmasta kriteeri indikaattoreiden liittymisestä sosiaaliturvauudistuksen tavoitteisiin on jossain määrin ongelmallinen. Sosiaaliturvakomitean asettaminen pohjautui Sipilän hallituksen (2015-2019) aikana Toimi-hankkeessa tehtyyn valmisteluun. Sosiaaliturvaa koskevat ekologiset tavoitteet eivät olleet tässä vaiheessa esillä. Vihreä siirtymä oli vielä tuntematon käsite. Sosiaalipolitiikan ekologisesta paradigmatuoksesta alettiin keskustella vasta sen jälkeen, kun sosiaaliturvakomitea oli aloittanut toimintansa ja tehnyt alustavat linjaukset nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän ongelmakohtista. Kannanotossaan komitea linjasi 18 kokonaisuutta, joiden pohjalta valmistelu jatkui jaostoissa välimietintöä varten, joka on ajoitettu valmistuvaksi ennen vaalikauden loppua.

Nykyjärjestelmän inkrementaalisen uudistamisen lisäksi sosiaaliturvakomitean välimietintöön laaditaan selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista. ”Kahden raiteen” eteneminen mahdollistaa nykyjärjestelmän osauudistusten valmistelun komitean ensimmäisellä kaudella samalla, kun selvitetään vaihtoehtoisia sosiaaliturvan järjestämistapoja välimietintöön. Vaihtoehtoiset sosiaaliturvan järjestämistavat ja niiden arviointi avaavat mahdollisuuden hyvinvointitalouden tavoitteiden mukaan ottamiseen sosiaaliturvauudistuksessa. Tässä vaiheessa on mahdollista ottaa ekologinen näkökulma mukaan sosiaaliturvan uudistamiseen.

Kolmas indikaattoreihin liittyvä kriteeri oli se, että sosiaaliturvauudistuksilla voidaan vaikuttaa indikaattoreiden mittalukuihin. Toisin sanoen oletettiin, että sosiaaliturvan instrumenttien – tulonsiirtojen ja palveluiden – muutoksilla on mahdollista saada aikaan muutoksia indikaattoreissa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että sosiaaliturvaan kuuluvan lainsäädännön muutoksilla on oletettavasti syy-yhteys indikaattoreiden arvojen muutokseen. Syy-yhteyden on voitava toteutua riittävän nopeasti. Jos indikaattori mittaa vain hyvin hitaasti toteutuvia muutoksia, sen ohjausvaikutus jää vähäiseksi. Tarkempien syy-yhteyksien selvittäminen jää jatkotyön varaan.

Indikaattoreiden valinnassa pyrittiin kiinnittämään huomiota myös siihen, että indikaattoreista olisi saatavissa mahdollisimman ajantasaista tietoa, jota voitaisiin käyttää riittävän ajoissa päätöksenteon pohjana. Toisin sanoen indikaattoripatterin rakentamisessa etusijalle asetettiin sellaiset indikaattorit, jotka jo sisältyvät olemassa oleviin tietovarantoihin. Nämä tietovarannot sisältävät pääasiassa sellaisia rekisteritietoja, jotka päivitetään ja voidaan julkaista riittävän usein.

Ohjausvaikutuksen turvaamiseksi indikaattoreiden määrä haluttiin pitää melko suppeana. Mikäli indikaattoreita on suuri määrä, päätöksentekijä ei kykene välttämättä tunnistamaan politiikkavaihtojen yhteyttä indikaattoreihin ja niihin liittyviin tavoitteisiin. Tämän hankkeen tavoitteena oli toimeksiannon mukaisesti tuottaa täydentäviä indikaattoreita sosiaaliturvauudistukselle. Näin ollen mukaan ei otettu sellaisia indikaattoreita, jotka ovat jo aikaisemmin olleet käytössä sosiaaliturvan seurannassa (esimerkiksi erilaiset työllisyysasteen, työttömyyden, köyhyyden ja tuloerojen mittarit).

Hankkeessa päätettiin etsiä kaksi indikaattoria kullekin HDLB-jäsennyksen hyvinvoinnin ulottuvuudelle. Indikaattoripatteria esiteltiin sosiaaliturvakomitean edustajille, THL:n sosiaaliturvauudistuksen tukiryhmälle, hankkeen ohjausryhmälle sekä työpajojen osallistujille. Ennen lopullista muotoilua indikaattoripatterin luonnoksessa kiinnitettiin erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Onko indikaattoritieto jo saatavissa vai tarvitaanko sen muodostamiseen uutta tiedontuotantoa?
- Mihin sosiaaliturvakomitean tavoitteeseen indikaattori liittyy?
- Millaisilla sosiaaliturvan muutoksilla indikaattoriin voidaan vaikuttaa?

Näiden kriteerien kautta valitut kahdeksan indikaattoria esitellään raportin tulososudessa.

Suomen kansallinen hyvinvointitalouden ohjausmalli - analyysimenetelmät

Suomen kansallista ohjausmallia koskeva aineisto syntyi yhteiskehittämistyöpajojen sarjasta, johon kuului yhteensä neljä työpajaa. Suomen kansallista ohjausmallia koskeva työ eteni iteratiivisesti niin, että kussakin tilaisuudessa käsiteltävät teemat suunniteltiin pohjautuen aiempaan työskentelyyn ohjausmallia koskevassa osatehtävässä. Suunnitteluvaiheessa hyödynnettiin myös muissa osatehtävissä tuotettua tietoa niiltä osin, kuin sitä oli käytettävissä.

Aineistoa analysoitiin laadullisen sisällön analyysin keinoin, pääasiassa teemoitellen työpaja-aineistoa sekä työpajojen välissä että työpajasarjan päätyttyä. Työpajasarjan päätyttyä toteutettiin lopullinen kokonaisaineiston analyysi. Työpajojen analyysissä tarkasteltaviksi teemoiksi tunnistettiin erityisesti hyvinvointitalouden kansallinen määrittely, jännitteet, hyvinvointitaloudellisen ohjauksen tavoitteet, ohjauksen paikat ja työkalut sekä indikaattorien kehittämiseen ja käyttöön liittyvät tarpeet. Näiden teemojen pohjalta muodostettiin kuvaus hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämisen tarpeista, kehittämiseen liittyvistä jännitteistä sekä kuvaus neljästä ohjausmallin ideaalista, jotka ovat esitelty luvussa 3.

1.6 Aineiston ja menetelmien rajoitteet

Kansainvälisten ohjausmallien vertailu - analyysin rajoitteet

Keskeiseksi haasteeksi kansainvälisten ohjausmallien vertailun toteuttamisessa nousi luonnollisesti hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin ehtojen määrittely. Mitkä olemassa olevat mallit todella ovat käytännössäkin toimivia politiikan ja hallinnan ohjausmalleja ja samalla näkökulmaltaan hyvinvointilähtöisiä sekä laaja-alaisesti hyvinvointia rakentavaa yhteiskuntaa sekä taloudellista toimeliaisuutta kohti pyrkiviä? Jos rajanveto epäonnistuisi, niin aineisto voisi muodostua liian suppeaksi tai liian laajaksi ja jotain tarpeellisia näkökulmia voisi jäädä kokonaan analyysin ulkopuolelle.

Tietoinen raja oli ottaa vertailuun sellaisia maita, jotka vastaavat maantieteellisiltä ja yhteiskunnallisilta lähtökohdiltaan riittävästi Suomea. Tämän rajauksen mielekkyyden voi tietenkin kiistää, jolloin esimerkiksi Ecuador ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat tulisi sisällyttää mukaan vertailuun.

Yksi keskeinen analyysiin liittyvä haaste oli se, että tarkasteltavat ohjausmallit ovat jatkuvasti muutoksessa, jolloin osa tässäkin raportissa käytetyistä tiedoista saattaa olla vanhentunutta. Selvitysryhmä on pyrkinyt kevääseen 2022 asti seuraamaan ohjausmallien kehittymistä ja varmistumaan siitä, että mitään suuria muutoksia tai harppauksia niissä ei ole tapahtunut.

Laadullista vertailua ohjaa merkittävästi valitsemamme jäsenyys, jossa olisi voitu päätyä painottamaan myös hieman eri tavalla ohjausmallien sisältöjä sekä niiden kehityskaarta. Uskomme, että tällä ja muilla selvityksen rajaukseen liittyvillä valinnoilla on kuitenkin jokseenkin vähäinen vaikutus kansainvälisen vertailun tuloksiin, johtopäätöksiin sekä politiikkasuosituksiin.

Hyvinvointitalouden indikaattorit sosiaaliturvassa - analyysin rajoitteet

Politiikkaindikaattoreiden tarkempi valinta on viime kädessä arvostuskysymys. Indikaattoreita voidaan kiinnittää aikaisempaan lainsäädäntöön (esimerkiksi perustuslakiin), kansainvälisiin sopimuksiin tai suorituksiin, mutta yhtä ja oikeaa indikaattoripatteria ei ole mahdollista muodostaa näiden perusteella. Indikaattorit kuvaavat poliittisella tasolla asetettuja tavoitteita. Kyse on on poliittisesta ja tarkoituksenmukaisesta harkinnasta. Tässä tutkimuksessa esiteltävän indikaattoripatterin pätevyys määräytyy sen mukaan, miten sen perusteluihin suhtaudutaan demokraattisessa prosessissa. Parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea asettaa kriteereitä, joiden perusteella sen tekemiä ehdotuksia voidaan arvioida.

Suomen kansallinen hyvinvointitalouden ohjausmalli - analyysin rajoitteet

Ohjausmallia koskevan työskentelyn osalta selvityshankkeessa tunnistetaan kolmenlaisia rajoitteita tai epävarmuuksia: osallistujien valikoitumiseen ja sitä kautta huomioitujen näkökulmien kattavuuteen, mahdolliseen rajoitettuun tiedonsaantiin sekä hankkeen rajaukseen liittyviä epävarmuuksia.

Osallistujien valikoitumiseen/kattavuuteen liittyvä epävarmuus: työpajaosallistujien mahdollinen valikoituminen ja rajallinen määrä osallistuvassa työskentelyssä muodostaa riskin hankkeen tulosten kattavuuden ja hyödynnettävyyden näkökulmasta. Osin tätä riskiä pyrittiin vähentämään sen kautta, että puuttuvia näkökulmia pyrittiin täydentämään mm. keskustelemalla sellaisten kriittisten sidosryhmien kanssa, jotka eivät osallistuneet osallistuvaan työskentelyyn. Samalla hankkeen kannalta tärkeät sidosryhmät olivat pääosin kussakin työpajassa edustettuna.

Rajoitetun tiedonsaannin mahdollisuus: hyvinvointitalouden teemassa ja muissa hankkeen kannalta keskeisissä teemoissa, kuten sosiaaliturvauudistuksessa ja kestävä kehityksen työssä tapahtui hankkeen aikana paljon kehitystyötä hankkeen ulkopuolella. Yksi hankkeen tuloksia koskeva epävarmuus on, että välittyikö tieto näistä kehityspoluista hankkeen käyttöön. Mahdollinen tiedonpuute voisi vaikuttaa hankkeessa tehtyihin ehdotuksiin ja niiden hyödynnettävyyteen.

Tarkastelun rajauksesta tehdyt tulkinnat: hankkeen aikana tutkittiin sekä hyvinvointitalouden ohjausta laajemmin kansallisena kokonaisuutena että hyvinvointitalouden näkökulman mahdollisuuksia osana sosiaaliturvauudistuksen seurantatyötä, eli suppeammin yksittäisessä kontekstissa. Tätä on pyritty käsittelemään johdonmukaisesti osana työskentelyä, mutta on mahdollista, että kontekstin käsittelystä on syntynyt erilaisia tulkintoja osallistujille. Pyrimme käsittelemään loppuraportissa selkeästi erikseen laajempaa kansallista ohjauksen kontekstia sekä erityistä sosiaaliturvauudistuksen ohjauksen kontekstia.

Osa 2: Hyvinvointitalouden ohjausmallien kansainvälinen vertailu

Tarkastelemme tässä selvityksen osiossa kansainvälisiä esimerkkejä hyvinvointitaloudellisista ohjausmalleista. Tavoitteenamme oli löytää esimerkkejä ohjausmalleista, joissa hallinnan ja politiikan ohjaus muodostaa selkeän hyvinvointilähtöisen (politiikan tavoitteet) prosessin, jota esimerkiksi hyvinvointia kuvaavat indikaattorikokoelmat osaltaan määrittävät. Lopulta tarkasteluun valikoitui seitsemän maata: Alankomaat, Italia, Islanti, Ruotsi, Skotlanti, Uusi-Seelanti ja Wales. Maiden valikoituminen on kuvattu edellä raportin osiossa 2.2.1.

Seuraavissa osioissa tarkastelemme sitä, minkälaisen prosessin kautta eri maiden ohjausmallit ovat syntyneet, millaisia indikaattorikokoelmia ja muita työkaluja niihin sisältyy, miten ohjausmalleja on käytännössä hyödynnetty ja millaisia kehittämissuunnitelmia niihin liittyy. Pyrimme tätä kautta muodostamaan kuvan siitä, millaiset valinnat olisivat Suomen ohjausmallin kannalta mahdollisia, millaisiin kysymyksiin tulee kiinnittää huomiota ja mitkä ovat hyviä tapoja rakentaa sellainen hyvinvointitalouden ohjausmalli, jolla on lopulta myös ohjausvaikutusta. Käsitlemme maat aakkosjärjestyksessä. Kansainvälisestä hyvinvointi-indikaattoreiden tarkastelusta nousevia havaintoja hyödynnetään edelleen hankkeen sosiaaliturvan indikaattoreihin liittyvässä työssä.

Analyysi toteutetaan raportin luvussa 1.5. esitellyn jäsenyyksen mukaisesti. Koonti ohjausmalleista sekä analyysin johtopäätökset ja suositukset Suomen ohjausmallin kehittämiseksi esitetään osion lopussa.

2.1 Alankomaat – laajaa hyvinvointivointinäkökulmaa julkisen talouden ohjaukseen

Alankomaiden hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli rakentuu laaja-alaisen hyvinvointinäkökulman ympärille. Sen keskeinen työkalu on indikaattorikokoelma "Monitor Brede Welwart", eli laajan hyvinvoinnin monitorointia, joka sisältää joukon politiikka- ja hallintaprosesseja. Ohjausmalli on ensisijaisesti valtiosektorin ohjausmalli, ja sitä on kehitetty yhteistyössä eri valtiollisten instituutioiden kesken (Exton ja Shinwell 2018, 11). Ohjausmalli ei ole kovin tarkasti artikuloitu kokonaisuus, vaan se koostuu väljemmin erilaisista prosesseista.

2.1.1 Ohjausmallin historia ja tausta

Alankomaiden hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin taustalla on pitkä historia. Ohjausmallin taustalla on tunnistettu jo 1960-luvulta alkaneet kehityskulut, ja 1970-luvulla edelleen vahvistunut kestävä kehityksen ajattelu. Yksi edelleen Alankomaiden ohjausmalliin heijastuva tapahtuma oli vuonna 1987 julkaistu ”Our Common Future”, tai ”Brundtlandin raportti”, jossa Norjan entisen pääministerin Gro Harlem Brundtlandin johtaman World Commission on Environment and Development (WCED) -komission keskeiset teesit YK:lle koottiin samoihin kansiin.

Alankomaiden ohjausmalliin Brundtlandin raportin keskeisiä elementtejä on tullut vuonna 2014 julkaistujen OECD:n, Eurostatin sekä YK:n CES:n suositusten (Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development) kautta (Horlings ja Smits 2019). Esimerkiksi CES:n suosituksissa keskeisessä roolissa oleva sukupolvioikeudenmukaisuusnäkemys on vahvasti läsnä myös Alankomaiden ohjausmallissa ja indikaattorityökalussa. Kuten Smits (2018, 13–14) on kuvannut, tämä näkemys määritteli jo Brundtlandin raporttia, jossa kestävä kehityksen ehdoksi esitettiin sukupolvien sisäinen, sukupolvien välinen ja eri alueiden välinen oikeudenmukaisuus.

Ylipäätään 2010-luvulla voimistui keskustelu BKT:lle vaihtoehtoisten mittareiden kehittämisestä. Tämän yksi lähtölaukaus oli Euroopan komission vuonna 2007 järjestämä korkean tason Beyond GDP -konferenssi ja sitä seurannut vuonna 2009 julkaistu Joseph Stiglitzin, Amartya Senin ja Jean-Paul Fitoussin vetämän työryhmän raportti (Stiglitz ym. 2009), joka on ollut tärkeä Alankomaiden ohjausmallin synnyssä. 2010-luvulla useat kansainväliset tahot ovat osallistuneet vaihtoehtoisten mittaustapojen kehittelyyn ja siitä käytävään keskusteluun, mistä yksi väli tuote on ollut juuri Alankomaissa hyödynnetyt CES:n suositukset (Smits 2018, 6 sekä 17–18).

Globaali finanssikriisi, eriarvoisuuden kasvu sekä ilmastonmuutoksen nopea eteneminen ovat luoneet myös Alankomaissa poliittista painetta sille, että kestävyttä ja hyvinvointia aletaan tarkastella laajemmin. 2010-luvun ensimmäisinä vuosina tämä näkemys vahvistui vahvistumistaan ja vuosikymmenen puolivälissä Alankomaiden parlamenttiin perustettiin väliaikainen hyvinvointikomitea, jonka tarkoituksena oli käsitellä hyvinvointitavoitteiden tuomista vahvemmin osaksi päätöksentekoa puoluepolitiikan ja edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Huhtikuussa 2016 komitea julkaisi raportin ”Hyvinvoinnin kartoittaminen” (”Welvaart in kaart”), jossa se linjasi sekä teoreettisia että käytännöllisiä suuntaviivoja mahdolliselle ohjausmallille (Alankomaiden parlamentti 2016).

Jo ennen keskustelun ulottumista parlamenttiin asti eri viranomaistahot ja valtiolliset tutkimuslaitokset olivat vieneet eteenpäin BKT:lle vaihtoehtoisten mittareiden ja kestävyiden sekä hyvinvoinnin mittaamisen agenda. Vuonna 2009 Alankomaiden hallitus antoi tehtäväksi maan tilastoviranomaiselle sekä kolmelle tutkimuslaitokselle – Alankomaiden talouspolitiikan arviointivirasto (CPB), Alankomaiden ympäristöarviointivirasto (PBL) sekä Alankomaiden yhteiskuntatutkimuksen instituutti (SCP) – kehittää kansallista ”kestävyysmonitoria”, jonka avulla olisi mahdollista arvioida Alankomaiden yhteiskunnan kestävyttä laaja-alaisesti (Statistics Netherlands 2009). Vähitellen vetovastuu prosessista siirtyi Alankomaiden tilastoviranomaiselle (CBS), joka samaan aikaan oli merkittävässä roolissa myös YK:n, OECD:n ja Eurostatin yhteisprojektissa, jonka lopputuloksena vuonna 2014 julkaistiin CES:n suositukset.

Ensimmäinen kestävyysmonitori (Sustainability Monitor for the Netherlands) julkaistiin vuonna 2011 (PBL 2011). Siinä esiteltiin kansallinen kestävä kehityksen ”kojelauta” ensimmäistä kertaa sekä tehtiin sen perusteella yhteenvedoa Alankomaiden hyvinvoinnin ja kestävyiden tilasta. Kestävyysmonitori julkaistiin vuosittain 2011–2017 välisenä aikana ja parlamentin Hyvinvointi-komission työssä tämä työkalu ja raportti oli keskeinen lähtökohta ohjausmallin jatkokehittämiselle (Exton & Shinwell 2018, 11). Lopulta vuonna 2017 komitea esitti, että jatkossa Alankomaiden tilastoviranomainen (CBS) alkaa tuottaa vuosittain ”laajan hyvinvoinnin monitoria”, jota on edelleen mahdollista hyödyntää politiikkakäytössä, käytännössä osana kansallista valtion talousarviokeskustelua (mt.). Sisällöllisesti tämä ei tarkoittanut suurta muutosta aiempaan kestävyysmonitoriin, vaan sen tärkeimmät elementit säilyivät uudessa monitorissa pitkälti muuttumattomana. Käytännössä siis terminologiassa siirryttiin kestävyudesta enemmän hyvinvoinnin suuntaan, mikä voi olla merkki hyvinvointilähtöisyyden vahvistumisesta Alankomaiden ohjausmallissa.

CBS julkaisi ensimmäisen hyvinvointimonitorin vuonna 2018 (ks. CBS 2018). Uutta innovaatiota hyödynnettiin välittömästi Alankomaiden parlamentin vuotuisessa ”talouspolitiikan arviointipäivässä” (Woensdag Gehaktdag, toukokuun kolmas keskiviikko), jossa oppositio käy keskustelua hallituksen kanssa siitä, miten edellisen vuoden taloudenpidossa on onnistuttu. Hyvinvointimonitorin ja sen tulosten julkaiseminen tämän keskustelun alla on jo muodostunut lyhyeksi perinteeksi, kun prosessi on toistettu viitenä vuonna peräjälkeen. Alankomaiden poliittisessa keskustelussa siihen on viitattu kasvavissa määrin. Hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli saa tällä tavalla koko ajan enemmän jalansijaa Alankomaiden keskushallinnossa ja politiikassa.

2.1.2 Ohjausmallin työkalut

Alankomaiden ohjausmalli on rakentunut pitkälti indikaattorikokoelman ja sen perusteella tehtyjen vuotuisten analyysien ympärille. Tällä tavalla julkilausuttu poliittinen tavoitteenasettelu ohjausmallista puuttuu, tai se on implisiittisesti läsnä. Vastuu hyvinvointimonitoroinnista on kuitenkin selkeästi määritelty, mikä on keskeistä ohjausmallin juurtumisen ja kehittymisen kannalta.

Indikaattorit

Keskeinen työkalu Alankomaiden ohjausmallissa on vuosittain päivitettävä indikaattorikokoelma Monitor Brede Welvaart. Nykyisen nimensä vuonna 2018 saanut indikaattorikokoelma on kehittynyt senkin jälkeen muun muassa siten, että YK:n kestävän kehityksen tavoitteet (SDG) ovat nyt linkitetty suuremmin Alankomaiden kansallisiin indikaattoreihin. Kuitenkin indikaattorimonitori perustuu edelleen ennen kaikkea kansalliselle kehitystyölle, jonka historiaa edellisessä luvussa avattiin.

Alankomaiden indikaattorikokoelma sisältää yhteensä 73 erilaista indikaattoria, jotka jakautuvat aluksi kolmen eri pääteeman alle. Nämä seuraavat Alankomaiden ohjausmallin perusjaottelua nykyhetken, tulevaisuuden sekä kotimaan ja ulkomaiden kehitykseen. Ensimmäinen pääteema on otsikoitu ”Täällä ja nyt” ja sen alla on kahdeksan alateemaa. Nämä alateemat ovat

1. Subjekttiivinen hyvinvointi
2. Materiaalinen hyvinvointi
3. Terveys
4. Työ ja vapaa-aika
5. Asuminen
6. Yhteiskunta
7. Turvallisuus
8. Ympäristö

Tämän pääteeman sisällä katsotaan varsin laajasti hyvinvoinnin ja kestävyuden osatekijöitä, mikä ei ole yllättävää Alankomaiden ohjausmallin historia tuntien. YK:n kestävän kehityksen tavoitteet on yhdistetty kyseiseen kahdeksaan alateemaan siten, että jokaisen alateeman kohdalla mainitaan, mihin SDG-tavoitteeseen niiden sisältämät indikaattorit liittyvät.

Alankomaiden ohjausmallissa jokaisen ”Täällä ja nyt” -teeman alateeman alle on koottu 2–7 indikaattoria, joiden tavoitteena on vastata siihen, miten kunkin alateeman käsittelevä alue yhteiskunnassa on kehittynyt. Näistä nykyhetken hyvinvointia ja kestävyyttä kuvaavista indikaattoreista on muodostettu aikasarjoja, joiden perusteella myös muutosta on mahdollista arvioida.

Kaksi muuta indikaattorikokoelman pääteemaa ovat otsikoitu ”Myöhemmin” sekä ”Muualla”. Näistä ensimmäisen pääteeman tarkoituksena on kuvata kansallisia ”pääomia”, joiden erityisesti nähdään vaikuttavan tulevaisuuden hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen kestävyYTEEN. ”Myöhemmin” -teeman alateemat ovat

1. Taloudellinen pääoma
2. Luonnonpääoma
3. Inhimillinen pääoma
4. Sosiaalinen pääoma

Nämä alateemat sisältävät 3–11 indikaattoria. Eniten indikaattoreita on luonnonpääomaa kuvaavassa alateemassa ja vähiten sosiaalisen pääoman alateemassa (ks. liite 1). Pääomatarkastelu, joka löytyy esimerkiksi OECD:n How’s Life -lähestymistavasta, löytyy vastaavassa laajuudessa tarkastelussa olevista maista vain Uudesta-Seelannista. Kun Alankomaiden ohjausmallin lähtökohtana on pitää myös tulevaisuuden hyvinvointi tarkastelun keskiössä, on tietysti luontevaa ottaa pääomatarkastelu osaksi indikaattorikokoelmaa. Tarkasteltavia asioita ovat muun muassa fyysinen pääomakanta, tietopääoma, kotitalouksien velka ja varallisuus, uusiutuvan energian kapasiteetti, luonnon monimuotoisuuteen liittyvät asiat sekä koulutustaso, luottamus ja syrjinnän kokemukset. Tämä kuvaa hyvin tulevaisuustarkastelun laaja-alaisuutta.

Indikaattorikokoelman viimeinen pääteema ”Muualla” sisältää indikaattoreita, jotka kuvaavat sitä, millaiset ovat Alankomaiden talouden ja yhteiskunnan vaikutukset muualla maailmassa. Nämä indikaattorit on jaettu kahteen alateemaan, jotka ovat

- Kauppa ja kehitysapu
- Ympäristö ja resurssit

Indikaattoreita teemoissa on 9 ja 11. Käytännössä tässä pääteemassa katsotaan asioita kuten tuonnin volyymit, kehitysavun määrä, raaka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden tuontimäärät sekä tuotettujen kasvihuonepäästöjen jalanjälkeä.

Alankomaiden ohjausmallin indikaattoreiden aineistot tulevat monista eri lähteistä. Tärkeä aineistojen tuottaja on Alankomaiden tilastoviranomainen CBS, joka muutenkin vastaa hyvinvointimonitorin kokoamisesta, kehittämisestä ja ylläpitämisestä. Kuitenkin myös muiden tahojen tuottamia tilastoja hyödynnetään indikaattorikokoelmassa. Näitä ovat esimerkiksi SCP:n (Netherlands Institute for Social Research) kyselytutkimukset sekä European Social Survey. Ympäristötilastoja on koottu useammasta kotimaisesta ja kansainvälisestä lähteestä.

Kaikkien Alankomaiden indikaattorikokoelman indikaattoreiden tarkasteluväli on yksi vuosi. Tämä tekee kokoelmasta suoraviivaisen ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Kaikista indikaattoreista on olemassa tietoja, mutta eri indikaattorien aikasarjojen pituus vaihtelee muutamasta vuodesta 25 vuoteen (tarkastelun kaukaisin vuosi on 1995).

Alankomaiden indikaattorikokoelmassa varsinkin "Täällä ja nyt" -pääteeman alla on paljon tulosmuuttujia (outcome), vaikka yhtä vahvaa poliittista tavoitteenasettelua, kuin esimerkiksi Skotlannissa, Alankomaiden hyvinvointitaloudellisessa ohjausmallissa ei ole. Pienempi osa näistä indikaattoreista kuvaa aikaansaatuja tuotoksia (output), mutta sitä selittää se, että tämä tarkastelu on irrotettu omaksi kokonaisuudeksi eli "Myöhemmin" -pääomatarkasteluksi.

Muutoksen seuraamisen helpottamiseksi Alankomaissa indikaattorikokonaisuuteen on luotu niin sanottu liikennevalojärjestelmä jokaiselle pääteemalle. Sen lisäksi indikaattorit on koottu piirakkakaavioon, josta muutokset eri hyvinvoinnin ja kestävyuden tekijöissä on helppo nähdä. CBS:n verkkosivuilta löytyy interaktiiviset kaaviot jokaisesta pääteemasta, joista pääsee helposti tarkastelemaan jokaisen indikaattorin kehitysuria tarkemmin (ks. CBS 2021).

Liikennevalojärjestelmä on kolmiportainen ja kaksinkertainen. Tämä tarkoittaa sitä, että yhtä aikaa tulkitaan sekä viimeaikaista muutostrendiä että Alankomaiden sijoitusta EU-vertailussa. Vihreä väri tarkoittaa sekä suotuisaa trendiä ja korkeaa sijoitusta vertailussa, harmaa väri neutraalia kehitystä sekä keskitasoista vertailusijaa ja punainen väri heikentyvää trendiä sekä matalaa vertailusijaa. Muutosta trendeissä tarkastellaan sekä vuosien keskipitkällä trendillä että yhden vuoden muutoksella.

Vuonna 2021 julkaistussa tarkastelussa esimerkiksi "Täällä ja nyt" -pääteeman indikaattoreissa lyhyen aikavälin parannusta (muutos edellisvuoteen) oli tapahtunut 8 indikaattorissa ja keskipitkän aikavälin parannusta 13 indikaattorissa. Heikennystä edelliseen vuoteen oli tapahtunut puolestaan 4 indikaattorissa ja keskipitkällä aikavälillä 6 indikaattorissa. Ennallaan oli pysynyt lyhyellä aikavälillä 20 indikaattoria ja keskipitkällä aikavälillä 13 indikaattoria. Kestävän hyvinvoinnin voidaan tämän pohjalta nähdä

hiukan parantuneen Alankomaissa. EU-vertailussa hyvällä tasolla oli 13 indikaattorissa, keskitasolla 9 indikaattorissa ja huonolla tasolla 2 indikaattorista. Lopuista kahdeksasta vertailutiedot puuttuivat.

Indikaattorit ja niihin liittyvä data sekä metadata ovat helposti saatavilla Alankomaiden tilastoviranomaisen sivuilla (ks. esim. CBS 2021). Kuten todettua, yhteen kootuista tiedoista pääsee helposti eteenpäin yksittäisten indikaattoreiden kehityksen tarkasteluun, jossa sekä indikaattorin kehitystä että vertailua on visualisoitu. Visualisointina on yksinkertainen viivadiagrammi. Kaiken kaikkiaan indikaattorikokoelma ja sen toteutus on selkeä ja pitkälle pohdittu.

Vuonna 2020 julkaistiin ensimmäistä kertaa alueellinen Monitor Brede Welvaart -indikaattorikokoelma, jossa ”Täällä ja nyt”- sekä ”Myöhemmin” -pääteemoja tarkasteltiin kolmella aluetasolla (ks. CBS 2020). Alueellinen monitoritarkastelu noudattaa kansallisen tarkastelun logiikkaa, mutta toistaiseksi erityisesti paikallistasolta monet tiedot vielä puuttuvat. Suuraluetasolla (Provincie) alueellinen hyvinvointimonitori on jo nyky muodossaan kuitenkin kiinnostava kehitysaskel, jolle on suunniteltu myös käytännön roolia hyvinvointilähtöisen politiikan ohjauksessa.

Vuotuinen Monitor Brede Welvaart -raportti

Vuodesta 2018 alkaen on julkaistu Monitor Brede Welvaart -raportti, jossa analysoidaan tarkemmin indikaattorikokoelman ilmaisemia tuloksia hyvinvoinnin tilasta Alankomaissa (ja muualla). Vuodesta 2019 alkaen raportti on ollut nimeltään Monitor Brede Welvaart & SDG's, kun YK:n kestävän kehityksen tavoitteet otettiin tarkasteluun yhdeksi tulokulmaksi.

Raportti kokoaa yhteen indikaattorityökalun tiedot. Lisäksi siinä tehdään yksittäisistä indikaattoreista erillisiä tarkasteluja, joissa niiden tietoja katsotaan esimerkiksi ikäryhmittäin sekä sosioekonomisten ryhmien kautta. Tällä tavalla kuva hyvinvoinnista, kestävyydestä ja niiden kehityksestä entisestään syventyy.

Eri vuosien raporteissa näkökulmat ovat vaihdelleet ajankohtaisten kysymysten ja olosuhteiden mukaan. Esimerkiksi vuoden 2021 raportissa keskityttiin aiempia raportteja enemmän vuoden aikana eri indikaattoreissa tapahtuneisiin muutoksiin, kun koronaepidemia iski voimakkaasti myös Alankomaihin. Tällä tavalla Monitor Brede Welvaart -raportit pyritään pitämään joustavina ja reaktiivisina, jolloin ne palvelevat parhaalla mahdollisella tavalla käyttäjiä.

Kuten seuraavassa alaluvussa kuvataan, sekä indikaattorit että Monitor Brede Welvaart -raportti on integroitu osaksi Alankomaiden parlamentin budjettikeskustelua. Tähän liittyy myös se, että raportti julkaistaan vuosittain toukokuussa budjettikeskustelua edeltävästi.

Tiedontuotanto tilastoviranomaiselle

Vähitellen Alankomaiden ohjausmallissa vastuu tiedontuotannosta on siirtynyt Alankomaiden tilastoviranomaiselle (CBS). Kuitenkin edelleen myös sektoritutkimuslaitokset ovat mukana kehittämässä indikaattorikonaisuutta ja dialogi tutkimuskentän kanssa on jatkuvaa sekä aktiivista. Tämä on näkynyt muun muassa erilaisina kehitystyötä tukevin konsultaatioina, joissa edellä mainittujen tutkimuslaitosten lisäksi on kuultu myös eri ministeriöitä. YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden seurannasta vastaavia kansallisia tahoja on myös kuultu, kun indikaattorikonaisuutta on viime vuosina kehitetty (ks. CBS 2021).

Tiedontuotannon vastuun antaminen CBS:lle on tehnyt indikaattoreiden tuottamisesta ja niiden analysoinnista selkeämmän ja linjakkaamman prosessin. Kun päävastuu kehittämisestä on yhdellä taholla, jonka näkökulma on ensisijaisesti tilastojen tuottaminen ja raportoinnin kehittäminen, tiedontuotantoon ei liity juurikaan ristiriitoja, mikä lisää sekä indikaattoreiden että niiden käytön hyväksyttävyyttä.

2.1.3 Ohjausmalli käytännössä

Alankomaiden hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on vielä toistaiseksi kohtalaisen rajoitettu. Vaikka ohjausmallilla on suora yhteys politiikkaan ja Alankomaiden parlamentti sekä aiemmat hallitukset ovat olleet aktiivisia sen edistämässä, erityisesti koskien indikaattorityökalua, hallinnan ja politiikan ohjauksen prosessit ovat jääneet melko kevyiksi.

Ohjausmalli hallinnan välineenä

Alankomaiden hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli, joka on rakentunut pitkälti edellä kuvatun ”hyvinvointimonitorin” sekä sen pohjalta tehtyjen analyysien varaan, on lähtökohtaisesti ollut valtionhallintotason ohjausmalli. Vuodesta 2018 eteenpäin mallia on kuitenkin hyödynnetty myös alueetasolla, ja tämä on vahvistunut vuoden 2020 jälkeen, kun indikaattorityökalusta laadittiin alueellinen versio.

Kun ohjausmallin kehittäminen alkoi 2010-luvun alussa pitkälti virkamiestyönä, vuosikymmenen puolivälissä Alankomaiden parlamentin rooli sen omistajana vahvistui oleellisesti. Motivaatio kehittää ”kestävyysmonitorista” ”hyvinvointimonitori” ja painottaa laajan hyvinvoinnin näkökulmaa tuli pitkälti parlamentin komiteatyön kautta. Tällä tavalla monitorille on saatu myös enemmän poliittista painoarvoa.

Kuitenkin edelleen varsinaiset hallinnan ja politiikan ohjauksen rakenteet monitorin ympärillä ovat jääneet rajallisiksi: tilastoviranomaisen toteuttama indikaattorityö, sen raportointi ja varsinaiset politiikkaprosessit eivät ole yhdistyneet kattavaksi hyvinvointilähtöisen politiikan edistämisen kokonaisuudeksi, vaan historialliset polut ja eri toimijoiden roolit prosesseissa edelleen erottuvat melko selvärajaisina. Toisin sanoen yhteistoiminnallisuus ei ole toistaiseksi ollut Alankomaiden ohjausmallin kehittämisessä kovinkaan isossa osassa.

Laajan hyvinvoinnin ottaminen aluepolitiikan yhdeksi lähtökohdaksi vuonna 2018 on ollut toistaiseksi merkittävin laajennuspyrkimys Alankomaiden hyvinvointitaloudelliselle ohjausmallille. Aluepolitiikan ohjelmakaudella 2018-2022 kestävä hyvinvointi kirjoitettiin yhdeksi ohjaavaksi tavoitteeksi, mutta tulokset ovat vielä epäselviä. Keskustelu ja pohdinta hyvinvointilähtöisestä aluepolitiikassa on kuitenkin käynnistynyt ja olemassa on alustavia hahmotelmia siitä, miten jatkossa kestävä hyvinvoinnin tavoitteiden kautta aluepolitiikkaa Alankomaissa voitaisiin ohjata (ks. Evenhuis ym. 2020).

Ohjausmallia on Alankomaissa kritisoitu siitä, että vaikka sen periaatteet ja lähtökohdat hyvinvoinnin laajaan käsitteellistämiseen ja tarkasteluun ovat hyvät, se ei ole toistaiseksi muuttanut politiikkaprosesseja tai politiikan suuntaa (Ederveen & Stoel 2021). Jotta tämä voisi tapahtua, täytyisi nimenomaan hallinnan ja politiikan ohjauksen välineitä kehittää niin, että asetetaan selkeät ja sitovat tavoitteet, joiden toteutumista seurataan kaikilla päätöksenteon tasoilla (mt.).

Osallistaminen

Käytännössä esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan tai muiden kuin valtionhallinnon tason toimijoiden rooli Alankomaiden ohjausmallin kehittämisessä ja käytössä on jäänyt pieneksi. Oikeastaan ainoastaan tutkijoilla on ollut syvälinen mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaiseksi ohjausmalli ja sen välineet ovat toistaiseksi kehittyneet.

Toisaalta juuri vahva tutkijapanos on mahdollistanut sen, että asiantuntijatasolla esimerkiksi hyvinvointimonitorille on laaja hyväksyntä. Myös kansainvälinen kiinnostus sitä kohtaan on ollut suurta, sillä Alankomaiden indikaattorimallia on alusta asti kehitetty tiiviissä yhteistyössä eri maiden tilastoviranomaisten ja tutkijoiden kanssa. Alan-

komaiden malli onkin tässä mielessä kansainvälisempi kuin monet muut tässä raportissa tarkastellut ohjausmallit. Tämä näkyy myös siinä, että esimerkiksi monitorissa itessään (ja sen raportoinnissa) kansainvälinen ulottuvuus ja vertailut ovat merkittävässä asemassa.

Budjetointi

Keskeisin Alankomaiden hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin mekanismi liittyy toistaiseksi parlamentin talousarvioprosessiin. Joka vuonna toukokuun kolmas keskiviikko on edellisen vuoden talousarvion osalta ”Woensdag Gehaktdag” (hakkeluskeski- viikko), jolloin Alankomaiden hallitus perustelee parlamentille, kuinka se on onnistunut panemaan toimeen edellisen vuoden talousarvion, ja mitä sillä on saatu aikaiseksi. Opposition tehtävänä on tässä keskustelussa kritisoida niitä menokohtia, jotka ovat sen mielestä väärin kohdennettu tai turhia.

Vuodesta 2018 asti raportti, jossa hyvinvointimonitorin tiedot ja niiden piirtämä kuva viimeaikaisesta kehityksestä on koottu yhteen, on julkaistu kyseisen keskustelun alla. Tällä tavalla budjettikeskusteluun saadaan nostettua suoraan monitorin kuvaamia positiivisia ja negatiivisia muutoksia Alankomaiden kokonaisvaltaisessa hyvinvoinnissa.

Myös kilpailevia raportteja julkaistaan keväisin. Esimerkiksi vuonna 2020 kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä SDG Spotlight Nederland (2020) julkaisi raportin, jossa Alankomaiden tilaa käytiin läpi YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden kautta. Siinä kritisoitiin jossain määrin hyvinvointimonitoria ja sen sisältöjä, jotka eivät kaikilta osin vastaa kestävän kehityksen tavoitteiden seurannan tarpeita (mt.).

Parlamentissa ja poliittisissa puolueissa hyvinvointimonitori ja sen sanoma on otettu Alankomaissa hyvin vastaan, eikä vastalauseita sen hyödyntämisestä budjettikeskusteluissa juuri ole noussut. Siitä huolimatta myöskään budjettikeskustelujen sisällöt eivät ole toistaiseksi kovin paljoa muuttuneet, eikä kestävän hyvinvoinnin painotus vielä näy niissä erityisen voimakkaasti.

Aluetasolla ongelma hyvinvointimonitorin hyödyntämisessä budjettipolitiikassa ja talouden suunnittelussa on siinä, ettei alueilla ole laajaa budjettivaltaa Alankomaissa (Evenhuis ym. 2020). Jotta kestävä hyvinvointi saisi suuremman roolin politiikan ohjauksessa ja hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli vahvistuisi alueellisesti, tarvittaisiin suurempia hallinnollisia uudistuksia, jotka jakaisivat myös budjettivaltaa uudella tavalla.

2.1.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus

Alankomaiden hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on toistaiseksi melko kapea, mutta sillä on mahdollisuus levitä uusille alueille useampaakin väylää pitkin. Aluepoliittinen ohjaus sekä keskeisempi rooli hallitusohjelmassa ja hallituspolitiikan ohjauksessa näyttävät tällä hetkellä todennäköisimmiltä väyliltä.

Pitkään pääministerinä toimineen Mark Rutten pitkien hallitusneuvottelujen jälkeen muodostettu uusi hallitus aloitti työnsä vuoden 2022 alussa. Uudessa hallitusohjelmassa laajan hyvinvoinnin näkökulma on mukana erityisesti ilmasto- ja energiapolitiikan lohkolla. Hallitusohjelman mukaan Alankomaiden hallitukseen tulee energia- ja ilmastoministeri, ja ekologisen kestävyuden sukupolvitietoisien politiikan näkökulmaksi otetaan laajan hyvinvoinnin näkökulma (Coalitieakkoord 2021, 6). Hallitusohjelman otsikko on linjassa hyvinvointitalousajattelun kanssa: ”Pidetään huolta toisistamme, tulevaisuuteen katsoen”.

Tulevat vuodet näyttävät, vahvistuuko hyvinvointitaloudellinen ohjaus Alankomaissa laajemmin, mutta poliittisella agendalla hyvinvointitalous saattaa olla nyt vahvemmin. Laajan hyvinvoinnin näkökulman vahvistumista politiikassa tukee Alankomaissa indikaattoreiden kehittämistyö ja jatkuva tiedontuotanto, johon etsitään jatkuvasti uusia näkökulmia. Esimerkiksi erilaisten pääomavarantojen ja fyysisten sekä rahallisten virtojen parempi mallintaminen voi tuottaa politiikan ohjaukseen tarpeellista tietoa, joka vielä puuttuu sieltä laajan hyvinvoinnin tavoitteiden edistämiseksi (ks. Hoekstra 2019).

2.2 Islanti – hyvinvointitavoitteet vahvemmin osaksi hallituspolitiikan ohjausta

Islanti on ollut yksi johtavia hyvinvointitalousajattelun edistäjiä maailmassa 2010-luvun puolen välin jälkeen. Islannin taluskriisi globaalin finanssikriisin yhteydessä oli merkittävä muutostekijä, jonka seurauksena maan yhteiskuntapolitiikassa alettiin etsiä uusia suuntia. Kunnolla hyvinvointitalouden projekti lähti käyntiin uuden koalitiollahituksen aloittaessa työnsä vuonna 2017. Uusi hallitus on kehittänyt johdonmukaisesti hallintoa ja hallinnan sekä politiikanohjauksen välineitä hyvinvointitaloudellisista lähtökohdista. Islanti oli myös perustamassa Wellbeing Economy Governments -verkostoa yhdessä Skotlannin ja Uuden-Seelannin kanssa vuonna 2018.

2.2.1 Ohjausmallin historia ja tausta

Laajasti ulkomaiseen pankkibisnekseen 2000-luvun alun vuosina suuntautunut Islannin talous kohtasi yhden lähihistorian suurimmista taloudellisista shokeista, kun globaalit rahoitusmarkkinat ajautuivat vuoden 2008 aikana selvystilaan. Moni velkavivulla toiminut islantilainen pankki meni konkurssiin, kansallisen valuutan arvo laski voimakkaasti, valuuttakaupat keskeytettiin viikoiksi ja Islannin pörssin markkina-arvo laski yli 90 prosenttia. Tämän kovempaa taloudellista shokkia yhdelle maalle on vaikea kuvitella.

Kriisin seurauksena Islanti ajautui syvään lamaan. Maan bruttokansantuote laski reaalisesti 10 prosenttia vuoden 2007 kolmannen ja vuoden 2010 kolmannen neljänneksen välisenä aikana. Aiempien vuosien kasvumallin romahduksen seuraukset välittyivät koko yhteiskuntaan. Tällaisessa tilanteessa uudenlaisen taloudellisen ja talouspoliittisen ajattelun etsiminen on luonnollinen vastaus tapahtumaan.

Islannissa pettymys finanssivetoisen kasvumallin romahdukseen ja sen kansalaisille aiheuttamiin negatiivisiin seurauksiin alkoi kanavoitua nopeasti hyvinvointilähtöisen talousajattelun vahvistumiseen. Nämä näkökulmat alkoivat painottua hallituksen edustajien puheenvuoroissa vuoden 2011 jälkeen. Aluksi huomio kiinnittyi kuitenkin makrotalouspolitiikan ja makrotalouden rakenteiden korjaamiseen, missä olikin paljon työ-sarkaa (The Central Bank of Iceland 2018, 67-80).

Vaikka taloudellinen kasvu saatiin jälleen hyvälle uralle vuodesta 2011 eteenpäin, kansalaisten poliittiset vaatimukset hyvinvointilähtöisestä politiikasta saivat vastauksen vasta 2017 vaaleissa, joiden jälkeen Edistyspuolue, Itsenäisyyspuolue ja Vihreäpuolue perustivat koalitiiohallituksen. Sen ohjelmassa kestävä kehitys ja hyvinvointilähtöisyys näkyivät todella voimakkaasti ja hallitus lähti myös käytännössä edistämään Islannin hallinnon ja politiikan kehittämistä tähän suuntaan. Tuolloin solmittu hallitusohjelma oli keskeinen tekijä tämän prosessin käynnistämisessä (Nordic Council of Ministers, 34).

Hallitusohjelman tavoitteiden ja strategisen otteen lisäksi hallitus asetti komiteoita ja työryhmiä edistämään hyvinvointilähtöisen politiikan edellytyksiä. Yksi näistä oli työryhmä, jonka tehtävänä oli Beyond GDP -hengessä kehittää indikaattoreita, jotka kertovat laajasti taloudellisesta vauraudesta sekä elämänlaadusta (Nordic Council of Ministers 2021, 34). Tätä työtä jatkettiin vuonna 2018 hallituksen tilaamalla raportilla, jonka tehtävänä oli kartoittaa islantilaisten hyvän elämän edellytyksiä. Raporttien ja kehittämishankkeiden myötä Islannin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli alkoi melko nopeasti rakentua.

2.2.2 Ohjausmallin työkalut

Islannin hyvinvointitaloudellista ohjausmallia on kehitetty viime vuosina harkiten ja muiden maiden esimerkeistä oppia hakien. Se on näin ollen tietoisien kehittämistyön tulos ja on tässä mielessä kiinnostava esimerkki myös Suomelle. Ohjausmalliin on tässä prosessissa valikoitunut kolme pääasiallista työkalua, jotka ovat hyvinvointiprioriteetit (tavoitteet), hyvinvointi-indikaattorit sekä ohjausmallin omistajuus valtioneuvostossa.

Hyvinvointiprioriteetit

Vuoden 2019 joulukuussa Islannin hallitus hyväksyi ensimmäistä kertaa kuusi hyvinvointiprioriteettia ohjaamaan hallituksen politiikkaa tulevina vuosina. Tämä oli merkittävä askel hyvinvointitalouden ohjausmallin toimeenpanossa. Hallituksen valitsemat hyvinvointiprioriteetit tai hyvinvointitavoitteet nousivat aiemmin syksyllä julkaistusta ”Hyvinvoinnin mittaaminen” -raportista, jossa esiteltiin Islannin hyvinvointi-indikaattorien kokoelma sekä niiden piirtämä kuva laaja-alaisesta hyvinvoinnin kehityksestä maassa.

