



Hallituksen toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteensovittamista valmistelleen työryhmän raportti

17.4.2015

Sisältö

1 Johdanto	3
2 Taustaa	3
2.1 OHRA-hankkeen suositukset.....	3
2.2 Julkisen talouden suunnitelma.....	3
3 Toimintasuunnitelman valmistelu kesällä 2015.....	4
3.1 Strateginen hallitusohjelma	5
3.2 Hallituksen strategiaproessin organisointi pääpiirteissään	6
3.3 Valmistelutoimeksianto.....	8
3.4 Hallituksen politiikkapakettien valmistelu ja toimintasuunnitelman kokoaminen	10
Pakettien ja muun toimintasuunnitelma-aineiston virkamiesvalmistelu	10
Pakettivalmistelun poliittinen ohjaus.....	11
3.5 Toimintasuunnitelmaluonnoksen kokoaminen, JTS-valmistelu ja yhteensovittaminen	13
3.6 Valmistelu elo-syyskuussa ennen hallituksen budjettineuvottelua.....	15
3.7 Hallituksen neuvottelu ja selonteko eduskuntaan.....	15
4 Vuotuinen tarkistusprosessi	16
5 Arvio säädösmuutostarpeista.....	17
LIITE	18

1 Johdanto

Valtion ohjausjärjestelmän kehittämisen (OHRA) toimeenpanohanke kutsui erityisen työryhmän valmistelemaan hallituksen toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman yhteensovittamisen käytännön menettelyjä. Työryhmän puheenjohtajana toimii alivaltiosihteeri Timo Viherkenttä (VM) ja jäsenenä kansliapäällikkö Erkki Virtanen (TEM) ja ohjelmaneuvos Sirpa Kekkonen (VNK). Sihteerinä on neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen (VM).

Työryhmän ensimmäisen vaiheen tehtävänä oli täsmentää ja konkretisoida hallituksen toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman valmistelun rinnakkaisuuden edellyttämiä yhteydenpito-, informointi- ja koordinoitimenettelyjä siten, että sisällöllinen ja ajallinen yhteensovittaminen onnistuu. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli arvioida uudistettavan ohjausjärjestelmän mahdollisesti edellyttämien säädösmuutosten tarve.

Tämä raportti sisältää työryhmän ehdotukset.

2 Taustaa

2.1 OHRA-hankkeen suositukset

Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke, ns. **OHRA-hanke**, teki tammikuussa 2015 joukon seuraavaa hallituskautta koskevia suosituksia, joiden tavoitteena on hallituksen toimien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen.

Keskeinen ehdotus on laatia kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen hallitusohjelma uudella tavalla. Hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa: 1) strategisen hallitusohjelman laadinta ja 2) hallitusohjelmaa täsmentävän hallituksen toimintasuunnitelman ja hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelu. Hallituksen toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman valmistelu kesällä 2015 sovitetaan yhteen sisällöllisesti ja ajallisesti, samoin kuin niiden vuosittainen tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma annetaan eduskunnalle yhtenä hallituksen selontekona samaan aikaan valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen kanssa.

Toimintasuunnitelman valmistelussa hallituksen valitsemille, kolmesta viiteen **keskeiselle politiikkatavoitteelle, ns. politiikkapaketeille**, määritellään kullekin kuva lähtötilanteesta, voimavarat, toimenpiteet, niiden aikataulut ja vastuut sekä onnistumisen mittarit ja tietotarpeet.

2.2 Julkisen talouden suunnitelma

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi. Suunnitelmaa tarkistetaan vuosittain huhtikuun loppuun mennessä seuraavaksi neljäksi vuodeksi.

Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusasemaa (kokonaistulojen ja –menojen erotusta) koskevat tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä erikseen edellä mainituille alasektoreille. Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutoksella (kuntatalouden menorajoite). Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen taloudenpitoa ohjaavat periaatteet on tarkoitus vahvistaa osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään lisäksi tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelmassa seurataan myös julkisen velan kehitystä.

Lähtökohtaisesti julkisen talouden suunnitelma toimii EU:lle annettavana hallituksen va-
kaushjelmana.

