

# Havainnot ilmiöpohjaisesta budjetoinnista





Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Minkälaisia ilmiöpohjaisia lähestymistapoja budjetointiin on kehitetty?</b>	<b>4</b>
2.1	Tulosbudjetointi tähtää julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön	4
2.2	Ilmiöpohjainen budjetointi on läheistä sukua kestäväen kehityksen budjetoinnille ja hyvinvointibudjetoinnille	5
2.3	Sukupuoli- tai ympäristötietoinen budjetointi edustaa ilmiölähtöistä lähestymistapaa	7
<b>3</b>	<b>Ilmiöpohjainen ja kestäväen kehityksen budjetointi Suomessa</b>	<b>10</b>
3.1	Suomen hallitukset ovat ottaneet ilmiöpohjaisen budjetoinnin toimintasuunnitelmiinsa	10
3.2	Valtiovarainministeriön työryhmä tunnisti viisi mallia	11
3.3	Eduskunta ja sen tulevaisuusvaliokunta ovat kannustaneet ilmiöpohjaiseen budjetointiin	13
<b>4</b>	<b>Ministeriöt mieltävät ilmiöpohjaisen budjetoinnin käsitteen eri tavoin</b>	<b>14</b>
4.1	Budjettitiedon kokoamista yhteen vai myös budjettiohjausta?	14
4.2	Lisämäärärahaa vai olemassa olevien määrärahojen uudelleen kohdentamista?	15
4.3	Tarvitaan yhteinen näkemys siitä, mitä ollaan kehittämässä ja miten	17
<b>5</b>	<b>Ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyödyt ja haasteet</b>	<b>18</b>
5.1	Ilmiöpohjainen budjetointi voi parantaa kokonaiskuvaa ja politiikkajohdonmukaisuutta	18
5.2	Siiloutunut hallintokulttuuri haastaa ilmiöpohjaista budjetointia	19
<b>6</b>	<b>Miten budjetoinnin kohteeksi otettavista ilmiöistä tulisi päättää?</b>	<b>22</b>
6.1	Päätös ilmiöistä pitäisi tehdä korkealla poliittisella tasolla ja yli hallituskausien	22
6.2	Ilmiöitä koskevan tavoitteenasettelun on oltava tarpeeksi konkreettista	23
<b>7</b>	<b>Miten ilmiöpohjaista budjetointia voitaisiin kehittää budjettiprosessin eri vaiheissa?</b>	<b>25</b>
7.1	Valtiovarainministeriön rooli ja ohjeistus sekä yhteiset työkalut ovat keskeisiä	25
7.2	Nykyinenkin budjettirakenne mahdollistaa ilmiöpohjaisen tarkastelun	27
7.3	Ilmiöpohjainen budjetointi edellyttäisi siirtymistä monenkeskiseen budjettivalmisteluun	29
7.4	Budjetti kuvastaa eduskunnan tahtotilaa	30
7.5	Moderni teknologia voi tukea määrärahojen poikkihallinnollista seurantaa	31
7.6	Budjetoinnin erityishaasteena ovat vaikuttavuuden seuranta ja arviointi	33
7.7	Budjettitiedon raportointia kannattaisi kehittää	34
<b>8</b>	<b>Yhteenveto</b>	<b>35</b>
	<b>Liite: Hankkeessa haastatellut ja kuullut edustajat ja asiantuntijat</b>	<b>37</b>
	<b>Viitteet</b>	<b>38</b>

## Julkaisun valokuvat

Sivuilla 8 ja 20 Getty Images

Sivuilla 12 ja 16 Ville-Veikko Heinonen

Sivulla 31 Lari Järnefelt

# 1 Johdanto

Suomi on lähtenyt kehittämään ilmiöpohjaista, kestävän kehityksen budjetointia yhtenä ensimmäisistä maista maailmassa. Budjetoinnin merkitys kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseksi on todettu Yhdistyneiden kansakuntien Agenda 2030 -ohjelmassa, joka painottaa budjetoinnissa erityisesti parlamenttien roolia.<sup>1</sup> Myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on korostanut tarvetta ilmiöpohjaiseen budjetointiin.

---

Julkisen talouden suunnitelma ja valtion talousarvioesitys ovat hallituksen tulevien vuosien painopisteistä kertovia asiakirjoja. Eduskunta päättää niissä esitetyn tiedon pohjalta valtion menojen tasosta, tulojen keräämisen tavasta sekä määrärahojen kohdentamisesta. Budjettiasiakirjat ovat keskeisiä politiikka- ja tulohjauksen välineitä, jotka luovat taloudelliset raamit ministeriöiden ja virastojen toiminnalle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) julkaisi syksyllä 2019 tarkastusraportin kestävän kehityksen edistämiseksi valtionhallinnossa. Siinä kuvataan myös kestävän kehityksen budjetoinnin ensiaskelia Suomessa yhtenä ilmiöpohjaisen budjetoinnin mallina. Tarkastuksessa ei kuitenkaan käsitelty tarkemmin talousarvion ilmiöperusteisuutta tai sitä, kuinka budjetti voitaisiin laatia ilmiöperusteisesti.<sup>2</sup>

VTV käynnisti alkuvuodesta 2020 ilmiöpohjaista budjetointia koskevan kartoitus- ja kehittämishankkeen. Hankkeessa selvitettiin ilmiöpohjaisen ja kestävästä kehityksestä tukevan valtion budjetoinnin reunaehdot ja parhaita käytäntöjä.<sup>3</sup> Tietoa ja näkemyksiä koottiin kirjallisista lähteistä ja haastattelemalla ministeriöiden ja eduskunnan kahden valiokunnan edustajia sekä kuulemalla muita asiantuntijoita. Lisäksi tutustuttiin kirjallisen aineiston avulla joidenkin verrokkimaiden käytäntöihin ja haastateltiin OECD:n, Irlannin, Italian, Kanadan ja Ruotsin edustajia. Hankkeen tavoitteena on vahvistaa aihetta koskevaa tietopohjaa ja tarjota syötteitä ilmiöpohjaisen budjetoinnin mahdollisen edelleen kehittämisen tueksi. Hankkeen keskeiset havainnot on koottu tähän katsaukseen.

Hankkeen osana VTV tilasi myös ulkopuolisen selvityksen siitä, tulisiko Suomen kansainväliset velvoitteet ja EU-velvoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi huomioida valtiontalouden pidemmän aikavälin suunnittelussa ja kestävyuden arvioinnissa.<sup>4</sup>

Helsingissä 26. lokakuuta 2020

**Heli Mikkilä**  
johtaja

**Tuula Varis**  
johtava tuloksellisuustarkastaja

## 2 Minkälaisia ilmiöpohjaisia lähestymistapoja budjetointiin on kehittynyt?

Valtion talousarvio on yksi politiikkaohjauksen ja valtionhallinnon toiminnan ohjauksen keskeinen väline. Sillä voidaan edistää kokonaisvaltaisempaa asioiden tarkastelua ja hoitamista, vaikka se ei yksinään ratkaise yhteiskunnan monimutkaisia ongelmia tai kestävän kehityksen haasteita. Yleensä valtiot käyttävätkin taloudellisten ohjauskeinojen ohella myös oikeudellisia, hallinnollisia ja tiedollisia ohjauskeinoja.

### 2.1 Tulosbudjetointi tähtää julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön

OECD-maissa yleisesti käytetty tulosperusteinen budjetointitapa lähtee siitä, että julkisten varojen käytön tuloksellisuutta pitää voida arvioida. Tulosbudjetointi (performance budgeting) sisältää numeerisen tiedon ohella laadullista tietoa siitä, mitä budjettivaroilla on saatu ja tarkoitus saada aikaan. Se voi sisältää myös menokartoitusta (spending review) ja ohjelmallista arviointia sekä kyseisen tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. OECD:n selvityksessä Suomi lukeutuu tulosbudjetoinnissa pisimmällä olevien maiden ryhmään.<sup>5</sup>

Tulosbudjetoinnilla on myös haasteita. Se on yleensä hallinnonalakohtaista ja jättää helposti piiloon budjettivaroin rahoitetun toiminnan suunnittelemttomat ulkoisvaikutukset tai kokonaisvaikutukset. Pääpaino on yksittäisten tavoitteiden ja niiden seurantaindikaattorien kuvaamisessa, ei niinkään poikkihallinnollisen kokonaiskuvan muodostamisessa tai varojen käytön vaikutusten arvioinnissa etukäteen. Toinen haaste koskee aikajännettä. Vaikka osa maista Suomen tavoin hyödyntää budjettisuunnittelussa useampivuotisia rahoituskehyksiä, tulosbudjetoinnin pääpaino on budjettivuodessa. Varojen käytön pidempiaikaiset vaikutukset saattavat jäädä huomiotta.

OECD:n selvityksen mukaan maat pitävät tulosbudjetointia melko tehottomana keinona toteuttaa poikkihallinnollisia tavoitteita. Silti hallitusten tärkeimmät strategiset politiikkatavoitteet koskevat usein juuri niin sanottuja ilkeitä ongelmia, jotka vaativat hallinnossa useiden eri toimijoiden koordinoitua panosta. Ratkaisuksi OECD esittää ohjelmapohjaista lähestymistapaa.

Suomessa kokeiltiin politiikkaohjelmia pääministeri Vanhasen I (2003–2007) ja II (2007–2011) hallituksen aikana. Niiden tarkoitus oli tehostaa hallitusohjelman painopisteiden toteutusta ja erityisesti hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä. Ne eivät kuitenkaan oleellisesti parantaneet sektorirajat ylittävää toimenpiteiden valmistelua ja toteutusta. Ohjelmat eivät saaneet niille kaavailtua roolia työkaluna, joka yhdistää valtioneuvoston strategista suunnittelua ja horisontaalista kehys- ja budjettivalmistelua. Niiden vaikutukset määrärahoihin jäivät vähäisiksi, eikä niissä tehdyillä esityksillä ollut juuri vaikutusta talousarvion laadintaan tai määrärahojen kohdentumiseen.<sup>6</sup>

OECD on todennut, että perinteisten instituutiojakojen mukaan rakennetut ohjelmat eivät välttämättä riitä vastaamaan sellaisiin monimutkaisiin ja poikkihallinnollisiin kysymyksiin kuin yhteiskunnallinen hyvinvointi, sosiaalinen epätasa-arvo tai ilmastonmuutos. OECD-maat ovatkin ottamassa budjetoinnissa käyttöön erilaisia priorisoivia lähestymistapoja (priority budgeting), jotka voivat tarjota hallituksille systemaattisemman tavan resursoida tavoitteitaan.<sup>7</sup>

Useat lähestymistavoista näyttäisivät nojaavan tulosbudjetointiin tai täydentävän sitä ilman, että maat ovat muuttaneet budjettirakennettaan. Esimerkiksi Irlanti toteuttaa sukupuolilitietoista budjetointia ja ilmastobudjetointia kiinteänä osana tulosbudjetointijärjestelmäänsä. Myös OECD on tulosbudjetoinnin ohella työskennellyt erityisesti sukupuolilitetoisen budjetoinnin sekä niin sanotun vihreän budjetoinnin parissa ja kehittänyt hallitusten tueksi niihin soveltuvia työkaluja.<sup>8</sup>

Kotimaisessa ja kansainvälisessä keskustelussa esiintyvät erilaiset lähestymistavat budjetointiin näyttäisivät olevan osin päällekkäisiä tai rinnakkaisia. Ne myös eroavat kohdennukseltaan ja kattavuudeltaan. Toteuttamistavoissa on maakohtaisia eroja. Lisäksi käsitteistö on osin vielä vakiintumatonta.

## **2.2 Ilmiöpohjainen budjetointi on läheistä sukua kestävän kehityksen budjetoinnille ja hyvinvointibudjetoinnille**

Suomessa on viime vuosina puhuttu erityisesti ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. Käsite on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran lanseerama, eikä sitä esiinny kansainvälisessä kielenkäytössä.

Sitran mukaan ilmiölähtöisyys on tapa hahmottaa asioita osana laajempaa järjestelmää ja asiakokonaisuutta. Samalla se on keino vastata esimerkiksi eriarvoistumisen ja ilmastomuutoksen kaltaisiin monimutkaisiin ja laaja-alaisiin ilmiöihin, jotka haastavat samanaikaisesti monen sektorin yhteiskunnallista päätöksentekoa. Se tarkoittaa pyrkimistä pois hallinnonaloittain pirstaloituneesta tarkastelusta ja yksittäisten osakysymysten ratkomisesta kohti kokonaisvaltaista tarkastelua, joka on luonteeltaan strategisempaa, pitkäjänteisempää ja yhtenäisempää. Ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa tavoitellaan kokonaisvaltaista ja hallinnonalarajat ylittävää tarkastelua budjettiprosessin avulla.<sup>9</sup> Kansainvälisessä keskustelussa tällaisesta lähestymistavasta käytetään usein ilmaisua one-government tai whole-of-government approach.

Kansainvälisessä keskustelussa paremmin tunnettuja käsitteitä ovat kestävän kehityksen budjetointi ja hyvinvointibudjetointi. Ne näyttäisivät olevan läheistä sukua ilmiöbudjetoinnin käsitteelle. Kestävän kehityksen budjetoinnin suhdetta ilmiöpohjaiseen budjetointiin ei meillä ole juuri pohdittu.

Osa VTV:n haastattelemista ja kuulemista tahoista pitää ilmiöpohjaista ja kestävän kehityksen budjetointia samana asiana. Osa taas katsoo kestävän kehityksen budjetoinnin olevan vain yksi ilmiöpohjaisen budjetoinnin muoto. Esimerkiksi valtiovarainministeriön ilmiöpohjaista budjetointia tarkastelleen työryhmän raportissa kestävä kehitys mainitaan yhdeksi monista ilmiöistä, joihin ilmiöpohjaista budjetointia voidaan soveltaa.<sup>10</sup>

Kolmannen näkemyksen mukaan kestävä kehitys ei ole ilmiö, vaan yläkäsite niille lukuisille ilmiöille, joita koskevia tavoitteita sisältyy YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -ohjelmaan. Joidenkin mielestä kestävä kehitys on myös yleinen viitekehys, jonka kautta erilaisia yhteiskunnan ilmiöitä tai haasteita ja niille asetettuja tavoitteita voidaan tarkastella. Se tarkoittaa toimimista ja myös budjetointia tavalla, 1) joka on samanaikaisesti kestävää niin taloudellisesta, sosiaalisesta kuin ympäristön kantokyvyn näkökulmasta – myös globaalisti ja 2) joka ei vie hyvän elämän edellytyksiä tulevilta sukupolvilta meillä ja muualla.<sup>11</sup>

YK:lle vuosina 2016–2017 toimitettuja kestävän kehityksen maaraportteja analysoinut IDDRI-tutkimusinstituutti totesi, että maiden tavat integroida kestävän kehityksen tavoitteita talousarvioihinsa vaihtelivat suuresti. Jotkut maat (mm. Suomi, Ruotsi ja Norja) ovat lisänneet parlamentille annettavaan budjettiehdotukseen laadullista kuvausta YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden (Sustainable Development Goals, SDGs) toteuttamisesta. Jotkut maat (mm. Meksiko, Kolumbia ja Nepal) kartoittavat ja kategorisoivat budjetiohjelmia ja -menoja sen perusteella, mitä SDG-tavoitteita ohjelmat tai kuluerät tukevat. Osa maista käyttää SDG-tavoitteita ja -indikaattoreita myös keinoina parantaa budjetin tuloksellisuuden arviointia.<sup>12</sup>

European Sustainable Development Network (ESDN) löysi 13 Euroopan maan käytännöistä yhteneväisyyksiä: Niiden kestävän kehityksen budjetointipyrkimysten taustalla on usein kansallinen kestävä kehityksen strategia. Toiseksi mailla ei ole erillistä kestävä kehityksen lisärahoitusta, vaan ministeriöiden on käytettävä olemassa olevaa rahoitustaan kansallisen strategian sisältämien SDG-tavoitteiden toimeenpanoon.<sup>13</sup>

Sekä OECD:n että IDDRI:n mukaan maat ottavat kestävän kehityksen budjetoinnissa vasta ensiaskeleita. Toimet ovat lähinnä auttaneet hallituksia tekemään SDG-tavoitteita näkyvämmäksi. Sen sijaan ne eivät välttämättä ole vielä johtaneet SDG-tavoitteiden kannalta yhtenäisempään toimintaan tai keskusteluun varojen kohdentamisesta toisella tavoin.

