



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:9



Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9

Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti

Valtiovarainministeriö Helsinki 2019

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-251-990-0

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	25.1.2019	
Tekijät	Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävä työryhmä		
Julkaisun nimi	Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9		
Diaari/hankenumero	VM095:00/2018	Teema	Talouspolitiikka
ISBN PDF	978-952-251-990-0	ISSN PDF	1797-9714
URNosoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-990-0		
Sivumäärä	49	Kieli	suomi
Asiasanat	Valtion talousarviot, budjetointi, talouspolitiikka		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Ilmiöpohjainen budjetointi on nostettu viime aikoina esille useiden tahojen toimesta. Sen tarpeellisuutta on perusteltu mm. kokonaisuuksien paremmalla hallinnalla, hallinnonalarajoja ylittävän yhteistyön lisäämisellä ja moniulotteisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisujen edistämällä.</p> <p>Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2018 työryhmän selvittämään ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia. Tehtävänä oli mm. selvittää erilaisia tapoja toteuttaa ilmiöpohjaista budjetointia ja niihin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Lisäksi tehtävänä oli kartoittaa potentiaalisesti huomioon otettavien ilmiöiden joukkoa sekä pohtia eri toteuttamistapojen käytännöllisiä ja periaatteellisia vaikutuksia talousarvion rakenteeseen ja hallinnon organisointiin.</p> <p>Ilmiö on terminä moniulotteinen ja ilmiöpohjainen budjetointi voidaan ymmärtää monella eri tavoin. Työryhmä on tunnistanut ilmiöpohjaiselle budjetoinnille muutamia toteuttamismalleja, joilla on erilaisia ja eri laajuisia vaikutuksia esim. talousarvion rakenteeseen ja sen valmisteluun, hallinnon organisointiin ja kokonaisuuksien johtamiseen. Toteuttamismallien tarkastelussa työryhmä on pohtinut etenkin sitä, mahdollistaako malli ilmiön kokonaisuuden hahmottamisen budjetissa ja edesauttaako malli määrärahojen tehokasta kohdentamista vallitun ilmiön osalta.</p> <p>Poliittinen tahto käsitellä asioita kokonaisuuksina ja toimia ilmiöön liittyvien ongelmien edistämiseksi on keskeinen elementti ilmiöpohjaisen budjetoinnin toimivuudessa. Tietyn kokonaisuuden ilmiöpohjainen tarkastelu tai tapa hahmottaa kokonaisuuksia on usein huomattavasti laajempi asia kuin ilmiöpohjainen budjetointi, johon työryhmä on keskittynyt.</p>			
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	25.1.2019	
Författare	Arbetsgruppen som utreder aspekter med fenomenbaserad budgetering		
Publikationens titel	Rapport från arbetsgruppen som utreder aspekter med fenomenbaserad budgetering		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:9		
Diarie/projektnummer	VM095:00/2018	Tema	Finanspolitiken
ISBN PDF	978-952-251-990-0	ISSN PDF	1797-9714
URNadress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-990-0		
Sidantal	49	Språk	finska
Nyckelord	Statsbudgetarna, budgeteringen, finanspolitiken		
Referat	<p>Referat</p> <p>Fenomenbaserad budgetering har under den senaste tiden lyfts fram av flera olika parter. Dess nödvändighet har motiverats bland annat med bättre övergripande kontroll, ökad förvaltningsgränsöverskridande samarbete och främjandet av lösandet av mångfacetterade samhällsliga problem.</p> <p>Finansministeriet tillsatte i juni 2018 en arbetsgrupp som skulle utreda olika aspekter med fenomenbaserad budgetering. Uppdraget gick bland annat ut på att utreda olika sätt att genomföra fenomenbaserad budgetering och tillhörande principiella frågor. Arbetsgruppen skulle dessutom kartlägga antalet fenomen som potentiellt borde tas i beaktande och överväga de olika genomföringssättens praktiska och principiella konsekvenserna för budgetens struktur och organiseringen av förvaltningen.</p> <p>Begreppet fenomen är mångtydigt och fenomenbaserad budgetering kan förstås på många olika sätt. Arbetsgruppen har identifierat flera genomföringsmodeller för fenomenbaserad budgetering där man tillämpat olika slags metoder med olika effekter på budgetens struktur och budgetberedningen, organiseringen av förvaltningen och ledandet av helheter. Arbetsgruppen har framför allt begrundat om modellen möjliggör övergripande gestaltning av fenomenen i budgeten och om modellen främjar effektiv allokering av anslag för ett specifikt fenomen del.</p> <p>Funktionaliteten hos fenomenbaserad budgetering beror till väsentliga delar på den politiska viljan att behandla frågor på ett övergripande sätt och att agera på ett sätt som hjälper att lösa problem med fenomenen. Fenomenbaserad granskning av en specifik helhet eller ett fenomenbaserat sätt att uppfatta helheter är ofta en mycket mera omfattande fråga än blotta fenomenbaserade budgeteringen som varit målet för arbetsgruppens fokus.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		25 th of Jan 2019
Authors	Working group determining viewpoints on phenomenon-based budgeting		
Title of publication	Report by the working group determining viewpoints on phenomenon-based budgeting		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 2019:9		
Register number	VM095:00/2018	Subject	Economic Policy
ISBN PDF	978-952-251-990-0	ISSN PDF	1797-9714
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-990-0		
Pages	49	Language	Finnish
Keywords	state budgets, budgeting, economic policy		
<p>Abstract</p> <p>Phenomenon-based budgeting has been highlighted by several operators recently. Its necessity has been justified by a better grasp of entities, an increase in cooperation across administrative borders and the promotion of addressing multifaceted social issues, among other things.</p> <p>In June 2018, the Ministry of Finance established a working group to determine viewpoints related to phenomenon-based budgeting. Its tasks included the determination of various ways in which phenomenon-based budgeting could be implemented and the related principled questions. In addition to this, its task was to specify a group of potentially significant phenomena and discuss the practical and principled effects of the various methods of implementation on the structure of the budget and the organisation of administration.</p> <p>The term phenomenon is multifaceted, and phenomenon-based budgeting can be understood in many different ways. The working group has identified a few implementation models for phenomenon-based budgeting. These models have effects of different kind and scope on e.g. the structure of the budget and its preparation, the organisation of administration and the management of entities. During its review of these implementation models, the working group discussed whether the model enables for the phenomenon to be perceived as a whole in the budget, and whether the model promotes the efficient allocation of resources for each selected phenomenon.</p> <p>The political willingness to process things as entities and to act for the promotion of issues related to the phenomenon is a core element of the functionality of phenomenon-based budgeting. A phenomenon-based review of a selected issue or a way of perceiving entities is often a much more comprehensive issue than phenomenon-based budgeting, which the working group is focused on.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	10
1 Johdanto	12
1.1 Työryhmän asettaminen	12
1.2 Ilmiöpohjaisuuden määritelmä, ongelmanasettelu ja tavoitteet	13
1.2.1 Ilmiön ja ilmiöpohjaisuuden määritelmät	13
1.2.2 Miksi ilmiöpohjainen budjetointi?	13
1.3 Budjettivalta, budjetin rakenne ja ministeriöt	14
1.3.1 Nykyinen budjettirakenne seuraa ministeriöiden toimialaa	15
1.3.2 Ministereiden välinen työnjako voi poiketa ministeriöiden toimivalloista	16
1.4 Julkisen talouden tilanne	17
2 Aiheesta esitettyjä ehdotuksia	18
2.1 Sitran keskustelunaloitteet	18
2.2 Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta	20
2.3 Valiokuntien kannanotot	20
3 Katsaus jo tehtyihin ilmiöpohjaisiin tarkasteluihin	23
3.1 Lapset ja vanhuksat	23
3.2 Kestävä kehitys	23
3.3 Sukupuolten välinen tasa-arvo	25
3.4 COFOG-luokitus	26
3.5 Poliittikaohjelmat	27
3.6 Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeet	28
3.7 Ilmiönä matala työllisyysaste	29

4	Näkökohtia ilmiöistä ja ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamismalleja	30
4.1	Eri tahojen ehdottamia mahdollisia ilmiöitä	30
4.2	Ilmiöihin liittyviä kysymyksiä	31
4.2.1	Ilmiön valinta.....	31
4.2.2	Reunaehtoja budjetoitaville ilmiöille sekä niiden piirteitä.....	31
4.2.3	Ilmiöille asetettavat tavoitteet sekä ilmiöistä mahdollisesti seuraavat uudet rajapinnat	32
4.3	Ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamistapoja.....	33
4.3.1	Malli 1: Ilmiöön liittyvän tiedon kokoaminen budjetissa ja/tai ilmiön arviointi.....	33
4.3.2	Malli 2: Ilmiöministeri	34
4.3.3	Malli 3: Kärkihankerahoitus; ilmiön lisärahoitus	35
4.3.4	Malli 4: Yhteiskäyttömomentti; ilmiöön liittyvien määrärahojen kokoaminen yhteen	36
4.3.5	Malli 5: Ilmiöministeriö / Budjetin ja hallintorakenteen muuttaminen ilmiön mukaan.....	38
5	Eräiden ilmiöiden tarkempi läpikäynti työryhmän hahmottamien toteuttamismallien näkökulmasta	39
5.1	Ilmiötapaus 1: Turvapaikanhakijat.....	39
5.2	Ilmiötapaus 2: Jatkuva oppiminen / elinikäinen oppiminen	41
5.3	Ilmiötapaus 3: Sisäilmaongelmat.....	45
	Lähteet.....	48

LUKIJALLE

Ilmiöiden käsittelyä valtion talousarviossa ja ns. ilmiöpohjaista budjetointia on viime aikoina nostettu esille monien eri tahojen kuten esimerkiksi eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan toimesta.

Ilmiöpohjainen budjetointi voidaan ymmärtää eri tavoin. Yhtenä esimerkkinä voidaan pitää tiettyjä ilmiöitä koskevien päätösten ja niiden vaikutusten esittelyä esimerkiksi talousarvioesityksessä. Toisaalta ilmiöpohjaisella budjetoinnilla voidaan ajatella talousarvion rakenteen muuttamista siten, että valitut ilmiöt muodostavat lähtökohdan talousarvion ryhmittelylle, jolloin kokonaisuuteen saattaa kytkeytyä myös hallinnon organisoituminen.

Talousarvioon mahdollisesti liittyvien kehittämistarpeiden tunnistamiseksi ja arvioimiseksi valtiovarainministeriö asetti työryhmän tekemään kattavan ja perusteellisen selvityksen ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyvistä näkökohdista.

Työryhmän puheenjohtajana toimi Johanna von Knorring valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseniä olivat Kirsi Heinivirta opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Jan Holmberg valtiovarainministeriöstä, Outi Luoma-aho valtiovarainministeriöstä, Jukka Mattila valtiovarainministeriöstä, Lauri Taro valtioneuvoston kansliasta sekä Raija Volk sosi- ja terveysministeriöstä.

Työryhmän sihteereinä toimivat Tiia Jalonen, Johanna von Knorring sekä Jukka Mattila valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 18.6.2018-14.12.2018. Toimikautta pidennettiin 31.1.2019 saakka. Työryhmä kokoontui 9 kertaa toimikautensa aikana.

Helsingissä 25. päivänä tammikuuta 2019

Johanna von Knorring

Kirsi Heinivirta
Jan Holmberg
Outi Luoma-aho
Jukka Mattila
Lauri Taro
Raija Volk

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2018 ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää:

- ilmiöpohjaisen budjetoinnin erilaisia toteuttamistapoja ja käyttöaloja sekä näihin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä;
- potentiaalisesti huomioon otettavien ilmiöiden joukkoa;
- eri toteuttamistapojen vaikutuksia talousarvion rakenteeseen ja hallinnon organisointiin periaatteelliselta ja käytännölliseltä kannalta.

Ilmiöpohjaista budjetointia esittäneet tahot ovat ilmiöpohjaisen budjetoinnin perusteluina tuoneet esille mm. kokonaisuuksien parempaa hallintaa, hallinnonalarajoja ylittävän yhteistyön kasvattamista ja moniulotteisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisujen edistämistä.

Ilmiöpohjainen budjetointi voidaan ymmärtää monella eri tavoin. Ilmiöpohjaista budjetointia on jo nykyisellään käytetty esimerkiksi kestävän kehityksen osalta vuoden 2019 talousarvioesityksessä. Siten myös budjetin nykyrakenteessa ilmiöpohjainen tarkastelu on mahdollista. Poliittinen tahto käsitellä asioita kokonaisuuksina ja toimia ilmiöön liittyvien ongelmien edistämiseksi onkin keskeinen elementti ilmiöpohjaisen budjetoinnin toimivuudessa. Tietyn kokonaisuuden ilmiöpohjainen tarkastelu tai tapa hahmottaa kokonaisuuksia voi lisäksi hallinnon kannalta olla huomattavasti laajempi asia kuin ilmiöpohjainen budjetointi, johon työryhmä on keskittynyt.

Työryhmä katsoo, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin järkevän toteuttamisen kannalta mahdolliset ilmiöt tulisi valita hallitusohjelmassa ja niitä tulisi olla korkeintaan kolme. Ilmiöt ovat usein poikkihallinnollisia ja hallituksen pitäisi kyetä budjettipäätöksillä vaikuttamaan niihin. Ilmiöihin olisi hyvä liittyä selkeitä tavoitteita.

Työryhmä on selvittänyt viiden eri päämallin avulla, miten ilmiöpohjaista budjetointia voitaisiin toteuttaa. Mallit on esitetty siinä järjestyksessä, kuinka laajaa hallinnollista tai lainsäädännöllistä muutosta ne vaativat. Malleja voidaan jossain määrin toteuttaa samanaikaisesti ja niiden soveltuvuus riippuu myös ilmiön luonteesta eli sen pysyvyydestä ja laajuudesta jne. Toteuttamismalleissa työryhmä on etenkin pohtinut sitä, mahdollistaako malli ilmiön kokonaisuuden hahmottamisen budjetissa ja edesauttaako malli määrärahojen tehokasta kohdentamista ilmiön osalta.

Toteuttamismalli 1 perustuu ilmiöön liittyvän tiedon kokoamiseen budjetissa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi koottua tietoa kaikista ilmiöön liittyvistä määrärahoista ja ve-roista. Malli 1 voi koostua myös ilmiöistä tehdyistä arvioista. Tämän toteuttamismallin

merkittävimpanä etuna on ilmiöön liittyvän kokonaisuuden parempi hahmottaminen nykyisen budjettirakenteen säilyessä ennallaan. Toisaalta sen haasteeksi voidaan lukea etenkin se, että mallissa ei ole selkeää vastuutahoa ilmiölle.

