

## Ilmiöbudjetoinnin mahdollisia toteutusmalleja osana hallitusohjelman toimeenpanoa

### 1. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin lähtökohdat ja ohjaavat periaatteet

Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeessa (ns. Pakuri-hanke: VNK:n julkaisuja 2019:2) tunnistettiin kehittämiskohteina politiikka- ja resurssiprosessien parempi yhteensovittaminen, hallituksen yhteisen viestinnän vahvistaminen, hallituspolitiikan koordinaation ja toimeenpanon tehostaminen sekä ylivaalikautisen politiikkavalmistelun varmistaminen. Hankkeen tuloksena syntyneet suositukset kohdistuvat hallituskauden eri vaiheisiin: hallitusohjelman valmistelu, hallituksen liikkeellelähtö ja hallitusohjelman toimeenpano. Hankkeen keskeisiä suosituksia ovat seuraavat:

- hallitusohjelmassa määritetään selkeät ja mitattavat päätavoitteet sekä priorisoidut politiikkakokonaisuudet,
- sovitaan kirjallisesti poliittisen johtamisen menettelytavoista,
- hallitusohjelman tavoitteiden, avainuudistusten ja politiikkakokonaisuuksien toimeenpanosta laaditaan vuosittain päivitettävät toimintasuunnitelmat, joiden toteutuminen varmistetaan strategiaistunnoilla ja säännöllisillä tilannekuvaistunnoilla,
- hallitusohjelman tavoitteet ohjaavat resurssien kohdentamista.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä (VM:n julkaisuja 2019:9) selvitti erilaisia tapoja toteuttaa ilmiöpohjaista budjetointia ja niihin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Työryhmä ei käsitellyt ilmiöiden käsittelyä julkisen talouden suunnitelmassa ja siihen sisältyvissä määrärahaehyksissä. Työryhmä kartoitti potentiaalisesti huomioon otettavien ilmiöiden joukkoa sekä eri toteuttamistapojen käytännöllisiä ja periaatteellisia vaikutuksia talousarvion rakenteeseen ja hallinnon organisointiin. Työryhmän ehdotusten sekä BO:n ja VNK:n yhteisen jatkovalmistelun pohjalta ilmiöpohjaisen budjetoinnin onnistuneen toteuttamisen osalta keskeisiä edellytystekijöitä ovat seuraavat:

- ilmiöt muodostavat poikkihallinnollisina kokonaisuuksina sisällöllisen perustan hallituksen strategisille painopisteille/tavoitteille, joiden olisi hyvä olla selkeitä ja mitattavia (esim. hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi),
- ilmiöiden yksilöinti, rajaaminen ja valinta hallitusohjelmassa niin, että niitä olisi hallittava määrä (enintään 3) uuden budjetointimallin onnistuneen toteutuksen mahdollistamiseksi,
- ilmiöpohjaisen budjetoinnin käyttöönotosta sovitaan hallitusohjelmaneuvotteluissa,
- hallituksen poliittinen tahto käsitellä asioita kokonaisuuksina ja ennalta linjatut menettelyt ilmiöön mahdollisesti liittyvien ongelmien/ristiriitojen ratkaisemiseksi,
- budjetointimallit voivat olla erilaisia riippuen ilmiöiden luonteesta, sisällöstä ja laajuudesta,
- hallituksen strategiaproessin sekä JTS – ja talousarvioproessin yhteinen vuosikello ja prosessien rajapintojen määrittäminen,
- ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyötyjen seuranta ja arviointi määrärahojen kohdentamisen tehokkuuden ja kustannusvaikuttavuuden ("value for money") näkökulmasta.

Ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteutus on mahdollista sisällyttää aikaisintaan kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2021 talousarvioon. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin valmistelu voidaan käynnistää hallituskauden alussa. Ilmiön laajuudesta ja budjetoinnin toteuttamistavasta riippuen vaihteellinen lähestymistapa voi olla tarpeen.

### 2. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteutusmalliesimerkit

VM:n työryhmä on selvittänyt viiden eri mallivaihtoehdon avulla, miten ilmiöpohjaista budjetointia voitaisiin toteuttaa. Mallien vaativuus vaihtelee sen mukaan, kuinka laajaa hallinnollista tai lainsäädännöllistä muutosta ne vaativat. Seuraavassa esitellään kolme vaihtoehtoista mallia, joihin liittyen on tehty jatkovalmistelua mm. toimivaltuuksiin ja vastuisiin liittyen. Malliesimerkeissä on hyödynnetty VM:n työryhmän esittämiä malleja. Aineistolähteenä on hyödynnetty v. 2019 talousarvioesityksessä esitettyä analyysiä Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi –ilmiöstä osana Kestävän kehityksen katsausta.