Hyvinvointiprioriteetit ja niiden valinta on keskeinen osa Islannin ohjausmallin strategista ulottuvuutta. Kun muissa tarkasteltavissa maissa kansalliset tavoitteet on asetettu laveammin ja pysyvämmiksi (esim. Wales ja Skotlanti), Islannissa niiden valinta on annettu kulloisenkin hallituksen tehtäväksi. Valinnassa perusteina ovat indikaattorikokonaisuuden myötä syntyneen temaattisen rajauksen lisäksi muut islantilaisten hyvinvoinnista kertovat raportit sekä poliittisten puolueiden painotukset (Nordic Council of Ministers 2021, 35). Vuonna 2019 hallituspuolueet lisäksi painottivat prioriteettien valinnassa sitä, että niitä aidosti pystyttäisiin tavoittelemaan vielä kuluvan hallituskauden aikana (mt.).[A4]

Hyvinvointiprioriteetit eivät ole vain yleisiä toivomuksia hallituksen politiikalle, vaan niille on osoitettu paikka Islannin valtion talousarvioprosessissa. Prioriteetit ohjaavat talouspoliittista suunnittelua. Kun hallitus laatii ja esittää parlamentille viiden vuoden finanssipoliittisen strategiansa, prioriteetit huomioidaan jokaisen 35 politiikka-alueen käsittelyssä (Nordic Council of Ministers 2021, 35). Tällä tavalla hyvinvointilähtökohdat tulevat läpileikaten mukaan budjettiprosessiin ja niiden kautta voidaan eksplisiittisesti määrittää talouspolitiikan suuntia.

Islannissa hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on siis keskeinen osa hallitustyön strategista ohjausta. Vaikka toistaiseksi tämä ohjaus on suuntautunut ennen kaikkea talouspolitiikan ohjaukseen, sillä on mahdollisuus laajentua myös syvällisemmin muiden politiikka-alueiden ohjaukseen. Toki taloudellisten resurssien suuntaamisen kautta tämä toteutuu jo tälläkin hetkellä.

Indikaattorit

Islannin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin indikaattorikokoelman nimi on ”Velsældarvísar” (hyvinvoinnin indikaattorit). Indikaattorit on esitetty ensimmäisen kerran raportissa, joka julkaistiin loppuvuodesta 2019 (ks. Government of Iceland 2019). Indikaattorikokoelmaan sisältyy yhteensä 39 indikaattoria ja ne on jaoteltu kolmeen pääteemaan ja kolmeentoista alateemaan. Rakenne on seuraavanlainen (suluissa indikaattorien määrä alateemassa):

Taulukko 1. Indikaattorit (Government of Iceland 2019).

Yhteiskunta	Ympäristö	Talous
Terveys (4)	Ilmanlaatu ja ilmasto (2)	Taloudelliset olosuhteet (5)
Koulutus (3)	Maankäyttö (2)	Työllisyys (2)
Sosiaalinen pääoma (5)	Energia (1)	Asuminen (2)
Turvallisuus (2)	Jätteet ja kierrätys (2)	Tulot (4)
Työ- ja vapaa-ajan välinen tasapaino (3)		

Islannissa indikaattoreiden valinnan yhtenä lähtökohtana on ollut se, että lopullisessa kokoelmassa niitä on hallittavissa oleva määrä. Lisäksi kokoelmaan on haluttu valita yleisempiä ja niin sanotusti objektiivisia hyvinvoinnin tekijöitä, joista on saatavilla tietoa vuosittain sekä Islannissa että myös muissa maissa (Nordic Council of Ministers 2021, 34). Tällä tavalla kansainväliset vertailut ovat myös mahdollisia. Kuitenkin kansalliset hyvinvointilähtöisen politiikan tarpeet on asetettu tärkeimmäksi indikaattorien valintaa ohjaavaksi periaatteeksi.

Lopulta indikaattorikokoelmaan päätyneistä indikaattoreista suurin piirtein puolet on tulosindikaattoreita, mutta myös panosindikaattoreita, eli hyvinvointia tukevia rakenteita ja prosesseja kuvaavia indikaattoreita on valikoitunut mukaan. Subjektivisia ja kyselyihin perustuvia indikaattoreita on muutama ja ne liittyvät sosiaalisen pääoman mittaamiseen sekä työtyytyväisyyteen. Tilastotiedot pyritään päivittämään vuosittain ja

ne esitetään niin ikään vuositasen tietoina. Kaikista indikaattoreista tietoa ei kuitenkaan ole saatavissa vuosittain, osasta puolestaan lyhyemmälläkin aikavälillä (neljännesvuosi). Osasta indikaattoreista tiedot puuttuvat vielä kokonaan ja tiedontuotantoa vasta kehitetään.

Vuodesta 2021 lähtien hyvinvointi-indikaattoreiden kokoelma on ollut saatavilla Islannin tilastoviranomaisen (Hagstofa Islands) sivuilla interaktiivisessa muodossa (Hagstofa Islands 2021a). Sivustolla indikaattorit on jaoteltu teemoittain ja jokaisesta löytyy aikasarja sekä metadata, jonka avulla tilaston lähdeaineistot sekä muut perustiedot selviävät. Indikaattoreihin on liitetty myös ryhmäkohtaisia tietoja, jos niitä on ollut saatavilla (ikä, sukupuoli).

Islannissa on viime vuosina panostettu YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden vaatimaan tilastointiin ja tätä on hyödynnetty myös kansallisten hyvinvointi-indikaattorien valinnassa. Vuoden 2019 indikaattoriraportissa on kuvattu, miten indikaattorit yhdistyvät eri SDG-teemoihin ja -indikaattoreihin (Government of Iceland 2019, 3-5). Tilastoviranomaisen sivuilta löytyy myös kattava interaktiivinen SDG-sivusto, jossa on mukana osittain samoja indikaattoreita kuin kansallisissa hyvinvointi-indikaattoreissa (Hagstofa Islands 2021b). Linkkejä näiden indikaattorikokoelmien välille ei kuitenkaan ole tilastoviranomaisen sivuille rakennettu, vaan ne muodostavat omat kokonaisuutensa.

Islannin indikaattorikokoelma on sen ohjausmallin tavoin kiinnostava siitä näkökulmasta, että sen kehittämisen reunaehdot on tarkoin määritelty ennen kokoelman laadintaa. Indikaattorien määrällä mitattuna se jääkin keskivaiheille tässä raportissa tarkasteltavien eri maiden indikaattorikokoelmien joukossa. Sisällöllisesti kokoelma on varsin monipuolinen, vaikka lähtökohtana on ollut rajata kokoelma vertailukelpoiseen, helposti saatavilla oleviin ja objektiivisesti hyvinvointia kuvaaviin indikaattoreihin. Silti hyvinvointipainotuksen seurauksena myös subjektiivisia indikaattoreita on päätynyt mukaan kokoelmaan.

Ohjausmallin kotipesä – valtioneuvosto

Islannissa hyvinvointitaloudellista ohjausmallia ylläpidetään valtioneuvostossa ja se on liitetty kiinteästi osaksi hallitusohjelmaa työskentelyä. Tällä tavalla ohjausmallin pysyvyys on turvattu, mutta toisaalta aina vuorollaan hallitusvastuussa olevilla puolueilla on mahdollisuus soveltaa sitä käytössä omien tarpeidensa mukaisesti. Tällöin yleisempi hyvinvointikehitys jää todennäköisesti ainoaksi kiinteämmäksi osaksi mallia, kun taas sen käytännön soveltaminen politiikan ohjauksessa ja hallinnassa voi vaihdella enemmän.

2.2.3 Ohjausmalli käytännössä

Islannin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on keskeinen osa politiikan ohjausta maassa ja käytännössä kaikki puolueet ovat myös sitoutuneet hyvinvointitaloudelliseen viitekehykseen. Ohjausmalli hakee kuitenkin edelleen suuntaansa, eikä se ole kaikilta osiltaan vielä vakiintunut. Nykyisellä ja tulevilla hallituksilla onkin edelleen mahdollisuus muuttaa ohjausmallin sisältöjä sekä käytäntöjä. Ohjausmallia on rakennettu pitkälti keskushallinnon johdolla. Kuten useassa muussa tämän raportin tarkastelun maassa, myös Islannissa ohjausmallia on pyritty suuntaamaan taloussuunnittelun ja budjetoinnin ohjaamiseen.

Ohjausmalli hallinnan välineenä

Islannin ohjausmallissa keskeisintä on sen suora kytkös hallitusohjelmaan ja hallituspolitiikan ohjaukseen. Toistaiseksi malli on ollut käytössä vasta vähän aikaa ja tälle ajanjaksolle sijoittuu koronaviruspandemia, joka muutti politiikan ohjausta kaikissa maailman maissa. Lisäksi Islannissa käytiin vuonna 2021 parlamenttivaalit ja muodostettiin uusi hallitus, joka on vasta ensimmäinen, joka voi alusta asti hyödyntää hyvinvointitalouden ohjausmallia. Näyttöä mallin toimivuudesta ja käytännön toimeenpanosta on siksi vielä vähän.

Yksi esimerkki onnistuneesta ohjausprosessista on vuosina 2019–2021 tapahtunut lapsi- ja perhepolitiikan alueelle sijoittunut politiikkaprosessi. Se eteni strategisesti hyvinvointiprioriteeteista resurssien kohdentamisen kautta käytännön politiikkatoimien toimeenpanoon. Kuudessa hallituksen vuonna 2019 valitsemasta hyvinvointiprioriteetista mielenterveys toimi hankkeen jäsentäjänä. Islannissa havahduttiin siihen, että yhä useammalla lapsella on monialaisia – myös mielenterveyteen liittyviä ongelmia, jotka heijastuvat pitkälle tulevaisuuteen. Tämän pohjalta parlamentissa hyväksyttiin hallituksen esityksestä lakialoite, jossa edellytettiin parempaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamista, nopeita ja tehokkaita toimenpiteitä lasten ja nuorten tarpeisiin vastaamiseksi sekä sektorirajat ylittävää yhteistyötä eri viranomaistahojen välillä (Nordic Council of Ministers 2021, 35). Vaikka tämänkään prosessin lopputulokset eivät ole vielä selvillä, se osoittaa, että hyvinvointilähtöinen ohjausmalli voi saada nopeastikin liikkeelle konkreettisia politiikkatoimia tietyn ryhmän, alueen tai sektorin hyvinvoinnin vahvistamiseksi.

Islannin nykyiset hallituspuolueet ovat ilmaisseet halukkuutta toteuttaa jatkossakin vastaavia kohdennettuja politiikkatoimia, mikä kertoo osaltaan siitä, että hyvinvointitaloudelliseen ohjausmalliin on sitouduttu vahvasti. Vuoden 2021 marraskuussa valmistunut uuden hallituksen ohjelma korostaa edellä kuvatun lapsi- ja perhepolitiikan ohjel-

man jatkon varmistamista ja esimerkiksi mielenterveyspalveluiden saatavuuden parantamista (Coalition Government 2021, 21). Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan suoraan, että hallituksen tavoitteena on tehdä Islannista yksi maailman johtavista maista hyvinvoinnin mittaamisessa, minkä kautta maan asema hyvinvointitalouksien joukossa vahvistuu (mt., 58).

Edelleen on kuitenkin vaikea sanoa tarkasti, mihin suuntaan ohjausmalli on kehittymässä ja kuinka esimerkiksi uusi hallitus tulee sitä hyödyntämään. Potentiaalia sen kehittämiseen edelleen on ja Islannin kansainvälinen yhteistyö hyvinvointitalousteemassa voi tuoda ohjausmalliin jatkossakin uusia elementtejä.

Osallistaminen

Islannin ohjausmalli on syntynyt pitkälti poliittisten puolueiden, niiden muodostaman hallituksen sekä keskushallinnon (valtioneuvosto) aloitteiden myötä. Näin ollen kansalaisyhteiskunnalla ja kansalaisilla ei ole ollut isoa roolia mallin tai sen työkalujen kehittämisessä.

Kuitenkin esimerkiksi indikaattorikokoelmaa luotaessa yksi keskeinen tiedonlähde oli kansalaiskysely, jossa kartoitettiin islantilaisten näkökulmia siihen, mistä hyvä elämä muodostuu. Vastausten perusteella islantilaiset kokivat tärkeimpinä tekijöinä terveyden (hyvä terveys ja terveyspalveluiden saatavuus), sosiaaliset suhteet (kaverit, perhe, naapurit ja kollegat), asumisen (turvallinen, riittävän edullinen ja laadukas asuminen) sekä turvatun taloudellisen aseman (tulot ja varallisuus) (Government of Iceland 2019).

Kun hallitus vuonna 2019 valitsi kuusi hyvinvointiprioriteettia, ne olivat mielenterveys, asuminen, parempi työn ja vapaa-ajan yhteensovittaminen, hiilidioksidipäästöjen nettomääräinen lopettaminen, innovaatioiden kasvu sekä parempi kommunikaatio kansalaisten kanssa. Näiden voidaan katsoa vastaavan jokseenkin kansalaisten hyvinvointiprioriteetteja lisättynä ilmastokestävyyden ja taloudellisen menestyksen prioriteeteilla sekä suoran osallisuuden vahvistamiseen liittyvillä prioriteetilla. Tässä mielessä kansalaisten näkemykset näyttävät tulevan ainakin kohtalaisesti huomioiduksi Islannin hyvinvointitaloudellisessa ohjausmallissa.

Budjetointi

Islannissa hyvinvointitalouden ohjausmalli on sidottu maan finanssipoliittiseen strategiaan. Kuuden vuonna 2019 asetetun hyvinvointiprioriteetin tavoitteena ja tarkoituksena oli ohjata laajasti talouspolitiikkaa budjettipolitiikkaan asti. Varsinaisessa budjetti-prosessissa hyvinvointitaloudellinen ohjaus on kuitenkin edelleen varsin ohutta ja perinteisemmät budjetin laadinnan tavat sekä lopputulokset ovat toistaiseksi säilyttäneet asemansa.

Tällä tavalla hyvinvointiprioriteettien osoittamat hyvinvointi-investoinnit eivät välttämättä Islannissa edelleenkään toteudu, kun resursseja kohdennettaessa painotetaan edelleen perinteisesti hyvinvointipolitiikan keskiössä olleisiin kohteisiin, kuten terveydenhuoltoon sekä koulutukseen tavanomaisilla painotuksilla (Nordic Council of Ministers 2021, 36).

Näyttää ilmeiseltä, että hyvinvointitaloudellinen ohjaus voi edelleen syventyä Islannin valtion talousarvioprosessissa. Vuonna 2021 aloittaneen hallituksen ohjelmassa tällaista budjetoinnin kehittämistä ei kuitenkaan mainittu, vaan siinä korostettiin sen sijaan muun muassa Islannin Talouspoliittisen arviointineuvoston roolin vahvistamista niin, että sillä on paremmat mahdollisuudet arvioida maan finanssipolitiikan suuntaa itsenäisesti ja objektiivisesti (Coalition Government 2021, 26). Näin ollen perinteisemmät ja viime vuosina monissa maissa – myös Suomessa – vakiintuneet ja vahvistuneet talouspolitiikan ohjauksen instituutiot näyttävät vahvistuvan myös Islannissa sen sijaan, että esimerkiksi finanssipolitiikan ohjaukseen haettaisiin uusia suuntia hyvinvointitaloudellisesta ohjauksesta.

2.2.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus

Islannin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on kehittynyt nopeasti viime vuosina. Uusi hallitus, joka aloitti työnsä vuoden 2021 lopulla määrittelee pitkälti sen, mihin suuntaan hyvinvointitaloudellinen ohjaus Islannissa kehitty tästä eteenpäin. Islanti on etsinyt aktiivisesti hallitusohjelman muodostamiseen ja toimeenpanoon esimerkkejä muualta maailmasta. Suomessakin viime vuosina vahvistunut ”tiekartta”-ajattelu näkyykin selkeästi uudessa hallitusohjelmassa (Coalition Government 2021, 3).

Hallitusohjelmassa linjataan, että siinä esitetyillä toimilla Islanti pyrkii luomaan perustan tulevaisuuden hyvinvointitaloudelle (Coalition Government 2021, 7). Tällä tavalla hyvinvointitalous on eräänlainen kattokäsite ja -tavoite koko ohjelmalle ja sen eri osaluille. Tällä tavalla sitoutuminen hyvinvointitalousnäkökulmaan on edelleen vahva Islannissa.

Kuitenkaan hallitusohjelmassa ei esitetä konkreettisia tavoitteita hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin vahvistamiselle, eivätkä esimerkiksi aiempina vuosina määritellyt hyvinvointiprioriteetit näy ohjelmassa erityisinä painopistealueina. Tässä mielessä on hieman epäselvää, kuinka johdonmukaisesti ja määrätietoisesti hyvinvointitaloudellista ohjausta ollaan Islannissa jatkossa viemässä eteenpäin. Edelleen kuitenkin aiemmin hyvinvointitalousajattelusta ponnistaneet hankkeet ja politiikkakokonaisuudet, kuten lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuus, on keskeinen osa hallitusohjelmaa. Siinä mielessä jatkuvuutta on olemassa. Uusi hallituskin näyttää olevan valmis vastaaviin hyvinvointia laajasti edistäviin hankkeisiin, joissa tietoperusteisuus toimeenpanossa ja tulosten seuranta tehdään johdonmukaisesti (Nordic Council of Ministers 2021, 36).

Keskeinen hyvinvointitaloudellinen viitekehys Islannille on edelleen kansainvälinen hyvinvointitalousyhteistyö. Uusi hallituskin on vahvasti sitoutunut hallitusten välisen Wellbeing Economy Governments -verkoston toimintaan jopa siinä määrin, että se mainitaan ensimmäisenä hallitusohjelman ulkosuhteita ja kehitysyhteistyötä käsittelevässä osiossa (Coalition Government 2021, 58). Tällä tavalla Islanti tarjoaa ja saa jatkossakin impulsseja hyvinvointitaloudellisen ohjausmallinsa ja muuhun hyvinvointitalouteen liittyvään toiminnan kehittämiseen kumppanimailtaan Suomelta, Skotlannilta, Walesilta sekä Uudelta-Seelannilta.

2.3 Italia – laaja hyvinvointi-indikaattorien kokoelma ja pyrkimys monitasoiseen hyvinvointilähtöiseen ohjaukseen

Italian hyvinvointitalouden ohjausmalli on luotu 2010-luvulla, mutta se nojaa pidempään kestävyysajattelun perinteeseen. Ohjausmalli rakentuu ”Benessere Equo Sostenibile” -viitekehykselle, eli kestävä ja yhdenvertainen hyvinvointi ovat sen kantavia teemoja ja tavoitteita. Ohjausmalli rakennettiin aluksi valtionhallinnon tarpeisiin, mutta se on vähitellen levinnyt myös alueilla ja paikallishallintoon yhtenä hyvinvoinnin johtamisen työkaluna. Näkökulma hyvinvointiin on Italian ohjausmallissa erittäin laaja, mikä näkyy muun muassa sen indikaattorityökalussa indikaattorien suurena määränä.

2.3.1 Ohjausmallin historia ja tausta

Italiassa on pitkät perinteet kestävyysajattelulle. Rooman Klubin Kasvun rajat -raportti on luonnollisesti ollut keskeinen merkkipaalu tässä ajattelussa. Sekä Italian kansalaisyhteiskunnassa että poliittisessa järjestelmässä useat toimijat ovat 1980-luvulla ja 1990-luvulla pyrkineet aktiivisesti edistämään kestävyysagendaa. Vaikka varsinaisesti Italian hallituspolitiikassa tämä ei ole aina näkynyt, kestävyysnäkökulma on juurtunut keskeiseksi osaksi italialaista julkisuutta.

Siksi ei olekaan yllättävää, että kun maailmalla hyvinvointilähtöinen ajattelu 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä vahvistui, oli Italia ensimmäisten maiden joukossa kehittämässä työkaluja tämän näkökulman konkretisointiin. Kansalaisyhteiskunnassa ja tutkimuslaitoksissa oli tehty aiempinakin vuosina keskustelunavauksia ja muun muassa alueellisia tarkasteluja, joissa ekologista kestävyyttä arvioitiin erilaisin välinein (ks. esim. Bagliani ym. 2003, Bagliani ym. 2008 ja Scotti ym. 2009).

Vuonna 2010 Talouden ja työllisyyden kansallinen neuvosto, jonka tehtävänä on tehdä talous- ja sosiaalipoliittisia aloitteita sekä selvityksiä Italian hallitukselle, parlamentille ja alueille, käynnisti hankkeen yhdessä Italian tilastoviranomaisen (ISTAT) kanssa (Exton ja Shinwell 2018, 34). Tämän hankkeen tarkoituksena oli luoda mittaristoviitekehys, jolla pystyttäisiin kuvaamaan italialaisten hyvinvointia laaja-alaisesti. Hankkeen nimeksi tuli "Benessere Equo Sostenibile – BES", eli yhdenvertainen ja kestävä hyvinvointi.

Hanketta lähdettiin edistämään perustamalla sille laaja ohjausryhmä sekä tieteellinen komitea. Edellisen tehtävänä oli määritellä tarkasteltavat hyvinvoinnin osa-alueet ja jälkimmäisen tukea ohjausryhmää tässä työssä muun muassa tekemällä ehdotuksia mahdollisista indikaattoreista ja kommentoimalla eri osa-alueisiin liittyviä kysymyksiä laajemmin (Exton & Shinwell 2018, 34). Ryhmien välisestä koordinaatiosta vastasivat neuvostot ja ISTATin työntekijöistä koostunut tukiryhmä. Kun alkutyöt oli tehty, hankkeeseen osallistettiin laajasti sekä kansalaisyhteiskuntaa että kansalaisia, joilta saadun palautteen perusteella ensimmäinen ehdotus kansalliseksi kestävä ja yhdenvertaisen hyvinvoinnin indikaattorikonaisuudeksi julkaistiin vuonna 2013 (Exton & Shinwell 2018, 34-35).

Vuonna 2016 BES-viitekehystä muokattiin kohti konkreettista ohjausmallia, kun Italian pääministeri perusti komitean valmistelemaan indikaattorien käyttöä osana talouspolitiikan ohjausta. Tämä hanke liittyi Italian uusiin budjettilakeihin. Komiteaa johti Italian talousministeri ja siinä toimivat lisäksi ISTATin johtaja sekä Italian keskuspankin pääjohtaja – komitean profiili oli siis erittäin korkea (Exton & Shinwell 2018, 35). Hyväksy-

tyissä budjettilaeissa edellytetään talousministeriötä laatimaan joka vuosi talousarvioprosessin aluksi raportti (Documento di Economia e Finanza, DEF), jossa Italian yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä käydään läpi. Kehitystä katsotaan kuluneiden kolmen vuoden ja tulevien kolmen vuoden perspektiivillä, eli tarkasteluun sisältyy myös lähiajan ennuste. Jokaisen vuoden raporttiin on sisällytettävä BES-liite, jossa tarkastellaan kehitystä erityisten hyvinvointi-indikaattorien kautta.

BES-liite on julkaistu Italiassa vuodesta 2018 alkaen joka vuosi ja siitä on tullut pysyvä instituutio Italian valtion talousarvioprosessissa. Liite ja sen sisältämät indikaattorit ovat löytäneet paikkansa Italian budjettikeskusteluissa. Eri poliittiset puolueet ovat suhtautuneet tällaiseen tarkasteluun myönteisesti ja esimerkiksi Italian parlamentin alahuoneen budjettikomiteassa keskustelua niiden pohjalta on käyty vuosittain. Myös ylähuoneen budjettikeskusteluissa BES-indikaattoreita ja raporttia on hyödynnetty.

Italiassa ohjausmalli ja hyvinvointitaloudellinen indikaattorikokoelma eivät ole jääneet vain keskushallinnon käyttöön, vaan monet alueet ja kunnat ovat myös hyödyntäneet BES-näkökulmaa. Tämä on tapahtunut Italiassa kohtalaisen kivuttomasti ja alueet ovat olleet aloitteellisia ja valmiita kehittämään kehikkoa eteenpäin omien tarpeidensa mukaiseksi. Myös tutkimuslaitokset ja yliopistot ovat olleet tuottamassa tilastovälineitä ja tutkimusta, joiden myötä indikaattoritietoa saadaan myös alueelliseen ohjauskäyttöön joustavasti (esim. Chelli ym. 2015, Becchetti ym. 2017 ja Ceccarelli ym. 2020). Myös ISTAT on alkanut julkaista BES-indikaattoreita aluetasolla vuosittain vuodesta 2020 eteenpäin (ks. ISTAT 2021c). On arvioitu, että kiinnostus alueellisiin tarkasteluihin kumpuaa Italian yhteiskunnallisesta rakenteesta ja suurista elintasoeroista eri alueiden – karkeasti esitettynä rikkaan pohjoisen ja köyhemmän etelän – välillä (Felice 2019).

2.3.2 Ohjausmallin työkalut

Italian ohjausmallissa keskeisessä roolissa ovat vuosittain laadittavat ohjausraportit ja tietysti niiden taustamateriaaliksi tuotettavat indikaattoritiedot. Kun ohjausmalli on kiinteästi kytketty talousohjaukseen ja ennen kaikkea budjettiohjaukseen, myös sen keskeisimmät työkalut ovat rakentuneet näiden prosessien tarpeiden pohjalta. Ohjausmallin ulottuminen myös alueille ja osittain paikallistasolle on puolestaan johtanut siihen, että myös sen työkaluja on muovattu tähän tarpeeseen sopivaksi sekä lisäosia että uusia välineitä kehittämällä.

Indikaattorit

Vuonna 2021 BES -indikaattorikokoelmaan sisältyi yhteensä 152 indikaattoria, jotka jakautuivat 12 teemaan (Istat 2021b). Teemat olivat seuraavat:

1. Terveys (15)
2. Koulutus (15)
3. Työn ja vapaa-ajan tasapaino (15)
4. Taloudellinen hyvinvointi (10)
5. Sosiaaliset suhteet (9)
6. Poliittikka ja instituutiot (12)
7. Turvallisuus (12)
8. Subjektiiivinen hyvinvointi (4)
9. Maisemakuva ja kulttuuriperintö (11)
10. Ympäristö (21)
11. Innovointi, tutkimus ja luovuus (12)
12. Palveluiden laatu (16)

Indikaattoreiden määrä vaihtelee eri teemoissa neljästä kahteenkymmeneenyhteen, joten määrällinen variaatio teemojen välillä on jokseenkin suuri. Eniten indikaattoreita on ympäristöteemassa, mikä saattaa osaltaan kuvata sitä, että kestäväen kehityksen näkökulma on vahvasti BES-työn taustalla. Toisaalta myös sosiaalista kestävyttä kuvaavia indikaattoreita on paljon ja kaiken kaikkiaan jopa enemmän kuin ympäristöllisiä indikaattoreita, koska ne ovat jakautuneet eri teemojen alle. Taloudellisia indikaattoreita on Italian indikaattorikokoelmassa vähemmän, kun kokoelman sisältöä tarkastellaan perinteisen kestävyden kolmijaon pohjalta.

Toisin kuin esimerkiksi Alankomaiden tai Uuden-Seelannin indikaattoreissa, Italian indikaattorikokoelmassa ei ole eksplisiittisesti pääomanäkökulmaa, vaan kaikki indikaattorit on luokiteltu sisältöteemojen alle, vaikka käytännössä osa niistä onkin niin sanottu ”pääomaindikaattoreita”, eli niiden kehityksen voi nähdä määrittelevän yhteiskunnallista kehitystä myös pidemmällä aikavälillä. Koska Italian indikaattorikokoelma on kaikista vertailussa olevista maista suurin, myös indikaattoreiden laadullinen variaatio on suurta.

Indikaattorit löytyvät ISTATin verkkosivuilta ja vuosittain niistä kootaan erillinen BES-raportti (ks. seuraava alaluku). Vuosien 2016-2020 tiedot löytyvät interaktiivisesta tietokannasta, jossa eri indikaattoreita on mahdollista tarkastella alueittain, ikäryhmittäin, sukupuolittain ja koulutustason mukaan, mikäli lähdeaineistot sen mahdollistavat.

Kaikki tiedot tuotetaan BES-kokonaisuuteen vuositasolla, vaikka joistain indikaattoreista tietoa olisi saatavilla myös neljännesvuosittain tai jopa kuukausittain. Data päivitetään kaksi kertaa vuodessa, jotta eri aikoina valmistuvat tilastot saadaan joustavammin mukaan indikaattorikokonaisuuteen. Tilastoaineistojen taustatiedot ovat helposti löydettävissä.

Indikaattoreiden vuosimuutoksia ja muutostrendejä analysoidaan BES-raportissa. Esimerkiksi vuoden 2020 raportissa COVID-19-epidemia oli keskeisenä tarkastelun näkökulmana ja sellaisia indikaattoreita, jotka oleellisesti liittyivät koronaviruskriisiin analysoitiin tavallista perusteellisemmin. Jokaisesta teemasta löytyy erillinen analyysiosio, jossa tilastotaulukoiden lisäksi kehitystä esitetään kuvioin ja tekstianalyysien. Myös raportissa indikaattoritietoja on jäsennetty edellä mainittujen taustatekijöiden mukaan. Kuten monessa muussa maassa, helposti löydettävää tietoa indikaattorin muutoksesta ei Italian indikaattorikehikossa ole, mikä tekee kehityksen arvioinnista tietoa etsivälle työläämpää.

Italian indikaattoreista löytyy sekä tulosmuuttujia että panosmuuttujia, ja kuten edellä todettiin myös pääomamuuttujia. Kyselyaineistoja on hyödynnetty melko paljon. Kuitenkin rekisteriaineistot ja perinteisemmät tilastoaineistot ovat tärkein indikaattoreiden lähde. Yleisesti voidaan sanoa, että näin laajaan indikaattorikokoelmaan mahtuu monipuolisesti erilaisia hyvinvoinnista kertovia indikaattoreita. Yhdeksi kysymykseksi nouseekin, miten näin suuri indikaattoreiden määrä on ohjausmallin näkökulmasta hallittavissa ja onko esimerkiksi eri indikaattoreiden välisiä suhteita mahdollista hahmottaa. Tämä ei toki välttämättä riipu indikaattoreiden määrästä sinällään, mutta mitä enemmän indikaattoreita on, sitä tärkeämpää niiden lisäarvon perusteleminen kunkin teeman sisällä on.

Kuten edellä todettiin, vuodesta 2020 ISTAT on julkaissut erillistä alueellista tilastotietokantaa, kun aiemmin alueelliset tiedot löytyivät osana koko maan tietokantaa ja ainoastaan suuraluetasolla. Nyt aluetasona on NUTS3-taso, mikä vastaa Suomessa maakuntia. Tämä laajennus tukee indikaattoritiedon alueellista käyttöä ja luo edellytyksiä myös BES-ohjausmallin laajemmalle hyödyntämiselle alueellisesti.

Vuotuiset DEF -raportit ja BES-liite sekä BES-seurantaraportti

Italian hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kannalta keskeisiä välineitä ovat joka vuosi valtion talousarvioprosessin yhteydessä laadittavat raportit. Pidempi historia on DEF-raportilla, joka on tärkein talousarvioprosessia ohjaava asiakirja. Kun Italian budjettilakeja vuonna 2016 uudistettiin, tähän raporttiin veloitettiin toteutettavaksi joka vuosi BES-liite. Tätä kautta hyvinvointilähtöinen näkökulma liitettiin kiinteästi osaksi Italian valtion talousarvioprosessia.

DEF-raportti sisältää analyysia lähivuosien taloudellisesta kehityksestä sekä tulevien vuosien talousennusteen (ks. MEF 2021a). Se siis vastaa jotakuinkin Suomen valtiovarainministeriön Taloudellista katsausta, joskin jälkimmäinen päivitetään vuoden aikana useamman kerran.

BES-liite puolestaan sisältää analyysin siitä, millaista kehitystä edellisinä vuosina on todistettu eri kestäväen hyvinvoinnin osa-alueilla. Tarkastelu on toteutettu niin, että jokaisesta indikaattorikokoelman pääteemasta on valittu raporttiin yksi indikaattori, jonka kautta teeman alueella tapahtunutta muutosta arvioidaan (MEF 2021b). Nämä indikaattorit valitsi vuonna 2017 niin kutsuttu BES-komitea, joka pohti indikaattoreiden soveltamista politiikkaohjauksessa (mt).

Vuonna 2021 tavanomaisen indikaattoreiden kehitystarkastelun lisäksi BES-liitteessä tarkasteltiin EU:n yhteiseen korona-elvytykseen liittyvää Italian kansallista elvytys- ja palautumissuunnitelmaa kestäväen hyvinvoinnin näkökulmasta (MEF 2021b). Tämä osoittaa raportin joustavuuden ja sen, että sen kautta aidosti pyritään ohjaamaan Italian talouspolitiikkaa kestäväen hyvinvoinnin lähtökohdista ainakin poliittisen keskustelun tasolla.

Keväällä ennen uuden budjettikierron alkamista julkaistaan päivitetty BES-seurantareportti, jossa esitetään päivitetty kuva indikaattorien kehityksestä. Myös tämä raportti altistetaan keskustelulle Italian parlamentin komiteoissa sekä ylä- että alahuoneessa (ks. MEF 2021c).

Muut työkalut – alueelliset BES-raportit

Italiassa BES-ohjausmalli on levinnyt myös monien aluehallintojen käytännöksi. Keskeinen työkalu, jota alueet ovat voineet hyödyntää on alueellinen BES-raportti, joita julkaistiin vuonna 2020 24 maakunnalle sekä seitsemälle metropolialueelle. Raporttien määrä on kasvanut tasaisesti vuodesta 2013 alkaen, jolloin ensimmäinen laadittiin Pesaron ja Urbinon maakunnalle.

Maakuntien osalta tarkasteltavia indikaattoreita on vähemmän kuin kansallisessa BES-indikaattorikokoelmassa, mutta silti jokaisessa pääteemassa vähintään neljä. Raporteissa näiden indikaattorien kehitys käydään läpi maakunnan osalta sekä kuvioiden että lyhyen analyysitekstin kautta. Lisäksi alueellisiin raporteihin sisältyy jonkin verran alueiden välistä vertailua, jotka havainnollistavat sitä, miten maakunta tai metropolialue on pärjännyt eri osa-alueilla muihin alueisiin verrattuna.

Jotkin maakunnat ovat jo nyt ottaneet raportin vastaavalla tavalla osaksi taloussuunnittelua, kuten esimerkiksi Piemonte Pohjois-Italiassa (pääkaupunkinaan Torino) (IRES 2017). Esimerkiksi Pesaron ja Urbinon maakunnassa, joka toimi alueellisessa BES-raportissakin pilottina, on jatkettu sellaisen alueellisen ohjausmallin kehittelyä, joka hyödyntäisi indikaattorikokoelmaa ”laaja-alaisten kokonaisuuksien strategisessa ja toiminnallisessa suunnittelussa” (PPU 2021).

2.3.3 Ohjausmalli käytännössä

Italian hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on alun perin rakennettu keskushallinnon tarpeisiin, mutta se on kiinnostavalla tavalla levinnyt myös aluehallintoon. Toistaiseksi ohjausmalli on ollut enemmän politiikka-agendojen korostaja tietyissä, joskin tärkeissä, politiikkaprosesseissa, mutta sillä on edellytyksiä muuttua myös konkreettiseksi politiikan ja hallinnan ohjauksen malliksi.

Ohjausmalli hallinnan välineenä

Italian hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli ja sen työkalut ovat nopeasti juurtuneet osaksi budjettipolitiikan suunnittelua ja ohjausta. Kokonaisuudessaan nykyisenkaltainen ohjausmalli on saanut laajan hyväksynnän ja kannatuksen niin ministeriöissä kuin myös parlamentissa. Tällä on ollut positiivinen vaikutus siihen, että mallia on päästy soveltamaan myös käytännössä.

Ohjausmalli on tarjonnut budjettiprosessiin laajemman tarkastelukehikon, mikä on mahdollistanut myös aiemmin tästä prosessista puuttuneiden politiikkaosa-alueiden tarkastelun johdonmukaisemmin ja talousarvion laadintaan sitoen. BES-mallia on hyödynnetty myös uusissa prosesseissa, kuten Euroopan elvytysvälineen kansallisessa toimeenpanossa. Tämä omalta osaltaan osoittaa sen, että BES-viitekehiksestä on tullut pysyvä osa talouspolitiikan hallintaa, ja että sitä voidaan joustavasti hyödyntää erilaisissa vastaantulevissa ohjaustilanteissa.

Kuten Suomessa ja Ruotsissa, myös Italiassa talousarvion laadinta on kaksiosainen prosessi. Keväällä esitellään yleiset raamit talouspolitiikalle ja syksyllä laaditaan sekä hyväksytään varsinaiset budjettilait ja seuraavan vuoden talousarvio. BES-ohjausmallin tärkein vaikutus on keväällä, kun parlamentti käsittelee ministeriön alustuksella DEF-raporttia, jonka yksi liite esittää kuvan BES-indikaattoreiden kehityksestä. Tällä tavalla BES-ohjausmallin kautta on mahdollista vaikuttaa politiikka-agendoihin, jotka määrittävät tulevan vuoden talousarviota ja siinä painotettavia asioita. Kuten Exton ja

Shinwell (2018) ovat tulkinneet, BES-ohjausmallilla pystytään vaikuttamaan konkreettisemminkin politiikan muotoutumiseen, minkä juuri sen nopeasti syntynyt institutionaalinen asema osana budjettiprosessia mahdollistaa.

BES-ohjausmallin julkilausuttuna tavoitteena on ollut tuoda italialaisten hyvinvointi näkyväksi ja osaksi laajempaa yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa. Tällä hetkellä voidaan sanoa, että tämän tavoitteen mukainen prosessi on lähtenyt hyvin liikkeelle, mutta ohjausmallin aikaansaamista tuloksista on vielä varsin vähän tietoa. Ohjausmallin rakentamis- ja kehittämistyö on edelleen kesken ja se hakee yhä muotoaan sekä suuntiaan.

Alueiden vahva kiinnostus BES-lähestymistapaa kohtaan on erittäin kiinnostavaa, sillä monissa muissa vertailumaissa keskushallinnon ja aluehallinnon välille on syntynyt pikemminkin kuilu kuin komplementaarinen prosessi, jossa eri hallinnontason ohjaustavoitteet voivat kulkea samaan suuntaan. Italiassa sen sijaan maakunnat ja paikallishallinnot ovat lähteneet rakentamaan omaa politiikkaohjaustaan kansallisen BES-mallin mukaiseksi. Tätä on tukenut se, että tarjolla on ollut myös alueellisesti sovellettuja työkaluja, joita tilastoviranomainen ISTAT jatkuvasti kehittää (esim. alueelliset reilun ja kestävän kehityksen indikaattorit ”Il BES dei territori”). Italia tarjoaakin hyvän esimerkin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittämisestä niin, että eri hallinnontasot saadaan kitkattomasti mukaan.

Toistaiseksi ohjausmallia on hyödynnetty keskushallinnossa sekä aluehallinnoissa pääsääntöisesti talouspolitiikan alueella, mikä on tietysti hyvinvointitalouden näkökulmasta keskeinen politiikkalohko. On kiinnostavaa seurata sitä, voidaanko ohjausmallin avulla jatkossa voimakkaammin integroidaan eri politiikkalohkoja toisiinsa – esimerkiksi sosiaali- ja terveyspolitiikka, ympäristöpolitiikka ja ilmastopolitiikka. BES-ohjausmallin hyödyntäminen EU:n elvytysvälineen kansallisen ohjelman jäsentämisessä saattaa olla yksi väylä tällaiselle kehitykselle.

Osallistaminen

Italiassa laajempi kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistaminen on tapahtunut hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämistyön aikana. Erityisesti indikaattorikokoelman rakentamisen eri vaiheissa on eri tavoin luotu edellytyksiä kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kuulemiselle.

Tilastoviranomainen ISTAT perusti hankkeen alkuvaiheessa ohjausryhmän, johon kuului kolmekymmentäkolme eri sidosryhmien edustajaa. Edustettuina olivat muun muassa yrittäjät, työnantajaliitot, ammattiliitot, ympäristöjärjestöt, Italian kulttuuriperintöjärjestöt, naisasiajärjestöt, kuluttajajärjestöt sekä erilaiset kansalaisyhteiskunnan

verkostot (Exton ja Shinwell 2018, 13). Edustus oli siis varsin laaja ja monimuotoinen. Ohjausryhmän lisäksi hankkeella oli asiantuntijaryhmä, johon kuului peräti 80 tutkijaa ja asiantuntijaa eri organisaatioista, kuten ISTAT:ista, yliopistoista sekä muista tutkimuskeskuksista. Tällä ryhmällä oli ennen kaikkea konsultatiivinen rooli (mt.).

Vuonna 2011 toteutettiin laaja kansalaiskonsultaatio, jolla kartoitettiin italialaisten subjektiivisia näkökulmia hyvinvointiin. Tämän kyselyn tuloksia hyödynnettiin indikaattorityössä tulevina vuosina. Konsultaatio toteutettiin kysymällä kansalaisilta, kuinka tärkeänä he pitävät asteikolla 0–10 viittätoista eri hyvinvoinnin osatekijää (ennalta valittua) (De Carli ym. 2018, 4). Konsultaatioon vastasi lopulta peräti 45 000 yli 14-vuotiaasta henkilöä ja vastaajien otos oli myös alueellisesti edustava (mt.). Vastausten perusteella oli siis mahdollista tarkastella hyvinvointinäkemystä eri ikäryhmissä, sosio-ekonomisissa ryhmissä ja alueellisesti, sekä vertailla mahdollisia eroja eri ryhmien välillä. Kyselyyn vastaamisen lisäksi kansalaisten oli mahdollista tarkemmin perustella valintojaan ja asettaa hyvinvoinnin osatekijöitä järjestykseen erillisessä verkkokyselyssä, johon vastasi lopulta yli 2 500 henkilöä (mt.). Vaikka vastausmäärä ja otostapa eivät mahdollistaneet yleistämistä populaatioon eivätkä ryhmittäistä vertailua, kysely antoi silti arvokasta lisätietoa perusteista, joilla ihmiset hyvinvoinnin tekijöitä arvioivat ja arvottavat.

Osallistaminen ulotettiin myös alueatasolle (De Carli ym. 2018, 4). Kun ensimmäinen BES-raportti valmistui vuonna 2013, järjestettiin eri alueilla kuulemisten sarja, jossa tuloksia käsiteltiin alueellisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Tämä voi osaltaan selittää sitä, miksi Italian hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on levinnyt aluehallinnon tasolle jokseenkin kitkattomasti.

Budjetointi

Kuten edellä on useaan otteeseen kuvattu, Italiassa hyvinvointitalouden BES-ohjausmalli liittyy erityisesti budjettiprosessiin ja sitä kautta talouspolitiikan ohjaamiseen. Vuonna 2016 uudistettujen budjettilakien jälkeen BES-liite on ollut osa perinteistä DEF-raporttia, jossa ministeriö esittää tulevan kolmen vuoden ennusteet ja kuvaa muutoinkin lähitulevaisuuden taloudellisia ja yhteiskunnallisia näkymiä. BES-liitteen lisäksi esimerkiksi vuonna 2021 julkaistiin kuusi muuta liitettä, jotka käsitelivät muun muassa aluekehitystä sekä yksityiskohtaisemmin julkisen talouden tilaa. Käytännössä BES-raportti siis joutuu kamppailemaan näkyvyydestä ja merkityksestä budjettiprosessissa useamman muun näkökulman kanssa.

Italian budjettiprosessi on monien Euroopan maiden tavoin kaksivaiheinen. Keväällä vahvistetaan yleisemmät raamit ja syksyllä kirjoitetaan budjettilait ja hyväksytään lopullinen talousarvio parlamentissa. Tämänhetkisen lainsäädännön mukaan DEF-raportti liitteineen pitää antaa parlamentille joka vuosi 10. huhtikuuta mennessä ja usein julkistus onkin mennyt huhtikuun alkupuolelle. Koska tästä on jo melko lyhyt aika syksyn varsinaiseen budjettikäsittelyyn, on esitetty toiveita, että BES-raportti julkaistaisiin aiemmin, joko edellisen vuoden lopulla tai viimeistään helmi-maaliskuussa (Felici ym. 2018). Tällöin se voisi vaikuttaa laajemmin politiikan agendoihin ja jopa varsinaiseen politiikkaprosessiin talousarvion osalta. Tähän suuntaan onkin menty niin, että vuosittain helmikuussa on julkaistu ja toimitettu parlamentille päivitetty raportti 12 pääindikaattorin kehityksestä, jossa edellisen syksyn budjettipäätökset on huomioitu (ks. esim. MEF 2018).

Kun ministeriö on esitellyt DEF-raportin ja sen liitteet parlamentille, käydään niistä komiteakeskustelu, jonka jälkeen siirrytään varsinaisiin budjettikeskusteluihin sekä yläettä alahuoneessa. Toistaiseksi ei ole olemassa tutkimusta ja näyttöä siitä, millä tavalla BES-liitteen ja seurantaraportin julkaisut ovat näkyneet parlamentin eri tason keskusteluissa ja ovatko keskustelut temaattisesti muuttuneet aiempaa enemmän hyvinvointilähtökohtia painottaviksi. Suurta vastustusta tällaisille prosesseille ei kuitenkaan myöskään ole havaittavissa, vaikka Italian puoluepoliittinen kenttä onkin varsin jakautunut. Vasemmistolaisissa ja sosiaaliliberaaleissa puolueissa BES-aloitetta on aktiivisesti edistetty, kun taas oikeistolaisissa ja kansalliskonservatiivisissa puolueissa ne on hyväksytty osaksi keskustelua.

BES-ohjausmallia kehitetään jatkuvasti osana ministeriön ja parlamentin budjettiprosessia samalla, kun sen työkaluja, erityisesti indikaattorikokoelmaa kehitetään muualla. Kun tietoa prosessin vaikutuksista ja vaikuttavuudesta kertyy, ohjausmallia voidaan kehittää niiden mukaisesti eri kohdista. Tällainen kokeilemalla kehittäminen on ollut pitkin matkaa yksi tietoinen valinta Italiassa, ja jotkin tehdyt valinnat onkin tehty sillä perusteella, että prosessit saadaan liikkeelle käytännössä (Felici ym. 2018).

2.3.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus

Italian hyvinvointitaloudellinen BES-ohjausmalli on jatkuva ja jatkuvasti kehittyvä prosessi, jossa monella toimijalla on omistajuus (ks. Bacchini ym. 2019). Indikaattorikokoelman ja siihen liittyvän raportoinnin kehittäminen on annettu tilastoviranomaiselle, ja ISTAT on tehnytkin tällä alueella jatkuvaa kehitystyötä. Indikaattorikokoelmaa päivitetään vuosittain ja tilastoperustaa vahvistetaan lisäämällä aineistoihin uusia taustamuuttujia. Myös alueellisten indikaattoreiden kehitystyöhön on panostettu viime vuosina.

Politiikan ohjauksen ja hallinnan näkökulmasta tärkein kehittämisvastuu on edelleen parlamentilla, josta aloite BES:n sisällyttämisestä osaksi budjettiprosessia alun perin tuli. Sekä parlamentin ylä- että alahuoneessa onkin kiinnostusta viedä BES-mallia syvemmälle politiikan ja hallinnan käytäntöihin, mistä useampi viime vuosina julkaistu kehittämishenkkinen raporttikin kertoo (esim. Felici ym. 2018).

Yhtenä toiveena Italiassa on esitetty, että tulevaisuudessa hyvinvointi-indikaattoreiden luomaan perustaan liitettäisiin enemmän tutkimusta ja johdonmukaista seuranta. Silloin taloudellisessa suunnittelussa, hallinnassa ja politiikan ohjauksessa voitaisiin nykyistä paremmin ottaa hyvinvointitavoitteet huomioon. Erityisesti erilaisia ennustemalleja ja arviointikehikoita on toivottu otettavaksi käyttöön. Lisäksi on toivottu osallisuuden vahvistamista sekä eri hallinnon tasojen välillä että keskushallinnon ja muiden sidosryhmien välillä. Yksi konkreettinen keino voisi olla koota jälleen yhteen kattava edustuksellinen komitea, jossa käsiteltäisiin sekä indikaattorikokoelman kehittämistä, kansallisia hyvinvointitavoitteita että niiden toimeenpanoa politiikan ohjauksessa ja hallinnossa.

Italian hyvinvointitaloudellisella ohjausmallilla on vahva perusta, jonka päälle on hyvä rakentaa. Myös tulevaisuuden hallituksilla on suuri rooli siinä, kuinka hyvinvointitietoa ja indikaattorikehikkoa erilaisissa politiikkaprosesseissa hyödynnetään. Vuodesta 2021 toimineen Mario Draghin hallituksen kaudella hyvinvointitaloudellista ohjausta on hyödynnetty muun muassa Italian kansallisen elpymispaketin arvioinnissa ja käsitelystä, mikä antaa olettaa, että mallille löydetään käyttöä jatkossakin. Kun Italiassa lähes kaikki puolueet suhtautuvat indikaattorikokoelmaan ja ohjausmalliin melko myönteisesti, niiden kehittäminen jatkunee tulevaisuudessakin maan poliittisista tuulista riippumatta.

2.4 Ruotsi – kapeampaa hyvinvointilähtöistä talousarvioprosessin ohjausta

Ruotsissa hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on suppea ja se liittyy ennen kaikkea valtion talousarvioprosessiin. Se ponnistaa samasta kansainvälisestä traditiosta kuin muutkin tämän raportin tarkastelussa olevat ohjausmallit. Ohjausmallissa keskeisessä roolissa on indikaattorikokoelma ”Nya mått på välförstånd”, josta saatua tietoa pyritään hyödyntämään julkisen talouden ohjauksessa.

2.4.1 Ohjausmallin historia ja tausta

Ruotsi on historian saatossa osoittanut tietä pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle. Kansalaisten hyvinvointi yhteiskunnallisena tavoitteena, hyvinvointilähtöinen politiikka ja hyvinvoinnin mittaaminen ovat olleet ruotsalaisen yhteiskunnan ytimessä jo vuosikymmenten ajan. Hyvinvointivaltioon – sekä yleisemmin että ruotsalaiseen erityisesti – sisältyy monenlaisia hyvinvointilähtöisiä ohjausmalleja, joista kaikista on mahdollista löytää vähintäänkin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin ituja.