Kestävän kehityksen budjetoinnin käsitteen rinnalle on viime vuosina noussut toinen, sitä läheisesti muistuttava käsite: hyvinvointibudjetointi. Sen edelläkävijä on Uusi-Seelanti, joka esitteli keväällä 2019 maailman ensimmäiseksi sanotun hyvinvointibudjetin (wellbeing budget) ja uudisti samalla budjettiprosessiaan. Malli rakentui hallituksen viidelle, koko hallinnon poikkileikkaavalle, strategiselle hyvinvointiprioriteetille. Ne koskivat henkistä hyvinvointia, lapsiköyhyyden vähentämistä, alkuperäiskansojen hyvinvointia, tuottavuuden edistämistä sekä kestävän ja vähäpäästöisen talouden luomista.

**Uuden-Seelannin** budjettivalmistelussa ja päätöksenteossa hyödynnetään ns. hyvinvointianalyysiä, jossa yhdistyvät taloudellisten, sosiaalisten, ekologisten ja kulttuuristen vaikutusten tarkastelu. Lähtökohtana on yhdistää kansantalouden, luonnon sekä ihmisten ja yhteisöjen hyvinvointi. Mallin keskeisiä ajatuksia on: 1) siiloutuneiden hallinnonalojen saattaminen yhteen, 2) erilaisten poliittisten valintojen välisen vuorovaikutuksen parempi ymmärtäminen, 3) uudenlaiset toimintatavat, joilla hallinto suunnittelee, mittaa ja raportoi tavoitteidensa saavuttamista sekä 4) asioiden tarkastelu pitkällä, useamman sukupolven aikavälillä. Valtiovarainministeriö on kehittänyt budjetin valmistelun, poliittisen päätöksenteon ja seurannan tueksi ns. LSF-kehikkoa (The Living Standards Framework and Dashboard). Se sisältää suuren määrän indikaattoreita ja niihin perustuvaa analyysiä hyvinvoinnin eri osa-alueilla.

Vanhan ja uuden budjettiprosessin merkittävimmät erot näyttäisivät olevan seuraavat: Yleisten strategisten tavoitteiden sijaan hallitus hyväksyi vuoden 2019 budjetille hyvinvointiin kohdennetut prioriteetit tietoperusteisesti ja yhteistyöprosessissa. Ministeriöt joutuivat sisällyttämään budjettialoitteisiinsa arvion ylisukupolvisista hyvinvointivaikutuksista. Valtiovarainministeriön perinteisen tuloksellisuusarvion ohella ministeriöiden ehdotusten vaikutuksia arvioitiin LSF-hyvinvointikehikon avulla. Hallitus hyväksyi hallituskomiteoiden esityksestä ne aloitteet, jotka tukivat parhaiten hyvinvointituloksia. Myös parlamentille annettu ehdotus sisälsi tietoa budjettipäätösten vaikutuksista hyvinvointiin.

Uudenlaisen lähestymistavan katsotaan lähentäneen ministeriöitä toisiinsa ja vahvistaneen kokonaisvaltaisempaa talousarvioajattelua. Koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilanteen vuoksi Uuden-Seelannin vuoden 2020 budjetti painottuu pandemian aiheuttamiin haasteisiin, eikä hallitus julkaissut vuoden 2019 tavoin Wellbeing Outlook -katsausta. Se on kuitenkin ilmoittanut olevansa edelleen sitoutunut viemään eteenpäin hyvinvointilähestymistapaa.<sup>14</sup>

## 2.3 Sukupuoli- tai ympäristötietoinen budjetointi edustaa ilmiölähtöistä lähestymistapaa

Edellä kuvattujen laaja-alaisten lähestymistapojen lisäksi budjetointia varten on kehitetty kohdennettumpia lähestymistapoja. Ne voidaan nähdä käytännön esimerkkeinä ilmiöpohjaisesta ja kestävä kehityksen budjetoinnista: valtion menoja – ja toisinaan myös tuloja – sekä niiden jakautumista tai vaikutuksia tarkastellaan budjettiprosessissa läpileikkaavasti tietyn tärkeäksi katsotun asian tai ilmiön ja sille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta.

Sukupuolitietoinen budjetointi pyrkii vastaamaan sukupuolten eriarvoisuuden eri ilmentymiin, lapsibudjetointi lasten hyvinvoinnin haasteisiin ja ympäristötietoinen vihreä budjetointi ekologisen kestävyuden ja ilmastonmuutoksen hillinnän tarpeisiin. Näihin haasteisiin vastaaminen sisältyy myös YK:n kestävä kehityksen tavoitteistoon. Lähestymistavoille on tyypillistä, että valittu näkökulma pyritään usein sisällyttämään budjetoinnin ohella systemaattisesti osaksi kaikkea muutakin päätöksentekoa ja hallinnon toimintaa.



Sukupuolitietoinen budjetointi on lähestymistavoista vanhin. Sitä on toteutettu maailmalla eri muodoissa jo 1980-luvulta lähtien. Naisten asemaa käsitellyt maailmankonferenssi hyväksyi vuonna 1995 Pekingin toimintaohjelman, jossa esitettiin vaatimus sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä talousarvioon. Tämä vauhditti sukupuolitietoisen budjetoinnin leviämistä ja kehittymistä hallitusten ja kansainvälisten instituutioiden tunnustamaksi työkaluksi. IMF:n selvityksen mukaan sitä on kokeiltu jossakin muodossa yli 80 maassa.<sup>15</sup>

Lähestymistapa on myös alkanut laajeta koskemaan muitakin väestötekijöitä. Esimerkiksi Kanada on laajentanut sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmiään koskemaan myös etnistä alkuperää, ikää, tulotasoa, sukupuolista suuntautumista ja vammaisuutta. Irlanti on puolestaan laajentamassa sukupuolitietoista budjetoinnista alkanutta tasa-arvobudjetointiaan sosiaalisen epätasa-arvon ja köyhyyden kysymyksiin. Irlanti pohtii myös hyvinvointibudjetoinnin käyttöönottoa.



Suomessa valtiovarainministeriön (VM) talousarvion laadintaohjeet ovat vuodesta 2008 velvoittaneet ministeriöt sisällyttämään talousarvioesityksensä pääluokkaperusteisiin yhteenvetotarkastelun sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä toiminnasta. Lisäksi aihetta on käsitelty vuonna 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimushankkeessa, jossa selvitettiin sukupuolitietoisen budjetoinnin hyviä käytäntöjä muissa maissa, kehitettiin menetelmiä talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin sekä tehtiin suosituksia Suomen valtionhallinnolle.<sup>16</sup>

Suomessa on pohdittu muitakin väestöpohjaisen budjetoinnin muotoja. Vuonna 2014 lapsiasianeuvottelukunnan asettama työryhmä julkaisi esityksensä väestölähtöisestä budjetoinnista ja vaikutusten arvioinnista lasten ja nuorten palveluissa.<sup>17</sup> VM:n työryhmä selvitti vuonna 2015, miten julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarvioesityksessä voitaisiin koota lapsiperheitä ja yksin asuvia vanhuksia koskevat asiat aiempaa paremmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi.<sup>18</sup> Vuonna 2020 valmistui valtioneuvoston selvitys- ja tutkimushanke, jossa rakennettiin viitekehys edistämään lapsibudjetoinnin

käyttöönotta osana valtiontalouden budjettiprosessia ja kuntien talousjohtamista. Lisäksi selvityksessä tuotettiin malli lapsibudjetoinnin verkkotyökalusta kuntien ja kuntayhtymien käyttöön.<sup>19</sup>

VM puolestaan tekee vuosittain arvion valtion talousarvioesityksen tulojakovaikutuksista eri tulokymmenyksittäin. Sillä havainnollistetaan esityksen toimenpiteiden vaikutusta eri väestöryhmien taloudelliseen asemaan.<sup>20</sup> Myös eduskunnan tietopalvelu tekee tällaisen tulojakovaikutusarvion. Molemmat voidaan mieltää talousarvion ilmiöpohjaiseksi tarkasteluksi, jossa arvioidaan kokonaisvaltaisesti ehdotettujen veroperuste- ja sosiaaliturvaetusmuutosten vaikutusta kansalaisten käytettävissä oleviin tuloihin ja taloudelliseen tasa-arvoon. Lisäksi VM arvioi, vähentääkö vai lisääkö talousarvioesitys pienituloisuusastetta väestössä ja eri väestöryhmissä (alle 18-vuotiaiden, yli 65-vuotiaiden, naisten, miesten, työllisten ja ei-työllisten keskuudessa).

Sukupuolitiетoisen ja väestöpohjaisen budjetoinnin ohella maailmalla on yleistymässä ns. vihreä budjetointi. Sillä tarkoitetaan talousarvion poikkihallinnollista tarkastelua ympäristö- tai ilmastonäkökulmasta. OECD:n selvityksen mukaan vuonna 2018 suurin osa OECD-maista tarkasteli jo ilmastonmuutosta vastuuministeriön (esimerkiksi ympäristöministeriö) budjetissa, mutta vain muutamilla mailla oli hallinnonalat ylittävää ilmastonmuutoksen budjettitarkastelua.<sup>21</sup> Mielenkiinto vihreään budjetointiin näyttäisi kuitenkin olevan kasvamassa. Eri tahot ovat viime vuosina lisääntyvässä määrin alkaneet pohtia ilmastonmuutoksen vaikutuksia julkisen talouden suunnitteluun sekä finanssi- ja rahoitalitiikkaan. VTV:n teettämän selvityksen perusteella vielä ei kuitenkaan löydy esimerkkejä, joissa ilmastonmuutoksen hillintä olisi jo käytännössä otettu osaksi pidemmän aikavälin julkisen talouden suunnittelua tai kestävyuden arviointia.

Esimerkiksi Euroopan komissio on kuitenkin ilmoittanut aikovansa kartoittaa ja luoda yhdessä jäsenmaiden kanssa vertailupohjaa parhaille vihreän budjetoinnin käytännöille vuotuisissa kansallisissa talousarvioissa ja keskipitkän aikavälin finanssipoliittisissa suunnitelmissa. Lisäksi EU on päättänyt, että vähintään 20 prosenttia EU:n vuosien 2014–2020 monivuotisesta talousarviosta (MFF) tulisi käyttää ilmastotoimiin eri politiikan aloilla. Eurooppa-neuvosto sopi heinäkuussa 2020, että tavoiteosuus tulee vuosina 2021–2027 nousemaan 30 prosenttiin MFF:n ja Covid-19-elpymisvälineen menoista. Komissio aikoo myös parantaa ilmastorahoituksen osuuden arviointia, jäljittämistä ja seurantaa.<sup>22</sup>

Ilmastokysymykset ovat olleet Suomen kestävän kehityksen budjetoinnin yksi painopiste. Myös ministeriöiden kansliapäälliköt ovat esittäneet yhteisenä näkemyksenään, että ilmiölähtöinen budjetointi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi auttaisi tekemään näkyväksi ilmastopolitiikan kytkennän julkiseen talouteen.<sup>23</sup> Suomi on lisäksi toiminut toisena puheenjohtajana Maailman valtiovarainministereiden ilmastoliittoumassa (Coalition of Finance Ministers for Climate Action), joka hyväksyi vuonna 2019 niin sanotut Helsinki-periaatteet. Niiden mukaan ilmastonmuutos tulee ottaa huomioon makrotalouspolitiikassa, valtion finanssipoliitiikan suunnittelussa ja budjetoinnissa sekä julkisissa sijoituksissa ja hankinnoissa.<sup>24</sup>

# 3 Ilmiöpohjainen ja kestävä kehityksen budjetointi Suomessa

Pääministeri Juha Sipilän hallitus (v. 2015–2019)<sup>25</sup> sekä pääministeri Antti Rinteen ja pääministeri Sanna Marinin hallitus (v. 2019-)<sup>26</sup> ovat pitäneet tarpeellisena edistää ilmiöpohjaista ja kestävä kehityksen budjetointia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on niin ikään kehottanut sen kokeilemiseen ja kehittämiseen. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä puolestaan selvitti v. 2018–19 ilmiöpohjaisen budjetoinnin edellytyksiä.

## 3.1 Suomen hallitukset ovat ottaneet ilmiöpohjaisen budjetoinnin toimintasuunnitelmiinsa

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa (2015) mainitaan väestölähtöisen budjetoinnin kehitystyön jatkaminen. Ilmiöpohjainen budjetointi nousi esiin myös vuonna 2017 annetussa valtioneuvoston selonteossa, joka koski kestävä kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmaa. Selonteon painopistealueet olivat Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Tavoitteeksi asetettiin, että kestävä kehityksen periaatteet ja tavoitteet sisällytetään myös osaksi budjettivalmistelua. Toimintapiteenä oli selvittää keinoja, joilla ilmiöpohjaista (temaattista ja poikkihallinnollista) lähestymistapaa voidaan soveltaa tulosohjaukseen ja budjetointiin.<sup>27</sup>

Pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa (2019) todetaan, että ilmiöpohjaista budjetointia ja erityisesti kestävä kehityksen budjetointia kehitetään valtiovarainministeriön työryhmäraportin esitysten pohjalta ja että niitä hyödynnetään aidosti ohjaavana työkaluna. Hallitusohjelmassa sitoudutaan lisäksi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen muun muassa talousarvioprosessissa ja osana kestävä kehityksen budjetoinnin kehittämistyötä. Samoin hallitus sitoutuu edistämään lapsibudjetointia ja kannustamaan lapsi- ja nuorisolähtöiseen budjetointiin. Osallistava budjetointi mainitaan yhtenä keinona edistää osallistumisen mahdollisuuksia ja suoraa demokratiaa.

Vuoden 2018 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluihin sisällytettiin talousarviovalmistelun loppuvaiheessa kestävä kehityksen väliotsikko sekä lyhyet kuvailutekstit kestävä kehityksen toteutumisesta hallinnonaloilla. Seuraavana vuonna tarkastelua

laajennettiin. Valtiovarainministeriö valmisteli asiaa muiden ministeriöiden kanssa. Valtioneuvoston selonteon molemmat painopistealueet kattavia pääluokkaperusteluja pyrittiin yhdenmukaistamaan ja tuomaan paremmin esille määrärahojen yhteydet kestäväan kehitykseen.

Vuoden 2019 talousarvioesityksen yleisperusteluihin sisällytettiin lisäksi oma Kestävä kehitys -lukunsa. Luku oli erillinen analyysi, joka keskittyi erityisesti Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteeseen. Valtiovarainministeriö kartoitti yhteistyössä ministeriöiden kanssa painopistettä edistävät määrärahat ja kokosi ne taulukkoon käyttäen valtioneuvoston selonteon toimenpiteiden jaottelua. Analyysiin sisällytettiin myös painopisteen kannalta keskeisten verolajien ja niitä koskevien veroperustemuutosten tarkastelu.

Vuoden 2020 talousarvioesityksessä jatkettiin edellisenä vuonna omaksuttua yleisperustelu- ja pääluokkaperustelumallia. Yleisperustelussa tarkastelu keskittyi hallitusohjelman Hiilineutraali Suomi -tavoitetta edistäviin määrärahoihin ja veroihin ryhmiteltynä hallitusohjelman strategisten kokonaisuuksien mukaisesti. Luvussa on arvioitu myös ympäristölle haitallisten tukien suuruus kuten vuoden 2019 talousarviossa.