- **Mallivaihtoehto 1:** Ilmiöön liittyvä tieto kootaan budjetissa määrärahojen osalta kokonaisuudeksi, joka tarjoaa selkeän tietoperustan ilmiöön kohdistuvan rahoituksen kokonaisuudesta. Valmistelun ja toimeenpanon poliittisen johtamisen osalta malliin voi sisältyä vahvalla poliittisella mandaatilla toimiva koordinoiva ministeri, jonka toimivaltaan ja vastuuseen sisältyy ilmiöön/strategiseen painopisteeseen liittyvien tavoitteiden ja toimenpidekokonaisuuksien koordinointi ja vahvistaminen kaikkien ilmiöön

liittyvien ministeriöiden osalta. Sama ministeri toimisi ilmiöperusteisen ministeriryhmän puheenjohtajana (jäsenet ao. ilmiöministeriöistä). Tässä mallissa ilmiöön liittyvät määrärahat olisivat ao. ministeriöiden pääluokissa sekä JTS:n että talousarvion osalta. Ilmiöön liittyvät tavoitteet ja katsaus toimenpidekokonaisuuksista voidaan sisällyttää JTS:aan esim. lisäämällä siihen oma luku hallitusohjelman strategisista painopisteistä. Mallin mukainen ilmiöbudjetointi näkyisi talousarviossa esim. niin, että ao. ilmiöön liittyvät tavoitteet ja toimenpidekokonaisuudet sekä rahoituskokonaisuus informaatiotauluna esitettäisiin kaikkien ao. ministeriöiden pääluokkiin sisällytettävissä lukutason perusteluissa. Malli ei puutu välittömästi määräraharahoituksen päätöksentekovastuusiin ja –valtuuksiin (toimenpidekokonaisuuksien koordinoimien kautta kuitenkin välillinen/välitön vaikutus määräraha-allokaatioihin). Malli edellyttää ilmiöstä vastaavan ministerin vastuiden ja valtuuksien selkeän määrittämisen. Malli ei edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia. Alla on esimerkkinä visuaalinen kuvaus mallivaihtoehdosta 1.

#### 1. Mallivaihtoehto

##### ILMIÖMINISTERI, JOLLA VAHVA KOORDINAATIOMANDAATTI

*Esim. LVM:ssä koordinoiva vastuuministeri (M), jolla toimivalta tavoitteiden ja toimenpidekokonaisuuksien (ml. lainvalmistelu) koordinoimien. Määrärahat kunkin ministeriön pääluokassa ja toimivallassa. Johtamisfoorumina ministeriryhmä.*

|                                                                                       | M                                                       | LVM                                                     | M                                             | MMM                                           | M                                                       | TEM                                           | M                                                       | UM                                            | M                                                       | YM                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
|                                                                                       | JTS                                                     | JTS                                                     | JTS                                           | JTS                                           | JTS                                                     | JTS                                           | JTS                                                     | JTS                                           | JTS                                                     | JTS                                           |
|                                                                                       | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen           | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen           | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen           | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen           | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen           | Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen |
|                                                                                       | LTA 2020/TA 2021                                        | LTA 2020/TA 2021                                        | LTA 2020/TA 2021                              | LTA 2020/TA 2021                              | LTA 2020/TA 2021                                        | LTA 2020/TA 2021                              | LTA 2020/TA 2021                                        | LTA 2020/TA 2021                              | LTA 2020/TA 2021                                        | LTA 2020/TA 2021                              |
| Käynnistetään energia- ja ilmastostrategian toimenpano                                | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                                         |                                               |                                               | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                               |                                                         |                                               | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                               |
| Luodaan kestäviä biotalous- ja cleantech-ratkaisuja                                   |                                                         | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                               |                                               |                                                         |                                               |                                                         |                                               | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                               |
| Toimeenpannaan kiertotalouden tiekartta yhdessä eri toteuttajien kanssa               |                                                         |                                                         |                                               |                                               | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                               |                                                         |                                               |                                                         |                                               |
| Tuetaan kestävä kehityksen innovaatioita ja vauhditetaan kestäviä julkisia hankintoja |                                                         |                                                         |                                               |                                               | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                               | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                               |                                                         |                                               |
| Edistetään hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta globaalisti                        |                                                         |                                                         |                                               |                                               |                                                         |                                               | Tavoitteet Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu) |                                               |                                                         |                                               |