Selkeimmin hyvinvointitaloudelliseksi ohjausmalliksi lukeutuva kokonaisuus liittyy prosessiin, joka alkoi Ruotsissa 2010-luvun alkupuolella. Prosessi oli ennen kaikkea tulevaisuustyötä ja sitä johti hallituksen nimeämä tulevaisuuskomitea (Framtidskommisionen) (Nordic Council of Ministers 2021, 37). Työn lähtökohdaksi otettiin ajankohtainen Stiglitzin Beyond GDP-raportti. Sen lisäksi, että komitean raportissa viitattiin tähän kansainväliseen esimerkkiin, siinä lähdettiin määrätietoisesti pohtimaan kansalaisten hyvinvoinnista kertovia mittareita sekä indikaattoreita ja ennen kaikkea subjektiivisten mittareiden hyödyntämistä (mt.).

Jo aiemmin Ruotsissa oli toteutettu erilaisia selvityksiä kestäväan kehitykseen ja hyvinvointiin liittyvistä indikaattoreista, mutta vuoden 2012 jälkeen tällaisia hankkeita käynnistettiin useampia (Nordic Council of Ministers 2021, 37). Oli syntynyt ajatus siitä, että Ruotsissa monipuoliseen hyvinvoinnin mittaamiseen tuli suhtautua aiempaa vakavammin. Ajateltiin myös, että muualla maailmassa tämä työ eteni selvästi vauhdikkaammin kuin Ruotsissa.

Vuonna 2016 Ruotsin hallitus antoi jälleen uuden toimeksiannon, joka oli tärkeä hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin rakentumisen kannalta. Maan tilastoviranomainen SCB alkoi tuolloin laatia ehdotusta siitä, minkälaisella indikaattorikokoelmalla kestävää hyvinvointia voitaisiin Ruotsissa tulevaisuudessa kuvata, mitata ja arvioida. Yhteistyöhön SCB:n kanssa ryhtyi maan talousministeriö. Kesäkuussa 2017 julkaistiin raportti ”Nya mått på välstånd”, jossa työn tulokset esiteltiin (ks. Regeringskansliet 2017).

Tämän jälkeen indikaattorikokoelma otettiin välittömästi osaksi Ruotsin valtion talousarviosuunnittelua. Sen keskeisenä tehtävänä oli laajentaa makrotaloudellista kuvaa ja tuoda budjettipolitiikan keskusteluihin tärkeitä kestäväan hyvinvointiin liittyviä näkökulmia, jotka sieltä aiemmin olivat puuttuneet (Nordic Council of Ministers 2021, 37). Käytännössä taloudellisten indikaattoreiden rinnalle nostettiin tässä tarkastelussa sosiaalisesta hyvinvoinnista ja ekologisesta kestävydestä kertovia indikaattoreita (Nordic Council of Ministers 2021, 38). Indikaattorit ovat tämän jälkeen olleet osa talousarvioprosessia.

2.4.2 Ohjausmallin työkalut

Ruotsin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on tarkastelluista ohjausmalleista rajatuin monessakin mielessä. Sillä on ensinnäkin rajattu tehtävä osana talousarvioprosessia. Toiseksi sen näkökulma on yleistasoinen, jolloin esimerkiksi tarkasteltavien asioiden joukko on pidetty melko suppeana. Edellisistä syistä ohjausmallin työkalujen määräkkin jää pienemmäksi kuin muissa ohjausmalleissa. Työkaluina ovat indikaattorikokoelma sekä osio valtion talousarvioraportissa.

Indikaattorit

Teemoja indikaattorikokoelmassa on kolme ja jokaisessa niissä on yhtä monta indikaattoria (viisi kappaletta).

1. Talous (5)
2. Ympäristö (5)
3. Sosiaali- ja terveysasiat (5)

Indikaattorikokoelma kattaa tällä tavalla kolme usein käytettyä kestävyiden aluetta, eli taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kestävyiden. Jokaiseen teemaan on valittu keskeisiä ja usein käytettyjä indikaattoreita, kuten työllisyysaste, hiilidioksidipäästöt sekä koulutustaso (yksi esimerkki jokaisesta teemasta).

Pääosa Ruotsin hyvinvointi-indikaattoreista on makrotasoisia ja virallisiin tilastojulkaisuihin perustuvia. Tämä lopputulos on seurausta alkuperäisestä toimeksiannosta, jossa toivottiin indikaattoreiden olevan välittömästi saatavilla (Nordic Council of Ministers 2021, 38). Pääasiassa indikaattorit kuvaavat hyvinvoinnin objektiivisia taustatekijöitä. Sosiaali- ja terveysasioiden indikaattoreiden joukossa on kuitenkin myös kaksi subjektiivista indikaattoria, joiden tiedot on saatu ihmisiltä suoraan kysymällä. Ne käsittelevät luottamusta sekä tyytyväisyyttä elämään.

Ruotsin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin indikaattorit päivitetään vuosittain ja aikasarjat koostuvat myös vuositason tiedoista. Ruotsin Tilastokeskus, joka on alun perin laatinut ehdotuksen indikaattorikokoelmasta, ei ole julkaissut sitä vuoden 2017 jälkeen sivuillaan. Myöskään verkkotietokantaa indikaattoreille ei ole rakennettu. Tiedot toki löytyvät yksittäisinä tilastoina SCB:n tilastopalvelusta. Kootusti tiedot julkaistaan vuosittain talousministeriön valmisteleman talousarvioraportin liitteessä.

Talousarvioraportin osio

Kun muissa tarkasteltavissa maissa hyvinvoinnin indikaattoreiden pohjalta laaditaan erillinen raportti, Ruotsissa indikaattorit on otettu osaksi talousarvion laadinnan taustaraporttia. Tämä raportti julkaistaan jokaisena vuonna huhtikuun puoliväliin mennessä ja siinä kuvataan reunaehdot alkavalle tulevan vuoden budjettivalmistelulle. Suomessa raportti vertautuu keväisen kehysriihen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hyvinvointi-indikaattorit ovat raportissa alaluvussa, jossa tarkastellaan Ruotsin talouden viimeaikaista kehitystä ja lähitulevaisuuden näkymiä. Ne piirtävät siis omalta osaltaan kuvaa talouden suorituskyvystä, politiikasta ja muutoin saavutetuista tuloksista sekä yleisesti makrotaloudellisista olosuhteista. Juuri tämäntyyppinen näkökulmien laajentaminen keskeisessä politiikkaprosessissa onkin ollut Ruotsin ohjausmallin kärkitavoite.

2.4.3 Ohjausmalli käytännössä

Ruotsin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on käytännössäkin varsin kevyt. Toisaalta se on integroitu keskeiseen politiikkaprosessiin, eli valtion talousarvion valmisteluun. Ohjausmallin laadinnassa ja käytössä ei ole oikeastaan lainkaan osallistettu laajempia sidosryhmiä, kansalaisyhteiskuntaa eikä kansalaisia.

Ohjausmalli hallinnan välineenä

Ruotsissa hyvinvointitalouden ohjausmalli on jäänyt kevyeksi johtuen muun muassa siitä syystä, että maassa ja sen julkisessa hallinnossa on jo valmiiksi monia kilpailevia prosesseja, joilla politiikkaa pyritään ohjaamaan ja tietynlaista hallintaa toimeenpanemaan (ks. esim. Virtanen 2016, 37–44). Eli toisin kuin useammassa muussa vertailun maassa, joissa hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin rakentaminen on liittynyt suoraan yleisempään itsehallinnon rakentamiseen puhtaalta pöydältä, Ruotsissa ohjausmalli on liitetty osaksi jo valmiiksi katettua pöytää.

Käytännössä Ruotsin hyvinvointitalouden ohjausmallin tavoitteet liittyvätkin suuremmin politiikka-agendojen asettamiseen ja politiikan näkökulmien laajentamiseen (Nordic Council of Ministers 2021, 38). Tätä pyritään tekemään tuomalla esiin laaja-alaisesti politiikan tuloksia tai ainakin sitä suuntaa, mihin Ruotsin yhteiskunta on menossa. Indikaattoreilla on täten kaksoisroolina sekä monitorointi että politiikkanäkökulmien muuttaminen. Koska viitekehys on upotettu keskeiseen politiikkaprosessiin, sillä

on kuitenkin myös käytännön merkitystä. Esimerkiksi budjettikeskusteluissa ja komiteatyössä indikaattorit ovat viime vuosina olleet näkyvillä ja ainakin potentiaalisesti keskustelun kohteena (mt.).

Onkin tärkeä ymmärtää, että vaikka Ruotsin hyvinvointitalouden ohjausmalli on monia muita raportissa käsiteltyjä ohjausmalleja suppeampi, sen vaikuttavuus voi silti olla muita ohjausmalleja parempi. Ohjausmalli on rakennettu ruotsalaiseen kontekstiin sen reunaehdot huomioiden ja se on onnistuttu asemoimaan julkiseen hallintoon niin, että sen vaikutus politiikan ohjaukseen ja hallintaan voi olla hyvinkin suuri.

Osallistaminen

Ruotsin ohjausmallin rakentamisessa ja rakentumisessa laajoja sidosryhmiä, kansalaisia tai kansalaisyhteiskuntaa ei ole juurikaan osallistettu. 2010-luvun puolivälissä erilaisissa indikaattorihankkeissa on ollut mukana useampia kehittäjätahoja, mutta tutkimus- ja kehittämissyhteistyötä lukuun ottamatta prosessit ovat olleet keskusjohtoisia ja keskushallinnon tarpeista sekä motiiveista lähteviä.

Kun arvioidaan vuoden 2017 "Nya mått på välförhållning" -projektia, se oli käytännössä valtiosektorin sisäinen tilaustyö, jossa tilastoviranomainen ja talousministeriö kokosivat suoraviivaisen indikaattorikokoelman olemassa olevista tietoaineistoista. Tarkoituksena hankkeessa ei ollut kartoittaa laajasti ruotsalaisten näkemyksiä hyvinvointiin, vaan näkökulmana oli keskushallinnon tarpeet sekä aineistojen nopea saatavuus.

Budjetointi

Kuten edellä on kuvattu, hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli Ruotsissa on integroitu osaksi valtion talousarvioprosessia. Käytännössä Ruotsin valtion budjettiprosessi käynnistyy keväällä. Hallituksen tulee esittää parlamentille viimeistään 15. huhtikuuta "kevään taloudellinen esitys (ekonomiska förslaget)", joka pitää sisällään talouspolitiikan ja budjettipolitiikan peruslinjaukset. Tässä raportissa esitetään myös talouden kokonaiskuvaa ja ennusteet siitä, miten tulevina vuosina talouden ajatellaan kehittyvän. Tämän dokumentin ympärillä käydään sitten keskustelua eri puolueiden talouspolitiikasta vastaavien poliitikkojen kesken. Parlamentti hyväksyy ehdotuksen kesäkuun aikana. (Sveriges Riksdag 2021).

Kuten Suomessa, myös Ruotsissa hallitus antaa varsinaisen budjettiehdotuksen parlamentin käsiteltäväksi syksyllä. Tällöin käsittelyssä ovat kaikki määrärahat veroista eri menoluokkiin. Tässä vaiheessa talousarviokeskustelu kiinnittyy finanssipolitiikan yleiseen linjaan sekä budjetin yksityiskohtiin ja laajemmat näkökulmat talouteen jäävät usein taka-alalle.

Hyvinvointitalouden ohjausmallin potentiaalinen vaikutus talouspolitiikkaan tapahtuu tällä hetkellä siis kevään budjettikeskustelujen kautta. Toistaiseksi ei ole vielä olemassa näyttöä siitä, millä tavalla esimerkiksi hyvinvointi-indikaattorit ovat muuttaneet keväistä budjettikeskustelua. Ei myöskään ole ehditty analysoida sitä, miten vaikutukset näkyvät mahdollisesti syksyn budjettiprosessissa määrärahojen kohdentamisessa sekä verotuskohteiden määrittelyssä. Vaikka tällainen tutkimus on haastavaa, ohjausmallin kehittämisen ja sen vaikuttavuuden vahvistamisen näkökulmasta olisi tärkeää tutkia prosessin tuloksia lähemmin.

2.4.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus

Ruotsin hyvinvointitalouden ohjausmalli on kevyt ja tarkasti kohdennettu. Se ei perustu julkilausuttuun strategiaan toisin kuin monen muun maan ohjausmallit. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö Ruotsin ohjausmalli toteuttaisi implisiittisesti tiettyä strategiaa. Se pyrkii laajentamaan politiikan näkökulmaa niin, että kestävä talouden ja hyvinvoinnin tekijät tulevat siinä paremmin huomioituksi.

Ruotsissa ei ole käyty paljon keskustelua siitä, miten ohjausmallia tulisi jatkossa kehittää. Tuoreessa Pohjoismaiden neuvoston raportissa kehittämissuhteita on kuitenkin myös Ruotsin ohjausmallille esitetty (Nordic Council of Ministers 2021, 39). Ensinnäkin sille toivotaan selkeämpää ja julkilausuttua strategista otetta. Toiseksi esitetään, että ohjausmallin tulisi integroida hyvinvointitaloudelliseen ohjaukseen useampia valtion osia, ministeriöitä ja muita viranomaistahoja. Tällöin myös ohjausmallin työkaluja tulisi kehittää näitä tarpeita vastaaviksi. Kolmanneksi mallilla voitaisiin tavoitella muidenkin politiikkaprosessien kuin budjettiprosessin ohjausta. [A6]

2.5 Skotlanti – kansalliset hyvinvointitavoitteet monipuolisen ohjausmallin lähtökohtana

Skotlannin ohjausmalli on nimeltään National Performance Framework (NPF) ja se koostuu sekä indikaattorityökalusta että toimintamallista, jolla Skotlannin hallitus määrittelee ja kehittää politiikkojaan sekä arvioi niillä saavutettavia tuloksia (Exton ja Shinwell 2018, 43). Ohjausmalli ja siihen liittyvät sisällöt on kuvattu monipuolisesti ja koottu Skotlannin hallinnon verkkosivustolle (ks. Scottish Government 2021b).

2.5.1 Ohjausmallin historia ja tausta

Skotlannin ohjausmallin juuret ovat vahvasti kiinni 2000-luvun poliittisissa kehityskuluissa Isossa-Britanniassa. Skotlannissa aiemmin valtapuolueena toimineen Labouria on haastanut SNP, eli Skotlannin kansanpuolue. Vuoden 2007 vaaleissa SNP:stä tuli ensimmäistä kertaa suurin parlamenttipuolue Skotlannissa. Vaaliohjelmassaan SNP oli luvannut käynnistää monenlaisia poliittisia, politiikan toimeenpanoon ja hallintaan liittyviä uudistuksia. Näitä olivat muun muassa hallinnon suoraviivaistaminen ja sillojen purkaminen, uudenlaisten politiikan arviointivälineiden kokeilu ja käyttöönotto, hallinnon tehostaminen sekä tarkempi terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyvien kehityskulkujen seuraaminen (Exton & Shinwell 2018, 43).

Wallace (2019, 46) on korostanut sitä, että keskeinen rooli ohjausmallin kehittämiseksi oli Skotlannin poliittisessä historiassa ja erityisesti siinä, että SNP muodosti vaalien jälkeen Skotlanttiin vähemmistöhallituksen. Koska SNP:n piti hakea tukea myös muilta parlamentin puolueilta, se halusi luoda mallin, jonka avulla hallituksen saavutuksia ja vaalilupauksien lunastamista voitaisiin seurata.

Kun vaaliohjelmassa luvattuja toimenpiteitä alettiin toteuttaa, syntyi samalla myös ensimmäinen versio National Performance Framework -ohjausmallista, joka esiteltiin vuoden 2007 budjettiprosessin yhteydessä. Ohjausmallin yhtenä esikuvana oli Virginian osavaltion ”Measuring Virginia” -indikaattorikokoelma, jossa oli kerätty eri teemojen alle erilaisia tulostuottajia, joiden nähtiin kuvaavan laaja-alaisesti osavaltion hyvinvoinnin tilaa (Wallace 2019, 49). Myös Skotlannissa haluttiin siirtää politiikan ja hallinnon näkökulmaa kohti tuloksia (outcome) sen sijaan, että keskityttäisiin liikaa panoksiin (input) ja tuotoksiin (output). (Exton & Shinwell 2018, 43).

Wallace (2019, 47) onkin tulkinnut, että Skotlannin National Performance Framework luotiin alun perin ennen kaikkea suorituskyvyn johtamisen (performance management) välineeksi. Ohjausmallia ei siis luotu varsinaisesti hyvinvointilähtöisen politiikan ohjausmalliksi tai hyvinvointitaloudelliseksi ohjausmalliksi, mutta vuosien saatossa se on vähitellen kehittynyt sellaiseksi.

Vuoden 2007 jälkeen Skotlannin ohjausmallia on arvioitu ja tarkistettu useampaan otteeseen. Tämän työn seurauksena NFP:tä on uudistettu kolme kertaa, vuosina 2011, 2016 ja 2018. Kyseisissä päivityksissä muutoksia on tehty niin ohjausmallin työkaluihin kuin myös sen perusteluihin sekä yleisiin tavoitteisiin (Exton ja Shinwell 2018, 44). Tässä mielessä ohjausmalli on varsin dynaaminen ja ajassa elävä kokonaisuus. Skotlannin kansanpuolueen sitoutuminen ohjausmalliin on säilynyt vahvana myös nykyisen pääministerin Nicola Sturgeonin aikakaudella (2014-). Kun NFP uudistettiin vuonna 2018, Sturgeon piti ohjausmallin ensimmäistä vuosikymmentä menestyksenä

ja itse ohjausmallia sekä sen eri elementtejä erittäin tärkeinä työkaluina Skotlannin hallitukselle (Scottish Government 2018). Lisäksi Sturgeon viesti hallituksensa vahvasta sitoumuksesta jatkaa ohjausmallin käyttöä myös tulevaisuudessa (mt.). Voidaankin sanoa, että SNP:n johdon rooli ohjausmallin kehittämisessä on ollut merkittävä (Wallace 2019, 47).

NFP:n kehittäminen vuoden 2007 jälkeen ei ole ollut kuitenkaan puhtaasti hallitusvetoinen tai puoluevetoinen prosessi, vaan siihen on osallistettu laajasti eri sidosryhmiä (Exton ja Shinwell 2018, 44). Varsinkin 2010-luvun lopulla ohjausmalliin ja sen kehittämistyöhön alettiin määrätietoisesti osallistaa kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa. Vaatimus tälle nousi nimenomaan kansalaisyhteiskunnasta ja järjestöistä (Wallace 2019, 64). Kansalaisyhteiskunnan toimijat ovatkin olleet myös itse aktiivisia NFP:n arvioinnissa ja kehittämisehdotuksien laadinnassa (ks. esim. ESS 2019). Vieläkään ei ole kuitenkaan kovin ilmeistä, miten ohjausmalli tukee osallistavaa ja inklusiivista demokratiaa Skotlannissa (Wallace 2019, 64).

2.5.2 Ohjausmallin työkalut

Skotlannin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli muodostuu yksinkertaistettuna julkilauseutuista päämääristä, arvoista, tavoitteista sekä indikaattorikokoelmasta, jonka avulla on tarkoitus seurata tavoitteiden toteutumista. Ohjausmalli muistuttaakin käytännössä organisaatiostrategiaa, joskin siinä määritellyt tavoitteet ovat yhteiskunnallisia tai yhteiskuntapoliittisia, eivätkä rajoitu pelkästään esimerkiksi hallinnon sisäisiksi tavoitteiksi (esimerkiksi tuotostavoitteiksi). Seuraava tarkastelu kohdistuu vuonna 2018 uudistettuun ohjausmalliin ja sen työkaluihin.

Päämäärät, arvot ja tavoitteet

Strategiamaisesti National Performance Frameworkin uusin versio artikuloi yleisen ja jokseenkin abstraktin päämäärän, arvot sekä konkreettisemmat tavoitteet Skotlannille ja sen hallinnolle. Päämäärä on esitetty seuraavasti:

”Meidän päämäärämme: luoda menestyneempi maa, joka tarjoaa kaikille Skotlannissa mahdollisuuden kukoistaa lisääntyneen hyvinvoinnin kautta ja jossa toteutuu kestävä ja inklusiivinen kasvu.” (Scottish Government 2021b, tekijöiden kääntämä)

Päämäärää on tarkennettu vielä seuraavanlaisella viiden kohdan listauksella (Scottish Government 2021b):

- Pyrimme luomaan entistä menestyneemmän maan.
- Pyrimme antamaan mahdollisuuksia kaikille Skotlannissa eläville ihmisille.
- Pyrimme lisäämään kaikkien Skotlannissa elävien ihmisten hyvinvointia.
- Pyrimme luomaan kestäväää ja mukaanottavaa kasvua.
- Pyrimme vähentämään eriarvoisuuksia ja pitämään yhtä tärkeinä taloudellista, ekologista sekä sosiaalista kehitystä.

Päämäärää voidaan pitää hyvinkin ”hyvinvointitaloudellisena”, sillä siinä kaikkien (Skotlannissa asuvien ja elävien) ihmisten hyvinvoinnin vahvistaminen ja mahdollisuuksien lisääminen ovat keskeisiä lähtökohtia. Kuitenkaan myöskään suotuisaa taloudellista kehitystä ja kasvua ei ole päämäärän asettamisessa sivuutettu. Tavoiteltavalle kasvulle on annettu tässä kohtaa määritteet ”kestävä” ja ”mukaan ottava” (inkluusiivinen), mikä jälleen kytkee tämän osan päämäärää hyvinvointilähtöiseen ajatteluun. Usein hyvinvointitaloudellisessa ajattelussa on painotettu sosiaalisen, ekologisen ja taloudellisen kestävyuden sekä kehityksen tasapainoa, kuten myös Skotlannin tarkennetussa päämäärälistauksessa tehdään. On myös huomionarvoista, että ohjausmallin päämääristä välittyy melko vahvasti kansallisvaltiokeskeisyys. Rajaus sen suhteen, kenen hyvinvointia halutaan parantaa ja kenen mahdollisuuksia halutaan lisätä, on selkeä – Skotlannissa asuvien. Kun tätä peilataan ohjausmallin historialliseen taustaan ja Skotlannin kansanpuolueen merkittävään rooliin ohjausmallin edistämässä, tulema ei välttämättä ole kovin yllättävä.

Seuraavaksi esitellään ohjausmallin tai ”lähestymistavan” arvot, joita on kolme (Scottish Government 2021b):

1. Kaikkia ihmisiä (Skotlannissa) kohdellaan hyväntahtoisesti, arvokkuudella ja myötätuntoisesti.
2. Oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan.
3. Toimitaan avoimesti ja läpinäkyvästi.

Arvot kuvastavat melko suoraan edellä esitettyjä päämääriä, mutta myös yleisempiä modernin demokraattisen kansallisvaltion sekä hyvän hallinnon periaatteita. Kansallisvaltiolähtöisyys näkyy myös arvojen muotoilussa vahvasti, kun niissäkin korostetaan nimenomaisesti Skotlannissa elävien ihmisten kohtelua (”our people”). Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on viime vuosina näkynyt paljon esimerkiksi Euroopan unionin keskusteluissa ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen oli myös Suomen

vuoden 2019 EU-puheenjohtajuuskauden pääteema. Kun samalla puheenjohtajakaudella myös hyvinvointitaloutta edistettiin vahvasti (ks. Korhonen ja Mattila-Wiro 2021), oikeusvaltioperiaatteen korostaminen ja hyvinvointitalous näyttävät niveltävän melko kitkattomasti toisiinsa. Avoinuuden ja läpinäkyvyyden vaatimus hallinnossa on ollut viime vuosikymmenien trendi ja oikeusvaltioperiaatteen lisäksi ne on katsottu hyvän hallinnon kantaviksi pilareiksi. Onkin kiinnostavaa pohtia sitä, millainen merkitys hyvän hallinnon ideologialla on ollut Skotlannin ohjausmallin rakentamisessa.

Asetettujen päämäärien saavuttamiseksi ohjausmallin strategisessa osiossa määritellään seuraavaksi tulostavoitteet, joita kohti politiikalla ja hallinnalla tulisi pyrkiä. Ne ovat konkreettisempia ja yksityiskohtaisempia kuin edellä esitellyt päämäärät. Tavoitteet on asetettu otsikon ”Kansalliset tavoitteet” (National Outcomes) alle, eli tässäkin kohtaa kansallisvaltiokeskeinen ajattelu näkyy selkeästi.

Tulostavoitteille on asetettu kolme lähtökohtaa, jotka ovat:

1. Tavoitteet heijastavat skotlantilaisten (people of Scotland) arvoja ja pyrkimyksiä.
2. Tavoitteet ovat linjassa YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden (SDG) kanssa.
3. Tavoitteet auttavat hahmottamaan eriarvoisuuden vähentämisessä onnistumista.

Nämä kolme lähtökohtaa ohjaavat jo sinällään tulostavoitteita hyvinvointitaloudelliseen ja kestävän kehityksen huomioivaan suuntaan. Tätä vahvistaa edelleen se, että varsinaiset yksitoista tulostavoitetta on kirjoitettu ihmisten näkökulmasta, eli tavoitteet kuvaavat sitä, millaisiksi ihmisten elämän tulisi Skotlannissa muodostua sekä sitä, kuinka ihmiset yhdessä toimivat.

Varsinaiset tulostavoitteet ovat:

1. Ihmiset kasvavat rakastettuina, turvassa ja kunnioitusta saaden niin, että he ymmärtävät täyden potentiaalinsa
2. Ihmiset elävät yhteisöissä, jotka ovat mukaanottavia, voimaannuttavia, resilienttejä ja turvallisia.
3. Ihmiset ovat luovia ja heidän elinvoimaisia ja moninaisia kulttuureitaan ilmenttään ja niistä nautitaan laajasti.
4. Ihmisillä on globaalisti kilpailukykyinen, yritteliäs, mukaanottava ja kestävä talous.
5. Ihmiset ovat hyvin koulutettuja, taitavia ja kyvykkäitä toimimaan yhteiskunnan hyväksi.
6. Ihmiset arvostavat, suojelevat ja kehittävät elinympäristöään ja nauttivat siitä.
7. Ihmisillä on menestyvää ja innovatiivista liiketoimintaa, hyvälaatuisia työpaikkoja ja reilu työelämä (kaikille).

8. Ihmiset ovat terveitä ja aktiivisia.
9. Ihmiset kunnioittavat, suojelevat ihmisoikeuksia ja huolehtivat niiden toteutumisesta sekä elävät vapaana syrjinnästä.
10. Ihmiset ovat avoimia, verkostoituneita ja osallistuvat myös kansainväliseen yhteistyöhön.
11. Ihmiset puuttuvat köyhyyteen jakamalla mahdollisuuksia, varallisuutta ja valtaa aiempaa tasaisemmin.

Ohjausmallin strateginen osa on oikeastaan laajahko yhteiskuntapoliittinen ohjelma, joka tavoitteiden tasolla ylittää monelle yhteiskunnan ja elämän osa-alueelle taloudesta hyvinvoinnin tekijöihin sekä ekologiseen kestävyteen. Ehkä viimeksi mainittu näkyy tavoitteistossa kaikkein vähiten ja sosiaalinen sekä taloudellinen painottuvat vahvemmin. Esimerkiksi ilmastonmuutos ja luontokato, joista on viime vuosina tullut yksi keskeisiä ekologisen kestävyuden lähtökohtia, eivät näy Skotlannin tulostavoitteistossa suoraan.

Skotlannin kansalliset tulostavoitteet on yhdistetty YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin. Tämä on tehty niin, että jokaiseen kansalliseen tavoitteeseen on liitetty ne Agenda 2030 -tavoitteet, jotka pitävät sisällään yksityiskohtaisella tasolla vastaavia lopputuloksia tai politiikan toimeenpanoon liittyviä tavoitteita. Kovin tiukka yhteys YK:n ja Skotlannin tavoitteiston välillä ei ole, mikä onkin luonnollista, koska ne ovat syntyneet eri prosesseista.

Strategiakokonaisuus yhdistyy sulavasti National Performance Frameworkin indikaattorityökaluun, jota käsitellään seuraavaksi.

Indikaattorit

Strategiaosion lisäksi Skotlannin ohjausmallissa keskeisellä sijalla on indikaattorikoelma. Se sisältää yhteensä 81 erilaista indikaattoria, jotka jakautuvat yhteentoista eri teemaan. Teemat on otsikoitu seuraavasti (Scottish Government 2021c):

1. Lapset ja nuoret
2. Yhteisöt
3. Kulttuuri
4. Talous
5. Koulutus
6. Ympäristö
7. Reilu työ sekä liiketoiminta

8. Terveys
9. Ihmisoikeudet
10. Kansainvälisyys
11. Köyhyys

Kun näitä teemoja verrataan ohjausmallin strategiaosion tulostavoitteisiin, huomataan, että käytännössä teemat ovat ”otsikoita” tulostavoitteille, joita niin ikään on yksitoista.

Skotlannin ohjausmallissa jokaisen teeman alle on koottu 4–10 indikaattoria, joiden tavoitteena on vastata siihen, miten kansallisen tulostavoitteen saavuttamisessa on onnistuttu (ks. Liite 1). Skotlannin ohjausmallin indikaattorikokoelma on kaiken kaikkiaan varsin kattava. Tähän selvitykseen valituista maista vain Italian indikaattorikokoelma on indikaattoreiden lukumäärässä (152) mitattuna laajempi.

Skotlannin ohjausmallin indikaattoreiden aineistot tulevat monista eri lähteistä. Tärkeä aineistojen tuottaja on Skotlannin tilastoviranomainen National Records of Scotland, mutta myös muiden tahojen erilaisia tilastojulkaisuja hyödynnetään indikaattoreiden kokoamisessa ja päivittämisessä. Lähteinä ovat muun muassa NHS:n palvelutilastot, eri valtionhallinnon osastojen tilastot sekä tutkimuslaitosten tai yksityisten toimijoiden tilastojulkaisut. Yksi keskeisistä lähteistä on Skotlannin hallituksen vuosittain tuottama Scottish Household Survey, jossa kysytään monia ohjausmallin tulostavoitteiden kannalta hyödyllisiä kysymyksiä (ks. Scottish Government 2021d). Muita hyödynnettäviä kyselyitä ovat kansallinen terveystutkimus, väestökysely sekä osaamiskysely. Ylipääntään kyselyaineistoilla on melko suuri rooli Skotlannin indikaattorikokonaisuudessa, kun noin puolet indikaattoreiden aineistoista tulee suoraan jonkinlaisesta kyselytutkimuksesta.

Selvästi yleisin indikaattorin päivitysväli on yksi vuosi, mutta joidenkin indikaattoreiden osalta se voi olla kaksi tai kolmekin vuotta. Yhtäkään indikaattoreista ei päivitetä vuotta lyhyemmällä aikavälillä. Kiinnostavaa indikaattorikokoelmassa on se, että osa indikaattoreista ei ole lainkaan ”tuotannossa”, eli ne on valittu mukaan kokoelmaan suunnitelmalla, että indikaattoria ja sen aineistonkeruuta kehitetään jatkossa. Tällaisia indikaattoreita on muun muassa koulutuksen teeman alla ja ne liittyvät yleisempään lasten ja nuorten hyvinvoinnin mittaamiseen sekä harrastamisaktiivisuuteen.

Skotlannin indikaattorikokoelmista on pantava merkille se, että monet siihen sisällytetystä mittareista eivät yksiselitteisesti tarjoa työkaluja tehdyn politiikan lopputulosten eli kansallisten tulostavoitteiden toteutumisen arviointiin, vaikka tämä on nimenomaan asetettu indikaattoreiden tehtäväksi. Monet indikaattorit mittaavat aikaansaatuja tuoksia (output). jolloin olennaiseksi muodostuu kunkin indikaattorin tuottaman tiedon analysointi ja vertailu eri ajankohtiin sekä varsinaisiin tulosindikaattoreihin (outcome).

Muutoksen seuraamisen helpottamiseksi Skotlannissa jokaisesta indikaattorista tuetaan yhteenveto kolmella ”suorituskyvyn” portaalla:

- i. Suorituskyky on parantunut
- ii. Suorituskyky on pysynyt ennallaan
- iii. Suorituskyky on heikentynyt

Jos tätä ei pystytä tiedon puutteen tai tulkinnan puutteen vuoksi tekemään, kirjataan yhteenvetoon ”suorituskykyä vahvistetaan” tai ”indikaattori kehitteillä”. Vuoden 2021 syksyllä 42 indikaattorin mukaan suorituskyky oli pysynyt ennallaan, 17 indikaattorin mukaan se oli parantunut ja 11 indikaattorin mukaan heikentynyt. Lopuista muutostieto puuttui.

Indikaattorit ja niihin liittyvä data sekä metadata ovat helposti saatavilla National Performance Frameworkin sivustolla (ks. Scottish Government 2021c). Linkit sivustolta ohjaavat eteenpäin tilastoviranomaisen ja muiden tiedontuottajien sivustoille. Indikaattoreiden tarkoitus on selostettu seikkaperäisesti ja kuvauksista saa helposti käsityksen, miten yksittäinen indikaattori liittyy teemaan ja kokonaisuuteen. Indikaattorisivuston pääsivulla on esitetty lyhyen kuvauksen lisäksi myös visualisointi sekä datataulukko jokaisesta indikaattorista. Visualisointina on yksinkertainen viivadiagrammi.

Lisäksi indikaattorit jättävät avoimeksi kysymyksen siitä, millaista politiikkaa tulisi tehdä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjausmalli tarvitsee tuekseen poliittisen prosessin, joka hyödyntää indikaattoreiden tuottamaa tietoa asianmukaisesti ja tehokkaasti politiikkalinjauksia suunniteltaessa.

Kotipesä – Performance Unit

Ohjausmallin tehokkaan toimeenpanon kannalta on tärkeää, että siitä vastaa jokin erikseen valtuutettu taho. Skotlannissa National Performance Frameworkin ”kotipesä” on Performance Unit -yksikkö, joka toimii Skotlannin hallinnossa Office of the Chief Statistician and Performance -osaston sisällä (Wallace 2019, 60). Yksikössä työskentelee tilastoasiantuntijoita sekä ei politiikka-alueiden asiantuntijoita, joiden konkreettisenä tehtävänä on levittää ohjausmallia eri puolille hallintoa. Kiinnostavaa tässä yksikössä on se, että se ei toimi Skotlannin tilastoviranomaisen, vaan nimenomaan keskushallinnon (vrt. valtioneuvosto Suomessa) alaisuudessa. Tällä tavalla ohjausmallin yhteys politiikkaohjaukseen pysyy vahvana ja yhteydet eri hallinnonaloille ovat järjestyksessä tiiviitä ja suoria.

2.5.3 Ohjausmalli käytännössä

National Performance Framework on jatkuvasti kehittyvä ohjausmalli. Kehittämisestä ja toimeenpanosta vastaa erillinen yksikkö. Vaikka pyrkimyksiä on ollut laajentaa ohjausta keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle, tässä ei toistaiseksi ole päästy kovin pitkälle. Sama pätee pitkälti myös ohjausmallin osallisuuteen ja osallistavuuteen.

Ohjausmalli hallinnan välineenä

Jo siitä lähtien, kun National Performance Framework lanseerattiin vuosina 2007 ja 2008, sen kehittäminen on tapahtunut melko kiinteässä yhteydessä Skotlannin hallinnon kehittämisen kanssa. Tämä hallinnon kehittäminen liittyi SNP:n tavoitteisiin ja vaalilupauksiin parantaa Skotlannin hallintoa. Hallinto järjestettiin kuuden direktoraatin (vrt. ministeriö) varaan siten, että jokaiselle nimettiin pääjohtaja, jonka alaisuudessa työskentelee vaihteleva määrä sektorijohtajia (yhteensä noin 30).

Keskeistä uudelle rakenteelle oli sektorirajat ylittävä yhteistyö, eli jokaisen direktoraatin johdon vastuulle tuli sekä omien teemojen alaisten teemojen käsittely ja päätösten valmistelu sekä toimeenpano, mutta myös yhteistyö näiden teemojen rajapinnoilla muiden direktoraattien kanssa (Wallace 2019, 59). Sekä rakenteen muutos että toimintatapojen ja toimintakulttuurin muutos on mahdollistanut Skotlannin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin integroitumisen vahvemmin hallinnon ja politiikan ohjauksen rakenteisiin (Wallace 2019, 60).

Esimerkkinä edellisestä voidaan mainita se, että kansallisten tulostavoitteiden kautta on 2010-luvun lopulla määritelty useampikin Skotlannin hallituksen valmisteleva käytännön hanke, politiikkaohjelma tai lainsäädäntöpaketti (Wallace 2019, 60-61). Näyttää siltä, että ohjausmallista ja kansallisista tulostavoitteista on todella tullut lähtökohta, johon sektorikohtaisia politiikkaprosesseja halutaan kiinnittää. Tämä on tietysti erityisen tärkeää ohjausmallin vaikuttavuuden kannalta.

Ohjausmallin indikaattorityökalun ottaminen lähtökohdaksi eri hallinnon tason tarkasteluissa ei ole ollut yhtä kattavaa. Näiden indikaattorien rinnalla erityisesti hyvinvointisektorilla on edelleen käytössä NFP:lle vaihtoehtoisia indikaattorikokoelmia. Onkin tulkittu, että indikaattorijärjestelmä Skotlannissa on edelleen sirpaleinen eikä ohjausmalli ole pystynyt ainakaan toistaiseksi tätä sirpaloitumista vähentämään (Burns 2017, 30 sekä Wallace 2019, 62). Se, että tilanne ei ole parantunut, voi johtua siitä, ettei indikaattorityötä ole johdettu ja artikuloitu hallituksen puolesta yhtä johdonmukaisesti kuin ohjausmallin strategiaa (Wallace 2019, 63).

National Performance Framework -ohjausmallin yhteys Skotlannin aluehallintoon on jäänyt toistaiseksi melko heikoksi. Näin siitäkin huolimatta, että myös aluehallintoa on pyritty kehittämään määrätietoisesti vuoden 2007 jälkeen. Aluksi ohjausmallilla oli suurikin rooli keskushallinnon ja paikallishallinnon suhteiden määrittelyssä, mutta viime vuosien aikana tämä vaikutus on selvästi vähentynyt – ja suhde on muuttunut paikoin hiertäväksi (Wallace 2019, 63). Alueatasolla hyvinvointipalveluiden järjestelmän keskeinen rooli sekä muut perinteisemmät paikallishallinnon rakenteet ovat pitäneet pintansa, minkä vuoksi uuden ohjausmallin on ollut vaikea saada jalansijaa alue- ja paikallistasolla (mt.).

Osallistaminen

Kuten edellä kuvatussa voi päätellä, Skotlannin ohjausmalli on ollut paljolti ylhäältä alaspäin rakennettu kokonaisuus, jossa hallituksella ja keskushallinnolla on ollut keskeinen rooli. Tästä varsinkin 2010-luvun alussa ohjausmalli saikin paljon kritiikkiä, jonka myötä hallitukset ja keskushallinto on lisännyt malliin osallistavia elementtejä (Wallace 2019, 64). Joitain uusia käytäntöjä onkin luotu 2010-luvun puolivälin jälkeen kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja keskushallinnon sekä poliittisten päättäjien välisen dialogin vahvistamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi liikkuva keskushallinto (kansalaistapaamiset alueilla), kokemuspaneelit (kokemusasiantuntijuus) sekä osallistava budjetointi (mt.). Wallace (2019, 64) on esittänyt, että yksi mahdollinen ongelma osallisuuden vähäisyydelle voi olla peräisin jo siitä, että kansallisissa tulostavoitteissa demokratian vahvistamista ei juuri painoteta. Siten ohjausmalli ei sisäisesti kannusta osallisuuden lisäämiseen ja kansalaisten kuulemiseen.

Kun ohjausmallia tarkastettiin edellisen kerran vuosina 2017 ja 2018, osallisuuteen ja kansalaisyhteiskunnan kuulemiseen panostettiin aiempaa enemmän. Muun muassa kansalaispaneelit ja -kuulemiset olivat tällöin keskeisessä roolissa. Erityisesti lasten ja nuorten kuulemisen lisäämistä voidaan pitää positiivisena kehityskulkuna osallisuuden alueella (Wallace 2019, 65).

Budjetointi

Ohjausmallia on hyödynnetty Skotlannissa myös kansallisessa budjettiprosessissa. Budjetointia on pyritty Skotlannissa kehittämään ja nykyaikaistamaan jo 2000-luvun alusta asti. Tämä kehitystyö alkoi jo vuonna 2001 tilatusta tutkimuksesta Skotlannin parlamentin talousvaliokunnalle. Tutkimuksessa tarkasteltiin budjetoinnin soveltamista Skotlannissa ja muissa maissa ja esitettiin käytännön ehdotuksia tulosbudjetoinnin kehittämiseksi Skotlannin budjettiprosessissa. Komitea totesi seuraavaa: ”Yksi vuotuisessa budjettiprosessissa esiin noussut kysymys on ollut talousarviopanosten ylipai-

nottaminen. Komitean mielestä keskittyminen menoihin ei ollut sopivin mittari Skotlannin julkisten palvelujen menojen tehokkuudelle. Tästä syystä valiokunta tilasi tämän tutkimuksen arvioimaan tulosbudjetoinnin soveltamista Skotlannissa ja muissa maissa ja kehittämään käytännön ehdotuksia tulosbudjetoinnin kehittämiseksi Skotlannin budjettiprosessissa." (Wallace 2019, 67).

Tämä osoittaa, että tulosperustaisuudella on jo pidempi historia Skotlannissa. Kuitenkin vasta vuonna 2014 NPF-raportointi lisättiin konkreettisesti osaksi valtion talousarvioprosessia (Wallace 2019, 67). Tässä työssä Performance Unitilla on ollut viime vuosina kasvava rooli. Käytännössä tämä on seurausta siitä, että eri budjettikomiteat toivoivat erityistarkasteluja NPF:n pohjalta oman työnsä tueksi (mt.). Viime vuosina budjettikomiteoiden käyttöön onkin tuotettu teemakohtaisia "tulokortteja" (score card), joita on pidetty hyvänä päätöksenteon tukena (mt.)

2.5.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus

Skotlannin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on kehittynyt jatkuvasti. Viimeinen vuonna 2018 toteutettu päivitys johdonmukaisti mallia edelleen ja kytki sen entistä tiiviimmin osaksi laajempaa kansallista kestävästä kehityksen ajattelua. Tällaisena se tarjosi Skotlannille kansallista kehitysvisiota tulevaisuuteen (Wallace 2019, 68). Keskushallintolähtöinen ohjausmalli on vuosien saatossa muuttunut vähitellen myös enemmän osallistavaksi ja mahdollistanut kansalaisten osallisuuden vision kehittämisessä. Tämän kehityksen takana on ollut kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kova ja aloitteellinen työ (mt.).

Näistä lähtökohdista on oletettavaa, että Skotlannin ohjausmalli ja hyvinvointitaloustyö laajemmin jatkuu myös tulevina vuosina. Brexitin, koronapandemian, Ison-Britannian poliittisen tilanteen heilahtelujen ja Skotlannin itsenäisyyskeskustelun myötä poliittisia jännitteitä ilmenee jatkossakin. Toistaiseksi nämä kaikki ovat vahvistaneet hyvinvointitalouden asemaa Skotlannissa, mutta ei ole varmaa, käykö niin myös jatkossa. SNP:n vahva sitoutuminen hyvinvointitalouteen, kansalaisyhteiskunnan hyvinvointitaloustyön laajeneminen ja kansalaisten antama tuki edellisille ovat kuitenkin vahvoja merkkejä siitä, että hyvinvointitalouden varaan rakennetaan Skotlannissa tästä edespäinkin.

Tärkeäksi kysymykseksi nousee, kuinka hyvinvointitalous laajenee keskushallinnon visiosta ja ohjausmallista koko yhteiskunnan visioksi ja toimintaa ohjaavaksi näkökulmaksi (ks. Wallace 2019, 68). Erityisesti keskushallinnon ja paikallishallinnon sekä keskushallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välinen dialogi ja sen parantuminen määrittävät sen, tapahtuuko tällainen laajeneminen vai ei. On merkkejä siitä, että tällainen

dialogi erityisesti kansalaisyhteiskunnan suuntaan on viime aikoina vahvistunut. Esimerkiksi Skotlannin aktiivisella Wellbeing Economy Alliance Hubilla, kansalaisyhteiskunnan hyvinvointitalousverkostolla, on tässä keskeinen rooli välittäjänä ja koordinoijana (ks. Wellbeing Economy Alliance 2021). Paikallishallinnon ja keskushallinnon välinen kitka saattaa vastakin asettaa haasteen laajemman hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin rakentumiselle julkisessa hallinnossa .

2.6 Uusi-Seelanti – talousministeriön hyvinvointinäkökulmasta laajemmaksi hyvinvointitalouden ohjausmalliksi

Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli rakentuu kahdesta erillisestä kokonaisuudesta: Living Standards Framework (LSF)-viitekehuksesta sekä hyvinvointibudjetoinnista. LSF-viitekehys on alun perin kehitetty Uuden-Seelannin valtiovarainministeriön työkaluksi hahmottamaan paremmin niitä tekijöitä, jotka laajasti vaikuttavat uusiseelantilaisten hyvinvointiin. Vuosikymmenen aikana viitekehuksesta on kehittynyt monipuolinen ja aidosti talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa ohjaava kokonaisuus, jota on myös osallistavien prosessien kautta pyritty kehittämään. LSF-ohjausmalli on keskeinen osa Uuden-Seelannin yleisempää hyvinvointitalousajattelua, johon sen hallitus on viime vuosina työnsä perustanut. Sen toinen jalka on vuodesta 2019 toteutettu hyvinvointibudjetointi.

2.6.1 Ohjausmallin historia ja tausta

Uuden-Seelannin LSF-ohjausmallilla on pitkät perinteet. Se nojaa jo 1980-luvulla kehittyneeseen ”capability”-ajatteluun, jonka kehittäjiin kuuluu muun muassa taloustieteilijä Amartya Sen. Kuten monessa tässä vertailussa mukana olevassa tapauksessa, myös Uuden-Seelannin ohjausmallin kehittäminen sai positiivisen sykäyksen Stiglitzin, Senin ja Fitoussin vuonna 2009 julkaisemasta Beyond GDP -raportista (New Zealand Government 2018, 8). Valtiovarainministeriön sisäisessä työssä erilaisia näkökulmia hyvinvointiin on kuitenkin aktiivisesti käsitelty ainakin vuodesta 2002 lähtien ja uusiseelantilaisten hyvinvoinnin tekijöiden hahmottamiseen sekä mittaamiseen on panostettu maassa 1970-luvulta lähtien (mt., 9).

Vuonna 2011 Uuden-Seelannin valtiovarainministeriö julkaisi ensimmäisen version LSF-kehikosta. Tämä versio oli valmisteltu ministeriön sisäisenä työnä ja sillä pyrittiin vastaamaan ministeriön vuonna 2009 julkaistun strategian saamaan kritiikkiin (Exton ja Shinwell 2018, 38). Valtiovarainministeriö teki laajan (18 kuukauden) taustatyön ja

hyödynsi erilaisia teoreettisia lähtökohtia hyvinvointikehikon hahmottelussa. Näitä olivat muun muassa hyvinvointilähtöiset talusteoriat, capability-näkökulmat, kestävän kehityksen viitekehys sekä koettu hyvinvointi (New Zealand Treasury 2011). Beyond GDP -näkemys välittyi vahvasti jo vuoden 2011 ehdotuksessa kansalliseksi ”elintasokehikoksi”.

Ensimmäinen malli LSF-kehikosta pyrki esittämään kysymyksen elintasosta ja kansalaisten hyvinvoinnista varanto-virta -mallina, jossa varantoja ovat erilaiset pääomat ja virtoja tässä hetkessä tapahtuvat tulokset (myös tuloksia tuottavat toiminnot) (New Zealand Treasury 2011, 17-18). Pääomanäkökulma on näin ollut heti alusta asti vahvasti mukana Uuden-Seelannin hyvinvointitalouden ohjausmallissa. Mallissa lähdetään siitä, että pääomat luovat edellytykset virroille, jotka puolestaan jälleen lisäävät pääomaa synnyttäen eräänlaisen positiivisen hyvän kehän.

Seuraavina vuosina valtiovarainministeriö keskittyi toimissaan muihin prioriteetteihin ja kehitetty LSF-mallin hyödyntäminen jäi vähäiseksi. LSF-työn mukanaan tuoma näkökulman muutos (tai tiettyjen näkökulmien vahvistuminen) näkyi kuitenkin valtiovarainministeriön toiminnassa siten, että sen sekä istuvan hallituksen toimintaa ohjaamaan valittiin viisi ensisijaista painopistealuetta, joissa tavoitteiden toteutumista pyrittiin nyt tarkastelemaan muistakin kuin taloudellisista näkökohdista käsin (Exton ja Shinwell 2018, 39). Painopistealueiden tuli olla sellaisia, että niihin panostamalla ja panostuksissa onnistumalla voitiin saada aikaan merkittäviä hyvinvointivaikutuksia jo melko lyhyellä aikavälillä.

