



Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Valiokuntakuuleminen 4.11.2020

## Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista – julkaisun tiivistelmä

(julkaistu VTV:n verkkosivustolla 26.10.2020)

Suomi on lähtenyt kehittämään niin sanottua ilmiöpohjaista, kestävän kehityksen budjetointia yhtenä ensimmäisistä maista maailmassa. Suomen hallitukset ovat ottaneet kestävän kehityksen budjetoinnin toimintasuunnitelmiinsa. Valtiovarainministeriön työryhmä on pohtinut asiaa, ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on korostanut tarvetta ilmiöpohjaisen budjetoinnin eteenpäin viemiseen.

Monet muutkin maat ovat ottaneet käyttöön vastaavia uudenlaisia lähestymistapoja täydentämään perinteistä budjetointia. Useat maat ottavat ensiaskelia kestävän kehityksen budjetoinnissa. Jotkut kehittävät hyvinvointibudjetointia tai tasa-arvobudjetointia. OECD on kehittänyt tulosbudjetoinnin ohella erityisesti sukupuolitietoisen budjetoinnin ja niin sanotun vihreän budjetoinnin työkaluja hallitusten tueksi. Maiden lähestymistavat eroavat kohdennukseltaan ja kattavuudeltaan. Myös toteuttamistavoissa on eroja. Lisäksi käsitteistö on osin vielä vakiintumatonta. Esimerkiksi ilmiöpohjainen budjetointi on suomalainen käsite, eikä sitä esiinny kansainvälisessä kielenkäytössä.

Lähestymistavoilla on kuitenkin yhteinen nimittäjä. Maat pyrkivät niiden avulla vastaamaan kokonaisvaltaisemmin, systematisemmin ja budjettirakenteen perinteiset sektorirajat ylittäen sellaisiin monimutkaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin tai ilmiöihin, jotka eivät ratkea minkään yksittäisen hallinnonalan omin toimin tai voimin. Tällaisia ovat esimerkiksi hyvinvointi, sosiaalinen epätasa-arvo tai ilmastonmuutos.