- Mallivaihtoehto 2:** Yhdelle ministerille - ns. ilmiöministerille - osoitettaisiin vastuu ja valtuus niistä kokonaisuuksista, jotka liittyvät kyseessä olevaan ilmiöön tavoitteiden, toimenpidekokonaisuuksien sekä rahoituksen osalta. Budjetin pääluokkarakenne säilyisi tässä mallissa ennallaan, mutta ilmiöministerillä olisi vastuu ja valtuus ao. ilmiöön kohdistuvista yksilöidyistä määrärahamomenteista läpi ilmiöön liittyvien pääluokkien. Sama ministeri toimisi ao. ilmiöperusteisen ministeriryhmän puheenjohtajana (jäsenet ao. ilmiöministeriöistä). Tässä mallissa ilmiöön liittyvät määrärahat olisivat ao. ministeriöiden pääluokissa sekä JTS:n että talousarvion osalta. Ilmiöön liittyvät tavoitteet sisältyisivät JTS:aan esim. lisäämällä siihen oma luku hallitusohjelman ilmiöpohjaisista strategisista painopisteistä, tavoitteista ja rahoituskehyksestä kokonaisuutena (summattuna ao. ilmiöministeriöiden pääluokista). Malli voisi näkyä talousarviossa esim. niin, että ilmiöön liittyvät tavoitteet ja toimenpidekokonaisuudet sekä rahoituskokonaisuus (summattuna ao. ilmiöministeriöiden pääluokkien momenteilta) esitettäisiin kaikkien ao. ministeriöiden pääluokkiin sisällytettävissä lukutason perusteluissa. Ilmiöön liittyvät määrärahamomentit olisivat ao. ilmiöministeriöiden pääluokissa niin, että niihin liittyvät vastuut ja valtuudet olisivat ilmiöministerillä. Ilmiökokonaisuuden sisällä olisi joustavampaa tehdä esim. toimenpiteiden uudelleenarviointeja sekä painopistemuutoksia yhden ministerin ollessa toimivaltainen ja vastuullinen koko ilmiöstä. Ilmiöministerillä voisi olla johdettavanaan useita toimintoja eri ministeriöissä, mikä voi olla haasteellista. Myös ministeriöiden virkamiesjohdolle ministeriön vastuualueiden jakautuminen eri ministereille voi olla haastavaa. Malli edellyttää ilmiöstä vastaavan ministerin vastuiden ja valtuuksien selkeän määrittämisen. Malli ei edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia. Seuraavalla sivulla on esimerkkinä visuaalinen kuvaus mallivaihtoehdosta 2.

## 2. Mallivaihtoehto

**HORISONTAALINEN ILMIÖMINISTERI & YHTEINEN VALMISTELU JA TOIMEENPANO:** Esim. TEM:ssä toimivaltainen ministeri (M) tavoitteiden, toimenpidekokonaisuuksien ja ao. pääluokissa yksilöityjen rahoitusmomenttien osalta. Johtamisfoorumina ministeriryhmä.

ILMIÖCASE: Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi

|                                                                                       | M                                                                        | LVM                                                                      | M                                                    | MMM                                                  | M                                                                        | TEM                                                  | M                                                                        | UM                                                   | M                                                                        | YM                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                                                                       | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen                     | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen                     | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen                     | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen                     | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen                     | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen |
|                                                                                       | LTA 2020/TA 2021                                                         | LTA 2020/TA 2021                                                         | LTA 2020/TA 2021                                     | LTA 2020/TA 2021                                     | LTA 2020/TA 2021                                                         | LTA 2020/TA 2021                                     | LTA 2020/TA 2021                                                         | LTA 2020/TA 2021                                     | LTA 2020/TA 2021                                                         | LTA 2020/TA 2021                                     |
| Käynnistetään energia- ja ilmastostrategian toimeenpano                               | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                                          |                                                      |                                                      | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |                                                                          |                                                      | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |
| Luodaan kestäviä biotalous- ja cleantech -ratkaisuja                                  |                                                                          | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |                                                      |                                                                          |                                                      |                                                                          |                                                      | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |
| Toimeenpannaan kierto- talouden tiekartta yhdessä eri toteuttajien kanssa             |                                                                          |                                                                          |                                                      |                                                      | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |                                                                          |                                                      |                                                                          |                                                      |
| Tuetaan kestävä kehityksen innovaatioita ja vauhditetaan kestäviä julkisia hankintoja |                                                                          |                                                                          |                                                      |                                                      | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |                                                                          |                                                      |
| Edistetään hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta globaalisti                        |                                                                          |                                                                          |                                                      |                                                      |                                                                          |                                                      | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |                                                                          |                                                      |

