

# Kestävän kehityksen budjetointi

— kokemukset ja opit kunnista



# Sisältö

Kestävä kehitys konkretisoituu taloussuunnittelun kautta kuntien arkeen.....	3
Kuntien kestävän kehityksen budjetoinnin määrittelyä .....	4
Tästä lähdettiin .....	4
Tähän päädyttiin .....	4
Osallistuneiden kuntien nykytilanne kestävyuden johtamisessa .....	5
Kuntien kestävyuden johtamisen malli .....	6
Vahvuudet .....	7
Kehityskohdat .....	8
Kestävän kehityksen budjetin rakentaminen .....	9
Esimerkkejä kuntien budjetoinneista .....	14
Hankkeen tausta.....	21

# Kestävä kehitys konkretisoituu taloussuunnittelun kautta kuntien arkeen

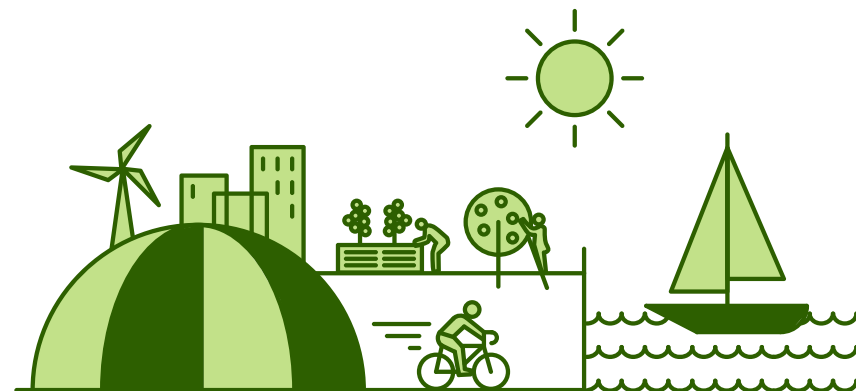
Kestävän kehityksen budjetoitihankkeessa käynnistettiin kussakin hankkeessa mukana olevassa kunnassa kestävän kehityksen budjetoinnin kehitystyö. Kunnat valitsivat budjetoinnin keskeisiksi teemoiksi sellaisia aiheita, jotka leikkaavat kestävän kehityksen eri ulottuvuuksia. Tarkoituksena oli tunnistaa yhteyksiä kestävän kehityksen ja talouden välillä sekä integroida kestävän kehityksen näkökulma kuntien taloudellisen suunnittelun ja seurannan prosesseihin.

**O**sa kunnista on halunnut kytkeä kestävän kehityksen osaksi koko kunnan johtamista strategian ja systemisen muutoksen avulla. Osa kunnista taas on sisällyttänyt kestävän kehityksen kunnan talouden vuosisuunnitteluun ja seurannan prosesseihin tietyllä teemalla.

Turussa ja Imatralla keskitytään lapsiin ja nuoriin, Kuhmossa kehitetään osallistavaa budjetointia, Muuramessa edistetään sosiaalisesti kestävää luontobudjetointia, Oulussa ympäristöbudjetointia ja Helsingissä kokonaisvaltaista kestävän kehityksen tavoitteisiin perustuvaa budjetointia. Nämä kehityskokonaisuudet käynnistettiin vuoden 2022 aikana.

Hankkeen myötä kuntien kestävän kehityksen tietoisuus ja siihen sitoutuminen vahvistuivat. Lisäksi hankkeen tulokset toimivat esimerkkinä muille kunnille kestävän kehityksen budjetoitikäytäntöjen kehittämiseksi ja toteuttamiseksi.

Kestävän kehityksen budjetointi – kokemukset ja opit kunnista kokoaa hankkeessa tunnistetut opit ja oivallukset yhteen, tarjoaa askelmerkit kestävän kehityksen budjetoinnin rakentamiselle ja avaa kuuden kunnan kehitystyön yksityiskohtia. Kestävän kehityksen budjetointi toimii työkaluna kunnan johtamisessa ja vahvistaa kunnan kestävyystyötä ja elinvoimaisuutta.



# Kuntien kestävän kehityksen budjetoinnin määrittelyä



## Tästä lähdettiin

Kestävän kehityksen budjetoinnin määritelmä tunnistettiin epätarkaksi ja vakiintumattomaksi.

Kestävän kehityksen budjetointia toteutetaan useissa maissa hieman eri tavoin. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastellut kestävän kehityksen budjetointia vuonna 2020 julkaistussa<sup>1</sup> selvityksessä ”Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista”. Selvityksessä todettiin, että käsitteelle ei ole olemassa yhtä määritelmää ja se ymmärretään vaihtelevasti.



## Tähän päädyttiin

Hankkeessa määritelmästä keskusteltiin ja koostettiin seuraava yhteinen näkemys:

Kuntien tulisi toimia taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Yksi tapa ottaa kestävyys osaksi toiminnan ja talouden suunnittelua on käyttää kestävän kehityksen budjetointia. Tämä tarkoittaa budjetointiprosessia, joka ottaa huomioon kestävän kehityksen periaatteet esimerkiksi YK:n Agenda 2030 -ohjelman ja tavoitteiden (SDG) kautta. Kestävän kehityksen tavoitteena on edistää ihmisten hyvinvointia samalla kun huomioidaan maapallon ekologinen kantokyky.

Kestävän kehityksen budjetointi pyrkii varmistamaan julkisten varojen tehokkaan käytön kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällainen budjetointi voi kattaa laajan kirjon eri kestävyysnäkökulmia tai keskittyä tiettyyn teemaan. Tavoitteena on mahdollistaa resurssointia ja toimenpiteitä, jotka tukevat kestävän kehityksen edistämistä.

<sup>1</sup> Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2020.

# Osallistuneiden kuntien nykytilanne kestävyyden johtamisessa

**K**estävän kehityksen budjetoinnin työstämisessä hyödynnettiin Resurssiviisaiden kuntien talous- ja ilmastojohtamisen (Reetta) hankkeessa kehitettyä mallia, jonka avulla ilmastojohtaminen voidaan systemaattisesti integroida talousjohtamiseen.

Kuntien kestävän kehityksen ja talousjohtamisen integroinnin nykytilannetta tarkasteltiin Reetta-hankkeessa neljän eri kokonaisuuden pohjalta: talous- ja ilmastojohtamisen strateginen perusta, talouden ja ilmastotyön suunnittelu, hankinnat sekä talouden ja ilmastotyön seuranta. Kuten Reetta-hankkeessa myös kestävän kehityksen budjetoinnin hankkeen alussa kunnat tekivät nykytilannearvion toimintaansa kestävän kehityksen näkökulmasta mallin mukaisesti.