Kun kehitettyä mallia arvioitiin vuonna 2015, sen nähtiin toimineen muistutuksena valtiovarainministeriön virkahenkilöille hyvinvoinnin laaja-alaisuudesta, politiikan suunnittelun ja valmistelun käytännön välineenä sekä tuoneen uusiseelantilaisten näkemyksiä hyvinvoinnistaan paremmin valtiovarainministeriön virkahenkilöiden tietoon (Exton ja Shinwell 2018, 41). Vaikka tähän mennessä kansalaisten osallistaminen LSF-kehikon kehittämiseen oli tapahtunut ainoastaan välillisesti maan tilastoviranomaisen keräämän tilastodatan kautta, ajateltiin kehikon tarjoavan valtiovarainministeriölle aidosti paremmat eväät ymmärtää kansalaisten hyvinvoinnin rakentumista. Tilastoviranomainen oli julkaissut kattavan kokoelman kestävän kehityksen ja hyvinvoinnin indikaattoreita jo vuonna 2008 (mt.).

Edellä kuvattu pääomalähestymistapa oli keskeisesti esillä seuraavan kerran vuonna 2016, jolloin valtiovarainministeriö julkaisi pitkän aikavälin finanssipoliittisen ohjelman (Exton ja Shinwell 2018, 41). Tämä osoitti, että vaikka vuoden 2011 toiminnan painopiste oli ollut muualla, alun perin luotu teoreettinen kehikko vaikutti edelleen taustalla. Kun vuoden 2015 arvioinnin jälkeen mallia lähdettiin jatkokehittämään, pääomalähtökohdasta pidettiin edelleen kiinni.

Vuonna 2018 julkaistiin uusi versio LSF-kehikosta, jota kutsuttiin nyt ensimmäistä kertaa LSF-viitekehikseksi (framework). Tällä kertaa kehitystyötä tehtiin vuotta 2011 avoimemmin ja siihen osallistui myös valtiovarainministeriön ulkopuolisia toimijoita eri rooleissa (New Zealand Government 2018, 9-10). Lisäksi nyt esiteltiin myös indikaattorikokoelma, joka oli varta vasten kehitetty LSF-viitekehiksen tarpeisiin. LSF Dashboard piti sisällään indikaattoreita, joiden nähdään kuvaavan tämän päivän hyvinvoinnin tekijöitä (12:ssa teemassa) sekä pääomaindikaattoreita (neljässä teemassa) (New Zealand Government 2018, 5-6).

LSF-viitekehiksen julkilausuttuna tehtävänä on syventää, laajentaa ja tehdä laadukkaammaksi niitä ohjeita ja suosituksia, joita Uuden-Seelannin valtiovarainministeriö antaa maan kansalaisten elintason parantamiseksi. Konkreettisesti sen tehtävänä on mitata ja analysoida ylisukupolvista hyvinvointia nykyisestä hyvinvoinnista tulevaisuuden hyvinvointiin sekä riskejä ja resilienssiä talouden, ympäristön ja sosiaalisen hyvinvoinnin näkökulmasta (New Zealand Government 2018, 1). Tässä tarkkaan mietitty ja rajattu indikaattorikokoelma toimii keskeisenä työkaluna, mutta myös muita työkaluja tarvitaan. Näitä ovat muun muassa erilaiset vaikutusarviointit ja talousarvioprosessien ohjausmallit.

Vuoden 2018 lanseerauksen yhteydessä tunnistettiin selvästi, että sekä taloudelliset ajatusmallit että LSF-viitekehiksen kannalta keskeiset yhteiskunnalliset olosuhteet ovat nopeassa muutoksen tilassa. Siksi LSF-viitekehiksen esiteltiin prosessina, joka vaatii jatkuvaa reflektointia, kehittämistyötä ja reagoitua (New Zealand Government 2018, 3). Tämä oli tullut esille jo viitekehiksen valmistelussa, jossa kritiikkiä oli esitetty muun muassa Uuden-Seelannin vähemmistöjen tilanteen sivuuttamisesta, lapsi- ja perhepolitiikan tärkeyden aliarvioinnista sekä osaamisperustan liian kapeasta käsitteilystä (mt., 17). Julkistamisen yhteydessä määriteltiin jo vuosi 2021 seuraavaksi arviointi- ja päivityspisteeksi (mt., 14).

Tästä pidettiin koronapandemian keskelläkin kiinni ja lokakuussa 2021 julkaistiin uusi, päivitetty versio valtiovarainministeriön LSF-viitekehiksestä (New Zealand Government 2021a). Tässä versiossa on korjattu vuoden 2018 versiossa havaittuja puutteita, esimerkiksi kiinnittämällä aikaisempaa enemmän huomiota alkuperäiskansojen sekä lasten tilanteisiin ja niiden kehitykseen. Myös käsitteistöä on päivitetty ja tarkennettu niin, että eri termit avautuvat paremmin viitekehiksen käyttäjille. Lisäksi viitekehiksen visualisointi on jäsennetty uusiksi. Tärkein lisäys on instituutioiden ja hallinnan osajen tuominen mukaan eksplisiittisesti (ks. New Zealand Government 2021a, 10). Vuoden 2021 päivitys kuvaa hyvin Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin dynaamisuutta ja muutosta ajassa: peruselementit ovat säilyneet pitkälti samoina (mm. pääomanäkökulma ja hyvinvoinnin tekijät), mutta viitekehystä on täsmennetty ja tarkennettu eri paikoin.

Valtiovarainministeriön johdolla tehdyn hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittämisen lisäksi Uudessa-Seelannissa otettiin vuonna 2019 käyttöön hyvinvointibudjetointi. Tähän prosessiin aloite tuli vuonna 2017 valtaan nousseelta työväenpuolueelta. Aloite sai paljon kansainvälistäkin huomiota, kun pääministeri Jacinda Ardern esitteli sitä muun muassa World Economic Forumissa vuoden 2019 alussa (ks. WEF 2019). Pääministerin mukaan hyvinvointibudjetti symbolisoi sitä käännettä, jota uuden valtapuolueen ohjelma poliittisesti tarkoittaa Uudelle-Seelannille, eli siirtymää kohti vahvemmin hyvinvointilähtöistä yhteiskuntapolitiikkaa.

Käytännössä valtion budjetti on tästä lähtien rakennettu hyvinvointilähtökohdista niin, että kansalaisten hyvinvointi ja sen vahvistamiseksi toteutettavat investoinnit muodostavat talousarvion perustan. Budjetissa seurataan myös hallituksen toimeenpanemia erityisohjelmia ja niiden tuloksia sekä esitetään vaikuttavuusarvioita erilaisista pienemmistä hankkeista, joilla hyvinvointia pyritään vahvistamaan (esim. New Zealand Treasury 2019). Nykyinen hallitus on määritellyt itselleen viisi hyvinvointitavoitetta, joiden kautta budjetin hyvinvointikontribuutioita tarkastellaan (esim. New Zealand Government 2021b, 12-13). Kun muutamassa muussa tarkastelun maassa hyvinvointitavoitteet on määritelty osaksi hyvinvointitalouden ohjausmallia, Uudessa-Seelannissa ne ovat näin hallitusohjelmaan liittyviä tavoitteita.

Vuoden 2019 jälkeen hyvinvointibudjetoinnin ja LSF-viitekehysten välistä yhteyttä on pyritty suunnitelmallisesti vahvistamaan (New Zealand Treasury 2019, 9). Tämä näkyykin vuoden 2021 LSF-viitekehysten päivityksessä. Siitä huolimatta nämä prosessit ovat edelleen jossain määrin erillisiä, vaikka molemmista prosesseista vastaa Uudessa-Seelannissa valtiovarainministeriö.

2.6.2 Ohjausmallin työkalut

Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellista ohjausmallia on kehitetty yli vuosikymmenen ajan ja tämä kehittäminen on ollut paljolti työkalulähtöistä. Toisin sanoen LSF-viitekehysten rakentaminen, He Ara Waiora (Polku hyvinvointiin) -viitekehysten rakentaminen, indikaattorikokoelman muodostaminen sekä hyvinvointibudjetti (talousarvio-asiakirjana) ovat pitkälti ohjanneet myös ohjausmallin kehitystä. Näiden lisäksi keskeinen osa ohjausmallia on se, että Uuden-Seelannin valtiovarainministeriö on ollut vahvasti sitoutunut sen kehittämiseen alusta (2000-luvun alusta) asti.

LSF-viitekehys ja He Ara Waiora -viitekehys

LSF-viitekehys on käytännössä Uuden-Seelannin valtiovarainministeriön itselleen kehittämä hallinnan ja politiikan ohjauksen väline. Valtiovarainministeriön mukaan viitekehysten ensisijainen tarkoitus on tukea ministeriötä korkealaatuisten politiikkasuositusten antamisessa. Viitekehys mahdollistaa tämän evästämällä virkahenkilöitä ymmärtämään hyvinvoinnin tekijöitä ja erilaisten suositeltujen politiikkatoimien laajempia vaikutuksia (hyvinvointiin) (New Zealand Government 2021a, 6).

Kuten edellä on todettu, LSF-viitekehys on dynaaminen ja jatkuvasti kehittyvä prosessi, jota täsmennetään ja tarkennetaan sekä siinä havaitut puutteet että muuttuvien ulkoisten olosuhteiden sille asettamat vaatimukset huomioiden. Valtiovarainministeriö kutsuukin lähestymistapaa evolutionaariseksi (New Zealand Government 2021a, 7).

Vuonna 2021 toteutetun päivityksen jälkeen LSF-viitekehys koostuu kolmesta toisiinsa liittyvästä elementistä, jotka ovat hyvinvoinnin tekijät, instituutiot ja hallinta sekä Uuden-Seelannin (Aotearoan) varallisuus. Rakenne on seuraavanlainen:

Meidän yksilöllinen ja kollektiivinen hyvinvointimme: hyvinvoinnin tekijät 12 teemassa:

1. Terveys
2. Tieto ja osaaminen
3. Kulttuurinen pystyvyys ja yhteisöön kuuluminen
4. Työ, hoiva ja vapaaehtoistyö
5. Osallisuus ja oma ääni
6. Tulot, kulutus ja varallisuus
7. Asuminen
8. Ympäristöllinen hyvinvointi
9. Vapaa-aika ja leikki
10. Perhe ja ystävät
11. Turvallisuus
12. Koettu hyvinvointi

Instituutiomme ja hallinta: kuusi keskeistä hallinnan aluetta / instituutiota

1. Whānau, hapū ja iwi (Maori-instituutiot)
2. Perheet ja kotitaloudet
3. Kansalaisyhteiskunta
4. Yritykset ja markkinat
5. Keskus- ja paikallishallinto
6. Kansainväliset yhteydet

Uuden-Seelannin (Aotearoan) varallisuus: neljä hyvinvoinnin rakentumiseen vaikuttavaa pääomavarantoa

1. Luonto ja ympäristö
2. Sosiaalinen koheesio
3. Rahoituspääoma ja fyysinen pääoma
4. Inhimilliset kyvyt

LSF-viitekehys tekee tällä tavalla näkyväksi sen kokonaisuuden, jossa kansalaisten hyvinvointi muodostuu. Varsinaisesti viitekehys ei aseta hyvinvointitavoitteita tai -prioriteetteja, kuten monessa muussa tässä raportissa tarkastellussa hyvinvointitaloudellisessa ohjausmallissa tehdään. Se onkin enemmän eräänlainen kompassi ja politiikan ohjauksen apuväline kuin kansallinen hyvinvointistrategia. Toki LSF-viitekehysten pohjalta on mahdollista johtaa myös tavoitteita hyvinvointilähtöiselle politiikalle.

LSF-viitekehysten rinnalla Uuden-Seelannin valtiovarainministeriöllä on käytössään toinen politiikan ohjauksen apuväline, He Ara Waiora -viitekehys. Tämän viitekehysten lähtökohtana on Māori-väestön hyvinvointi ja dialogi Uuden-Seelannin hallituksen ja hallinnon välillä (New Zealand Government 2021a, 44). Keskeistä tälle viitekehykselle on kulttuurinen herkkyyks ja esimerkiksi Māori-lainsäädännön tuominen mukaan hyvinvointitarkasteluun.

Yksi kannustin nostaa eri hallinnan alueet ja instituutiot mukaan LSF-viitekehukseen on tullut nimenomaan He Ara Waiora -viitekehyksestä, joka kuitenkin edelleen toimii myös omana hyvinvointikehystenään. Sitä ei siis ole täysin integroitu LSF-viitekehukseen, mikä ei olekaan tarkoituksenmukaista. Māori-väestön hyvinvoinnin tuominen mukaan Uuden-Seelannin valtiovarainministeriön kehittämään hyvinvointiviitekehukseen on kiinnostava esimerkki Suomen hallinnolle, sillä esimerkiksi saamelaisväestön hyvinvoinnin tekijöiden ymmärtäminen on keskeistä suomalaisen hyvinvointitalouden rakentamisessa.

Indikaattorit – LSF Dashboard

Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin indikaattorikokoelman nimi on LSF Dashboard (Living Standard Framework Dashboard). Se otettiin osana LSF-viitekehystä käyttöön vuonna 2018. Tuolloin julkaistu indikaattorikokoelma sisälsi yhteensä 67 indikaattoria, jotka oli jaoteltu kahteentoista tämän hetken hyvinvoinnin tekijöitä kuvaavaan kategoriaan sekä neljään pääomakategoriaan.

Uuden-Seelannin indikaattorikokoelmaa laadittaessa keskeinen viite on ollut OECD:n ”How’s Life?” -tilastokokonaisuus. Tätä mallia sovellettiin erityisesti vuosina 2017 ja 2018, kun ensimmäistä LSF Dashboardia valmisteltiin. OECD:n malli rakentuu pääoma-ajattelun varaan, joten Uuden-Seelannin pitkä perinne hyvinvoinnin taustalla vaikuttavien pääomavarantojen kanssa oli helppo yhdistää sen kanssa. OECD:n mallin hyödyntäminen toi mukanaan sekä lisätietoa muissa maissa havaituista hyvinvoinnin tekijöistä että kansainvälisen vertailun mahdollistavia aineistoja (New Zealand Government 2021a, 7).

Indikaattorikokoelma tullaan päivittämään vuonna 2022 tuoreen LSF-viitekehysten mukaiseksi. Edellisessä versiossa mukana olleet tämän päivän hyvinvoinnin tekijöitä kuvaavaa 12 teemaa, joiden yleisotsikko on indikaattorikokoelmassa ”Meidän maamme”, olivat seuraavat (suluissa indikaattoreiden määrä):

1. Kansalaisuus ja hallinta (3)
2. Kulttuurinen identiteetti (2)
3. Ympäristö (4)
4. Terveys (4)
5. Asuminen (3)
6. Tulot ja kulutus (5)
7. Työllisyys ja palkat (4)
8. Osaaminen ja taidot (3)
9. Turvallisuus (4)
10. Sosiaaliset suhteet (4)
11. Koettu hyvinvointi (3)
12. Ajankäyttö (4)

Tämän lisäksi indikaattorikokoelma sisältää indikaattoreita neljästä pääomasta otsikon “Tulevaisuutemme” alla:

- Luonnonpääoma (7)
- Sosiaalinen pääoma (5)
- Inhimillinen pääoma (4)
- Taloudellinen pääoma (6)

Indikaattorikokoelmassa on myös kolmas osio “Meidän ihmisemme”, jossa on esitetty ryhmäkohtaisia tietoja eri indikaattoreista sekä analyyseja siitä, miten eri teemat ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Uusia indikaattoreita tähän osioon ei kuitenkaan ole sisällytetty, vaan se nojaa ennen kaikkea “Meidän maamme” 12 teeman indikaattoreihin.

Uuden-Seelannin indikaattorikokoelma on kohtalaisen laaja. Erityisesti hyvinvointiteemojen määrä on melko suuri verrattuna muihin tässä raportissa tarkasteltuihin indikaattorikokoelmiin. Kuitenkin indikaattoreiden määrä jokaisessa teemassa on pidetty pienenä (2-5 Meidän maamme -teemoissa ja 4-7 Tulevaisuutemme-teemoissa).

Uuden-Seelannin indikaattorikokoelman rakentamisessa yhtenä lähtökohtana on ollut kansainvälisten vertailujen mahdollistaminen ja noin joka toisessa indikaattorissa aineistot mahdollistavat sen. Ryhmäkohtaista tietoa on myös pyritty tuomaan kokoelmaan mahdollisimman paljon ja “Meidän ihmisemme” -osio tarjoaakin esimerkin yhdestä laajimmasta ryhmäkohtaista indikaattoritietoa tuovasta indikaattorisovelluksesta tässä tarkastelussa.

Uuden-Seelannin hyvinvointi-indikaattorit ovat helposti saatavilla virtuaalisesti. Jokaisesta indikaattorista, jolle tiedontuotanto on ollut jatkuvaa, löytyy aikasarja sekä selkeä selittävä kuvaus siitä, mitä indikaattori kuvaa ja miten se on viime vuosina muuttunut. Muutoksesta nopeasti kertovaa liikennevalojärjestelmää ei Uuden-Seelannin indikaattorikokoelman visualisoinnissa ole. Yleisin indikaattoreiden sisältämän tiedon julkaisuväli on yksi vuosi, mutta muutamissa indikaattoreissa se on pidempi. Osa Uuden-Seelannin indikaattorikokoelmaan valikoituneista indikaattoreista on sellaisia, ettei niitä enää päivitetä tiedontuotannon päättymisen vuoksi.

Yleisin indikaattorimuoto Uuden-Seelannin indikaattorikokoelmassa on tulosindikaattori, joka on yleensä näkökulmaltaan objektiivinen. Indikaattorikokoelmassa on hyödynnetty melko vähän subjektiivista kyselydataa. Kuitenkin esimerkiksi ihmisten koettua hyvinvointia kartoitetaan indikaattorikokoelmassa kolmella kysymyksellä. Myös sosiaalisen pääoman indikaattoreissa on yksilöille esitettyihin kysymyksiin pohjautuvia indikaattoreita.

LSF-viitekehysten indikaattorikokoelma on linkitetty muihin Uudessa-Seelannissa käytössä oleviin indikaattorikokoelmiin, kuten SDG-indikaattoreihin. Indikaattorit päivitetään joka kevät silloin valmistuneilla ja saatavissa olevilla tilastotiedoilla.

Uuden-Seelannin indikaattorikokoelma on pyritty jäsentämään LSF-viitekehysten mukaisesti. Vuonna 2022 indikaattorikokoelmaan onkin odotettavissa isompia muutoksia, kun viitekehystä on muovattu melko paljon vuoden 2021 päivityksessä.

Hyvinvointibudjetti

Uudessa-Seelannissa valtion talousarvio on vuodesta 2019 asti julkaistu niin kutsuttuna hyvinvointibudjettina (Wellbeing budget). Käytännössä hyvinvointibudjetti on talousarvioasiakirja, jossa painottuvat Uuden-Seelannin hallituksen asettamat hyvinvointitavoitteet. Asiakirja on monilta osin perinteinen talousarvioasiakirja, mutta se on jäsennetty siten, että hyvinvointikysymykset nousevat kirkkaina esiin sekä lähtötilan-analyysin, toimenpiteiden kuvauksen että pidemmän aikavälin strategian hahmotte-lun kautta.

Vuonna 2021 hyvinvointibudjetti sisälsi kuusi osiota (New Zealand Government 2021b), jotka olivat:

1. Ministereiden johdantopuheenvuorot
2. Hyvinvointikatsaus
3. Budjettiosio, jossa avattuna hyvinvointilähestymistapa ja kuvattuna hyvinvointi-in-vestoinnit
4. Lapsiköyhyysraportti
5. Finanssipoliittinen strategia
6. Aloitteiden yhteenveto

Ministereiden puheenvuoron asiakirjassa käyttivät sekä pääministeri että valtiovarain-ministeri. Puheenvuoroissa avataan hyvinvointibudjetoinnin ideaa, sekä perustellaan talousarviossa tehtyjä lyhyen ja pitkän tähtäimen politiikkavalintoja. Puheenvuorot ovat tyyliltään ja sisällöltään melko tyyppillisiä ja yleisluontoisia poliittisia puheenvuo-roja, mutta niissä on vahva hyvinvointipainotus. Hyvinvointibudjetin uutuusarvoa ja eri-tyisyyttä korostetaan niissä vahvasti, mikä uuden toimintamallin ja hallinnan työkalun perustelemisen näkökulmasta onkin ymmärrettävää. (New Zealand Government 2021b, ii-v).

Hyvinvointikatsauksen tarkoituksena on kuvata uusiseelantilaisten tämän hetken hyvinvoinnin tilannetta. Kiinnostavalla tavalla tämä tehdään hyödyntämällä LSF-viitekehityksen pääomakokonaisuutta. Hyvinvointia tarkastellaan siis inhimillisen pääoman, sosiaalisen pääoman, luonnon pääoman sekä fyysisen ja rahallisen pääoman näkökulmista. Pääomanäkökulman valitseminen hyvinvointianalyysiin suuntaa tarkastelua enemmän tämän päivän hyvinvoinnista tulevaisuuden hyvinvointiin, mikä toisaalta talousarvion eteenpäin katsovan luonteen kannalta on perusteltua. Analyysissa huomioidaan käsillä olevat kysymykset, ennen kaikkea koronapandemia ja sen vaikutukset Uuden-Seelannin yhteiskuntaan (New Zealand Government 2021b, 1-9).

Varsinaisessa budjettiosiossa hyvinvointilähtöisyys näkyy kaikkein voimakkaimmin. Budjettiosion alussa kuvataan hallituksen sitoutuminen hyvinvointilähtöiseen politiikkaan sekä kerrataan Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kokonaisuus. Tämän jälkeen esitetään kuvaus siitä, kuinka vuoden 2021 talousarvio edistää kansalaisten hyvinvointia viiden hallitusohjelmassa määritellyn hyvinvointitavoitteen osalta. Edelleen budjettia kontekstoidaan ja sen tavoitteita liitetään ajankohtaisiin olosuhteisiin. Tämän jälkeen budjettiosiossa siirrytään investointilistaukseen ja kuvaukseen. Käytännössä kyse on nimenomaan talousarvion mahdollistamien hyvinvointi-investointien kuvauksesta, jotka liittyvät suoraan edellä mainittujen hyvinvointitavoitteiden saavuttamiseen. (New Zealand Government 2021b, 11-23).

Lapsiköyhyysraportti on sisällytetty Uuden-Seelannin budjettiin vuodesta 2018. Taustalla on hallituksen poliittinen lupaus nostaa lapsiköyhyyden vähentäminen sen ykkösprioriteetiksi. Raportissa käsitellään laajasti lapsiköyhyyden tilaa maassa sekä toimenpiteitä, joita hallitus on kaudellaan tehnyt lapsiköyhyyden vähentämiseksi. Osio sisältää myös kevyen vaikutusarvioinnin harjoitetun politiikan onnistumisesta tähän mennessä. Vaikutusarviointi jatkuu, kun vuoden 2021 budjetin toimia lapsiköyhyyteen tarkastellaan. Tässä osiossa hallituksen esittämien etuuskorotusten arvioidaan vähentävän lapsiköyhyyttä merkittävästi tulevina vuosina. Raportin lopussa kuvataan muita kuin etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joilla hallitus aikoo puuttua lapsiköyhyyteen sekä suoritetaan laadullista arviointia näiden vaikutuksista. Lapsiköyhyysraportti kuvaakin hyvin sitä, että vaikutusarviointia on pyritty lisäämään tietoisesti Uuden-Seelannin hyvinvointitalouden ohjausmallissa. (New Zealand Government 2021b, 28-35).

Budjettidokumentin seuraava osio, finanssipoliittinen strategia, on tyypillisempi talousarvioasiakirjojen osio, jossa käydään läpi erilaisten taloudellisten tunnuslukujen ja julkisen talouden meno- sekä tuloerien kautta valtion talousarvion rakennetta. Lisäksi osiossa esitetään talousennuste, jonka varaan valtion budjetti rakentuu. (New Zealand Government 2021b, 47-62).

Talousarvion viimeisessä osiossa esitellään eri budjettimomentit yksitellen ja luodaan kuva budjettikokonaisuudesta. Tässä osiossa eri määrärahoista esitetään enää teknisempi kuvaus sekä perustelut niissä tapahtuvista muutoksista, eikä määrärahojen vaikutuksia hyvinvointiin käsitellä enempää. Kuitenkin osion kuvaukset antavat lukijalle hyvän kuvan siitä, millä perusteella määrärahat tulevana vuosina kehittyvät ja tämä kehitys on mahdollista kytkeä myös budjettikirjan aiempiin hyvinvointilähtöisempiin osioihin. (New Zealand Government 2021b, 53-108).

Uuden-Seelannin hyvinvointibudjetti on mielenkiintoinen hyvinvointilähtöisen politiikan työkalu, jollaista ei toistaiseksi ole muualla (ainakaan tämän vertailun maissa) pyritty luomaan, vaikka monessa maassa budjetointi onkin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin keskiössä. Tällä tavalla Uusi-Seelanti erottuu vertailussa joukosta.[A8]

Kotipesä – NZ Treasury

Uudessa-Seelannissa hyvinvointitalouden ohjausmalli on sijoittunut maan valtiovarainministeriöön. Sekä LSF-viitekehys, jota valtiovarainministeriö on aloitteellisesti kehittänyt 2000-luvun alusta asti, että hyvinvointibudjetointi ovat jatkuvia kyseisen ministeriön prosesseja. Tämä luo edellytykset hyvinvointitalouden ohjausmallin eri työkalujen integroimiselle ja johdonmukaiselle käytölle hyvinvointilähtöisen politiikan ohjaamisessa.

Vaikka aloite LSF-viitekehukseen on tullut virkakunnalta ja hyvinvointibudjettiin poliittiselta puolelta, on nämä aloitteet kyetty nopeasti saamaan samalle sivulle. Tässä on osaltaan voinut auttaa se, että valtiovarainministeriöllä on ollut valmiiksi ”hyvinvointiymmärrystä”, jota LSF-malli ja sen kehittäminen on julkilausutustikin tavoitellut.

2.6.3 Ohjausmalli käytännössä

Uuden-Seelannin hyvinvointitalouden ohjausmalli on keskeisessä roolissa hallituksen politiikan ohjauksessa ja hyvinvointilähtöisessä hallinnassa, jota maassa on pyritty vahvistamaan 2000-luvun alusta asti. Käytännössä kyseessä on edelleen melko puhtaasti valtionhallinnon ohjausmalli, joka on vielä erityisesti kiinnittynyt valtiovarainministeriön sisäisten prosessien ohjaamiseen.

Ohjausmalli hallinnan välineenä

Toisin kuin monissa muissa tässä kansainvälisessä vertailussa mukana olevista maista, Uudessa-Seelannissa hyvinvointitalouden ohjausmalli ei ole niinkään laajan yhteiskuntapolitiikan ohjausmalli, joka pyrkii ylittämään politiikan sektorirajat ja saamaan eri hallinnonalat tekemään yhteistyötä. Sen sijaan se on yhden ministeriön malli, jolla nimenomaan talouspolitiikkaan haetaan valtiovarainministeriön johdolla uudenlaista hyvinvointilähtöistä näkemystä.

Tämä on kiinnostavaa siinä mielessä, että monessa muussa tarkastelun maassa ohjausmallin pyrkimyksenä on ollut työntyä talouden hallinnan ja talouspolitiikan prosesseihin tuomalla sinne näkökulmia muilta politiikkalohkoilta tai muiden ministeriöiden ja hallinnan organisaatioiden agendoilta. Koska Uudessa-Seelannissa valtiovarainministeriö on ollut ohjausmallin rakentamisessa aloitteellinen, tällaista dynamiikkaa ei ole päässyt siellä muodostumaan.

Tämä on johtanut mahdollisesti kahdenlaisiin tulemiin. Ensinnäkin valtiovarainministeriön roolista hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittäjänä, hyödyntäjänä ja suojelijana on tullut erittäin vahva eikä dialogia muiden ministeriöiden tai hallinnontasojen kanssa ole laajassa mitassa syntynyt. Siksi ohjausmalli on toistaiseksi jäänyt pitkälti keskuhallinnon malliksi (Exton & Sinwell 2019, 22). Toiseksi kansalaisyhteiskunnan ja keskuhallinnon välille ei ole syntynyt samanlaista keskustelua kuin esimerkiksi Skotlannissa, jossa keskuhallinnon hyvinvointitaloudellista ajattelua ja toimintaa on haastettu monin tavoin.

Uuden-Seelannin hyvinvointitalouden ohjausmalli onkin varsin tarkkarajainen, kompakti ja tiukasti valtiovarainministeriön ohjauksessa. Hyvinvointibudjetin nopea lanseeraaminen kuitenkin osoittaa, että myös poliittisilla aloitteilla on mahdollisuus vaikuttaa ohjausmalliin ja muuttaa sen kokonaisuutta myös uusien työkalujen ja lähestymistapojen osalta. Siinä mielessä myös esimerkiksi kansalaisyhteiskunnalla voisi olla mahdollisuus halutessaan vaikuttaa ja kontribuoida ohjausmallin tulevaan kehitykseen, jos motivaatiota sellaiseen löytyy ja ohjausmalli nähdään relevanttina tiettyjen politiikka-agenojen edistämiseksi.

Edellisestä hyvä esimerkki ovat Uuden-Seelannin alkuperäiskansojen hyvinvoinnin tekijöiden huomioinnin vahvistuminen LSF-kehikossa, mikä on seurausta pitkälti avoimesta dialogista alkuperäiskansojen edustajien ja maan hallinnon välillä. Koska valtiovarainministeriö myöntää, että LSF-viitekehys on pikemminkin jatkuva prosessi kuin kiinni löyty hyvinvoinnin tarkastelun kehikko, jatkossa politiikka-agenojen edistäminen sen kautta saattaa ollakin paljon yleisempää kuin mitä se on toistaiseksi ollut.

Osallistaminen

Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellista ohjausmallia on rakennettu pitkälti virkahenkilötyönä. Koska lähtökohtana on ollut ennen kaikkea valtiovarainministeriön sisäiset tarpeet, myös osallistaminen ohjausmallin kehittämisessä mutta ennen kaikkea käytössä ovat jääneet rajallisiksi.

Kun LSF-viitekehystä vuosina 2009-2011 rakennettiin, valtiovarainministeriö järjesti joukon konsultaatioita ja työpajoja, joissa kartoitettiin eri sidosryhmien näkökulmia. Yhteensä noin 200 henkilöä keskushallinnosta, liike-elämästä, akatemiasta sekä eri yhteisöjä edustavista organisaatioista osallistui tähän prosessiin. Erityisiä konsultation teemoja olivat tuolloin hyvinvoinnin osa-alueet ja viitekehysten kannalta keskeisten kysymysten hahmottaminen. Kehittämishankkeella oli myös ohjausryhmä, johon kuului sekä hallinnon asiantuntijoita että ulkopuolisia asiantuntijoita. (Exton & Shinwell 2019, 22).

LSF-viitekehysten päivitysten yhteydessä valtiovarainministeriö on aina järjestänyt mahdollisuuden lausuntojen antamiselle ja työvaiheessa olevan version kommentoinnille. Näin toimittiin myös vuosina 2020 ja 2021, kun LSF-mallia edellisen kerran päivitettiin. Valtiovarainministeriö pyysi kommentteja koko ehdotukseen, mutta esitti lisäksi neljä erityistä kysymystä, jotka käsitelivät mallin rajausta, hyvinvointimääritelmiä, eri hyvinvointiviitekehysten mahdollista yhdistämistä sekä mallin edellytyksiä tarkastella lasten hyvinvoinnin osatekijöitä (New Zealand Government 2021a, 64).

Valtiovarainministeriö sai sidosryhmiltä (ei tarkkaan yksilöity) merkittävän määrän kommentteja ja parannusehdotuksia, mikä osaltaan kertoo kiinnostuksesta ohjausmallia kohtaan. Neljään edellä mainittuun kysymykseen vastaamisen lisäksi lausunnoista kertyi paljon yleisiä ja yksityiskohtaisia huomioita, jotka valtiovarainministeriö hyödynsi LSF-viitekehysten tarkistuksessa (ks. New Zealand Government 2021a, 65-69). Sidosryhmädialogin tuloksien laaja raportointi antaa hyvän kuvan siitä, mitä erityisesti pidettiin sidosryhmissä tarpeellisina kehittämiskohteina.

Vaikka sidosryhmien rooli ei välttämättä ole ohjausmallin käytössä suuri, eikä ohjausmalli toistaiseksi pyri kurkottamaan laajemmin yhteiskunnallisen toiminnan ohjaamiseen, dialogi sen kehittämisessä on kuitenkin vahvistunut viime vuosina. Mitä tunnetumpi ohjausmallista jatkossa tulee, sitä suurempaa on myös sidosryhmien kiinnostus sitä kohtaan. On mahdollista, että ohjausmallin käyttökin tällöin laajenee. Tutkimuksesta ja kansalaisyhteiskunnasta nousevaa keskustelua Uuden-Seelannin hyvinvointipolitiikan mallista on toki ollut jo aiempinakin vuosina (ks. esim. Dalziel ja Saunders 2014). Näillä on voinut olla oma roolinsa sekä hallituksen että valtiovarainministeriön hyvinvointinäkökulman vahvistumisessa.

Budjetointi

Hyvinvointibudjetoinnin myötä Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on päätenyt entistä voimakkaammin osaksi valtion talouden hallinnan prosesseja. Kuten edellä todettiin, missään muissa tarkastelun maissa talousarvioprosessia ei ole muovattu yhtä paljon hyvinvointilähtöiseksi kuin Uudessa-Seelannissa.

LSF-viitekehys on mahdollisesti vaikuttanut budjetointiin ja ainakin talousarvion suunnittelun painopisteisiin jo ennen varsinaisen hyvinvointibudjetoinnin käynnistymistä, kun valtiovarainministeriön sisäinen ymmärrys hyvinvoinnista ja sen tekijöistä on muuttunut. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole olemassa tutkimusta, joka tätä siirtymää olisi yksityiskohtaisesti ja uskottavasti arvioinut.

Hyvinvointibudjetointi on toistaiseksi jäänyt Uudessa-Seelannissa ainoastaan valtionhallinnon tason harjoitukseksi, kun esimerkiksi Italiassa ja Alankomaissa budjetointiprosesseja on pyritty levittämään myös alueelliseen ja paikalliseen käyttöön. Askeleita paikallistason mukaan ottamiseksi on kuitenkin jo otettu (ks. seuraava alaluku).

Kovimman hyvinvointibudjetointia kohtaan esitetyn kritiikin mukaan kyseessä on puhtaasti poliittinen kuorutus lopulta hyvin tavanomaiselle valtion talousarvioprosessille[A10] (ks. McClure 2021). Toisten arvioiden mukaan hyvinvointibudjetointi kuitenkin on oleellisesti muuttanut budjettiprosessia ja aidosti nostanut esiin hyvinvointilähtökohdat ja -prioriteetit (McKinlay 2021). Tässäkin yhteydessä keskeisenä puutteena on arvioitu olevan se, että budjetointimalli ei aidosti huomioi Uuden-Seelannin eri yhteisöjä ja niiden hyvinvointitarpeita (mt.).

2.6.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus

Uuden-Seelannin hyvinvointitalouden ohjausmallin itseymmärrys on jatkuva, kehittyvä prosessi. Niinpä tälläkin hetkellä valtiovarainministeriöllä on suunnitelmia seuraaviksi ohjausmallin kehittämissaskeleiksi. Tärkein niistä on vuoden 2022 aikana toteutettava indikaattorikokoelma LSF Dashboardin päivittäminen. Tähän päivitykseen on tällä hetkellä kaksi keskeistä motiivia. Ensimmäinen on se, että LSF-viitekehys muuttui tietyiltä osin varsin merkittävästi vuoden 2021 päivityksessä, joten indikaattorikokoelma on saatettava vastaamaan kehikon uutta rakennetta. Toiseksi päivitys on ajankohtainen siksi, että vuonna 2022 valtiovarainministeriön tarkoituksena on julkaista ensimmäinen hyvinvointiraportti, joka hyödyntää indikaattorikokoelman indikaattoreita tarkastelun perustana. Vuonna 2022 hyväksyttävän Public Finance Act -lain mukaan tällainen raportti tulee laatia tästä eteenpäin neljän vuoden välein. (New Zealand Government 2021a, 4).

Vuoden 2021 lopussa valtiovarainministeriö käynnisti uuden lausuntoprosessin, jonka kautta kerättiin sidosryhmien näkemyksiä indikaattorikokoelman kehittämiseen. Kysymykset koskivat mahdollisesti puuttuvia indikaattoreita, nykyisten toimivuutta, niiden sopivuutta kuvaamaan kyseistä hyvinvoinnin osa-aluetta sekä lähdetietojen kattavaa hyödyntämistä indikaattorikokoelmassa (New Zealand Government 2021a, 4).

Lisäksi hallitus on käynnistämässä selvitystyön koskien sitä, miten paikallishallinto saadaan paremmin integroitua osaksi hyvinvointitaloudellista ohjausmallia jatkossa. Tähän liittyvät monet jo aiempina vuosina käynnistyneet paikallishallinnon kehittämisen hankkeet. Selvitystyön loppuraportin on määrä olla valmis keväällä 2023 juuri ennen seuraavia parlamenttivaaleja. (McKinlay 2021).

Paikallishallinnon ja valtionhallinnon välisen yhteistyön vahvistaminen koetaan Uudessa-Seelannissa tärkeänä siksi, että käytännössä monet yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvointiin liittyvät päätökset tehdään paikallishallinnon tasolla ja hyvinvointia lisäävät toimenpiteet toteutetaan paikallisesti. Hyvinvointilähtöisen politiikan onnistuminen tavoitteiden saavuttamisessa edellyttääkin paikallishallinnon roolin suurentamista hyvinvointitalouden ohjauksessa. Keskeisiksi kysymyksiksi on nostettu myös paikallisdemokratian, osallisuuden, aktiivisen kansalaisuuden ja inklusion kysymykset. Edellisiä paikallistasolla vahvistamalla myös hyvinvointitavoitteiden toteutuminen on todennäköisempää. (McKinlay 2021).

Kun aikaisemmin LSF-viitekehys on pyrkinyt huomioimaan alkuperäiskansojen aseman, jatkossa mahdollisesti myös monet paikallisyhteisöjen erityistarpeet voidaan sisällyttää hyvinvointitaloudelliseen ohjausmalliin. Tällä tavalla siitä muodostuu kokonaisvaltaisempi kansallinen ohjausmalli, jossa yleisemmät hyvinvointitavoitteet ja hyvinvoinnin tuottamisen käytännöt kohtaavat paremmin.[A11]

2.7 Wales – tulevien sukupolvien hyvinvoinnin strateginen ohjausmalli

Walesin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli perustuu vuonna 2015 hyväksytyyn lakiin. Nimensä mukaisesti Well-being of Future Generations Act 2015 ottaa lähtökohdaksi tulevaisuuden hyvinvoinnin ja sen edellytysten turvaamisen. Walesin ohjausmalli ei kuitenkaan katso ainoastaan tulevaisuuteen, vaan kuvaa, kartoittaa ja pyrkii vaikuttamaan myös tämän päivän hyvinvointiin – ennen kaikkea Walesissa asuvien ihmisten hyvinvointiin. Ohjausmalli on alun perin suunniteltu keskushallinnon ohjaus-

malliksi, mutta sitä on pyritty levittämään myös aluetasolle. Walesin hyvinvointitalouden ohjausmalli on laaja strateginen kokonaisuus, jolla useasta vertailussa olevassa mallista poiketen on myös vahva lainsäädännöllinen perusta.

2.7.1 Ohjausmallin historia ja tausta

Kuten Skotlannissa, myös Walesissa hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli liittyy tiiviisti alueen itsehallinnolliseen asemaan osana Yhdistyneitä kuningaskuntia ja Isoa-Britanniaa. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana Walesin itsehallinto on vähitellen vahvistunut ja vaikka se pitkään oli selvästi pehmeämpi kuin Skotlannin vastaava, ovat erot 2020-luvulle tultaessa melko vähäiset (Wallace 2019, 74).

Itsehallinnon vahvistuessa myös kansallisen politiikan agendojen tärkeys on kasvanut. Walesissa hyvinvointilähtöinen politiikka on ollut keskiössä 1990-luvun lopulta alkaen. Tässä on myös Walesin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin juuret. Aluksi näkökulmana oli kestävä kehitys, joka oli kirjoitettu lähtökohdaksi jo vuoden 1998 lakiin Walesin hallituksesta (Wallace 2019, 75). Kestävän kehityksen strategia eteni 2000-luvulla ja myös kestävä kehitys politiikan toimeenpano vahvistui, kun hallintoon luotiin uusia toimeenpanevia yksiköitä. Hallinto teki myös tiivistä yhteistyötä kestävä kehityksen edistämiseksi Walesin kansalaisyhteiskunnan kanssa (mt.).

Vähitellen laajempi kestävä kehityksen näkökulma lähti ”terävöitymään” kohti hyvinvointilähtöisen politiikan mallia ja sen ohjausta. Keskeinen virstanpylväs oli vuonna 2009 hyväksytty One Wales: One Planet, The Sustainable Development Scheme of the Welsh Assembly Government -politiikkaohjelma. Se loi strategisen perustan kestävä kehityksen politiikalle, jossa huomioidaan yhtä aikaa sekä paikalliset että globaalit kehityskulut ja reunaehdot. Ohjelman yhteydessä lanseerattiin myös ensimmäinen kansallinen indikaattorikokoelma, joka sisälsi 44 vuosittain päivitettävää indikaattoria. Wallacen (2019) tulkinnan mukaan tämän ohjelman myötä Walesissa siirryttiin aidosti strategiseen politiikan ja hallinnan malliin.

Ratkaiseva askel kohti hyvinvointilähtöistä ja hyvinvointitaloudellista ohjausmallia otettiin vuonna 2015. Silloin hyväksyttiin Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 -laki, joka on siitä eteenpäin ollut keskeinen Walesin itsehallinnon tavoitteenasettelua ja toimintaa ohjaava väline. Lakia valmisteltaessa päädyttiin erilaisten konsultaatioiden kautta siihen, että saadakse laajempaa merkitystä ja ollakseen ymmärrettävämpi kansalaisten parissa, aiemmin kestävä kehitys narratiiviin nojannut strateginen ohjaus tuli kirjoittaa uudelleen hyvinvointilähtöiseksi strategiseksi politiikkamalliksi (Wallace 2019, 78).

Tämän muutoksen myötä myös strategian sisäiset painopisteet muuttuivat jonkin verran ja esimerkiksi yksilöllisen hyvinvoinnin tekijät ja kokemus painottuivat enemmän. Näihin liittyviä tavoitteita oli aiemmin käsitelty Walesin lainsäädännössä julkisiin palveluihin ja yksilölliseen hyvinvointiin liittyvässä laissa (Wallace 2019, 78). Nyt näiden lakien välille syntyi yhteys. Tärkeintä käännöksessä kuitenkin oli irtautua yleisestä ajatuksesta, että kestävä kehitys liittyy ainoastaan ympäristöllisiin kysymyksiin.

Kuten Skotlannissa, myös Walesissa politiikan sisältöihin liittyvän kehitystyön rinnalla eteni hallinnon kehittäminen. Suuntana myös Walesissa oli tulosperusteinen hallinta, jossa hallinnon ja hallituksen onnistumista pyrittiin arvioimaan tiettyjen valittujen tulosuuttajien perusteella. Tämä prosessi linkittyi myös Future Generations -lakiin ja siihen liittyviin politiikkaohjelmiin, mutta aluksi enemmän ristikkäisinä ja erillisinä tavoitteina kuin yhdenmukaistettuna tavoitekokonaisuutena (Wallace 2019). Vuoden 2015 jälkeen eri tavoitteet ovat tulleet lähemmäksi toisiaan, mikä osaltaan kertoo hyvinvointilähtöisen ohjausmallin vahvistumisesta Walesissa.

2.7.2 Ohjausmallin työkalut

Walesin hyvinvointitalouden ohjausmallin tavoitteena on muuttaa hallinnan ja politiikan ohjauksen prosesseja hallinnossa niin, että laajan hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen näkökulmat tulevat aiempaa vahvemmin huomioitua. Ohjausmalli on vahvistettu lailla, mikä tekee siitä kiinnostavan esimerkin. Kuten muissa tarkasteltavissa maissa, myös Walesissa keskeinen osa ohjausmallia on indikaattorikokoelma. Lisäksi ohjausmallia määrittävät aukikirjoitetut strategiset tavoitteet, vuotuinen hyvinvointiraportti sekä ”tulevaisuuden sukupolvien komissaarin” virka ja toimisto.

Laki ja strategia

Vuonna 2015 hyväksytty Well-being of Future Generations (Wales) Act velvoittaa Walesin viranomaiset ja julkiset tahot edistämään kestävä kehitystä sekä tavoittelemaan taloudellista, sosiaalista, ympäristöllistä sekä kulttuurista hyvinvointia. Kuten kaikkien lakien osalta, myös tässä keskeistä on se, mitä tuo velvollisuus käytännössä tarkoittaa ja miten lakia laitetaan käytäntöön. Käytännössä laki velvoittaa viranomaisia toimimaan niin, että sekä tämän päivän että tulevaisuuden hyvinvointitavoitteet toteutuvat, huomioimaan toimissaan kestävä kehityksen periaatteet sekä suunnittelemaan toimintansa tavoitteiden ja toimenpiteiden osalta viiden vuoden jaksoissa (Davies 2016).

Edelleen kuitenkin jää auki, mitä yksityiskohtaisemmalla tasolla lain mukaan pitäisi tehdä ja kuinka viranomaisten pitäisi sen mukaan toimia. Miten tämän päivän ja tulevaisuuden hyvinvointia arvioidaan ja arvotetaan? Millaista lopulta on kestävä kehityksen periaatteiden mukaan toimiminen? Miten varmistetaan, että suoritettujen toimenpiteiden todella noudattavat edellisiä periaatteita?

Laista löytyy viisi käytännöllisempää viranomaistahoja opastavaa periaatetta, jotka vastaavat joiltain osin edellisiin kysymyksiin (Wallace 2019):

1. Pitkän aikavälin näkökulma: tasapainotetaan lyhyen aikavälin tavoitteet pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamisen edellytysten kanssa.
2. Integraatio: tarkastellaan sitä, kuinka yhden viranomaistahon hyvinvointitavoitteet nivoutuvat yhteen muiden tahojen hyvinvointitavoitteiden kanssa ja miten ne vaikuttavat toisiinsa.
3. Osallistaminen: ymmärretään osallistamisen merkitys hyvinvointitavoitteiden saavuttamisessa ja huolehditaan, että kaikki ihmisryhmät ovat edustettuina prosesseissa, joita viranomaistaho edistää.
4. Yhteistyö: tehdään yhteistyötä kaikkien niiden henkilöiden tai viranomaistahon omien asiantuntijoiden kanssa, jotka voivat edistää hyvinvointitavoitteiden saavuttamista.
5. Ennaltaehkäisy: ymmärretään, kuinka ennakoiva ja ehkäisevä ote voi auttaa viranomaistahoa saavuttamaan tavoitteensa.

Sisällöllisemmän ja strategisemmän suunnan laille ja sen edustamalle hyvinvointipoliitikalle antavat kuitenkin vasta laissa määritellyt kansalliset tavoitteet, joita on seitsemän. Nämä vertautuvat pitkälti Skotlannin kansallisiin tulostavoitteisiin. Jotta viranomaistahot toimivat laissa esitetyllä tavalla, niiden pitää yrittää edistää seuraavia tavoitteita, joiden toteutuessa Walesista tulee (Future Generations Commissioner 2021a) :

1. Vauras: Innovatiivinen, tuottava vähähiilinen yhteiskunta, joka tunnistaa globaalien ympäristön rajat ja käyttää siksi resursseja tehokkaasti ja rajoihin suhteuttaen (toimien myös ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi), ja joka synnyttää osaavan ja hyvin koulutetun väestön taloudessa, joka luo vaurautta ja työmahdollisuuksia, mikä antaa ihmisille mahdollisuuden hyötyä kertyvästä varallisuudesta hyvissä työpaikoissa työskennellen.
2. Resilientti: Kansallisvaltio, joka säilyttää ja lisää luonnon monimuotoisuutta terveiden toimivien ekosysteemien kautta ja tukee sosiaalista, taloudellista ja ekologista resilienssiä sekä kapasiteettia sopeutua muutokseen.

3. Terveempi: Yhteiskunta, jossa ihmisten fyysinen ja henkinen hyvinvointi on maksimoitu ja jossa valinnat ja käyttäytymismallit, jotka hyödyttävät tulevaisuuden terveyttä, on tunnistettu.
4. Yhdenvertaisempi: Yhteiskunta, joka luo mahdollisuudet ihmiselle saavuttaa heidän täysi potentiaalinsa taustoista ja olosuhteista riippumatta (sisältäen heidän sosioekonomiset olosuhteensa).

Yhtenäisten yhteisöjen Wales: Houkutteleva, turvallinen, toimiva ja verkostoitunut,

Elinvoimaisen kulttuurin Wales, jossa kukoistava walesin kieli: Yhteiskunta, joka edistää ja suojelee kulttuuria, kansanperintöä ja walesin kieltä ja joka rohkaisee ihmisiä osallistumaan taiteeseen, urheiluun ja virkistystoimintaan.