Valtiovarainministeriön vuoden 2019 budjettikatsauksen neljästä pääluvusta yksi omistettiin kestäväälle kehitykselle. Siinä kerrottiin niistä talousarvioesityksen määrärahoista, jotka edistivät Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueen tavoitteita. Määrärahat esitettiin taulukoissa. Vuoden 2020 budjettikatsauksessa ei vastaavaa lukua enää ollut.

Budjettikirjan yleis- ja yksityiskohtaiset perustelut sekä budjettikatsaus ovat osana tuloperusteista budjetointia sisältäneet jo pitkään erilaisia seurantakohteita ja -indikaattoreita, tunnuslukuja, tulostavoitteita ja toimintakentän kuvausta sekä momenttien tavoitelukuja. Myös kestäväan kehityksen seuranta ja sen työvälineitä on kehitetty.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosaan on vuodesta 2016 sisällytetty katsaus kestäväan kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman kansallisesta toteuttamisesta. Lisäksi ministeriöt ovat vuodesta 2017 alkaen raportoineet Agenda 2030 -ohjelman toteuttamisesta osana hallituksen vuosikertomuksen tuloksellisuuskuvauksia. Hallituksen vuosikertomus eduskunnalle kokoaa tiedot hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä toimista, joihin hallitus on ryhtynyt eduskunnan päätösten perusteella.

## 3.2 Valtiovarainministeriön työryhmä tunnisti viisi mallia

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2018 työryhmän selvittämään ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia. Työryhmä jätti raporttinsa tammikuussa 2019. Se tunnisti viisi mallia, joilla ilmiöpohjaista budjetointia voitaisiin toteuttaa. Lisäksi ryhmä arvioi kunkin mallin etuja ja haasteita. Mallit olivat:

1. Ilmiöitä koskevan tiedon kokoaminen budjetissa, esimerkiksi ilmiötä koskevien määräraha- ja verotietojen kokoaminen yhteen ja ilmiöistä tehdyt arviot. Työryhmä pohti myös, voisiko ilmiön tavoitteet asettaa budjetin yleisperusteluissa ja niiden toteutumista seurata ja arvioida hallituksen vuosikertomuksessa. Mallin etuna se piti ilmiön kokonaisuuden parempaa hahmottamista, ilman että nykyistä budjettirakennetta tarvitsee muuttaa.

Haasteeksi katsottiin selkeän vastuutahon puuttuminen. Lisäksi jos kokoavat tiedot annetaan vasta budjettiehdotuksen yhteydessä, jää ohjausvaikutus myöhäiseksi kyseisessä budjetissa.

2. Ilmiötä koskeva vastuu osoitetaan yhdelle niin sanotulle ilmiöministerille. Budjetin pääluokkarakenne säilyisi ennallaan, mutta ilmiöministeri vastaisi hänelle kuuluvista momenteista, jotka olisivat mahdollisesti useissa eri pääluokissa. Tämä helpottaisi ilmiökokonaisuuden sisäisten uudelleenarviointien ja painopistemuutosten tekemistä. Haasteeksi todettiin, että ilmiöministerillä olisi johdettavanaan toimintoja eri ministeriöissä ja ministeriön vastuualueiden jakautuminen usealle ministerille voisi olla ministeriöiden virkamiesjohdolle haastavaa.
3. Ilmiölle myönnettävä lisärahoitus. Mallin etuna työryhmä piti sen selkeyttä: budjettirakenne säilyy ennallaan ja lisärahoituksen jakamiselle muodostuu helposti ilmiöön kytkeytyvä yhteistyötaho. Haasteena on ilmiörahan jääminen irralliseksi muusta toiminnasta sekä julkisen talouden kestävyys, jos muualla ei tehdä samalla vastaavia säästöjä.
4. Ilmiötä koskevat määrärahat kootaan yhteen suuremmaksi kokonaisuudeksi yhdelle momentille. Esimerkiksi Sipilän hallituskaudella maakunta- ja sote-uudistuksen määräraha budjetoitiin valtiovarainministeriön momentille, jolta sitä jakopäätöksen kautta kohdennettiin eri hallinnonaloille. Suomen EU-puheenjohtajakauden määräraha budjetoitiin vastaavasti valtioneuvoston kanslian momentille. Yhdistetty momentti tekisi ilmiöön kohdistuvat määrärahat läpinäkyvämmäksi. Haasteeksi voi muodostua poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen varojen kohdentamisesta, koska yhteisvastuu momentista ei ole mahdollinen.
5. Ilmiötä koskevat asiat kootaan yhteen muuttamalla ministeriöiden toimivaltoja (esimerkiksi uusi ilmiöministeriö tai ilmiölle uusi osasto olemassa olevaan ministeriöön) ja vastaavasti budjetin rakennetta. Etuna olisi ilmiön kokonaisuuden parempi hahmottaminen, haasteena mm. uudelleenjärjestelyn hitaus suhteessa vaalikauten ja uusien rajapintojen muodostuminen.



### 3.3 Eduskunta ja sen tulevaisuusvaliokunta ovat kannustaneet ilmiöpohjaiseen budjetointiin

Ilmiöpohjainen budjetointi on puhuttanut myös eduskuntaa. Erityisesti eduskunnan tulevaisuusvaliokunta (TuV) on vuosien 2017–2019 aikana ottanut asiaan kantaa useita kertoja.<sup>28</sup> Se on katsonut, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittäminen edistäisi Agenda 2030 -toimenpideohjelman mukaista politiikkajohdonmukaisuutta sekä kokonaisuuden ymmärtämistä ja hallintaa koko valtiontaloudessa. Samanaikaisesti valiokunta on todennut, että julkisen talouden suunnittelussa ja toimien vaikuttavuuden arvioinnissa on tarve ottaa bruttokansantuotemittarin rinnalla käyttöön uudenlaisia laadullisia hyvinvointitalouden mittareita. Lisäksi se on todennut tarpeen kehittää tilastointia ja tiedonkeruuta palvelemaan ilmiöpohjaista budjetointia.


Valtioneuvoston kestävästä kehityksestä Agenda 2030 -selontekoa koskevassa mietinnössään TuV katsoi vuonna 2017, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin tarkempi selvittäminen voisi olla yksi ratkaisu kestävästä kehityksestä horisontaalisuuden haasteeseen. TuV:n mietinnön mukaisessa kannanotossaan eduskunta edellytti, että valtioneuvosto kehittää Agenda 2030 -toimenpideohjelman toteutumiseksi ja vaikuttavuuden arvioinnille luotettavat seurantamittarit. Lisäksi ohjelman toteutuksen painopisteet on kytkettävä kaikkiin hallituskauden vaiheisiin, myös hallitusohjelman ja budjetin laadintaan selonteossa kuvattulla tavalla. Ilmiöpohjaista budjetointia voidaan kokeilla esimerkiksi kestävästä kaupunkikehityksestä ja liikenteen sekä hyvinvointi-investointien kaltaisissa laajoissa ja monitahoisissa teemoissa.

Vuonna 2018 eduskunta hyväksyi TuV:n mietinnössä esitetyn kannanoton, joka koski pääministeri Sipilän tulevaisuusselonteon toista osaa. Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto valitsee ilmiöpohjaisen budjetoinnin kohteeksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyn, osatyökyvyn hyödyntämisen ja työhyvinvoinnin. Sittemmin TuV on esittänyt monia muitakin aihekokonaisuuksia, joissa ilmiöpohjaista budjetointia voitaisiin kokeilla. Näitä ovat olleet hyvinvointi, lasten ja nuorten palvelut, ikäihmisten palvelut sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta, digitalisaatio ja liikenteen hiilidioksidipäästöt.

Vuonna 2019 tulevaisuusvaliokunta pani merkille ilmiöpohjaisen budjetoinnin kokeilun ja sen, että kestävästä kehityksestä sisällyttäminen valtion talousarvioon on saanut osakseen paljon kansainvälistä huomiota. Se katsoi, että valtioneuvosto on edistänyt ilmiöpohjaista toimintamallia eduskunnan lausumien mukaisesti hallituskauden eri vaiheissa, kuten hallitusohjelmassa, talousarviossa ja vuosikertomuksessa. Myös bruttokansantuotetta täydentävien mittareiden tarve on ymmärretty ja niitä on hyödynnetty. Valiokunta kuitenkin ehdotti, että mittareiden käyttö tulee esittää talousarvioesityksissä systemaattisemmin ja yksityiskohtaisemmin, jotta voidaan hahmottaa, miten se on vaikuttanut esitysten sisältöön. Lisäksi talousarviossa on esitettävä vaihtoehtoiskustannusten laskelmat tulevaisuusinvestoinneille, jotta ne voidaan erottaa juoksevista kuluista.

# 4 Ministeriöt mieltävät ilmiöpohjaisen budjetoinnin käsitteen eri tavoin

VTV:n tekemien haastattelujen perusteella ilmiöpohjainen budjetointi on ministeriöille tuttu käsite. Painotuksissa ja lähestymistavoissa on kuitenkin eroja.



Kaikki haastatellut mainitsivat kestävä kehityksen tavoitteet, erityisesti ilmastonmuutokseen vastaamisen sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisen, esimerkkeinä ilmiöistä, jotka ovat valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti olleet esillä ministeriöiden budjettivalmisteluissa. Muita, usean ministeriön mainitsemia esimerkkejä mahdollisista poikkihallinnollisista ilmiöistä olivat muun muassa työllisyyden parantaminen, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, maahanmuuttokysymykset, tutkimus- ja kehitystoiminnan vahvistaminen sekä koronaviruksen aiheuttamaan pandemiaan vastaaminen.

Ministeriöiden edustajien yhteisenä toiveena on, että lähestymistapa ilmiöpohjaiseen budjetointiin olisi käytännönläheinen ja selkeä. Budjetissa tarkasteltavia ilmiöitä ei voi olla kovin monta, eikä valtion koko budjettia katsota mahdolliseksi valmistella ilmiöpohjaisesti.

Budjetti on vain yksi hallinnon työkaluista. Useat ministeriöt ja asiantuntijat näkevät ilmiöpohjaisuuden osana laajempaa strategista johtamista ja päätöksentekoa, ei pelkkänä budjettitekniikkana. Monet jäljempänä esitetyistä havainnoista saavatkin tukea suosituksista, joita hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke (ns. Pakurihanke) esitti vuonna 2019. Niissä korostetaan politiikka- ja resurssiprosessien parempaa yhteensovittamista, painopisteiden tai ilmiöiden tunnistamista (myös pidemmällä aikavälillä), hallitusohjelman yhteistä tulkintaa sekä mitattavien tavoitteiden asettamista ja niiden toimeenpanon systemaattista seuranta.<sup>29</sup>

## 4.1 Budjettitiedon kokoamista yhteen vai myös budjettiohjausta?

Erilaisten budjettilähestymistapojen kirjo on laaja. Siksi ei ole ihme, että myös Suomessa niin ministeriöiden edustajilla kuin asiantuntijoilla on jossain määrin toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, mitä ilmiöpohjainen budjetointi käytännössä tarkoittaa.

Joidenkin mielestä kyse on jo käytössä olevasta menettelystä, jossa kukin hallinnonala kuvaa budjettiteksteissään lyhyesti, miten sen toimet edistävät asetettuja poikkihallinnollisia tavoitetta. Osan mielestä ilmiöpohjainen budjetointi tarkoittaa edellisen lisäksi myös poikkileikkaavaa yhteenvedoa tai koontia valittuun ilmiöön liittyvistä talousarvion määrärahoista. Tarkastelun kohteena voivat olla sekä poikkihallinnollista tavoitetta tukevat että sen kannalta ei-toivottuun suuntaan toimivat määrärahat. Tästä esimerkkinä ovat vuosien 2019 ja 2020 talousarvioesityksen kestävä kehitys -yleisperustelut, joissa on vedetty yhteen viiden hallinnonalan määrärahoja hiilineutraaliustavoitteen näkökulmasta.

Sama malli on esitetty yhtenä vaihtoehtona ilmiöpohjaista budjetointia tarkastelleen valtiovarainministeriön työryhmän raportissa. Määräraha- ja verotietojen yhteen kokoamisen lisäksi se voisi tarkoittaa myös vaikutusarvioita. Esimerkkeinä työryhmä mainitsee arvion tulonjakovaikutuksista tai talousarviopäätösten vaikutuksista lapsiin tai sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Arvioita voitaisiin tehdä esimerkiksi kerran vuodessa tai ne voisivat läpäistä koko budjettiprosessin (julkisen talouden suunnitelma, budjettiesitys, budjettilait).

Jotta ilmiöpohjainen budjetointi olisi vaikuttavaa, sen tulisi useimpien ministeriöiden edustajien ja myös VTV:n kuulemien asiantuntijoiden mielestä olla kuitenkin enemmän kuin vain yleistä kuvailua tai eri hallinnonalojen määrärahatiedon kokoamista yhteen. Kuten tuore lapsilähtöistä budjetointia koskeva raportti toteaa, ilman määrärahojen vaikutusten arviointia kyse on vain budjettianalysistä. Parhaimmillaan ilmiöpohjainen lähestymistapa sisältää budjettianalyysin lisäksi ennakoarvion talousarvion vaikutuksista asetettuihin ilmiöpohjaisiin tavoitteisiin sekä jälkikäteistä seurantaa ja arviointia määrärahoilla aikaan saaduista vaikutuksista. Arvioiden tarkoitus on tukea päätöksentekoa ja tuoda esiin mahdollisia korjaustarpeita.

Suuri osa haastatelluista piti nykyisiä talousarvion pääluokkaperusteluihin sisältyviä kestävä kehityksen ja sukupuolivaikutusten kuvauksia teknisinä ja päälle liimattuina. Niiden lisäarvo budjettikirjassa kyseenalaistetaan ainakin silloin, kun niillä ei ole vaikutusta tai edes kytkentää esitettyihin määrärahoihin. Se, kuinka vakavasti kuvauksien laatimiseen suhtaudutaan, vaihtelee ministeriöittäin. Perustelutekstit ovat usein myös eriparisia. Ministeriöt tulkitsevat kestävä kehityksen ja sukupuolivaikutusten käsitteitä eri tavoin, ja hallinnonalojen rooli kyseisten tavoitteiden edistäjänä vaihtelee.

Joidenkin mielestä kestävä kehityksen budjetoinnissa on silti otettu hyvä ensimmäinen askel, jonka avulla hallinnon osaaminen ja tietoisuus asetetuista tavoitteista ovat vahvistuneet.

## **4.2 Lisämäärärahaa vai olemassa olevien määrärahojen uudelleen kohdentamista?**

Yksi valtiovarainministeriön työryhmän esittämä ilmiöpohjaisen budjetoinnin malli perustuu lisärahoitukseen, joka myönnetään tietyille ilmiöille. Sipilän hallituksen miljardin euron kärkihankerahamalli sekä pääministeri Marinin hallituksen enintään kolmen miljardin euron kertaluonteinen tulevaisuusinvestointimalli ovat esimerkkejä siitä. Lisämäärärahan tavoitteena on ollut edistää hallituksen painopisteiden mukaisia laajoja tavoitekokonaisuuksia poikkihallinnollisesti.



Sipilän hallitus kohdensi varoja seuraaville painopistealueille: työllisyys ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, terveys ja hyvinvointi, biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purku. Marinin hallituksen lisärahoituksen strategisia painopisteitä ovat hiilineutraalius ja luonnon monimuotoisuus, maailmalla kokoaan suurempi Suomi, turvallinen oikeusvaltio, Suomen elinvoimaisuus, osaaminen, sivistys ja innovaatiot, oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus sekä luottamus ja tasa-arvoiset työmarkkinat.