## Kuntien kestävyyden johtamisen kokonaisuus

Talous- ja kestävyysjohtamisen strateginen perusta	Kestävän kehityksen tavoitteet ja toimenpiteet talouden suunnittelussa	Talouden ja kestävyystyön seuranta	Hankinnat
Kuntastrategia	Kehyysuunnittelu	Toimiala- ja lautakuntatason seuranta	Hankintojen nykytilan analysointi
Strategian alainen toimeenpanosuunnitelma, ohjelma tai tiekartta	Talousarvion laadintaohjeet	Raportointi hallitukselle ja valtuustolle	Hankintalinjaukset/strategia
Tiekartan, ohjelman tai toimeenpanosuunnitelman omistajuus, osallistuminen ja sitoutuneisuus	Toimialojen talousarvioiden ehdotukset	Muutostarpeiden päättökäsittelyt	Markkinayhteistyö ja hankinnoista viestiminen
Konserniohjaus	Konserniohjaus ja yhtiöiden talousarviot	Tilinpäätös	Hankintojen suunnittelu osana talousarviota ja -suunnitelmaa
Vaikutusten arviointi ja mittarit	Budjettiehdotusten yhdistely ja tasapainotus	Konserniohjaus ja yhtiöiden toimenpiteiden seuranta	Hankintojen valmistelu ja toteutus
	Lopullinen talousarvio		
	Käyttösuunnitelmat ja erillisbudjetit		

Kuva 1. Kuntien kestävyyden johtamisen kokonaisuus (muokattu Reetta-hankkeesta)



## Kuntien kestävyden johtamisen malli

Malli koostuu neljästä osa-alueesta: talous- ja kestävyysjohtamisen strateginen perusta, tavoitteet ja toimenpiteet talouden suunnittelussa, talouden ja kestävyystyön seuranta sekä hankinnat. Mallin osa-alueet käydään tarkemmin läpi seuraavaksi.

### Talous- ja kestävyysjohtamisen strateginen perusta

Talous- ja kestävyysjohtaminen perustuu kunnan strategiaan, joka ohjaa päätöksiä ja suunnittelua. Kestävyystavoitteet selkeyttävät kestävyystyön suuntaa ja integroituvat talousjohtamisen prosesseihin. Tavoitteet ja toimenpiteet tarkennetaan toimintaa ohjaavassa pidemmän aikavälin suunnitelmassa, kuten tiekartassa, joka päivitetään säännöllisesti. Toimialojen ja tytäryhteisöjen vastuut ja muutoskeinot on määriteltävä selkeästi.

Vaikuttavuuden arviointi auttaa tunnistamaan vaikuttavimmat toimenpiteet talouden suunnittelussa.

### Kestävän kehityksen tavoitteet ja toimenpiteet talouden suunnittelussa

Kestävän kehityksen tavoitteet ja toimenpiteet ovat olennainen osa kunnan talouden suunnittelua. Kehyssuunnittelussa kunnan johto luo raamit ja painopisteet talousarvion suunnittelulle, ja näiden on heijastettava strategisia kestävyystavoitteita. Toimialat asettavat vuositason kestävyystavoitteet ja toimenpiteet talousarvion yhteydessä, jotta kestävyystyö sulautuu osaksi muuta suunnittelua. Numeeriset tavoitteet auttavat seurantaan. Budjetointi on tehokas työkalu myös viestintään ja kokonaiskuvan esittämiseen päätöksentekijöille.

### Talouden ja kestävyystyön seuranta

Talouden ja kestävyystyön seurannassa kunnassa arvioidaan toimenpiteiden toteutumista tavoitteiden, kustannusten ja päästöjen suhteen. Toimialakohtaiset tavoitteet ja mittarit määritellään talousarvion valmisteluvaiheessa. Raportoinnissa voi käyttää erilaisia tapoja, kuten ympäristötilinpäätöstä tai ilmastobudjettia. Tämä seuranta luo pohjan tulevalle suunnittelulle ja auttaa hahmottamaan kestävyystavoitteiden edistymistä.

### Hankinnat

Hankintojen kehittäminen kestävyiden näkökulmasta on tärkeää kunnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä sisältää strategian, tavoitteet, ennakoivan suunnittelun ja päättäjille tarjottavan tietopohjan, erityisesti keskeisissä hankinnoissa. Kestävyys on huomioitava aina hankintojen suunnittelusta seurantaan asti.



## Vahvuudet

Kuntien nykytila-arvioinnissa tunnistettiin useita vahvuuksia, jotka liittyvät strategiaan, talouden suunnitteluun, seurantaan ja hankintoihin. Ne antavat vankan perustan kestävän kehityksen toimille.

### Strategia

Kestävän kehityksen strateginen perusta arvioitiin kaikissa kunnissa vahvimaksi neljästä osa-alueesta.

Strategia joko perustuu kunnissa kestävän kehityksen tavoitteisiin tai osassa kunnissa kestävä kehitys on sisällytetty strategian osa-alueisiin. Strategian lisäksi muutama kunta on kehittänyt koko päätöksentekoprosessiaan ja kunnan johtamista ketteräksi, mikä mahdollistaa kestävän kehityksen näkökulmien huomioimisen ja sisällyttämisen kunnan tekemiseen nopeasti.

### Talouden suunnittelu

Osassa kunnista talousarvion laadintaohjeet ja lopullinen talousarvio ovat hyvällä tasolla, mutta osassa ne eivät vielä ole ehtineet vakiintua.

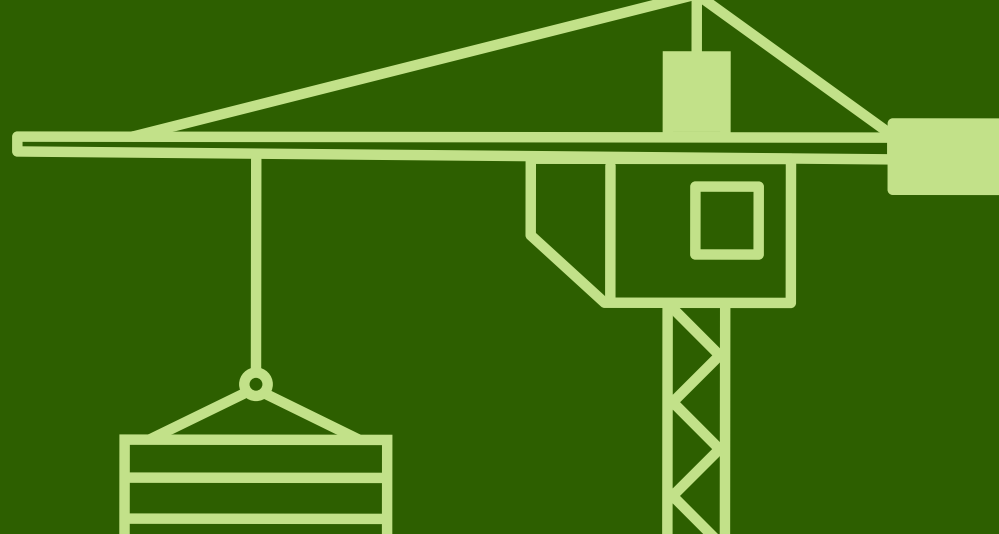
Useat kunnat mainitsivat vahvuuksina toimialojen osallistamisen strategian teossa, erityisesti talousarvion laatimisen poikkileikkaavasti toimialojen kesken ja budjettiehdotusten yhdistelyn ja tasapainotuksessa onnistumisen. Lisäksi useat kunnat kokivat toimivaksi vastuuttamisen toimenpidesuunnitelman laatimisessa ja investointeja suunniteltaessa. Talouden suunnittelu kuntakonsernin näkökulmasta nousi myös vahvuutena esille konserniyhtiöiden sitouttamisessa.