Toteuttamismalli 2 perustuu siihen, että yhdelle ministerille, ns. ilmiöministerille osoitettaisiin vastuu niistä kokonaisuuksista, jotka liittyvät kyseessä olevaan ilmiöön. Budjetin pääluokkarakenne säilyisi tässä mallissa ennallaan mutta ilmiöministeri vastaisi hänelle kuuluvista momenteista, jotka voisivat mahdollisesti olla useissa eri pääluokissa. Tämän mallin etuna olisi, että siinä ilmiökokonaisuuden sisällä tehtäviä uudelleenarviointeja ja painopistemutoksia olisi nykyistä helpompi tehdä yhden ministerin ollessa vastuussa koko ilmiöstä. Mallin haasteena olisi se, että ilmiöministerillä olisi johdettavanaan mahdollisesti useita toimintoja eri ministeriöissä. Myös ministeriöiden virkamiesjohdolle ministeriön vastuualueiden jakautuminen usealle eri ministerille voi olla haastavaa.

Toteuttamismallissa 3 jollekin ilmiölle myönnettäisiin lisärahoitusta eli se vastaisi nykyhallituskauden kärkihankerahamallia. Toteuttamismallin 3 etuna olisi sen selkeys budjettirakenteen säilyessä ennallaan ja lisärahoituksen jakamista varten muodostuisi helposti ilmiöön kytkeytyvä yhteistyötaho. Toteuttamismallin 3 haasteet liittyvät siihen, että ns. ilmiöraha jäisi helposti irralliseksi muusta toiminnasta. Julkisen talouden tilanne huomioiden toteuttamismalli, jossa ensisijainen toteuttamistapa olisi lisärahan kohdentaminen valitulle ilmiölle, ei ole suositeltava ilman vastaavia säästöjä muualta talousarviosta.

Toteuttamismallissa 4 koottaisiin valittuun ilmiöön liittyvät määrärahat yhteen yhdelle momentille. Toteuttamismallin etuna olisi, että yhdistetty momentti havainnollistaisi ilmiöön käytetyt määrärahat selvästi eikä ilmiöön liittyvää määrärahaa olisi tarvetta jakaa eri momenteille. Budjettiprosessin myötä resurssien kohdentaminen ilmiön eri osiin tulisi eräissä tapauksissa automaattisesti hoidettua. Toisaalta, koska kollegiaalinen vastuu yhdestä momentista ei ole mahdollinen, tulisi haasteeksi poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen.

Toteuttamismallissa 5 ilmiöön liittyvät asiakokonaisuudet ja niiden valmistelu koottaisiin yhteen muuttamalla ministeriöiden toimivaltoja ja sen seurauksena myös budjetin rakennetta ko. ilmiön osalta. Jonkin ilmiön ympärille voitaisiin luoda esim. uusi osasto johonkin ministeriöön tai perustaa kokonaan uusi ministeriö. Toteuttamismallissa 5 etuna olisi ilmiön kokonaisuuden parempi hahmottaminen. Edut korostuisivat, mikäli ilmiö on pysyväluonteinen. Toteuttamismallin haasteina nähdään etenkin hallinto- ja muiden uudelleenjärjestelyiden hitaus, minkä takia ilmiön edistäminen vaalikauden aikana voisi jäädä vaatimattomaksi. Lisäksi kokonaisuuden hallinta ”luovuttavassa” ministeriössä heikkenisi. Riippuen valittavasta ilmiöstä syntyisi myös aina uusia rajapintoja muuhun hallinnolliseen rakenteeseen nähden.

1 Johdanto

1.1 Työryhmän asettaminen

Valtion vuoden 2018 talousarvioesityksessä tarkasteltiin talousarviomäärärahojen yhteyksiä kestävään kehitykseen. Vuoden 2019 talousarvioesityksessä kestävää kehitystä koskevaa analyysiä syvennettiin edelleen. Talousarvioesityksissä on jo useana vuonna tarkasteltu myös sukupuolivaikutuksia. Kestävää kehitystä ja sukupuolivaikutuksia koskeva kokonaistarkastelu liittyy yleisempään kysymykseen nostaa esille ilmiöitä valtion talousarviossa. Esimerkiksi eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on pitänyt esillä tarvetta ns. ilmiöpohjaiseen budjetointiin.

Ilmiöpohjainen budjetointi voidaan ymmärtää eri tavoin ja siten sille on nähtävissä myös hyvin erilaisia toteuttamistapoja. Joissain tapauksissa ilmiöpohjainen budjetointi saattaa kytkeytyä myös hallinnon organisoitumiseen ja ohjaussuhteisiin. Lisäksi ilmiöihin voi käytännössä liittyä keskenään hyvinkin ristiriitaisia tavoitteita tai vaikutuksia.

Talousarvioesitykseen mahdollisesti liittyvien kehittämistarpeiden tunnistamiseksi ja arvioimiseksi on katsottu aiheelliseksi tehdä kattava selvitys ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyvistä näkökohdista. Tätä varten valtiovarainministeriö asetti 18.6.2018 ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää

- ilmiöpohjaisen budjetoinnin erilaisia toteuttamistapoja ja käyttöaloja sekä näihin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä,
- potentiaalisesti huomioon otettavien ilmiöiden joukkoa sekä
- eri toteuttamistapojen vaikutuksia talousarvion rakenteeseen ja hallinnon organisointiin periaatteelliselta ja käytännölliseltä kannalta.

Työryhmän tehtävänä ei ole ollut suositusten tekeminen. Sen sijaan työn tavoitteena on ollut hahmottaa eri toteuttamistapojen reunaehdot ja toisaalta myös hyötyjä ja haittoja potentiaaliset ilmiöt huomioon ottaen.

1.2 Ilmiöpohjaisuuden määritelmä, ongelmanasettelu ja tavoitteet

1.2.1 Ilmiön ja ilmiöpohjaisuuden määritelmät

Ilmiö on terminä moniulotteinen ja sen voi ymmärtää hyvin monella eri tavalla. Sanakirjassa ilmiö määritellään seuraavasti: *jollakin tavalla ilmenevä, havaittavissa oleva (varsin mielenkiintoinen tai huomattava) tapahtuma, tapahtumasarja tai seikka*¹. Sitra on osaltaan esitysmateriaaleissaan käyttänyt ilmiöstä määritelmää *syystä tai toisesta huomionarvoinen aihe, johon kohdistetaan toimenpiteitä*.

Ilmiöpohjaisuus on viime vuosina etenkin opetuksessa ja opiskelussa yleistynyt termi, jolla pyritään siihen, että oppimisen lähtökohtana ovat kokonaisvaltaiset, todellisen maailman ilmiöt. Ilmiöitä tarkastellaan kokonaisina, aidossa kontekstissa, ja niihin liittyviä tietoja ja taitoja opetellaan oppiainerajat ylittäen.

Sitra on määritellyt omassa työssään ilmiölähtöisyyden seuraavasti: *Tapa hahmottaa asioita osana laajempaa järjestelmää ja asiakokonaisuutta, erillisten yksittäisten osien sijaan. Poliitikkaohjauksessa ilmiölähtöisyys on tapa ajatella systeemisesti julkisen politiikan toimenpitein ratkaistavia yhteiskunnallisia haasteita ja niiden monimutkaisia kokonaisuuksia.* (Ilmiömäinen julkinen hallinto, 2018)

Ilmiöpohjaista budjetointia pohtivassa työryhmässä ei ole tehty omaa määritelmää ilmiölle tai ilmiöpohjaisuudelle. Sen sijaan on lähdetty siitä, että ilmiöpohjaisella tarkastelulla pyritään valittavan ilmiön kokonaisvaltaiseen tarkasteluun ja sitä voidaan toteuttaa eri tavoilla. Tietyn kokonaisuuden ilmiöpohjainen tarkastelu tai tapa hahmottaa kokonaisuuksia voi olla hallinnon kannalta huomattavasti laajempi asia kuin ilmiöpohjainen budjetointi, johon työryhmä on keskittynyt. Budjetointi voidaan nähdä vain yhtenä tapana toteuttaa tai hahmottaa kokonaisuuksia.

1.2.2 Miksi ilmiöpohjainen budjetointi?

Ilmiöpohjaista budjetointia ehdottaneet tahot ovat tuoneet perusteluissa esille nykytilan haasteita, joita ilmiöpohjaisella lähestymistavalla voitaisiin lieventää. Haasteina nähdään valtioneuvoston siiloutuminen, eli hallinnonalojen välisen yhteistyön vähyyys ja toimiminen lähinnä oman hallinnon sisällä. Budjetti- ja päätöksentekovastuut hajautuvat nykyisen työnjaon myötä eri hallinnonaloille ja jonkin tietyn ilmiön euro-määräisten resurssien kokonaisuus saattaa olla budjetissa vaikeasti hahmotettavissa.

¹ Kielitoimiston sanakirja

Moniulotteisia yhteiskunnallisia ongelmia katsotaan voitavan ratkaista paremmin ilmiöpohjaisella budjetoinnilla. On myös esitetty, että ilmiöpohjaisella budjetoinnilla voitaisiin edistää politiikkajohdonmukaisuutta sekä kokonaisuuden ymmärtämistä ja hallintaa.

Työryhmä on arvioinut ehdottamiaan toteuttamismalleja etenkin seuraavista näkökulmista:

- mahdollistaako toteuttamismalli ilmiön kokonaisuuden hahmottamisen budjetissa?
- auttaako toteuttamismalli saavuttamaan tehokkaan resurssikohdennuksen ilmiön osalta tarvittaessa esimerkiksi määrärahasiirroin yhdeltä hallinnonalalta toiselle?

Muita arvioituja näkökohtia ovat eduskunnan budjettivalta sekä mahdollinen hallinnon rakenteisiin kohdistuva muutostarve.

On myös todettava, ettei nykyinenkään budjettirakenne estä jonkin tietyn ilmiön edistämistä esimerkiksi siten, että siitä koottaisiin tietoja, sitä arvioitaisiin ja sitä rahoitettaisiin. Ilmiö voi niin ikään olla linjassa hallitusohjelman strategisten painopisteiden kanssa. Myös yhteistyötä hallinnonalojen välillä tehdään jo nyt. Vuonna 2019 päättyvän hallituskauden aikana esimerkiksi matalan työllisyysasteen voidaan sanoa olleen ilmiö, johon hallitus on halunnut vaikuttaa. Työllisyysasteen kehitystä on seurattu tarkasti ja sen kohentamiseksi on tehty lukuisia lisätoimenpiteitä sekä lainsäädäntö- että määrärahapuolella. Tavoitteeseen pääsemiseksi on tehty poikkihallinnollista yhteistyötä sekä ministeri- että virkamiestasolla.

Kuten muissakin hallituksen toimintaan liittyvissä uudistuksissa olennaista on poliittinen tahtotila ja hallituksen toimiminen yhteisesti asetettujen tavoitteiden hyväksi. Myös ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteutuminen riippuu poliittisesta tuesta. Työryhmä on lähtenyt oletuksesta, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin osalta hallitus sitoutuu valitun ilmiön ja sille asetettujen tavoitteiden edistämiseen huolimatta hallinnon rakenteesta.

1.3 Budjettivalta, budjetin rakenne ja ministeriöt

Valtiontalouden hoitoon liittyvät keskeiset päätökset, kuten valtion talousarviosta ja veroista päättäminen, ovat eduskunnan tehtäviä. Budjettivallan käyttäminen on yksi eduskunnan tärkeimmistä tehtävistä. Valtion talousarvion menoista suuri osa (noin 70

prosenttia määrärahoista) on lailla sidottuja tai perustuvat muuhun velvoittavaan sitoumukseen. Eduskunnan budjettivallan kannalta niin sanottujen budjettilakien hyväksyminen onkin yhtä tärkeää kuin talousarvion hyväksyminen.

Perustuslakiin sisältyviä keskeisiä säännöksiä talousarviosta ovat täydellisyysperiaate ja vuotuisuusperiaate. Täydellisyysperiaatteen mukaan budjettiin sisällytetään kaikki tiedossa olevat menot ja tulot; vuotuisuusperiaatteen mukaan talousarvio on yhden vuoden suunnitelma tuloarvioista ja menokohteista. Näiden säännösten olennainen tarkoitus on eduskunnan vallan suojaaminen. Epäselvissä tilanteissa tätä käytetään tulkinnassa lähtökohtana.

Myös pohdittaessa ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamismalleja on syytä huomioida mallin vaikutukset eduskunnan budjettivaltaan. Jos budjetissa esimerkiksi päädyttäisiin yhdistämään eri käyttötarkoituksiin osoitettuja määrärahoja nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vaikuttaisi se eduskunnan budjettivaltaan kaventavasti. Tällöin eduskunta ei yhtä yksityiskohtaisesti voisi määrittää, mihin käyttötarkoitukseen tietty euromäärä tulee käyttää. Myös esimerkiksi budjettipäätösten tekemisellä virkamiestalla olisi samankaltainen vaikutus.

1.3.1 Nykyinen budjettirakenne seuraa ministeriöiden toimialaa

Nykyisessä budjettirakenteessa talousarviomenot budjetoidaan hallinnonaloittain pääluokkiin sekä tehtävien, organisaatorakenteen tai menojen laadun mukaan lukuihin ja momentteihin. Tulot budjetoidaan tulojen laadun mukaan osastoihin sekä tulojen, laadun ja organisaatorakenteen mukaan momentteihin.

Perustuslain (731/1999) 68 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Ministeriöt on vuodesta 2003 lukien lueteltu valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003). Nimeäminen lain tasolla katsottiin tuolloin välttämättömäksi esimerkiksi säädettäessä ministeriön asetuksenantovaltuudesta tai sellaisesta muusta ministeriön tehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa.

Valtioneuvostosta annetun lain lisäksi valtioneuvostosta on annettu yleisiä säännöksiä valtioneuvoston asetuksena annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS). Valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään keskitetysti yleisellä tasolla ministeriöiden toimialoista, jotka tarkentuvat edelleen tehtävätasolle ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa. Toimiala ilmenee yleensä jo ministeriön nimestä: ulkoministeriö

käsittelee Suomen suhteita ulkovaltoihin, oikeusministeriön asiat koskevat oikeuslaitosta, lainsäädäntöä ja vankeinhoitoa, puolustusministeriölle kuuluvat maanpuolustusta ja Puolustusvoimia koskevat asiat jne.

Kaikki valtioneuvostossa päätettävät asiat valmistellaan asianomaisissa ministeriöissä, joissa myös ratkaistaan merkittävä osa valtioneuvostolle kuuluvista hallintoasioista. Nykyinen menojen pääluokkakohtainen budjettirakenne noudattaa siten valtioneuvoston ohjesääntöä siitä, miten asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille. Ohjesäännön mukaan asiaa käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosin kuuluu. Asianomainen ministeriö käsittelee mm. oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulohajausasiat, lainvalmisteluasiat jne. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. (VNOS 10-11§)

Ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä. Pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Kansliapäällikkökokous toimii valtioneuvoston johtamisen tukena. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous.

Valtioneuvoston ohjesääntö ministeriöiden toimivallan jakautumisesta varmistaa, että yhdellä ministeriöllä on sekä valmistelu- että seurantavastuu niin budjetin määrärahoista kuin niihin liittyvistä lakimuutoksista.