VTV:n tekemien haastattelujen perusteella pelkästään lisärahoitukseen perustuvan lähestymistavan ongelmana pidetään sitä, että lisärahoitus on pientä ja yleensä lyhytaikaista. Se ei yksinään riitä monimutkaisten yhteiskunnallisten haasteiden selättämiseen. Se ei myöskään automaattisesti johda poikkihallinnolliseen ja kokonaisvaltaiseen ilmiön tarkasteluun. Kokemus on osoittanut, että kun lisämäärärahat jaetaan hallinnonaloille, ministeriöt saattavat jatkaa erillään ja omillaan toimimista kuten ennenkin. Valtiovarainministeriön työryhmäraportin mukaan riskinä on myös se, että lisärahoitus synnyttää muusta toiminnasta irrallaan olevaa tai päällekkäistä toimintaa.

Voi myös tapahtua ota rahat ja juokse -ilmiö, jossa ministeriöt optimoivat oman osuutensa hallituskauden lisämäärärahoista ja allokoivat sen sitovasti mahdollisimman nopeasti. Tähän viittanee myös valtiovarainministeriön työryhmä. Sen mukaan ilmiön kaikkea lisärahoitusta ei tulisi kohdentaa heti hallituskauden alkuvaiheessa tarkasti tietyille momenteille, vaan käyttää esimerkiksi ns. kehysvarausta ja kohdentaa sitä hallituskauden aikana eri momenteille ilmiön kannalta vaikuttavimpien toimenpiteiden toteuttamiseen.

Ilmiöpohjainen budjetointi ei välttämättä edellytä lisärahoitusta. Se voi myös tarkoittaa budjetin ns. pysyvien määrärahojen tekemistä näkyväksi laatimalla yhteenveto eri hallinnonalojen tiettyyn ilmiöön kohdistuvista määrärahoista. Tai ohjaavammassa lähestymistavassa se voi tarkoittaa pysyvien määrärahojen (valtion tulojen ja menojen) uudelleen tarkastelua ja uudelleen kohdentamista tukemaan ilmiötavoitteita.

Myös valtioneuvoston kanslian Pakuri-hanke suositti, että ilmiölähtöinen budjetointi toteutetaan ensisijaisesti resurssien uudelleenallokaationa – ei lisäämisenä. Vastaavasti VTV:n haastatteleminen ministeriöiden edustajista suurin osa katsoi, että ilmiöpohjainen tarkastelu tulisi ulottaa koskemaan sekä mahdollista lisärahoitusta että olemassa olevia määrärahoja eli budjetin pysyvää tai rautaista ydintä. Viime mainitulla tarkoitetaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisia taloudellisia velvoitteita (määrärahat ja verojärjestelmä), joiden muuttaminen edellyttää lainsäädännön muuttamista. Nämä pysyvämmät määrärahat muodostavat valtaosan valtion vuotuisesta budjetista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan määrärahoista noin 90 % on lakisääteistä sosiaaliturvaa.



Muutaman ministeriön edustajat kiinnittivät huomiota siihen, että julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmisteluprosessissa ei juurikaan tarkastella budjetin pysyvää perusrahoitusta. Huomio keskittyy lähinnä tehtyihin lisämäärärahaesityksiin ja niiden karsintaan. Valtiovarainministeriöllä ei välttämättä ole edes tietoa yksittäisten hallinnonalojen perusrahoituksen tarkemmasta sisällöstä, lainsäädäntösidonnaisuudesta tai siitä, onko jokin rahoitustarve edelleen relevantti tai mahdollisesti jopa vanhentunut. Joidenkin ministeriöiden mukaan se, ettei perusmäärärahoihin kosketa tai niitä muuteta, edistää osaltaan sitä, että ministeriöt toimivat kuten aina ennenkin. Toisaalta menettelyn katsotaan luovan varmuutta ja jatkuvuutta toimintaan.

Vastaavia haasteita on käsitelty jo v. 2000–2003 osana valtion keskushallintohanketta. Poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien ongelmaksi todettiin, että voimavaroja ei kyetty jakamaan uudella tavoin pääluokkien sisällä tai välillä, kun ministeriöt pitivät kiinni entisistä määrärahoistaan. Kehykset päätettiin pitkälti ”historiatietojen” perusteella.<sup>30</sup>

### **4.3 Tarvitaan yhteinen näkemys siitä, mitä ollaan kehittämässä ja miten**

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa sitoudutaan ilmiöpohjaisen budjetoinnin ja erityisesti kestäväen kehityksen budjetoinnin kehittämiseen valtiovarainministeriön työryhmäraportin esitysten pohjalta. Kirjaus ei kuitenkaan yksinään riitä hallinnon jatko-työn ohjenuoraksi, sillä kyseisessä raportissa on esitetty hyvin erilaisia ja keskenään osin vaihtoehtoisia tapoja ilmiöbudjetoinnin toteuttamiseen. Hallitusohjelmassa kuitenkin todetaan, että pyrkimys on aidosti ohjaavaan työkaluun. Tästä voi ehkä päätellä, että hallitus katsoo ilmiöpohjaisen budjetoinnin olevan jotakin enemmän kuin vain ilmiötä koskevan budjettitiedon kokoamista yhteen jälkikäteen.

Mikäli ilmiöpohjaista budjetointia halutaan kehittää, olisi tärkeää linjata vielä konkreettisemmin, mitä sillä käytännössä tarkoitetaan ja mihin suuntaan sitä halutaan viedä. Viime kädessä tällaisen linjauksen tekeminen kuuluu hallitukselle. Se loisi pohjan budjetoointiprosessin ja tarvittavien työkalujen edelleen kehittämiseksi sekä mahdollistaisi yhteisen ymmärryksen eri osapuolten välille. Samalla on huomattava, että kehitystyö vaatii myös voimavaroja.

# 5 Ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyödyt ja haasteet

Ilmiöpohjaisesta budjetoinnista nähdään olevan hyötyä. Mutta sillä on myös merkittäviä käytännön toteutuksen haasteita. Suomalaisten toimijoiden näkemykset ja kokemukset ovat pitkälti samoja kuin kansainvälisissä selvityksissä ja VTV:n tekemissä verrokkimaiden haastatteluissa esiin tuodut näkemykset.

## 5.1 Ilmiöpohjainen budjetointi voi parantaa kokonaiskuvaava ja poliittikkajohdonmukaisuutta

VTV:n kuulemat kotimaiset ja ulkomaiset tahot suhtautuvat ilmiöpohjoiseen budjetointiin ja sen kehittämiseen myönteisesti. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin nähdään palvelevan päätöksentekijöiden tiedon tarpeita ja auttavan yhteisen kokonaiskuvan muodostamisessa. Kokoamalla temaattisesti yhteen eri hallinnonalojen samaa ilmiötä tukevat rahavirrat voidaan kuvata ja tehdä näkyväksi, paljonko valtion varoja käytetään tiettyyn tavoitteeseen. Ilmiöpohjainen budjetointi voi parantaa hallituksen ja eduskunnan päätöksenteon tietopohjaa ja auttaa entistä informoidumpien päätösten tekemisessä. Myös useissa VTV:n tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että valtion talousarviorakenteen ja laatimiskäytännön tulisi edistää toimintojen kokonaistarkastelua.

Vastaavasti ilmiöpohjainen budjetointi voi vastata kansalaisten informaatiotarpeisiin. Läpinäkyvyys paranee, kun tiedetään entistä paremmin, mihin rahaa käytetään, kuka sitä käyttää ja kuinka paljon. Samalla ilmiöbudjetointi vahvistaa hallituksen ja hallinnon tili-velvollisuutta. Eduskunta ja kansalaiset saavat entistä enemmän ja kokonaisvaltaisemmin tietoa siitä, miten valtion varat kohdentuvat eri tarpeisiin sekä siitä, miten hallitus asettaa ja saavuttaa ilmiölähtöiset tavoitteet. Laajimmillaan ilmiöpohjainen budjetointi voi toimia myös sidosryhmien ja kansalaisten osallistamisen välineenä. Esimerkiksi Irlanti on perustanut neuvoa-antavan asiantuntijaryhmän, joka tukee valtion tasa-arvobudjetointia antamalla palautetta ja asiantuntijaohjausta. Ryhmässä on edustajia ministeriöistä, akateemisesta maailmasta ja sidosryhmistä.

Ilmiöpohjaisuus voi auttaa hallitusta ja valtionhallintoa muodostamaan jaetun kokonaisnäkemyksen keskeisimmistä yhteisistä tavoitteista, keinoista ja tarvittavista määrärahoista tavoitteisiin vastaamiseksi. Samalla hallinnon voimavarat ja osaaminen saadaan paremmin käyttöön. Hallinnonaloittainen osaoptimointi ja asioiden pirstaloitunut käsittely vähenevät. Toiminnasta tulee entistä yhtenäisempää ja strategisempää.

Ilmiöpohjaisella budjetoinnilla voidaan myös edistää politiikkajohdonmukaisuutta ja parantaa voimavarojen kohdennusta. Se voi auttaa tunnistamaan asioiden välisiä vuoro-vaikutussuhteita ja lisäämään synergioita eri tavoitteiden ja resurssiallokaatioiden välillä. Samalla voidaan tunnistaa ja arvioida eri tavoitteiden mahdollisia keskinäisiä ristiriitoja. Valittua ilmiötä tukevien rahavirtojen lisäksi voidaan tunnistaa ja arvioida asetettujen tavoitteiden kannalta kielteiseen suuntaan vaikuttavia määrärahoja tai veroja ja pyrkiä ristiriitojen minimointiin. Jälkimmäisestä esimerkkinä mainitaan usein ympäristölle haitalliset tuet. Johdonmukaisuus tehostaa valtion varojen käyttöä ja parantaa myös budjettivarojen käytön vaikuttavuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Ilmiöpohjainen lähestymistapa voi auttaa kohdentamaan määrärahoja tai verotusta entistä paremmin.

Ministeriöiden edustajien näkemysten mukaan budjettirahoituksen mahdolliset epäjohtonmukaisuudet voivat olla seurausta monesta asiasta. Ne voivat olla hallituksen tietoisia poliittisia valintoja tilanteessa, jossa erilaiset tavoitteet eivät ole täysin yhteensovitettavissa. Tai niiden taustalla voi olla se, että ministeriöt painottavat ja tulkitsevat asioita oman toimialansa näkökulmasta eri tavoin tai eivät tunnista toimintansa ulkois- tai kokonaisvaikutuksia. Ilmiöpohjaisen tarkastelun ulottaminen budjetointiin voisi osaltaan edistää ministeriöiden yhteistyötä. Yhteistyö nähdään myös mahdollisuutena vahvistaa toiminnan vaikuttavuutta. Yhtenä haasteena mainittiin, että budjettivalmistelun aikataulut ovat tiukat ja yhteistyö vaatii aikaa.

Lisäksi lähestymistavan hyödyksi mainitaan, että se voi auttaa keräämään tietoa siitä, kuinka valtio edistyy kansainvälisten sitoumustensa toimeenpanossa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kestävän kehityksen tavoitteet tai ilmastotavoitteet.

## 5.2 Siiloutunut hallintokulttuuri haastaa ilmiöpohjaista budjetointia

Ilmiöpohjaisella budjetoinnilla on haasteita, joista osa on luonteeltaan teknisiä ja siten ehkä helpommin ratkottavia. Suomessa esimerkiksi hallinnonalojen toisistaan poikkeavat seurantakäytännöt ja osin vanhentunut teknologia näyttäisivät vaikeuttavan määrärahojen käytön seurantaa. Toinen esimerkki koskee ilmiöiden rahoituksen rajapintojen määrittelyä tilanteessa, jossa määräraha palvelee samanaikaisesti useampaa ilmiötä tai tavoitetta.

**Irlanti** on vihreää budjetointia kehittäessään päätenyt luokittelemaan ilmastomenoiksi vain sellaiset hallinnonalojen määrärahat, jotka kohdistuvat selkeästi kokonaan tai valtaosin päästöjen vähentämiseen ja maan ilmastotavoitteisiin. Samalla luokittelun ulkopuolelle on jätetty monia ilmastoon jollakin tavalla liittyviä menoja, kuten innovaatiomäärärahoja tai yleisiä infrastruktuurimenoja, vaikka ne osaltaan parantaisivatkin esimerkiksi energiatehokkuutta.

Haasteet käyvät monimutkaisemmiksi, mikäli ilmiöpohjaisen budjetoinnin halutaan ohjaavan määrärahojen käyttöä. Silti haasteet näyttäisivät olevan samoja kuin hallinnossa yleensä ja tuttuja muissakin maissa. Hallinnonalojen toiminta on pitkälti laeilla säädettyä ja sektoroitunutta, niin myös budjettivastuu ja -toimivalta. Kansainvälisten kokemusten perusteella esimerkiksi sukupuolitietoisien budjetoinnin kirjaaminen maan lainsäädäntöön ei välttämättä yksin riitä takaamaan sen ohjaavuutta tai vaikuttavuutta, jos siihen ei samalla yhdisty hallinnon yhteistä tietopohjaa, hallinnonalojen tiivistä yhteistyötä ja politiikkatavoitteiden kytkemistä talousarvioon.

Myös suomalaisen hallinnon toimintakulttuuri koetaan edelleen osin siiloutuneeksi. Sektori-intressien nähdään luovan jännitteitä ministeriöiden välille ja haastavan ilmiöpohjaista budjetointia. Esiintyy reviiirikiistoja sekä yhteisten tavoitteiden ja määrärahojen käytön osioimintia oman hallinnonalan hyväksi. Haastatteluista ja asiantuntijakuulemisista välittyy kuva, että virkamiehen tehtävä on oman hallinnonalan edun ajaminen pikemminkin kuin asiantuntemuksensa tarjoaminen yhteisen tavoitteen optimaaliseen edistämiseen. Sama haaste on noteerattu valtiovarainministeriön ilmiöpohjaista budjetointia selvittäneen työryhmän raportissa sekä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnassa. Valiokunnan vuoden 2017 kuulemisten perusteella ilmiöpohjaisen budjetoinnin suurimmat haasteet liittyivät budjetin momenttien omistajuuteen, ministeriöiden väliseen yhteistyöhön ja asenteisiin.

Hallinnonalapainotukset näkyvät muun muassa siinä, että ministeriöillä ja valtioneuvostolla ei välttämättä ole ilmiöitä koskevaa yhteistä poikkihallinnollista tietopohjaa tai tilannekuvaa. Vaikka ministeriöt tarkastelevatkin osin samoja ilmiöitä, riskinä on, että tietopohja on pikemminkin eri hallinnonalojen näkökulmasta tuotettujen palasten kokoelma kuin aidosti yhdessä rakennettu ja johdonmukainen kokonaiskuva. Asiassa on kuitenkin edistytty.



Useat ministeriöt mainitsevat myönteisenä kehityksenä valtioneuvoston kanslian johdolla laaditut valtioneuvoston tulevaisuuskortit. Kehuja saa myös tulevaisuuskaustustyön kehittäminen niin, että ministeriöillä olisi omien erilliskatsaustensa ohella jaettu näkemys. Hyvänä esimerkkinä mainitaan kansliapäälliköiden yhteinen virkamiespuheenvuoro hallitusneuvotteluihin. Osa kuulluista tahoista painotti lisäksi tutkimustietoa ilmiötä koskevan tilannekuvan ja päätöksenteon pohjana. Se voi osaltaan auttaa ylittämään hallinnonalojen rajoja ja kantaa yli hallituskausien.

Budjetoinnissa on kyse myös johtamisesta ja vallasta. Useiden haastateltujen mielestä ilmiöpohjaisen budjetoinnin haasteiden ratkominen edellyttää ylimmän virkamiesjohdon sitoutumista ja strategista johtamista. Erityisesti korostettiin kansliapäälliköiden roolia poikkihallinnollisen näkemyksen ja toimintakulttuurin rakentamisessa.