Globaalisti vastuullinen: Kansallisvaltio, joka pyrkiessään parantamaan Walesin taloudellista, sosiaalista, ympäristöllistä ja kulttuurista hyvinvointia sekä ottaa huomioon vaikuttavatko nämä toimet positiivisesti myös globaaliin hyvinvointiin.

Laki tulevien sukupolvien hyvinvoinnista tarjoaa tällä tavalla perustan strategiselle hyvinvointitaloudelliselle ohjausmallille, joka koskee koko Walesin keskushallintoa. Vaikka tavoitteet ovat melko väljiä, muodostuu toiminnallisista suosituksista sekä temaattisista kansallisista tavoitteista mielenkiintoinen kokonaisuus. Wallacen (2019, 80) mukaan ainakin aluksi yksi este ohjausmallin juurtumiselle käytäntöön oli se, että eri viranomaisilla oli myös omia yksityiskohtaisempia tavoitteita, jotka menevät kansallisten hyvinvointitavoitteiden edelle.

Indikaattorit

Myös Walesin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin tärkeä työkalu on indikaattorikoelma. Indikaattorikoelman nimi on National Wellbeing Indicators, ja se otettiin käyttöön nykyisessä muodossaan vuonna 2016. Jo tätä ennen Walesissa oli käytössä indikaattorikoelma, joka liittyi vuonna 2009 käynnistyneeseen One Wales: One Planet -politiikkaohjelmaan. Tuossa indikaattorikoelmassa indikaattoreita oli 44, kun nykyisessä kokoelmassa niitä on 46.

Laissa tulevien sukupolvien hyvinvoinnista vaadittiin Walesin ministereitä ja ministeriöitä asettamaan kansalliset indikaattorit arvioimaan politiikkatoimenpiteiden toimitusta seitsemän hyvinvointitavoitteen saavuttamisessa. Walesin hallitus toteutti syyskuusta 2015 tammikuuhun 2016 laajan julkisen kuulemisen selvittääkseen, millainen indikaattorikokoelma olisi tähän tarkoitukseen soveltuva (Welsh Government 2021a). Tämän prosessin seurauksena syntyneen indikaattorikonaisuuden siunasi Walesin kansalliskokous keväällä 2016. Varsinaisesti indikaattorit ovat olleet käytössä vuoden 2017 alusta alkaen.

Walesin indikaattorikokoelma eroaa jäsenyykseltään muiden tässä kansainvälisessä vertailussa olevien maiden indikaattorikokoelmista. Kun muissa indikaattorikonaisuuksissa yksi indikaattori sijoittuu aina yhteen teemaan, Walesin mallissa yhden indikaattorin ajatellaan voivan kertoa yhtä aikaa useampaan teemaan liittyvistä tuloksista ja kehityskuluista. Kuten esimerkiksi Skotlannin ohjausmallissa, myös Walesin ohjausmallissa indikaattorikokoelman teemat tulevat suoraan kansallisista hyvinvointitavoitteista, jotka laissa tulevien sukupolvien hyvinvoinnista on määritelty.

Teemat ovat siis:

- Vauras Wales (25)
- Resilientti Wales (21)
- Terveempi Wales (30)
- Yhdenvertaisempi Wales (27)
- Yhtenäisten yhteisöjen Wales (26)
- Elinvoimaisen kulttuurin Wales, jossa kukoistava walesin kieli (18)
- Globaalisti vastuullinen Wales (23)

Suluissa oleva luku kertoo siitä, kuinka monta indikaattoria kyseiseen teemaan ja hyvinvointitavoitteeseen on yhdistetty. Suurin määrä (30) niitä on teemassa ”terveempi Wales” ja pienin (18) teemassa ”elinvoimaisen kulttuurin Wales, jossa kukoistava walesin kieli”. Tämä tulema kuvaa todennäköisesti sitä, että terveyden taustalla nähdään olevan monia erilaisia tekijöitä, joita indikaattorikokoelmaan valikoidut indikaattorit myös kattavasti kuvaavat. Kulttuuria ja kieltä käsitellään puolestaan rajatumpina kysymyksinä, jolloin vain suuremmin niihin liittyvät indikaattorit on sijoitettu teeman alle.

Koska lähtökohtana indikaattoreiden valinnalle Walesissa oli se, että ne kuvaavat kansallisten hyvinvointitavoitteiden toteutumista, monet niistä ovat muodoltaan tulo-sindikaattoreita. Osa kuitenkin kuvaa enemmän prosessia ja panostuksia hyvinvointia tuottaviin toimenpiteisiin, kuin varsinaisia hyvinvointilopputuloksia. Kun samoja indikaattoreita on asetettu eri teemojen alle, ne voivat yhtä aikaa toimia sekä panos- että tulosmuuttujan roolissa, mikä on yksi kiinnostava havainto Walesin indikaattorikokoelmasta.

Indikaattoreissa on mukana sekä subjektiivisia että objektiivisia indikaattoreita. Kyselyaineistoja on hyödynnetty melko paljon ja niiden tiedoista rakennetut indikaattorit liittyvät erityisesti resilienssin, terveyden sekä yhdenvertaisuuden tavoitteisiin. Yleisin tietojen julkistusväli on yksi vuosi, mutta joissakin indikaattoreissa peräti viisi vuotta. Kaikki tilastoaineistot eivät tule tilastoviranomaisen tilastotuotannosta, vaan myös erilisiä tutkimuksia on hyödynnetty. Indikaattoreita päivitetään ympäri vuoden sitä mukaan, kun tilastotietoja ja indikaattoreiden pohjana olevaa tutkimustietoa julkaistaan.

Walesin indikaattorikokoelma on julkaistu verkkosovelluksena, jossa indikaattorit on yhdistetty seitsemään kansalliseen tavoitteeseen visuaalisesti (ks. Welsh Government 2021a). Jokaisesta indikaattorista löytyy yleistajuinen selitys sekä lyhyt analyysiosio, joka kertoo siitä, millainen on ollut indikaattorin kuvaama kehitys lähivuosina. Indikaattoreiden aikasarjat yltyvät vaihtelevasti taaksepäin, mutta lähes kaikista on tietoa 2010-luvun alusta asti. Joistakin indikaattoreista on olemassa tietoa vain yksittäisiltä vuosilta (esimerkiksi Walesin hiilijalanjälki). Ryhmittäisiä (ikä, sukupuoli) tarkasteluja löytyy sellaisista indikaattoreista, joiden tausta-aineistot ne mahdollistavat.

Indikaattorikokoelmasta on tuotettu tekninen raportti, jossa kuvataan indikaattoreiden metadata sekä ohjataan indikaattorin taustalla olevaan tilastoaineistoon tai tutkimukseen (ks. Welsh Government 2016). Tällainen dokumentti on erittäin hyödyllinen erityisesti silloin, kun tiettyyn hyvinvointitavoitteeseen on liitetty useita indikaattoreita ja tällä tavalla ”dataa” sen tarkastelemiseksi on saatavilla paljon. Edellisen lisäksi vuosittain julkaistaan indikaattoriaineiston laaturaportti (ks. Welsh Government 2021b). Se päivittää teknisen raportin tietoja ja ohjaa lisätiedoista kiinnostuneet lähdeaineistojen äärelle.

Walesin tapa jäsentää indikaattorikokoelma onkin yhtä aikaa sekä näkökulmia laajentava että käyttäjälle haastava, koska kokonaiskuvan muodostaminen tietyn tavoitteen toteutumisesta vaikeutuu. Toisaalta silloin kun yhden teeman tai tavoitteen indikaattoreiden määrä on valmiiksi rajattu, on monia valintoja tehty jo valmiiksi indikaattorin käyttäjän puolesta. Walesin erilainen lähestymistapa tuo hyvin tämän dilemman näkyviin.

Raportit

Myös keskeinen osa Walesin hyvinvointitaloudellista ohjausmallia on vuosittain julkaistava raportti, ”Wellbeing of Wales”, jossa kootaan yhteen indikaattoreiden suoraan kuvaama kehitys sekä analysoidaan kehityksen kokonaiskuva jokaisen hyvinvointitavoitteen osalta (ks. Welsh Government 2021c). Indikaattorit ovat raportin keskiössä, mutta myös muuta erityisesti yhteiskunnallisia olosuhteita kuvaavia tietoja ja tulkintoja hyödynnetään raportissa.

Raportti on muodoltaan suoraviivainen. Se sisältää yleisen yhteenvedon, jokaista tavoitetta käsittelevät yhteenvedon sekä kuvauksen eri indikaattorien kehityksestä edellisen vuoden aikana (mikäli tieto on saatavilla). Lisäksi jokaisen indikaattorin osalta arvioidaan pidemmän aikavälin kehitystä, mikä lienee hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin näkökulmasta kiinnostavinta tietoa. Ryhmäkohtaisia tarkasteluja raportissa on niiden indikaattorien kohdalla, joiden lähdeaineistot tällaisen tarkastelun mahdollistavat.

Kansallisen tarkastelun lisäksi hyvinvointi-indikaattoreita peilataan raportissa YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 tavoitteisiin (SDG). Tämä toimii Walesin hyvinvointitalouden ohjausmallin yhtenä linkkinä kestävään kehitykseen, johon ohjausmalli kiinteämmin nojasi ennen vuotta 2015. Raportissa SDG:t käsitellään teeman ”globaalisti vastuullinen Wales” alla. Tämän tarkastelun tueksi on luotu myös virtuaalinen työkalu, jossa yhteydet Walesin kansallisten tavoitteiden ja SDG-tavoitteiden välillä avataan (ks. Welsh Government 2019).

Analyyysiosoiden lisäksi raportissa on suuri määrä linkkejä teemoja kuvaaviin taustaineistoihin sekä kuvausta siitä, miksi raportti on tuotettu, mitä sillä tavoitellaan ja millaisiin hallinnan sekä politiikan ohjauksen prosesseihin se liittyy. Tällä tavalla raportti on hyvä tapa tutustua Walesin hyvinvointitaloudelliseen ohjausmalliin sellaisellekin henkilölle, jolla ei aiempaa tietoa mallista tai kansallisista tavoitteista ole.

Toisin kuin monessa muussa vertailun maassa, Walesissa hyvinvointiraportilla ei ole laissa määriteltyä tai muuten virallistettua asemaa. Raportti ei siis ole osa tiettyä hallintaprosessia tai politiikan ohjauksen prosessia, vaan se on taustatietoa walesilaisten hyvinvoinnin kehityksestä ja kansallisesti tulevaisuuden sukupolvien hyvinvoinnin laissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Raportissa arvioidaan, että sitä käyttävät Walesin hallitus, kansalliskokous ja sen komiteat, media sekä suuri yleisö (Welsh Government 2021c).

Tietysti raporttia voivat hyödyntää, ja todennäköisesti myös hyödyntävät, ne viranomaiset, joita laki velvoittaa pyrkimään kohti kansallisia tavoitteita. Suora velvollisuus huomioida raportti on kuitenkin asetettu vain Tulevien sukupolvien komissaarille (Future Generations Commissioner for Wales), kun hän valmistelelee ja sitten julkaisee oman joka vuotisen raporttinsa, ”Future Generations Report” (Welsh Government 2021c).

Kotipesä – Tulevien sukupolvien komissaarin toimisto

Walesissa hyvinvointitaloudellisella ohjausmallilla on institutionaalinen kotipesä sille perustetussa keskushallinnon yksikössä Tulevien sukupolvien komissaarin toimistossa. Sitä johtaa nimenmukaisesti Tulevien sukupolvien komissaari (Future Generations Commissioner for Wales), jonka tehtäväksi on määritelty tulevien sukupolvien suojelijana toimiminen. Tehtävä on sisällytetty vuoden 2015 lakiin.

Käytännössä komissaari auttaa eri viranomaistahoja ja poliittisia päätöksentekijöitä hahmottamaan heidän toimiansa pitkän aikavälin vaikutuksia (Future Generations Commissioner 2021b). Tällä tavalla Walesin ohjausmallissa hyvinvointikäsitys laajentuu tämän päivän hyvinvoinnista tulevaisuuden hyvinvointiin ja ohjausmallissa tämä mahdollinen ristiriita tai komplementaarisuus on avoimesti läsnä.

Komissaarin viran ja toimiston perustaminen on ollut Walesissa tietoinen ja harkittu valinta. Sille annettiin hallinnon sisällä tehtäväksi haastaa ”nykymenoa” ja edistää määrätietoisesti tulevien sukupolvien laissa linjattuja tavoitteita (Wallace 2019, 84). Sen lisäksi, että komissaari ja komissaarin toimisto auttavat sekä ohjaavat viranomaisia ja päätöksentekijöitä kohti tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä, niiden tehtävänä on myös seurata ja arvioida lain yleisempää toimeenpanoa. Tällainen kaksoisrooli voi olla vaikea, mitä helpottaa se, että myös toinen taho, tarkastusviranomaisen Auditor General for Wales arvioi lain tuloksia ja toimeenpanoa.

Komissaarin toimintaa ohjaa kuusivuotinen toimintastrategia, jossa tarkennetaan laissa määriteltyä toimenkuvaa ja kuvataan konkreettisia keinoja, joilla tavoiteltuihin tuloksiin päästään (ks. Future Generations Commissioner 2021c). Lain mukaan komissaarin toimisto voi toteuttaa tutkimushankkeita ja tehdä arvioita yksittäisistä viranomaisprosesseista tai päätöksentekoprosesseista kuitenkin niin, ettei se tule vaikuttamaan kyseisten prosessien lopputulokseen (Future Generations Commissioner 2021a). Pehmeämpiä keinoja ovat erilaiset työpajat, verkostot ja niiden ohjaaminen sekä koulutukset, joiden kautta hyvinvointitavoitteita pyritään jalkauttamaan hallinnossa, päätöksenteossa ja laajemmin Walesin yhteiskunnassa (Future Generations Commissioner 2021b).

2.7.3 Ohjausmalli käytännössä

Walesin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on laaja ja strateginen. Erityisesti keskuhallinnon tasolla sillä pyritään vaikuttamaan hallintaan ja politiikan ohjaukseen määrätietoisesti. Hyvinvointilähtöisyys sekä ohjausmallin työkalut ovat tiedostettuja ja harkittuja valintoja, joiden kautta ohjausmallista on pyritty tekemään alusta alkaen vaikuttava. Ohjausmalli on sekä hallinnan ja hallinnon että politiikan ohjausmalli, jolla on edelleen tilaa laajentua ja kehittyä vaikuttavammaksi.

Ohjausmalli hallinnan välineenä

Walesin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin taustalla on ollut tietoinen poliittinen ja hallinnan kehittämiseen liittyvä toive muutokseen. Kuten muutamassa muussakin vertailun maassa, myös Walesissa nämä toiveet ovat kulkeneet käsi kädessä toisiaan tukien. Poliitiikan sisältöjen näkökulmasta tavoitteena on ollut haastaa päätöksenteon lyhytnäköisyyttä ja taloudellisten näkökulmien korostumista (Wallace 2019, 84). Walesin itsehallinnon rakentamisessa hallinnon kehittämisen painopiste 2000-luvun alusta asti on puolestaan ollut hallinnon virtaviivaistaminen, strategisen ohjauksen vahvistaminen sekä toiminnan tuloksellisuuden lisääminen – myös tuloksellisuuden arvioinnin kehittämisen kautta (Wallace 2019, 87).

Tähän kontekstiin alun perin kestävä kehityksen politiikkaohjelmana syntynyt hyvinvointitaloudellinen strateginen ohjausmalli, joka konkretisoitui vuoden 2015 lakina Tulevien sukupolvien hyvinvoinnista, on ankuroitunut. Vaikka hankausta on ollut myös siinä, miten uusi hyvinvointilähtöinen näkökulma säilyttää aiemman kestävä kehityksen otteen ja millaisia tavoitteita ohjausmallin kautta pitäisi ajaa, 2020-luvulle tultaessa ohjausmalli on löytänyt paikkansa ja hioutunut muotoon, jonka sekä keskushallinnon toimijat että sidosryhmät pystyvät ottamaan omakseen. Tulevaisuuden sukupolvien komissaarilla on ollut keskeinen rooli rakentavan dialogin käymisessä (ks. Wallace 2019, 85-86).

Keskeistä on, että hyvinvointinäkökulma on nyt juurtunut vahvasti osaksi Walesin hallintoa ja päätöksentekoa, mitä on edesauttanut se, että myös hallinnon prosesseja ja toimintatapoja on saatu muovattua suuntaan, jossa ohjelmallinen tekeminen ja eri viranomaisten yhteistyö on ollut sujuvampaa (Wallace 2019, 86-87). Hyvinvointitalouden ohjausmallista on tällä tavalla tullut koko virallisen Walesin ohjausmalli, mikä oli keskeinen sille asetettu tavoite vuonna 2015.

Hyvinvointilähtöisyys, jota Tulevaisuuden sukupolvien hyvinvoinnin laki on artikuloinut, on alkanut näkyä myös laajemmin Walesin hallinnossa ja päätöksenteossa. Hyvinvoinnista on siis tullut jonkinlainen politiikanteon, -ohjauksen ja hallinnan taikasana Walesissa, ja useita politiikkaohjelmia on viime vuosina kirjoitettu hyvinvointinäkökulmasta (Wallace 2019, 87 – 88). Tämä on hyvä osoitus siitä, että sanoituksilla, narratiiveilla ja strategisella otteella voidaan saada aikaan laajempi politiikka-agendojen muutos.

Yksi ohjausmallin vahvuus on ollut Walesissa se, että sen työkaluja on käytetty viisaasti ja ne ovat toimineet hyvin yhdessä. Sekä indikaattoreille, hyvinvointiraportille että komissaarin toimiston työlle on löytynyt sopiva rooli ja ne kaikki ovat yhdessä edistäneet laissa esitettyä strategiaa ja kansallisia hyvinvointitavoitteita monilta osin. Varsinkin lain toimeenpanon alkuvuosina epäselvyyttä ja eri viranomaistahojen vastahakoisuuttakin oli havaittavissa, mutta 2020-luvulle tultaessa yhä useampi viranomaistaho on tietoisesti ottanut askeleita kansallisten hyvinvointitavoitteiden saavuttamisen suuntaan ja huomionnut tämän näkökulman paremmin omassa toiminnassaan.

Vuonna 2019 julkaistun tarkastuskertomuksen mukaan hyvin monet viranomaistahot Walesissa ovat osoittaneet toimivansa kestävän hyvinvoinnin periaatteiden mukaisesti ja niitä vaalien (Audit Wales 2019). Kuitenkin edelleen on kehitettävää sen suhteen, miten käytännössä Tulevien sukupolvien hyvinvoinnin lain mukaiset tavoitteet saadaan näkymään viranomaistoiminnassa ja ennen kaikkea sen suhteen, miten näitä tavoitteita saavutetaan.

Walesin ohjausmallilla pyritään kokonaisvaltaiseen näkökulman muutokseen hallinnossa ja politiikan ohjauksessa. Vaikka tämä työ ja oppimisprosessi on edelleen kesken, monenlaisia lupaavia tuloksia on jo havaittavissa (Audit Wales 2019). Muutos ensimmäisten vuosien kokemuksista tähän päivään on ollut merkittävä ja positiivinen.

Vaikka keskushallinnon tasolla ohjausmalli on kehittynyt haluttuun suuntaan ja tuottanut tuloksia, aluetasolla on ollut Walesissa vaikeampaa. Tähän on vaikuttanut jo valmiiksi kompleksinen suhde paikallishallinnon ja keskushallinnon välillä (Wallace 2019, 89). Yksi ongelma on ollut se, että paikallistasolla on ollut jo valmiiksi erilaisia politiikkastrategioita ja hyvinvointistrategioita, jotka eivät ole keskustelleet keskushallinnon hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kanssa (Wallace 2019, 91). Tämä on aiheuttanut turhautumista ja sekaannusta. Opetus lienee se, että eri hallinnon tasot tulisi pitää alusta asti uusien ohjausmallien kehittämisessä mukana vuorovaikutteisesti.

Osallistaminen

Walesin ohjausmallissa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan sekä muiden sidosryhmien osallistaminen on ollut vaihtelevaa. Projektissa, joka lopulta johti vuoden 2015 Tulevien sukupolvien hyvinvoinnin lakiin, kansalaisia kuultiin kiitettävällä tavalla. Tuolloin laaditun ”The Wales We Want” -raportin yhteydessä kuultiin lähes 7 000 ihmistä (Commissioner for Sustainable Futures 2015). Näillä kuulemisilla oli iso merkitys sille, että ohjausmallista ja laista kirjoitettiin lopulta ”hyvinvointilähtöinen” ja hyvinvointinäkökulma nousi tällä tavalla yli kestäväen kehityksen näkökulman.

Tämän jälkeen laajat kuulemiset ja kansalaisyhteiskunnan osallistaminen ovat jääneet pois ohjausmallin kehittämistyöstä. Osaltaan tähän vaikuttaa se, että ohjausmallista on tullut vahvasti keskushallinnon projekti. Toinen keskeinen tekijä tälle tulemalle on se, että Walesin kansalaisyhteiskunta ei ole ollut erityisen aktiivinen poliittisesti sen vuoksi, että ennen vastikään tapahtunutta itsehallinnon vahvistamista ja vahvistumista tällaiselle toiminnalle ei ole ollut sijaa (Wallace 2019, 92-93).

Tällaisen vaikuttamisen ja osallistumisen kulttuurin puuttumisesta Walesissa yksi osoitus on se, että myöskään kansallisissa hyvinvointitavoitteissa tai indikaattoreissa osallisuus ja demokratia eivät nouse esiin vahvana teemana (Wallace 2019, 93). Viime vuosina joitakin dialogeja esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kanssa on syntynyt, mutta ne ovat olleet enemmän poikkeus kuin sääntö. Kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet sitä, että niiden on ollut vaikea päästä keskusteluihin myös paikallishallinnon toimijoiden kanssa (Wallace 2019, 94).

Osallisuudesta hyvinvointitalouden ohjausmallista Walesissa piirtyy melko ristiriitainen kuva. Vaikka osallistavia menetelmiä on ohjausmallin rakennusvaiheessa käytetty, eri sektoreiden välillä näyttää edelleen olevan merkittäviä raja-aitoja. Dialogisuuden ja osallisuuden lisääminen sitä kautta onkin edelleen yksi ohjausmallin keskeisistä kehityskohteista.

Budjetointi

Toisin kuin monessa muussa vertailussa mukana olevassa maassa, Walesissa hyvinvointitalouden ohjausmalli ei liity ensisijaisesti keskushallinnon talousarvioprosessiin. Siitä huolimatta myös Walesissa on käyty keskustelua siitä, miten hyvinvointilähtöinen ohjausmalli ja Tulevien sukupolvien hyvinvoinnin laki tulisi integroida tai miten sen tulisi vaikuttaa budjetointiprosesseihin eri hallinnon tasoilla.

Ensimmäisen kerran ohjausmallin ja budjetoinnin välistä yhteyttä selvitettiin vuonna 2016, jolloin kansalliskokouksen talouskomitea otti asian tarkasteluun. Tuolloin havaittiin, ettei hyvinvointilain ja talousarvioprosessin välillä ollut kovin vahvaa yhteyttä ja suositeltiin, että jatkossa erilaisilla vaikutusarvioinneilla yhteyttä pyrittäisiin vahvistamaan (Wallace 2019, 97).

Tämän jälkeen erilaisia arvioita onkin toteutettu budjettiprosessissa ja viittaukset kansallisiin hyvinvointitavoitteisiin ovat lisääntyneet muun muassa budjettiasiakirjoissa. Monien arvioiden mukaan kehitys on kuitenkin ollut enemmän pinnallista kuin syvästi talousarvioprosesseja muuttavaa (Wallace 2019, 97-98). Tämä osoittaa sen, että kun kyse on budjettivallasta, vanhat periaatteet ja rakenteet ovat usein tiukemmassa kuin monilla muilla politiikkalohkoilla tai hallinnan osa-alueilla.

2.7.4 Ohjausmallin kehityskohteet ja tulevaisuus

Walesissa hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämiseen suhtaudutaan vakavasti. Sekä komissaarin että tarkastusviranomaisen tekemät raportit ja toimintasuositukset eri viranomaistahoille muovaavat ohjausmallia jatkuvasti. Myös ohjausmallin työkaluja pyritään kehittämään niin, että ne vastaavat muuttuneisiin olosuhteisiin ja niiden esiin nostamiin tarpeisiin.

Vuonna 2021 esimerkiksi indikaattorikokoelmaan lähdettiin tekemään muutoksia koronavirusepidemian esiin nostamien puutteiden vuoksi. Käytännössä aloitettiin valmistelu kahden uuden indikaattorin lisäämiseksi indikaattorikokoelmaan (matkustamista- ja digitaalinen saavutettavuus). Tämän prosessin yhteydessä avattiin konsultaatio, jossa indikaattoreiden lisäksi on mahdollista kommentoida ehdotusta kansallisiksi ”virstanpylväiksi” (Welsh Government 2021b). Nämä ovat määrällisiä tavoitteita seitsemän hyvinvointitavoitteen alla ja tässä vaiheessa ne koskevat kahdeksaa valittua indikaattoria. Vuoden lopussa konsultaation tulokset esitetään Walesin kansalliskokoukselle. Tämä on kiinnostava uusi avaus kehittämistyössä.

Vuoden 2019 marraskuussa valmistuneessa ohjausmallin arvioinnissa ensimmäistä viittä lain voimassaolovuotta pidettiin onnistumisena (Audit Wales 2019). Vaikka olosuhteet ovat muuttuneet vauhdikkaasti, erilaisia haasteita erityisesti hyvinvointipalveluiden rahoituksen suhteen on Iso-Britannian yleisen poliittisen kehityksen vuoksi ilmentynyt ja Brexit on vavahduttanut Walesia muun saarivaltion ohella, niin viranomaiset ovat sisäistäneet lain velvoitteet ja merkityksen omassa työssään. Tämän pohjalta ohjausmallia on hyvä lähteä kehittämään seuraavalla viisivuotiskaudella.

Tarkastusraportin odotuksena on se, että jatkossa hyvinvointitaloudellista viitekehystä pystytään hyödyntämään tehokkaasti uusien vastaantulevien haasteiden kohtaamisessa, että se auttaa viranomaisia jäsentämään kompleksista todellisuutta hyvinvointitavoitteiden kautta ja että se luo viranomaisille yhdessä jaettuja tavoitteita ja niiden saavuttamiseen tarvittavaa yhteistoimintaa (Audit Wales 2020). Yhteinen toimintakulttuuri, yhteinen ymmärrys tavoitteista sekä kyky olla dialogisessa vuorovaikutuksessa niin palveluntuottajien, eri hallinnon tasojen kuin myös kansalaisyhteiskunnan kanssa ovat konkreettisia tuleville vuosille asetettuja tavoitteita Walesissa.

Walesissa odotetaan, että tulevaisuudessakin heidän hyvinvointitaloudellinen ohjausmallinsa on edelläkävijä ja esimerkki muulle maailmalle siitä, miten kansalaisten hyvinvointia ja kestävä kehitystä voidaan johdonmukaisesti edistää.[A12]

2.8 Kansainvälisen vertailun päähavainnot ja merkitys Suomelle

Edellä kuvasimme seitsemän maan hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit. Tässä alaluvussa kokoamme yhteen vertailevasti päähavainnot noudattaen samaa jäsenystä kuin maakohtaisissa tarkasteluissa. Jokaisen alaluvun lopussa esitämme tiivistyksen siitä, mitä Suomen ohjausmallia rakennettaessa voitaisiin oppia tämän vertailun pohjalta.

Pohdimme tässä osiossa muun muassa sitä, miten toiminnallinen sekä poliittinen sitoutuminen, mallin johdonmukaisuus, siihen sisällytettävien työkalujen toimivuus sekä tavoiteltavien asioiden selkeys liittyvät ohjausmallin toimeenpanoon ja tehokkaaseen käyttöön. Lähtöoletuksemme on se, että näillä kaikilla tekijöillä on merkitystä silloin, kun tavoitteena on rakentaa toimiva hyvinvointitalouden tai hyvinvointilähtöisen poliittikan ohjausmalli.

Eri maiden ohjausmallien ominaispiirteiden vertailun helpottamiseksi alla taulukossa 1 on esitetty lyhyt yhteenveto kansainvälisessä vertailussa käsitellyistä ohjausmalleista, niiden laajuudesta ja muista keskeisistä piirteistä. Kansainvälisen vertailun hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit tiivistetysti.

Taulukko 2. Kansainvälisen vertailun hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit tiivistetysti.

Maa	Ohjauksen laajuus	Hallinnan/ ohjauksen vahvuus	Ohjausmallin tärkeimmät työkalut	Teemojen ja indikaattorien määrä	Hallinnan tasot	Osallisuus (kansalais-yhteiskunta)
Alanko- maat	Melko laaja	Poliittinen sitoumus	Indikaattorit, raportit, budjettikeskustelu	3 (15) ja 54	Valtio, alueet	Vähäinen
Italia	Kokonais- valtainen	Poliittinen sitoumus, laki	Indikaattorit, raportit, talouskeskustelu	12 ja 152	Valtio, alueet, kunnat	Kohtalainen
Islanti	Kokonais- valtainen	Vahva poliittinen sitoumus	Indikaattorit, hallitusohjelma	7 ja 39	Valtio	Vähäinen
Ruotsi	Rajattu	Heikko poliittinen sitoumus	Indikaattorit, budjettikeskustelu	3 ja 15	Valtio	Vähäinen
Skotlanti	Kokonais- valtainen	Vahva poliittinen sitoumus	Strategia, indikaattorit, nimetty vastuutaho	11 ja 83	Keskus- hallinto, alueet, kunnat	Lisääntynyt, kohtalainen
Uusi- Seelanti	Kokonais- valtainen	Vahva poliittinen sitoumus	Indikaattorit, budjetointi, kustannus-hyöty-analyysit	12 + 4 ja 67	Valtio, paikallis- hallinto	Kohtalainen
Wales	Kokonais- valtainen	Vahva poliittinen sitoumus, laki	Strategia (laki), indikaattorit, vastuutaho	3 (13) ja 39	Keskus- hallinto, paikallis- hallinto	Lisääntynyt, kohtalainen

2.8.1 Ohjausmallien historia ja keskeiset taustaprosessit

Hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien historia ulottuu pääsääntöisesti 2010-luvun alkuun, mutta niiden taustalla vaikuttavat ideat sekä politiikka-agendat ovat selvästi vanhempia. Monissa tarkastelun maissa tärkeä lähtökohta kehitystyölle on ollut kestävä kehityksen näkökulma, jonka juuret ovat tunnetusti jo 1970-luvulla. Alankomaissa, Italiassa ja Walesissa kestävä kehityksen ajattelu ja sen historiallinen merkitys hyvinvointilähtöisen ohjausmallin taustalla nousi kaikkein vahvimmin näkyviin.

Välitön vaikutus kaikkien tarkastelun ohjausmallien kehitykselle on ollut 2010-luvun Beyond GDP -keskustelulla. Ajatus siitä, ettei bruttokansantuote ole yksinään riittävä indikaattori yhteiskunnallisen menestyksen mittaamiseen ja että yhteisöjen hyvinvointia sekä sen kehitystä pitäisi arvioida monipuolisemmin, löytyi selkeänä kaikkien ohjausmallien taustalta. Tämä ei ole yllättävää, koska olimme painottaneet ohjausmallien valinnassa indikaattorikokoelman olemassaoloa. Nimittäin myös indikaattorikokoelmien tarpeellisuutta on viime vuosina perusteltu Beyond GDP -argumenteilla, ja jos ohjausmalliin sisältyy sellainen, on malli todennäköisesti saanut myös laajemmin innoitusta "BKT:n yli katsovasta" ajattelusta.

Yksi hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja selittävä tekijä näyttää analyysimme perusteella olevan 2010-luvulla useassa maassa tapahtunut poliittinen murros. Globaalien finanssikriisien jälkeen useassa maassa yhteiskuntapolitiikkaa on suunnattu uudelleen, ja näiden myötä hyvinvointilähtöinen ajattelu on tullut politiikan ytimeen. Kun näillä näkökulmilla on saatu myös vaalimenestystä ja päästy hallitusvastuuseen, on hyvinvointitaloudellista ajattelua pystytty edistämään laajemmin valtionhallinnossa ja keskushallinnossa. Hyviä esimerkkejä tällaisesta käännöksestä ovat Islanti, Uusi-Seelanti sekä Skotlanti, joissa eritaustaiset puolueet ja hallituskoalitiot ovat tarjonneet aikaisempien vuosikymmenien politiikkalinjaa vahvasti haastavaksi agendaksi hyvinvointitaloutta ja hyvinvointilähtöistä yhteiskuntapolitiikkaa laajemmin.

Yksi hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja selittävä tekijä näyttää analyysimme perusteella olevan 2010-luvulla useassa maassa tapahtunut poliittinen murros. Globaalien finanssikriisien jälkeen useassa maassa yhteiskuntapolitiikkaa on suunnattu uudelleen, ja näiden myötä hyvinvointilähtöinen ajattelu on tullut politiikan ytimeen. Kun näillä näkökulmilla on saatu myös vaalimenestystä ja päästy hallitusvastuuseen, on hyvinvointitaloudellista ajattelua pystytty edistämään laajemmin valtionhallinnossa ja keskushallinnossa. Hyviä esimerkkejä tällaisesta käännöksestä ovat Islanti, Uusi-Seelanti sekä Skotlanti, joissa eritaustaiset puolueet ja hallituskoalitiot ovat tarjonneet aikaisempien vuosikymmenien politiikkalinjaa vahvasti haastavaksi agendaksi hyvinvointitaloutta ja hyvinvointilähtöistä yhteiskuntapolitiikkaa laajemmin.

Tarkastelussamme yksi hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien kehittymistä edistänyt tekijä oli niiden liittäminen parlamentaarisiiin talousarvioprosesseihin. Näin on toimittu Italiassa, Ruotsissa, Alankomaissa sekä Uudessa-Seelannissa. Näissä maissa ohjausmalli onkin lähimpänä valtiollista demokratiaa ja parlamentaarista päätöksentekoa. Ylipäätään ohjausmallin asemoiminen valtion talousarvion käsittelyn välineeksi on kiinnostavaa ja näyttää luovan ohjausmallille poliittista legitimitettä.

Suomessa ei ole käynnissä tällä hetkellä välttämättä yhtä vahvoja kehityskulkuja puoluepolitiikan kentällä, laajemmin yhteiskuntapolitiikassa tai julkisen hallinnon uudistamisessa, kuin useimmissa tarkastelumme maissa. Tästä huolimatta edellytykset hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin rakentumiselle Suomessa vaikuttavat varsin hyviltä.

Kestävän kehityksen ajattelulla on Suomessa pitkät perinteet ja viime vuosina nämä näkökulmat ovat alkaneet yhdistyä laajan hyvinvoinnin ajatteluun. Tämä on näkynyt erityisesti kansalaisyhteiskunnan hyvinvointitaloutta koskeissa keskusteluissa, mutta vuodesta 2019 eteenpäin myös valtionhallinnossa. Vuonna 1993 Suomessa perustettu kestävän kehityksen toimikunta, joka kokoaa yhteen päätöksentekijät ja kansalaisyhteiskunnan, on hyvä esimerkki pidemmästä jatkumosta kestävän kehityksen edistämiseksi. Viime vuosina Beyond GDP -näkökulma on näkynyt melko vahvasti toimikunnan työssä ja se on muun muassa julkaissut kestävän kehityksen indikaattorit vuonna 2017 (Exton & Shinwell 2018, 8).

Viime vuosina Suomen valtionhallintoa on pyritty kehittämään monilta suunnilta ja nopeasti muuttuvassa maailmassa, sillä suurien yhteiskunnallisten haasteiden edessä hallinnon muutokselle on tilausta. Tällä voi olla merkittävä rooli hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin rakentumisessa tulevaisuudessa.

Valtion talousarvioprosessia on Suomessa pyritty kehittämään enemmän ns. ilmiölähtöiseksi viime vuosina. Suomessa on pilotoitu muun muassa sukupuolitietoista budjetointia, kestävän kehityksen budjetointia sekä lapsibudjetointia. On hyvinkin mahdollista, että nämä politiikan ohjauksen prosessit tarjoavat väylän hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittymiselle siten, että myös eduskunta on tiiviisti osallisena.

2.8.2 Ohjausmallien keskeiset työkalut

Jokaiseen hyvinvointitaloudelliseen ohjausmalliin sisältyy useita työkaluja, joiden kautta ohjausmalli konkreettisesti toimii ja joiden varaan se rakentuu. Kaikissa tarkastelemissamme ohjausmalleissa keskeinen sija on indikaattorikokoelmalla, mikä oli yksi ohjausmallin valintaperusteista. Indikaattorikokoelmien välillä on eroja, ja vaihtoehtoisia näkökulmia on esitetty myös Suomessa indikaattorikokoelmien kehittämiseksi.

Ohjausmallien indikaattorikokoelmien perustiedot on esitetty taulukossa 2. Taulukosta nähdään, että indikaattorikokoelmien laajuus vaihtelee varsin paljon. Eniten indikaattoreita on Italian kokoelmassa ja vähiten Ruotsin kokoelmassa. Teemojen määrä vaihtelee. Suurin pääteemojen määrä on Uuden-Seelannin indikaattorikokoelmassa ja pienimmät Islannin sekä Ruotsin kokoelmissa.

Taulukko 3. Indikaattorikokoelmien yhteenveto.

	Indikaattorikokoelma	Teemojen määrä, pääteemat (alateemat)	Indikaattoreiden määrä
Alankomaat	Monitor Brede Welvaart	14 (8 + 4 + 2)	73
Islanti	Velsældarvísar	3 (13)	39
Italia	Benessere Equo Sostenibile -indikaattorit	12	152
Ruotsi	Nya mått på välförstånd	3	15
Skotlanti	National indicators	11	81
Uusi-Seelanti	Living Standards Framework Dashboard	16 (12 + 4)	67
Wales	National Wellbeing Indicators	7	46

Taulukossa 4 on esitetty indikaattorikokoelmien laadullisen analyysin tuloksia. Indikaattorikokoelmissa on selvästi tietoisesti pyritty painottamaan tulosindikaattoreita, mutta myös panos- ja tuotosindikaattoreita on mukana runsaasti. Joskus on vaikea erotella sitä, millä tarkoituksella tietty indikaattori on kokoelmaan valittu: kuvaamaan lopputulosta vai jonkun tulevan prosessin edellytyksiä. Tulosindikaattorit voivat siten joskus olla kokoelmissa myös panosindikaattoreita.

Taulukko 4. Indikaattorikokoelmien laadullisen analyysin tuloksia.

	Indikaattorimuodot	Yleisin tietojen päivitysväli	Laadullisia huomioita
Alankomaat	Tulosindikaattoreita eniten, pääomaosiossa panosindikaattoreita kattavasti, rekisteri-/tilastotietoa yleisemmin, joitain subjektiivisia indikaattoreita.	1 vuosi	laaja, pääomanäkökulma, vaikutukset muualla, muutoksen vertailu helppoa, pitkälle kehitetty, interaktiivinen indikaattorisivusto
Islanti	Puolet tulosindikaattoreita, myös paljon panosindikaattoreita. Subjektiivisia indikaattoreita muutamia.	1 vuosi	melko laaja, laajuus pohdittu käytännön tarpeiden näkökulmasta, yhteys SDG-indikaattoreihin, interaktiivinen indikaattorisivusto, ryhmäkohtaisia tietoja saatavilla
Italia	Tulos-, panos- ja tuotosindikaattoreita jokseenkin yhtä paljon.	1 vuosi	erittäin laaja, jatkuvasti kehittyvä, päivitys kaksi kertaa vuodessa, interaktiivinen indikaattorisivusto, ryhmäkohtaisia tietoja saatavissa, aikasarjat pitkiä

	Indikaattorimuodot	Yleisin tietojen päivitysväli	Laadullisia huomioita
Ruotsi	Kaikki tulosindikaattoreita, ylätason tilastolähtöisiä indikaattoreita	1 vuosi	suppea, ei julkaista erillisenä (kehysraportin yhteydessä), ei kehitettävä, tietojen saatavuus varmistettu
Skotlanti	Pääasiassa tulos- ja tuotosindikaattoreita, laajasti sekä objektiivisia että subjektiivisia indikaattoreita.	1 vuosi	laaja, kansallisista lähtökohdista kehitetty, tilastolähtöinen mutta myös kehitystyötä uusille indikaattoreille, aikasarjoja ja ryhmäkohtaisia tietoja tarjolla, interaktiivinen indikaattorisivusto
Uusi-Seelanti	Yleisin muoto tulosindikaattori, melko vähän subjektiivisia indikaattoreita.	1 vuosi	laaja, pääomanäkökulma mukana, interaktiivinen indikaattorisivusto, ryhmäkohtaisia tietoja saatavilla, kehitystyö jatkuvaa.
Wales	Yleisin muoto tulosindikaattori, kohtalaisen paljon subjektiivisia indikaattoreita (kansalaiskyselyt).	1 vuosi	melko laaja, yksi indikaattori voi sisältyä useaan teemaan, interaktiivinen indikaattorisivusto, ryhmittäisiä tietoja ja aikasarjoja laajasti saatavilla

Pääomanäkökulma on vahvasti mukana Alankomaiden ja Uuden-Seelannin indikaattorikokeelmissa, joissa pääomat on eroteltu omaksi alateemaksi. Esimerkiksi Italian laajassa indikaattorikokeelmassa on myös paljon vastaavia pääomaindikaattoreita mukana, mutta ne on sijoitettu teemoihin puhtaampien prosessi-indikaattoreiden joukkoon. Rekisteriaineistot ja ylätasoisemmat tilastot ovat useimmiten indikaattoreiden lähteenä, mutta myös kyselytutkimuksia on hyödynnetty. Näiden kautta indikaattoreiden joukkoon on päätyneet vaihtelevasti myös ihmisten subjektiivisia näkemyksiä ja kokemuksia kuvaavia indikaattoreita.

Yleisin päivitysväli indikaattoreiden taustatiedoille on yksi vuosi, mutta esimerkiksi juuri kyselyaineistoja päivitetään usein tätä harvemmin (kerran kahdessa tai kolmessa vuodessa). Vain harvoja tilastoja päivitetään alle vuoden aikavälillä, ja indikaattorikokeelmissa puolivuotis- tai kvartaalidataa ei ole juuri hyödynnetty. Tämä johtuu osaltaan siitä, että indikaattorikokeelmat päivitetään pääsääntöisesti kerran vuodessa. Indikaattorikokeelmien kehitystyö on ollut vaihtelevaa. Esimerkiksi Italiassa, Uudessa-Seelannissa ja Alankomaissa kehittämisote on ollut vahva ja päivityksiä kokoelmiin on tehty tasaisin väliajoin. Staattisempia kokoelmia tarkastelluista ovat Walesin ja Ruotsin indikaattorit. Monessa maassa indikaattorit on julkaistu maan tilastoviranomaisen verkkosivuilla ja niille on rakennettu erillinen interaktiivinen sovellus, josta tietojen hakeminen sekä muutosten tarkastelu on helppoa. Ryhmittäiset tiedot ja aikasarjatiedot on usein sisällytetty näihin tietokantoihin.

Kansainvälisestä vertailusta nousee monia huomionarvoisia asioita Suomen hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittämiseen. Indikaattorikokeelman tärkeys ohjausmallin osana ja keskeisyys työkaluna perustuu ennen kaikkea siihen, että se konkretisoi laajan hyvinvointinäkökulman, joka hyvinvointitalouden ajatteluun sisältyy.

Beyond GDP -ajattelussa ja viimeaikaisessa hyvinvointiteoreettisessa kirjallisuudessa indikaattorikokeelmat on nostettu yksittäisten indeksien ja summamuuttujien ohi parhaaksi tavaksi hahmottaa hyvinvoinnin moniulotteisuutta sekä seurata hyvinvoinnissa tapahtuvia muutoksia kansallisesti tai alueellisesti.

Indikaattorikokoelman kehittämistyön tueksi tarkastelustamme voidaan johtaa viisi ajatusta:

1. Hyödynnä aiemmin tehty työ. Monessa maassa indikaattorikokoelmia on rakennettu ennen hyvinvointitaloudelliseen ohjausmalliin liittämistä eri näkökulmista, useimmin kestävän kehityksen näkökulmasta (esim. Italia ja Alanko-maat). Myös Suomessa on viime vuosina rakennettu indikaattorikokoelmaa kestävän kehityksen tavoitteiden näkökulmasta, ja tätä työtä kannattaa hyödyntää hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämisessä.
2. Pohdi tarkasti laajuus. Indikaattorikokoelman laajuuden tulee vastata yleisempiä käyttötarpeita, jotka sille ohjausmallissa syntyvät. Mitä suuremmin indikaattorit liittyvät politiikan ohjaamiseen, sitä tärkeämpää rajaaminen ja määrän rajoittaminen on. Mikäli ohjausmalli pyrkii enemmän politiikka-agendojen asettamiseen ja yleiseen tiedontuotantoon, indikaattorien määrä voi olla suurempi.
3. Huomioi ja varmista tietojen saatavuus. Indikaattorikokoelma on hyödyllinen osana ohjausmallia vain silloin, kun se pystytään päivittämään riittävän usein ja riittävän tuoreilla tiedoilla. Vaikka osa indikaattoreista voi olla vielä kehittämis-vaiheessa, on tärkeää, että suurimman osan tiedot pystytään päivittämään vaivattomasti, esimerkiksi osana tavallista tilastoviranomaisen tiedontuotantoa. Kaikkien tietojen ei tarvitse päivittyä samaan aikaan ja samalla frekvenssillä, mikä voi olla haaste esimerkiksi kyselytutkimuksiin perustuvien indikaattoreiden mukaanottamisen kannalta.
4. Mieti tulevaisuuden laajenemismahdollisuudet valmiiksi. Indikaattorikokoelma kannattaa rakentaa ja jäsentää siten, että sen laajentaminen on mahdollista suoraviivaisesti, esimerkiksi yksittäisiä indikaattoreita lisäämällä. Rakenteesta ei kannata tehdä liian monimutkaista, ja tiedontuotannon edellytykset vastata indikaattorikokoelman kehittämistarpeisiin tulee huomioida kokoelmaa jäsennettäessä.

5. Varmista kehittämis- ja ylläpitoprosessi. On tärkeää, että indikaattorikokoelmalla on omistaja, joka vastaa sen kehittämistyöstä sekä ylläpidosta. Luontevimmin omistajuus näyttää sopivan tilastoviranomaiselle, mutta myös muut valtion-hallinnon yksiköt voivat ottaa prosessin haltuunsa, jos yhteistyö tilastotuotannon ja muun tiedontuotannon kanssa saadaan toimimaan. Suomessa esimerkiksi Valtioneuvoston kanslia ja Tilastokeskus olisivat luontevia omistajia indikaattorikokoelmalle.

Indikaattorikokoelman lisäksi keskeinen työkalu tarkastelluissa ohjausmalleissa on kansallinen strategia tai muu poliittinen tavoitteisto. Nämä ilmentyvät eri ohjausmalleissa eri tavoin, mutta käytännössä kaikissa hahmottuu jonkinlainen strateginen tai tavoitteellinen suunnitelma hyvinvoinnin vahvistamiseksi. Käytännössä tavoitteistot voidaan jakaa kolmeen kategoriaan:

1. Hyvinvointilähtöinen strategia (Skotlanti, Wales)

Strategia muistuttaa organisaatioiden strategioita, joissa tietyn vision (esim. hyvinvointialous) hahmottelun jälkeen rakennetaan polkua sitä kohti konkreettisten tavoitteiden asettamisen kautta. Tavoitteet eivät välttämättä ole kovin yksityiskohtaisia ja jättävät harjoitettavalle politiikalle sekä konkreettiselle toimenpiteille liikkumatilaa.

2. Poliittiset hyvinvointiprioriteetit (Uusi-Seelanti, Islanti)

Sisältyvät esimerkiksi hallitusohjelmaan tai muihin hallituksen sitoumuksiin. Vahva puoluepoliittinen ohjaus ja politiikka-agendojen sekä -käytäntöjen asettaminen taustalla.

3. Poliittinen ”informointi” (Alankomaat, Italia, Ruotsi)

Löyhempää politiikka-agendojen asettamista, joka voi nousta joko puoluepoliittisista motiiveista tai vaihtoehtoisesti virkahenkilöstön sekä ministeriöiden tavoitteista. Muistutetaan hyvinvointinäkökulmien tärkeydestä ja pyritään vaikuttamaan erilaisiin hallinnan ja politiikan ohjauksen prosesseihin laajan hyvinvoinnin näkökulmalla.

Kansainvälisen vertailun perusteella ei voida suoraan sanoa, mikä olisi Suomelle sopiva strateginen tulokulma hyvinvointitaloudelliselle ohjausmallille. Laaja kansallinen strategia ja siihen perustuvaa hyvinvointitavoitteisto vaatisi vahvaa poliittista pääomaa ja yhteistä tahtotilaa myös Suomessa. Poliittisten hyvinvointiprioriteettien mallia voisi edesauttaa se, että viime vuosina Suomessa on kehitetty hallitusohjelmaprosessia suuntaan, johon hyvinvointiprioriteetit olisi mahdollisesti helppo integroida. Kolmas kehityspolku olisi kevyempi poliittinen informointi, joka voisi syntyä esimerkiksi hallituspuolueiden tahtotilojen välittymisenä ministeriöiden kautta tai autonomisemmin ministeriöiden virkahenkilöstön näkökulmien vaikutuksena erilaisissa ohjausprosesseissa. Siinä missä poliittisten hyvinvointiprioriteettien määrittely on avointa ja julkilausuttua politiikka-agendojen asettamista, poliittinen informointi on määrittämättömämpää ja huomaamattomampaa.