Nämä toimivallanjakoon liittyvät seikat on hyvä tiedostaa arvioitaessa budjetoinnin vaihtoehtoisia toteuttamistapoja.

Vaikka budjetin rakenne määrärahojen osalta noudattaa ministeriöiden toimivaltoja, voidaan asioita esittää budjetin yleisperusteluissa myös asiakokonaisuuksien mukaan. Valtiovarainministeriön Budjettikatsaukseen, joka on kooste talousarvion keskeisistä asioista, sisältyy osia, jotka on muodostettu poikkihallinnollisesti kokonaisuuksien perusteella. Valtion talousarvion visualisoinnissa tutkibudjettia.fi:ssä on myös koottu joitain tietoja teemoittain.

1.3.2 Ministereiden välinen työnjako voi poiketa ministeriöiden toimivalloista

Ministereiden välisestä työnjaosta hallituksessa päätetään valtioneuvoston järjestäytymisistunnossa hallituskauden alussa. Kukin ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset ja EU-asiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat. Samoin kukin ministeri johtaa toimialallaan taloussuunnittelua ja talousarvioiden ja muiden asioiden valmistelua.

Ministereiden työnjako voi kuitenkin myös poiketa ministeriöiden mukaisista toimialoista. Vuonna 2019 päättyvältä hallituskaudelta voidaan esimerkkinä nimetä ministeri Tiilikainen. Tiilikaisella on ympäristöministeriön toimialan lisäksi vastuu työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastosta.

1.4 Julkisen talouden tilanne

Julkinen talous on keväällä 2019 päättyvän hallituskauden aikana parantunut huomattavasti sekä hallituksen päättämien sopeuttamistoimenpiteiden että parantuneen taloustilanteen seurauksena. Julkisen talouden rahoitus ei viime vuosien kohenemisesta huolimatta kuitenkaan lepää kestäväällä pohjalla. Väestön ikääntyminen kasvattaa julkisia menoja, vähentää työikäisen väestön määrää ja heikentää talouden kasvumahdollisuuksia. Julkisessa taloudessa on siten edelleen merkittävä kestävyysvaje. Tämän lisäksi julkisen talouden puskurit tulevien taantumien ja negatiivisten shokkien varalle ovat selvästi aiempaa ohuemmat.

Ilmiöpohjaisen budjetoinnin pääasiallisena lähtökohtana ei tästä syystä tulisi olla lisärahoituksen kohdentaminen eri ilmiöihin. Sen sijaan pitäisi luoda mekanismeja nykyisen valtion budjetin määrärahojen tehokkaaseen kohdentamiseen hallituksen strategiset tavoitteet huomioiden. Tällöin määrärahojen uudelleenkohdentaminen talousarvion sisällä sekä myös määrärahojen mahdollisimman tehokas kohdennus tietyn ilmiön sisällä nousee erityisen tärkeäksi.

2 Aiheesta esitettyjä ehdotuksia

2.1 Sitran keskustelunaloitteet

Kansanvallan peruskorjaus (Backman & Hyssälä, 23.2.2018)

Sitra on tuonut ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä ehdotuksia esille mm. työpaperissa Kansanvallan peruskorjaus. Yksi paperin keskeinen ajatus on, että hallitusohjelmien tulisi olla strategisempia ja niihin tulisi sisällyttää merkittävimmät yhteiskunnalliset ilmiöt ja niihin liittyvät tavoitteet. Hallitusohjelmaan valittuihin ilmiöihin liittyvien tavoitteiden tulisi olla keskeinen osa julkisen talouden suunnitelman ja hallituksen talousarvioesityksen valmistelua sekä hallituksen talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyä.

Sitra toteaa valtioneuvoston toiminnan olevan nykyisellään organisoitu toimivalta- ja siilopohjaisesti ministeriöihin. Tässä keskeisessä roolissa ovat Sitran mukaan hallinnonalapohjaiseen pääluokkarakenteeseen perustuvat julkisen talouden suunnitelma ja vuosittainen talousarvio. Sitran mukaan ns. ilkeät yhteiskunnalliset ilmiöt ja kehitystekijät haastavat yhä enemmän ministeriöiden välisiä raja-aitoja. Ilmiöt eivät noudata aikoinaan määriteltyjä hallinnollisia rajoja, ja eri ilmiöiden välinen keskinäisriippuvuus on lisääntynyt. Yhteiskunnassa vaikuttavat ilmiöt ja niihin liittyvät tulos- ja vaikuttavuustavoitteet eivät Sitran mukaan nykyisin myöskään näy valtion talousarviossa.

Siiloutumisen vähentämiseksi ja monimutkaistuvien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisen tukemiseksi Sitra esittää, että valtion budjetin rakenne uudistetaan osin ns. ilmiöpohjaiseksi budjetoinniksi. Ilmiöpohjaisempi budjetointi edellyttäisi merkittävää budjetin valmisteluun ja hyväksymiseen liittyvien käytäntöjen muutosta. Eduskunnan, hallituksen ja valtiovarainministeriön keskinäistä työnjakoa ja rooleja tulisi selkeyttää. Sitra esittää paperissaan myös mm. eduskunnan valiokuntarakenteen uudistamista. Muutosten keskiössä olisi myös henkilöresurssien ja osaamisen käytön joustavuus ja liikkuvuus valtioneuvoston sisällä.

Sitran toimenpide-ehdotuksissa alkuvaiheessa hallitusohjelmaan valittaisiin 2–4 yhteiskunnallista ilmiötä. Näiden ilmiöiden osalta määritettäisiin ministeriryhmät, jotka vastaisivat hallituksen tasolla ilmiöihin liittyvien tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja toimenpidekokonaisuuksista sekä niille myönnettävää rahoitusta koskevasta päätöksenteosta. Eduskunta voisi päättää osallistua osin ilmiöpohjaisen budjetoinnin kokeiluun esim. perustamalla valtiovarainvaliokunnan yhteyteen ilmiöpohjaiset jaostot.

Ilmiömäinen julkinen hallinto (Sitra, 31.8.2018)

Sitran toinen työpaperi *Ilmiömäinen julkinen hallinto* pyrki syventämään ja konkretisoimaan *Kansanvallan peruskorjaus* -raportin valtioneuvostoa ja valtionhallintoa koskevaa osuutta sekä antamaan eväitä entistä strategisemman hallitusohjelman työstämiseen. Sitran mukaan ilmiölähtoisempää ajattelua tarvitaan erityisesti merkittävien muutoshankkeiden ja uudistusten läpiviennissä, ja myös hallitusohjelmassa tulisi vahvistaa ilmiölähtöisyyttä. Sitra ehdottaa, että hallitusohjelmassa tulisi määrittää 3–5 kpl strategista, ilmiöpohjaista tavoitetta.

Sitran mukaan yhteiskunnallisten ilmiöiden hallintaa heikentää oleellisesti se, että budjetti- ja päätöksentekovastuut hajautuvat eri hallinnonaloille ja että euromääräiset resurssit ovat nykyisessä budjetissa vaikeasti hahmotettavia. Vuosittainen pääluokka-kohtaisesti tapahtuva budjettiprosessi (ja siihen liittyvä seuranta ja raportointi) häivyttää Sitran mukaan yhteiskunnalliset ilmiöt pahimmillaan näkymättömiin. Sitran paperin mukaan valtion budjetin valmistelua ja toimeenpanoa tulisi muuttaa niin, että budjettiin voitaisiin rakentaa osin ilmiölähtöisiä kokonaisuuksia.

Sitra esittää yhtenä ratkaisuna sitä, että osa resursseista jätettäisiin hallitusohjelmassa jakamatta pääluokkiin ja ne kohdennettaisiin tarpeen mukaan poliittisessa ohjauksessa. Toinen mahdollisuus olisi se, että osa eri pääluokille jaetuista euroista korvamerkittäisiin ja resurssien käyttövaltuus annettaisiin virkamiehelle (esim. kansliapäällikkö tai alivaltiosihteeri), joka johtaisi kyseistä hallituksen agendan toimenpidekokonaisuutta tilannehuoneessa. Sitran ehdotuksessa strategisen hallitusohjelman keskeiset tavoitekokonaisuudet voitaisiin organisoida näihin tilannehuoneisiin, joihin koottaisiin eri ministeriöistä parhaat osaamisresurssit ja joiden käyttöön varattaisiin hallitusohjelmataavoitteen kannalta tarpeelliset euromääräiset resurssit. Sitra myös ehdottaa budjettiprosessiin lisättäväksi ilmiölähtöisyyttä.

Sitran työpaperissa todetaan myös, että olisi hyvä miettiä tarkemmin, mitä ilmiöillä ylipäätään tarkoitetaan, millaisiin kokonaisuuksiin ne liittyvät ja millaisia toimia niihin jo kohdistetaan. Näihin tarpeisiin vastaamiseksi Sitra ehdottaa ilmiökartoitusta ja siinä käytettävien työkalujen yhteiskehittämistä.

2.2 Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta

Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta määrittää kestävän kehityksen toimeenpanolle keskeisiä politiikka-periaatteita. Näistä ensimmäinen on pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus, johon liittyvänä toimenpiteenä selonteossa mainitaan ilmiöpohjaisen budjetoinnin soveltuvuuden selvittäminen. Tarkoituksena olisi selvittää keinoja soveltaa ilmiöpohjaista (temaattista ja poikkihallinnollista) lähestymistapaa tulohajaukseen ja budjetointiin.

2.3 Valiokuntien kannanotot

TuVM 1/2017 vp – VNS 1/2017 vp

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on yllämainittua Agenda 2030 -selontekoa koskevassa mietinnössään esittänyt ilmiöpohjaisen budjetoinnin tarkempaa selvittämistä esimerkiksi kestävän kaupunkikehityksen, liikenteen ja hyvinvointi-investointien kaltaisissa laajoissa ja monitahoisissa teemoissa. Selvityksessä olisi valiokunnan mukaan katsottava ennakkoluulottomasti ohi ja yli valtion talousarvion pääluokkamallin, menoja ja tulolajiluokittelun, valtion kirjanpitokäytäntöjen sekä nykyisen budjetointiprosessin.

TuVL 6/2017 vp – HE 106/2017 vp

Tulevaisuusvaliokunta edellytti lausunnossaan koskien hallituksen esitystä vuoden 2018 talousarvioksi, että Agenda 2030 -selonteossa mainittua ilmiöpohjaista budjetointia on kokeiltava vuosien 2018–2021 talousarvioesityksissä. Valiokunnan kuulemisten perusteella ilmiöpohjaista budjetointia koskevat suurimmat haasteet liittyvät budjetin momenttien omistajuuteen, ministeriöiden väliseen yhteistyöhön ja asenteisiin. Suuri osa budjettimenoista perustuu lakeihin, minkä vuoksi lausunnon mukaan ministeriöiden pelkona on lakisäätteisten tehtävien hoidon häiriintyminen siinä tapauksessa, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin resurssit otettaisiin nykyisistä määrärahoista. Tulevaisuusvaliokunnan kuulemisissa esitettiin myös huoli, että ilmiöpohjaista budjetointia on hankala valmistella usean ministeriön yhteistyönä. Nykyiset kärkihankkeet ovat hyvä esimerkki poikkihallinnollisuudesta, jossa määrärahoja on jaettu hyvin tarkkaan eri hallinnonalojen momenteille. Valiokunta esitti ilmiöpohjaista budjetointia kokeiltavaksi ensin jonkin Suomelle tärkeän kestävän hyvinvoinnin teeman, kuten esi-

merkiksi eriarvoistumisen ennaltaehkäisyyn, sisällä. Lausunnon mukaan monimutkaisten kestäväen hyvinvoinnin ongelmien ratkaisemisessa tarvitaan rohkeita hallinnon innovaatioita, kuten esimerkiksi ilmiömomenteja, joilla monimutkaisia asioita käsitellään kokonaisvaltaisesti, hallinnonaloista riippumatta. Lausunnon mukaan tällöin innovaatiokysymykseksi nousee se, miten ja kuka hallinnoi ilmiömomenteja.

TuVL 1/2018 vp – VNS 1/2018 vp

Vuosien 2019–2022 julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa lausunnossa tulevaisuusvaliokunta peräänkuulutti ilmiöpohjaisen budjetoinnin kokeilemistä niin, että sillä edistetään politiikkajohdonmukaisuutta sekä kokonaisuuden ymmärtämistä ja hallintaa koko valtiontaloudessa. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittäminen voi valiokunnan mukaan edellyttää valtionhallinnolta myös uusia poikkisektoraalisen johtamisen innovaatioita.

TuVL 4/2018 vp – HE 123/2018 vp

Vuoden 2019 talousarvioesitystä koskevassa lausunnossa tulevaisuusvaliokunta kannattaa kestäväen kehityksen ilmiöpohjaista tarkastelua myös tulevissa talousarvioissa, mutta samalla se ehdottaa, että jatkossa tarkasteltavat kokonaisuudet voisivat olla suppeampia. Lisäksi lausunnossa todetaan, että ilmiöpohjaisuuden lisäksi myös osallistava budjetointi ja sukupuolitietoinen budjetointi voisivat olla kokeilemisen arvoisia keinoja lisätä talousarvion havainnollisuutta ja vaikuttavuutta. Valiokunnan mukaan ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa ja muissa kokeiluissa on erityisen tärkeää keskittyä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurantaan, jotta niistä saatavia oppeja pystytään käyttämään hallinnon kehittämisessä ja uudistamisessa. Lisäksi valiokunnan näkemyksen mukaan tilastointia tulisi kehittää ilmiöpohjaista budjetointia palvelevaksi. Lopuksi valiokunta muistuttaa, että VM:n asettaman työryhmän tulokset on arvioitava huolella ja hyödynnettävä seuraavan vaalikauden talousarvioita laadittaessa.

VaVL 6/2018 vp – K 5/2018 vp

Lapsiasiavaltuutetun kertomukseen eduskunnalle 2018 liittyen valtiovarainvaliokunta lausui sosiaali- ja terveysvaliokunnalle siitä, miten valtion talousarvioesityksessä tulisi kuvata esityksen lapsivaikutuksia ja tuoda esiin suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista. Valtiovarainvaliokunta piti lausunnossaan tärkeänä lapsibudjetoinnin kehittämistä, sillä sitä edellyttävät YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat velvoitteet, lasten erityinen asema yhteiskunnassa sekä myös hallitusohjelman linjaus, jossa on sitouduttu väestöpohjaisen budjetoinnin ja lasten hyvinvoinnin seurannan kehittämiseen. Valiokunta katsoi kuitenkin myös, että jotta talousarvion kokonaisuus ja ylläpito turvataan ja esitetty tieto tuottaa aitoa

lisäarvoa, on punnittava huolellisesti, mitä tietoja on mahdollista ja tarpeen sisällyttää talousarvioon ja milloin tietoja on tarkoituksenmukaisempaa hankkia jälkikäätiseuranalla ja valvonnalla.