- Mallivaihtoehto 3:** ilmiöön liittyvät asiakokonaisuudet ja niiden valmistelu koottaisiin yhteen ministeriöön muuttamalla ministeriöiden tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä sen seurauksena tarvittaessa myös budjetin rakennetta. Jonkin ilmiön ympärille voitaisiin luoda esim. uusi toimiala tai osasto johonkin nykyisistä ministeriöistä tai laaja-alaisen ilmiön tilanteessa perustaa kokonaan uusi ministeriö. Mikäli ilmiön osalta muodostettaisiin uusi osasto johonkin ministeriöön, vastaisi ilmiöstä vastaava ministeri tämän osaston toiminnan ja talouden johtamisesta. Uuden ilmiöministeriön vaihtoehdossa nimetty ministeri vastaisi perustettavan ministeriön toiminnan ja talouden johtamisesta kokonaisuutena. Uusi ilmiöministeriö näkyisi automaattisesti JTS:ssä uutena pääluokkana, jolle määritellään hallituksen toimesta rahoituskehys ja talousarviossa oma pääluokka sekä luku- ja momenttirakenne. Tässä mallissa etuna olisi ilmiön kokonaisuuden selkeä hallinta. Toteuttamismallin haasteet liittyvät hallinnollisiin, kulttuurisiin ja rakenteellisiin uudelleenjärjestelyistä johtuviin riskeihin, joiden takia hyödyt ja tulokset eivät mahdollisesti ehdi realisoitua merkittävästi vaalikauden aikana. Malli edellyttää hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä muutoksia ministeriöiden rakenteisiin ja tehtävämäärittelyihin.

## 3. Mallivaihtoehto

**ILMIÖ YHDESSÄ MINISTERIÖSSÄ:**

Esim. YM:ssä toimivaltainen vastuuministeri (M) tavoitteiden, toimenpidekokonaisuuksien ja rahoituksen osalta (ilmiötoimiala/-osasto/-ministeriö) sekä vahva koordinaatio muiden hallinnonalojen organisaatioiden tulosohjauksessa ilmiön tavoitteiden ja toimenpiteiden osalta

|                                                                                       | M                      | LVM                    | M                      | MMM                    | M                      | TEM                    | M                      | UM                     | M                                                                        | YM                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                                                                       | JTS<br>Pääluokan kehys | JTS<br>Pääluokan kehys | JTS<br>Pääluokan kehys | JTS<br>Pääluokan kehys | JTS<br>Pääluokan kehys | JTS<br>Pääluokan kehys | JTS<br>Pääluokan kehys | JTS<br>Pääluokan kehys | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen                     | JTS<br>Painopisteen rahoitusosuus sisältyy kehykseen |
|                                                                                       | TA 2021                | TA 2021                | TA 2021                | TA 2021                | TA 2021                | TA 2021                | TA 2021                | TA 2021                | TA 2021                                                                  | TA 2021                                              |
| Käynnistetään energia- ja ilmastostrategian toimeenpano                               |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |
| Luodaan kestäviä biotalous- ja cleantech -ratkaisuja                                  |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |
| Toimeenpannaan kierto- talouden tiekartta yhdessä eri toteuttajien kanssa             |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |
| Tuetaan kestävä kehityksen innovaatioita ja vauhditetaan kestäviä julkisia hankintoja |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |
| Edistetään hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta globaalisti                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        |                        | Tavoitteet<br>Toimenpidekokonaisuudet (ml. lainvalmistelu)<br>Määrärahat |                                                      |

## Liite 1

VNK/Strategiaosasto/Paavilainen, 10.5.2019

### Ilmiöpohjaisen budjetoinnin mahdolliset muistiossa kuvatut toteutusmalliesimerkit ja niiden vastuu- ja toimivaltasuhteisiin liittyvät toteutusvaihtoehdot osana hallitusohjelman toimeenpanoa