### Talouden ja kestävyystyön seuranta

Seurannassa tunnistettiin joitakin vahvuuksia. Konserniyhtiöiden ja liikelaitosten tavoitteiden ja toimenpiteiden seuranta nostettiin vahvuudeksi. Lisäksi kestävän kehityksen toteutumisen seuranta osana strategiaa ja painopisteittäin raportointi koettiin toimivaksi.

### Hankinnat

Hankintastrategia ja -ohjeet noudattavat kunnissa kestävän kehityksen periaatteita, mikä koettiin selväksi vahvuudeksi kunnissa.



## Kehityskohdat

Nykytila-arviossa tuli esiin useita kohteita, jotka vaativat työstämistä kestäväen kehityksen budjettiin osallistuvissa kunnissa.

### Strategia

Monilla osallistuneista kunnista kestävä kehitys näkyi jo strategiassa, mutta erityisesti vaikuttavuuden ja vaikutusten arvioinnissa nähtiin kehitettävää. Varsinkin strategiaprosessissa kestäväen kehityksen tavoitteiden yhdistäminen talouden prosesseihin ja poikkileikkaavuuden vähäisyys tunnistettiin kehityskohdiksi. Lisäksi koettiin, että kestävä kehitys ei näy konkreettisesti tavoitteiden asetannassa.

### Talouden suunnittelu

Heikoimmaksi neljästä osa-alueesta arvioitiin talouden suunnittelu.

Päätäjille ei erikseen tuoda tietoa talousarvioehdotuksen kestäväen kehityksen toimenpiteiden vaikutuksista ja kokonaisuudesta. Lisäksi budjettoinnin toimenpiteiden toimintamallin laadinta ja käyttöönotto tarvitsee nykyistä parempaa tukea ja ymmärrystä. Koettiin, että kestävyys pitäisi mainita talouden suunnittelussa selkeämmin.

### Talouden ja kestävyystyön seuranta

Talouden seurannan yhdistämistä kestäväen kehityksen seurantaan on kehitettävää. Nykyisellään kunnan taloutta ja kestäväen kehitykseen kytkettyjä toimia ei seurata yhdessä, jolloin kestävä kehitys ei näy suoranaisesti budjetissa. Kunnat näkevät tarpeelliseksi saada käyttöön uusia toimintamalleja ja työkaluja, jotta tässä onnistuttaisiin. Talouden ja kestävyystyön seurannan kehittämiseksi ehdotettiin

kustannusvaikutusten seuranta. Lisäksi kestäväen kehityksen tunnistetuille teemoille olisi tarve tehdä käyttösuunnitelma, jotta kustannusryhmiä voitaisiin seurata. Nykyisellään kuntien tilinpäätöksissä ei erikseen huomioida kestäväen kehitystä.

### Hankinnat

Myös hankintojen suunnittelun kytkennässä kestävyystavoitteisiin löytyi kehitettävää. Päätäjien informointi hankintojen vaikutusten arvioinnista koettiin puutteelliseksi. Kunnan talousosaston vähäinen osallistaminen hankintaprosessin aikana tunnistettiin kehityskohdaksi. Lisäksi mainittiin hankintaohjeen jalkauttaminen ja linkittäminen osaksi kunnan muita johtamisen työkaluja ja hallintokunnittain kestäväen kehityksen vähäinen hankintaosaaminen.



# Kestävän kehityksen budjetin rakentaminen

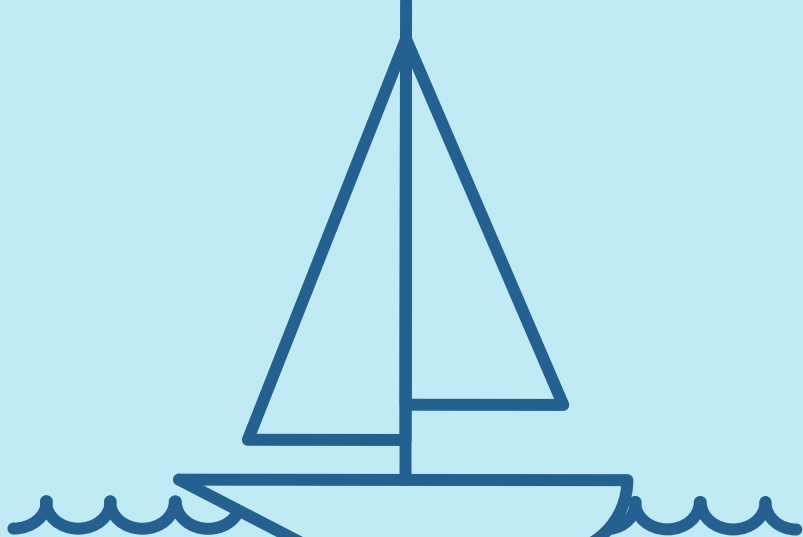
**K**estävän kehityksen budjetoinnin rakentaminen on monivaiheinen prosessi, joka vaatii huolellista suunnittelua ja yhteistyötä organisaation eri osa-alueiden välillä. Tässä hankkeessa käytetty prosessi alkaa budjetin määrittelyllä ja etenee yhteisen ymmärryksen luomiseen talouspuolen kanssa, talousarviovalmisteluun ja -ohjeistukseen. Tämän jälkeen jatketaan toimialojen sitouttamiseen ja vastuuttamiseen, toimenpiteiden valintaan, seurannan suunnitteluun ja ohjeistukseen sekä lopuksi tietojen keräämisen suunnitteluun.

Tämä malli toimii kestäväen kehityksen budjetoinnin rakentamisessa hyvänä apuna ja tukena. Malli käydään seuraavaksi vaiheittain läpi.