Kotimaiset ja kansainväliset näkemykset ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyödyistä ja haasteista ovat varsin samanlaisia. Ilmiöpohjainen budjetointi voi parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja kokonaiskuvaa. Samalla se voi edesauttaa politiikkajohdonmukaisuutta 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 ilmiötä koskevaa yhteistä poikkihallinnollista tietopohjaa. Esiintyy reviirikiistoja sekä yhteisten tavoitteiden ja määrärahojen käytön osioimintaa oman hallinnonalan hyväksi. Uusi lähestymistapa vaatii myös ylimmän virkamiesjohtajan 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 hallinnonala kuvaa budjettitekstissään, miten sen toimet edistävät kestävän kehityksen ja sukupuolten tasa-arvon tavoitteita. Lisäksi tehdään hallinnonaloja 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 tarpeen mukaan pidemmällä aikavälillä, sillä esimerkiksi syrjäytymisen tai ilmastonmuutoksen kaltaisia hankalia ongelmia ei kyetä ratkaisemaan yhden hallituskauden aikana. Samalla korostuu hallituksen ja eduskunnan (myös opposition) välisen dialogin ja yhteisen näkemyksen tärkeys. Prosessissa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi parlamentaarisia komiteoita tai työryhmiä sekä selontekomenettelyä.
2. Ilmiöitä koskevan tavoitteenasettelun tulisi olla tarpeeksi konkreettista. Hallituksen tulisi määritellä ilmiötä koskevat tavoitteet, keinot, vastuutahot ja käytettävät resurssit sekä seurannan mittarit riittävän tarkasti, jotta ne voitaisiin johdonmukaisesti sisällyttää julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen valmisteiluun. Tämä määrittely auttaisi myös hallintoa ymmärtämään hallituksen tahtotilaa yhtenäisellä tavalla.
3. Valtiovarainministeriön rooli ja ohjeistus ovat keskeisiä – samoin kuin yhteiset työkalut. Julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen laadintaohjeistusta tulisi täsmentää. Ministeriöt tulkitsevat ja käyttävät nykyistä yleisluonteista ohjetta eri tavoin, ja kestävä kehityksen sekä sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta lopputulos on budjettiasiakirjoissa 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 mahdollistaa ilmiöpohjaisen tarkastelun. Koko budjetin rakentamista uudella tavalla pidetään liian haastavana. Pääluokissa esitetyt tavoitteet ja indikaattorit voitaisiin kytkeä nykyistä selkeämmin itse määrärahoihin. Samalla voitaisiin kehittää tapoja julkaista valittua ilmiötä koskevaa, budjettiasiakirjaa tukevaa taustatietoa erikseen. Ilmiöpohjaiset tavoitteet voitaisiin viedä myös momenttitasolle. Toinen vaihtoehto olisi yhteismomentin luominen ilmiölle. Se edellyttäisi kuitenkin yhteisten toimivalta- ja pelisääntöjen laatimista.
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 systemaattinen hallinnonalojen rajat ylittävien kokonaisuuksien tarkastelu.
6. Budjetti kuvastaa eduskunnan tahtotilaa. Eduskunnalla on erilaisia keinoja vaikuttaa siihen, kehittykö ilmiöpohjainen budjetointi. Ilmiöpohjaisuus saattaisi hyödyttää myös eduskunnan talousarviokäsittelyä mahdollistamalla keskustelun ilmiöistä ja kokonaisuuksista yksittäisten momenttien ja eurojen lisäksi. Voituaisiin myös pohtia, miten eduskunnan budjettikäsittelyn nykyinen toteutustapa palvelee ilmiöpohjaista tarkastelua.
7. Moderni teknologia voi tukea määrärahojen käytön poikkihallinnollista seurantaa. Ministeriöiden ja kirjanpitoyksiköiden erilaiset toiminnanohjausjärjestelmät ja epäyhdenmukaiset seurantakohteet vaikeuttavat ilmiötasoista varojen käytön seurantaa. Yhteisestä seurannasta ja sen toteutustavasta tulisi sopia jo rahoituksen suunnitteluvaiheessa. Valtiovarainministeriön Buketti 2020 -hankkeelta toivotaan modernia työkalua, joka

mahdollistaisi poikkihallinnollisen, ilmiötä koskevien rahavirtojen seuraamisen hyödyntämällä uusia teknologioita, tekoälyä ja digitalisaatiota.

8. Budjetoinnin erityishaasteena ovat vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. Ongelma on yleinen myös muissa maissa. Seuranta kohdistuu pikemminkin siihen, mitä määrärahoilla tehtiin kuin tekemisen ja suoritteiden aikaansaamiin vaikutuksiin. Seurantamittarit ovat usein hallinnonalakohtaisia eivätkä muodosta yhtenäistä kokonaisuutta jostakin tietyistä ilmiöstä. Ilmiötä koskeville budjettitavoitteille voitaisiin suunnitteluvaiheessa esimerkiksi sopia yhteiset toiminnan onnistumisen kriteerit ja mittarit.
9. Budjettitiedon raportointia kannattaisi kehittää. Ilmiöpohjaisen varojen käytön ja vaikuttavuuden seurannan haasteet heijastuvat raportointiin. Raportointi ei välttämättä anna selkeää ja riittävää kokonaiskuvaa tiettyyn ilmiöön kohdistuneiden määrärahojen käytöstä ja vaikutuksista. Ministeriöt ja kirjanpitoyksiköt raportoivat tilinpäätöksissä ja vuosikertomuksissa budjetin toteumistaan jokainen erikseen ja omasta näkökulmastaan. Hallituksen vuosikertomukset ja valtiovarainministeriön Tutkibudjettia.fi-sivusto mainitaan esimerkkeinä raportointikäytännöistä tai -välineistä, jotka voisivat sisältää nykyistä enemmän ilmiöpohjaista tarkastelua helposti avautuvassa muodossa.