VaVM 28/2018 vp – HE 123/2018 vp / HE 232/2018 vp

Vuoden 2019 talousarvioesitystä koskevassa mietinnössä valtiovarainvaliokunta on pitänyt hyvänä, että ilmiöpohjaista budjetointia on alettu selvittää, sillä samalla kun ilmiöpohjaisesta budjetoinnista keskustellaan paljon, se voidaan myös ymmärtää hyvin eri tavoin. Mietinnössä valiokunta toteaa, että ilmiöpohjainen budjetointi voidaan nähdä vaikkapa talousarvioon sisältyvänä yhteenvedona, jossa käsitellään valittujen ilmiöiden vaikutuksia, tai se voi tarkoittaa esim. koko talousarviorakenteen muuttamista ilmiöiden pohjalta. Valiokunnan mukaan ilmiöpohjaisen budjetoinnin arvioidaan parantavan poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien hahmottamista, mutta se edellyttää myös erittäin hyvää analyysiä mm. siitä, mitä ilmiöitä seurataan ja mihin rakenteisiin ja prosesseihin ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttaminen vaikuttaa.

3 Katsaus jo tehtyihin ilmiöpohjaisiin tarkasteluihin

3.1 Lapset ja vanhukset

Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2014 työryhmän selvittämään, voitaisiinko ja miten julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarvioesityksessä koota lapsiperheitä koskevat asiat aiempaa paremmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Työryhmän tuli samalla selvittää sitä, voitaisiinko erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevat asiat esittää samalla tavalla yhdistettynä. Työryhmän asettamisen taustalla oli tarve saattaa päätöksentekijöiden tietoisuuteen aiempaa paremmin, millä tavalla yksittäiset päätökset vaikuttavat osana laajempaa kokonaisuutta esimerkiksi lapsiperheiden asemaan.

Työryhmä esitti, että talousarvion valmisteluohjeissa ministeriöt ohjeistetaan liittämään talousarvioehdotukseensa yhteenveto sellaisista muutoksista, joilla arvioidaan olevan vaikutusta lapsiperheisiin ja yksin asuviin vanhuksiin, sekä selvityksen ennakoituista yhteisvaikutuksista. Työryhmän ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö valmistelisi ministeriöiden esitysten pohjalta kokoavan yhteenvedon ja yhteisvaikutusten ennakkoinnin talousarvion yleisperusteluihin.

Työryhmä esitti myös, että julkisen talouden suunnitelmaan valmistellaan yhteenveto lapsiperheisiin ja yksinasuviin vanhuksiin merkittävästi vaikuttavista muutoksista ja ennakoidaan näiden muutosten yhteisvaikutuksia kyseisten väestöryhmien toimeentuloon ja hyvinvointiin suunnitelmakauden lopussa.

3.2 Kestävä kehitys

Globaali kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda2030 hyväksyttiin vuonna 2015. YK:n jäsenmaiden hyväksymä Agenda2030 ohjaa kestävä kehityksen edistämistä vuosina 2016-2030. Suomen hallitus linjasi alkuvuodesta 2017 valtioneuvoston selonteossa toimeenpanon kansalliset painopisteet, jotka ovat 1) hiilineutraali ja resurssivieras Suomi sekä 2) yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi.

Vuoden 2018 talousarvioesitykseen sisällytettiin ensimmäistä kertaa pääluokkaperusteluihin tekstit kestävän kehityksen toteutumisesta hallinnonaloilla. Tarkastelua laajennettiin vuoden 2019 talousarvioesityksessä. Pääluokkaperustelujen tekstiosuudet säilytettiin mutta niitä yhdenmukaistettiin sekä pyrittiin tuomaan paremmin esille määrärahojen yhteydet kestäväan kehitykseen. Pääluokkaperustelut kattavat valtioneuvoston selonteon molemmat painopistealueet sekä tarvittaessa Agenda2030 -yhteydet.

Kokonaan uutena elementtinä vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisällytettiin erillinen analyysi, joka keskittyy erityisesti valtioneuvoston selonteon hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteeseen. Tähän liittyen kartoitettiin yhteistyössä ministeriöiden kanssa, mitkä määrärahat konkreettisesti edistävät tätä painopistettä ja koottiin ne taulukkoon valtioneuvoston selonteon toimenpiteiden jaottelua käyttäen. Jotta kokonaisuus olisi kattava, sisällytettiin analyysiin myös talousarvion keskeisiä verotuskäsymyksiä, joilla on merkitystä hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -tavoitteen kannalta; ts. millä veromuodoilla yleisesti on vaikutusta hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteeseen ja toisaalta, miten vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisällyvät näiden verolajien veroperustemuutokset vaikuttavat painopisteen kannalta. Lisäksi kokonaisuuteen lisättiin laadullista arviointia ympäristölle haitallisista tuista perustuen aiemmin tehtyihin selvityksiin. Tällä tavoin saatiin läpinäkyväksi määrärahojen, verotuksen ja muiden tukimuotojen, etenkin verotukien, muodostama kokonaisuus koko valtionalouden osalta. Kestävän kehityksen budjetoinnissa tunnistetaan, millaisia päätöksiä hallituksessa on tehty hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteen suhteen.

Kestävän kehityksen tarkastelu vastaa monilta osin ilmiöpohjaista budjetointia. Vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvä analyysi talousarvioesityksen kytköksistä hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteeseen on kokoava ja kattaa sekä määrärahat että veroperusteet. Se on vahvasti poikkihallinnollinen, määrärahojen kohdentuessa mm. ulkoministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, ympäristöministeriölle sekä maa- ja metsätalousministeriölle. Tämän johdosta myöskin valmistelua tehtiin yhteistyönä. Työ on myös vastaus kestävän kehityksen selontekoon ja sitä koskevaan eduskunnan kannanottoon, joissa todettiin, että kokeillaan ilmiöpohjaista budjetointia.

Vuoden 2019 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan ympäristövaliokunta totesi, että kestävän kehityksen tarkastelussa on tärkeää tehdä tuet ensin näkyviksi, jotta niitä voidaan arvioida. Valiokunta piti tärkeänä arvona myös osallistavaa valmisteluprosessia sekä sitä, että se on syventänyt eri ministeriöiden virkamiesten tietoisuutta Agenda2030 -ohjelman sidoksista omaan hallinnonalaan. Valiokunta kannusti kehittämään arviointia edelleen.

3.3 Sukupuolten välinen tasa-arvo

Sukupuolittietoinen budjetointi on toimenpide, joka tähtää sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen. Sen tarkoitus on johtaa talouspolitiikan sisältöjen muutokseen ja vaikuttaa siihen, miten päätöksiä tehdään talousarvioprosessin aikana. Keskeisessä asemassa tasa-arvotavoitteiden edistämisen näkökulmasta ovat asetetut tavoitteet, joiden toteutumista esimerkiksi lakien ja talousarvioesityksen sukupuolivaikutusten arvioinnin tulisi seurata. Sukupuolittietoinen budjetointi onkin tästä näkökulmasta tarkasteltuna ilmiölähtöistä budjetointia, jossa ilmiö on sukupuolten välinen tasa-arvo. Sitä harjoitetaan periaatteessa jo nykyään, joskin melko vaatimattomalla tasolla.

Sukupuolittietoinen budjetointi on useista eri käytännöistä koostuva kokonaisuus. Sukupuolittietoisesta budjetoinnin käsitteen alle kuuluu laaja joukko budjettiprosessiin liittyviä käytäntöjä: muun muassa lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnista, talousarvioesityksen tasa-arvokirjauksista, hallinnonalakohtaisten tasa-arvotavoitteiden sekä niihin liittyvien toimenpiteiden ja tunnuslukujen asettamisesta aina hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman sukupuolivaikutusten arviointiin.

Budjetin sukupuolivaikutusten arviointia ja sukupuolittietoista budjetointia ei tule nähdä päämääränä itsessään vaan välineinä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Sukupuolittietoisesta budjetoinnin on siis tarkoitus johtaa talousarvioprosessin ja talouspolitiikan sisältöjen muutokseen. Tasa-arvon edistämisen näkökulmasta keskeisessä roolissa ovat luonnollisesti asetetut tasa-arvotavoitteet, joiden toteutumista esimerkiksi lakien ja talousarvioesityksen sukupuolivaikutusten arvioinnin tulisi peilata.

Valtiovarainministeriön määräyksessä toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (VM 23.3.2011 TM1101) määrätään, että talousarvioesityksen pääluokkaperusteluihin tulee sisällyttää yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta. Tältä osin ministeriöt täyttävät nimellisellä tasolla melko hyvin vaatimuksen sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä yhteenvetotarkasteluun. Samaa tekstiä kuitenkin käytetään usein pienin tarkennuksin vuodesta toiseen. Sisällöllisiä tasa-arvotavoitteita asetetaan silloin tällöin, mutta korkeammalla tasolla asetettujen tasa-arvotavoitteiden vaillinaisuus tekee niiden asettamisesta talousarvioesityksessä vaikeaa. Talousarvioesityksissä ei juuri analysoida määrärahojen tai niiden muutosten sukupuolen mukaista kohdentumista.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan alaisessa tutkimushankkeessa Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolittietoinen budjetointi (Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo ym. 2018) tutkijat esittivät viisi kehittämissuositusta talousarvion sukupuolivaikutusten kehittämiseksi:

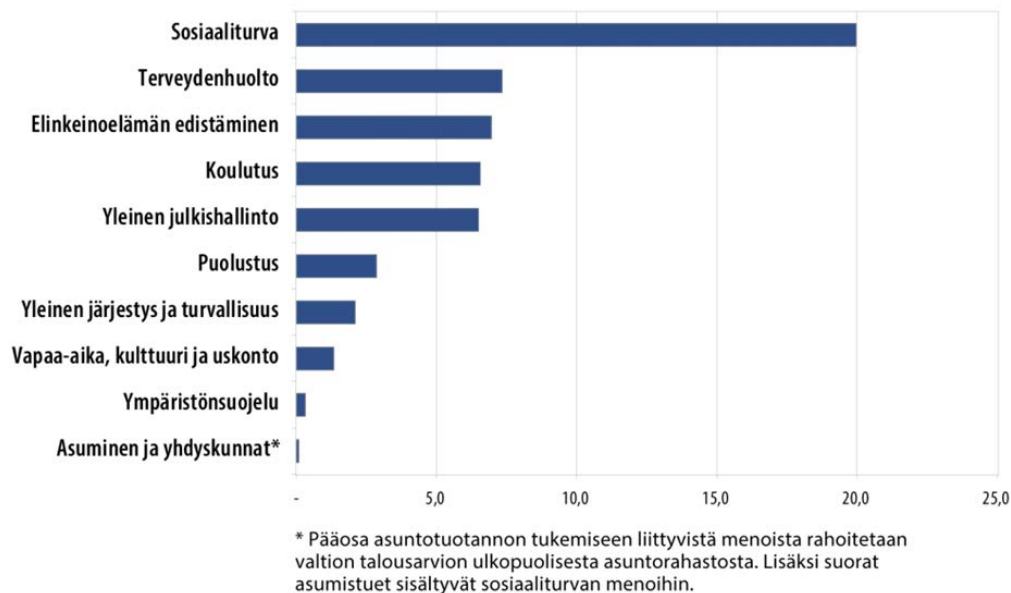
1. Lanseerataan sukupuolitietoisien budjetoinnin käsite
2. Kytetään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakoh-
tasiin tasa-arvotavoitteisiin
3. Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon
4. Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista syste-
maattisesti
5. Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtiohallinnon si-
sällä.

Tutkijoiden mukaan nykytilassa käytännössä kaikki nämä askeleet jäävät enemmän tai vähemmän vaillinaisiksi. Vakiintunutta käytäntöä edes esimerkiksi talousarvion tu-
lonjakovaikutusten tuottamisesta ei tällä hetkellä ole. Jo lakiesitysten sukupuolivaiku-
tusten arvioinnissa esiintyy puutteita; yksi keskeisistä haasteista on, että sukupuolivaiku-
tusten ja tasa-arvon käsitteet ovat lakeja valmisteleville henkilöille siinä määrin epä-
selviä, että sukupuolivaikutusten olemassaoloa ei tunnisteta sellaistenkaan esitysten
osalta, joissa niitä on. Tutkimustiedon ja tilastojen hyödyntäminen on suhteellisen har-
vinaista silloin, kun sukupuolivaikutukset tunnistetaan ja niitä arvioidaan. Nykytilan on-
gelmat ovat siis lukuisat ja liittyvät paitsi kokonaisuuden muodostumiseen liittyviin
haasteisiin (esimerkiksi selkeiden ylätasoon tavoitteiden vaillinaisuus tekee konkreettis-
ten toimien asettamisesta vaikeaa, ja selkeiden tavoitteiden puuttuminen taas tekee
sukupuolivaikutusten merkityksen hahmottamisesta vaikeaa) myös teknisempiin kysy-
myksiin (talousarvion ja lakiesitysten sukupuolivaikutuksia ei juuri arvioida, ja jos arvi-
oidaan, todennäköisesti vasta kun esitysten sisältö on lyöty lukkoon).

3.4 COFOG-luokitus

Talousarviossa julkisia varoja kohdennetaan hyvin monenlaisiin kohteisiin, joilla voi-
daan tavoitella hyvin erilaisia asioita. Talousarvion perusteella pitäisi pystyä muodos-
tamaan mahdollisimman selkeä kokonaiskuva siitä, mihin kaikkeen yhteisiä julkisia
varoja käytetään. Tätä tarkoitusta varten on mahdollista hyödyntää Tilastokeskuk-
sessa käytössä olevaa ns. COFOG-luokitusta (Classification of the Functions of Go-
vernment), joka perustuu YK:n vahvistamaan kansantalouden kuvausjärjestelmään.
Tilastokeskus julkistaa vuosittain julkisyhteisöjen tehtäväluokituksen (COFOG) mukai-
sen jaottelun siitä, miten julkisen sektorin menot jakautuvat yhteiskunnallisen tehtävän
mukaan. Tehtäväluokituksessa on kymmenen pääryhmää, jotka jakautuvat edelleen
yksityiskohtaisempiin alaluokkiin. Tilastokeskuksen käyttämää luokittelua soveltaen
talousarvion momentit voidaan jakaa eri COFOG-luokkiin. Vuoden 2019 talousarvio-
esitykseen sovellettuna mittaluokaltaan suurimman kokonaisuuden muodosti sosiaali-
turva, jonka osuus menoista oli 36,2 %. Vertailun vuoksi esimerkiksi terveydenhuollon
osuus oli 13,3 % ja elinkeinoelämän edistämiseen käytettiin puolestaan 12,6 % ta-
lousarvion menoista.