Lisäksi ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittäminen edellyttää voimavarojen panostamista. Verrokkimaiden kokemukset osoittavat, että se vaatii etenkin alkuvaiheessa henkilövoimavaroja ja valmiuksien kehittämistä, kuten tarvittavien työkalujen ja tietopohjan rakentamista sekä virkamieskunnan osaamisen vahvistamista. Esimerkiksi Espanjan Andalusiassa on kehitetty talousarviovalmistelusta vastaaville virkamiehille koulutusmoduuleja sukupuolitietoisesta budjetoinnista ja sukupuolitietoinen budjetointi sisältyy uusien virkamiesten peruskoulutukseen. Kanadassa liittovaltion Women and Gender Equality Canada (WAGE) -osasto tarjoaa virastoille koulutusta ja muuta tukea sukupuolitietoiseen budjetointiin.<sup>31</sup>

Yksi tapa ratkoa haasteita olisi ilmiöpohjaisen budjetoinnin edelleen kehittäminen rajatun kokeilun avulla. Tarkastelun kohteeksi voitaisiin valita yksi ilmiö, jonka ympärille koottaisiin olennaisista ministeriöistä virkamiesjoukkue. Sen tehtävänä olisi yhdessä kuljettaa ja seurata hallituksen ilmiölle asettamia tavoitteita kokonaisuutena läpi budjettiprosessin (julkisen talouden suunnitelma, talousarvio, lisätalousarvio) ja identifoida, millaisia työkaluja prosessin tueksi tarvittaisiin. Samalla voitaisiin pilotoida henkilöresurssien ja määrärahojen käytön yhteistä hallinnointia sekä etsiä tapoja käytännön haasteiden ratkomiseksi prosessin eri vaiheissa. Myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on säännönmukaisesti painottanut kokeilun tärkeyttä. Sen mielestä ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurantaan, jotta kokeiluista saatava oppi kumuloituu hallinnon parantamiseksi ja uudistumiseksi.

# 6 Miten budjetoinnin kohteeksi otettavista ilmiöistä tulisi päättää?

Monissa kansainvälisissä selvityksissä painotetaan, että kestävän kehityksen tai muun poikkihallinnollisen näkökulman integroiminen budjettiin edellyttää hallitukselta poliittista sitoutumista sekä priorisoitujen tavoitteiden asettamista. Myös kaikkien VTV:n kotimaassa kuulemien tahojen mielestä on hallituksen tehtävä päättää, mitkä ilmiöt otettaisiin budjetoinnin kohteeksi.

## 6.1 Päätös ilmiöistä pitäisi tehdä korkealla poliittisella tasolla ja yli hallituskausien

Ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa on viime kädessä kyse poliittisista valinnoista, myös silloin kun valitun ilmiön ja sitä koskevien tavoitteiden taustalla ovat Suomen kansainväliset sitoumukset. Budjettivallassa on kyse toimivallasta. Valtiovarainministeriön työryhmä painotti, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin toimivuudessa keskeinen elementti on poliittinen tahto käsitellä asioita kokonaisuuksina.

Haastateltujen mielestä budjetoinnin kautta tarkasteltavia poikkihallinnollisia ilmiöitä ei kuitenkaan tulisi olla samanaikaisesti kovin monta. Samaan päätyi valtiovarainministeriön työryhmä, jonka mielestä ilmiöitä pitäisi olla korkeintaan kolme. Myös OECD:n havainto on, että juuri mikään maa ei ole yrittänyt tuoda valtion talousarvioon samanaikaisesti useampaa kuin yhtä tai kahta määrärahojen käyttöä ohjaavaa poikkileikkaavaa tarkastelukohdetta.

Ilmiöiden määrän lisäksi on tärkeää huomioida niiden aikajänne. Monet ilmiöt, kuten syrjäytyminen tai ilmastonmuutos, ovat luonteeltaan niin hankalia, ettei niitä kyetä ratkaisemaan yhden hallituskauden aikana. Ministeriöiden mielestä tällaisia ilmiöitä tulisi-kin tarkastella ja toimenpiteitä suunnitella mahdollisuuksien mukaan yli hallituskausien. Neljä vuotta kattava julkisen talouden suunnitelma on sekin ilmiötarkastelun kannalta varsin lyhyt perspektiivi. Mikäli EU:n talousarvio (MFF) kehittyy entistä enemmän ilmiölähtöiseen suuntaan, kuten esimerkiksi ilmastotoimien rahoitusta koskevista linjauksista voisi päätellä, Suomessa tulee pohdittavaksi, miten sovitamme yhteen EU:n seitsemänvuotisen rahoituskehikon ja kansallisen budjettiprosessimme.

Haastatteluissa nousi esiin hallituksen ja eduskunnan välisen dialogin ja yhteistyön tärkeys. Sen avulla voidaan hakea hallituksen ja opposition yhteistä näkemystä hallituskauden ylittävistä, budjetoinnissa tarkasteltavista ilmiöistä. Prosessissa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi parlamentaarisia komiteoita tai työryhmiä sekä selontekomenettelyä. Yksi esimerkki on yhteiskunnan pitkän ajan valintoja käsittelevä tulevaisuusselonteko, jonka hallitus antaa kerran vaalikaudessa eduskunnalle. Selonteon aiheet on rajattu politiikka-päätösten kannalta keskeisiin strategisiin kysymyksiin 10–20 vuoden ajanjaksolla. Muutamassa haastattelussa pohdittiin myös, voisiko eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalla – joka edustaa poikkihallinnollista lähestymistapaa – olla vahvempi rooli yli hallituskausien ulottuvien ilmiöiden määrittelyssä.

Myös edellä mainitut valtioneuvoston tulevaisuuskortit sekä hallitusneuvotteluihin tehtävä kansliapäälliköiden yhteinen virkamiespuheenvuoro voisivat toimia ilmiöiden määrittelyn ja pidemmän aikavälin tarkastelun tukena. Lisäksi voitaisiin soveltuvin osin hyödyntää sellaisia hallinnonalojen välisiä pitkän aikavälin strategioita, suunnitelmia ja hankkeita, joiden aikajänne ylittää hallituskaudet. Yksi esimerkki näistä on Suomen ilmastolakiin sisältyvä ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä.

## **6.2 Ilmiötä koskevan tavoitteenasettelun on oltava tarpeeksi konkreettista**

Ilmiöpohjainen budjetointi edellyttää riittävän konkreettista tavoitteenasettelua. Ministeriöt kokevat budjetoinnin kannalta haastaviksi liian yleiset tai retoriset tavoitteet, kuten kestävä kehityksen edistäminen. Onkin totta, että pelkästään YK:n kestävä kehityksen Agenda 2030 sisältää 17 ylätavoitetta ja 169 alatavoitetta. Myös esimerkiksi edellisen valtioneuvoston kestävä kehityksen selontekoon vuodelta 2017 sisältyi tavoite Yhdenvertainen, tasavertainen ja osaava Suomi, joka koettiin käytännön budjetoitintarpeisiin liian laajaksi ja epämääräiseksi. Vastaavia esimerkkejä mainittiin muitakin.

Esimerkiksi lapsi- ja sukupuolitietoista budjetointia kommentoitiin toteamalla, että lapsuus tai sukupuoli ei ole ilmiö tai poikkihallinnollinen haaste. Tarvittaisiin konkreettisempaa tavoitteenasettelua, kuten esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisy ja hoito. Joidenkin mielestä lasten kannalta tärkeämpiä budjettikysymyksiä voivat olla hyvinvointivaltion säilyminen tai ilmastomuutoksen hillintä kuin se, paljonko lapsiin kohdistuu budjetissa suoraan määrärahoja.

Useimpien haastateltujen mielestä budjetoinnin kohteeksi valittavien ilmiöiden nimeäminen ei yksin riitä. Hallituksen tulisi lisäksi määritellä ilmiötä koskevat konkreettiset tavoitteet, keinot, vastuutahot ja käytettävät resurssit riittävän tarkasti, jotta ne voitaisiin johdonmukaisesti sisällyttää julkisen talouden suunnitelman ja talousarviesityksen valmisteluun. Määrittely voisi tapahtua esimerkiksi hallitusohjelmassa, hallituksen toimintasuunnitelmassa, ministerityöryhmässä tai rahoitusneuvotteluissa. Mielenkiintoinen havainto oli, että lisätalousarviot näyttäisivät sisältävän talousarviota enemmän ilmiöpohjaista tarkastelua. Ne kohdistuvat usein tietyn erityistavoitteen tai -ongelman ratkomiseen.

Riittävällä operationalisoinnilla hallitus voisi edistää valtionhallinnon yhteisen näemyksen rakentamista ja varmistua, että hallinnossa ymmärretään hallituksen tahtotila yhtenäisellä tavalla. Samalla voitaisiin vahvistaa ilmiötä koskevien valittujen tavoitteiden



johdonmukaista näkymistä ministeriöiden sektoribudjeteissa. Tavoitteiden konkretisoinnin myötä niiden toteutumista ja niihin käytetyillä määrärahoilla aikaan saatua vaikutusta voitaisiin seurata paremmin yhteisesti sovittavilla mittareilla.

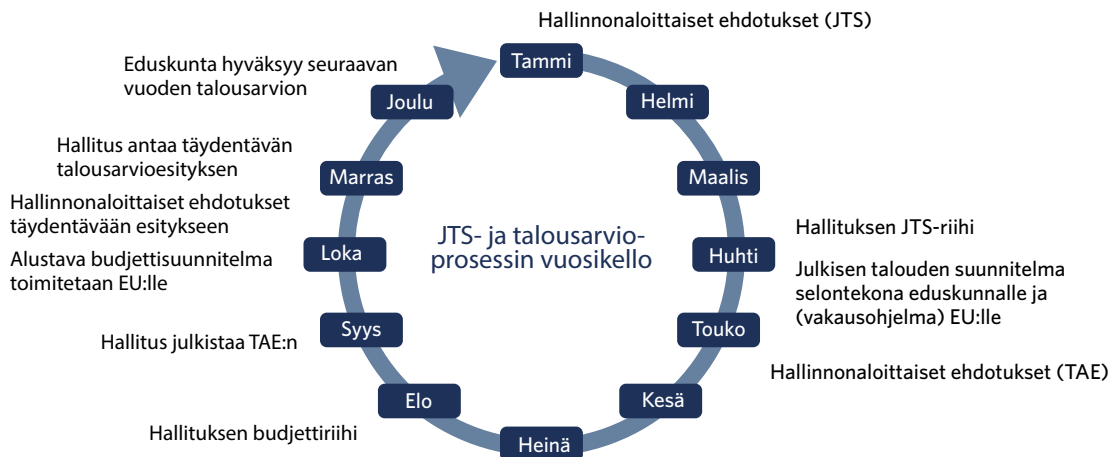
Budjettiprosessin vetovastuu on valtiovarainministeriöllä, kun taas vetovastuu hallitusohjelman tavoitteiden ja toimeenpanon seurannasta on pitkälti valtioneuvoston kanslialla. Ilmiölähtöisen tarkastelun kannalta olisi eduksi, jos budjetin valmistelu ja seuranta eli määrärahat ja toiminta saataisiin kytkettyä nykyistä selkeämmin toisiinsa esimerkiksi sulauttamalla näitä kahta, osin erillään kulkevaa prosessia. Myös Pakuri-hanke katsoi, että JTS-prosessin sekä valtiovarainministeriön budjettiosaston ja hallituksen strategia-prosessin yhteyksiä tulisi edelleen vahvistaa.

# 7 Miten ilmiöpohjaista budjetointia voitaisiin kehittää budjettiprosessin eri vaiheissa?

Jos ilmiöpohjaisen budjetoinnin halutaan ohjaavan määrärahojen käyttöä, sen ehkä tärkein vaihe on julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja talousarvioesityksen (TAE) valmistelu. Kaikki haastatellut ministeriöt pitävät valtiovarainministeriön sitoutumista ja roolia keskeisenä onnistumisen edellytyksenä. Sektoriministeriöt toimivat budjettiprosessissa pitkälti valtiovarainministeriön aloitteiden, koordinaation ja ohjauksen varassa. Myös kansainväliset kokemukset muun muassa Ruotsista, Irlannista ja Italiasta tukevat tätä näkemystä. Mandaatti ilmiöpohjaiselle budjetoinnille ja valitut ilmiöt on kuitenkin ensin saatava hallitukselta.

## 7.1 Valtiovarainministeriön rooli ja ohjeistus sekä yhteiset työkalut ovat keskeisiä

Julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelu on pitkä prosessi, johon osallistuu laaja joukko toimijoita kaikilta hallinnonaloilta. Eduskunnan täysistunnon joulukuista päätöstä seuraavan vuoden talousarviosta on edeltänyt käytännössä yli vuoden kestänyt, mittava valmistelutyö.



Ilmiöpohjaista lähestymistapaa voisi ensi vaiheessa vahvistaa kehittämällä valtiovarainministeriön JTS- ja TAE-laadintaohjeistusta. Talousarvion laadintaohjeissa sanotaan, että pääluokkaperusteluihin sisällytetään yhteenvetotarkastelut 1) hallinnonalan kestävästä kehitystä koskevista linjauksista ja toimista sekä 2) sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta. JTS:n sisältämien monivuotisten kehusehdotusten perusteluissa tulee arvioida, miten ehdotus toteuttaa kokonaisuutena ja eri osa-alueilla kestävä kehityksen ja sukupuolten välisen tasa-arvon tavoitteita.

Ohjetta pidetään yleisenä ja teknisenä. Ministeriöt tulkitsevat ja käyttävät sitä eri tavoin ja lopputulos on sangen kirjava. Ilmiöpohjaista budjetointia tarkastelleen valtiovarainministeriön työryhmän mukaan ministeriöt ovat sukupuolinäkökulman tarkasteluissa käyttäneet usein samaa tekstiä pienin muutoksin vuodesta toiseen. STM:n arvion mukaan kaikki ministeriöt ovat tehneet yhteenvetotarkastelut, mutta käytännössä laatu vaihtelee. Tätä arviota tukevat myös OECD:n tutkimustulokset ja Suomea koskevat maa-kohtaiset arviot, joiden mukaan sukupuolittaisen budjetoinnin toteutus on kevyin mahdollinen.

Ilmiöpohjaisten näkökulmien huomioiminen riittävän yhtenäisellä tavalla kaipaisi entistä kattavampia ja yksityiskohtaisempia laadintaohjeita siitä, miten tämä poikkileikkaava tarkastelu määrärahaehdotuksissa tulisi tehdä.

Suomen ilmiöpohjaisen budjetoinnin välineistö ei ylipäätään ole vielä kovin kehittynyt. Esimerkiksi poikkihallinnollisen, ilmiöpohjaisen budjettianalyysin tekemisessä samoin kuin ilmiöön kohdentuvien varojen käytön vaikutusten arvioinnissa on vielä työtä. Valtion olemassa olevat työkalut, kuten budjetti- ja kehystietojärjestelmä Buketti, eivät palvele poikkihallinnollista ilmiöpohjaista suunnittelua ja seuranta.

Budjettianalyysin ja budjettiseurannan tekeminen poikkihallinnollisesta näkökulmasta on mahdollista. Jotkut maat käyttävät perinteisten hallinnonala- ja määrärahalajiluokittelujen lisäksi erilaisia ministeriöiden yhteisiä kehikoita analyysiin ja vaikutusten arviointiin sekä nimikointi- (tagging) ja jäljitysmenetelmiä (tracking). Jotkut käyttävät myös toiminnallisia luokitteluja (koulutus, terveys, sosiaaliturva jne.), jotka voidaan kytkeä SDG-tavoitteisiin.<sup>32</sup>

Työkalujen käytössä olennaista näyttäisi olevan valtiovarainministeriön ohjeistus, koordinaatio ja tuki. Sen avulla voidaan pyrkiä varmistamaan ministeriöiden ilmiötä koskevien budjettitietojen tasalaatuisuus ja vertailukelpoisuus. Joidenkin maiden kokemusten perusteella suurin työ on yhteisen prosessin ja tietopohjan luomisessa. Sen jälkeen työ jossain määrin helpottuu ja tieto alkaa kumuloitua, koska suurin osa valtioiden menoeristä pysyy varsin samanlaisina vuodesta toiseen.