#### Ilmiöbudjetoinnin lähtökohtia

- *ilmiöpohjaisen budjetoinnin käyttöönotosta sovitaan hallitusneuvotteluissa, jolloin siitä kirjataan poliittisen yhteisymmärrys hallitusohjelman ja/tai sitä tarkentaviin hallitusneuvotteluasiakirjoihin (esim. muistioihin).*
- *hallitusneuvotteluissa ilmiöt yksilöidään, rajataan ja valitaan siten, että ilmiöbudjetointi koskisi enintään n kolmea (3) asiakokonaisuutta, mikä yksilöidään hallitusohjelmaan; kolmea ilmiötä on pidetty hallittavana määränä.*
- *budjetointimallit voivat olla erilaisia riippuen ilmiöiden luonteesta, sisällöstä ja laajuudesta. Ilmiöbudjetointi tukee toiminnan ja talouden yhteensovittamista hallituksen strategiaprosessissa sekä JTS- ja talousarvioprosesseissa välineinään mm yhteinen vuosikelo ja prosessien rajapintojen määrittäminen (mm vastuut ministeri- ja virkamiestasoilla, koordinointi, asiantuntijaverkostot).*

Hallituksen nimittämistä ja järjestäytymistä koskevissa asiakirjoissa yksilöidään pääministerin ja hallituksen kollegiaalista vastuuta (Presidentin nimittämiskirje ja hallitusohjelma) sekä ministerikohtaista vastuuta (nimittämiskirje, sijaisuusluettelo, ministereiden työnjako ministeriöissä, jäsenyydet ministerivaliokunnissa). Hallituksen strategiaistunnoissa ja hallitusohjelman toimeenpanoa varten myöhemmin laadittavassa toimintasuunnitelmassa tarvittaessa täsmennetään työtapoja ja mahdollisten laajojen (ilmiöpohjaisten) asiakokonaisuuksien työstämistä (ml budjetointi ja toimeenpano). Oletus on, että hallitusohjelmaa sisältää riittävät poliittiset tahdonilmaukset tälle – ja esim ilmiöpohjaiset asiakokonaisuudet ovat eduskunnan (myös opposition) tiedossa, kun hallitusohjelmätiedoksianto annetaan eduskunnalle järjestäytymisistunnon päätöksen mukaisesti heti hallituksen nimittämisen jälkeen.<sup>1</sup>

**Keveimmässä järjestelyssä** asiakokonaisuus/ilmiö sisältyy yhden ministerin salkkuun, ja siten yhden tai useamman ministeriön toimialalle, joista yhtä tämä ministeri johtaa, ja muissa hoitaa tehtävänsä. Säännösten ja käytäntöjen mukaan **toimivaltainen ministeriö järjestää riittävän yhteistyön** muiden ministeriöiden kanssa, kun käsiteltävä asia liittyy näidenkin toimialaan. Mikäli toimivaltaisesta ministeriöstä on epäselvyyttä, valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee pääministerin esittelystä, minkä ministeriöin toimivaltaan asian valmistelu ja yhteistyön järjestäminen kuuluvat.

**Ilmiöiden ja muiden laajapohjaisten valmisteluelinten ja hankkeiden asettamista** koskevaa toimivaltaa täsmennettiin valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella, joka tuli voimaan 1.5.2018. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan määräaikaisen komitean tai muun määräaikaisen laajapohjaisen valmisteluelimen asettaminen yhteiskuntapolitiittisesti merkittävä asian valmistelua varten kuuluu asioihin, joka valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee (VNOS 2 § 21 kohta). Lisäksi yleisistunto käsittelee ja ratkaisee pääministerin esittelystä tapahtuvan määräaikaisen valmisteluelimen tai –hankkeen asettamisen (VNOS 2 § 21a –kohta).

**Ilmiöpohjaisen asiakokonaisuuden käsittely ei pääsääntöisesti edellytä laintasoisia säädösmuutoksia.** Eduskunnan informoiminen ilmiöasiakokonaisuuksista tehdään ensi vaiheessa hallitusohjelman tiedonannossa, jolloin myös valtioneuvoston oikeuskanslerilla on ollut mahdollisuus perehtyä hallituksen linjauksiin. - Mikäli kuitenkin päädytään esimerkiksi uuden ministeriön perustamiseen, hallituksen esityksen valmistelu ja käsittely muodostavat prosessin, jossa parlamentaarinen yhteistyö toteutuu virallisesti. Epävirallinen informointi instituutioiden välillä on tarpeen.