Tarkastelun etuna perinteiseen hallinnonalakohtaiseen jaotteluun nähden on se, että se mahdollistaa kattavamman kuvan saamisen menojen käytöstä ja juuri kokonaiskuvan saamisessa COFOG-luokituksen mukainen tarkastelu on hyödyllinen. Yksinomaan talousarvioon perustuvana tarkasteluna siinä ei kuitenkaan tule otetuksi huomioon esim. rahastotalouden kautta tehtäviä panostuksia eri osa-alueille. Esimerkiksi käsitys asumiseen ja yhdyskuntiin kohdennettavasta panostuksesta voi tästä näkökulmasta jäädä vaillinaiseksi. Lisäksi yksittäisten momenttien kohdentamiseen eri COFOG-luokkiin liittyy tulkinnanvaraisuutta varsinkin, jos momentin määrärahoja käytetään hyvin erilaisiin tarkoituksiin. COFOG-luokittelun käyttö ei myöskään poistaisi tarvetta budjetissa tarkastella myös hyvin pieniä momenttikohtaisia muutoksia, joiden vaikutus ei suoraan näy muutoksena ao. COFOG-luokan mukaisessa ryhmittelyssä esim. prosentuaalisena muutoksena. Budjetissa tapahtuvien muutosten tarkastelemisen hallinnonalakohtaisesti voidaan myös arvioida palvelevan poliittisia päätöksentekijöitä ja ministeriöitä paremmin kuin COFOGin mukaisen luokittelun.



Kuvio: Vuoden 2019 talousarvion määrärahat käyttökohteen mukaisesti (COFOG), mrd. euroa

3.5 Poliitiikkaohjelmat

Poliitiikkaohjelmat otettiin käyttöön hallituskaudelle 2003–2007. Poliitiikkaohjelmia oli ehdotettu keskushallinnon uudistamishankkeessa. Niiden tarkoituksena oli tehostaa poliittista ohjausta ja hallitusohjelman toimeenpanoa sekä parantaa poikkihallinnollista valmistelua ja toteutusta. Poliitiikkaohjelmia oli hallituskaudella neljä, mm. työllisyyden

politiikkaohjelma ja tietoyhteiskuntaohjelma. Ohjelmia johtivat ja koordinoivat niistä vastaavat ministerit. Rahoitusta ohjelmille osoitettiin jopa kymmeniltä eri momenteilta ja useilta hallinnonaloilta.

Politiikkaohjelmat olivat käytössä vielä seuraavalla hallituskaudella 2007–2011. Tuolloin ohjelmia oli kolme, muun muassa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Ensimmäisestä ohjelmakaudesta poiketen politiikkaohjelmien käytännön toimeenpanosta vastasivat päätoimiset ohjelmajohtajat. Lisäksi rahoitus osoitettiin kullekin ohjelmalle yhdeltä pääluokalta, mutta erillistä momenttia ei ohjelmaa varten ollut käytössä.

Politiikkaohjelmista saadut kokemukset ja niistä mm. VTV:n tekemien arvioiden mukaan politiikkaohjelmat eivät saavuttaneet niille ajateltua roolia poikkihallinnollisena kehys- ja budjettivalmistelua integroivana instrumenttina. Niiden merkitys hallinnonalojen ohjaustoiminnassa jäi melko vähäiseksi. Pohdittaessa syitä politiikkaohjelmien roolin jäämiseksi odotettua pienemmäksi on nostettu esille mm. hallituksen kollektiivisen sitoutumisen puute ja se, että ohjelmaministereiden rooli jäi verrattain pieneksi. Lisäksi ohjelmien ministeriryhmien rooli jäi epäselväksi.

3.6 Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeet

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa linjattiin viisi strategista tavoitetta, jotka olivat työllisyys ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi ja terveys, biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purku. Strategisiin tavoitteisiin varattiin kertaluonteisesti yhteensä 1 mrd. euroa käytettäväksi vuosina 2016–2018. Strategiset tavoitteet konkretisoituivat 26 kärkihankkeessa. Hallituksen toimintasuunnitelmassa, joka päivitettiin aina keväisin, arvioitiin kärkihankkeita ja täsmennettiin niiden toimeenpanoa. Jokaiselle kärkihankkeelle nimitettiin vastuuministeri, ja kaikilla painopistealueilla oli omat ministerityöryhmänsä. Kärkihankkeiden seurannasta vastasi valtioneuvoston kanslian strategiasihteeristö.

Kärkihankkeiden läpiviemisessä on tunnistettu muutamia heikkouksia. Kärkihankkeisiin kohdennettu rahasumma jaettiin pääosin jo heti hallituskauden alussa eri hankkeille, vaikka toteutuksen kannalta olisi ollut hyödyllisempää jättää osa resursseista jaettavaksi vasta myöhemmin. On myös esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kärkihankkeilla rahoitettiin jo aiemmin esillä olleita esityksiä sekä paikattiin osittain hallitusohjelman mukaisia säästöjä. Lisäksi on esitetty, että ne jäivät irralliseksi ministeriöiden muusta toiminnasta.

3.7 Ilmiönä matala työllisyysaste

Yksi tapa lähestyä kysymystä ilmiöstä on tarkastella aihetta hallituksen tavoitteiden näkökulmasta. Pääministeri Sipilän hallitus asetti hallitusohjelmassaan tavoitteeksi työllisyysasteen nostamisen 72 prosenttiin ja työllisten määrän vahvistamisen 110 000 henkilöllä. Työllisyyden voidaan tulkita tällä hallituskaudella olleen ilmiö, jonka edistämiseksi on haluttu asettaa selkeitä tavoitteita ja näiden tavoitteiden saavuttamista on tarkasteltu systemaattisesti. Hallituskauden tavoitetta on toimenpiteiden näkökulmasta konkretisoitu hallituksen työllisyysteen ja kilpailukykyyn liittyvillä kärkihankkeilla.

Vuoden 2016 talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla esitellään hallitusohjelmaan kirjattuja aiheeseen liittyviä tavoitteita, kuten työllistämisen esteiden purkamista ja työvoimahallinnon uudistamista. Myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan kohdalla viitataan hallituksen tavoitteisiin ja todetaan sosiaaliturvan edistävän vakaata talouden kasvua ja kilpailukykyä vahvistamalla työkykyä ja tarjoamalla työllistymis-, koulutus-, ja kuntoutumismahdollisuuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön osiossa viitataan työelämään siirtymisen nopeuttamiseen ja koulutuksen ja työelämän välisen yhteistyön tiivistämiseen sekä keskustellaan osaavan työvoiman saatavuudesta. Sisäministeriön osiossa viitataan maahanmuuttoon osaamisohjan vahvistamisen ja työvoiman niukkuuden ehkäisemisen näkökulmasta. Tämän lisäksi työllisyys näkyy talousarvioesityksen yleisperusteluissa, joissa on koottua tietoa eri toimenpiteistä työllisyyden edistämiseksi.

Hallituksen puoliväliriihessä työllisyys näkyy kahdessa osassa: hallituksen linjaamissa työllisyystoimissa sekä kannustinloukkujen purkamisessa. Viimeisessä budjettiesityksessään Sipilän hallitus toteaa työllisyysastetta ja työllisten määrää koskevien tavoitteidensa olevan joko saavutettuja tai lähes saavutettuja; viimeisessä budjetissa esitetään lisäksi nopeita toimia työllisyyden edistämiseksi. Hallituksen oman reflektoinnin lisäksi selkeä ja konkreettinen tavoite on herättänyt laajaa julkista kiinnostusta. Esimerkiksi vuoden 2017 raportissaan Talouspolitiikan arviointineuvosto arvioi, että hallituksen työllisyystavoite saavutetaan noin 16 prosentin todennäköisyydellä.

Käytännössä hallituksen toimet työllisyyden edistämiseksi ovat myös sisältäneet sellaisia toimenpiteitä, joita usein pidetään vaikeina niiden poikkihallinnollisen luonteen vuoksi. Esimerkiksi palkkatuen rahoitusuudistuksessa palkkatukea uudistettiin niin, että osa sen kustannuksista siirtyi katettavaksi työ- ja elinkeinoministeriön momentilta sosiaali- ja terveysministeriön momentille. Lisäksi osa työvoimakoulutuksesta on siirretty opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Erilaisia toimenpiteitä on valmisteltu mm. poikkihallinnollisissa kansliapäällikkötyöryhmissä. Ministeritasolla työllisyyttä koskevia toimenpiteitä on käsitelty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

4 Näkökohtia ilmiöistä ja ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamismalleja

4.1 Eri tahojen ehdottamia mahdollisia ilmiöitä

Työryhmän yhtenä tehtävänä oli selvittää potentiaalisesti huomioon otettavien ilmiöiden joukkoa. Alla olevassa listassa on lueteltu eri kannanotoissa (mm. eduskunta, Sitra) esille nostettuja ilmiöitä. Kuten listasta ilmenee, nimitystä ”ilmiö” käytetään eri yhteyksissä hyvin erilaisista kokonaisuuksista. Osa ilmiöistä on varsin laajoja ja ne kattavat monia yhteiskunnan osa-alueita. Toiset ovat luonteeltaan enemmän toimenpide-alueita tai pitävät jo sisänsään ajatuksen jostain toimintatavasta. Useat listan ilmiöistä ovat myös päällekkäisiä tai ainakin sisältävät osioita toisen ilmiön tavoitteista tai sisällöstä. Ilmiöihin liittyvät tavoitteet voivat myös olla keskenään ristiriitaisia.

- Elinikäinen oppiminen
- Nuorten miesten yhteiskunnallinen syrjäytyminen/syrjäytyminen yleensä
- Kiertotalous ja alustatalous
- Kestävä kaupunkikehitys
- Hyvinvointi-investoinnit
 - hyvinvointi- ja t&k&i-investointien vaikuttavuuden arviointi
- Eriarvoistumisen ennaltaehkäisy
- Lapsibudjetointi ja yleisemmin väestölähtöinen budjetointi
- Ilmastonmuutos
 - Vaikutus liikkuvuuteen
 - Liikenteen hiilidioksidipäästöt
- Maahanmuutto
- Kestävä kehitys
- Sukupuolten välinen tasa-arvo
- Kokonaisturvallisuus
- Lasten liikkumattomuus
- Asumisen kustannukset
- Digitalisaation edistäminen
- Lasten ja nuorten palvelut
- Ikäihmisten palvelut

4.2 Ilmiöihin liittyviä kysymyksiä

4.2.1 Ilmiön valinta

Luonnollisinta lienee, että **hallitus valitsee ilmiön tai ilmiöt**, joita se haluaa edistää tai selkeyttää. Monet ilmiöt ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin kohdistetut toimenpiteet tai toimenpiteiden vaikutukset ilmenevät vasta vaalikauden jälkeen. Ilmiö voi toisaalta olla myös esimerkiksi sellainen, johon Suomi on sitoutunut pitkäksi aikaväliksi kansainvälisen sopimuksen mukaisesti. Tämän ei kuitenkaan tulisi sulkea pois mahdollisuutta tällaisen ilmiön valintaan. Hallituksella tulisi kuitenkin olla toimillaan mahdollisuus vaikuttaa ilmiöön. **Valittu ilmiö/valitut ilmiöt olisi hyvä todentaa hallitusohjelmassa.**

4.2.2 Reunaehtoja budjetoitaville ilmiöille sekä niiden piirteitä

Työryhmä on pyrkinyt havainnollistamaan, mitä reunaehtoja ilmiöiden olisi täytettävä, jotta ilmiöpohjaista budjetointia olisi järkevää käyttää. Lisäksi työryhmä näkee, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin käyttöönotossa tulisi **edetä vaiheittain**, jolloin kyseeseen tulisi **lähinnä korkeintaan kolmen ilmiön** valitseminen ilmiöpohjaista budjetointia varten (kts. myös luku 4.2.3).

Ilmiöpohjaista budjetointia on perusteltu mm. sillä, että nykyinen pääluokkarakenteinen budjettirakenne ei vastaa yhteiskunnallisiin haastaviin ilmiöihin, jotka koskettavat useiden eri ministeriöiden hallinnonala. Ilmiölähtöisen budjetoinnin tulisi tästä syystä kohdistua ilmiöön, joka on **poikkihallinnollinen**.

Valitun ilmiön tulisi myös olla **linjassa hallituksen strategisten painopisteiden kanssa**, jotta ilmiöpohjainen budjetointi olisi perusteltua. Ilmiön olisi kuitenkin oltava luonteeltaan riittävän konkreettinen. Usein hallituksen painopisteet ovat hyvin laajoja eivätkä kovin konkreettisia, jolloin ilmiöpohjainen budjetointi voisi liittyä johonkin painopisteeseen liittyvään osaan tai johonkin tiettyyn ko. painopisteelle asetettuun tavoitteeseen.

Kuten luvussa 4.1 listattujen ilmiöiden osalta ilmenee, hallituksen mahdollisuudet vaikuttaa ilmiöihin vaihtelee. Tunnistetuissa ilmiöissä osa on sellaisia, joihin esimerkiksi kunnissa tehtävä päätöksenteko vaikuttaa merkittävästi. Julkisen sektorin muiden toimijoiden vaikutuksen lisäksi osassa ilmiöistä on kyse ihmisten käyttäytymisestä. Tällöin hallituksen vaikutusmahdollisuudet ilmiöön voivat olla rajalliset. Työryhmä katsoo, että budjetoitavan ilmiön tulisi olla nimenomaan sellainen, johon **hallitus voi omalla**

toiminnallaan vaikuttaa. Edelleen voidaan erotella ilmiöitä, joihin vaikuttaminen liittyy lainsäädännöllä tehtäviin päätöksiin ja toisaalta sellaisia, joihin vaikutetaan budjetissa tehtävillä päätöksillä. Koska työryhmän tehtävänä oli pohtia nimenomaan ilmiöpohjaista budjetointia, tulisi budjetissa käsiteltävän ilmiön olla sellainen, että se on **selvästi riippuvainen budjettipäätöksistä**. Ilmiön käsittely voisi tällöin myös edesauttaa resurssien uudelleenkohdentamista budjetin sisällä.

Ilmiöpohjaisesta budjetoinnista käytävässä keskustelussa on nostettu esille laajuudeltaan hyvin eri kokoisia ilmiöitä. Esimerkiksi tulevaisuusvaliokunta on kannanotossaan vuoden 2019 talousarvioesityksestä todennut, että jatkossa tarkasteltavat kokonaisuudet voisivat olla suppeampia, verrattuna vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvään kestäväen kehityksen ilmiöpohjaiseen läpikäyntiin. **Ilmiön laajuudella** voi olla merkitystä mietittäessä sitä, miten ilmiöpohjaista budjetointia tulisi soveltaa ja millainen toteuttamismalli on järkevä. Monet esitetyt ilmiöt, kuten esimerkiksi syrjäytyminen, ovat luonteeltaan **hyvin laaja-alaisia** ja niihin vaikuttaa merkittävä osa euromääräisesti isoimmista verotulo- ja menomomenteista. Ilmiön ja siihen liittyvien määrärahojen määrittely **ei siten ole yksiselitteistä**. Lisäksi johonkin ilmiöön osoitettava määräraha saattaa olla osa kokonaisuutta, josta ilmiöön liittyvä osuus ei ole helposti irrotettavissa.

