VM/Budjettiosasto 5.4.2018

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 6 §:n mukaan menot ryhmitellään menoarviossa hallinnonaloittain pääluokkiin. Tämä on myös kansainvälisesti tarkasteltuna budjetoinnin pääsääntö. Budjetoinnin periaatteet ja taustalla oleva lainsäädäntö eivät kuitenkaan ole esteenä asioiden poikkihallinnolliselle käsittelylle tai erilaisten yhteen kokoavien analyysien ja tarkastelujen tekemiselle.

Lapsiasiavaltuutetun lausunnossa mainitaan tarve muuttaa valtion talousarviosta annettua lakia. On kuitenkin syytä erityistä harkintaa käyttäen pohtia, mitä muutoksella tavoiteltaisiin. Budjetointiperiaatteiden muuttaminen ilman, että samalla muutettaisiin myös esimerkiksi hallinnon organisointia ja toimivaltasuhteita, ei ole mielekästä. Tässä taas palauduttaisiin kysymykseen siitä, mitä tavoitetta ajatellen hallintoa muutettaisiin. Minkä ilmiön pohjalta valinta tehtäisiin?

Mahdollisia painopisteitä ja tapaa tarkastella valtion talousarvion kokonaisuutta on lukuisia. Tarkastelun kohteena voisi olla nyt esillä olevan lapsiperhenäkökulman lisäksi esimerkiksi yksinhuoltajaperheiden tai vähävaraisten lapsiperheiden näkökulma. Toisaalta talousarvion kokonaisuutta voitaisiin tarkastella myös esimerkiksi työllisyyden, elinikäisen oppimisen, syrjäytymisen, syntyvyyden tai vanhusten hyvinvoinnin näkökulmasta; vain muutamia mainiten. Tällä hetkellä tarkastelun kohteena ovat olleet myös talousarvion tulonjakovaikutukset ja sukupuolivaikutukset. On kuitenkin punnittava, mikä on valtion talousarvion tehtävä ja mitä tietoja nimenomaan juuri budjettikirjaan on mahdollista tai tarpeen sisällyttää.

Valtiovarainministeriön näkökulmasta katsottuna oleellista on, että mahdolliset poikkihallinnolliset tarkastelunäkökulmat valitaan systemaattisesti ja vaihtoehtoja punniten. Hallitus on tällä hetkellä (eduskunnan toiveen mukaisesti) valinnut talousarviossa erityiseksi tarkastelukulmaksi kestävän kehityksen näkökulman.

Taustana on YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma (Agenda 2030), joka on hyväksytty vuonna 2015. Suomen hallitus on linjannut oman lähestymistapansa toimintaohjelmaan kestävän kehityksen selonteon kautta syksyllä 2017. Selonteossa on kaksi painopistettä: 1) Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä 2) Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan selonteosta laatimassa mietinnössä todetaan mm. että: ”toimenpideohjelman toteutuksen painopisteet on kytkettävä kaikkiin hallituskauden vaiheisiin, myös hallitusohjelman ja budjetin laadintaan selonteossa kuvatulla tavalla; selonteon politiikkaperiaatteisiin sisältyvää ilmiöpohjaista budjetointia voidaan kokeilla esimerkiksi kestävän kaupunkikehityksen ja liikenteen sekä hyvinvointi-investointien kaltaisissa laajoissa ja monitahoisissa teemoissa.”

Vuoden 2018 talousarviovalmistelussa aloitettiin kestävän kehityksen huomioiminen talousarviossa siten, että jokaiseen pääluokkaan sisällytettiin tekstit siitä, miten kestävää kehitystä toteutetaan ko. hallinnonalalla.

Marraskuussa 2017 valtiovarainministeriö järjesti seminaarin, johon osallistui mm. kestävän kehityksen asiantuntijoita hallinnosta ja kansalaisjärjestöistä. Seminaarin pohjalta työstetään parhaillaan jatkotoimia, joilla kestävä kehitys voidaan huomioida vuoden 2019 talousarviovalmistelussa. Tarkoituksena on koostaa osaksi yleisperusteluita analyysi, jonka avulla paremmin tunnistettaisiin budjetin määrärahojen ja kestävän kehityksen kytkös. Alkuvaiheessa analyysi kattaisi toisen kestävän kehityksen selonteon painopisteen (hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi). Työssä edetään tämän jälkeen askelittain eteenpäin.

Huomio aikataulusta:

Hallituksen budjettiriihi on pääsääntöisesti elokuun viimeisinä päivinä. Riihessä hallitus voi vielä tehdä kokonaan uusia päätöksiä ja linjauksia esimerkiksi verotusratkaisuista tai palveluihin tai etuuksiin kohdistuvista muutoksista. Budjettikirja valmistuu annettavaksi eduskunnalle riihen jälkeen noin kahdessa viikossa eli syyskuun puolivälissä. Tuossa ajassa ei vielä ole valmiina esimerkiksi tarkempia vaikutusarvioita kaikkien budjettilakien osalta, vaan vaikutusarviot tulevat eduskunnan käsittelyyn kulloisenkin budjettilain käsittelyn yhteydessä. Lapsiasiainvaltuutetun esille nostamaa, yhteen kokoavaa analyysia talousarvion vaikutuksista esimerkiksi lapsiin ei talousarvion valmisteluaikataulussa ole siten välttämättä realistista tuottaa. Harkinnan mukaan jälkikäteen tehtäviä erillisselvityksiä on mahdollista teettää esimerkiksi ulkopuolisilla arvioitsijoilla. Tämä tarjoaisi realistisemman etenemistien, mutta silloinkin olisi valittava ne ilmiökokonaisuudet, joita poliittisen arvion näkökulmasta halutaan seurata.