Muita kiinnostavia ohjausmallien työkaluja ovat esimerkiksi Uuden-Seelannin hyvinvointibudjetti, eri maissa laadittavat erillisraportit (Italia, Islanti, Wales, Skotlanti) sekä hyvinvointitaloudelliset osiot erilaisissa politiikka-asiakirjoissa (Ruotsi, Alankomaat). Näiden työkalujen avulla tehdään sekä näkyväksi indikaattorikokoelmien avulla luotua kuvaa hyvinvoinnin tilasta ja kehityksestä, että luodaan pohjaa dialogille eri hallinnon toimijoiden sekä poliittisten päätöksentekijöiden välille. Myös kansalaisyhteiskunta sekä media on joissain maissa päässyt tai ryhtynyt kommentoimaan ohjausmallien prosesseja vuotuisten raporttien kautta, jolloin niillä on roolinsa myös ohjausmallien osallisuuden vahvistamisessa.

On tärkeää, että myös Suomessa hyvinvointitaloudelliseen ohjausmalliin sisällytetään jonkinlainen vuotuinen tai jopa useammin julkaistava raportti. Mitä loogisemmin raportti liittyy johonkin hallinnon prosessiin tai politiikan ohjausprosessiin, sitä suuremman merkityksen se saa. Esimerkiksi niissä maissa, joissa raportti on osa valtioiden talousarvioprosessia, sen näkyvyys myös julkisuudessa on ollut suurempi.

Vaikka toistaiseksi tutkimusnäyttöä raporttien vaikuttavuudesta ja ohjauskyvystä ei ole, voidaan ajatella, että olemassa oleviin prosesseihin hyvin istuva raportti ja sen käsittely tuottaa pidemmän päälle paremman tuloksen, kuin irrallinen ja kaikkien ohjausprosessien ulkopuolella laadittava raportti.

Suomessa hyvinvointiraportti voitaisiin liittää useampaankin jo olemassa olevaan politiikan ohjauksen prosessiin valtion talousarvioprosessista lähtien. Viime vuosina erilaisia ilmiölähtöisiä budjetointimalleja on pilotoitu ja tällä hetkellä valtiovarainministeriö kehittää lapsibudjetoinnin mallia. Tästä näkökulmasta myös laajempi talousarvioprosessin muokkaaminen kohti hyvinvointibudjetoimia saattaisi olla Suomessa tulevaisuudessa mahdollista. Toisaalta budjetointiprosessi on Suomessa varsin perinteikäs ja ministeriöiden rooli siinä jokseenkin lukittu. Tämä asettaa tiettyjä rajoitteita väljemmälle ja sektorirajat ylittämään pyrkivälle hyvinvointibudjetoinnille, mistä esimerkiksi Uuden-Seelannin hyvinvointibudjetti toimii esimerkkinä.

Ohjausmallin omistajuudessa havaittiin vertailussa yllättävänkin paljon hajontaa. Toisin sanoen kotipesiä hyvinvointitalouden ohjausmalleille oli useita. Yhtäläisyys mallien välillä löytyi siitä, että kaikissa maissa ohjausmallin pääasiallinen omistaja teki tiivistä yhteistyötä maan tilastoviranomaisen kanssa. Tämä osaltaan kuvaa indikaattorikoelman suurta roolia hyvinvointitalouden ohjausmallissa.

Ohjausmalli on sijoitettuna erilliseen keskushallinnon osastolle Skotlannissa sekä Walesissa, joista jälkimmäisessä kansallista hyvinvointilähtöisen mallin etenemistä valvomaan ja kehittämistä vastaamaan on nimitetty komissaari. Uudessa-Seelannissa ohjausmallin kotipesä on valtiovarainministeriö, mikä tekeekin maan mallista erityisen "hyvinvointitaloudellisen". Sekä Italiassa että Alankomaissa maan parlamentti on ohjausmallin pääasiallinen omistaja, mutta esimerkiksi Italiassa edustajainhuone tekee mallin kanssa tiivistä yhteistyötä talousministeriön kanssa. Islannissa ja Ruotsissa taas maan hallitus sekä sitä suoraan palveleva kanslia on vastannut hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittämisestä ja Islannissa se vastaa edelleen mallin ylläpidosta. Ruotsissa puolestaan malli on sijoitettu osaksi valtiovarainministeriön ja parlamentin vuoropuhelua budjettiprosessin osana.

Kansainvälisten esimerkkien perusteella näyttää siltä, että hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli voidaan sijoittaa sujuvasti eri kohtiin hallintoa ja poliittisia instituutioita. Mihin on lopulta päädytty, riippuu selvästi myös mallin lähtökohdista ja tavoitteista. Näitä ei saakaan sivuuttaa pohdittaessa Suomessa luontevaa sijaintia ohjausmallille ja käytännön toimeenpanolle.

Tällä hetkellä Suomessa hyvinvointitaloustyötä on tehty ministeriöiden ja eri sidosryhmien yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden johtamalla. Ehkä vahvin omistajuus onkin kyseisellä ministeriöllä, mutta pidemmän päälle on syytä tehdä tietoinen ratkaisu siitä, mikä tukisi hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittymistä parhaiten pitkässä juoksussa. Jos päädytään rakentamaan ohjausmallia hallitusohjelman toimeenpanon ympärille, silloin valtioneuvoston kanslia voi olla mielekäs kotipesä mallille. Jos taas valitaan etenemistieksi esimerkiksi valtionhallinnon talousarvioprosessi ja sen ohjaaminen, eduskunnan ja valtiovarainministeriön yhteistyö ohjausmallin rakentamisessa voi olla sopivin ratkaisu. Suomessa Tilastokeskuksen integroiminen mukaan ohjausmallin kehitystyöhön voisi onnistua sulavasti.

2.8.3 Hallinnan käytännöt

Tarkastelimme kansainvälisten esimerkkien kautta myös sitä, millaisia hallinnan ja politiikan ohjauksen käytäntöjä hyvinvointitalouden ohjausmalleihin sisältyy. Tarkastelussa arvioimme ohjausmallin laajuutta, poliittista sitoutumista ohjausmalliin, ohjauksen tasoja (hallinnontasot) sekä osallisuutta, ennen kaikkea kansalaisten sekä kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia osallistua ohjausmallin kehittämiseen ja siihen sisältyviin prosesseihin asiantuntijoina sekä sidosryhminä.

Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit vaihtelevat laajuudeltaan jonkin verran. Kattavimmat mallit löytyvät Islannista, Italiasta, Skotlannista, Uudesta-Seelannista ja Walesista, joskin kattavuus näyttäytyi hieman eri tavoilla. Skotlannissa, Uudessa-Seelannissa ja Walesissa strateginen ote ohjausmallissa on vahva, sen sisältämät työkalut tuottavat varsin intensiivistä ohjausta ja lisäksi malleilla on tärkeä rooli yleisemmän yhteiskuntapolitiikan määrittelyssä. Näin on myös Islannissa, jossa kuitenkin ohjausmalli on vasta rakentumassa, ja siksi se ei vielä vertaudu edellisiin. Italiassa ohjausmalli ei välttämättä ole strategisesti yhtä keskeisessä roolissa, mutta se on levinnyt alueille (maakuntiin ja kaupunkeihin) paremmin kuin missään muussa tarkastelussa mukana olevassa maassa. Alankomaissa ohjausmalli on rajattu toistaiseksi valtionhallinnon budjettiprosessiin, mutta avauksia on tehty esimerkiksi aluepolitiikan ohjauksen suuntaan. Ruotsin tilanne vastaa Alankomaita, mutta ilman tuoreita avauksia.

Kansainvälisten esimerkkien perusteella voidaan ajatella, että Suomessa on edellytyksiä rakentaa nopeastikin kattava ohjausmalli. Hyvinvointitalouden kehitystyö on Suomessa käynnistynyt voimakkaana ja keskeiset valtionhallinnon toimijat ovat keskusteluissa mukana.

Vahvaan strategiseen otteeseen on hyvät edellytykset, vaikka ohjauksen tavat ja rakenteet eivät vielä olekaan hahmottuneet ja erilaisia suuntia voidaan edelleen ottaa. Toki niin valittaessa Suomessa voidaan tyytyä myös suppeampaan hyvinvointitalouden ohjausmalliin, minkä rakentaminen voisi tapahtua erittäin nopeasti tiettyjä olemassa olevia hallinnan ja politiikan ohjauksen prosesseja täsmentämällä.

Poliittinen sitoutuminen osoittautui vertailussamme kiinnostavaksi jakolinjaksi ja erotteluvaksi tekijäksi eri ohjausmallien välillä. Vahva poliittinen sitoutuminen hyvinvointitalouteen ja hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittämiseen paikannettiin Islannissa, Italiassa, Skotlannissa, Uudessa-Seelannissa ja Walesissa. Kaikissa näissä maissa valtuustot tai puolueet olivat ottaneet hyvinvointitalouden tai hyvinvointilähtöisen politiikan vahvasti agendalleen ja edistävät sekä tukevat myös ohjausmallin rakentamista tietoisesti. Myös laajempaa poliittista konsensusta mallien taakse on löytynyt. Alankomaissa nimenomaan hallitus-oppositio-rajat ylittävä konsensus edelleen puuttuu. Ruotsissa ohjausmallin kehittäminen on jäänyt kertaluonteiseksi ponnistukseksi, mikä kuvaa nähdäksemme poliittisen sitoutumisen puutetta, vaikka budjetti-prosessissa ohjausmalli edelleen on mukana.

Kun näitä tuloksia verrataan edellä kuvattuun ohjausmallin laajuuteen, huomataan, että mitä voimakkaampaa on poliittinen sitoutuminen, sitä laajemmaksi myös hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli on maassa rakentunut. Tämä tulos ei tietenkään ole yllyttävä, vaan varsin looginen.

Suomessa hyvinvointitalous on toistaiseksi päässyt mainintana istuvan hallituksen hallitusohjelmaan ja se on saanut puolueilta vastakaikua muutoinkin. Kun myös valtionhallinnossa hyvinvointitalouden kehittämiseksi on vahva sitoumus, jota ovat ilmaisseet sekä nykyiset hallituspuolueet että oppositiopuolueet ollessaan hallitusvastuussa, näyttää ilmeiseltä, että poliittinen sitoutuminen hyvinvointitalouteen ja hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittämiseen voi olla Suomessa vahva jatkossakin. Tämä tukee edellä esitettyä näkemystä siitä, että Suomessa on mahdollista rakentaa nopeastikin laaja ja kattava hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli (vrt. prosessina Islanti).

Kaikissa vertailumme maista hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli oli luotu ensisijaisesti keskushallinnon tai valtionhallinnon ohjausmalliksi. Ruotsissa ja Islannissa malli olikin jäänyt pelkästään keskushallinnon tasolle. Sen sijaan muissa viidessä vertailun maista ohjausmallia oli pyritty viemään myös muille alueellisille hallinnon tasoille. Alankomaissa, Italiassa, Skotlannissa ja Walesissa pyrkimyksiä integroida keskushallinnon malli alueelliseen hallintoon (yleensä Suomen maakuntia vastaava taso) näkyi selvimmin. Alankomaissa välineeksi oli ajateltu kansallista aluepolitiikkaa, kun taas Italiassa maakuntien oma kiinnostus ja halu kehittää hyvinvointilähtöistä ohjausta sekä hallintaa oli etenemisen mahdollistajana. Skotlannissa ja Walesissa pyrkimykset olivat enemmän top-down-tyylisiä, eli keskushallinnosta aluehallintoon suuntautuvia. Niissä ohjausmallin levittämisessä uusille hallinnon tasoille havaittiin eniten hankausta. Paikallistasollekin hyvinvointilähtöistä ohjausta oli onnistuttu viemään Italiassa, Skotlannissa, Uudessa-Seelannissa ja Walesissa. Mitä dialogisemman prosessin kautta tämä tapahtui, sitä paremmin ajatusmalli ja ohjauskehikko otettiin paikallistasolla vastaan. Yhteisen kielen löytäminen ja vanhojen prosessien sovittaminen yhteen ohjausmallin kanssa osoittautuivat keskeisiksi haasteiksi.

Suomessa on hyvät edellytykset viedä hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli usealle hallinnon tasolle. Suomessa eri hallinnontasojen välinen yhteistyö on yleensä toiminut kohtalaisen vaivattomasti. Esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi valtion ja kuntien yhteiset prosessit ovat toimineet jo vuosikymmenien ajan varsin sujuvasti. Esimerkiksi aluepolitiikassa valtion ja maakuntien välinen yhteistyö on niin ikään osoittanut sen, että erilaisia hallinnan ja politiikan ohjauksen prosesseja voidaan edistää Suomessa dialogisesti ja vuorovaikutteisesti mutta silti tehokkaasti.

Vaikka toistaiseksi kiinnostus hyvinvointitaloutta kohtaan on ollut suurinta valtionhallinnossa, myös kunnissa hyvinvointitaloustyö on tuttua ja monet siihen liittyvät hankkeet (esimerkiksi lapsibudjetointi) ovat suuntautuneet myös paikallishallintoon. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus ja uusien hyvinvointialueiden rakentaminen avaavat tulevana vuosina mahdollisuuksia hyvinvointilähtöiselle hallinnalle ja hyvinvointitalouden ohjausmallin laajentumiselle tälle hallinnon tasolle. Kansainvälisten esimerkkien perusteella tärkeää on varmistaa, että hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli rakentuu yhtä aikaa kaikille hallinnon tasoille, jos tämä asetetaan ohjausmallille tavoitteeksi. Mitä varhaisemmassa vaiheessa eri hallinnon tasot pääsevät kiinni ohjausmallin yhteiskehittämiseen, sitä todennäköisemmin saavutetaan haluttu lopputulos. Pitkälle kehitettyjen mallien vieminen hallinnontasoilta toisille ei ole välttämättä helppoa ja se vaatii erityisiä toimenpiteitä - ennen kaikkea avointa dialogia.

Valtionhallinto- tai keskushallintokeskeisyys näkyy kaikissa vertailussa mukana olevissa ohjausmalleissa siinä, että laaja osallisuus - esimerkiksi kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ohjausmallin kehittämiseen ja siihen liittyvien tavoitteiden määrittelyyn - on jäänyt toteutumatta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei osallisuutta olisi ollut lainkaan. Se on kuitenkin jäänyt pirstaleiseksi ja osallistumismahdollisuudet ovat olleet pääsääntöisesti yksittäisiä projekteja. Useimmin kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan on ollut mahdollista vaikuttaa indikaattorikokoelman kehittämiseen, esimerkiksi erilaisissa kansalaispaneelissa tai -kyselyissä, joilla on korostettu hyvinvoinnin tekijöitä. Toistuvaa osallistavaa kehittämisprosessia ei ole toistaiseksi syntynyt yhteenkään ohjausmalliin, mutta esimerkiksi Uudessa-Seelannissa on viime vuosina otettu askeleita siihen suuntaan. Tutkijat- ja tutkimuslaitokset ovat muista sidosryhmistä parhaiten ohjausmallien rakentamisessa ja kehittämisessä osallistettuja toimijoita.

Suomessa valtionhallinnon ja paikallishallinnon kyky käydä osallistavaa dialogia kansalaisyhteiskunnan kanssa on kansainvälisesti katsoen hyvä. Ylipäätään vallan hierarkiat ovat Suomessa matalat eikä isoa kuilua julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä ole. Tämä todennäköisesti luo edellytyksiä myös hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittämisessä laajempaan osallisuuteen kuin mihin kansainvälisen vertailun maissa on pystytty. Osallisuus ei kuitenkaan tapahdu missään hallinnon prosessissa automaattisesti ja itsestään, vaan sen vahvistamiseen pitää aktiivisesti pyrkiä. Tämä on hyvä muistutus myös Suomen hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämistyöhön.

2.8.4 Ohjausmallien tulevaisuuden kehitysnäkymät ja niiden kehittämisen mahdollisuudet

Kansainväliset hyvinvointitalouden ohjausmallit ovat rakentuneet 2010-luvun aikana. Kaikissa tarkastelumme maissa ohjausmallit näyttävät juurtuneen pysyväksi osaksi hallintoa, julkista hallintoa ja politiikan ohjausta. Lähes kaikissa maissa, ehkä Ruotsia lukuunottamatta ohjausmalleja kehitetään jatkuvasti ja joissain, kuten Uudessa-Seelannissa, tämä on julkilausuttuna tavoitteena. Kiinnostavaa on se, että monessa maassa kehittämisvastuu on jaettu valtionhallinnon, tilastoviranomaisen ja valtiollisten tutkimuslaitosten kesken. Yleensä tilastoviranomainen on nähty prosesseissa neutraalina toimijana, ja indikaattorikokoelman kehittäminen luontevana keinona pitää ohjausmallin laajempaa kehittämisprosessia yllä.

Havaitsimme, että hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien laajeneminen edellyttää vahvaa poliittista sitoutumista niihin ja niiden kehittämiseen. Siten on täysin mahdollista, että poliittisten voimasuhteiden muutokset maassa voivat vaikuttaa oleellisesti siihen, millainen rooli ohjausmallille muodostuu jatkossa hallinnassa ja politiikan ohjauksessa. Monessa maassa hyvinvointilähtöiselle politiikalle on kuitenkin ainakin jonkinlainen hyväksyntä yli puoluerajojen. Kuitenkin lienee selvää, että toisille puolueille hyvinvointitaloudellinen ohjaaminen on läheisempää kuin toisille. Tarkasteltavissa maissa valtapuolueet, jotka ovat ohjausmallien rakentumista edistäneet, ovat olleet varsin vahvoissa asemissa (esim. Skotlanti ja Uusi-Seelanti). Tämä on antanut näkemysten edistämiseksi tarvittavan työrauhan ja syntyneelle ohjausmallille poliittisen johdon tuen.

Lähes kaikissa vertailun maissa ohjausmallin laajeneminen ja ohjauksen syventyminen näyttää mahdolliselta. Poliittisen sitoutumisen lisäksi myös virkahenkilöt, ministeriöt ja tilastoviranomaiset ovat näissä maissa sitoutuneita ohjausmalliin. Kehitysideoita on syntynyt sekä kansallisesti että hyvinvointitalousmaiden välisessä yhteydenpidossa (WEGo). Kansainvälinen kiinnostus hyvinvointitalouteen ja hyvinvointitaloudelliseen ohjaukseen ovat voimistuneet näihin hetkiin asti ja esimerkiksi OECD sekä WHO edistävät tällä hetkellä hyvinvointitalouden agendaan omilla foorumeillaan.

Suomen näkökulmasta suuri kansainvälinen kiinnostus hyvinvointitaloutta kohtaan on erinomainen voimavara. Vaikka Suomessa ollaan monia muita maita jäljessä varsinaisen hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin rakentamisen kanssa, niin erityisesti valtionhallinnossa, mutta myös poliittisissa puolueissa, kiinnostus hyvinvointitaloutta ja hyvinvointilähtöistä politiikan ohjaamista kohtaan on ollut voimakasta. Erilaisia yksittäisiä hallinnan kehittämiseen liittyviä prosesseja, jotka palvelevat suoraan erityisen hyvinvointilähtöisen ohjaamisen kehittämistä, onkin toteutettu viime vuosina (kestävän kehityksen indikaattorit, budjetointipilotit jne.). Jos Suomessa päätetään lähteä vahvistamaan hyvinvointitaloudellista ohjausta määrätietoisesti, kumppaneita tähän työhön löytyy maailmalta tällä hetkellä. Siinä missä Suomi voi hyötyä kansainvälisistä esimerkeistä, Suomen esimerkit hyvinvointitalouden edistämisessä kiinnostavat kansainvälisesti. Suomi ei siis jää hyvinvointitaloudellisen ohjauksen suunnitelmallisessa kehittämisessä yksin, jos sellaiseen päätetään ryhtyä.

Osa 3: Hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehityspolut Suomessa ja sosiaaliturvauudistuksen seurannassa

Tässä osassa kuvaamme selvitystyön tulokset Suomen kansallisen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehityspolkujen osalta sekä erityisesti sosiaaliturvauudistuksen seurantaan soveltuviin indikaattoreihin liittyen.

Kansainvälisen vertailuun valikoitiin maita, joilla oli käytössään hyvinvointitaloudellinen indikaattorityökalu. Samalla vertailun pohjalta tehtiin havainto, että indikaattorityökalut ovat myös ohjausmalleille hyvin keskeisiä kaikissa vertailuun valikoituneissa maissa. Indikaattoreiden kautta pystytään tuomaan hyvinvointitalouteen keskeisesti liittyvää laajaa hyvinvointikäsitystä ja hyvinvointia koskevaa tietoa osaksi politiikkatoimien suunnittelua, seuranta ja ohjausta. Tässä osiossa kuvaamme ehdotuksen Suomen sosiaaliturvauudistuksen seurantaan soveltuvasta, muuta tiedontuotantoa täydentävästä, hyvinvointitaloudellisesta indikaattoripatterista.

Lisäksi kuvaamme Suomen hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämiseen liittyvät tulokset. Käsittelemme kehitystyön lähtökohtia ja kehittämiseen liittyviä jännitteitä ja esittelemme neljä ohjauksen ideaalimallia, jotka auttavat määrittämään kansallisen mallin seuraavia kehityspolkuja. Samalla ehdotettujen ohjausmallien osana kuvataan sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen mahdollisia kehityspolkuja.

3.1 Suomen sosiaaliturvauudistuksen seurantaan soveltuvat hyvinvointitalouden indikaattorit

Tässä alaluvussa kuvataan indikaattorityön tuloksena syntynyt, erityisesti sosiaaliturvauudistuksen seurantaan Suomessa soveltuva indikaattorikonaisuus sekä tämän kokonaisuuden jatkokehittämisen tarpeet.

Indikaattorit noudattelevat kestävänsä hyvinvoinnin teorian pohjalta rakennettua having, doing, loving, being (HDLB) -mallia niin, että kullekin mallin neljästä ulottuvuudesta on nimetty kaksi indikaattoria. Selvityshankkeen tuotoksena muodostetut indikaattorit on

kuvattu taulukossa 4 alla. Valintaperusteita indikaattoreille on kuvattu taulukon jälkeen ulottuvuus kerrallaan.

Taulukko 5. Hyvinvointitaloudelliset indikaattorit sosiaaliturvauudistuksen seurantaan (yksilöiden ja perheiden taso).

Having = resurssit	Doing = toiminnan muodot	Loving = yhteydet	Being = olemisen muodot
Tulot ja vauraus Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden väestöosuus	Ansiotyö Tyytyväisyys ansiotyön määrään	Perhe ja suku Toivottu lapsiluku	Eheä kokemus olemisen olemisen Elämäntyytyväisyys
Julkiset palvelut Työttömien tyytyväisyys työllistymistä edistäviin palveluihin	Harrastustoiminta Lapset ilman harrastuksia	Ystävyysuhteet Yksinäisyyden kokemus	Mahdollisuus itsensä toteuttamiseen Luottamus hyvinvointivaltioon

Having-ulottuvuus

Resursseja kuvaavalla having-ulottuvuudella päädyttiin valitsemaan indikaattoreita, jotka liittyisivät sosiaaliturvan kahteen pääinstrumenttiin, eli tulonsiirtoihin ja palveluihin. Tulonsiirtoja kuvaavaksi indikaattoriksi valittiin pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden osuus väestöstä. Indikaattori ilmaisee kalenterivuoden aikana toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden henkilöiden osuuden prosentteina väestöstä. Se on saatavilla esimerkiksi THL:n ylläpitämässä Sotkanet-indikaattoripankista (www.sotkanet.fi, indikaattori numero 4021). Indikaattori kuvaa pitkäaikaisesti (10-12 kuukautena vuodesta) varsinaista toimeentulotukea saaneiden henkilöiden osuutta väestöstä vuoden lopussa. Sotkanetin mukaan ”pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kohdalta korostuu kasautuva syrjäytymisriski, mihin liittyvät ilmiöinä niin pitkäaikaistyöttömyys kuin kotitalouden jäsenten ylisukupolvisen syrjäytymisen riski”.

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412 (HE 217/1997) määrittää toimeentulotuen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuki on kuitenkin tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi. Sen hakemiseen ja myöntämiseen liittyy paljon byrokratiaa. Lisäksi tuki rajaa tuensaajien mahdollisuuksia parantaa pienillä muutoksilla taloudellista asemaansa, koska esimerkiksi lahjoitukset ja suurelta osin myös lisätulot vähennetään toimeentulotuesta.

Sosiaaliturvakomitean linjauksessa todetaankin, että ”toimeentulotuen ei tulisi jatkosakaan olla kenenkään pysyvä etuus”. Esimerkiksi Sotkanetin (www.sotkanet.fi) avulla voidaan tarkastella toimeentulotuen pitkäaikaista saamista sukupuolen, iän, kotitalousrakenteen ja alueen (kunta, seutukunta, maakunta, hyvinvointialue, sairaanhoitopiiri, aluehallintoviraston alue, suuralue, Manner-Suomi/Ahvenanmaa, erityisvastuualue, koko maa) mukaan. Toimeentulotuen pitkäaikaiseen saamiseen voidaan vaikuttaa suoraan korottamalla niin kutsuttuja ensisijaisia etuuksia (perusturvaetuuksia) tai asumistukea. Välillisesti siihen voidaan vaikuttaa toimilla, jotka edistävät työllistymistä.

Toinen having-ulottuvuuden indikaattori liittyy työllistymistä edistäviin palveluihin. Työllistymistä edistäviä palveluita ovat omaehtoinen opiskelu, maahanmuuttajan omaehtoinen opiskelu, työvoimakoulutus, työnhakuvalmennus ja uravalmennus, työkokeilu ja koulutuskokeilu sekä kuntouttava työtoiminta. Työllisyyspalveluita on arvioitu ennen muuta siitä näkökulmasta, miten paljon ne auttavat osallistujia siirtymään avoimille työmarkkinoille (esim. Card ym. 2018). Syy-yhteyttä tarkasteleva arviointi on hidasta ja työlästä, eikä sovellu indikaattoritiedon pohjaksi. Toinen vaihtoehto olisi tarkastella työllistymistä edistävässä palveluissa olevien määrää suhteessa työttömien määrään. Tämä alustavissa hahmotelmissa mukana ollut indikaattori kuvaisi panostuksia työllistymistä edistäviin palveluihin, muttei kuitenkaan välttämättä kertoisi mitään hyvinvoinnista. Näin ollen indikaattorityössä päädyttiin ehdottamaan säännöllistä kyselyä, joka mittaa palveluihin osallistuvien tyytyväisyyttä palveluihin. Osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin ei ole itseisarvo, eikä palveluiden tehtävänä ole ainakaan lyhyellä aikavälillä parantaa osallistujien subjektiivista kokemusta hyvinvoinnista. Indikaattorin lähtökohtana on kuitenkin luottamus siihen, että palveluihin osallistujilla on tärkeää tietoa siitä, miten hyvin palvelut onnistuvat heidän omasta näkökulmastaan, ja että tällä tiedolla on merkitystä sosiaaliturvan kehittämiseksi. Tämänkaltaista kyselyä ei ole vielä olemassa, mutta se on mahdollista rakentaa (esimerkiksi työllisyyden kuntakokeilujen yhteydessä) kiinteäksi osaksi työllistymistä edistävien palveluiden palvelumallia.

Ehdotettu indikaattori liittyy sosiaaliturvakomitean keskeiseen – ehkä keskeisimpään – linjaukseen siitä, että ”työikäisten sosiaaliturvan tavoite on itsenäisen toimeentulon edellytysten parantaminen”. Indikaattoriin vaikuttaa suoraan työllistymistä edistävien palveluiden tarjonta ja sisältö. Välillisesti siihen vaikuttavat myös työttömyysetuudet (erityisesti kulu- ja matkakorvaukset) sekä tulonsiirtojen ja palveluiden yhteensovittaminen.

Doing-ulottuvuus

Ansioytyöllä on keskeinen rooli työikäisten ihmisten mielekkäissä toiminnan muodoissa. Doing-ulottuvuuden ensimmäiseksi indikaattoriksi valittiin tyytyväisyys ansio-työn ja yrittäjätöiden määrään. Mittarin lähtökohtana on ajatus siitä, että ihmiset ovat itse kykeneviä arvioimaan mikä on heidän hyvinvointinsa näkökulmasta sopiva määrä työtä. Toisilla työtä voi olla liian paljon, toisilla liian vähän. Aineellinen elintaso sekä ympäristöä koskevat arvostukset voivat vaikuttaa ansio-työn määrää koskeviin arvioihin. Hyvinvointitaloudessa on kysymys paitsi rahan, myös ajan jakamisesta. Sosiaaliturvajärjestelmä vaikuttaa siihen, miten ihmiset jakavat aikaansa palkkatyön ja palkattoman hoivan välillä. Keskeistä on myös se, että palkkatyötä riittäisi ainakin jonkin verran mahdollisimman usealle ja mahdollisimman harvalle sitä kasaantuisi liian paljon.

Erityisen tärkeää on mitata eri-ikäisten lasten vanhempien sekä omaishoitajien tilannetta verraten eri sukupuolten vastauksia toisiinsa. Tämänkaltaista indikaattoria ei ole vielä saatavilla. Tiedonkeruu voitaisiin toteuttaa esimerkiksi Tilastokeskuksen puoli-vuosittaisena väestökyselynä, johon yhdistettäisiin myös muita myöhemmin kuvattavia subjektiivisen hyvinvoinnin mittareita. Indikaattori liittyy sosiaaliturvakomitean linjauksen siitä, että ”työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden kuten nykyisin”. Tyytyväisyyteen voidaan olettaa vaikuttavan laaja-alaisesti sosiaaliturvan taso, työllistymisen kannustimet, asumisen tukijärjestelmät sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvä sosiaaliturva (lapsiperheiden tuet, omaishoidon tuki).

Toinen toiminnan muotojen indikaattori liittyy lasten harrastustoimintaan, jolla on keskeinen rooli lasten ja nuorten hyvinvoinnissa. Vuonna 2017 Sipilän hallitus esitteli kehysriihessä harrastustakuun päättämällä, että jokaiselle lapselle ja nuorelle turvataan mahdollisuus vähintään yhteen mieluisaan harrastukseen (Valtioneuvosto 2017). Päätöksen mukaan ”harrastustakuulla ehkäistään ylisukupolvista syrjäytymistä, vahvistetaan lasten ja nuorten itsetuntoa, tuetaan oppimista ja parannetaan koulussa viihtymistä” (Valtioneuvosto 2017, 2). Päätöksen yhteydessä mainittiin, että harrastustakuu vaatii valtion, kuntien, koulujen, kolmannen sektorin ja kotien tiivistä yhteistyötä. Indikaattoriksi ehdotetaan niiden nuorten määrää, joilla ei ole yhtään harrastusta. THL:n joka toinen vuosi toteutettavassa kouluterveyskyselyssä selvitetään 4.- ja 5.- luokkala-
laisilta harrastustoimintaa kysymyksellä ”kuinka usein harrastat jotain”. Tätä voidaan

käyttää indikaattorin pohjana – tosin tietoa olisi syytä kerätä useammin kuin vain joka toinen vuosi.

Indikaattori liittyy sosiaaliturvakomitean asettamisen perustelumuistioon, jossa todetaan: ”julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”. Sosiaaliturvaetuksien taso, sosiaaliturvan ja palveluiden yhteensovittaminen sekä toimeentulotuki vaikuttavat siihen, miten erityisesti pienituloisimmilla perheillä on mahdollisuus turvata lapsilleen harrastusmahdollisuuksia.

Loving-ulottuvuus

Loving-ulottuvuudella tärkeimmät ihmissuhteet syntyvät useimmiten puolisoitten sekä vanhempien ja lasten välillä. Erittäin matala syntyvyys on haaste hyvinvointivaltion rahoituksen kestävyydelle. Ihmisten hyvinvointia ei kuitenkaan edistä se, että heitä houkutellaan hankkimaan lapsia valtiota varten. Toisaalta tiedämme aikaisemmista kyselyistä, etteivät ihmisten toiveet lapsiluvusta keskimäärin toteudu (Hiilamo 2021). Tämä heikentää loving-ulottuvuudella ihmisten hyvinvointia. Lapsitoiveita koskeva tiedonkeruu on kuitenkin ollut satunnaista. Indikaattoriksi ehdotetaan mittaria lapsiluvun toteutumisesta. Tiedonkeruu voidaan toteuttaa osana Tilastokeskuksen keräämää laajaa väestökyselyä.

Ehdotettu indikaattori liittyy sosiaaliturvakomitean asettamisen perustelumuistioon, jossa todetaan ikärakenteen muutoksen lisäävän ”entisestään palvelujen tarvetta ja haastaa sosiaaliturvan kestävyyttä”. Sosiaaliturva vaikuttaa lapsitoiveiden toteutumiseen vain välillisesti. Vaikuttavia elementtejä ovat muun muassa perhepoliittiset tuet, asuntopoliittikka sekä muu työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvä sosiaaliturva.

Myös toinen ehdotettu loving-ulottuvuuden mittari kuvaa subjektiivista hyvinvointia. Ehdotettu indikaattori mittaisi yksinäisyyden kokemusta eri väestöryhmissä. Erityisen tärkeää on mitata lasten ja nuorten sekä ikäihmisten (75+) kokemuksia. Yksinäisyyden kokemus on ollut kysymyksenä mukana lukuisissa hyvinvointikyselyissä. Tiedonkeruu saataisiin säännölliseksi ja tiiviiksi esimerkiksi edellä mainitun Tilastokeskuksen toteuttaman väestökyselyn yhteydessä.

Indikaattori liittyy sosiaaliturvakomitean asettamisen perustelumuistioon, joka sisältää seuraavan lauseen: ”sosiaaliturvan tulee osaltaan vastata ihmisten osallisuuden ja merkityksellisuuden tarpeisiin sekä tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen omatoimisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista kaikissa tilanteissa”. Sosiaalitur-

valla voidaan vaikuttaa epäsuorasti yksinäisyyden kokemukseen muun muassa asu-
misen tukien, työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvän sosiaaliturvan sekä
toimeentulotuen avulla.

Being-ulottuvuus

Kestävän hyvinvoinnin teoriassa being-ulottuvuuteen liittyy eheä kokemus olemisesta
sekä mahdollisuus itsensä toteuttamiseen. Eheää kokemusta olemisesta voidaan lä-
hestyä elämäntyytyväisyyden avulla. Elämäntyytyväisyyttä on mitattu esimerkiksi seu-
raavalla kysymyksellä: ”Kuinka tyytyväinen olet ollut elämääsi kaiken kaikkiaan viimei-
sen 6 kk aikana kouluarvosana-asteikolla 4–10?”. Tässä indikaattorissa olennaista ei
ole elämäntyytyväisyyden taso tai sen muutokset eri vuosien välillä, sillä sosiaalitur-
valla tuskin on kovin vahvaa yhteyttä muutoksiin. Sen sijaan olennaista on vertailla eri
ryhmien elämäntyytyväisyyttä. Sosiaaliturvan näkökulmasta on keskeistä tarkastella
erityisesti perusturvaetuuksia saavien ryhmien elämäntyytyväisyyttä suhteessa muihin
ryhmiin, sekä näiden ryhmien välisten erojen kehittymistä. Tämänkaltainen indikaattori
on mahdollista sisällyttää laajaan väestökyselyyn.

Ehdotettu indikaattori liittyy sosiaaliturvakomitean alustavaan linjaukseen, jonka mu-
kaan ”asiakkaalle on pyrittävä aina tarjoamaan palveluita ja löytämään hänen elämän-
tilannettaan vastaava etuus”. Perusturvaetuuksien saajien ja muiden ryhmien elämän-
tyytyväisyyden eroihin vaikuttaa paitsi perusturvaetuuksien taso myös sosiaaliturvan
myöntämiskäytännöt sekä tulonsiirtojen ja palveluiden yhteensovittaminen.

Toiseksi being-ulottuvuuden indikaattoriksi ehdotetaan mittaria kansalaisten luotta-
muksesta sosiaaliturvajärjestelmään. Luottamus sosiaaliturvajärjestelmään on yhtey-
dessä being-ulottuvuudessa mainittuihin itsensä toteuttamisen mahdollisuuksiin. Mi-
käli Suomessa asuvat ihmiset luottavat sosiaaliturvajärjestelmään, heillä on oman ar-
vionsa mukaan mahdollisuus selvittää erilaisista elämän riskitilanteista. Luottamuksella
on myös yhteisöllinen ulottuvuus, joka liittyy oikeuksien ja velvollisuuksien tasapai-
noon. Itsensä toteuttamisen mahdollisuuksien tulisi jakautua kohtuullisella tavalla il-
man merkittäviä vapaamatkustamisen mahdollisuuksia. Sosiaaliturvaa kohtaan koet-
tua luottamusta ei tällä hetkellä mitata säännöllisesti. Ehdotettu indikaattori voisi muo-
dostua useammastakin kysymyksestä, jotka sisällytettäisiin Tilastokeskuksen toteutta-
maan laajaan väestökyselyyn.

Indikaattori liittyy sosiaaliturvakomitean asettamisen perustelumuistioon, jonka mu-
kaan ”(u)udistuksen tulee tukea yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa ta-
valla, joka on myös sopusoinnussa julkisen talouden ja työllisyyden parantamisen
kanssa”. Sosiaaliturvaa koskevaan luottamukseen vaikuttavat kaikki sosiaaliturvajär-
jestelmän piirteet, esimerkiksi sosiaaliturvan taso eri riskitilanteissa, tulonsiirtojen ja

palveluiden yhteensovittaminen, sosiaaliturvan yksinkertaisuus ja selkeys sekä myöntämiskäytännöt.

Jatkotyöskentely indikaattoripatterin osalta

Sosiaaliturvauudistuksen seurantaan soveltuvien, hyvinvointitaloudellisten indikaattorien muodostaminen tuotti ehdotuksen työkaluksi, jolla on potentiaalia täydentää nykyistä päätöksenteon tietopohjaa tuomalla subjektiivista hyvinvointitietoa osaksi sosiaaliturvauudistuksen seurantaa.

Seitsemän ehdotetuista indikaattoreista perustuu kyselytietoon. Kyselyiden toteuttaminen ja kysymysten tarkempi muotoilu (ml. validiteetin testaus) ovat jatkotyön aiheita.

Jatkotyössä on kiinnitettävä huomiota myös indikaattoreiden tarkempaan muotoiluun ja analyysitasoon, eli muun muassa siihen, millaisia alaryhmiä (esim. sukupuoli, ikä, asuinpaikka, tulo- ja koulutustaso) kussakin indikaattorissa tarkastellaan.

Kolmas jatkotyön alue liittyy ekologiisiin tavoitteisiin, jotka ovat kiinteä osa hyvinvointitalousajattelua. Ehdotetussa indikaattoripatterissa ei ole kyetty riittävästi ottamaan huomioon ekologisia tavoitteita, koska ne eivät kiinnittyneet tässä vaiheessa sosiaaliturvakomitean tavoitteisiin. Tilanne on kuitenkin muuttumassa. Energian ja ruuan hinnan nousua kompensoidaan jo nyt sosiaaliturvan keinoin (muun muassa aikaistettu sosiaalietuuksien indeksitarkistus ja työmatkavähennyksen korotus verotuksessa). Vihreä siirtymä nostanee edelleen energian ja ruuan hintaa, mikä luo tarpeen kehittää uusia kompensatiomekanismeja. Sosiaaliturvan kehittämisen ei tarvitse pysähtyä vain siihen, miten sosiaaliturva kompensoi vihreän siirtymän hintamuutoksia. Sosiaaliturvan muutosten avulla on mahdollista vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen tavalla, joka rohkaisee vihreää siirtymää edistäviin valintoihin. Uusien ekologista ulottuvuutta kuvaavien indikaattoreiden kehittämisessä voidaan käyttää hyväksi tämän hankkeen osana toteutetussa kansainvälisessä kirjallisuuskatsauksessa havaittuja indikaattoreita (esim. Alankomaat).

Neljäs jatkotyön aihe liittyy tutkimuksen suuntaamiseen. Jatkotyössä on myös tärkeää lisätä ymmärrystä ja tietoa siitä, mitkä sosiaaliturvan muutokset vaikuttavat hyvinvointia kuvaavien indikaattoreiden arvoihin. Indikaattoreita varten tulisi muodostaa vaikutusketjuja, joissa voidaan arvioida panostuksia, ihmisten reagointia panostuksiin ja toteutunutta hyvinvointia kuvaavia lopputuloksia. Tämä voi mahdollistaa myös sosiaaliturvan uudistusehdotusten kustannusvaikuttavuuden arvioinnin.

Edellä kuvattujen tai vaihtoehtoisten indikaattoreiden avulla on mahdollista seurata eri tasoilla sosiaaliturvauudistuksen toteutumista. Indikaattorit luovat ensinnäkin kehikon sosiaaliturvaa koskevien muutosesitysten arvioinnille. Simulaatioiden ja asiantuntija-arvioiden pohjalta on mahdollista ennakoida miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat valittuihin indikaattoreihin. Toisella tasolla indikaattorit auttavat hahmottamaan sitä, miten muutosesitykset kohdentuvat eri tavoitteiden alueille. Kolmannella tasolla indikaattorit antavat mahdollisuudet seurata sosiaaliturvaan tehtyjen muutosten lopputuloksia.

Indikaattorit on valittu yksitellen edellä kuvatun teoreettisen kehikon mukaisesti. Indikaattoreilla on vahvoja keskinäisiä suhteita ja niitä onkin syytä tarkastella kokonaisuutena. Indikaattoreiden keskinäisiä suhteita voidaan tarkastella alaluokkien avulla, esimerkiksi tyytyväisyyttä ansiotyön määrään ja yksinäisyyden kokemusta voidaan tarkastella erikseen niillä, jotka saavat pitkäaikaisesti toimeentulotukea. Having-ulottuvuuden tarkastelussa pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden tyytyväisyys työllistymistä edistäviin palveluihin kertoo heikoimmassa asemassa olevien määrästä ja heidän palvelukokemuksistaan.

Sosiaaliturvakomitean tukena toimii tutkimus- ja arviointijaosto, jonka tehtäviin uudistuksen vaikutusarviot ja lopullisten vaikutusten seuranta kuuluu. Uudistuksen vaikutukset toteutuvat kuitenkin suurelta osin vasta vuoden 2027 jälkeen, jolloin komitea on jo lopettanut toimintansa. Hyvissä ajoin ennen komitean työn päättymistä tulisi hahmottaa, mikä taho on vastuussa vaikutusarvion tekemisestä. Tehtävä voidaan antaa tutkimuslaitokselle tai vaihtoehtoisesti niveltää osaksi laajempaa hyvinvointitalouden indikaattoreiden seurantaa.

3.2 Hyvinvointitalouden ohjausmallit Suomessa

Tässä luvussa kuvaamme Suomen kansallisen ohjausmallin kehittämiseen liittyvän osallistuvan työpajatyöskentelyn tulokset ja kuvaamme ehdotukset neljästä hyvinvointitalouden ohjausmallista Suomelle ja sosiaaliturvauudistuksen ohjaukseen. Työpajatyöskentelyn vaiheet on kuvattu aikaisemmin kappaleessa 1.4.3. Tässä luvussa on lisäksi hyödynnetty kansainvälisen vertailun sekä indikaattorityön tuloksia.

3.2.1 Suomalaisen hyvinvointitalouden ohjausmallin taustana oleva keskustelu

Tässä luvussa kuvaamme keskeiset tulokset ohjausmallin kehittämisen lähtökohtien osalta.

Hyvinvointitalouden työkaluja tarvitaan tukemaan kokonaisharkintaa

Suomalaisessa kontekstissa hyvinvointitaloudellisen näkökulman tarve nousi selkeästi esiin osallistuvassa työpajatyöskentelyssä. Hyvinvointitalouden ajatellaan täydentävän käytettävissä olevaa tietopohjaa sekä tukevan päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden kokonaisharkintaa ja poikkisektoraalista ajattelua.

Samalla työpajakeskusteluissa nähdään, että hyvinvointitalouden ohjausmallissa on kyse ajattelun muutoksen tukemisesta. Ohjausmallia tarvitaan tekemään näkyväksi hyvinvoinnin eri ulottuvuuksia ja näiden yhteyksiä toisiinsa, sekä tukemaan tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Hyvinvointitalouden ohjausmallin toivotaan tekevän näkyväksi hyvinvointia lisäävien päätösten vaikutukset toisiinsa, sekä tuovan hyvinvointia ja taloutta yhteen näyttämällä niiden suhteita ja päätöksiin liittyviä reunaehtoja johdonmukaisemmin.

Käytännön hallinnan kannalta ohjausmallia toivotaan ohjaamaan ainakin poliittisten päättäjien ja poikkihallinnollisten hankkeiden vetäjien työtä niin valtion kuin kuntienkin tasolla. Myös hyvinvointialueet nousevat esille tulevana sovelluskohteina. Lisäksi mahdollisena kehityssuuntana pidetään vastaavan ohjausmallin käyttöä myös EU-tasolla ja liike-elämässä, jotta näiden tahojen päätösten hyvinvointivaikutukset tehtäisiin näkyviksi. Ohjausmallia pidetään tärkeänä työvälineenä myös päätöksenteossa tarvittavien vaikutusarviointien tekemiseen.

Sosiaaliturvauudistuksessa hyvinvointitalouden ohjausmallin nähdään erityisesti tukevan kannustinongelmien ratkomista ja sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamista.

Monialaisuutta ja käytännöllisyyttä kaivataan, osallisuus ei noussut esiin

Suomalaisessa kontekstissa ollaan vasta alussa hyvinvointitalouden konkretisoinnissa. Toiveena on, että mallia kehitetään yhteistyössä useiden toimijoiden kanssa siten se heti alusta alkaen myös poliittiseen päätöksentekoon. Mallilta toivotaan käytännöllisyyttä ja hallittavuutta - on tärkeää, ettei ohjausmalli lisää indikaattoreiden määrää jo ennestään runsaalta ja sekavalta tuntuvaan "indikaattoriviidakkoon".

Kiinnostavaa on se, että kansalaisten osallisuuden näkökulma ei nouse esiin työpaja-keskusteluissa. Siinä missä hyvinvointitalouden indikaattoreiden subjektiivista näkökulmaa pidetään tervetulleena ja tärkeänä lisänä aikaisemmin käytettyihin tarkastelukulmiin, kansalaisia tai kansalaisyhteiskuntaa ei keskustelussa kuitenkaan mainita hyvinvointitaloudellisen mallin kehittämisen tai toimeenpanon osallistujina tai viestinnän kohteina.

Hyvinvointitalouden tulkinta on kesken, mutta siihen on painetta

Suomalaisessa keskustelussa hyvinvointitalous-käsite nähdään nykyisellään epämääräisenä ja abstraktin positiivisena. Tällä on seurauksia käsitteen hyödynnettävyydelle poliittis-hallinnollisessa kontekstissa. Tällä hetkellä käsitteen tarkemmista merkityksistä ja roolista päätöksenteossa on erilaisia käsityksiä, ja sitä sovelletaan erilaisilla paikallisesti sopivilla tavoilla, joiden yhteydet jäävät usein epäselviksi.

On siten olemassa riski, että hyvinvointitalous jää liian laajaksi ja epäselväksi teemaksi. Hyvinvointitalouden käsitteen ajatellaan sisältävän ideologista painolastia, joka saattaa rajoittaa sen toimivuutta koko julkisen sektorin ohjaamisessa.

Ekologisen kestävyuden ja hyvinvointitalouden yhteys tunnustetaan vaihtelevasti. Tätä yhteyttä on kuvattu esimerkiksi hyvinvointitalouden ohjausryhmän asettamis päätöksessä, jossa kytkös hyvinvointitalouden ja esimerkiksi Agenda 2030 -tavoitteiden välillä on tuotu selkeästi esiin. Myös selvityksen työpajoissa ekologisen kestävyuden ulottuvuutta tunnustettiin asiana, joka tulisi tuoda kiinteäksi osaksi hyvinvoinnin kehityksen tarkastelua. Kuitenkin keskusteluissa tulee myös esille, että hyvinvointitalouden ja kestävä kehityksen ekologisen ulottuvuuden suhde kaipaa määrittelyä, ettei puhe hyvinvointitaloudesta muodostu tavaksi sivuuttaa kestävä kehityksen ekologinen ulottuvuus.

Osallistuvan työskentelyn aineistossa varsinainen talousjärjestelmää uudistava ajattelu näkyy pääosin irrallisina välähdyksinä. Esimerkiksi työllisyyden ja talouskasvun seurannan osalta toivotaan huomioitavan myös ekologisen kestävyuden ulottuvuus. Hankkeen kansainvälinen neuvonantajaryhmä suositteli suomalaisia toimijoita keskustelemaan teemasta jatkossa tarkemmin ja käsittelemään kysymystä siitä, onko hyvinvointitalous tehokkaampaa hyvinvoinnin tuotantoa, vai onko kyse hyvinvointilähtöisestä politiikasta.