Myös **ilmiön pysyvyydellä** on vaikutusta seuraavaksi esitettävien mallien toteuttamiskelpoisuuteen. Mikäli valittua ilmiötä pidetään myös parlamentaarisesti hyvin tärkeänä ja siihen liittyviä ongelmia halutaan ratkaista myös jatkossa, voi olla mahdollista, että ilmiö olisi hallituskautta pidempi. Tällöin tulisi harkita, vaatisiko myös esim. eduskunnan valiokuntarakenteen muutoksia.

4.2.3 Ilmiöille asetettavat tavoitteet sekä ilmiöistä mahdollisesti seuraavat uudet rajapinnat

Hallituksen strategisille painopisteille ja niistä mahdollisesti **valituille ilmiöille olisi luonnollista asettaa tavoitteita**. Tavoitteidenasettelua ei ole tässä työryhmässä laajemmin tarkasteltu.

On kuitenkin syytä huomioida, että **eri ilmiöiden ja niille asetettujen tavoitteiden välillä voi olla ristiriitoja**. Samoin ilmiön sisällä voi olla ristiriitaisia tavoitteita. Esimerkiksi tulonjaon tasaisuuden tavoite saattaa olla ristiriidassa työllisyystavoitteen kanssa ja kansalliseen ruoantuotantoon liittyvät tavoitteet saattavat olla ristiriidassa hiilineutraalisuustavoitteen kanssa.

Työryhmä toteaa, että myös nykyisellään hallituksen tavoitteisiin saattaa liittyä ristiriitoja. Ihannetapauksessa valitut ilmiöt eivät olisi keskenään ristiriitaisia, mutta mikäli

näin on, tulee hallituksen olla tästä tietoinen ja huomioida asia päätöksenteossa. Jonkun ilmiön nostaminen tarkempaan tarkasteluun ja siihen panostaminen voi myös vaikuttaa muiden tärkeäksi koettujen asioiden saaman huomion määrään. Usean ilmiön samanaikaisessa tarkastelussa ja edistämisessä ongelmaksi voi myös muotoutua hallinnon mahdollisuus edistää samanaikaisesti useita ilmiöitä. Ristiriitaisten tavoitteiden riskin vähentäminen puoltaa **ilmiöiden lukumäärän pitämistä pienenä**.

Samalla on tunnistettava, että mahdolliset nykyiset ongelmat hallinnonalojen rajapinnoissa ja vähäisessä yhteistyössä **voivat siirtyä ilmiöiden välisiin uusiin rajapintoihin** ilmiöpohjaisessa budjetoinnissa. Esimerkiksi maahanmuuttoon liittyy sekä koulutuspoliittisia että työvoimapolitiittisia kysymyksiä, jotka voivat maahanmuuttoa ilmiönä käsitellessä irrota omasta laajemmasta kontekstista.

4.3 Ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamistapoja

Ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamistapoja on useita, ja niillä on omat hyötynsä ja haittansa. Riippuen ilmiöstä jokin toteuttamismalleista saattaa olla optimaalinen ja joidenkin ilmiöiden osalta kaikki esitetyt toteuttamismallit eivät ole mahdollisia. Seuraavissa kappaleissa on käyty läpi työryhmässä käsitellyt viisi eri toteuttamistapaa.

4.3.1 Malli 1: Ilmiöön liittyvän tiedon kokoaminen budjetissa ja/tai ilmiön arviointi

Malli 1 perustuu ilmiöön liittyvän tiedon kokoamiseen budjetissa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi koottua tietoa kaikista ilmiöön liittyvistä määrärahoista ja veroista. Yhtenä esimerkkinä tästä toteuttamismallista on kestävän kehityksen tarkastelu vuoden 2019 talousarvioesityksessä, jossa on esitetty kootusti hiilineutraali- ja resurssiviisas Suomi-painopistealuetta edistävät määrärahat, siihen liittyvät veroasiat sekä tavoitteen osalta budjettiin sisältyvät haitalliset tuet.

Tämä ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamismalli voi koostua myös ilmiöistä tehdystä arvioista. Tällöin kyseeseen voi tulla esimerkiksi vuosittainen arvio tulonjakovaiikutuksista tai talousarviopäätösten vaikutuksista lapsiin. Tulonjakovaiikutukset on viime aikoina laskettu vuosittain ja julkaistaan budjettiesityksen antamisen jälkeen. Toinen esimerkki on tasa-arvovaiikutukset sukupuolten välillä. Tällä hetkellä talousarvioesityksen pääluokkakohtaisissa perusteluissa on jokaisen hallinnonalan osalta esitetty, miten ko. hallinnonalalla huomioidaan tasa-arvokysymykset.

Arviot voivat olla esimerkiksi kerran vuodessa tehtäviä arvioiteja valitusta ilmiöstä tai toimintatapa, jossa kautta koko budjettiprosessin (ml. julkisen talouden suunnitelma, budjettiesitys, budjettilait) arvioidaan tehtyjen päätösten aikaansaamia muutoksia johonkin ilmiöön. Etukäteisarviointien lisäksi tulisi harkita hallituksen vuosikertomuksen roolia. Tällöin yhdeksi mahdollisuudeksi nousisi ilmiöiden tavoitteiden asettaminen esim. budjetin yleisperusteluissa ja näiden tavoitteiden seuraaminen ja arviointi hallituksen vuosikertomuksessa.

Tiedon kokoamiseen ja arviointeihin pohjautuvaan toteuttamismalliin ja sen kautta saavutettavaan hyötyyn vaikuttaa se, onko ilmiölle asetettu tavoitteita, joita seurataan. Malli voisi olla myös sellainen, jossa on esim. budjettiprosessissa kautta linjan seurattava strateginen tavoite.

Toteuttamismalli 1 voidaan tarvittaessa yhdistää myöhemmin esitettävien toteuttamismallien kanssa.

Toteuttamismalli 1 Kootaan budjetissa olevaa tietoa ilmiöstä / tehdään arvioita ilmiöstä	
Työryhmän arvio toteuttamismallin 1 eduista:	Työryhmän arvio toteuttamismallin 1 haasteista:
<ul style="list-style-type: none"> Malli edesauttaa ilmiön kokonaisuuden hahmottamista. Malli edesauttaa ilmiökokonaisuuden sisällä tehtäviä uudelleenarvioiteja, painopistemutoksia ja arvioiteja ilmiöstä yleensä, mikäli tästä on poliittinen yhteisymmärrys. Tällöin mallin mahdollistama ilmiöön liittyvän kokonaisuuden parempi hahmottaminen edesauttaa ilmiöön liittyvän tavoitteen edistämistä. Malli soveltuu hyvin erilaisiin aihealueisiin, mm. kestävä kehitys, tasa-arvo, eriarvoisuuden ehkäisy. Malli perustuu nykyiseen budjettirakenteeseen eli ei edellytä muutoksia talousarvion pääluokka- ja/tai momenttirakenteeseen eikä siten myöskään toimivaltasuhteisiin tai hallintorakenteisiin. 	<ul style="list-style-type: none"> Malli ei tuota ilmiölle uutta vastuutahoa, joka pohtisi resurssien uudelleenkehennuksia mallin sisällä. Ilmiöön on mahdollista liittää ministerityöryhmä, joka valmistee asioita, mutta lopullinen vastuu säilyisi nykyisen rakenteen mukaisena. Mikäli kokoavat määräraha- ja tulokutot ja arvioinnit tuotetaan budjettiesityksen antamisen yhteydessä, jää ohjausvaikutus myöhäiseksi kyseessä olevan budjetin osalta. Toteuttamismallin pysyessä ennallaan voidaan kuitenkin ilmiötä seurata hallituskauden aikana, jolloin myös muutoksia on mahdollista tehdä ilmiöön liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi.

4.3.2 Malli 2: Ilmiöministeri

Toteuttamismalli 2 perustuu siihen, että yhdelle ns. ilmiöministerille määrättäisiin vastuu niistä kokonaisuuksista, jotka liittyvät kyseessä olevaan ilmiöön. Kuten luvussa 1.3.2 on todettu, ei ministereiden työnjaon tarvitse noudattaa ministeriöiden toimialoja.

Budjetin pääluokkarakenne säilyisi tässä mallissa ennallaan ja ilmiöministeri vastaisi hänelle kuuluvista momenteista, jotka voisivat mahdollisesti olla useissa pääluokissa.

Ilmiöministerimalliin voisi liittää multilateraalit ilmiöön liittyvät budjettineuvottelut ja budjetin yleisperusteluihin voisi kirjoittaa ilmiöstä.

Toteuttamismalli 2 Ilmiöministeri, joka vastaa yhden ilmiön osalta eri ministeriöiden asioista	
Työryhmän arvio toteuttamismallin 2 eduista:	Työryhmän arvio toteuttamismallin 2 haasteista:
<ul style="list-style-type: none"> Malli edesauttaa ilmiökokonaisuuden sisällä tehtäviä uudelleenarviointeja ja painopistemuuoksia yhden ministerin ollessa vastuussa koko ilmiöstä. Malli perustuu nykyiseen budjettirakenteeseen eli ei edellytä muutoksia talousarvion pääluokka- ja/tai momenttirakenteeseen eikä siten myöskään toimivaltasuhteisiin tai hallintorakenteisiin. Ilmiöön käytettävä rahoitus olisi yhden ministerin vastuulla. 	<ul style="list-style-type: none"> Ilmiöministerille saattaa olla haasteellista johtaa useaa toimintoa eri ministeriöissä. Ministeriöiden virkamiesjohdolle ministeriön vastualueiden jakautuminen usealle ministerille saattaa lisätä työ määrää.

4.3.3 Malli 3: Kärkihankerahoitus; ilmiön lisärahoitus

Toteuttamismalli 3 perustuu jonkin ilmiön edistämisen lisärahoitukseen. Huomioiden julkisen talouden tilanne, sellainen toteuttamismalli, jossa ensisijainen toteuttamistapa on lisärahan kohdentaminen ilmiölle, ei ole suositeltava ilman vastaavia säästöjä muualta talousarviosta. Työryhmän muihin läpikäytyihin toteuttamismalleihin ei automaattisesti sisälly lisäresurssitarvetta.

Tämä toteuttamismalli muistuttaisi Sipilän hallituksen kärkihankekokonaisuutta, johon kohdennettiin 1 mrd. euroa. Kärkihankkeiden tavoitteena oli edistää laaja-alaisia uudistuksia hallituksen painopisteiden mukaisesti ja ne olivat pääosin poikkihallinnollisia (työllisyys ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, terveys ja hyvinvointi, biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purku).

Ilmiön lisärahoituksen kohdentamisessa käytettäisiin olemassa olevaa budjettirakennetta. Ilmiön koko rahoitusta ei tulisi kohdentaa heti hallituskauden alkuvaiheessa tarkasti tietyille momenteille. Sen sijaan parempi toteuttamistapa olisi esim. käyttää ns. kehysvarausta hallituskauden alkaessa (varataan esimerkiksi x milj. euroa tämän ilmiön tavoitteen edistämiseen) ja hallituskauden aikana tämä rahoitus kohdennettaisiin ilmiön kannalta vaikuttavimpien toimenpiteiden toteuttamiseksi eri momenteille.

Malliin voisi kuulua ministeriryhmä, joka alustavasti valmistelisi ja yhdessä keskustelisi määrärahojen kohdennuksista. Yksittäisen ministeriön tulisi kuitenkin omien momenttensa osalta tehdä ehdotus määrärahasta noudattaen normaalia budjettiprosessia. Ministerityöryhmä voisi myös käydä läpi ilmiöön liittyviä lakiesityksiä.

Toteuttamismalli 3 Kärkihankerahoitus; ilmiön lisärahoitus	
Työryhmän arvio toteuttamismallin 3 eduista:	Työryhmän arvio toteuttamismallin 3 haasteista:
<ul style="list-style-type: none"> • Vastuiden kannalta tämä toteuttamismalli olisi selkeä eikä hallintorakenteiden muutoksia tarvitsisi tehdä, kun käytettäisiin olemassa olevaa budjettirakennetta ja vastuu momenteista säilyisi nykymuotoisena. • Lisärahoituksen jakamista varten muodostuisi helposti yhteistyötaho, joka kytkeytyisi ko. ilmiöön. 	<ul style="list-style-type: none"> • Edellyttää lisärahoitusta, mikäli ei vastaavia säästöjä tehdä samalla. • Ns. ilmiöraha jäisi helposti irralliseksi muusta toiminnasta ja määrärahoista. Tämän kaltainen "projektirahoitus" voi myös luoda päällekkäistä toimintaa. Riskinä on rahoituksen rajallinen vaikuttavuus. • Malli ei antaisi kokonaiskuvaa ilmiöstä. • Lisärahoituksen kohdentamiseen liittyy riski, että rahoituspäätöksiä tehtäisiin ohi normaalin budjettiprosessin.

4.3.4 Malli 4: Yhteiskäyttömomentti; ilmiöön liittyvien määrärahojen kokoaminen yhteen

Toteuttamismallissa 4 yhdistettäisiin valittuun ilmiöön liittyvät määrarahat suuremmaksi kokonaisuudeksi yhdelle momentille. Esimerkkinä kuluneelta kaudelta voidaan pitää esim. maakunta- ja sote-uudistukseen käytettyä määrärahaa, joka on budjetoitu VM:n momentille 28.70.50, ja jolta on jakopäätöksen kautta kohdennettu rahaa eri hallinnonaloille. Samoin EU puheenjohtajuuskautta varten varattua määrärahaa, joka on budjetoitu valtioneuvoston kanslian momentille 23.01.24, voidaan pitää esimerkkinä tällaisesta momentista.

Tässä mallissa taloushallinto- ja toimivalta-asiat saattavat olla muihin malleihin verrattuna haasteellisempia. Mikäli haluttaisiin varmistaa, että osa määrärahasta kohdistuu johonkin tarkoitukseen, olisi näistä lisättävä momentin päätösosaan esim. niin sanottuja enintään eriä. Enintään erillä voitaisiin myös varmistaa, ettei budjetoitu määräraha ylity.

Mikäli päätösosassa ei määriteltäisi käyttöä vaan momentin selvitysosassa olisi esitetty arvioidut käyttötarkoitukset, voisi kokonaisuus olla vastaavan ministeriön taloushallinnon kannalta vaikeasti hallittavissa. Riskinä olisi esim. että määrärahan käyttö ylittäisi budjetoidun. Lisäksi mikäli käyttötarkoituksia ei olisi päätösosassa määritelty,

voisi momentin omistava ministeriö omalla päätöksellä muuttaa selvitysosassa määriteltyjä käyttökohteita, mikä voisi olla muiden ministeriöiden kannalta ongelmallista.

Yhdistetty ilmiömomentti, jossa on runsaasti enintään eriä, ei eroaisi merkittävästi nykytilanteesta, jossa rahoitetaan eri momenttien kautta samaan ilmiöön liittyviä asioita määrärahojen kohdentumistarkkuuden osalta. Yhdistetty momentti olisi kuitenkin ilmiön saaman rahoituksen näkökulmasta läpinäkyvämpi ja mahdollisesti johtaisi määrärahojen tehokkaampaan kohdentamiseen jollain aikavälillä.