## Budjetoinnin eteneminen

- ▼ Budjetin määrittely
- ▼ Yhteinen ymmärrys talouspuolen kanssa
- ▼ Talousarviovalmistelu ja -ohjeistus
- ▼ Toimialojen sitouttaminen, vastuuttaminen
- ▼ Toimenpiteiden valinta
- ▼ Seurannan suunnittelu ja ohjeistus
- ▼ Tietojen keräämisen, esittämisen ja hyödyntämisen suunnittelu

Kuva 2. Budjetoinnin etenemisen vaiheet



## Budjetin määrittely

Kestävän kehityksen budjetointi vie kunnan budjetoinnin määrittelyn astetta pidemmälle verrattuna tavanomaiseen kunnan budjetointiin. Se ei ainoastaan tarkastele taloudellisia tavoitteita ja resursseja, vaan myös kestävyystavoitteiden integrointia budjetoinnin prosessiin. Kestävän kehityksen budjetoinnissa tasapainotetaan taloudellisia tarpeita ympäristön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin pitkän aikavälin tavoitteiden kanssa.

Kunnat ovat lähestyneet ilmiöbudjetoinnin muotoja, kuten ilmastobudjettia, lapsibudjettia tai kestävän kehityksen budjettia erilaisista lähtökohdista. Yhteneviä käytäntöjä budjettien rakentamiselle ei ole vielä syntynyt. Budjetin luonne ja rajaukset

ovat jääneet kunnan oman määrittelyn varaan. Keskeistä budjettilähestymistavoissa kuitenkin on tavoite julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön tavoitteiden saavuttamiseksi ja tahto siirtyä budjettitiedon yhteen kokoamisesta kohti vahvempaa budjettiohjausta. Hajonta erilaisten rajausten välillä on kuitenkin suurta.

Hankkeen kuntien kanssa pohdittiin työpajoissa budjetoinnin tavoitteita ja sitä, mitä kestävän kehityksen ulottuvuuksia budjetilla halutaan kuvata, miten erilaisia toimia budjettiin valitaan ja miten ilmiötä ja sitä kuvaavan budjetin sisältöä rajataan. Tärkeimmäksi tavoitteeksi budjetoinnille nousi poikkileikkaavan teeman tavoitellut vaikutukset ja niiden kustannusten tekeminen näkyväksi jo budjetointivaiheessa toimenpiteittäin.

Kunnat valitsivat kehitysteemoiksi hyvin erilaisia kestävän kehityksen teemoja. Esimerkiksi Helsingin kaupungin kestävän kehityksen budjetissa teemoja ovat segregatio, kestävä talous, tilatehokkuus, palvelutuotannon digitalisaatio ja ilmasto sekä ympäristö.

Kunnat valitsivat kehitysteemansa omien strategisten tavoitteidensa perusteella. Teeman valintaan vaikuttivat myös muut kunnassa käynnissä olevat ajankohtaiset kehitystoimet ja tunnistetut kehitystarpeet. Kunkin kunnan valittu teema vielä tarkennettiin hankkeessa tehdyllä itsearvioinnilla.

Kun kestävän kehityksen budjetti on ajankohtaista kunnassa, seuraavat kysymykset auttavat määrittelyssä:

- Minkä kohteen, teeman tai piirteen huomioonottamista budjetoinnilla halutaan ja voidaan edistää?
- Mikä on tarkasteltavan teeman nykytilanne?
- Miten teeman ottaminen mukaan budjetointiin näkyy (vaikutukset)?



## Yhteinen ymmärrys

Talouden ja kestävyys tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää, että kaikki sidosryhmät, mukaan lukien talousosasto, ymmärtävät ja hyväksyvät kestävyyspyrkimysten merkityksen ja vaikutukset talouteen. Budjetointi myös vaatii työresursseja ja voimavaroja yhteistyössä mukana olevilta. Tämä yhteinen ymmärrys on perusta kestävä kehityksen strategioiden ja budjetoinnin onnistuneelle toteuttamiselle.

Taloushallinto auttaa myös käytännön budjetin aikaansaamisessa. Kunnan talousarviovalmistelun aikataulu määrittää tarvittavat aikataulut budjetoinnin ohjeistuksille ja tiedonkeruulle. Talousosasto tietää, mikä on mahdollista tiedon keräämisessä talousjärjestelmistä.

Hankkeeseen osallistuvat kunnat pohtivat, mitä yhteistyöstä on mahdollista hyötyä ja millä tavoin vastuut taloustiedon ja vaikutusten tiedonkeräämisessä jakaantuvat. Lisäksi työstettiin budjettiprosessin sujuvaa juoksutusta ja sitä, miten saadaan mahdollisimman pienellä lisätyöllä ja euroilla horisontaalinen budjetointi onnistumaan.

## Talousarviovalmistelu ja -ohjeistus

Kestävyysnäkökulmien sisällyttäminen talousarvioon edellyttää selkeää ohjeistusta talousarviovalmisteluvaiheessa. Näin saadaan ohjattua organisaation eri osia kohti kestävä kehityksen tavoitteiden integrointia budjettiprosessiin.

Hyvää ohjeistusta tarvitaan sekä sisältöön että esitysmuotoon. Toimialojen talousarvioesitysten on sisällettävä taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät toimenpiteet sekä niille tarvittavat resurssit. Strategisissa tavoitteissa olisi hyvä panostaa paitsi taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asettamiseen myös selkeään esittämiseen ja mitattavuuteen.

Kestävä kehityksen toimista pitäisi esittää budjetissa:

1. Tavoitteen kuvaus: minkä tavoitteen saavuttamista toimenpiteellä edistetään?
2. Seurannan mittari: millä toimenpiteen vaikutusta mitataan?
3. Lähtötaso: mikä on valitun mittarin nykytilanne?

## Toimialojen sitouttaminen ja vastuuttaminen

Vaikuttava työ edellyttää, että kaupungin eri toimialat ja tytäryhteisöt tuntevat oman toimintansa vaikutukset kestävä kehityksen tavoitteisiin. Sitouttaminen ja vastuuttaminen varmistaa, että eri osastot ja toimialat ovat aktiivisesti mukana kestävyys tavoitteiden saavuttamisessa ja ottavat vastuun toimenpiteistään. Toimialojen sitouttaminen ja vastuuttaminen ovat ratkaisevia tekijöitä kestävä kehityksen budjetoinnin onnistumiselle, sillä ne luovat tehokkaan ja yhteistyöhenkisen lähestymistavan kestävyysnäkökulman integroimiseen budjettiprosessiin.



Työpajoissa kunnat tunnistivat oman teemansa ympärillä toimivia henkilöitä ja pohtivat keinoja oikeiden tahojen osallistamiseksi ja vastuuttamiseksi nykyiseen prosessiin. Hyödylliseksi kunnat kokivat mm. talousarviovalmisteluvastuussa olevien henkilöiden sitouttamisen myös kestävän kehityksen budjetin laatimiseen.

### Toimenpiteiden valinta

Tärkeä askel kestävän kehityksen budjetoinnissa on tunnistaa ja valita kehitettävän teeman tavoitteita edistävät, seurattavat toimenpiteet. Valinta merkitsee päätöksiä siitä, mitkä kestävyystoimenpiteet priorisoidaan ja integroidaan budjettiin.