Suomessa on finanssipolitiikassa tähän asti korostunut valtiontalouden näkökulma. Siirtyminen julkisen talouden kokonaisohjaukseen on iso periaatteellinen muutos. Julkisen talouden alasektoreiden keskenään yhdenmukaisen ohjauksen tarve korostuu uudessa ohjausmallissa. Valtio voi vaikuttaa kuntien ja sosiaaliturvarahastojen tuloihin ja menoihin lainsäädäntövaltansa kautta. Muutoin valtion vaikutusmahdollisuudet etenkin kuntatalouteen ovat vähäiset. Sama pätee suurelta osin myös työeläkejärjestelmään ja osin muihinkin sosiaaliturvarahastoihin.

3 Toimintasuunnitelman valmistelu kesällä 2015

OHRA-hanke ehdotti, että hallituksen aloittaessa toimintansa käynnistyy välittömästi noin **kolmen kuukauden poliittisesti ohjattu hallituksen toimintasuunnitelman valmistelu**, jossa poliittinen ja virkamiesjohto yhdessä konkretisoivat hallitusohjelman vaalikaudella toimeenpantavaksi suunnitelmaksi.

Toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma valmistellaan rinnakkain ja keskenään yhteen sovittaen. Prosesseilla on selkeät yhteiset tarkistuspisteet.

Hallituksen toimintasuunnitelman ja hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman (ns. vaalikauden JTS:n) valmisteluun on käytettävissä hallitusohjelman valmistumisesta syyskuun loppuun oleva aika. Hallitus voidaan nimittää aikaisintaan 21.5. olettaen, että hallitusohjelmasta sopiminen sujuu viivytyksettä. On mahdollista, että hallitusneuvottelut kestävät pidempään, jolloin hallituksen nimittäminen tapahtuisi myöhemmin. Jotta eduskunnalle jäisi riittävästi aikaa talousarvioesityksen käsittelyyn syyskaudella, talousarvioesitys ja samalla myös JTS- ja toimintasuunnitelmaselonteot on tarkoituksena antaa eduskunnalle viimeistään syyskuun lopussa.

Tosiasiallinen valmistelu päättyy ajankohtaan, jolloin on hallituksen neuvottelu vuoden 2016 talousarvioesityksestä, julkisen talouden suunnitelmasta ja toimintasuunnitelmasta (budjettiriihi). Tämän jälkeen on käytettävissä pari viikkoa talousarvioesityksen tekniseen

viimeistelyyn. Hallituksen budjettineuvottelut olisivat edellä kuvatulla aikataululla noin syyskuun puolivälissä.

3.1 Strateginen hallitusohjelma

OHRA-hanke ehdottaa, että hallitusohjelma kirjoitetaan nykyistä linjaavammaksi ja siinä vältetään yksityiskohtaisten toimien määrittelemistä koko hallituskautta sitoviksi. Hallitusohjelmassa nimetään selkeästi hallituksen keskeisimmät 3-5 politiikkatavoitetta. Nämä politiikkatavoitteet eivät ole liian laajoja (kuten hyvinvointi) eivätkä liian suppeita, projektityyppisiä. Näille tavoitteille rakennetaan hallitusohjelman valmistuttua toimenpidekokonaisuudet, ns. politiikkapaketit, joiden etenemistä hallituskaudella erityisesti seurataan.

OHRA-ehdotusten perustava ajatus on, että hallitus osoittaisi virkamiesvalmistelulle selkeät prioriteetit niin, ettei hallitusohjelmasta muodostu pitkää listaa yksittäisiä toimia.

Hallitusohjelmassa olisi hyvä määritellä hallituksen tärkeimmille politiikkatavoitteille ratkaisujen suunnat (alataavoitteet) ilman yksityiskohtaisia toimenpidelistauksia. Lisäksi tulee linjata politiikkapakettien taloudelliset reunaehdot (nykyiset resurssit ja niiden uudelleenohdentaminen, mahdolliset lisäykset tai mahdollinen vähennystavoite), jotta toimintasuunnitelman valmistelu voi käynnistyä sujuvasti. Hallitusneuvotteluissa ministerinsalkkuja ei ole vielä jaettu puolueiden kesken, mikä voi helpottaa ratkaisujen hakemista. On suositeltavaa, että isot periaatteelliset kysymykset ratkaistaan ennen ministerisalkkujen jakoa. Näitä ovat mm. säästölinjaukset eli säästöjen mitoitus, kohteet ja ajoitus.