Mikäli yhteiskäyttömomentilla olisi sekä lainsäädäntöön perustuvia menoja että harkinnanvaraisia menoja tulisi momentin olla arviomääräraha ja harkinnanvaraiset erät momentilla enintään eriä.

Vaikka yhteiskäyttömomenttiin liittyvää valmistelua tehtäisiin esim. ilmiöministerityöryhmässä, olisi vastuu momentista kuitenkin sillä ministerillä, jolle momentti kuuluisi. Kollegiaalinen vastuu yhdestä momentista ei ole mahdollista. On mahdollista, että poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen momentin määrärahaossa olisi haastavaa. Toisaalta mallin etuna olisi se, että siinä tulisi budjettiprosessin myötä automaattisesti päätettyä ilmiön sisäinen resurssijako.

Malli todennäköisesti sopisi sovellettavaksi poikkihallinnolliseen ja suhteellisen rajattuun ilmiöön vaikkakin myös lainsäädäntöön perustuvia määrärahoja voisi kerätä tällaiselle momentille.

Toteuttamismalli 4 Yhteiskäyttömomentti	
Työryhmän arvio toteuttamismallin 4 eduista:	Työryhmän arvio toteuttamismallin 4 haasteista:
<ul style="list-style-type: none"> Toteuttamismalli havainnollistaisi kokonaisuutta ja antaisi kuvan yhdistettyjen rahojen käytöstä, esim. EU puheenjohtajuuskauden tai maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelumäärärahat. Koottu momentti voisi edesauttaa ilmiön määrärahojen tehokkaan kohdennuksen saavuttamista. Budjettiprosessin myötä ilmiön resurssien kohdentaminen tulisi tässä mallissa automaattisesti eräissä tapauksissa päätettyä. 	<ul style="list-style-type: none"> Malli edellyttäisi poliittista mekanismia, jolla päätökset rahoituksen kohdentamisesta tehtäisiin. Kokonaisuuden hallinta voisi olla vastuulliselle ministeriölle haastavaa esim. määrarahaseurannan osalta. Tässä mallissa eduskunnan budjettivalta saattaisi vähentyä, mikäli kootut määrärahat alun perin olivat erillisillä momenteilla, josta ne koottaisiin suurempiin kokonaisuuksiin. Toisaalta mikäli kootut määrärahat alun perin olivat osa jotain isoa momenttia, eduskunnan budjettivalta saattaisi itse asiassa kasvaa, jos määrärahat koottaisiin ja eduskunta päättäisi enintään eristä.

4.3.5 Malli 5: Ilmiöministeriö / Budjetin ja hallintorakenteen muuttaminen ilmiön mukaan

Toteuttamismallissa 5 yhteen ilmiöön liittyvät asiakokonaisuudet ja niiden valmistelu koottaisiin yhteen ministeriöön muuttamalla samalla ministeriöiden välistä toimivaltaa ja sen seurauksena myös budjetin rakennetta. Jonkin ilmiön ympärille voitaisiin luoda esim. uusi osasto jo olemassa olevaan ministeriöön tai perustaa kokonaan uusi ministeriö.

Tämä malli vaatisi muutosta valtioneuvoston ohjesääntöön. Lisäksi hallintorakenteiden muutosten seurauksena kestäisi aikaa ennen kun ilmiön käsittely uudessa organisaatiossa olisi täydessä tehossa. On myös huomattava, että ilmiöiden todennäköisesti kytkeytyessä hallituksen strategiaan tavoitteisiin olisi todennäköistä, että seuraavalla hallituskaudella ilmiöt jälleen vaihtuisivat, jolloin hallinnon rakenteita jouduttaisiin taas muuttamaan.

Toteuttamismalli 5 Ilmiöministeriö / Budjetin ja hallintorakenteen muuttaminen ilmiön mukaan	
Työryhmän arvio toteuttamismallin 5 eduista:	Työryhmän arvio toteuttamismallin 5 haasteista:
<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriön/ministeriöiden organisaatorakenteen uudistaminen purkaisi sektorirajoja. • Vallitun ilmiön kokonaisuuden hahmottaminen helpottuisi ja ilmiöön liittyvien asioiden valmistelu ja päätöksenteko selkiytyisi. • Toteuttamismallin edut korostuisivat mikäli ilmiö olisi pysyväluonteinen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toteuttamismalli 5 olisi hallinnollisesti raskas ja hidas (mm. henkilöstön ja toimitilojen järjestämisessä), minkä seurauksena ei yhden vaalikauden aikana tuloksia ilmiön edistämässä todennäköisesti ehtisi kovinkaan paljon syntyä. • Yhden ilmiön eriyttäminen ministeriöstä pirstaloittaisi "luovuttavan" ministeriön asioiden valmistelua. Esimerkiksi aikuisiän koulutuksen siirtäminen opetus- ja kulttuuriministeriöstä toiseen ministeriöön aiheuttaisi puutteita koulutuksen kokonaisvaltaiseen valmisteluun. • Uuden ilmiöministeriön tai ilmiöosaston myötä syntyisi rajapintoja toisten ilmiöiden/aiheiden välille. • Jatkuvuus budjetissa heikkenisi ja seuranta vaikeutuisi eri hallituskausien välillä.

5 Eräiden ilmiöiden tarkempi läpikäynti työryhmän hahmottamien toteuttamismallien näkökulmasta

5.1 Ilmiötapaus 1: Turvapaikanhakijat

Pakolais- ja maahanmuuttokysymykset ovat hyvin ajankohtaisia sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Maahanmuuttoa on hyvin erilaista. Tässä on otettu tarkasteltavaksi turvapaikanhakijat edellä esitettyjen viiden toteuttamismallin avulla.

Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka hakee suojelua ja oleskelu-oikeutta vieraasta valtiosta. Pakolainen on henkilö, jolle on myönnetty turvapaikka jostakin valtiosta. Turvapaikanhakija saa pakolaisaseman, jos hänelle annetaan turvapaikka.

Turvapaikanhakijoilla on vaikutusta sekä julkisen talouden menoihin että tuloihin. Turvapaikanhakijoiden pitkän aikavälin vaikutuksesta julkisen talouden nettokustannuksiin tiedetään hyvin vähän, koska maahanmuuton syytä ei tilastoida. Tästä syystä voidaan haarukoida lähinnä lyhyen aikavälin vaikutuksia. Tulopuolen vaikutukset riippuvat maahan jääneiden työllisyyskehityksestä. Mitä paremmin oleskeluluvan saaneet työllistyvät, sitä enemmän he maksavat veroja ja osaltaan rahoittavat hyvinvointiyhteiskuntaa. Keinot työllisyyden parantamiseen ovat pitkälti samoja kuin kantasuomalaisilla, mutta toimenpiteiden vaikutukset ovat voimakkaampia, koska pakolaistaustaiset ovat työmarkkinoille integroitumisessa takamatkalla kielitaidon ja työllistymistä edistävien verkostojen puutteen sekä monen tulijan alhaisen koulutustason vuoksi.

Menopuolella turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten määrän kasvu lisää seuraavien toimijoiden menoja lyhyellä aikavälillä:

- Maahanmuuttovirasto, valtion ja muiden tahojen ylläpitämät vastaanotto-keskukset ja säilöönottokeskukset
- ELY-keskukset (kuntapaikkakorvaukset ja neuvonta) ja TE-toimistot (alkukartoitukset ja kotoutumissuunnitelmat, työnvälitys)
- Kunnat (osa alkukartoituksista ja kotoutumissuunnitelmista, täydentävä toimeentulotuki ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus ja koulutus, lastensuojelu ja sosiaalityö)

- Kela (asumistuki, työmarkkinatuki, perustoimeentulotuki, lapsilisät, päivärahat)
- Rajavartiolaitos ja poliisi
- Ulkoasiainhallinto ja oikeuslaitos

Turvapaikanhakijat sopisi valittavaksi ilmiöksi mm. sen takia, että se on vahvasti poikkihallinnollinen ilmiö ja vaikka hallituksen vaikutusmahdollisuus tulijamäärään on rajallinen ja monissa turvapaikanhakijoihin liittyvissä kysymyksissä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädäntö, on hallituksella kuitenkin myös mahdollisuus omilla päätöksillään vaikuttaa esim. turvapaikanhakijaprosessiin sekä turvapaikan saaneiden kotouttamiseen.

Kuitenkin turvapaikanhakijailmiön tulisi olla linjassa hallituksen strategisten painopisteiden kanssa ja sille olisi hyvä olla tavoite. Näitä reunaehtoja turvapaikanhakijailmiö ei täytä. Sen sijaan pitäisi valita jokin tietty turvapaikanhakijoihin liittyvä tavoite, esim. korkea työllistymisaste tai nopea turvapaikkahakemuksien käsittely, jolloin tämä ilmiö sopisi paremmin ilmiöpohjaisen budjetoinnin kohteeksi.

Turvapaikanhakijat on ilmiönä laaja ja vaikuttaa hyviin moneen eri hallinnonalaan. Työryhmän käsittelemät toteuttamismallit ovat siten vaikeita toteuttaa ainakaan koko ilmiön osalta. Myös toteuttamismallissa 1 vaikeutta aiheuttaa turvapaikanhakijoihin liittyvien menojen erittely esim. etuusmomenteilta.

Toteuttamismalli 1

Toteuttamismalli 1 on sovellettavissa turvapaikanhakijoiden kustannuksiin tietyin rajoksin. Vuonna 2015 alkaneen turvapaikanhakijamäärän voimakkaan kasvun aikana moni tämän toteuttamismallin mukaisista toimista tehtiin lisämäärärahojen osalta. Talousarvioesitysten yleisperusteluissa koottiin yhteen ja selostettiin ilmiöön liittyneitä menoja (ks. esim. TAE 2017 luku 5.2 yleisperusteluissa ja Budjettikatsaus syksy 2016, luku Poimintoja talousarviosta).

Turvapaikanhakijatilanteen ollessa akuutti perustettiin eritasoisia poikkihallinnollisia yhteistyöryhmiä sekä asiantuntija- että kansliapäällikkötasolla kuin myös ministeritasolla. Työryhmissä käsiteltiin ajankohtaista tilannetta sekä käytiin läpi mm. vastaanototoiminnassa olevia ongelmakohtia ja turvapaikanhakijoita koskevia lainsäädäntömuutoksia.

Toteuttamismalli 2

Toteuttamismalli 2, jossa turvapaikanhakijoihin liittyvistä asioista vastaisi yksi ilmiöministeri, olisi vaikeasti toteutettavissa sen takia, että turvapaikanhakijoihin liittyvät asiat ovat vaikeasti eroteltavissa esimerkiksi koulutusmenoista tai poliisin menoista yleensä.

Toteuttamismalli 3

Mikäli turvapaikanhakijailmiölle ei olisi esitetty tavoitetta, toteuttamismalli 3 ei olisi mielekäs. Jotta toteuttamismalli 3 olisi mielekäs tulisi turvapaikkahakijailmiön olla rajatumpi (kotouttaminen, turvapaikkahakemusten käsittelyprosessin nopeuttaminen) tai ilmiölle pitäisi olla joku tavoite, jolloin lisärahoitusmalli voisi toimia.

Toteuttamismalli 4

Malli 4, jossa on käytössä jokin yhteismomentti, ei voisi tulla kyseeseen koko ilmiön osalta mm. siitä syystä, että turvapaikanhakijoihin liittyviä menoja aiheutuu budjetissa hyvin eri syistä (mm. vastaanotto, lapsilisät, konsulipalvelut). Malli voisi olla sovellettavissa johonkin rajatumpaan asiakokonaisuuteen, kuten esim. maahanmuuttajien koulutukseen.

Toteuttamismalli 5

Mikäli ilmiönä on turvapaikanhakijat kokonaisuudessaan eikä jokin rajatumpi ilmiö, on vaikeaa nähdä, että hallintorakenteita ja budjetin rakennetta pystyttäisiin yhdistämään luomatta samalla hyvin haasteellisia rajapintoja esimerkiksi koulutus- ja työllisyyspolitiikkaan.

5.2 Ilmiötapaus 2: Jatkuva oppiminen / elinikäinen oppiminen

Elinikäinen oppiminen on laaja käsite: sillä viitataan ihmisen koko elämänkaaren aikaan, monelle elämänalueelle ulottuvaan oppimiseen. Laajimmillaan se kattaa sekä formaalin, muodollisen koulutusjärjestelmän mukaisen oppimisen, että koulutusjärjestelmän ulkopuolella ja siitä täysin riippumatta tapahtuvan oppimisen. Elinikäisen oppimisen käsite on siten laajuudessaan hankala lähestyttävä – se voi käytännössä pitää

sisällään melkein mitä vain. Käytännössä käsitteellä kuitenkin useimmiten viitataan aikuisiällä tapahtuvaan oppimiseen. Elinikäisen oppimisen tärkeys korostuu työn murroksessa, jossa työmarkkinoiden osaamistarpeet muuttuvat nopeasti.

Kaikissa koulutusjärjestelmän koulutusmuodoissa on jonkinlainen rakenne pääasiassa lapsille tai nuorille tarkoitetun peruskoulutuksen jälkeiseksi elinikäistä oppimista tukeväksi vaihtoehdoksi. Koska vaihtoehdot tavallisesti ovat tarkoitettu erityisesti työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen, on tällaista koulutusta kutsuttu vakiintuneesti aikuiskoulutukseksi. Kun nämä elinikäistä oppimista tukevat rakenteet on rakennettu koulutusmuotokohtaisesti tai ne on jossain kehityksen vaiheessa yhdistetty koulutusmuotokohtaiseksi, niin myös ohjaus ja julkinen rahoitus ovat lähtökohtaisesti koulutusmuotokohtaisia. Toimintaan käytettävät määrärahat sisältyvät asianomaisten koulutusmuotojen momenteille ja ovat joko sieltä suoraan nähtävissä tai laskennallisesti arvioitavissa. Työvoimakoulutuksen rahoitus on suurin opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan ulkopuolinen, aikuisille suunnattuun koulutukseen kohdentuva määrärahaerä budjetissa.

Alla olevaan taulukkoon on koottu OKM:n ja TEM:n pääluokan momentit, joilla on edellä tarkoitettuja koulutuksen järjestämiseen valtion talousarvioon sisältyviä määrärahoja.

Tässä on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että taulukossa olevat koulutuksen järjestämisen määrärahat ovat melko pieni osa ilmiön kohdentuvasta kokonaisrahoituksesta. Jos tarkastellaan ilmiön kokonaisrahoitusta (Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin. Sitran selvityksiä 134, lokakuu 2018) voidaan havaita, että noin 3,3 miljardin euron koulutuskustannukset jakautuvat niin, että työnantajan osuus on noin 2,1 miljardia, valtion ja kunnan yhteenlaskettu osuus koulutusjärjestelmän kautta noin 1,2 miljardia euroa ja osallistujat itse maksavat osallistumismaksuina ja vastavina noin 0,3 miljardia euroa. Lisäksi, koska aikuisiällä tapahtuva opiskelu on paljolti kiinni siitä, miten koulutuksen aikainen toimeentulo järjestyy, on ilmiön tarkastelussa huomioitava myös toimeentulon kustannukset ja rahoitus. Opiskelun aikaisen toimeentulon 1,5 miljardin kustannuksista työnantajan maksamat palkat ovat 0,7 miljardia euroa, työttömyyden aikaisen opiskelun Kelan, työttömyyskassojen ja työeläkeyhtiöiden kautta kanavoitua toimeentulon rahoitus 0,6 miljardia euroa ja työnantajilta ja palkansaajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla kustannettava aikuiskoulutustuki vajaa 0,2 miljardia euroa.