Kuntien kanssa pohdittiin, mitä toimia nostetaan budjettiin ja talousarvioon sekä millä perusteella toimenpiteiden

valinta tehdään. Pääosin toimialat päättävät itsenäisesti toimenpiteiden nostamisesta talousarvioon ja kestävän kehityksen budjettiin. Keskeistä on toimenpiteiden vaikuttavuus tavoitteen saavuttamisessa. Hankkeeseen osallistuneista kunnista Helsinki järjesti asian edistämiseksi vaikuttavuuskoulutuksen toimialoille. Toimenpiteiden valinnassa on keskeistä toimenpiteiden riittävyys suhteessa tavoitteeseen pidemmällä aikavälillä ja vuositasolla.

### Toimenpiteiden valinnassa pitäisi miettiä:

1. Millä toimilla on mahdollista saavuttaa suurimmat vaikutukset?
2. Millä toimenpiteellä saadaan vaikutuksia lyhyellä aikavälillä?

3. Millä toimenpiteillä saadaan vaikutuksia välillisesti pidemmällä aikavälillä?

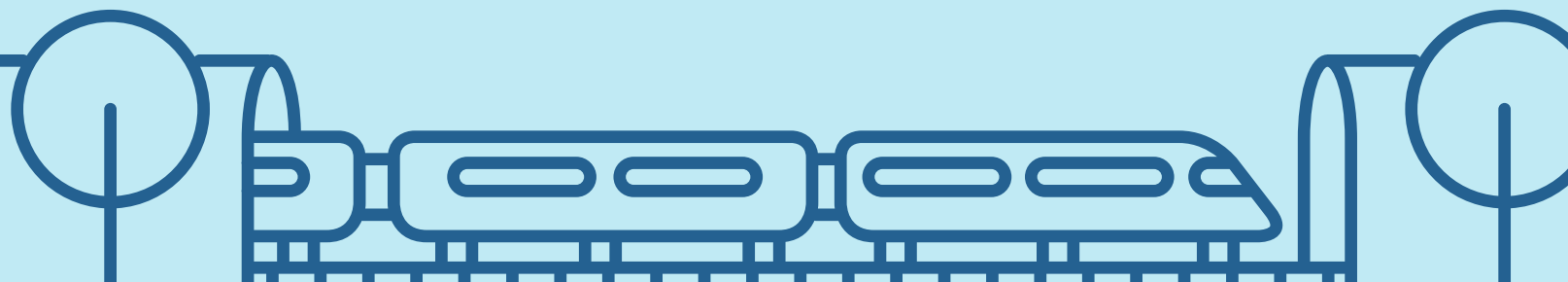
4. Mitkä toimenpiteet ovat kustannustehokkaimpia eli tuottavat suurimmat vaikutukset suhteessa käytettyyn rahamäärään?

### Seurannan suunnittelu ja ohjeistus

Seurannan suunnittelu ja ohjeistus varmistavat, että budjetointiprosessin jälkeen seurataan ja arvioidaan kestävyteen liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Tämä osa budjetointia on ratkaisevan tärkeä, sillä se auttaa organisaatiota pysymään oikealla kurssilla ja tekemään tarvittavia muutoksia, jos tavoitteita ei saavuteta. Seurannan suunnittelu ja ohjeistus ovat avainasemassa varmistettaessa kestävyteen liitty-

vien investointien ja toimenpiteiden tehokkuus ja vaikuttavuus.

Toimien vaikutusten todentaminen voi olla laadullista, määrällistä ja/tai euromääräistä. Kestävän kehityksen toimet saattavat sisältää sellaisia toimia, joita ei voida budjettiin valita sen takia, ettei toimen kustannusta pystytä eriyttämään tai kustannuksen ja vaikutuksen suhde ei ole selkeä. Talousarvioesityksessä budjetin yksittäiset toimenpiteet voidaan esittää osana laajempaa teemakokonaisuutta esimerkiksi niin, että teemasta nostetaan yksi kokonaisuus, eikä tarkempia toimenpiteitä esitetä talousarviokirjassa. Budjettia on kuitenkin hyvä seurata tarkemmalla tasolla toiminnan ohjaamiseksi.



Toimenpiteiden ja mittareiden valinnassa on syytä huomioida vaikutusten saavuttamisen aikahorisontti: kuinka nopeasti valituilla toimilla voidaan tavoitetta edistää. Seurannassa täytyy myös arvioida tiedon keräämisen mahdollisuudet.

Seurannassa on tärkeä varmistua, että valitut mittarit todella mittaavat vaikutusta, ei vain suoritteita. Osaa vaikutuksista ja näin tavoitteen saavuttamista voidaan seurata osavuosikatsauksissa, osa voi kuitenkin näkyä vasta pidemmän ajan kuluttua ja olla seurattavissa vain vuosittain tilinpäätöksessä. Välilliset vaikutukset vieläkin pidemmällä välillä.

Hankkeen kunnat suunnittelivat seurannan mahdollisuuksia ja miettivät haasteita. Tavoitteena oli siirtyä

toiminnan mittauksesta kohti vaikutusten mittausta sekä omaksua ennakoivampi tarkastelu talouden ennusteiden kautta. Jos näyttää siltä, että varattua rahoitusta ei saada käytettyä, tavoitteen saavuttaminenkaan tuskin etenee toivotusti.

### Tietojen keräämisen, esittämisen ja hyödyntämisen suunnittelu

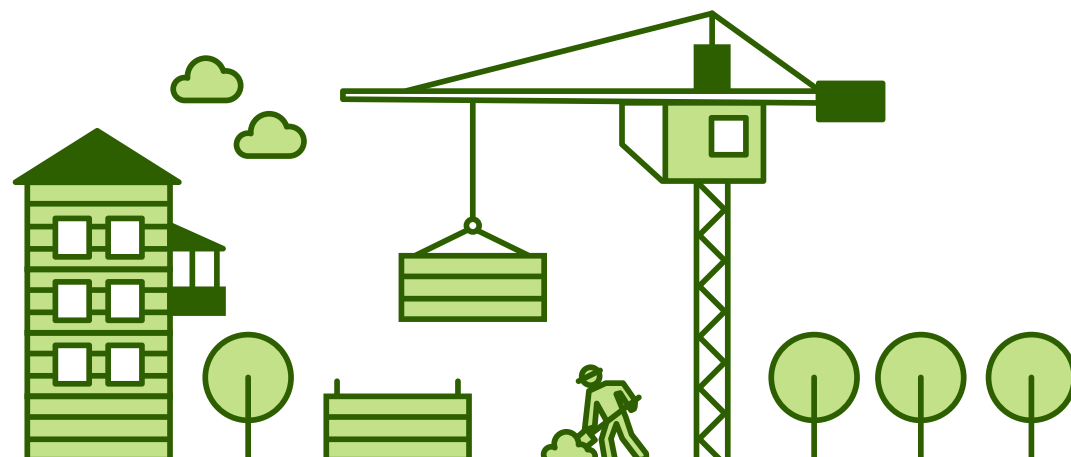
Päätöksenteossa tarvitaan luotettavaa ja ajantasaista tietoa. Tavoitteiden seuranta on määriteltävä selkeästi. Tiedonkeruun ja tuottamisen vastuut pitää jakaa ja nimetä yksiselitteisesti. Seurantaa tehdään säännöllisesti ja tiedon keruu toteutetaan mahdollisimman helpolla tavalla tietoa tuottaville. Valitut mit-