<sup>1</sup> Hallituksen nimittäminen, järjestäytyminen sekä strategiaprosessi kuvattu Ministerin käsikirjassa, jonka viimeisin päivitys 2019 (toukokuu). Ministerin käsikirja kuvaa käytännön, joka perustuu perustuslain 5 luvun säännöksiin, valtioneuvostosta annettuun lakiin, valtioneuvoston ohjesääntöön, valtioneuvoston asetuksiin ministeriöistä (rakenne ja tehtävät) sekä ministeriöiden omiin asetuksiin (työjärjestykset). Käytännöt ovat vakiintuneet keskusteluissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja ministeriöiden, tasavallan presidentin kanslian edustajan, sekä eduskunnan lainsäädäntöjohtajan ja pääsihteerin kanssa (esim v 2007 vaalien ja nimitysten jälkeen).

**Ilmiöbudjetoinnin mallivaihtoehdot (1-3)** tarkoittavat käytännössä erilaisia ratkaisuja hallitusohjelmassa ja ministereiden keskinäisessä vastuussa ja työnjaossa. Mallit voivat olla vaihtoehtoisia. Keskustelussa on tuotu esiin myös tilanne, jossa mallit voivat myös seurata toisiaan ja muodostaa **nk kehittyvän etenemisen mallin**, jossa esimerkiksi perinteinen **koordinaatiomalli (vaihtoehto 1)** voisi toimia **työn ensivaiheena**, jonka kuluessa selvitetään tarpeellisia toimia, joilla vahvistetaan ilmiöpohjaisen asiakokonaisuuden edellyttämiä toimenpiteitä yhtä hallituskautta pidemmällä ajalla. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunta hallitustasolla edellyttää ymmärrettävästi pitkäkestoisia, vaikuttavia toimia. **Vaihtoehtojen 2 ja 3 mallien tarkoittamia keinoja voitaisiin tunnustella ja selvittää jo koordinaatiomallin toimeenpanon aikana** yhden hallituskauden alussa.

Seuraavassa tarkastellaan vaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia, joita on tarpeen käsitellä ministereiden vastuita ja työnjakoa käsiteltäessä sekä hallitusohjelman toimeenpanossa.

### **Mallivaihtoehto 1 - koordinaatiomalli**

*VE 1 tarkoittaa tilannetta, jossa ilmiöön liittyvä tieto kootaan budjetissa määrärahojen osalta kokonaisuudeksi, joka tarjoaa sekä informaation ilmiöön kohdistuvan rahoituksen kokonaisuudesta.*

**Koordinaatio voi olla kevyttä**, jossa koordinaatiovastuu on sillä ministerillä/ministeriöllä, jonka toimialaan asia pääsääntöisesti kuuluu – muiden hallinnonalojen osallistuessa työhön omien toimialojensa puitteissa oman ministerinsä johdolla.

Pitkävaikutteisia toimia edellyttäviä ilmiöitä tai asiakokonaisuuksia käsiteltäessä hallitustasolla **nk koordinaatiomalli voi toimia vaiheena, jossa selvitetään toimeenpanon keinoja tavoitteena hallituskautta pidempi ajanjakso**. Tällainen voi tulla tarpeelliseksi suunniteltaessa vaikuttavia toimia yhden hallituskauden aikana esimerkiksi ilmaston muutoksen sopeutumiseen liittyvissä ilmiöissä/asiakokonaisuuksissa.

**Koordinaatiovaiheen aikana tunnustellaan ja selvitetään** valmiuksia vahvistaa ilmiö-asiakokonaisuuden käsittelyä ja vaikuttavuutta laajemmin yhteiskunnassa. Esimerkkejä on eri alueilta, joista esimerkiksi vähähiilisyyttä ja kiertotaloutta toteuttavat ratkaisut ovat näkyneet viime vuosina käytännössä laaja-alaisena yhteistyönä eri tahojen kesken (valtionhallinto, aluehallinto, kunnat, yksityinen ja julkinen sektori). **Tunnusteleva koordinaatio voi tarkoittaa verkostojen vahvistamista jaltai selvityksiä vaihtoehtojen 2 ja 3 toimille** (esim ministeriöiden tehtävien yhdistäminen tai uuden ministeriön tarpeen tarkempi selvittäminen)

**Ilmiö/asiakokonaisuuden määrittely, tavoitteet ja linjaukset etenemiselle** olisi hyvä näkyä **hallitusohjelmassa**. Vastuu koordinoinnista painottuisi ja vahvistuisi poliittisen yhteisymmärryksen mukaan. On mahdollista, että näissä tilanteissa koordinaatiosta on kirjattu jotakin hallitusohjelman lisäksi **esimerkiksi hallituksen järjestäytymisen yhteydessä hyväksyttävään asiakirjaan ministereiden työnjaosta ministeriöissä**. Juha Sipilän kaudella tällainen kirjaus oli otettu työnjakoasiakirjan alkuosaan (koski pääministerin koordinaatiovastuuta).