Hallituskauden aikana toteutettavat rakenneuudistukset tavoitteineen olisi myös hyvä linjata mahdollisimman pitkälle hallitusohjelmassa. Rakenneuudistukset voivat olla mittaluokasta riippuen politiikkapaketteja, niiden alataavoitteita tai toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Rakennetoimien yksityiskohtainen sisältö täsmentyy niiden valmistelussa, jonka yhteydessä myös taloudelliset vaikutukset tulee arvioida. Tällä tavoin varmistetaan sitä, että uudistusten vaikutuksia arvioidaan realistisesti. Hallitusohjelmaan olisi hyvä kirjata tavoitteeksi se, että rakenneuudistusten lähtökohtana tulee olla muiden politiikkatavoitteiden rinnalla se, että ne vähentävät julkisia menoja tai hidastavat menojen kasvua.

Tärkeimpien tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet kootaan myöhemmin toimintasuunnitelmavaiheessa kokonaisuuksiksi ottaen huomioon eri toimien keskinäiskytkentöjä ja -vaikutuksia sekä arvioidut taloudelliset vaikutukset.

Jotta julkisen talouden suunnitelman ja vuoden 2016 talousarvioesityksen valmistelu voi nopeasti käynnistyä hallitusohjelman valmistumisen jälkeen, hallitusohjelman tulee sisältää riittävän täsmällisiä hallituksen finanssipolitiikan linjaa ja taloudellisia raameja koskevia linjauksia. Näitä ovat mm. seuraavat:

- julkisen talouden ja sen alasektoreiden (valtionalous, kuntatalous, työeläkerahastot, muut sosiaaliturvarahastot) rahoitusasematavoitteet¹
- edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisen edellyttämä kokonaissopeutus ja yksittäiset säästötoimenpiteet esimerkiksi liitteenä
- valtionalouden kehysääntö
- valtion budjettitalouden kehukseen kuuluvien määrärahojen muutos suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan (kehuksen mitoitus)

¹ Rahoitusasema on sektorin kokonaistulojen ja –menojen erotus kansantalouden tilinpidon käsittein. Rahoitusasema ilmaistaan usein suhteessa bruttokansantuotteeseen.

- kuntatalouden menorajoite ja kuntatalouden sopeutuksen mittaluokka
- politiikkapakettien taloudelliset reunaehdot
- Hallitusohjelmaan on tärkeää kirjata myös se, että hallitusohjelmaa toteutetaan julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvien valtiontalouden kehysten ja kuntatalouden menorajoitteen puitteissa.

Strategisen hallitusohjelman ja sitä toteuttavan uudenlaisen hallituksen strategiaproessin käyttöönotto edellyttää uudistuksia hallitusneuvottelumenettelyssä. Neuvottelujen organisointi ja etenemismalli voidaan rakentaa niin, että se tukee hallitusohjelman muodostumista selkeästi ja johdonmukaisesti hallituskauden työtä keskeisimpiin tavoitteisiin ohjaavaksi.

Strateginen hallitusohjelma ja sitä syventävän toimintasuunnitelman laatiminen perustuu hallituksen poliittiseen sitoutumiseen. Näin ollen neuvotteluprosessin alkuvaiheessa on syytä varmistaa, sitoutuvatko hallitusneuvotteluissa mukana olevat puolueet strategisen hallitusohjelman malliin. Tämän kysymyksen olisi hyvä sisältyä jo hallitustunnustelijan kysymyslistaan hänen käydessään keskustelija puolueiden osallistumisesta hallitusneuvotteluihin.

Jos hallitusneuvotteluissa päädytään rakentamaan strategista hallitusohjelmaa, osallistuvien puolueiden puheenjohtajien johdolla olisi sovittava ensin talouspolitiikan keskeisistä linjoista ja päätettävä hallituksen tärkeimmistä tavoitteista. Olisi tärkeää, että tämä vaihe neuvotteluissa voitaisiin käydä kollektiivisesti ilman jakautumista valmisteleviin työryhmiin. Näin linjatuissa raameissa sovittaisiin tärkeimpien tavoitteiden alatavoitteista sekä määriteltäisiin muut hallitusohjelmassa linjattavat asiat halutulla yksityiskohtaisuuden tasolla ottaen huomioon sen, että kesän aikana laadittava toimintasuunnitelma on hallitusohjelman yksityiskohtainen toimeenpanosuunnitelma.