Ministeriöiden yhteinen arviointikehikko ja hallinnonalarajat ylittävä yhteinen tarkastelu mahdollistavat myös eri tavoitteiden välisen politiikkajohdonmukaisuuden arvioinnin.

Moni maa käyttää jo työkaluja, joiden avulla ne pyrkivät analysoimaan budjettiehdotuksia ja niiden vaikutuksia johonkin poikkihallinnolliseen asiakokonaisuuteen. Yhteistä menetelmille on, että ne on pyritty pitämään varsin yksinkertaisina ja ”liikennevalo”-tyyppisinä.

**Ruotsissa** on käytössä viiden kysymyksen JämKas-menetelmä. Kutakin määrärahaesitystä arvioidaan sen perusteella, onko sukupuolten tasa-arvo esityksen kannalta olennainen asia. Lisäksi arvioidaan, mitä johtopäätöksiä voidaan tehdä naisten ja miesten sekä tyttöjen ja poikien tilanteista politiikkasektorilla, millaisia sukupuolittuneita malleja esityksessä on, mikä on esityksen vaikutus tasa-arvoon yleensä sekä minkälaisia vaihtoehtoisia, tasa-arvoa enemmän edistäviä toimintatapoja on saatavilla.<sup>33</sup>

**Italiassa** sektoriministeriöt täyttävät talous- ja finanssiministeriön ohjeistuksen mukaisesti lomakkeen, jolla ne arvioivat määrärahaesitystensä sukupuolivaikutuksia seuraavasti: sukupuolisensitiivinen, sukupuolineutraali tai sukupuolten välisiä eroja tasoittava. Talous- ja finanssiministeriö tekee myös lain edellyttämän laskennallisen analyysin koko budjetin ympäristömenoista seuraavalla kriteeristöllä: meno ei ole, on tai on osin ympäristömeno. Tietoa ei käytetä päätöksenteossa, vaan se on luonteeltaan informatiivista. Italian ympäristöministeriö on parlamentin pyynnöstä koonnut yhteenvedon maatalous-, energia- ja liikennetuista sekä muista tuista ja arvonalisäverohelpotuksista. Kukin tuki on arvioitu asteikolla ympäristölle ystävällinen, neutraali, ympäristölle haitallinen ja ei tietoa.<sup>34</sup>

**Kanadassa** talousarvion sukupuolivaikutuksia arvioidaan poikkihallinnollisesti niin sanotulla GRF-viitekehyksellä (Gender Results Framework), joka on integroitu osa laajemmin väestötökijöitä tarkastelevaa GPA+-analyysiprosessia. Arviointimetodin, tavoitteiden ja niitä tukevien vaikuttavuusindikaattorien sekä tietopohjan kehittämiseen on panostettu. Kanada on kyennyt nopealla aikataululla sisällyttämään sukupuolinäkökulman myös osaksi hallituksen Covid-19-toimien vaikutusarviointia.<sup>35</sup>

**Ranska** on panostanut viime vuosina vihreään budjetointiin. Se on kehittänyt luokittelujärjestelmää, joka kattaa kuusi ympäristötavoitetta: ilmastonmuutoksen hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, vesivarat, kiertotalous ja riskien hallinta, pilaantumisen torjunta sekä biodiversiteetti ja maankäyttö. Metodista kehittänyt hallinnonalojen välinen ryhmä testasi sitä vuonna 2019 arvioimalla koko talousarvion suhteessa edellä mainittuihin tavoitteisiin kuusiportaisella asteikolla: erittäin suotuisa, suotuisa, suotuisa mutta ristiriitainen, neutraali ja haitallinen. Alun perin luokittelua oli tarkoitus hyödyntää ensimmäisen kerran vuoden 2021 talousarviovalmistelun yhteydessä.<sup>36</sup>

## 7.2 Nykyinenkin budjettirakenne mahdollistaa ilmiöpohjaisen tarkastelun

Haastatellut ministeriöiden edustajat olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, että ilmiöpohjaista budjetointia on mahdollista toteuttaa olemassa olevassa budjettirakenteessa. Koko budjetin kokoamista uudella tavalla tai koko budjettirakenteen uudistamista pidetään liian haastavana. Myös VM:n työryhmän mukaan ilmiöpohjainen tarkastelu on mahdollista budjetin nykyrakenteissa. Tosin työryhmä esitti myös vaihtoehtoja, jotka edellyttäisivät valtioneuvoston tai budjetin rakenteiden uudistamista.

Haastatteluissa nousi esiin tapoja, joiden avulla budjetissa voitaisiin tarkastella poikkihallinnollista ilmiötä. Yksi keino on ilmiötä koskevan rahoituksen sisällyttäminen nykyiseen tapaan relevanttien hallinnonalojen pääluokkiin ja sitä koskevan tiedon kokoaminen yhteen budjettikirjan alkuun. Käytäntöä voitaisiin kuitenkin kehittää niin, että pääluokissa esitetyt tavoitteet ja indikaattorit kytkeytyisivät selkeämmin itse määrärahoihin. Samalla budjettikirjaa voitaisiin lyhentää ja kehittää tapoja julkaista valittua ilmiötä koskevaa tarkempaa taustatietoa erikseen.

Useat maat täydentävät talousarvioitaan ilmiöihin keskittyvillä liiteasiakirjoilla.

**Ruotsi** on vuodesta 1988 julkaissut erillisen liitteen budjetin sukupuolivaikutuksista.<sup>37</sup>

**Irlannissa** täydennetään parlamentille annettavaa alustavaa talousarvioesitystä The Revised Estimates Volume for the Public Service (REV) -julkaisulla. Esimerkiksi REV vuodelle 2020 sisälsi tiedot siitä, miten hiiliveron korotuksesta odotetut verotulot on tarkoitus kohdentaa uusiin ilmastoinvestointeihin ja oikeudenmukaiseen siirtymään kohti vähähiilistä taloutta. Samalla identifioitiin rahoitusohjelmien kytkennät YK:n SDG-tavoitteisiin ja asetettiin ohjelmille mitattavat päästövähennys- ja muut seurantatavoitteet. Menetelmää on tarkoitus kehittää ja täydentää mm. syvällisellä jälkikäteisarviolla menojen vaikuttavuudesta.<sup>38</sup>

**Ranskassa** hallitus esittää parlamentille talousarvioesityksensä liitteenä (ns. keltainen kirja) raportin talousarvioon sisältyvistä ympäristö- ja ilmastotoimista. Vuonna 2018 annetun lain mukainen raportti toimitettiin parlamentille ensimmäisen kerran vuoden 2020 talousarvioehdotuksen yhteydessä. Samalla se korvasi kolme aiemmin annettua vastaavaa erillisraporttia, jotka koskivat luonnonsuojelua ja ympäristöä, energiasiirtymän rahoitusta ja ilmastomuutosta. Uuden raportin ensimmäinen osa sisälsi yhteenvedon budjetin määrärahoista edellä mainittuihin tarkoituksiin ja toinen osa kokosi yhteen tiedot ympäristöverotuksesta ja sen vaikutuksista. Toistaiseksi tarkastelumenetelmä oli erilainen kuin Ranskan hallinnossa kehitteillä olevassa vihreässä budjetoinnissa.<sup>39</sup>

Talousarvioehdotuksen pääluokan perusteluissa on yleensä vain selvitysosa. Määrärahojen varsinaista käyttöä koskevat päätökset ovat momenttitasolla. Joidenkin haastattelijoiden mielestä ilmiöpohjaisten tavoitteiden merkitys ja ohjaavuus vahvistuisivat, jos niiden budjetointi kohdennettaisiin momenttitasolle.

Toinen vaihtoehto olisi oman yhteismomentin luominen ilmiölle, mitä valtiovarainministeriön työryhmäkin pohti. Myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on katsonut, että ilmiömomentit olisivat yksi tapa käsitellä monimutkaisia asioita kokonaisvaltaisesti, hallinnonaloista riippumatta. Valiokunnan mukaan innovaatiokysymykseksi nousee, miten ilmiömomenteja hallinnoidaan ja kuka niitä hallinnoi. Ministeriöhaastatteluissa nousi esiin ajatus, että hallitusneuvotteluissa voitaisiin sopia ilmiörahojen laittamisesta muodollisesti yhden ministerin koordinaatiovastuulle, koska kollegiaalinen vastuu momentista ei ole mahdollinen. Päätökset varojen käytöstä tekisi kuitenkin kyseisestä ilmiöstä vastaava ministerityöryhmä yhdessä.

Keskustelu budjettirakenteesta kiertyy takaisin keskusteluun toimivallasta ja -vastuusta sekä johtamisesta. Useat ministeriöt painottivat selkeiden yhteisten toimivalta- ja pelisääntöjen tärkeyttä erityisesti yhteisille momenteille. Joidenkin kokemus on, että päätösrahojen käytöstä ei välttämättä ole yhteinen, vaikka muiden näkemyksiä kuultaisiinkin: viime kädessä toimivaltainen ministeriö sanelee päätöksen.

### 7.3 Ilmiöpohjainen budjetointi edellyttäisi siirtymistä monenkeskiseen budjettivalmisteluun

Valtiovarainministeriön ohjeistus julkisen talouden suunnitelmasta linjaa, että ministeriöiden tulee neuvotella keskenään useita hallinnonaloja koskevista kokonaisuuksista ennen ehdotustensa tekemistä. Talousarvioesityksen laadintaohjeessa puolestaan todetaan, että usean hallinnonalan vastuulle kuuluvissa asiakokonaisuuksissa keskeisimmät yhteiskunnalliset tavoitteet asetetaan siinä pääluokassa, jossa merkittävimmät määrärahat ovat. Lisäksi poikkihallinnollisissa asioissa tulisi viitata niihin muihin talousarvioesityksen osiin, joissa on samaan asiakokonaisuuteen kuuluvia määrärahoja.

Silti ministeriöiden budjettivalmistelussa ei juuri tapahdu poikkihallinnollista tarkastelua. Sektoriministeriön virkamiesjohto käsittelee tyypillisesti ministeriön budjettiehdotusta vain oman hallinnonalansa näkökulmasta. Ministerin käsittelyssä lähinnä tarkistetaan, että oman hallinnonalan budjettiehdotus on hallitusohjelman mukainen ja poliittisesti hyväksyttävissä. Tosin useampaa eri hallinnonalaan koskevien kokonaisuuksien rahoitusta voidaan käsitellä ministerityöryhmissä.

Ilmiöpohjainen budjetointi edellyttäisi, että ministeriöitä ohjataan vielä selkeämmin yhteiseen tavoitteiden asettamiseen. Valmisteluajataulun tiukkuuden vuoksi yhteiset tavoitteet tulisi olla neuvoteltuina ja määriteltyinä jo ennen budjetin teknistä valmistelua.

Ministeriön ehdotus hallinnonalan budjetiksi käsitellään valtiovarainministeriössä monivaiheisessa kannanmuodostusprosessissa. Talousarvion kullekin määrärahamomentille on budjettiosastolla nimetty sen arvioimisesta vastaava sektorihenkilö. Sektorivastuuhenkilöiden valmistelusta ehdotukset etenevät virkamiesjohdon käsitteilyyn ja valtiovarainministerin hyväksyttäväksi, jonka jälkeen ehdotus talousarvioesitykseksi annetaan tiedoksi muille ministeriöille ja julkaistaan. Kukin ministeriö antaa vastineensa VM:n ehdotukseen, ja se käydään lyhyesti läpi kahdenvälisissä neuvotteluissa, joissa keskitytään lähinnä rahamääriin ja kehyksissä pysymiseen – ei rahoitettavaa toimintaa koskeviin kysymyksiin tai toiminnan vaikuttavuuteen. Neuvotteluja on luonnehdittu enemmän ”kuulemistilaisuuksiksi kuin aidoksi dialogiksi”. Yleensä kiistanalaiset asiat pyritäänkin ratkomaan virkamiestasolla jo ennen neuvotteluja tai jätetään tarkoituksella ministereiden poliittisesti ratkaistaviksi budjetti- tai kehysriiheessä.

Haastattelujen perusteella näyttäisi siltä, että valtiovarainministeriön budjettivalmistelussa ei välttämättä systemaattisesti katsota kokonaisuuksia yli hallinnonalarajojen – ellei VM itse pidä asiaa finanssipolitiikan kannalta keskeisenä ilmiönä (esimerkiksi työllisyys). Sektoriministeriöillä ei puolestaan ole valmisteluvaiheessa kuvaa tai edes pääsyä muiden ministeriöiden ehdotuksiin, ei edes sellaisiin, joihin sisältyy usean hallinnonalan tehtävien rahoitusta. Esimerkiksi ELY-keskusten toimintamenot näkyvät valmisteluvaiheessa ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka pääluokkaan kyseinen määräraha kuuluu, mutta eivät kolmelle muulle hallinnonalalle, joiden tehtäviä niillä myös rahoitetaan.

Ministeriöt ovat toisinaan valmistelleet yhteisiä esityksiä. Silloin yksi ministeriö esittelee määrärahat valtiovarainministeriölle ja muut tukevat. Ilmiöpohjainen lähestymistapa edellyttäisi kuitenkin systemaattisempaa avoimuuden lisäämistä hallinnonalojen välillä budjetin valmisteluvaiheessa. Lisäksi tarvittaisiin ministeriöiden ja VM:n sektorivastaavien monenkeskistä yhteistyötä. Osa haastatelluista arvioi, että myös VM:n budjettiosaston tulisi tällöin muodostaa sektorirajat ylittäviä tiimejä.

Haastatteluissa mainittiin myönteisenä esimerkkinä kestävän kehityksen budjetointiprosessin käynnistys vuosina 2017–2018. Ministeriöt pyrkivät silloin yhdessä tunnistamaan, mitkä momentit edistävät Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistettä ja mitkä eivät. VM teki asiasta pohjaehdotuksen, joka käytiin läpi ministeriöiden kanssa valtioneuvoston kansliaa konsultoiden. Vaikka ministeriöillä oli jossain määrin erilaisia näkemyksiä, yhteistä käsittelyä pidettiin tärkeänä. Toisena hyvänä kokemuksena hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä mainittiin pääministeri Sipilän hallituskauden maakunta- ja sote-uudistuksen määrärahaehdotusten valmistelu.

VM:n asettama työryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, että virkamiesprosessin rinnalle on syntynyt poliittinen prosessi<sup>40</sup>, jossa määrärahaehdotuksista sovitaan suoraan talouspoliittisessa ministerityöryhmässä tai ministereiden erityisavustajien neuvotteluisa. Tällaisten ehdotusten euromääräinen osuus on ollut yli puolet hallituksen talousarvioesityksessä ehdotetuista lisäyksistä. Myös näiden päätösten ilmiöpohjainen arviointi etukäteen voisi olla paikallaan.

Hallituksen budjetti- tai kehysriihen ensimmäisenä päivänä käsitellään tyypillisesti yleistä taloustilannetta ja julkisen talouden näkymiä ja neuvotellaan ratkaisemattomista asioista valmisteluryhmissä. Haastatteluissa nousi esiin, että myös riihen budjettineuvotteluja voitaisiin käydä osin ilmiöpohjaisesti. Kehysriihessä ja budjettiriihessä onkin tehty kokonaistarkasteluja hallituksen jostakin keskeisestä tavoitteesta tai ajankohtaisesta kysymyksestä, kuten työllisyys, ylivelkaantuminen tai maahanmuutto. Myös julkisen talouden suunnitelmaan on hallituksen teemojen pohjalta laadittu koontitekstejä mm. kestävästä kehityksestä.

Hallituksen päätettyä talousarvioehdotuksen kokonaisuudesta VM viimeistelee talousarvioesityksen ja se esitellään raha-asiainvaliokunnalle ja valtioneuvoston yleisistunnolle. Talousarvioesitys annetaan eduskunnalle syyskuussa.