Tästä taulukossa jää siten puuttumaan merkittävä osa elinikäinen oppiminen -ilmiön rahoituksesta, jopa valtion talousarvioon sisältyvästä rahoituksesta. Valtion talousarvioon sisältyvistä määrärahoista tästä puuttuvat opiskelun aikaiseen toimeentuloon liittyvät määrärahat kuten työttömyysetuudet ja aikuiskoulutustuki sekä opintotuki, josta osa kohdentuu myös työuran aikaiseen oppimiseen. Taulukossa ei myöskään ole

huomioitu muiden ministeriöiden pääluokkiin sisältyviä työuran aikaiseen oppimiseen liittyviä määrärahoja (poliisi ym.).

Elinikäisen oppimisen rahoitus

Koulutus	Momentti		M€	
Aikuisten perusopetus	29.10.30	Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannuksiin	21	
Perusopetuksen aineopinnot			3,8	
Aikuisten lukiokoulutus			26,5	
Lukion aineopinnot				sis.aikuisten lukiokoulutukseen
Vapaa sivistystyö	29.10.31	Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön käyttökustannuksiin	155,2	
Amm. ja erikoisamm.tutkinnot	29.20.30	Valtionosuus ja -avustus ammatilliseen koulutukseen	250-300	laskennallinen
Työvoimakoulutus (omaehtoinen)				
Tutkintoon johtamaton koulutus				
Avoin ammattikorkeakoulu	29.40.55	Valtiorahoitus ammattikorkeakoulujen toimintaan	39	laskennallinen, rahoitusmallista
Erikoistumiskoulutus				
Tutkintojen osat				
Maahanmuutt. valmentava koulutus				
Avoin yliopisto	29.40.50	Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan	31	laskennallinen, rahoitusmallista
Erikoistumiskoulutus				
Tutkintojen osat				
Työvoimakoulutus	32.30.51	Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut	137,5	

Toteuttamismalli 1

Toteuttamismalli 1 on toteutettavissa kokoamalla taulukkoon tieto jatkuvan oppimisen/elinikäisen oppimisen määrärahoista. Taulukon lisäksi voidaan koota arvioita esimerkiksi opiskelijamääristä, tutkintomääristä, suoritetuista opintopisteistä. Ilmiöön on myös mahdollista koota indikaattoreita esim. liittyen opintosuoritteisiin ja erilaisia arvioiteja.

Toteuttamismalli 2

Yllämainitut momentit elinikäisen oppimisen osalta olisi mahdollista rajata esimerkiksi joko opetusministerille tai työministerille.

Toteuttamismalli 3

Kärkihankerahoitusmallia voitaisiin soveltaa jatkuvaan oppimiseen/elinikäiseen oppimiseen esimerkiksi jakamalla lisäresurssit korvamerkittynä yllä mainituille 1–6 momentille. Koko lisärahoituksen tai osan siitä voisi jättää jakamatta hallituskauden alussa ja jakaa myöhemmin. Määrärahan kohdentamista on mahdollista muuttaa hallituskauden edetessä, mikä mahdollistaisi priorisointia tai uudelleenallokointia (lisärahan puitteissa). On kuitenkin huomattava, että koulutustoimenpiteet usein ovat yhtä tai kahta vuotta pidempiä. Lisärahoituksen seurantaan voisi liittää myös indikaattoreita ja arvioiteja. Haasteena voi kuitenkin olla lisärahoituksen jääminen vaikuttavuudeltaan heikoksi ja vaikutusten sekoittuminen muuhun momentilta rahoitettavaan toimintaan.

Toteuttamismalli 4

Toteuttamismallissa 4 otettaisiin käyttöön uusi jatkuvan oppimisen/elinikäisen oppimisen yhteiskäyttömomentti (muut yllä olevassa taulukossa olevat momentit säilyisivät pl. momentti 29.10.31, joka tulisi tarpeettomaksi). Uuden momentin päätösosaan sisältyisi sektorikohtainen jako, enintään eria käyttämällä.

Yhteiskäyttömomentti havainnollistaisi kokonaisuutta ja mahdollistaisi priorisointia ja uudelleenkohdentamista. Toisaalta riskinä voi olla, että sektorikohtainen jako sementoituu, jolloin hyöty jää vähäiseksi. Lisäksi elinikäiseen oppimiseen liittyvän rahoituksen irrottaminen esim. yliopistomomentilta saattaa osaltaan heikentää näkyvyyttä yliopistojen rahoituksen kokonaisuudesta.

Toteuttamismalli 5

Toteuttamismallissa 5 muodostettaisiin johonkin ministeriöön uusi jatkuvan oppimisen/elinikäisen oppimisen yksikkö/osasto. Yksikköön koottaisiin kaikki asian valmistelijat niin opetus- ja kulttuuriministeriöstä kuin työ- ja elinkeinoministeriöstä. Valtioneuvoston ohjesääntöä muutettaisiin tarvittavilta osin. Elinikäiselle oppimiselle olisi kuten toteuttamismallissa 4 oma momentti ja/tai luku budjetissa.

Toteuttamismallin 5 etuina olisi etenkin kokonaisuuden parempi hahmottaminen, priorisoinnin helpottuminen ilmiön sisällä sekä ilmiön koherentimpi käsittely vastuun olleessa yhdellä määritellyllä taholla.

Toteuttamismallin heikkoutena on nähtävä se, että uuden organisaatorakenteen pystyttäminen olisi aikaa vievää ja hallituskauden aikana toiminnallinen tuloksellisuus elinikäiseen oppimiseen liittyen saattaisi jäädä heikoksi. Tässä mallissa myös luotaisiin merkittäviä uusia siloja, joissa esim. ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen osalta valmistelu jakaantuisi voimakkaasti työuran aikaiseen ja sitä edeltävään koulutukseen, missä riskinä voisi olla päällekkäisyyksiä, eri suuntaisia toimenpiteitä jne.

5.3 Ilmiötapaus 3: Sisäilmaongelmat

Sisäilmaongelmista on puhuttu pitkään ja se on arvioitu yhdeksi merkittävimmistä ympäristöterveysongelmista. Rakennusten kosteus- ja homevauriot on puolestaan arvioitu yhdeksi syyksi huonoon sisäilman laatuun. Myös eduskunta on jo vuonna 2013 ottanut kantaa rakennusten kosteus- ja homeongelmiin ja vaatinut toimenpiteitä mm. rakentamisen ja neuvonnan uudistamiseksi (EK 5/2013).

Julkisista rakennuksista suurin osa on kuntaomisteisia. Julkisia rakennuksia ovat mm. päiväkodit, eri asteen oppilaitokset, liikunta-, nuoriso- ja kulttuuritoimi, hoitolaitokset sekä toimistot. Julkisia rakennuksia ovat myös varuskuntien tilat. Rakennuskannan todettujen sisäilmaongelmien esiintymiseen vaikuttavat kiinteistökannan suuri määrä, korjausten viivästyminen sekä hoidon ja huollon puutteet. Tällä hetkellä yleisimpiä sisäilmaongelmien syitä julkisissa rakennuksissa ovat puutteellinen tai väärin toimiva ilmanvaihto, kosteus- ja homevauriot, lämpötilaongelmat, mineraalikulitupölyongelmat sekä kemialliset epäpuhtaudet ja radon (Kohti kokonaisvaltaista hyvinvoinnin edistämistä ja käyttäjien huomioon ottamista julkisissa rakennuksissa, Valtioneuvoston periaatepäätös 3.5.2018).

Sisäilmaongelmilla ja rakennuslaadulla on yhtymäpintoja monien ministeriöiden toimialaan. Esimerkiksi rakentamisen lainsäädäntö kuuluu pääasiassa ympäristöministeriön, terveydensuojelu sekä terveyden edistäminen sosiaali- ja terveysministeriön sekä kuntien valtionosuudet ja valtion kiinteistö-omaisuuden hallinta valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Kyseessä on siten hyvin poikkihallinnollinen ilmiö.

Havaittujen ongelmien takia valtioneuvosto on hyväksynyt Terveet tilat 2028 -toimenpideohjelman, jonka päätavoitteina on julkisten rakennusten tervehdyttäminen ja kaikkien sisäilmasta oireilevien hoidon ja kuntoutuksen tehostaminen. Terveet tilat 2028 -toimenpideohjelmaan on myönnetty rahoitusta valtioneuvoston kanslian hallinnonalalle.

Toteuttamismalli 1

Toteuttamismalli 1 on toteutettavissa kokoamalla tietoa esimerkiksi sisäilmaongelmien poistamiseen tarkoitetuista erillismäärärahoista kuten esim. TAE 2019 23.01.25 (aiemmin on myös rahoitettu kosteus- ja hometalkoita momentilta 35.01.01 ja rakennusterveyttä momentilta 33.03.31). Tämän lisäksi voisi mainita, mitkä kaikki virastot valmistelevat rakentamiseen ja terveyteen liittyviä säädöksiä ja ohjausta. Sen sijaan itse korjaustoimintaan käytettyjä julkisia määrärahoja ei olisi mahdollista koota koska nämä ovat merkittävilta osin kuntien varoja, joita ei olisi mielekästä lisätä budjettiin.

Taulukon lisäksi voisi koota arvioita ja indikaattoreita liittyen sisäilmaongelmien esiintymiseen, korjaustarpeeseen jne.

Toteuttamismalli 2

Toteuttamismalli 2 olisi vaikeasti toteutettavissa johtuen siitä, että on vaikeasti eriteltävissä ne henkilöt/osastot, jotka valmistelevat vain sisäilmaongelmiin liittyviä asioita.

Toteuttamismalli 3

Kärkihankerahoitusmallia voitaisiin soveltaa neuvontaan ja erillisiin avustuksiin kuten nyt esim. valtioneuvoston kanslian momentin kautta.

Toteuttamismalli 4

Toteuttamismalli 4 olisi vaikeasti toteutettavissa sen takia, että ilmiöön liittyy toimintamenojen lisäksi tällä hetkellä vain yksi momentti.

Toteuttamismalli 5

Toteuttamismallissa 5 koottaisiin sisäilmaterveyteen sekä rakentamiseen liittyvät asiat esimerkiksi johonkin ministeriöön. Yksikköön koottaisiin kaikki valmistelijat tämän osalta niin ympäristöministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä ja Senaatti-kiinteistöstä. Valtioneuvoston ohjesääntöä muutettaisiin tarvittavilta osin, siten että kaikki valmisteluvastuu olisi ko ministeriössä.

Toteuttamismallin 5 etuna olisi etenkin kokonaisuuden parempi hahmottaminen.

Toteuttamismallin merkittävä heikkoutena on kuitenkin se, että olisi hyvin haastavaa irrottaa sisäilmaan liittyvät joko terveys-, omistajuus- tai rakennusasiat nykyisistä ministeriöistä heikentämättä samalla muiden asioiden hoitoa näissä ministeriöissä. Lisäksi uuden organisaatorakenteen pystyttäminen olisi aikaa vievää ja hallituskauden aikana toiminnallinen tuloksellisuus saattaisi jäädä heikoksi.

Lähteet

Backman, J. & Hyssälä, L. 23.2.2018. Kansanvallan peruskorjaus
<https://www.sitra.fi/julkaisut/kansanvallan-peruskorjaus/>

Budjettikatsaus 2017, syksy 2016. <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/98/article-14563>

Eduskunnan kirjelmä 5/2013 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/ek_5+2013.pdf

Elomäki, A., Haataja, A., Kotamäki, M., Kärkkäinen, O., Vaalavuo, M. & Ylästalo, H. 2018. Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolittietoinen budjetointi. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161000>

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2017, yleisperustelut, luku 5.2.
<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2017&lang=fi&maindoc=/2017/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:31:35:>

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2019 http://budjetti.vm.fi/indox/tae//2019/hallituksenEsitys_tae_2019.jsp

Ilmiömäinen julkinen hallinto, 31.8.2018. Työpäperi, Sitra <https://www.sitra.fi/julkaisut/ilmiomainen-julkinen-hallinto/>

Kielitoimiston sanakirja <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>

Kohti kokonaisvaltaista hyvinvoinnin edistämistä ja käyttäjien huomioon ottamista julkisissa rakennuksissa. Valtioneuvoston periaatepäätös Terveet tilat 2028 –toimenpideohjelmasta, 3.5.2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160822>

Laki valtioneuvostosta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030175>

Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota. Valtiovarainministeriön julkaisu 18/2015. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/4af75c18-ebf4-4128-b692-792f83178802/ed0e02dc-3d9c-424f-8c12-51831d7d2267/JULKAISU_20150512121501.PDF

Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin. Sitran selvityksiä 134, lokakuu 2018. <https://www.sitra.fi/julkaisut/milla-rahalla/>

Politiikkaohjelmat ohjauskeinona – Esimerkkinä terveyden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010.

<https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/02133027/terveyden-edistamisen-ohjelma-212-2010.pdf>

Suomen perustuslaki <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Valiokunnan lausunto TuVL 1/2018 vp - VNS 1/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/TuVL_1+2018.aspx

Valiokunnan lausunto TuVL 4/2018 vp - HE 123/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/TuVL_4+2018.aspx

Valiokunnan lausunto TuVL 6/2017 vp - HE 106/2017 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/TuVL_6+2017.aspx

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2018 vp - K 5/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/VaVL_6+2018.aspx

Valiokunnan lausunto YmVL 31/2018 vp - HE 123/2018. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/YmVL_31+2018.aspx

Valiokunnan mietintö TuVM 1/2017 vp - VNS 1/2017 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TuVM_1+2017.aspx

Valiokunnan mietintö VaVM 28/2018 vp - HE 123/2018 vp / HE 232/2018 vp
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/TalousarvioMietinto/Sivut/VaVM_28+2018.aspx

Valtioneuvoston ohjesääntö <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262>

Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79854>

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, 23.3.2011. <https://vm.fi/documents/10623/307577/Valtiovarainministeriön+määräys+toiminta-+ja+talousuunnittelusta+sekä+kehys-+ja+talousarvioehdotusten+laadinnasta/65420e1c-a059-4374-86f7-8ca5d612b360/Valtiovarainministeriön+määräys+toiminta-+ja+talousuunnittelusta+sekä+kehys-+ja+talousarvioehdotusten+laadinnasta.pdf>

Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä
näkökohtia selvittävä työryhmä



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIOEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-990-0 (pdf)

Tammikuu 2019