tarit määrittävät esitystavan. Mitä monipuolisempi raportointi, sen kattavampi kokonaiskuva seurannasta muodostuu. Tavoitteiden edistymisen raportointi budjetissa pitää olla helposti omaksuttavassa muodossa (Reetta-hanke 2021). Taulukkomuotoinen esitys auttaa usein hahmottamaan kokonaisuutta. Numeeriset vertailtavat arvot luovat konkretiaa ja auttavat suhteuttamaan käytettyjä panoksia ja vaikutuksia.

Säännöllinen seuranta auttaa myös poikkeamiin puuttumisessa. Poikkeamiin puuttumista varten on määriteltävä menettelytapa. Tulokset ovat perustana seuraavan budjettivuoden ja -kauden suunnittelulle ja valmistelulle.

# Esimerkkejä kuntien budjetoinneista

Hankkeeseen osallistuneet kuusi kuntaa työskentelivät vuoden ajan valitsemansa kehitysteeman parissa. Tavoitteena oli tunnistaa yhteyksiä kestävästä kehityksestä ja talouden välillä sekä integroida kestävästä kehityksestä näkökulmia kuntien taloudellisen suunnittelun ja seurannan prosesseihin. Seuraavassa tarkemmin avattuna kunkin kunnan kehitysteeman tavoitteita, työn vaiheita, tuloksia ja jatkumoa toiminnalle.



# Vaikuttava ja kestävä budjetointi

Hankkeessa tarkasteltiin budjetoinnin näkökulmasta erityisesti talousarviotavoitteiden asettamista sekä vaikuttavuus- ja kestävyysnäkökulmaa käytössä olevan ilmastobudjetoinnin lisäksi.

## Tulokset ja tuotokset

- Tehtiin taustaselvitys toimialojen talousarviotavoitteiden suhteesta SDG-tavoitteisiin ja kaupunkistrategian keskeisiin kestävyystavoitteisiin vuosina 2022 ja 2023.
- Järjestettiin viisiosainen vaikuttavuuskoulutus toimialojen talousarviotavoitteita tekeville asiantuntijoille, mikä kehitti tavoitteiden ja mittarien laatua ja vaikuttavuutta.
- Kaupunkiyhteisten tavoitteiden painopistettä laajennettiin sosiaalisen ja taloudellisen lisäksi myös ekologiseen kestävyYTEEN.

## Jatkumo ja integroituminen kaupungin toimintaan

- Vaikuttavuuden ja kestävyystarkastelun kehitystyön on todettu vievän useita vuosia.
- Tulevaa kehittämistyötä tarvitaan vielä kaupunkiyhteisten tavoitteiden asettamiseksi, tavoitemittareiden ja strategiamittareiden kommunikointiin sekä vaikutusten arviointiin kestävä kehityksen näkökulmasta.



”Kestävä kehityksen budjetoinnin kehittäminen vaatii vuosien pitkäjänteistä työtä, mutta yhteinen hanke on ollut hyvä lähtölaukaus. Olemme saaneet kehitettyä talousarviotavoitteiden kestävyysnäkökulmaa ja vaikuttavuutta.”

**Mia Malin**  
Erityisasiantuntija  
Helsingin kaupunki

## Yhteistyössä

Helsingin kaupunki

- Kanslian talous- ja suunnitteluosasto ja strategiasasto
- Ympäristöpalvelut
- Toimialojen taloudensuunnittelu- ja kestävyysasiantuntijat

Motiva Oy  
Ympäristöministeriö



# Osallistava budjetointi varhaiskasvatuksessa

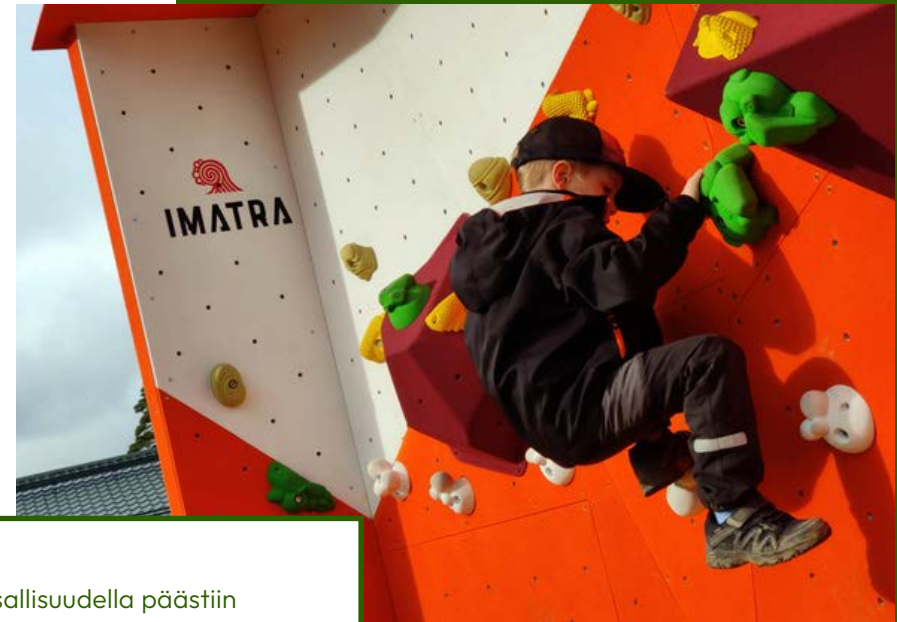
Hankkeessa tavoiteltiin lapsiystävällisyyden lisäämistä kaupungissa osallistamalla lapsia heitä koskevissa hankinnoissa.

## Tulokset ja tuotokset

- Vuoden 2024 talousarvioesitykseen sisällytettiin erityinen varaus osallistavan budjetoinnin hankinnoille.
- Varhaiskasvatuksen lapsia osallistetaan aktiivisesti oman ympäristönsä kehittämiseen. Tavoitteena on varmistaa, että lapset kokevat tulevansa kuulluiksi, millä on positiivinen vaikutus lapsien kehitykseen. Lisäksi vaikutusta odotetaan päiväkodin viihtyvyyteen ja ilmapiiriin.

## Jatkumo ja integroituminen kaupungin toimintaan

- Budjetointikokeilusta tehdään arviointi.
- Jos kokeilu koetaan onnistuneeksi, toiminta laajennetaan muihinkin päiväkodeihin.