### **Mallivaihtoehto 2 – nk ilmiöministerimalli**

*VE 2:ssa yhdelle ministerille – ns. ilmiöministerille - osoitetaan vastuu ja valtuus niistä kokonaisuuksista, jotka liittyvät kyseessä olevaan ilmiöön tavoitteiden, toimenpide-kokonaisuuksien sekä rahoituksen osalta. Budjetin pääluokkamalli säilyisi tässä mallissa ennallaan, mutta ilmiöministerillä olisi vastuu ja valtuus ao ilmiöön kohdistuvat yksilöidyistä määrärahamomenteista läpi ilmiöön liittyvien pääluokkien.*

Ilmiöministeri johtaisi ministeriryhmää, jonka jäsenet ao ilmiöministeriöistä. Hallitusohjelmakirjauksen (tai sen liitteen) olisi oltava selkeä siinä, miten työtä eri ministeriöissä ohjataan. On myös mahdollista aloittaa ilmiöön liittyvien toimien kartoitus koordinaatiomallilla (mallivaihtoehto 1).

Kun **ohjausvalta on ao ministeriötä johtavalla ministerillä tai ministeriössä tietyistä toiminnoista vastaavalla ministerillä**, kyse on koordinaatiomallin kaltaisesta järjestelystä – eli yhteistyön järjestämisestä ja kirjaamisesta totutulla tavalla hallituksen erikseen hyväksyminen keinoin. **(A)**

Hallitusohjelmakirjaus (tai sen liite) saattaa myös sisältää sen mahdollisuuden, että nk ilmiöministeri johtaa ilmiöön kuuluvia toimintoja eri ministeriöissä. Tällöin hänen salkkuunsa kuuluu tehtäviä useista

eri ministeriöistä. Nämä tilanteet edellyttävät tarkempia kirjauksia ministereiden työnjakoon ministeriöissä. **Toimintojen tasolle menevä yksilöivä kirjaus voisi olla tämän kaltainen (B):**

ESIMERKKI: X-ministeri käsittelee hiilineutraalisuus ja resurssiviisas Suomi -asiakokonaisuuteen liittyvät asiat LVM:n x osaston y toiminnossa, TEM:n x osaston y toiminnossa, MMM:n x osaston y toiminnossa, UM:n x osaston y toiminnossa ja YM:n x osaston y toiminnossa.

**Tai tämän kaltainen (C), ”pääministerimalli”, jota on käytetty Juha Sipilän hallituksen ministereiden työnjakoa ministeriöissä koskevassa asiakirjassa:**

Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerillä on erityinen vastuu kokonaiskoordinaatiosta ministeriöiden toimialoilla digitalisaatioon, normien purkuun ja kokeilutoimintaan liittyen.

**Pohjoismaisen yhteistyöministerin tehtävät -malli, edellisten välimuoto (D)** – tämä malli on tarkastelun arvoinen siksi, että ”pohjoismaisen yhteistyön asiat” on määritetty muualla – Pohjoismaisessa ministeriöyhteistyössä – kaikkien ministeriöiden asioiksi toimialoillaan, eikä työnjakopaperissa tätä jakoa enää tehdä. Ilmiöasiakokonaisuuden osalta tarkempi työnjako olisi tehtävä esim. hallitusohjelmassa tai sen liitteessä, jolloin tätä mallia käytettäessä työnjakopaperissa olisi viittaus vain ”ilmiöasiakokonaisuuteen”

**CASE Ulkoministeriö** (pohjoismaisen yhteistyön asiat): **Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Virolainen** käsittelee kauppapolitiikkaa koskevat asiat ja kehitysyhteistyötä koskevat asiat. **Liikenne- ja viestintäministeri Berner** käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat. **Ulkoministeri Soini** käsittelee muut ulkoministeriön toimialaan kuuluvat asiat arktiset asiat mukaan lukien.