Nämä huomiot osoittavat, että hyvinvointitalouden tulkinta on Suomessa vielä kesken. Samalla idean konkretisointiin on kiinnostusta kansallisten ja kansainvälisten yleisöjen tasolla. Tähän on myös tuntuvaa painetta muun muassa sen myötä, että Suomi on

itse ollut aktiivinen teeman edistämässä ja sitoutunut hyvinvointitalouden konkretisointiin. Hyvinvointitalouden teema on nostettu hallitusohjelmaan ja hyvinvointitalouden konkretisointia edistämään on kansallisesti nimetty monialainen hyvinvointitalouden ohjausryhmä.

Hyvinvointitalouden tulkintaan liittyy keskeisesti tulkinta hyvinvoinnista. Ekologista kestävyyttä koskevan tiedon ohella erityisesti subjektiivista hyvinvointitietoa, ”aidon hyvinvoinnin tietoa”, pidetään työpajojen osallistujien keskuudessa puuttuvana ja tervetulleena osana päätöksenteon tietopohjaa.

Hallintamallin lähtötilanne Suomessa: tavoitteita ja selkeämpää roolitusta kaivataan

Työpajaosallistujien kesken koettiin laajasti, että hyvinvointitalouskeskustelusta puuttuvat asetetut tavoitteet. Millaisiin tavoitteisiin hyvinvointitalousnäkökulman avulla pyritään, minkä tason ja toimijoiden toimia se edellyttää?

Suomessa erityisesti sosiaali- ja terveysministeriö on ollut aktiivinen hyvinvointitalouden edistämässä. Hyvinvointitalouden kehitystyössä on otettu käyttöön myös monialainen hyvinvointitalouden ohjausryhmä. Ohjausryhmän päätavoitteena vuosina 2021–2023 on valmistella kansallinen toimintaohjelma hyvinvointitalouden tuomiseksi osaksi tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja prosesseja valtioneuvostossa.

Hyvinvointitalouden edistäminen on kuitenkin jännitteistä. Mandaatti hyvinvointitalouden edistämiseen hallinnossa, omistajuus ja hyvinvointitalouden työkalut ovat ”ilmassa”, määrittämättä.

Näyttää ilmeiseltä, että hyvinvointitaloudessa ei Suomessa ole vielä otettu askelia sen määrittämiseksi, mihin tavoitteisiin hyvinvointitaloutta kansallisesti halutaan kytkeä. Tämä luo kitkaa ohjausmallin konkretisointiin, kun kaikki mahdollisuudet ovat yhtä aikaa ilmassa, eikä ole selvää, kuka tekee tarvittavia valintoja. Tämä onkin yksi keskeinen hyvinvointitalouden ohjaukseen liittyvä jännite.

Osallistuvassa työskentelyssä tunnistettiin kattaus työkaluja ja ohjauksen paikkoja, joissa hyvinvointitaloutta voisi olla arvokkainta Suomessa kehittää. Näissä ohjauksen paikoissa hyvinvointitalouden näkökulma kytetään osaksi prosesseja, joissa tehdään hyvinvoinnin, talouden ja ekologisen pääoman kannalta tärkeimpiä päätöksiä. Samalla priorisointi alla listattujen vaihtoehtojen kesken ei näyttäytynyt helpolta.

Tunnistettuja hyvinvointitalouden keskeisiä konteksteja Suomessa ovat:

- hyvinvointitaloudellinen näkökulma hallituksen kehysneuvotteluissa
- hallitusohjelmien arviointi
- hyvinvointitalous tulkintana sosiaalisesta pääomasta Suomen kestävyystyössä ja osana esimerkiksi kestävyystiekartan arviointia
- hyvinvointitalous tulkintana kestävyuden eri osa-alueiden välisistä alueista
- hyvinvointitalous viitekehyksenä pandemian taloudellisen elvytyksen suunnittelussa ja arvioinnissa
- alueellisesti hyvinvointialueiden ja kuntien työ

Hyvinvointitalous voidaankin nähdä jatkossa joko sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kehityksen polttopisteenä, tapana tarkastella erillisiä osa-alueita ja niiden yhteyksiä yhdessä, tai tarkasteluna, joka keskittyy näistä ulottuvuuksista vain kahteen. Kestävyuden kolmen osa-alueen yhteinen tarkastelu tuo hyvinvointitaloutta lähelle kestävä kehityksen tavoitteita ja ohjausta; näiden kehitystä ja arvoa onkin syytä tarkastella lähekkäin.

Yhteistoiminta tarvitsee toimintamallin

Hyvinvointitaloudelliseen ohjaukseen liittyy keskeisesti toive monisektorisesta yhteistoiminnasta. Tälle toiveelle löytyy useita perusteluja.

Keskeinen perustelu on, että hyvinvointitalous on kokonaisvaltainen teema ja mukaan tarvitaan siksi useampi taho. Samalla tärkeänä pidetään sitä, että hyvinvointitalous asuu siellä, missä se on vaikuttavimmillaan. Lisäksi korostetaan tarvetta toimintatavalle, jossa korostuu pitkäjänteisyys - tarvitaan rakennetta yli vaalikausien ulottuvalle hyvinvointitaloudelliselle tarkastelulle.

Yhteistoiminnan jännitteisyys näkyy siinä, että samaan aikaan hyvinvointitalouden edistämiseen kaivataan selkeämpää roolitusta. Tätä jännitettä tutkittaessa todettiin, että kyseeseen voisi tulla esimerkiksi niin sanottu nöyrän ohjauksen vuorovaikutusmalli, joka toisi eri sektorien lisäksi eri hallinnon tasoja yhteen määrittämään yhteistä tavoitetilaa, kehittämisen tapaa ja tekemään valintaa hyvinvointitalouden erilaisten mahdollisuuksien välillä.

Yksi mahdollisuus tarkastella hyvinvointitalouden jalkauttamista on tunnistaa konteksteja ja nykyisiä kehityskulkuja, joihin hyvinvointitaloutta voitaisiin integroida. Tällaisina asioina mainittiin esimerkiksi reilun siirtymän ohjaus ja EU:n yhteisötalous.

Yhteistoiminnan ratkaisuna työpajoissa esitetään myös vastuiden ja omistajuuden keskittämistä hyvinvointitalouden edistämiseksi. Valtioneuvoston kanslialle ehdotetaan tällaista keskeistä roolia hyvinvointitalouden edistämiseksi, jopa koko hyvinvointitalouden edistämistyön vastuuta. Lisäksi esimerkiksi valtiovarainministeriölle esitetään selkeää roolia hyvinvointitalouden edistämiseksi.

Yhteistoimintaa kaivataan myös hallinnonalojen välille. Esimerkiksi kuntien osalta tuodaan esille, että kunnilla on ymmärrystä hyvinvoinnin laaja-alaisesta rakentumisesta ja kunnilla on osaamista ihmislähtöisen systeemisen muutoksen toteuttamisesta. Kuitenkin lisätarvetta sekä kunnilla että käynnistyvillä hyvinvointialueilla olisi selkeille hyvinvointitalouden työkaluille, joita ne voisivat kytkeä osaksi talous- ja strategiaprosesseja.

Yhteenvetona kansallisen mallin osalta ohjausmallin lähtökohdiksi Suomessa erottuvat seuraavat tekijät:

- Hyvinvointitalouden työkaluja tarvitaan tukemaan kokonaisharkintaa ja täydentämään käytettävissä olevaa tietopohjaa
- Monialaisuutta ja käytännöllisyyttä kaivataan
- Osallisuus ei noussut esiin
- Hyvinvointitalouden tulkinta on kesken, mutta siihen on painetta
- Hyvinvoinnin ja talouden suhteiden uudelleentulkinta puuttuu
- Käytännön hallintamallin lähtötilanne Suomessa: selkeämpää roolitusta ja tavoitteita kaivataan, konteksteja tunnustetaan
- Yhteistoiminta tarvitsee toimintamallin

3.2.2 Suomen ohjausmallin kehittäminen

Tässä luvussa koostamme kirjallisuudesta, kansallisista työpajoista ja kansainvälisestä vertailusta nousevat löydöksemme Suomessa käyttöön soveltuvan hyvinvointitalouden ohjausmallin tunnusmerkkien kuvaukseksi. Verrokkimaiden ohjausmallien analyysistä näemme, että näissä maissa ohjausmallin muotoutuminen on useimmiten ollut vuosien iteratiivinen prosessi, jossa tavoitteiden, työkalujen ja hallinnan tapoja on sovitettu yhteen kierroksittain, eri näkökulmia ja kehitystarpeita yhdistellen. Siksi suomalaisen ohjausmallin kehitystyön tueksi on syytä tunnustaa keskeiset mallin ominaisuudet, kuvata pääpiirteitä erilaisista valinnoista näiden ominaisuuksien suhteen ja poliista, joille valinnat voivat johdattaa.

Ohjausmallin rakentaminen on vuosien prosessi, jossa alun valinnat ohjaavat lopputulosta

Suomella ei toistaiseksi ole hyvinvointitalouden ohjausmallia. Hyvinvointitalouden teemaa koskevan keskustelun ja kehitystyön vahvistuminen erityisesti vuodesta 2019 eteenpäin ja vahvasti myös tämän selvityksen aikana vuosina 2021-2022 on kuitenkin johtanut siihen, että hyvinvointilähtöisen päätöksenteon vahvistamisen paikkoja tunnistetaan laajasti hallitusohjelman arvioinnista aina hyvinvointialueiden ohjaukseen.

Hankkeemme tuloksissa korostuu huomio siitä, että hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämistä on syytä tarkastella prosessina, jonka aikana tehtävät valinnat vaikuttavat merkittävästi lopputulokseen. Tästä syystä nämä valinnat on syytä tehdä strategisesti.

Esimerkkinä kehittämistyön polkuriippuvuudesta toimii selvityshankkeen osallistuvassa työpajassa käyty keskustelu ohjauksen kehityssuunnista. Keskustelussa osallistujat kallistuivat nykyisiin rakenteisiin perustuvaan malliin jokseenkin vahvasti: saimme tähän malliin eniten kommentteja ja konkreettisia arvioita mallin eduista ja haitoista. Tämä on luontevaa, sillä nykyisiä rakenteita lähinnä olevan vaihtoehdon arviointi on helpointa ja sen toteuttaminen vaatii todennäköisesti muita vaihtoehtoja vähemmän tai helpommin hallittavia muutoksia.

Valinnassa on kuitenkin huomioitava, että tämän konkreettisimman vaihtoehdon valitseminen kehittämistyön pohjaksi sitoo ja ohjaa kehitystyötä voimakkaasti jatkossa. Kuvaillessamme vaihtoehtoisia ratkaisuja ohjausmallin kehittämiseksi asetimme tavoitteeksi tämän polkuriippuvuuden arvioinnin huomioimalla mallin lyhyen aikavälin toteutettavuuden lisäksi sen vaikutukset pitkän aikavälin kehitysmahdollisuuksiin ja kunakin vaihtoehtoisen mallin mahdollisesti sisältämät rajoitukset näissä kehitysmahdollisuuksissa.

Julkisen sektorin kehittämistavoitteet ohjaavat sopivan ohjausmallin kehittämistä

Yksi keskeisistä kansainvälisen vertailun läpi kulkevista löydöksistä on, että eri maiden ohjausmallien kehitystyö perustui keskenään varsin erilaisiin tavoitteisiin, ja nämä tavoitteet vaikuttivat selvästi ohjausmallin saamaan muotoon ja sillä aikaansatuun ohjausvaikutukseen. Tästä voidaan muotoilla Suomen ohjausmallin kehittämisen pohjaksi johtopäätös, että hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämisen tuloksia ja käytön tehokkuutta ohjaamaan on syytä muotoilla selkeä ja johdonmukainen kehittämisstrategia, joka määrittää, mitä ohjausmallilla halutaan tavoitella.

Tarkastelluista verrokkimaista ainakin Uudessa-Seelannissa, Skotlannissa ja Walesissa hyvinvointitalouden ohjausta on edistetty hallintojärjestelmien ja politiikkareformien yhteydessä. Näissä maissa hyvinvointitaloudellisesta tarkastelusta on saatu tukea ja ohjausvaikutusta muutosten edistämiseksi. Tämä huomio on oleellinen myös Suomessa käynnissä olevien suurten reformien ja julkisen sektorin kehittämistarpeiden edistämiseksi: hyvinvointitalouden ohjausmallin tavoitteellisella kehittämisellä ja kansainvälisistä esimerkeistä oppimalla pystytään tuottamaan välineitä uudistusten ohjaukselle ja niiden vaikutusten seurannalle.

Laajemman kansallisen ohjauksen ohella selvitysryhmä on kiinnostunut ohjauksen kehittymisestä sosiaaliturvauudistuksen kontekstissa. Käynnissä oleva sosiaaliturvan uudistus on luonteeltaan laaja reformihanke. Onkin syytä peilata, miten sen tavoitteet sopivat yhteen ohjausmallien kehittämisestä saatujen oppien kanssa erityisesti niissä vertailumaissa, joissa tavoitteena on ollut julkisen sektorin uudistusten toteuttaminen.

Hyvinvointitalouden ohjausmallin keskeiset ulottuvuudet

Tässä luvussa koostamme yllä esitellystä ajatuksemme suomalaisen hyvinvointitalouden ohjausmallin rakentamisen keskeisistä valinnoista, jotka määrittelevät ohjausmallia.

Osallistuvan työskentelyn tulosten pohjalta tunnistetaan seuraavat keskeiset hyvinvointitalouden ohjausmallin kehitysaskeliin liittyvät jännitteet:

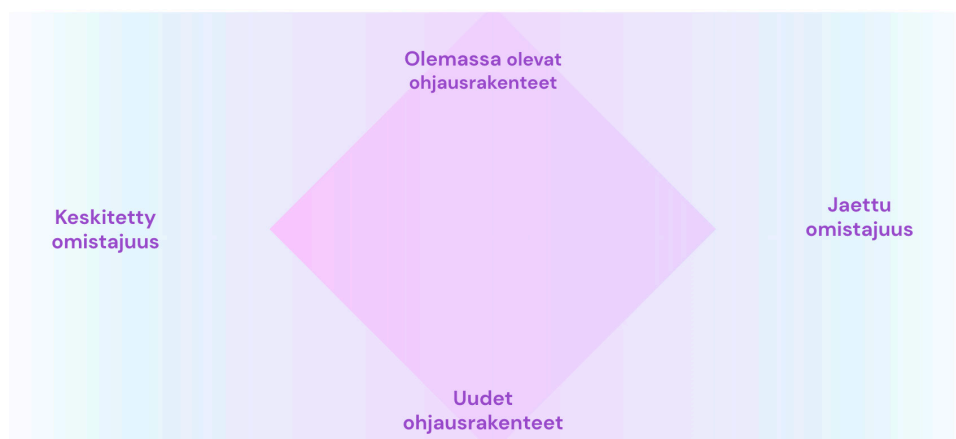
- Nähdäänkö hyvinvointitalous nykyisen talousjärjestelmän puitteissa tapahtuvana inkrementaalisenä kehityksenä vai onko taustalla ajatus hyvinvointilähtöisestä talous- tai yhteiskuntajärjestelmästä? Kysymys vaikuttaa hyvinvointitaloudelliselle tarkastelulle asetettaviin tavoitteisiin ja sitä kautta ohjausmalliin.
- Löytyykö hyvinvointitaloudelle jaettava tulkintaa vai onko se abstraktimpi, eri konteksteissa hieman eri tavoin määriteltävä idea? Hyvinvoinnin määritelmä hyvinvointitaloudessa vaikuttaa seurannan kohteisiin ja siihen, millaista ohjausvaikutusta tavoitellaan.
- Kehitetäänkö hyvinvointitaloutta holistisesti vai hallinnonalakohtaisesti "siiloissa"? Kysymys vaikuttaa kehittämisen tapaan, omistajuuteen ja sitä kautta ohjaukseen.

Hyvinvointitalouden ohjausmallin keskeisiksi elementeiksi nousevat näin tavoitteet, sisältäen tulkinnan hyvinvoinnista ja hyvinvointitaloudesta. Lisäksi keskeistä on se, millaisia ominaisuuksia hyvinvointitalouden hallintamalli saa ohjausrakenteiden ja omistajuuden osalta.

Ohjausrakenteiden osalta keskeinen ulottuvuus on sulautuuko malli olemassa oleviin ohjausrakenteisiin vai rakentuuko malli kokonaan uusien ohjausrakenteiden varaan? Mallin rakentamisessa tehtävät painotukset näiden ulottuvuuksien ääripäiden välillä muokkaavat selkeästi ohjausmallin luonnetta ja käyttöä julkisen talouden toiminnan ohjaamisessa. Toinen keskeinen ulottuvuus on ohjausmallin omistajuuden keskittäminen tietylle toimialalle tai sen jakaminen useamman toimialan kesken.

Se, millainen ohjausmalli lopulta on, ja miten se sijoittuu jännitteiden varaan, riippuu siitä, mitä hyvinvointitalouden ohjausmallilla tavoitellaan ja millä tavalla ohjausmallia lähdetään toteuttamaan. Kuva 1 tiivistää nämä ulottuvuudet.

Kuvio 1. Hyvinvointitalouden ohjausmallin keskeiset ulottuvuudet.



Molemmilla valinnoilla on toki myös heikkoutensa. Jaettu omistajuus voi olla koordinoitua (yhteisillä tavoitteilla, jne.), koordinoimatonta tai eri vastualueilla paikallisen tarpeen mukaan tulkittua. Seurannan lisäksi oleellinen kysymys on toki tavoitteenasetanta: kuka asettaa hyvinvointiin liittyviä tavoitteita, ja millä tasolla tai tarkkuudella niitä asetetaan.

3.2.3 Neljä ehdotusta hyvinvointitalouden ohjausmalliksi Suomelle

Tässä luvussa käsitellään hankkeen aikana kehitetyt ehdotukset hyvinvointitaloudellisista politiikan ohjausmalleista kansallisen hyvinvointitalouden kehittämisessä sekä sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellisessa ohjauksessa.

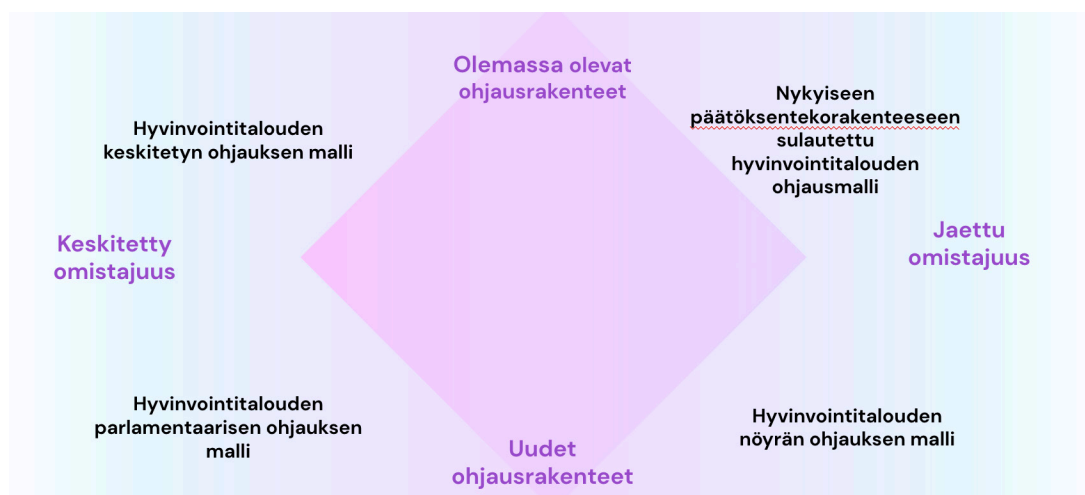
Hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli ymmärretään tässä politiikan ja hallinnon ohjausmallina, joka on kokonaisvaltainen ja olennaisilta osin hyvinvointia rakentava (ks. myös Hirvelä 2021). Kokonaisvaltaisuuudella tarkoitetaan sitä, että ohjausmalli on yksittäisiä indikaattoreita laajempi yhtenäinen käytännöllinen kokonaisuus. Ohjausmallilla tulee myös olla selkeä poliittinen funktio: sitä käytetään politiikan tekemiseen, analysoimiseen ja uudelleenmäärittelyyn (emt.).

Tätä tukee myös Pohjoismaiden ministerineuvoston (2021) raportti, jossa todetaan, että hyvinvoinnin seurannan tulee olla kytketty osaksi päätöksentekoa, ja indikaattoritietoa tulee käyttää järjestelmällisesti päätöksenteon odotettujen ja saavutettujen vaikutusten arvioinnissa. Kuten kansainväliset esimerkit osoittavat, ohjauksen laajuus eri ohjausmalleissa voi vaihdella sen suhteen, millaisia politiikka- sekä hallintaprosesseja niissä on ja kuinka paljon niitä on sisällytetty ohjausmalliin.

Tässä esitellyt ohjausmallit ovat teoreettisia esityksiä siitä, miltä miltä ohjausmalli yleisesti kansallisella tasolla sekä erityisesti sosiaaliturvan tavoitteet huomioiva ohjausmalli voisi näyttää. Nämä ovat ideaalimalleja, jotka tuskin tulevat laajemmin soveluttamaan sellaisenaan päätöksentekoon tai suomalaisen sosiaaliturvauudistuksen ohjaukseen. Lopulta syntyvä ohjausmalli lieneekin jonkinlainen hybridi näistä malleista.

Lopullisen ohjausmallin laatimisessa on olennaista, että tavoitteet ohjausmallille on määritelty hyvin. Kansainvälisten esimerkkien perusteella voi sanoa myös, että mitä vahvempi poliittinen sitoumus on mallin kehittämiseen, sitä kokonaisvaltaisempi ohjausmalli on lopputuloksena.

Kuvio 2. Ohjaukselle erottavat tekijät. Ohjausmallit voidaan asetella akselistolle sen mukaan, millaisia taustavaihtoehtoja niiden valmistelussa on tehty sen suhteen, onko hyvinvointitalouden ohjauksen omistajuus jaettu vai keskitettyä ja ovatko olemassa olevat ohjausrakenteet riittäviä, vai onko nähtävissä, että ohjausrakenteita on tarpeen kehittää.



3.2.3.1 Nykyisiin päätöksentekorakenteisiin sulautettu malli

Edellä käsitellyn Ruotsin tavoin myös Suomessa hyvinvointivaltion pitkä historia on antanut vankan pohjan hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehitykselle ja ajattelun hyväksyttävyydelle. Siksi nykyisiin päätöksentekorakenteisiin sulautetun ohjausmallin lähtökohtana on, että ohjauksen toteutuminen ei välttämättä edellytä merkittäviä rakenteellisia muutoksia.

Nykyisiin päätöksentekorakenteisiin sulautetulla ohjausmallilla hyvinvointitalousajattelun edistäminen keskittyisi eri hallinnonalojen sisälle. Hyvinvointitaloudellisesta ohjauksesta ei myöskään vastaisi mikään nimetty taho. Sosiaaliturvauudistus on yksi konteksteista, joihin nykyisiin rakenteisiin sulautettua ohjausmallia sovelletaan. Käytännössä tämä ohjausmalli mahdollistaisi sen, että parlamentaarinen sosiaaliturvakoite ja sen jaostot arvioisivat ja seuraisivat esitettyjen uudistusten tavoitteiden mukaisia hyvinvoinnin lopputuloksia myös subjektiivisen hyvinvoinnin mittareilla. Sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellisesta ohjauksesta vastaisi nykyrakenteiden mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvauudistuksen jälkeen on määriteltävä, miten ja kenen vastuulla seuranta jatketaan.

Nykyisiin päätöksentekorakenteisiin sulautetun ohjausmallin työkalut perustuvat siihen, että hyvinvointitalouden indikaattoreita on alettu hyödyntää monipuolisesti päätöksenteon odotettujen ja saavutettujen vaikutusten arvioinnissa. Ohjaus kehittyi tunnistamalla joukko nykyisiä ohjauksen keinoja, joilla hyvinvointi-indikaattoritietoa pystytään järjestelmällisesti käyttämään. Esimerkkejä ohjauksen työkaluista, joissa indikaattoritieto voisi tukea hyvinvointilähtöisen päätöksenteon toteuttamista ovat:

- Strategista ohjausta koordinoivissa dokumenteissa, kuten hallitusohjelmassa, on hallitustavoitteiden seurannalle määritelty hyvinvointitalouden indikaattorit.
- Indikaattorit tuodaan osaksi ministeriöiden säädösvalmistelua. Lainsäädännön vaikutusarviointeja tehdään indikaattoritietoa hyödyntäen.
- Hyvinvointitaloudellinen näkökulma otetaan osaksi hallituksen talousarvioprosesseja ja kehysneuvotteluita. Uuden-Seelannin LSF-kehikko ilmentää tätä kansainvälisistä esimerkeistä: Uuden-Seelannin valtiovarainministeriö valitsi painopistealueet, joissa tavoitteiden toteutumista pyrittiin tarkastelemaan muistakin kuin taloudellisista näkökohdista käsin. Suomessa voitaisiin samoin tunnistaa painopisteet, joissa hyvinvointi-indikaattoreita kokeiltaisiin jo olemassa olevissa talousohjauksen keinoissa.
- Kuntatason ohjauksessa hyvinvointikertomuksella kerättäisiin hyvinvointitalouden indikaattoreihin tietoa, jota hyödynnetään myös osana hyvinvointialueiden tiedolla ohjausta.

Näiden työkalujen lisäksi Suomessa on mahdollisuus lisätä tiedolla ohjausta, mahdollisesti myös olemassa olevia rakenteita käyttäen: nykyisiin rakenteisiin perustuvaan ohjausmalliin voitaisiin sisällyttää esimerkiksi kerran vuodessa julkaistava indikaattoreihin perustuva raportti. Kansainvälinen vertailu puoltaa tämän raportin kytkemistä politiikan ohjausprosessiin sen merkityksen kasvattamiseksi. Esimerkiksi niissä maissa, joissa raportti on osa valtioiden talousarvioprosessia, sen näkyvyys julkisuudessa on ollut suurempi.

Käytännössä hyvinvointitalouden hallinta toteutuu tällä ohjausmallilla nykyisten kansallisten (esimerkiksi hallitusohjelman tavoitteet), paikallisten tai alueellisten (esimerkiksi hyvinvointikertomus) tavoitteiden rinnalla. Ohjauksen toteutuminen ei edellytä merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Ohjaus rakentuu osaksi olemassa olevia ohjausrakenteita, joihin tuodaan joitakin uusia mekanismeja, kuten indikaattorit ja edellä esitetty julkinen raportointikäytäntö.

Nykyisiin päätöksentekorakenteisiin sulautettu ohjausmalli mahdollistaa, että hyvinvointitalouden tavoitteet ovat laajasti ymmärretty ja hyväksyty ja niitä voidaan soveltaa kansallisella, alueellisella ja paikallistasolla. Mallin vahvuutena on, että Suomessa hyvinvointitaloudelliselle ohjaukselle yleisesti (kuten myös sosiaaliturvakontekstissa)

on perusrakenteet olemassa. Samanaikaisesti meneillään oleva hyvinvointialueuudistus antaa mahdollisuuden sisällyttää uusia koetun hyvinvoinnin mittareita hyvinvointialueiden ohjausrakenteisiin.

Samanaikaisesti laajalle levittyvän mallin riskinä on, ettei hyvinvointitalouden systemaattisesta ohjauksesta ole kenelläkään vastuuta. Omistajuuden puuttuminen voi johtaa siihen, että hyvinvointitalouden kehittämistä ei joko tehdä tai sitä ei yhdistetä muihin keskeisiin kansallisiin agendoihin, joilla voi olla samankaltaisia päämääriä, kuten reilun ja kestäväsiirrymän agenda.

3.2.3.2 Hyvinvointitalouden keskitetyn ohjauksen malli

Keskitetyn ohjausmallin tavoitteena on sijoittaa hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittäminen ja tulosten seuranta sinne missä se on vaikuttavimmillaan. Keskittämällä hyvinvointitalouden ohjausta selkeästi samoihin käsiin voidaan vahvistaa tavoitteiden toteutumisen seurantaa erityisesti hallituskausien aikana, ja tavoitteisiin liitettyjen toimenpiteiden koordinoitua yli hallinnonalojen välisten rajojen¹. Tässä ohjausmallissa hyvinvointitaloudellisten tavoitteiden määrittely sitoutuu osaksi hallitusohjelman valmistelua ja ne kootaan osaksi hallitusohjelman tavoitteita. Hallitusneuvottelujen ja -ohjelman rooli hyvinvointitalouden valmistelussa muodostuu keskeiseksi työvälineeksi ja ohjaa työtä läpi vaalikauden.

Hyvinvointitalouden keskitetyssä ohjausmallissa vastuu ja mandaatti hyvinvointilähtöisen politiikan ohjaukseen on nimetyllä hallinnon osa-alueella, joka valvoo ja edistää ohjausmallin käyttöä. Mallin taustalla on asiantuntijoiden tämän hankkeen aikana esittämä huoli nykytilasta, jossa hyvinvointitalouden ohjauksen ja työkalujen kehittäminen on irtonaista hallinnosta, mistä seuraten kenelläkään ei ole mandaattia viedä ohjausta eteenpäin.

Sosiaaliturvauudistuksen kontekstissa vastuun keskittäminen auttaa tehostamaan erityisesti hallinnonalojen rajat ylittäviä toimenpiteitä ja kokonaisohjauksen edelleen kehittämistä. Samoin tämän ohjausmallin avulla voidaan parantaa palveluiden ja sosiaaliturvaetuuksien kokonaistarkastelua.

Mallista vastaavan tahon valinta on tämän vaihtoehdon toteutukselle tärkeä strateginen valinta. Yksi mahdollisuus olisi tuoda hyvinvointitalouden ohjaus valtioneuvoston kanslian tehtäväksi. Tällöin mallin ohjaus voisi lähentyä esimerkiksi kestäväsiirryksen toimikunnan työtä. Toinen vaihtoehto olisi tuoda hyvinvointitalouden ohjaus osaksi valtiovarainministeriötä, jolloin ohjaus tarkoittaisi rajatun valtioneuvoston

¹ Mallin lähimmät vertailukohtat löytyvät Walesin (kts. 2.7) ja Skotlannin (kts. 2.5) ohjausmalleista.

hyvinvointilähtöistä ohjausta. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa hyvinvointitalouden ohjausmalli on sijoitettu osaksi maan valtiovarainministeriötä.

Koska keskitetyn ohjauksen mallissa ohjaus perustuu hallinnonalat ylittävään koordinointiin, ohjausmallin työkaluissa korostuu tavoiteohjaus ja tiedolla johtaminen. Työvälineet noudattavat siten strategisen johtamisen viitekehystä: tavoitteet ja mittarit keskiössä, näiden toteutuskeinot jätetään toimivaltaisen viranomaisen tahollaan päätettäväksi. Hyvinvointitalouden keskitetty ohjaus perustuisi esimerkiksi seuraaviin työkaluihin:

- Strateginen ohjaus perustuu hallitusohjelmatyöhön - erityisesti hallitusohjelmassa julkilausuttuihin tavoitteisiin, arvoihin ja kehittämisen painopisteisiin.
- Tavoitteiden seurannassa käytettävä indikaattorikokoelma voisi olla output-mittaristo, jolla luodaan läpinäkyvä tapa arvioida hallitusohjelmassa määriteltyjen hyvinvointitavoitteiden toteutumista.
- Mallissa korostuva tavoitteilla johtaminen nivoutuu ohjelmajohtamisen käytäntöihin ja tarjoaa tavan vyöryttää tavoitteet ja tulosten arviointi myös alueille, kuntiin jne.
- Pidemmän aikavälin ohjausmekanismit syntyvät ohjelmatyöstä: tiekartat, skenaariot ja hallinnonalojen rajat yhdistävät ja parlamentaarisesti käsitellyt ohjelmat pysyvät koordinoimaan työskentelyä yli hallituskausien.
- Talousohjauksen rooli korostuu keskitetyssä ohjausmallissa: budjettityöskentely – erityisesti budjetin virkavalmistelu – muodostuu toimenpiteiden koordinoimiseksi ja hyvinvointivaikutusten arvioinnin tärkeäksi välineeksi.

Keskitetty ohjaus perustuu merkittävästi jaettujen tavoitteiden hyödyntämiseen hallinnonalat ylittävässä koordinoinnissa. Toisin kuin olemassa oleviin rakenteisiin perustuvassa ohjausmallissa, keskitetyssä ohjauksessa hyvinvointitaloudelle on määritelty selkeät vastuutahot ja hyvinvointitalouden edistämisen tavoitteet määritellään osana hallitusohjelman laadintaa. Taloudellisten resurssien jako ja erityisesti budjetin valmistelu valtiovarainministeriössä ovat oleellinen paikka mallin soveltamiselle: tähän liitetään entistä vahvemmin myös sen arviointi, miten resurssien jako vaikuttaa hyvinvointi-indikaattoreihin ja asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Ohjelmatyö muodostuu tärkeäksi välineeksi valittujen hankkeiden ja tavoitteiden priorisoinnissa koko julkisen sektorin työssä ja eri toimijoiden jaettuihin tavoitteisiin tähtäävän työn orkestroinnissa.

Keskitetyn ohjausmallin vahvuuksina on selkeä vastuunjako ja tulosten seuranta, jotka yhdessä parantavat ohjauksen koordinoimista. Samoin malli tarjoaa tehokkaan mahdollisuuden edistää keskeisiä teemoja, kuten kokonaisvaltaista kestävyysajattelua. Mallin valitsemiseen sisältyy puolestaan riski, että hyvinvointitalouden tavoitteet jäävät irralleen käytännön toimista hallinnonaloilla ja paikallishallinnossa; samoin työn

keskittäminen asettaa tiedonkululle hallinnonalojen ja mallista vastaavan tahon välille merkittäviä vaatimuksia, joiden ratkaiseminen on oleellista hyvinvointitalouden onnistuneelle ohjaukselle.

3.2.3.3 Hyvinvointitalouden parlamentaarinen ohjaus

Parlamentaarisen ohjauksen malli painottaa hyvinvointitalouden teeman pitkäjänteistä kehittämismahdollisuutta. Sen perustana on oletus siitä, että aidosti hyvinvointilähtöinen poliittinen päätöksenteko keskellä laajoja toimintaympäristön ja hallinnollisia muutoksia edellyttää perustavanlaatuaista keskustelua rakenteista ja niiden merkittävää uudistamista².

Parlamentaarisen ohjauksen myötä kyetään seuraamaan hyvinvointitalouden päämääriä pidemmällä aikavälillä ja luomaan laajempaa poliittista sitoutumista hyvinvoinnin kehittämisen tavoitteisiin. Parlamentaarisessa työssä on myös luontevaa tarkastella hyvinvoinnin kehitykseen liittyviä asioita yli hallinnonalojen välisten rajojen. Lisäksi parlamentaarinen käsittely voi saada erilaisia painotuksia riippuen esimerkiksi siitä, sidotaanko hyvinvointitalouden näkökulma esimerkiksi budjettiprosessiin vai tulevaisuusvaliokunnan käsittelyyn. Myös erillinen hyvinvointitalouden valiokunta on mahdollinen kehityslinja. Parlamentaarisen käsittelyyn liittyy virkatyönä tapahtuva valmisteluvastuu, mikä osaltaan tuo jatkuvuutta hyvinvointitaloudelliselle seurannalle.

Sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kannalta parlamentaarinen malli merkitsisi jatkuvuutta nykyisen parlamentaarisen komitean työn päätyttyä. Samalla sosiaaliturvauudistuksen seurannan osalta tulisi ratkaista, mihin edellä kuvatuista painopisteistä sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellista seurantaa halutaan kytkeä.

Tässä vaihtoehdossa hyvinvointitalouden ohjausmalli on ensisijaisesti parlamentaarisen päätöksenteon kautta käytetty ohjausväline. Hyvinvoinnin indikaattorien kehittäminen, julkinen raportointi ja seuranta keskittyy täten ensisijaisesti politiikkavalintojen ohjaamiseen. Parlamentaarisen ohjauksen työkaluiksi muodostuvat esimerkiksi seuraavat:

- Parlamentaarisesti kehitettävä hyvinvointitaloudellinen ohjelma on tämän mallin keskeinen työväline. Ohjelma sisältäisi hyvinvoinnin määritelmät, tavoitteet ja mittariston³

² Tämä malli hyvinvointitalouden ylihallituskautiseen edistämiseen perustuu erityisesti Alankomaiden (kts. 2.1), Italian (kts. 2.3) ja Ruotsin (kts. 24.) esimerkkeihin.

³ Kts. Alankomaiden Hyvinvointimonitori edellä kappaleessa 2.1.

- Tulosten julkinen, säännöllinen ja läpinäkyvä raportointi on tärkeää parlamentaarisen arvioinnin kannalta, ja sen rooli korostuu tässä vaihtoehdossa
- Hyvinvointitalouden teeman tarkastelu valiokuntatyössä on tärkeää tavoitteiden pitkäjänteisen tarkastelun kannalta.
- Tulevaisuusvaliokunnan työ mahdollistaa laajojen kehityskaarien – esimerkiksi vihreän siirtymän ja sosiaaliturvauudistuksen – tuomisen yhteiseen tarkasteluun myös hyvinvoinnin näkökulmasta
- Budjettiprosessi, erityisesti parlamentaarinen keskustelu, on keskeinen paikka käytännön valintojen tekemiselle

Käytännössä parlamentaarinen hyvinvointitalouden ohjaus ankkuroituu parlamentaarisesti muodostettuihin tavoitteisiin ja niiden toteutuksen ohjaamiseen lainsäädäntötyössä. Tässä keskeinen työväline on parlamentaarinen hyvinvointitaloudellinen ohjelma, jonka roolina on päätöksenteon ja tulosten seurannan ohjaus ja ankkurointi tavoitteisiin. Asiantuntemuksen riittävä näkyminen päätöksenteossa vaatii panostusta tulosten läpinäkyvään arviointiin ja riittävän laajaan valmistelutyöhön. Ministeriöiden rooliksi muodostuu toisaalta parlamentaarisesti ohjattujen tavoitteiden implementointi sekä eduskunnan informointi indikaattoreista ja tuloksista. Hyvinvointitalouden indikaattorimalli ohjaisi toimintaa myös alueellisesti ja paikallisesti – mahdollisesti alueellisen sovelluksen kautta (vrt. Alankomaat, 3.1.1.3).

Tämän ohjausmallin vahvuutena on luonteva kyky käsitellä hyvinvointitaloudelliseen tarkasteluun liittyviä arvovalintoja osana parlamentaarista keskustelua (esim. keskustelu eri väestöryhmien tai sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta Alankomaissa, kts. s. 28).

Malli sisältää lupauksen tuoda hyvinvointitalouden idea monialaisen ohjauksen välineeksi.

Parlamentaarisen mallin heikkoutena on, että malli on muita herkempi kritiikille hyvinvoinnin ja sen mittarien merkityksestä julkisessa päätöksenteossa (suhteessa esimerkiksi taloustarkasteluun). Tämä nostaa esiin keskeisen haasteen: saadaanko hyvinvointitalouden parlamentaarinen keskustelu nivottua riittävän konkreettisesti eri hallinnonalojen ja paikallishallinnon toimenpiteiden ohjaukseen? Parlamentaarisessa keskustelussa hyvinvointitalouden tulkinta saattaa myös jäädä yksiulotteiseksi. Lisäksi sen onnistunut toteutus vaatii varsin laajaa parlamentaarista sitoutumista tämän näkökulman hyödyntämiseen.

3.2.3.4 Hyvinvointitalouden nöyrän ohjauksen malli

Systeemisiä haasteita, kuten kasvavia hyvinvointi- ja terveyseroja ja ilmastokriisiä, ei ratkota samoilla keinoilla, joilla ne on luotu. Myös sosiaaliturvajärjestelmän tunnistetut neljä ongelmakokonaisuutta voidaan nähdä systeemisinä haasteina, joihin komitea hakee nyt lyhyen ja pidemmän aikavälin ratkaisuja. Yksittäisen ratkaisun sijaan edellytyksenä on murros, jossa julkishallinnon ohjaus ja toimijakenttä muuttuvat ja uudenlaiset arvot saavat tilaa. Transformatiivinen muutos haastaa julkishallinnon nykyiset järjestelmät ja edellyttää niitä kehittämään uusia tapoja ratkoa ongelmia.

Transformatiivinen muutos ja tarve uudelle julkishallinnon järjestelmälle on lähtökohtana hyvinvointitalouden nöyrän ohjauksen mallissa. Malli perustuu Demos Helsingin yhteistyössä professori Charles F. Sabelin kanssa julkaisemaan selvitykseen (Annala et al. 2021), joka toteutettiin osana VN TEAS Ohjaus 2020 -hanketta, jossa tarkasteltiin miten ohjausta tulisi tavoitteellisesti kehittää entistäkin paremmin tulevaisuuden tarpeet huomioiden. Nöyrän ohjauksen mallin tavoitteena on auttaa ratkaisemaan kyseisiä monimutkaisia yhteiskunnallisia haasteita.

Hyvinvointitalouden nöyrän ohjauksen mallilla on vahva kyky edistää hyvinvointitalouden monimutkaisia tavoitteita, mahdollistaa nopean oppimisen ja uudenlaisen ohjauksen kokeilun.

Nöyrän ohjauksen mallia voidaan myös soveltaa sosiaaliturvauudistuksen ohjauksessa. Nöyrän ohjauksen malli mahdollistaa esimerkiksi sen, että sosiaaliturvakomitean tunnistamaa neljää keskeistä ongelmakokonaisuutta kyetään tarkastelemaan ja ratkomaan holistisesti ja sidosryhmien kesken.

Nöyrän ohjauksen malli perustuu jatkuvan oppimisen periaatteeseen. Ohjausmallin työkalut tulee rakentaa neljän periaatteen pohjalta, jotka varmistavat ohjauksen kokeilun, vahvan dialogin sekä eri hallinnonalojen että keskeisten sidosryhmien välillä ja jatkuvan oppimisen. Nöyrän ohjauksen prosessin avulla erilaista ohjausta, politiikkainstrumentteja ja insentiivejä kokeillaan ja vahvistetaan sen perusteella mikä toimii.

1. Ohut konsensus hyvinvointitalouden tavoitteiden kokonaisvaltaisesta edistämisestä. Ohuen konsensuksen laatimiseksi kerätään yhteen tavoitteiden edistämisen kannalta relevantti joukko toimijoita, joiden kanssa pyritään ns. ohueen konsensukseen tavoitteesta, joka on olennaista asettaa systeemisten haasteiden ratkaisemiseksi. Hyvinvointitalouden ja sosiaaliturvauudistuksen näkökulmasta ohutta konsensusta voitaisiin lähteä rakentamaan esimerkiksi miettimällä, kuinka laajoja uudistuksia, kuten Agenda 2030 -tavoitteet, sosiaaliturvauudistus ja hyvinvointialueuudistus, ohjataan kohti hyvinvointitalouden tavoitteita. Toinen mahdollinen teema, johon ohutta konsensusta voitaisiin lähteä rakentamaan on sosiaaliturvan merkitys reilun vihreän siirtymän toteutuksessa.

Ohut konsensus voitaisiin rakentaa myös rajatusti sosiaaliturvauudistuksen neljän ongelmakokonaisuuden yhtäaikaiselle käsittelylle. Tällöin ohut konsensus muodostuu esimerkiksi käsittelemällä sitä, miten neljää ongelmakokonaisuutta kehitetään hyvinvointitavoitteet edellä.

2. Ratkaisut hyvinvointitalouden tavoitteiden saavuttamiseksi. Hyvinvointitaloutta edistävien tavoitteiden saavuttamiseksi käynnistetään hajautettu ongelmanratkaisu. Tässä kerätään erilaisia innovaatioita, joilla yhteisiä tavoitteita voidaan saavuttaa. Ratkaiseminen voi edellyttää uusien ohjaustyökalujen kehitystä ja kokeilua. Ideoita voitaisiin kerätä tavoitteiden kannalta tärkeitä kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toimijoilta sekä alue- ja paikallishallinnon toimijoilta. Näin voidaan toimia myös sosiaaliturvauudistuksen ongelmanratkaisun kanssa.
3. Vertaisoppiminen hyvinvointitaloutta edistävästä toimista. Nöyrän ohjauksen prosessissa osallistuvien tulee sitoutua tiedon jakamiseen ja vertaisoppimiseen. Tietoa kerätään erilaisten innovaatioiden kokeiluista esimerkiksi kunnista tai hyvinvointialueilta. Vertaisoppimisella mukana olevat sidosryhmät sitoutuvat vertaamaan oppijaan keskenään, millä varmistetaan sidosryhmien ajattelun yhteinen kehittyminen siitä, kuinka hyvinvointitalouden tavoitteita kehitetään.
4. Yhteisten tavoitteiden päivittäminen. Tavoitteita hyvinvointitalouden saavuttamiseksi, joko sosiaaliturvauudistuksessa tai yleisemmin, tarkennetaan yhdessä sidosryhmien kanssa kokeilujen ja vertaisoppimisen perusteella. Yhteinen tiedonhankinta takaa paksumman konsensuksen.

Hyvinvointitalouden nöyrän ohjauksen malli luo tavan valtionhallinnolle asettaa suunta uudistukselle siten, että toteutus on hajautettua ja kokeilevaa. Nöyrän ohjauksen mallin vahvuudeksi voikin nimetä mallin varmistavan kokeiluista oppimisen ja siitä seuraavan ohjauksen ja insentiivien fokuosoinnin. Nöyrän ohjauksen mallissa osallistuminen on sisäänrakennettu ohjaukseen, ja se näkyy esimerkiksi konsensuksen laadinnassa sidosryhmien kanssa sekä ratkaisujen kehittämisessä yhdessä eri sektoreiden ja hallinnonalojen kanssa. Nöyrän ohjauksen prosessin omistajan tulee olla sitoutunut edistämään deliberatiivista keskustelua, jonka tuloksia hyödynnetään päätöksenteossa.

Kokeilevan toiminnan johdonmukainen ohjaus vaatii erityisen selkeää tavoitteiden asettamista ja seurantaa. Tämän ohjausmallin vastuiden selkeä rakentuminen vaatii todennäköisesti jonkun uuden toimijan hallintoon, tai ainakin selvästi määritetyn mandaatin. Siksi mallin riskinä voi olla, että kokeileva hallinnon prosessi hajautuu liikaa, tai kykyä uudelleenlaiselle ohjaukselle ei ole.

Osa 4: Johtopäätökset ja politiikkasuositukset

4.1. Kansallisen hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämistä koskevat johtopäätökset

Hyvinvointitalouden kehitystyö on tällä hetkellä aktiivista Suomessa. Hyvinvointitalouden näkökulma on Suomessa lähtöisin kansalaisyhteiskunnan toimijoilta, mutta viime vuosina myös valtionhallinnossa tämä näkökulma on vahvistunut. Muun muassa sosi- ja terveysministeriön asettaman hyvinvointitalouden ohjausryhmän toiminnan myötä keskeiset valtionhallinnon toimijat ovat mukana keskustelussa hyvinvointitalouden merkityksestä ja kehitysaskelista. Hyvinvointitalous mainitaan myös Marinin hallituksen hallitusohjelmassa. Tällä hetkellä näyttää siltä, että poliittinen sitoutuminen hyvinvointitalouteen ja hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kehittämiseen voi olla Suomessa vahva jatkossakin.

Toimintaympäristön muutokset ovat voimistaneet tarvetta hyvinvointitaloudelliselle ohjaukselle ja seurannalle. Tämän selvityshankkeen käynnistyessä vuonna 2021 koronapandemia oli ollut käynnissä vuoden ajan, jolloin oli jo nähtävissä, että pandemialla on laajoja hyvinvointiin liittyviä sekä taloudellisia vaikutuksia. Pyrkimyksenä oli, että taloudellinen elvytys tehtäisiin sosiaaliset ja ekologiset näkökulmat huomioiden. Hankkeen aikana kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö on edelleen muuttunut merkittävin tavoin.

Osa toimintaympäristön muutoksista on tavoiteltuja ja valmisteltuja, kuten vihreän siirtymän edistäminen Suomessa ja EU:ssa. Osa muutoksista on puolestaan odottamattomia ja kauaskantoisia, kuten Ukrainassa keväällä 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota. Tällä sodalla on laajoja vaikutuksia hyvinvointiin, turvallisuusympäristöön, talouteen ja muun muassa energiamurroksen etenemiseen. Erityisesti energiamurroksella, jota Ukrainan kriisin liittyvä energiapula on kiihdyttänyt, on vahva yhteys sosiaaliturvan uudistamistyöhön. Juuri tällaisissa murroskohdissa hyvinvointitalous voi olla tarpeellinen yhteiskuntapoliittinen väline: hyvinvointitalous tarjoutuu kattokäsitteeksi, joka saattaa hyvinvoinnin osa-alueita yhteiseen tarkasteluun ja auttaa seuraamaan, priorisoimaan ja määrittämään koherentteja tavoitteita ja toimia uusissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa. On luontevaa, että hyvinvointitalous liitetään myös sosiaaliturvaa koskevaan uudistamistyöhön.

Varsinaisen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittäminen on Suomella vielä edessä. Tähän saakka hyvinvointitaloutta on hyödynnetty toisistaan erillisissä konteksteissa ikään kuin yksittäisinä työkaluina. Selvitystyömme mukaan erityisesti hyvinvointitalouden käsitteen monitulkintaisuus ja agendan omistajuuden puute ovat hidastaneet hyvinvointitaloudellisen strategian määrittelyä sekä ohjauksen ja seurannan kehittämistä.