”Lasten osallisuudella päästiin mielekkääseen ja innostavaan toimintaan sekä vastuullisempaan hankintaan.”

**Kirsi Mäyrä**  
Lapsiystävällinen kunta  
-koordinaattori  
Imatran kaupunki

## Yhteistyössä

Imatran kaupunki

- Varhaiskasvatus
- Taloushallinto
- Strategiset kehittämisspalvelut

Motiva Oy  
Ympäristöministeriö





# Lasten ja nuorten osallistaminen kestävän kehityksen budjetointiin

Hankkeessa osallistettiin kuhmolaisia lapsia ja nuoria kestävän kehityksen budjetointiin. Samanaikaisesti kestävä kehitys otettiin huomioon talousarvion laadintaohjeessa ja talousarviokirjassa. Näin kestävä kehitys tehtiin näkyväksi osaksi kunnan taloudellista suunnittelua ja päätöksentekoa.

## Tulokset ja tuotokset

- Kehitettiin useita erilaisia menetelmiä kaupungissa ja maaseudulla asuvien lapsien ja nuorien osallistamiseksi.
- Tehtiin päätöksentekoprosessi näkyväksi ja perusteltiin selkeästi, miksi kaikkia toiveita ei voida täysin toteuttaa.
- Vuoden 2024 talousarvioesityksessä sisällytetään investointeihin ne toiveet, jotka voittivat lasten ja nuorten äänestyksessä. Lisäksi budjettiin otetaan käyttötalouden puolelle ne ideat, jotka eivät voineet toteutua vuonna 2023. Talousarviokirjassa kuvataan toiminnalliset tavoitteet strategian toteutuksen osalta.

## Jatkumo ja integroituminen kaupungin toimintaan

- Osallistamisen vahvistamisesta tehdään pysyvää.
- Tämä tehdään suunnittelemalla osallistavan budjetoinnin kohderyhmä ja varmistamalla, että tarvittava määräraha sisällytetään talousarvioon.



"Opimme sanoittamaan kestävän kehityksen tekoja ja kirjaamaan kestävän kehityksen budjetoinnin, osallisuuden ja sosiaalisen kestävyuden talousarvion laadintaohjeisiin. Ne tulevat myös talousarviokirjaan."

**Ritva Juntunen**  
Nuorisopalveluvastaava  
Kuhmon kaupunki

## Yhteistyössä

Kuhmon kaupunki

- Nuorisopalvelut
- Kunnan palvelualuevastaavat (budjettivastuussa olevat)

Motiva Oy  
Ympäristöministeriö



# Sosiaalisesti kestävä luontobudjetointi

Hankkeessa luotiin ensimmäistä kertaa kestävän kehityksen budjetoinnin malli, jossa osallistettiin kuntalaisia. Hankkeen avulla keskustelu kestävästä kehityksestä kunnan toiminnassa käynnistyi.



## Tulokset ja tuotokset

- Valittiin kestävän kehityksen edistämisen kohteeksi luontopolun kunnostus, joka edistää sosiaalista ja ekologista kestävyttä
- Budjetoinnissa kuunnellaan ja osallistetaan kuntalaisia nettikyselyn ja yleisötilaisuuden avulla
- Laadittiin seurantamittaristo arvioimaan onnistumista kestävyuden näkökulmasta

## Jatkumo ja integroituminen kaupungin toimintaan

- Osallistamismenetelmien kehittämistä jatketaan ja kohdennetaan erityisesti kestävän kehityksen työhön
- Ilmasto- ja ympäristötyö tehdään näkyvämmäksi kunnan toiminnassa
- Tavoitteena kestävän kehityksen budjetoinnin vakiintuminen talousarviotyöhön.

”Kunnan historian ensimmäiset kestävän kehityksen mittarit talousarviossa 2024. Teemme näkyväksi kestävästä kehityksestä myös talouden näkökulmasta.”

**Susanna Paananen**  
Kehittämisjohtaja  
Muuramen kunta

## Yhteistyössä

Muuramen kunta

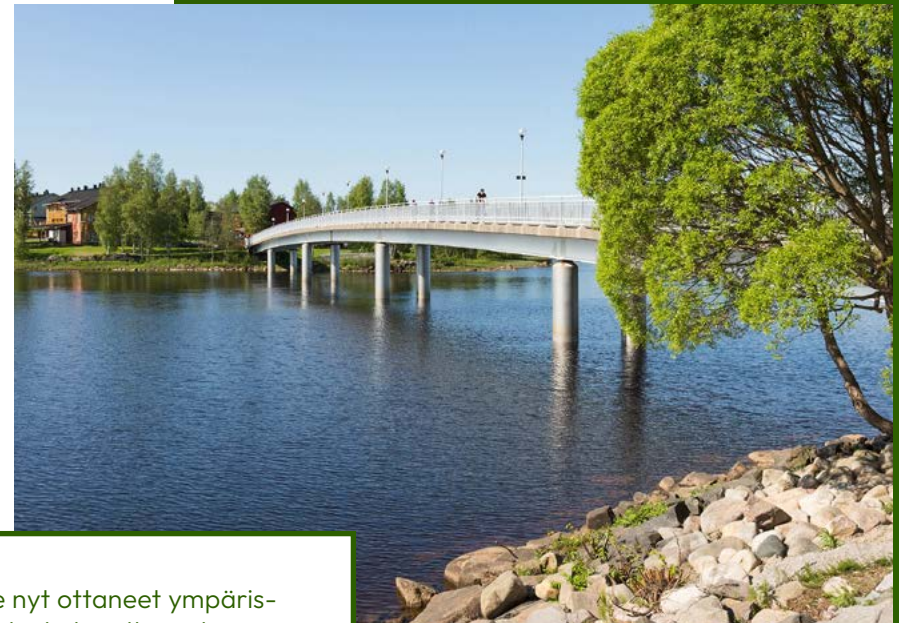
- Elinkeinon ja kestävän kasvun toimiala
- Hyvinvoinnin ja palveluiden toimiala

Motiva Oy  
Ympäristöministeriö



# Ympäristöbudjetointi

Hankkeessa laadittiin ympäristöbudjetoinnin malli ennakoivan suunnittelun ja päätöksenteon mahdollistamiseksi. Ympäristöön liittyvistä talousluvuista muotoiltiin talousarvion ohje hyödyntäen olemassa olevaa ympäristötilinpäätösohjeistusta. Uusi toimintamalli esiteltiin talousarvion suunnitteluohjeen infossa.



## Tulokset ja tuotokset

- Uuden mallin avulla ympäristöön liittyvät asiat huomioidaan entistä näkyvämmiin tavoiteasetannassa.
- Ennakoiva suunnittelu otettiin tiedon tuottamisen lähtökohdaksi. Toteutumatietojen sijaan tiedolla johtamisen tueksi saadaan suunnittelutietoja.
- Jatkossa kustannusten lisäksi saadaan kuvailutietoja ympäristöön liittyvien toimenpiteiden sisällöstä.