## 7.4 Budjetti kuvastaa eduskunnan tahtotilaa

Edellä luvussa 6.1. on kuvattu roolia, joka eduskunnalla voisi olla etsittäessä hallituskaudet ylittävää kansallista konsensusta ilmiöpohjaisen budjetoinnin kohteeksi otettavista ilmiöistä ja niille asetettavista pitkän aikavälin tavoitteista.

Eduskunta on lainsäädäntövallan ohella myös ylin budjettivallan käyttäjä. Se käyttää tätä valtaa ennen muuta käsittelemällä valtion talousarvion. Siksi sillä voi olettaa olevan keskeinen rooli ja ohjausvaltaa myös ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittämisessä, vaikka itse budjetoinnin välineet ovatkin pitkälti valtioneuvoston käsissä.

Eduskunnan päätökset ja lausumat velvoittavat hallitusta ja ministeriöitä toimimaan eduskunnan edellyttämällä tavalla. Myös eduskunnan päätöksenteon pohjana toimivat kuulemiset, valiokuntien lausunnot valmistelevalle valiokunnalle ja lopullinen mietintö ovat keskeisiä instrumentteja, jotka voivat vaikuttaa siihen, kehittykö ilmiöpohjainen budjetointi Suomessa ja miten se kehittyy.

Eduskunnan valiokuntarakenne noudattaa pitkälti olemassa olevaa hallinnonala- ja budjettirakennetta. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittäminen on ollut säännöllisesti esillä lähinnä tulevaisuusvaliokunnassa. Haastateltujen ja kuultujen tahojen mielestä eduskunta vaikuttaakin varsin tyytyväiseltä nykyiseen budjettimenettelyyn. Joidenkin

haastateltujen mielestä ilmiöpohjainen budjetointi hyödyttäisi kuitenkin myös eduskuntaa ja sen talousarviokäsittelyä. Se mahdollistaisi keskustelun ilmiöistä ja kokonaisuuksista yksittäisten momenttien ja eurojen lisäksi.

Ministeriöiden mielestä eduskunnan tulisi saada tiivistettynä ilmiötä koskeva budjettitieto ilman, että sen tarvitsee ”käydä erikseen jokaista momenttia läpi”. Kokonaistieto on olennaista eduskunnan päätöksenteolle. Ministeriöillä on kokemusta tilanteista, joissa niiden on ollut hankala toimittaa – ilman keskinäistä lisäselvittelyä – eduskunnalle sen tarvitsemaa poikkihallinnollista budjettitietoa. Toisaalta kansanedustajien mielenkiinnon kohteet ja tiedon tarve vaihtelevat. Toiset ovat enemmän kiinnostuneita yksityiskohdista kuin ilmiölähtöisistä suurista kokonaisuuksista.



Haastatteluissa herätettiin kysymys, missä määrin eduskunnan budjettikäsittely palvelee poikkihallinnollista tai ilmiöpohjaista tarkastelua. Vaikka eduskunnan valiokunnat saavat tietoa eri hallinonaloilta, lopputulosta pidetään yleensä melko sektorikohtaisena. Osa haastatelluista pohti, voisiko eduskunnassa olla ilmiöitä varten oma valiokuntansa tai kulloinkin erikseen sovittava, ilmiön kokonaistarkastelusta vastaava nimikkovaliokunta. Samoin herätettiin kysymys valtiovarainvaliokunnan roolista ja siitä, voisiko sen jaostojen organisoinnissa ottaa huomioon ilmiöbudjetoinnin tarpeet. Valtiovarainvaliokunnan tehtävänä on käsitellä julkisen talouden suunnitelma, valtion talousarvioesitys ja lisätalousarvioesitykset sekä verolait ja valtion lainanottoa koskevat asiat. Valiokunta on jakaantunut kahdeksaan jaostoon, jotka valmistelevat valiokunnan käsiteltävänä olevat asiat toimialansa mukaisesti.

Tarkastusvaliokunta mainitaan tulevaisuusvaliokunnan ohella tahona, joka tarkastelee asioita yli hallinnonalarajojen ja on tehnyt mietintöjä esimerkiksi sellaisista aiheista kuin kotouttaminen, rakennusten kosteus- ja homeongelmat sekä nuorten syrjäytyminen. Tarkastusvaliokunnan tehtävissä korostuu erityisesti eduskunnan rooli hallituksen harjoittaman politiikan ja budjettivarojen käytön vaikutusten valvojana.

## **7.5 Moderni teknologia voi tukea määrärahojen poikkihallinnollista seuranta**

Hyvien budjettikäytäntöjen mukaisesti myös määrärahojen ilmiöpohjaista kohdentumista tulisi voida seurata. Perustuslain 84 §:n 1 momentti sisältää erittelyperiaatteen. Se edellyttää valtion talousarvion selkeää rakennetta ja määrärahojen erittelyä sellaisella tarkkuudella, että eduskunta voi tehokkaasti käyttää budjettivaltaansa, sekä kunkin määrärahan tyypin ja käyttötarkoituksen määrittelyä.



Valtion talousarviokäytäntöjen kehityttyä hallinnonalojen sisäisiä momenteja on yhdistetty. Samalla momenteista on tullut suurempia kokonaisuuksia ja niiden päätösosista laajempia. Tämä vaikuttaa myös määrärahojen käytön seurannan tarkkuustasoon. Ministeriöt katsovat, että määrärahojen seuranta on kuitenkin tarvittaessa mahdollista tarkentaa momenttien lisäjaotteluilla.

Hallinnonalan määrärahojen kohdentumista voidaan seurata valtion Kieku-järjestelmän yhteisessä taloushallinnon prosessissa kirjanpitoyksikön seurantakohteilla tai projektikoodeilla. Poikkihallinnollisen ilmiön seurannan haasteena on, että ministeriöillä ja kirjanpitoyksiköillä on erilaisia toiminnanohjausjärjestelmiä eikä seurantakohteiden käyttö ole aina yhdenmukaista. Kiekun käyttö ilmiöpohjaiseen tarkasteluun edellyttäisi hallinnon menettelytapojen, kuten työajan kohdentamiskäytäntöjen, yhtenäistämistä.

Hallinnonalan sisäisessäkin seurannassa voi esiintyä haasteita. Niiden taustalla voi olla esimerkiksi rajausongelmia tilanteessa, jossa sama raha tukee useampaa tavoitetta. Lisähaasteita voi tuoda pitkä tulosityhtälö ministeriöstä varoja käyttäviin alaislaitoksiin tai alaishallintoon. Kaikkien ministeriöiden ei ole oikeudellisista syistä tai resurssisyistä aina mahdollista asettaa alaishallinnolle varojen käytön sisältötavoitteita tai seurata varojen yksityiskohtaista käyttöä. Myös valtion yleiskatteelliset määrärahat kunnille mainitaan ilmiölähtöisen seurannan kannalta haasteellisiksi.

Perusta poikkihallinnollisen ilmiön budjettirahoituksen yhteiselle seurannalle tulisi luoda jo rahoituksen suunnitteluvaiheessa. Silloin tulisi sopia ja määrittää, miten resurssien käyttöä seurataan. Näin saataisiin yhdenmukaista ja vertailukelpoista seurantatietoa. Kokemus on osoittanut, että tällaisen tiedon kokoaminen jälkikäteen voi olla vaikeaa, varsinkin jos ilmiölle ei ole sovittu koordinoivaa vastuutahoa.

Monet haastatellut katsoivat, että valtionhallinnon pitäisi pystyä nykyistä paremmin hyödyntämään uutta teknologiaa budjettiseurannassa. Valtion kehys- ja talousarviosuunnittelun menettelyiden kehittämisen ja digitalisointihankkeelta (Buketti 2020) toivotaan modernia työkalua, joka uusii teknologioita, tekoälyä ja digitalisaatiota hyödyntämällä mahdollistaisi myös rahavirtojen ilmiölähtöisen tarkastelun. Toiveena on, että sen avulla talousarvioesityksen pääluokkarakenteiden tietoja voitaisiin järjestää myös ilmiöpohjaisesti kulloinkin valituilla parametreilla. Samalla tulisi mahdolliseksi seurata poikkihallinnolliseen ilmiöön panostettujen määrärahojen kehitystä ei vain vuosittain tai hallituskausittain, vaan haluttaessa vaikkapa 10–20 vuoden aikajänteellä.

**Islannissa** on käytössä tietojärjestelmä, joka antaa valtiovarainministeriölle mahdollisuuden kytkeä SDG-tavoitteet muihin hallituksen asettamiin tavoitteisiin. Kaikki ministeriöt ja parlamentti käyttävät samaa järjestelmää. Järjestelmä pakottaa ministeriöt linkittämään menokohteet ja toiminnot prioriteetti-SDG:ihin. Lisäksi kukin ministeri esittää vuosittaisen arvionsa edeltävän talousarviovuoden tavoitteiden saavuttamisesta.<sup>41</sup>

**Meksikon** valtiovarainministeriö on yhdessä YK:n kehitysohjelman UNDP:n kanssa kehittänyt mekanismeja SDG-budjetointiin. Sen avulla voidaan arvioida, kuinka suuri osa budjettiohjelmista kytkeytyy kestävä kehityksen tavoitteiden ja alatavoitteiden saavuttamiseen suoraan tai epäsuorasti. Tarkastelu perustuu olemassa olevaan budjettirakenteeseen ja kansallisille tavoitteille. Järjestelmä nojaa tulosjohtamiseen, jossa virastot ja laitokset veloitetaan asettamaan ohjelmilleen tavoitteet ja arvioimaan niiden saavuttamista. Ohjeet arviointiin on säädetty lailla.<sup>42</sup>

## 7.6 Budjetoinnin erityishaasteena ovat vaikuttavuuden seuranta ja arviointi

Vaikutusten ja vaikuttavuuden seuranta ja arviointi mainitaan kansainvälisessä aineistossa ja verrokkimaiden haastatteluissa yhdeksi keskeisimmistä budjetoinnin haasteista. Esimerkiksi OECD:n tekemien maaselvitysten mukaan useimmat maat ovat luoneet jonkinlaisen seurantakehikon YK:n kestäväen kehityksen tavoitteiden toteuttamiselle, mutta vain harva on toistaiseksi pohtinut, kuinka arvioida budjettivaroin aikaansaatuja vaikutuksia.

Suomen valtionhallinnossa on viime vuosina kehitetty paljon etukäteistä vaikutusten arviointia. Vallitseva lähestymistapa on suoritus-, ei vaikutuslähtöinen: seuranta kohdistuu pikemminkin tekemiseen ja suoritteisiin kuin niillä aikaansaatuihin vaikutuksiin.

Haasteen taustalla on monia tekijöitä. Valtionhallinnolta puuttuu resursseja, tietopohjaa, osaamista ja välineitä vaikutusten seurantaan. Toisaalta kun samaan poikkihallinnolliseen ilmiöön tai haasteeseen kohdistuu määrärahoja useista eri lähteistä, voi olla vaikea eritellä, mikä on kunkin rahavirran osuus loppuvaikutuksesta. Epäsuorien vaikutusten arviointia pidetään vielä vaikeampana. Vaikutusten seurannan prosessitkin ovat vielä kehittymättömiä, joskin esimerkiksi pääministeri Sipilän hallitus käsitteli strategiaistunnoissaan hallitusohjelman seurannan tuottamaa vaikuttavuustietoa.

Kyse saattaa olla myös toimintakulttuurista. Vaikutusten seuranta koetaan osin irralliseksi budjettia koskevasta poliittisesta päätöksenteosta. Tämä voi osin juontaa siitä, että varojen käyttö ja niillä aikaansaatuisten vaikutusten aikajänne ovat erilaiset: määrärahojen käytön vaikutukset näkyvät ja ovat arvioitavissa usein vasta viiveellä – ehkä vasta seuraavilla hallituskausilla.

Seuranta varten on kehitetty erilaisia indikaattoreita, ja ministeriöt esittävät niitä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteidensa ohella myös valtion talousarviossa. Ne ovat usein kuitenkin hallinnonalakohtaisia eivätkä ole välttämättä keskenään yhteismitallisia tai muodosta jonkin ilmiön näkökulmasta yhtenäistä kokonaisuutta. Toisaalta esimerkiksi valtioneuvoston kanslian asettamassa laaja-alaisessa seurantaverkostossa kestäväälle kehitykselle on luotu toimijoiden yhteistä indikaattorikonaisuutta. Se kuitenkin vaatisi joidenkin ministeriöiden edustajien mielestä kehittämistä edelleen.

Poikkihallinnollisiin ilmiöihin käytettyjen määrärahojen vaikuttavuuden seuranta pidetään kannatettavana, ja ministeriöillä on siihen käytössä erilaisia keinoja. Esimerkkeinä mainitaan tilastotieto, valtioneuvoston tutkimus-, selvitys- ja arviointihankkeet sekä hallinnonalan omat tutkimus- ja asiantuntijalaitokset. Ministeriöiden resursseissa ja seurantakapasiteetissa on kuitenkin isoja eroja. Osa kaipaa vaikuttavuuden seurannan tueksi myös akateemista tutkimustietoa.

Yksi tapa sisällyttää vaikuttavuuden seuranta tiiviimmin budjettiprosessiin olisi sen huomioiminen jo suunnitteluvaiheessa. Poikkihallinnolliseen tavoitteeseen tähtäävälle toiminnalle voitaisiin esimerkiksi sopia hallinnon yhteiset onnistumisen kriteerit ja mittarit. Vaikuttavuuden kriteerien määrittelyssä voitaisiin mahdollisesti hyödyntää myös työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä tammikuussa 2020 aloittaneen vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen asiantuntemusta.

Osa ministeriöistä ja kuulluista asiantuntijoista pitää jälkikäteis seurannassa tärkeänä Valtiontalouden tarkastusviraston roolia. Myös OECD:n selvityksen mukaan kansallisilla tarkastusinstituutioilla on asemansa vuoksi ainutlaatuinen mahdollisuus arvioida valtion

varojen käyttöä ja sen tuloksellisuutta sekä poikkihallinnollisesti että yli hallituskausien. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin lähestymistavat ovat kuitenkin vielä uusi asia myös tarkastusvirastoille, ja niiden aiheesta tekemiä arviointeja on niukasti.<sup>44</sup>

## 7.7 Budjettitiedon raportointia kannattaisi kehittää

Koska raportointi on riippuvainen sitä tukevista seurannan välineistä, edellä kuvatut varojen käytön ja vaikuttavuuden seurannan haasteet heijastuvat raportointiin.

Haastateltujen mielestä valtion varojen käytön raportointi on vuosien aikana kehittynyt, mutta se ei ehkä silti ole kansalaisille helposti avautuvaa. Raportointi ei välttämättä anna selkeää ja riittävää kokonaiskuvaa yksittäisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin tai ilmiöihin kohdistuvien määrärahojen käytöstä ja niillä aikaansaaduista tuloksista. Ministeriöt ja kirjanpitoyksiköt raportoivat tilinpäätöksissä ja vuosikertomuksissa toteutumista kukin erikseen ja omasta näkökulmastaan.

Hallituksen vuosikertomukset ja valtiovarainministeriön Tutkibudjettia.fi-sivusto mainitaan esimerkkinä raportointikäytännöistä tai -välineistä, jotka voisivat sisältää nykyistä enemmän ilmiöpohjaista tarkastelua helposti avautuvassa muodossa. Kuten seurannalle, perusta raportoinnille tulisi luoda jo suunnitteluvaiheessa. Olisi esimerkiksi tärkeä sopia ja määritellä yhteisesti etukäteen, miten raportti kootaan koordinoitusti ja mikä taho siitä viime kädessä vastaa. Muutoin vaarana on, että poikkihallinnollinen raportti on vain koelma eri hallinnonalojen irrallisia tiedonpalasia.