### **Mallivaihtoehto 3 – ilmiö -toiminto/ministeriö -malli**

*VE 3. Ilmiöön liittyvät asiakokonaisuudet ja niiden valmistelu koottaisiin yhteen muuttamalla ministeriöiden tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä sen seurauksena myös budjetin rakennetta Jonkin ilmiön ympärille voitaisiin luoda esim. uusi toimiala tai osasto johonkin nykyisistä ministeriöistä tai laaja-alaisen ilmiön tilanteessa perustaa kokonaan uusi ministeriö.*

**Ministeriön perustaminen** edellyttää aina lain muutoksen eli ministeriörakenteen muutoksen, joka kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Säädosmuutos on tekstinä pieni lisäys valtioneuvostolain 1 §:ään, mutta hallituksen esityksessä esitetään kattavasti muutoksen asialliset perustelut sekä vaikutukset ja organisoidaan asian tiedottaminen sekä eri tahojen kuuleminen (parlamentaarinen ja mahdollisesti myös kolmikanta). Lisäksi pakettiin yleensä liittyy muutostarpeita muuhunkin toimialoja koskevaan lainsäädäntöön. Tähän on varattava aikaa.

On huomattava, että ministeriön perustamisen vaikutukset näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä. Hallituskaudella (4 v) todennäköisesti tavoitellaan nopeampana vaikuttavuutta poliittisesti tärkeänä pidetyn ilmiöasiakokonaisuuden edistämiseksi. **Koordinaatiomalli (vaihtoehto 1) voisi toimia paitsi hallituskauden tavoitteiden toimeenpanossa myös niiden kytkennässä pidemmän ajan ratkaisujen valmisteluun.**

**Osaston perustaminen** edellyttää muutoksia valtioneuvoston asetuksiin ministeriöistä sekä ministeriöiden omiin asetuksiin (työjärjestykset). Uutta osastoa perustettaessa ja sille tehtäviä siirrettäessä, on lisäksi muutettava kaikkia niitä säädöksiä (lait ja asetukset), jossa viitataan osaston vanhaan nimeen mikäli näitä edelleen on.

Uuden osaston perustaminen ministeriöön tai useampaankin on valtioneuvoston sisäistä järjestämistä ja kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan. Ministeriön perustaminen kuuluu eduskunnan toimivaltaan.

## Liite 2: Ilmiöpohjaisen rahoituksen informaatiokatsaus TAE:ssa 2019

Kuvattujen mallien valmistelussa on hyödynnetty esimerkkiaineistona ”Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi (Lähde: v. 2019 talousarvioesityksessä kestävä kehityksen katsaus ja sen osana alla oleva taulukko). Analyysissä oli mukana viisi ministeriötä (LVM, MMM, TEM, UM, YM), joiden pääluokissa on rahoitusta ja toimenpiteitä Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi –tavoitteeseen liittyen.

### Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi, keskeiset toimenpiteet

|                                                                                                                                                      | 2018<br>varsinainen<br>talousarvio | 2019<br>esitys |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------|
| 1.1 Käynnistetään energia- ja ilmastostrategian toimeenpano, 1.2 Valmistellaan ja toimeenpannaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma | 626,2                              | 509,1          |
| 1.3 Luodaan kestäviä biotalous- ja clean-tech-ratkaisuja                                                                                             | 728,1                              | 681,0          |
| 1.4 Toimeenpannaan kiertotalouden tiekarttaa yhdessä eri toteuttajatahojen kanssa                                                                    | 2,0                                | 2,0            |
| 1.5 Vauhditetaan kestäviä julkisia hankintoja valtionhallinnossa ja kunnissa                                                                         | 4,0                                | 4,0            |
| 1.6 Tuetaan kestävä kehityksen innovaatioita                                                                                                         | 199,5                              | 200,7          |
| 1.9 Edistetään hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta globaalisti                                                                                   | 228,1                              | 296,6          |
| <b>Yhteensä</b>                                                                                                                                      | <b>1 787,9</b>                     | <b>1 693,4</b> |

#### Lisätietoa:

Sami Yläoutinen, budjettipäällikkö, VM/budjettiosasto, [sami.ylaoutinen@vm.fi](mailto:sami.ylaoutinen@vm.fi), p. 029-553 0320  
Seppo Määttä, osastopäällikkö, VNK strategiaosasto, [seppo.maatta@vnk.fi](mailto:seppo.maatta@vnk.fi), p. 040-741 8520

#### Aineistoa:

- Valtioneuvoston kanslia: Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:2
- Valtiovarainministeriö: Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. VM 2019:9
- Valtiovarainministeriö: Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittäminen. VM 2019:8