## Jatkumo ja integroituminen kaupungin toimintaan

- Ensimmäisen kierroksen jälkeen kerätään kehitysehdotuksia ja tehdään jatkotoimenpiteitä.
- Seuraavina askeleina ovat vaikuttavuuden arviointi sekä seurannan ja mittariston jatkokehittäminen.

”Olemme nyt ottaneet ympäristöbudjetoinnin tavoiteasetannan mukaan talousarviokirjaan. Aiemmin meillä on raportoitu ainoastaan ympäristötilinpäätös osana tilinpäätöstä, vuodesta 2024 alkaen mukaan tulee tavoiteasetanta talousarvion muodossa ja myöhemmin koitetaan saada vielä konserniyhtiöt mukaan.”

**Antti Ikonen**  
Konsernicontroller  
Oulun kaupunki

## Yhteistyössä

Oulun kaupunki

- Hallintokunnat
- Konserniyhtiöt

Motiva Oy  
Ympäristöministeriö





# Palvelutarpeiden kautta johdettu ilmiölähtöinen budjetointi

Hankkeessa käynnistettiin kestävän kehityksen budjetoinnin mallin luominen ja tunnistettiin tarvittavat muutostarpeet nykyisissä toiminnoissa ja päätöksenteossa, painottaen sosiaalista kestävyyttä erityisesti nuorten osalta.

## Tulokset ja tuotokset

- Käynnistettiin yhteiskehittämisen prosessi kestävän kehityksen budjetoinninmallin luomiseksi valittuun teemaan.
- Tunnistettiin muutostarpeet nykyisissä toiminnoissa ja päätöksenteossa.

## Jatkumo ja integroituminen kaupungin toimintaan

- Varmistettiin hankkeen jälkeisen toiminnan integrointi kaupungin toimintaan ja rakenteisiin.
- Luotiin Lasten ja nuorten palvelukokonaisuus vuoden 2023 aikana mahdollistamaan toiminnan integroitumista.
- Tavoitteena on, että vuoden 2025 talousarviotyössä kestävän kehityksen budjetoinnin malli on käytössä ja laajenee muihin ilmiölähtöisiin kestävän kehityksen budjetointeihin vuoden 2026 aikana.



"Kestävän kehityksen budjetointi tukee elokuun alussa käynnistettyä Lasten ja nuorten palvelukokonaisuuden muutoshanketta. Uusi kokonaisvaltainen malli kohdistaa resurssit niin, että lasten ja nuorten hyvinvointi ja kaupungin elinvoima voidaan varmistaa ottaen samalla huomioon sekä kaupungin että muiden toimijoiden palvelut."

**Anna-Mari Sopenlehto-Jokinen**  
Erityisasiantuntija  
Turun kaupunki

## Yhteistyössä

Turun kaupunki

- Kaikkien palvelukokonaisuuksien ja hankkeiden yhteistyö

Motiva Oy

Ympäristöministeriö



# Hankkeen tausta

**K**estävän kehityksen budjetointi -hankkeen tavoitteena on ollut edistää kestävän kehityksen ja talouden linkityksiä sekä kytkeä kestävä kehitys kuntien talouden suunnittelun ja seurannan prosesseihin.

Hankkeessa järjestettiin avoin kuntahaku. Hakemusten perusteella mukaan valittiin kuusi kuntaa: Helsinki, Imatra, Kuhmo, Muurame, Oulu ja Turku. Kunnat valitsivat strategiaan kytkeytyvän teemakokonaisuuden, jota lähtivät hankkeessa kehittämään. Työstössä hyödynnettiin viitekehyksinä vaikuttavuusketjumallia ja Reetta-hankkeessa kehitettyä toimintamallia ja budjetointiprosessia.

Kuntien kehitysteemojen työstö toteutettiin yhteiskehittämällä kuntien ja hankkeen sparrausryhmän yhteisissä työpajoissa ja kuntakohteisissa sparrauksissa.

Hankkeen työskentelyn yhteenvetona todettakoon, että kestävän kehityksen budjetointi toimii tehokkaana ja hyödyllisenä työkaluna kuntien strategisen toiminnan ja suunnittelun tukena. Sen avulla on mahdollista tunnistaa sekä kunnan toimintaa strategisesti ohjaavat keinot ja

toimet sekä saada euromääräistä ymmärrystä päätöksenteon tueksi.

Kestävän kehityksen budjetoinnille ei ole yhtä oikeaa toimintamallia ja tarkkaan lukittua määritelmää olemassa. Tärkeänä havaintona kuntien kestävän kehityksen budjetoinnin edistämiseksi on toiminnan kytkeminen kunnan koko kestävyuden johtamiseen. Lisäksi merkittävää on yhteistyö poikkileikkaavasti kuntaorganisaation sisällä ja kuntakonsernissa. Kehitystyön sisällyttäminen osaksi kunnan talouden vuosisuunnittelua ja päätöksentekoprosessia on edellytys kestävän kehityksen budjetillekin. Kestävän kehityksen budjetoinnin kehittäminen on iteratiivinen prosessi, joka voi rakentua vaiheittain.

Näistä johtopäätöksistä koottiin tämä Kestävä kehityksen budjetointi -kokemuksia kunnista -materiaali. Kokemukset kunnista muotoiltiin yhdessä hankkeeseen osallistuneiden kuntien ja hankkeen sparrausryhmän kanssa.

Hanke toteutettiin 6/2022–11/2023 ja se rahoitettiin ympäristöministeriön Kestävä kaupunki -ohjelmasta.

## Motivan projektitiimi

Okariina Rauta  
Santtu Hakola  
Anna Sahiluoma  
Sirpa Mustonen  
Saara Ronkainen

## Hankkeen sparrausryhmä

Lotta Mattsson, valtiovarainministeriö  
Vaine Jari, Kuntaliitto  
Eeva Furman, Valtioneuvoston kanslia  
Tuula Varis, Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Laura Valkonen, ympäristöministeriö

Kestävä kaupunki -ohjelman edustajat:  
Iina Heikkilä, Virve Hokkanen ja Annukka Värtö, ympäristöministeriö

## Kiitokset hankkeeseen osallistuneille kunnille

Helsinki  
Imatra  
Kuhmo  
Muurame  
Oulu  
Turku

Kiitos, että olet tutustunut Kestävän kehityksen budjetointi -hankkeen tuloksiin.

Julkaistu on tuotettu Kestävän kehityksen budjetoinnin hankkeessa osana ympäristöministeriön Kestävä kaupunki -ohjelmaa, teksti Motiva, valokuvat Helsinki, Imatra, Kuhmo, Oulu ja Turku, taitto Jukka Luoma, 11/2023.