**Yhdysvaltojen** valtiovarainministeriön ylläpitämä verkkosivu [USAspending.gov](https://www.usaspending.gov) kokoaa yhteen aiemmin sadoissa eri tietokannoissa olleen tiedon. Kansalaiset pystyvät verkkosivun avulla seuraamaan, miten liittovaltion varoja käytetään ja miten verovarot ohjautuvat liittovaltiolta osavaltio- ja paikallistasolle. Tarkastelua on pyritty helpottamaan visualisoinneilla sekä käyttäjäystävällisellä suunnittelulla. Valtiovarainministeriö on kehittämässä myös toista verkkosivua (The Data Lab) helpottamaan tietojen hakemista ja analysointia sekä lisäämään niiden saavutettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Tietokantaa kehitettäessä on otettu huomioon kansalaispalautte. Sen perusteella on mm. kehitetty Your Guide to America's Finances -niminen palvelu. Keväällä 2019 käyttöön otettu digitaalinen opas pyrkii lisäämään yleistä tietoisuutta liittovaltion varojen käytöstä yksinkertaistamalla ja suoraviivaistamalla asioiden esitystapaa sekä lisäämällä interaktiivisuutta.<sup>45</sup>

**Itävallassa** tiedot budjetin tavoitteiden toteutumisesta on saatavilla digitaalisesti web-sivustolla, jossa ne esitetään värikoodein sen mukaan, onko tavoite saavutettu kokonaan, osin vai ei lainkaan. Interaktiivisen työkalun avulla sivusto tarjoaa tietoa budjetin eri osa-alueista ja niiden välisistä suhteista. Lisäksi sivustolla on "tasa-arvokartta" (Gleichstellungslandkarte), joka tarjoaa temaattisen yleiskuvan sukupuolten tasa-arvoa koskevista tavoitteista ja tuotoksista.<sup>46</sup>

## 8 Yhteenveto

Kotimaiset ja kansainväliset näkemykset ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyödyistä ja haasteista ovat varsin samanlaisia. Ilmiöpohjainen budjetointi voi parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja kokonaiskuvaa. Samalla se voi edesauttaa politiikkajohdon mukaisuutta ja tehostaa voimavarojen käyttöä. Hallituksen ja hallinnon tilivelvollisuus kansalaisille vahvistuu ja läpinäkyvyys paranee.

Keskeisin ilmiöpohjaisen budjetoinnin haaste on puolestaan hallinnon siiloutuneisuus. Ministeriöillä ei välttämättä ole yhteistä poikkihallinnollista tietopohjaa tietystä ilmiöstä. Esiintyy reviiirikiistoja sekä yhteisten tavoitteiden ja määrärahojen käytön osaoptimointia oman hallinnon alan hyväksi. Uusi lähestymistapa vaatii myös ylimmän virkamiesjohdon sitoutumista. Lisäksi varsinkin alkuvaiheessa tarvitaan panostamista käytäntöjen ja valmiuksien kehittämiseen.

Vaikka ilmiöpohjainen budjetointi on Suomessa ministeriöille tuttu käsite, se mielletään eri tavoin. Osalle kyse on jo käytössä olevasta menettelystä, jossa jokainen hallinnon ala kuvaa budjettitekstissään, miten sen toimet edistävät asetettuja kestävä kehityksen ja sukupuolten tasa-arvon tavoitteita. Lisäksi tehdään hallinonaloja ylittävä yhteenveto talousarvion määrärahoista, jotka vaikuttavat valittuun ilmiöön myönteisesti ja kielteisesti.

Useimmat VTV:n kuulemat tahot toivovat kuitenkin, että ilmiöpohjainen budjetointi ei vain kokoaisi tietoa yhteen vaan myös ohjaisi määrärahojen kohdennusta ja käyttöä. Valtaosa myös katsoo, että tarkastelun kohteena ei tulisi olla vain jollekin ilmiölle myönnetty lisärahoitus vaan myös lakisääteiset pysyvämmät määrärahat. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin vieminen eteenpäin edellyttäisikin yhteistä näkemystä ja viime kädessä hallituksen linjausta siitä, millaista ilmiöpohjaista lähestymistapaa ollaan kehittämässä ja miten sitä kehitetään.

VTV:n kokoaman kotimaisen ja kansainvälisen aineiston pohjalta voidaan tehdä havaintoja eri tavoista, joilla ilmiöpohjaista lähestymistapaa voitaisiin Suomessa haluttaessa vahvistaa.

1. Päätös budjetoinnin kohteeksi valittavista ilmiöistä tulisi tehdä korkealla poliittisella tasolla, esimerkiksi hallitusohjelmassa. Valittavia ilmiöitä tulisi olla samanaikaisesti vain muutama. Lisäksi niitä tulisi tarkastella pidemmällä aikavälillä, sillä esimerkiksi syrjäytymisen tai ilmastonmuutoksen kaltaisia ongelmia ei kyetä ratkaisemaan yhden hallituskauden aikana.

2. Ilmiöitä koskevan tavoitteenasettelun tulisi olla tarpeeksi konkreettista. Hallituksen tulisi määrittellä ilmiötä koskevat tavoitteet, keinot, vastuutahot ja käytettävät resurssit sekä seurannan mittarit riittävän tarkasti, jotta ne voitaisiin johdonmukaisesti sisällyttää julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen valmisteluun.
3. Valtiovarainministeriön rooli ja ohjeistus ovat keskeisiä – samoin kuin yhteiset työkalut. Julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen laadintaohjeistusta tulisi tämentää. Ministeriöt tulkitsevat ja käyttävät nykyistä yleisluonteista ohjetta eri tavoin, ja kestävä kehityksen sekä sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta lopputulos on budjetti-asiakirjoissa sangen kirjava. Samalla ilmiöpohjaisen budjetoinnin välineistöä tulisi kehittää: tarvitaan mm. poikkihallinnollisen budjettianalyysin ja varojen käytön vaikutusten arvioinnin välineitä sekä sähköisiä suunnittelu- ja seurantatyökaluja.
4. Nykyinenkin budjettirakenne mahdollistaisi ilmiöpohjaisen tarkastelun. Koko budjetin rakentamista uudella tavalla pidetään liian haastavana. Pääluokissa esitetyt tavoitteet ja indikaattorit voitaisiin kytkeä nykyistä selkeämmin itse määrärahoihin. Ilmiöpohjaiset tavoitteet voitaisiin viedä myös momenttitasolle. Toinen vaihtoehto olisi yhteismomentin luominen ilmiölle. Se edellyttäisi kuitenkin yhteisten toimivalta- ja pelisääntöjen luomista.
5. Ilmiötä koskevissa budjettivalmisteluissa tulisi siirtyä kahdenvälisestä monenkeskiseen tarkasteluun. Ministeriöiden budjettivalmistelussa ei nykyisin juuri tapahdu poikkihallinnollista tarkastelua tai yhteistä tavoitteiden asettamista. Myös valtiovarainministeriön sisäisessä valmistelussa painottuu sektorikohtaisuus pikemminkin kuin hallinnonalojen rajat ylittävien kokonaisuuksien tarkastelu.
6. Eduskunnalla on erilaisia keinoja vaikuttaa siihen, kehittyykö ilmiöpohjainen budjetointi. Ilmiöpohjaisuus saattaisi hyödyttää myös eduskunnan talousarviokäsittelyä mahdollistamalla keskustelun ilmiöistä ja kokonaisuuksista yksittäisten momenttien ja eurojen lisäksi.
7. Moderni teknologia voi tukea määrärahojen käytön poikkihallinnollista seurantaa. Ministeriöiden ja kirjapitoyksiköiden erilaiset toiminnanohjausjärjestelmät ja epäyhdenmukaiset seurantakohteet vaikeuttavat ilmiötasoista varojen käytön seurantaa. Yhteisestä seurannasta ja sen toteutustavasta tulisi sopia jo rahoituksen suunnitteluvaiheessa.
8. Budjetoinnin erityishaasteena ovat vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. Seuranta kohdistuu siihen, mitä määrärahoilla tehtiin pikemminkin kuin siihen mitä tekemisellä saatiin aikaan. Seurantamittarit ovat usein hallinnonalakohtaisia eivätkä muodosta yhtenäistä kokonaisuutta jostakin tietystä ilmiöstä. Ilmiötä koskeville budjettitavoitteille voitaisiin suunnitteluvaiheessa sopia yhteiset toiminnan onnistumisen kriteerit ja mittarit.
9. Budjettitiedon raportointia kannattaisi kehittää. Raportointi ei välttämättä anna selkeää ja riittävää kokonaiskuvaa tiettyyn ilmiöön kohdistuneiden määrärahojen käytöstä ja vaikutuksista. Ministeriöt ja kirjanpitoyksiköt raportoivat tilinpäätöksissä ja vuosikertomuksissa budjetin toteutustaan jokainen erikseen ja omasta näkökulmastaan. Hallituksen vuosikertomukset ja valtiovarainministeriön Tutkibudjettia.fi-sivusto mainitaan esimerkkeinä raportointivälineistä, jotka voisivat sisältää nykyistä enemmän ilmiöpohjaista tarkastelua helposti avautuvassa muodossa.

# Liite



Hankkeessa haastateltiin ja kuultiin edustajia ja asiantuntijoita seuraavilta tahoilta:

Eduskunnan tarkastusvaliokunta  
Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Valtioneuvoston kanslia  
Ulkoministeriö  
Oikeusministeriö  
Puolustusministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ympäristöministeriö

Broadscope  
Demos Helsinki  
Hahmota  
Helsingin yliopisto  
ITLA Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö  
Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli (Kestävyyspaneeli)  
MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto  
Soste Suomen sosiaali ja terveys ry.  
Strategisen tutkimuksen neuvoston Orsi-hanke  
Tampereen yliopisto

OECD Budgeting and Public Expenditures Division  
Irlannin valtiovarainministeriö  
Italian valtiovarainministeriö  
Kanadan valtiovarainministeriö  
Ruotsin valtiovarainministeriö

# Viitteet

1. [Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development §45.](#)
2. [Kestävän kehityksen edistäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2019.](#)
3. [Ilmiöpohjaista lähestymistapaa on kokeiltu myös kuntatason budjettiprosesseissa. Valtion ja kuntien varojen käytöllä on yhteinen rajapinta, kun puhutaan esimerkiksi kuntien valtionapumäärärahoista.](#)
4. [Juha Itkonen: Ilmastotavoitteet ja valtiontalouden kestävyys. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2020.](#)
5. [OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD May 10, 2019.](#)
6. [Tarkastuskertomus 212/2010: Poliitiikkaohjelmat ohjauskeinona sekä Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys: Poliitiikkaohjelmat, 2009.](#)
7. [Kts. esim. 15th Annual Meeting of the OECD SBO Performance & Results Network Budgeting for outcomes \(October 2019\), OECD Performance and Results Network Meeting, Paris, France 7-8 November 2019; kts. myös Elif Ayse Sahin Ipek: New Approaches in Public Budgeting. 2018.](#)
8. [Governance as and SDG Accelerator. Country Experiences and Tools. OECD 2019.](#)
9. [Ilmiömäinen julkinen hallinto. Sitra. Työpäperi 31.8.2018.](#)
10. [Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9.](#)
11. [Kts. esim. Turning Public Budgets towards Sustainability. A guide to environmental-social budgeting. Global Policy Forum Europe, July 2014.](#)
12. [Elisabeth Hege, Laura Brimont: Integrating SDGs into national budgetary processe. IDDRI study 05/18, July 2018.](#)
13. [Eric Mulholland & Gerald Berger: Budgeting for the SDGs in Europe: Experience, Challenges and Needs. ESDN Quarterly Report 52, April 2019.](#)
14. [New Zealand: Wellbeing budget 2019, The Treasury: Higher living standards, Measuring wellbeing: the LSF Dashboard, New Zealand: Wellbeing budget 2020.](#)
15. [Kts. esim. Anna Elomäki, Sukupuolittietoinen budjetointi –muiden maiden hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2018.](#)
16. [Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolittietoinen budjetointi.](#)
17. [Esitys hallitusohjelmaan. Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi: Lasten ja nuorten palvelut. Lapsiasianeuvottelukunnan lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä 17.12.2014.](#)
18. [Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota. Valtiovarainministeriön julkaisuja 18/2015.](#)
19. [Jokiranta, Virve; Peltonen, Milla; Rissanen, Antti; Rosenqvist, Susanne; Voltti, Samuli; Käsmä, Laura; Luoma, Julia; Falk, Sonja; Kuokkanen, Julia: Lapsilähtöinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23.](#)
20. [Talousarvioesityksen 2020 tulonjakovaikutukset/LUONNOS VM 9.9.2019.](#)
21. [OECD \(2019\), Budgeting for environmental and sustainable development, in Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris.](#)
22. [Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, Vihreän siirtymän rahoitus: Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelma ja oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi ja Special meeting of the European Council \(17, 18, 19, 20 and 21 July 2020\) – Conclusions.](#)
23. [Mahdollisuudet Suomelle, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:1.](#)

24. [Coalition of Finance Ministers for Climate Action: Helsinki principles, principle 4.](#)
25. [Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.](#)
26. [Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23.](#)
27. [Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2017.](#)
28. [TuVM 1/2017 vp – VNS 1/2017 vp; VNS 1/017vp – EK 27/2017 vp; TuVL 3/2017 vp – VNS 4/2017 vp; TuVL 6/2017 vp – HE 106/2017 vp; TuVM 1/2018 vp – VNS 5/2018 vp; VNS 5/2018 vp – EK 48/2018 vp; TuVL 1/2018 vp – VNS 1/2018 vp; TuVL 4/2018 vp – HE 123/2018 vp; TuVL 2/2019 vp – HE 29/2019 vp, VNS 2/2019 vp.](#)
29. [Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke.](#)
30. [Valtioneuvoston työskentelytavat. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 12.6.2001.](#)
31. [Government of Canada: Status of Women Canada.](#)
32. [Kts. esim. Tracking Spending on the SDGs What Have We Learned from the MDGs? Budget Brief by International Budget Partnership.](#)
33. [Anna Elomäki, Sukupuolitietoinen budjetointi –muiden maiden hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2018.](#)
34. [Andrea Molocchi: The Italian Catalogue of environmentally harmful and environmentally friendly subsidies; Paris Collaborative on Green Budgeting; Experts Workshop: Mapping the forward Agenda and testing initial outputs, OECD, Wednesday, 20 June 2018.](#)
35. [The Government of Canada's Gender Results Framework sekä Gender Budgeting and Canada's Covid-19 Economic Response Plan. OECD Virtual Workshop on Gender Budgeting and the COVID-19. July 10, 2020.](#)
36. [Green Budgeting in France. Adrien Zakhartchouk November 2019 ja Public Financial Management Blog: Moving Towards Green Budgeting in France.](#)
37. [2016 OECD Survey of Gender Budgeting.](#)
38. [Kts.esim. An introduction to the Implementation of Green Budgeting in Ireland. Staff Paper December 2018, The Revised Estimates Volumes for the Public Service ja The Use of Carbon Tax Funds 2020. Staff Paper 14 January 2020.](#)
39. [Financement de la transition écologique: les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat. Annexe au projet de loi de finances pour 2020.](#)
40. [Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittämistä pohtineen työryhmän loppuraportti \(VM 2019:8\).](#)
41. [Budgeting for the SDGs in Europe: Experiences, Challenges and Needs. ESDN Quarterly Report 52 April 2019.](#)
42. [Investing for sustainable development: How does Mexico invest in the sustainable development goals.](#)
43. [Kestavakehitys.fi/seuranta.](#)
44. [Yksi esimerkki on Kanadan tarkastusviraston vuonna 2015 suorittama sukupuolitietoisen budjetoinnin toimeenpanon tarkastus.](#)
45. [National Academy of Public Administration: DATA Act Implementation: The First Government-Wide Agile Project.](#)
46. [wirkungsmonitoring.gv.at](#)





---

**VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

PUH. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | @VTV\_FI