Tämä selvitys on tuottanut uutta tietoa hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämisen tarpeisiin Suomessa. Suomen lähtötilanne kehittämistä varten on hyvä ja tarve ohjaukselle on kasvanut toimintaympäristön muutosten myötä. Hyvinvointitaloudellisen strategiamme määrittämiseksi ja ohjausmallin tarkentamiseksi on kuitenkin vielä tarpeen käydä läpi ohjauksen erilaiset vaihtoehdot ja tehdä niihin liittyviä valintoja, joiden kautta kansallisen hyvinvointitalouden ohjausmallin ominaisuudet lopulta määritetään.

Selvityksessä kuvataan neljä erilaista Suomen kontekstiin soveltuvaa kehityssuuntaa hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämiseksi. Nämä ovat ideaalimalleja, joiden kautta lopullinen ohjausmalli voisi muodostua. Kehityssuuntien tunnistaminen on tärkeää ohjausmallin tarkemman määrittelyn ja siihen liittyvän priorisoinnin kannalta. Nämä kehityssuunnat ovat:

- **Nykyisiin rakenteisiin perustuva ohjaus.** Nykyisiin päätöksentekorakenteisiin sulautetun ohjausmallin lähtökohtana on, että hyvinvointilähtöistä ohjausta voidaan toteuttaa Suomessa jo nykyisten ohjausrakenteiden kautta. Tämä edellyttää kuitenkin hyvinvointitalouden määrittelyä valtioneuvoston tasolla, hyvinvointitalouden näkökulman vahvistamista valtioneuvoston työssä sekä keskustelua kansalaisyhteiskunnan osallisuuden edistämisestä ja ekologisen kestävyuden näkökulman huomioimisesta hyvinvointitalouden kehitystyössä.
- **Keskitetty ohjaus.** Hyvinvointitalouden keskitetyssä ohjausmallissa vastuu ja mandaatti hyvinvointilähtöisen politiikan ohjaukseen on nimetyllä hallinnon osalla, joka valvoo ja edistää ohjausmallin käyttöä. Keskitetyn ohjausmallin vahvuuksina on selkeä vastuunjako ja tulosten seuranta, jotka yhdessä parantavat ohjauksen koordinoitua. Keskitetyn ohjauksen sovelluskohteita ovat esimerkiksi hallitusohjelman hyvinvointitaloudellinen seuranta tai ilmiölähtöinen budjetointi.
- **Parlamentaarinen ohjaus.** Parlamentaarisen ohjauksen malli painottaa hyvinvointitalouden teeman pitkäjänteistä kehittämistä ja ylivaalikautista seuranta. Tämän ohjausmallin vahvuutena on luonteva kyky käsitellä hyvinvointitaloudelliseen tarkasteluun liittyviä arvovalintoja osana parlamentaarista keskustelua. Hyvinvointitaloudellinen tarkastelu voitaisiin tuoda osaksi valiokuntatyötä esimerkiksi sisällyttämällä hyvinvointitaloudellisen tarkastelu osaksi tulevaisuusvaliokunnan käsitelyä, tai perustamalla erillinen hyvinvointitalouden valiokunta.

- **Nöyrän ohjauksen malli.** Nöyrän ohjauksen mallin tavoitteena on auttaa ratkaisemaan monimutkaisia yhteiskunnallisia haasteita kuten sosiaaliturvan ongelma-kohtien ratkaisuehdotukset tai vihreän siirtymän edistäminen kestävästi sosiaalisesti. Poliittikkavalmistelu toteutetaan jatkuvan oppimisen periaatteiden mukaisesti. Malli edellyttää kokeiluja ja vahvaa dialogia eri hallinnon tasojen ja keskeisten sidosryhmien välillä. Erilaista ohjausta, politiikkainstrumentteja ja insentiivejä kokeillaan ja vahvistetaan sen perusteella mitkä edistävät hyvinvointivaikutuksia. Nöyrän ohjauksen mallia voitaisiin soveltaa esimerkiksi sosiaaliturvauudistuksen ohjauksessa tai hyvinvointialueiden hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämisessä.

Kehityssuunnista ensimmäinen perustuu nykyisiin päätöksenteon ja ohjauksen rakenteisiin. Hyvinvointitaloudellista ohjausta voidaan ryhtyä rakentamaan osaksi nykyisiä päätöksenteon ja ohjauksen rakenteita, mutta hyvinvointitalouden näkökulmaa pitää niissä vahvistaa. Tämä edellyttää hyvinvointitalouden määrittelyä valtioneuvoston tasolla, hyvinvointitalouden näkökulman vahvistamista valtioneuvoston työssä, keskustelua kansalaisyhteiskunnan osallisuudesta ja ekologisen kestävyuden näkökulman huomioimisesta hyvinvointitalouden kehitystyössä.

Hyvinvointitalous voidaan ottaa valtioneuvoston työkaluksi, ns. näkökulmaksi, jota sulautetaan osaksi keskeisiä hallinnon valmistelu- ja ohjausprosesseja, kuten nykyisiin päätöksentekorakenteisiin sulautetussa ohjausmallissa ehdotetaan. Hyvinvointitalous voi myös Suomessa kehittyä sellaiseksi hallinnon uudistamista koskevaksi projektiksi, jota se on ollut esimerkiksi Uudessa-Seelannissa.

Hyvinvointitalouden etenemiseksi nykyisessä päätöksenteon ja ohjauksen rakenteissa tarvitaan kuitenkin nykyisistä kirjauksista puuttuva julkilausuttu tavoite vahvistaa ja viedä eteenpäin hyvinvointitalouden agendaa valtionhallinnossa. Hyvinvointitalouden monitulkintaisuus tulee ratkaista ja käsite määrittellä nykyistä paremmin suomalaisessa julkishallinnon kontekstissa. Sopiva taho tätä määrittelyä tekemään voisi olla esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön asettama hyvinvointitalouden ohjausryhmä, joka monialaisena ryhmänä pystyy huomioimaan määrittelyssä hyvinvointitalouden erilaiset kontekstit ja tulkinnat.

Hyvinvointitalouden näkökulmaa voidaan vahvistaa Suomen julkisessa hallinnossa kehittämällä ja hyödyntämällä erityisiä ohjauksen työkaluja ja käytäntöjä. Tämä selvitys on tuottanut ehdotuksen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen indikaattorityökalusta. Kansainvälisessä vertailussa indikaattorikokoelman keskeisyys ohjauksen työkaluna perustuu ennen kaikkea siihen, että se konkretisoi laajan hyvinvointinäkökulman, joka hyvinvointitalouden ajatteluun sisältyy. Selvityksen kansainvälinen vertailu loi laajan

vertailupohjan erilaisiin kansallisiin hyvinvointia koskeviin tavoitteisiin ja niiden seurantaan soveltuviin indikaattoreihin, joita Suomessa voidaan myös jatkossa hyödyntää hyvinvointitaloudellisen seurannan osana hyvinvointitalousnäkökulman vahvistamisessa.

Kansainvälisen vertailun erilaisia indikaattoreita koskeva tieto on jatkossa relevanttia muun muassa Suomen kestävä kasvun ohjelmalle, jossa kehitettävä hyvinvointitaloudellinen indikaattorityökalu on tämän selvitystyön ohella ensimmäisiä hankkeita, joka rakentaa selkeästi hyvinvointitaloudellisen ohjauksen edellytyksiä valtionhallinnon tasolle.

Kansalaisyhteiskunnan osallisuutta hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämisessä ja toimeenpanossa ei toistaiseksi ole yhdessäkään verrokkimaista toteutettu erityisen vahvasti. Suomella voisi olla muita maita vahvemmat edellytykset ottaa tarpeellisia kehitysaskelia tämän hyvinvointitaloudellisen ohjauksen piirteen edistämiseksi. Suomessa hallinnolla on hyvä ja jatkuvasti kehittyvä kyky käydä dialogia kansalaisyhteiskunnan kanssa, kun taas vallan hierarkiat ovat Suomessa suhteellisen matalat. Näistä lähtökohdista Suomi voisi pystyä hyvinvointitalouden ohjausmallin kehittämisessä laajempaan osallisuuteen kuin kansainvälisen vertailun maissa on pystytty.

Lisäksi selvitys kuvaa hyvinvointitaloudelliselle ohjaukselle nykyisestä päätöksenteon ja ohjauksen rakenteesta poikkeavia, vaihtoehtoisia kehityssuuntia. Olemme kuvanneet näitä kehityssuuntia edellä esiteltujen keskitetyn, parlamentaarisen ja nöyrän ohjauksen ideaalimallien kautta. Hyvinvointitalouden näkökulmaa voidaan vahvistaa Suomen julkishallinnossa myös näitä kehityssuuntia tietoisesti valitsemalla.

Vaihtoehtoisten ohjausmallien ytimessä ovat niiden nykyistä päätöksenteon rakennetta täydentävät tai haastavat piirteet: **hyvinvointitalouden keskitetty omistajuus, hyvinvointitaloudellisen tiedon hyödyntäminen parlamentaarisessa päätöksenteossa tai tarve kehittää ohjausta hajauttamalla toimeenpanoa kokeilujen ja niistä jatkuvan oppimisen kautta.**

Siinä missä kansallinen hyvinvointitalouden ohjausmalli julkishallinnossa on vielä rakentamatta, myös strateginen tulokulma hyvinvointitalouteen on Suomessa vielä pitkälti määrittämättä. Laaja kansallinen hyvinvointistrategia ja siihen perustuva hyvinvointitavoitteisto Skotlannin ja Walesin esimerkkien mukaisesti vaatisi vahvaa poliittista pääomaa ja yhteistä tahtotilaa myös Suomessa. Kuitenkin aivan viime vuosina Suomessa on kehitetty hallitusohjelmaprosessia ilmiölähtöiseen ja systeemisen uudistumisen tarpeen tunnistavaan suuntaan (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2021). Tällaiseen agendan asettamisen tapaan hyvinvointiprioriteetit olisi mahdollisesti yksinkertaista integroida.

Keskipitkän aikavälin poliittisten hyvinvointiprioriteettien asettaminen, esimerkiksi osana hallituksen ohjelmaa, Uuden-Seelannin ja Islannin esimerkkien mukaisesti, näyttäyty toteutettavampana strategisena vaihtoehtona myös Suomelle lähitulevaisuudessa. On todettava, että hyvinvointitaloudellista seuranta voidaan Suomessa toki tulevaisuudessa toteuttaa myös nykyisellä suppealla ja päätöksentekoa informoivalla mallilla, Tällöin hyvinvointitalouden ohjauksen vahvistaminen jää väistämättä maltilliseksi.

Ohjausmallien puntarointiin liittyy keskeisesti myös hyvinvointitalouden määrittely ja tulkinta. Onko hyvinvointitalous hyödyllinen erityisesti sosiaalisen hyvinvoinnin tarkasteluun? Tarvitaanko sitä erityisesti sosiaalisen kestävyuden näkökulman vahvistamiseksi julkisessa hallinnossa? Vai halutaanko hyvinvointitaloutta kehittää työkaluksi, jonka kautta tarkastellaan sosiaalista, taloudellista ja ekologista kehitystä yhdessä ja tasapainoisesti? Valinta näiden mahdollisten näkökulmien väliltä määrittää miten hyvinvointitalous lopulta kytkeytyy esimerkiksi hallitusohjelman laadintaan sekä arviointiin tai näkökulmaksi hallituksen kestävyystiekartalle.

Kansainvälisissä esimerkeissä yksi hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien kehittymistä edistänyt tekijä on ollut niiden liittäminen parlamentaarisiin talousarvioprosesseihin. Näin on tehty Italiassa, Ruotsissa, Alankomaissa sekä Uudessa-Seelannissa. Näissä maissa hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli onkin lähimpänä valtiollista demokratiaa ja parlamentaarista päätöksentekoa.

Jos Suomessa valittaisiin vastaava kehityspolku, yksi varteenotettava mahdollisuus olisi kehittää hyvinvointitaloudellista budjetointia ilmiölähtöisen budjetoinnin osana. Näin on viime vuosina tehty esimerkiksi sukupuolitietoisen budjetoinnin, kestävä kehityksen budjetoinnin ja lapsibudjetoinnin osalta. Toisaalta selvityksen pohjalta näyttää siltä, että myös laajempi talousarvioprosessin muokkaaminen kohti hyvinvointi-budjetointia saattaisi olla Suomessa pidemmän päälle mahdollista.

Joka tapauksessa on suositeltavaa, että myös Suomessa hyvinvointitaloudelliseen ohjausmalliin sisällytetään säännöllisesti, esimerkiksi vuosittain tai jopa useammin, julkaistava raportti. Mitä loogisemmin raportti liittyy johonkin hallinnon prosessiin tai politiikan ohjausprosessiin, sitä suuremman merkityksen se saa.

Suomessa valmistellaan parhaillaan hyvinvointialueiden käynnistämistä osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta vuoden 2023 alusta. Hyvinvointialueiden ohjausta valtioneuvoston tasolla valmistellaan myös parhaillaan. Kansainvälisen vertailun ja kansallisen analyysin perusteella olisi tärkeää kehittää hyvinvointitaloudellista ohjausta myös niin, että edellytykset ohjausmallin laajentamiselle hyvinvointialueiden tasolle rakentuvat yhtä matkaa muun kansallisen ohjauksen kanssa. Dialogi alueellisen tason kanssa onkin jatkossa tärkeää.

4.2 Johtopäätökset erityisesti sosiaaliturva-uudistuksen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämiseksi

Sosiaaliturvauudistus on keskeinen yhteiskunnallinen reformi, jonka pitkäjänteisen ja hallituskaudet ylittävän seurannan tueksi on selvitystyön osana laadittu ehdotus hyvinvointitaloudellisesta indikaattorityökalusta sekä kuvattu sosiaaliturvauudistukseen liittyvän hyvinvointitaloudellisen ohjauksen vaihtoehtoisia malleja.

Sosiaaliturvauudistuksen seurannan varmistaminen uudistusta valmistelevalta komitean työn päätyttyä on keskeinen toimenpide uudistuksen tavoitteiden seurannan jatkuvuuden kannalta.

Sosiaaliturvauudistuksen indikaattorityökalu on konkreettinen ehdotus siitä, kuinka hyvinvointitaloudellisen näkökulman edellyttämä laaja hyvinvointikäsitys voidaan indikaattorien tasolla huomioida ja tuoda osaksi sosiaaliturvauudistuksen tavoitteiden seurantaa. Se toimii myös laajemmin esimerkkinä siitä, millaisiin suuntiin hyvinvointitaloudellinen seuranta voi Suomessa kehittyä.

Sosiaaliturvauudistuksessa hyvinvointitaloudellinen ohjaus voi seuraavaksi kehittyä kahta reittiä: joko sellaista, jossa seurataan uudistuksen alkuperäisiä tavoitteita tai sellaista, jossa ekologinen käänne on huomioitu ja tuotu esimerkiksi osaksi indikaattorityökalua. Ekologisen kestävyuden ja vihreän siirtymän käsittely osana sosiaaliturvauudistusta ja sen seurantaa tulisi ratkaista osana sosiaaliturvakomitean työtä.

Sosiaaliturvauudistus on tätä nykyä oma, erillinen kontekstinsa muiden kontekstien joukossa, jossa hyvinvointitaloutta tulkitaan ja konkretisoidaan. Nykyiseen päätöksenteon rakenteeseen pohjautuvassa kehityssuunnassa pääpaino sosiaaliturvauudistuksen seurannassa on kuitenkin subjektiivista hyvinvointia koskevassa, muuta tiedontuotantoa täydentävässä, tiedontuotannossa.

Toimintaympäristön muutoksen huomiointi on keskeistä myös sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellisen seurannan ja ohjauksen näkökulmasta. Yhteiskunta on kehittynyt jo sosiaaliturvauudistuksen aikana suuntiin, jossa sosiaaliturvajärjestelmän roolit ja merkitys osana muuta yhteiskunnallista kehitystä, erityisesti osana ns. vihreää siirtymää, avaavat hyvinvointitaloudelliselle tarkastelulle uusia ja tarpeellisia kehityspolkuja. Erityinen hankkeen aikana havaittu kehityskohde on sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudelliseen seurantaan kehitetyn indikaattoripatterin täydentäminen ekologisesti kestävyttä huomioivilla indikaattoreilla.

Selvityksessä esitetyt neljä ohjausmallia käsittelevät sosiaaliturvajärjestelmää keskenään erilaisissa konteksteissa. Hajautetussa nykymallissa sosiaaliturvan hyvinvointitaloudellista tarkastelua on edistetty itsenäisenä kokonaisuutena. Keskitetyn ohjauksen malli mahdollistaa kontekstien vuoropuhelun ja laajempien yhteyksien tarkastelun esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaalipalvelujen osalta. Parlamentaarisessa mallissa sosiaaliturvan hyvinvointitaloudellinen tarkastelu voisi kiinnittyä esimerkiksi talous- tai tulevaisuusnäkökulmiin. Nöyrän ohjauksen mallin avulla voidaan hakea ratkaisuja jo komiteatyön aikana uudistuksen kannalta keskeisiin haasteisiin tai käsitellä sosiaaliturvauudistusta osana muita kehittyviä kokonaisuuksia, esimerkiksi vihreän siirtymän oikeudenmukaista ja sosiaalisesti kestävää toteutusta.

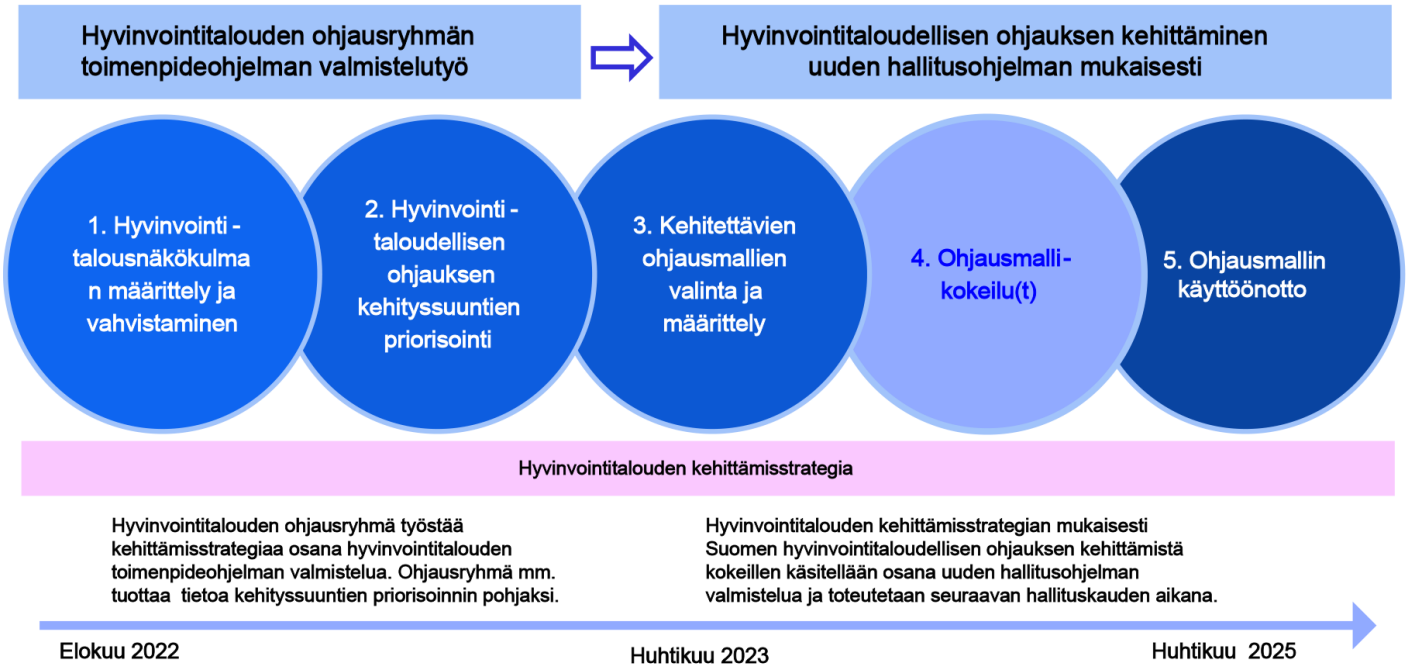
Ohjausmallilla on siis keskeistä merkitystä sille, minkälaisia tavoitteita ja seuranta hyvinvointitalouteen liitetään. On hyvin erilainen kysymys, seurataanko subjektiivisen hyvinvoinnin kehitystä yksittäisen reformin osana vai haetaanko laajan osallisuuden kautta toimintaan saakka ulottuvia ratkaisuja tulevaisuuden hyvinvoinnin kysymyksiin.

4.3 Poliittikaspitekset

Hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehityssuuntia voidaan - ja kannattaa - alkuun edistää rinnakkain. Keskeistä on, että ohjausmallien tarkempaa määrittelyä ja priorisointia kehityssuuntien välillä tehdään monialaisen dialogin kautta ja ratkaisuja kokeiltiin.

Selvitystyön pohjalta suosittelemme seuraavaa hyvinvointitalouden ohjauksen kehittämisstrategiaa, joka voidaan kytkeä esimerkiksi osaksi hyvinvointitalouden ohjausryhmän meneillään olevaan toimenpideohjelman valmistelua ja seuraavan hallitusohjelman valmistelua. Hyvinvointitalouden kehittämisstrategia hyödyntää tietoa hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehityssuunnista ja auttaa täsmentämään ohjausmallia kokeilujen kautta.

Kuvio 3. Hyvinvointitalouden kehittämisstrategia Suomelle.



Hyvinvointitalouden kehittämisstrategia sisältää viisi tehtävää.

Tehtävä 1: Hyvinvointitalousnäkökulman määrittely sekä vahvistaminen valtioneuvostossa ja laajemmin valtionhallinnossa

- STM:n johdolla toimiva hyvinvointitalouden ohjausryhmä määrittelee hyvinvointitalouden kuullen tarpeen mukaan eri hallinnonaloja ja ottaa kantaa mm. ekologiseen kestävyYTEEN ja kansalaisyhteiskunnan osallisuuteen hyvinvointitaloudessa. Tavoitteena on luoda koherenssia hyvinvointilähtöisen politiikkaohjauksen ympärille.
- Vahvistetaan hyvinvointitalouden näkökulmaa osana keskeisiä valmisteluprosesseja, kuten ministeriöiden säädösvalmistelua ja lainsäädännön vaikutusarviointeja.

Tehtävä 2: Hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehityssuuntien arviointi ja potentiaalisimpien kehityssuuntien valinta

- Hyvinvointitalouden ohjausryhmän johdolla tutkitaan neljää ohjausmallin ideaalia ja tunnistetaan niistä potentiaalisimmat kehityssuunnat suomalaisessa kontekstissa.
- Määritellään keskeisiä ohjausprosesseja, jotka voisivat liittyä eri kehityssuuntiin. Hyödynnetään hyvinvointitalouden ohjausryhmän ja sitä tukevan jaoston työ keskeisten ohjausprosessien määrittelyssä.
- Määritellään ne systeemiset haasteet, joiden ratkaisu on hyvinvoinnin edistämisen kannalta olennaista ja joita tulee ratkoa vahvassa dialogissa eri hallinnonalojen ja sektoreiden kesken. Tällaisia teemoja voivat olla esimerkiksi sosiaaliturva ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen vihreässä siirtymässä tai hyvinvointialueiden ohjauksen rakentaminen hyvinvointitalouden periaatteille. Tutkitaan tarvetta jatkuvan oppimisen malliin perustuvalla nöyrällä ohjauksella.

Tehtävä 3: Hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin tarkempi määrittely valituissa kehityssuunnissa

Määritellään hyvinvointitaloudellinen ohjaus niissä ohjausmallin kehityssuunnissa, joita pidetään kaikista lupaavimpina.

Esimerkiksi:

- Kuvataan, kuinka hyvinvointitaloudellinen ohjaus voi toteutua tuomalla näkökulmaa vahvemmin osaksi hallitusohjelmaa ja sen seurantaan. Määritetään tämän työn omistajuus valtioneuvoston kansliaan.
- Kuvataan, kuinka hyvinvointitaloudellinen tarkastelu tulisi osaksi valtion talousarvioprosessia ja talousarvion käsittelyä. Määritetään tämän työn omistajuus valtiovarainministeriöön tai eduskuntaan.
- Määritetään teema, jonka ympärillä nöyrän ohjauksen prosessi voitaisiin käynnistää. Nimetään vastuut prosessin edistämiseksi, prosessin ajoitus ja prosessiin osallistuvat sidosryhmät.
- Huomioidaan ehdotuksissa käytettävissä oleva tietopohja ja mahdollisesti tarvittava indikaattorien jatkokehitystyö.

Tehtävä 4: Hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kokeilu osana keskeisiä politiikan ja hallinnon ohjausprosesseja

Selvitystyön pohjalta kokeiluehdotuksia ovat:

- hyvinvointitalouden ilmiölähtöinen budjetoitinkokeilu
- hallitusohjelman hyvinvointitaloudellinen seuranta
- nöyrän ohjauksen malli hyvinvointialueiden hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kehittämiseen
- sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellinen seuranta
- hyvinvointitaloudellinen raportointi tulevaisuusvaliokunnalle

Tehtävä 5: Hyvinvointitaloudellisen ohjauksen kärkihankkeiden valinta ja käynnistäminen

Hyödynnetään tietoa kokeiluista ja päätetään parhaiten toimivan ja kiinnostavimman hyvinvointitaloudellisen ohjauksen mallin tai mallien käyttöönotosta.

Sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen ja seurannan kehitystä suositellaan sisällytettäväksi osaksi edellä kuvattua prosessia. Sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellista ohjausta ja seuranta suositellaan vahvistettavan parlamentaarisen komitean työn osana ja komiteatyön päätyttyä seuraavien toimien kautta:

- Tehdään sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksesta ratkaisu sosiaaliturvauudistuksen seurannan ja sosiaaliturvan jatkokehittämisen vastuutahosta parlamentaarisen komitean työn päätyttyä vuonna 2027.
- Parlamentaarinen komitea ottaa kantaa ekologisen käänteen huomiointiin sosiaaliturvauudistuksen seuraavissa vaiheissa. Otetaan kantaa mm. vihreän siirtymän ja sosiaaliturvan yhteyksiin.
- Tehdään ratkaisu sosiaaliturvauudistuksen hyvinvointitaloudellisen ohjauksen ja seurannan kehitysaskelista hyödyntäen tässä selvitystyössä esitettyjä ajatuksia ohjausmallien kehityssuunnista sekä ohjauksen kehittämisen prosessista.
- Selvitetään sosiaaliturvan seurantaan ehdotetun indikaattorityökalun jatkokehityksen tarpeet ja käsitellään indikaattorien täydentämistä erityisesti ekologisen kestävyden osalta.

Lähteet

Alankomaiden Parlamentti (2016). Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip. Saatavilla: <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/34298-3.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Annala, M., Leppänen, J., Mertsola, S., Sabel., Charles F. (2021) Humble Government: how to realize ambitious reforms prudently. Government's analysis, assessment and research activities. Saatavilla: <https://tietokaytoon.fi/documents/1927382/2158283/Humble+Government.pdf/efbd7017-8546-7996-e249-c6f2008fe2d4/Humble+Government.pdf?t=1605254807206> [Luettu: 23.5.2022]

Audit Wales (2019). Implementing the Well-being of Future Generations Act – Welsh Government. Auditor General for Wales. Saatavilla: https://audit.wales/sites/default/files/2020-11/implementing_wfg_act_wg_0.pdf [Luettu: 20.5.2022]

Bacchini, F., Baldazzi, B., De Carli, R., Di Biagio, L., Savioli, M., Sorvillo, M. P., & Tinto, A. (2019). The Italian framework to measure Well-being: Towards the 20. Version (No. 21). Growinpro working papers. Saatavilla: http://www.growinpro.eu/wp-content/uploads/2019/10/working_paper_2019_21.pdf [Luettu: 20.5.2022]

Bagliani, M., Ferlaino, F., & Procopio, S. (2003). The analysis of the environmental sustainability of the economic sectors of the Piedmont Region (Italy). *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 63, 613-622. <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/ECO03/ECO03057FU1.pdf>

Bagliani, M., Galli, A., Niccolucci, V., & Marchettini, N. (2008). Ecological footprint analysis applied to a sub-national area: the case of the Province of Siena (Italy). *Journal of Environmental management*, 86(2), 354-364, doi:10.1016/j.jenvman.2006.04.015

Becchetti, L., Corrado, L., & Fiaschetti, M. (2017). The regional heterogeneity of well-being 'expenditure' preferences: evidence from a simulated allocation choice on the BES indicators. *Journal of Economic Geography*, 17(4), 857-891, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbw042>

Bergink, J. (2018). Netherlands: wellbeing is more than wealth, new indicator shows, For a state of happiness. Saatavilla: <http://www.forastateofhappiness.com/netherlands-wellbeing-is-more-than-wealth-new-indicator-shows/> [Luettu: 20.5.2022]

Burns, H. (2017). Targets and Indicators in Health and Social Care: A Review. Cosla/Scottish Government. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2017/11/review-targets-indicators-health-social-care-scotland/documents/00527689-pdf/00527689-pdf/govscot%3Adocument/00527689.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Camera dei Deputati Servizio Studi (2022) Benessere equo e sostenibile. https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105123.pdf?_1638885051388

Card, D., Kluge, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931. Saatavilla: <https://docs.iza.org/dp9236.pdf> [Luettu: 22.5.2022]

CBS (2018). Monitor Brede Welvaart 2018. Saatavilla: https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2018/20/eindversie-monitor-brede-welvaart-2018--web_.pdf [Luettu: 20.5.2022]

CBS (2020). Regionale Monitor Brede Welvaart 2020. Saatavilla: <https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/> [Luettu: 20.5.2022]

CBS (2021). Monitor of Wellbeing & Sustainable Development Goals 2021. Saatavilla: <https://longreads.cbs.nl/monitor-of-well-being-and-sdgs-2021/trends-in-well-being/> [Luettu: 20.5.2022]

CBS Centraal Bureau voor de Statistiek (2018) Centraal Bureau voor de Statistiek. Saatavilla: https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2018/20/eindversie-monitor-brede-welvaart-2018--web_.pdf [Luettu: 22.5.2022]

Ceccarelli, C., Guandalini, A., Martini, A., & Pontecorvo, M. E. (2020). Accuracy Evaluation of LFS-BES Indicators: A Regional Assessment. *Social Indicators Research*, 161, 989-1002. Saatavilla: <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02532-3> [Luettu: 22.5.2022]

Chelli, F. M., Ciommi, M., Emili, A., Gigliarano, C., & Taralli, S. (2015). Comparing equitable and sustainable well-being (BES) across the Italian provinces. A factor analysis-based approach. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 69(3), 61-72. Saatavilla: http://www.sieds.it/listing/RePEc/journal/2015LXIX_3_RIEDS_61-72_Chelli_et_al.pdf [Luettu: 22.5.2022]

Coalitieakkoord (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025. Saatavilla: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Coalition Government (2021). Agreement on the Platform for the Coalition Government of the Independence Party, the Left Green Movement and the Progressive Party. Saatavilla: <https://www.government.is/library/05-Rikisstjorn/Agreement2021.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Commissioner for Sustainable Futures (2015). Y Gymru A Garem – The Wales we want. Saatavilla: <https://cynnalcyrmu.com/wp-content/uploads/2021/04/The-Wales-We-Want-Report-English-Final.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Dalziel, P., Saunders, C. (2014). Wellbeing Economics: Future Directions for New Zealand. Bridget Williams Books. Saatavilla: <https://www.bwb.co.nz/books/wellbeing-economics/> [Luettu: 22.5.2022]

Davies, H. (2016). The Well-Being of Future Generations (Wales) Act 2015: Duties or Aspirations? *Environmental Law Review*, 18(1), 41–56. Saatavilla: <https://doi.org/10.1177/1461452916631889> [Luettu: 22.5.2022]

De Carli, R., Montecolle, S., Orsini, S., Savioli, M. & Tinto, A. (2018). Individual and contextual factors related to subjective wellbeing: An analysis of the evolution during and after the recession in Italy. Paper prepared for the 16th Conference of IAOS. Saatavilla: https://www.oecd.org/iaos2018/programme/IAOS-OECD2018_DeCarli-Montecolle-Orsini-Savioli-Tinto.pdf. [Luettu: 20.5.2022]

Ederveen, S. & Stoel, M. (2021). Veranker sturen op ‘brede welvaart’ in het regeerakkoord. *ESB*, 106(4800S), 40-42. Saatavilla: <https://esb.nu/esb/20064494/veranker-sturen-op-brede-welvaart-in-het-regeerakkoord> [Luettu: 20.5.2022]

ESS (Evaluation Support Scotland) (2019). Does the National Performance Framework mean anything to the third sector? Saatavilla: <https://evaluationsupportscotland.org.uk/news/does-the-national-performance-framework-mean-anything-to-the-third-sector-2/> [Luettu: 20.5.2022]

Evenhuis, E., Weterings, A. & Thissen, M. (2020). Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid. Position paper. Saatavilla: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-bevorderen-van-brede-welvaart-in-de-regio-keuzes-voor-beleid-4294.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

- Exton, C., & Shinwell, M. (2018). Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences. SDD WORKING PAPER No. 94. OECD. Saatavilla: <https://ideas.repec.org/p/oec/stdaaa/2018-07-en.html> [Luettu: 22.5.2022]
- Felice, E. (2019). The roots of a dual equilibrium: GDP, productivity, and structural change in the Italian regions in the long run (1871–2011). *European Review of Economic History*, 23(4), 499-528. Saatavilla: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3082184> [Luettu: 22.5.2022]
- Felici, F., Gawroski, P.G., Lambiase, F., Loiero, R. & Solipaca, A. (2018). Il benessere equo e sostenibile: aspetti teorici, empirici e istituzionali. Ufficio valutazione impatto. Documento dianalisi n. 12. Saatavilla: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/715/Il_benessere_equo_e_sostenibile_Dossier.pdf [Luettu: 23.5.2022]
- Future Generations Commissioner for Wales (2021a). Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015. Saatavilla: <https://www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-act/> [Luettu: 20.5.2022]
- Future Generations Commissioner (2021b). Future Generations Commissioner for Wales Saatavilla: <https://www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-commissioner/> [Luettu: 20.5.2022]
- Future Generations Commissioner (2021c). Strategic Plan 2007-2023. Saatavilla: <https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2018/11/2018-01-03-Strategic-Plan-FINAL.pdf> [Luettu: 20.5.2022]
- Government of Iceland (2019). Indicators for Measuring Well-being. Saatavilla: <https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fc981010-da09-11e9-944d-005056bc4d74> [Luettu: 20.5.2022]
- Hagstofa Islands (2021a). Velsældarvísar. Saatavilla: <https://visar.hagstofa.is/> [Luettu: 20.5.2022]
- Hagstofa Islands (2021b). Iceland data for Sustainable Development Goal indicators. Saatavilla: <https://visar.hagstofa.is/heimsmarkmidin/en/> [Luettu: 20.5.2022]
- Hiilamo, H. (2021). Koronakriisin sosiaalinen velka – Miten pandemia vaikuttaa laajalaiseen hyvinvointiin? Kalevi Sorsa Säätiö. Saatavilla: https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2021/10/KSS_Koronakriisin-sosiaalinen-velka_Web.pdf [Luettu: 22.5.2022]

Hirvelä, A. (2021). Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit hallinnan välineinä. SOSTE Suomen sosiaali ja terveystyö ry. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/10/SOSTE-julkaisu-2021-10-8-Hyvinvointitaloudelliset-ohjausmallit-hallinnan-valineina.pdf> [Luettu: 22.5.2022]

Hoekstra, R. (2019) Replacing GDP by 2030: Towards a Common Language for the Well-being and Sustainability Community. Cambridge University Press. Saatavilla: doi: 10.1017/9781108608558 [Luettu: 22.5.2022]

Horlings, E., & Smits, J. P. (2019, May). Measuring well-being and sustainability in the Netherlands: the first monitor of well-being. In ESCoE Conference, King's College London. Saatavilla: https://www.researchgate.net/publication/335107460_Measuring_Well-being_and_Sustainability_in_the_Netherlands_the_first_Monitor_of_Well-being [Luettu: 22.5.2022]

IRES (2017). La misura del benessere diventa legge. Saatavilla: <https://www.ires.piemonte.it/index.php/component/content/article/164-news/2017/541-la-misura-del-benessere-diventa-legge> [Luettu: 20.5.2022]

ISTAT (2019): BES 2019 – Equitable and Sustainable Well-Being in Italy. Saatavilla: <https://www.istat.it/it/files//2019/12/BES-2019-en.pdf> [Luettu 25.8.2021]

ISTAT (2021a) BES at local level. Saatavilla: <https://www.istat.it/en/well-being-and-sustainability/the-measurement-of-well-being/bes-at-local-level> [Luettu: 20.5.2022]

ISTAT (2021b) Indicators. Saatavilla: <https://www.istat.it/en/well-being-and-sustainability/the-measurement-of-well-being/indicators> [Luettu: 20.5.2022]

ISTAT (2021c): BES in the Economic and Financial Document. Saatavilla: <https://www.istat.it/en/well-being-and-sustainability/the-measurement-of-well-being/bes-in-the-economic-and-financial-document> [Luettu 25.8.2021]

Korhonen, P. & Mattila-Wiro, P. (2021). Hyvinvointitalous Suomen EU-puheenjohtajuuskauden kärkenä. Teoksessa Jussi Ahokas (toim.). Hyvinvointitaloudessa eteenpäin. SOSTE Suomen sosiaali ja terveystyö ry, 31–39. Saatavilla: <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/03/SOSTE-julkaisu-Hyvinvointitaloudessa-eteenpain-2021.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Llena-Nozal, A., Martin, N., Murin, F. (2019). The Economy of Well-being: Creating Opportunities for People's Well-being and Economic Growth. OECD Publishing Paris. Saatavilla: <https://doi.org/10.1787/498e9bc7-en>. [Luettu: 22.5.2022]

McClure, T. (2021) New Zealand's 'wellbeing budget' made headlines, but what really changed? The Guardian. Saatavilla: <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/10/new-zealands-wellbeing-budget-made-headlines-but-what-really-changed> [Luettu: 20.5.2022]

McKinlay, P. (2021). New Zealand's wellbeing budget: a good PR story or a contributor to improved wellbeing? LGIU. Saatavilla: <https://lgiu.org/publication/new-zealands-wellbeing-budget-a-good-pr-story-or-a-contributor-to-improved-wellbeing/> [Luettu: 20.5.2022]

MEF (2021a) Documento di Economia e Finanza (DEF 2021). Saatavilla: <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html> [Luettu: 20.5.2022]

MEF (2021b) Documento di Economia e Finanza Allegato Indicatori di benessere equo e sostenibile. Saatavilla: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_ALLEGATO_BES_versione_finale.pdf [Luettu: 20.5.2022]

MEF (2021c). Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile. Saatavilla: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/analisi_programmazione_economico/Relazione_BES_2021_pub.pdf [Luettu: 20.5.2022]

MEF (2018) La Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile. Saatavilla: https://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/documenti/Relazione_BES_16_02_2018.pdf [Luettu: 20.5.2022]

New Zealand Government (2018). Living Standards Framework: Background and Future Work. Saatavilla: <https://www.treasury.govt.nz/publications/tp/living-standards-framework-background-and-future-work> [Luettu: 20.5.2022]

New Zealand Government (2021a). The Living Standards Framework 2021 Saatavilla: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-10/tp-living-standards-framework-2021.pdf>

New Zealand Government (2021b). Wellbeing Budget 2021: Securing Our Recovery. Saatavilla: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-07/b21-wellbeing-budget-v2.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

- New Zealand Treasury (2011). Working Towards Higher Living Standards for New Zealanders. New Zealand Treasury Paper 11/02, Saatavilla: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2011-05/tp-hls-may11.pdf> [Luettu: 20.5.2022]
- New Zealand Treasury (2019). The Wellbeing Budget. Saatavilla: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf> [Luettu: 20.5.2022]
- Nordic Council of Ministers (2021). Towards Wellbeing Economy. Analysis 02/2021. Saatavilla: <https://pub.norden.org/nord2021-049/> [Luettu: 20.5.2022]
- PBL (2011). Sustainability Monitor for the Netherlands 2011. Saatavilla: <https://www.pbl.nl/en/publications/sustainability-monitor-for-the-netherlands-2011> [Luettu: 20.5.2022]
- PPU (2021). Il Benessere Equo e Sostenibile delle province. Saatavilla: <https://www.provincia.pu.it/funzioni/statistica/i-progetti/il-bes-delle-province> [Luettu: 20.5.2022]
- Provincia di Pesaro e Urbino (2021). Il Benessere Equo e Sostenibile delle province. Saatavilla: <http://www.provincia.pu.it/funzioni/statistica/i-progetti/il-bes-delle-province> [Luettu 23.5.2022]
- Regeringskansliet (2017). Nya mått på välstånd - Utdrag ur 2017 års ekonomiska vårproposition. Saatavilla: <https://www.regeringen.se/49d31b/contentassets/24696de63e4b48e4951dc6f16cb25a65/nya-matt-pa-valstand.pdf> [Luettu: 20.5.2022]
- Regeringskansliet (2017). Nya mått på välstånd. Saatavilla: <https://www.regeringen.se/49d31b/contentassets/24696de63e4b48e4951dc6f16cb25a65/nya-matt-pa-valstand.pdf> [Luettu: 20.5.2022]
- Regeringskansliet (2021). 2021 års ekonomiska vårproposition. Saatavilla: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2021/04/prop.-202021100/> [Luettu: 20.5.2022]
- Sas, E., Duval, G., Ferrari, R., Frémeaux, P., Grandjean, A., Kalinowski, W., Landes, H., Méda, D. & Timbeau, X. (2019). Indicateurs de richesse : aller au-delà du PIB. Les Echos, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/indicateurs-de-richeesse-aller-au-dela-du-pib-302342> [Luettu: 20.5.2022]

Scotti, M., Bondavalli, C., & Bodini, A. (2009). Ecological footprint as a tool for local sustainability: the municipality of Piacenza (Italy) as a case study. *Environmental Impact Assessment Review*, 29(1), 39-50. Saatavilla: DOI:10.1016/j.eiar.2008.07.001 [Luettu: 22.5.2022]

Scottish Government (2018). Launch of National Performance Framework 2018. Saatavilla: <https://www.gov.scot/publications/launch-of-national-performance-framework-2018> [Luettu: 20.5.2022]

Scottish Government (2021a): Wellbeing Economy Governments (WEGo). Saatavilla: <https://www.gov.scot/groups/wellbeing-economy-governments-wego/> [Luettu: 3.6.2021]

Scottish Government (2021b): National Performance Framework. Saatavilla: <https://nationalperformance.gov.scot/> [Luettu: 3.6.2021]

Scottish Government (2021c): National Indicator Performance. Saatavilla: <https://nationalperformance.gov.scot/measuring-progress/national-indicator-performance> [Luettu 30.8.2021]

Scottish Government (2021d) Scottish Household Survey. Saatavilla: <https://www.gov.scot/collections/scottish-household-survey/> [Luettu: 20.5.2022]

SDG Spotlight Nederland (2020). De Vrijblijvendheid voorbij - Maak van gelijke kansen en biodiversiteit een grenze(n)loze prioriteit. Saatavilla: https://www.sdgspotlight.nl/wp-content/uploads/2021/03/De-Vrijblijvendheid-Voorbij-SDG-10-15-NL-1_1-2.pdf [Luettu: 20.5.2022]

Smits, J. P. (2018). Well-being and Sustainability: Measurement System and Institutional Framework. In *Well-being, Sustainability and Social Development* (pp. 3-24). Springer, Cham.

Sosiaali- ja Terveysministeriö (2022), Sosiaaliturvakomitea. Saatavilla: <https://stm.fi/sosiaaliturvakomitea> [Luettu 20.5.2022]

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2021). Tavoitteellinen työ hyvinvointitalouden edistämiseksi jatkuu Suomessa ja kansainvälisesti. Tiedote 52/2021. Sosiaali ja terveysministeriö. <https://stm.fi/-/tavoitteellinen-tyo-hyvinvointitalouden-edistamiseksi-jatkuu-suomessa-ja-kansainvalisesti>

Statistics Netherlands (2009) Sustainability Monitor for the Netherlands 2009. Saatavilla: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/sustainability-monitor-for-the-netherlands-2009.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Ståhl, T., Rimpelä, A. (2010) Terveiden edistäminen: tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80332/5d1a9fc1-a8f0-4f82-a958-0e93ed98a42f.pdf?sequence=1#page=12> [Luettu: 23.5.2022]

Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009). Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Saatavilla: <https://kestavakehitys.fi/documents/2167391/2402759/Report+by+the+Commission+on+the+Measurement+on+Economic+Performance+and+Social+Progress.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Sveriges Riksdag (2021). Ekonomiska vårpropositionen. Saatavilla: <https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/fran-forslag-till-budget/ekonomiska-varpropositionen/> [Luettu: 20.5.2022]

The Central Bank of Iceland (2018). Economy of Iceland. Saatavilla: https://www.cb.is/library/Skraarsafn---EN/Economy-of-Iceland/2018/EOI_2018_heildarskjal.pdf [Luettu: 20.5.2022]

Tiainen, M. (2020). Parlamentaarisen komitean asettaminen sosiaaliturvan uudistamiseksi (sosiaaliturvakomitea). Muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Tilastokeskus (2022). Kestävän kehityksen YK-indikaattorit – Agenda 2030. <https://www.stat.fi/tup/kestavan-kehityksen-yk-indikaattorit-agenda2030.html> [Luettu: 15.5.2022]

Uren, D. (2016). Treasury department to get back to basics under John Fraser, The Australian, Saatavilla: www.theaustralian.com.au/national-affairs/treasury/treasury-department-to-get-back-to-basics-under-johnfraser/news-story/852e47a30515a74d90d7ef49cbd52da9 [Luettu: 20.5.2022]

Valtioneuvosto (2017) Nuorten syrjäytymisen vähentäminen. Saatavilla: harrastuskuulla ehkäistään ylisukupolvista syrjäytymistä, vahvistetaan lasten ja nuorten itsetuntoa, tuetaan oppimista ja parannetaan koulussa viihtymistä [Luettu: 23.5.2022]

Valtioneuvosto (2020) Finland strengthens economy of wellbeing approach by joining Wellbeing Economy Governments network. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1271139/finland-strengthens-economy-of-wellbeing-approach-by-joining-wellbeing-economy-governments-network-1> [Luettu: 20.5.2022]

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (2021) Raportti: Lisää vuorovaikutusta, kokeiluja, ennakointia ja nöyryyttä julkishallinnon ohjaukseen. Saatavilla: <https://tietokayttoon.fi/-/10616/raportti-lisaa-vuorovaikutusta-kokeiluja-ennakointia-ja-noyryytaa-julkishallinnon-ohjaukseen> [Luettu: 23.5.2022]

Valtioneuvosto (2021) Suomen kestävä kasvun ohjelma. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163176/VN_2021_52.pdf?sequence=4&isAllowed=y [Luettu: 23.5.2022]

Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen, S., Laitinen L., Noro, K. (2016) Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016. Saatavilla: <https://tietokayttoon.fi/documents/10616/1034423/Valtioneuvoston+yhten%C3%A4isyys+%E2%80%93+kansainv%C3%A4linen+vertaileva+tutkimus/88fc88b4-31a0-4ecb-9af6-1b78585b8772/Valtioneuvoston+yhten%C3%A4isyys+%E2%80%93+kansainv%C3%A4linen+vertaileva+tutkimus.pdf> [Luettu: 22.5.2022]

Wallace, J. (2019): Wellbeing and Devolution Reframing the Role of Government in Scotland, Wales and Northern Ireland. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02230-3>

WEF (2019) New Zealand will have a new 'well-being budget,' says Jacinda Ardern. World Economic Forum, Saatavilla: <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/new-zealand-s-new-well-being-budget-will-fix-broken-politics-says-jacinda-ardern/> [Luettu: 20.5.2022]

Wellbeing Economy Alliance (2020). Wales joins Wellbeing Economy Governments partnership. Saatavilla: <https://wellbeingeconomy.org/wales-joins-wellbeing-economy-governments-partnership> [Luettu: 20.5.2022]

Wellbeing Economy Alliance (2021). Meet the WEAll Scotland Team. Saatavilla: <https://weall.org/meet-the-scotland-team> [Luettu: 20.5.2022]

Welsh Government (2016) How to measure a nation's progress? National Indicators for Wales: Technical document. Saatavilla: <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2021-01/national-indicators-for-wales-technical-document.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Welsh Government (2019). National Indicators: Mapping to Well-being and UN Sustainable Development Goals (interactive tool). Saatavilla: <https://gov.wales/national-indicators-mapping-well-being-and-un-sustainable-development-goals-interactive-tool> [Luettu: 20.5.2022]

Welsh Government (2021a). National wellbeing indicators. Saatavilla: <https://gov.wales/national-wellbeing-indicators> [Luettu: 20.5.2022]

Welsh Government (2021b). Quality report for contextual information in the Wellbeing of Wales report 2021. Saatavilla: <https://gov.wales/sites/default/files/pdf-versions/2021/9/4/1632990616/quality-report-contextual-information-wellbeing-wales-report-2021.pdf> [Luettu: 20.5.2022]

Welsh Government (2021c). Wellbeing of Wales: 2021. Saatavilla: <https://gov.wales/wellbeing-wales-2021> [Luettu: 20.5.2022]

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-305-0
ISSN PDF 2342-6799