Hallitusohjelmaneuvottelujen yhteydessä hallitus käytännössä sopii hallitustyöskentelyn organisoinnin periaatteista. Ministereiden määrästä ja ministerisalkkujen jaosta puolueiden kesken sovitaan osana hallitusneuvottelua. Jo hallitusneuvotteluissa sovitaan käytännössä myös siitä, miten hallitus kokonaisuudessaan ohjaa strategiaproessia ja millaisia ministeritason valmisteluryhmiä otetaan käyttöön. Hallitusneuvottelujen tuloksen julkistamisen yhteydessä yleensä tiedotetaan myös ministereiden määrästä, ministeripaikoista ja ministerivastuiden jaosta puolueiden kesken.

Muodolliset päätökset hallitustyöskentelyn organisoinnista, mukaan lukien poikkihallinnollisen virkamiesvalmistelun muodot ja vastuut, tehdään hallituksen muodollisesti järjestäytyessä.

3.2 Hallituksen strategiaproessin organisointi pääpiirteissään

Toimintasuunnitelma on uusi hallituspolitiikan väline. Tämän takia on tärkeää, että suunnitelman valmistelu käynnistyy tavalla, joka tukee pääministerin ja koko hallituksen strategiajohtamismahdollisuuksia. Jotta hallitustyöskentely olisi alusta alkaen kollektiivista ja kaikki ministerit sitoutuisivat yhteisiin tavoitteisiin, on tärkeää, että pääministeri johtaa vahvasti alkukesän toimintasuunnitelmavalmistelua ja että koko hallitus on mukana valmistelussa. Toimintasuunnitelman valmistelun organisointi ja aikataulutukset käsitellään ja päätetään osana hallituksen järjestäytymistä ja hallituskauden työskentelymuodoista ja pelisäännöistä sopimista.

Hallituksen nimityspäivänä on ensimmäinen valtioneuvoston yleisistunto (ns. ensimmäinen järjestäytymisistunto). Tällöin päätetään mm. ministereiden sijaiset, työnjaot ministeriöissä ja lakisääteisten ministerivaliokuntien kokoonpano. Hallitusohjelma päätetään antaa tiedonantona eduskunnalle. Samana päivänä hallituksen on mahdollista pitää neuvottelu, jossa sovitaan lopullisesti vaalikauden strategiaproessin menettelyistä ja työskentelymuodoista, erityisesti hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien poikkihallinnollisesta valmistelusta kesän aikana. Pääministerillä ja hallituksella on mahdollista jo tässä vaiheessa tiedottaa omaksutusta strategisen johtamisen prosessista ja näin vahvistaa ja viestittää hallituksen kollektiivisuutta heti alusta saakka.

Kuviossa 1 on kuvattu kesän 2015 toimintasuunnitelman valmisteluprosessi vaiheittain. Prosessi jaetaan kolmeen vaiheeseen, jotka ovat alkukesän politiikkapakettien valmistelu, sen jälkeen seuraava ehdotusten käsittely VNK:ssä ja VM:ssä ja loppukesän ns. neuvotteluvaihe, joka päättyy hallituksen neuvotteluun.

Kuvio 1. Kesän 2015 toimintasuunnitelman ja JTS:n valmisteluprosessi



Toimintasuunnitelman politiikkapakettien valmistelu ehdotetaan toteutettavaksi kesällä 2015 **poikkihallinnollisissa kansliapäällikköryhmissä** (pakettiryhmissä), jotka toimivat hallituksen ohjauksessa. Hallitus sopii, minkä ministeriön kansliapäällikön johdolla kukin politiikkapaketti valmistellaan ja minkä ministeriöiden kansliapäälliköt osallistuvat kunkin paketin valmisteluun. Politiikkapaketteja valmistelevat kansliapäällikköryhmät asetetaan joko hallituksen toisessa järjestäytymisistunnossa (toinen yleisistunto), tai VNK (pääministeri) asettaa ryhmät.

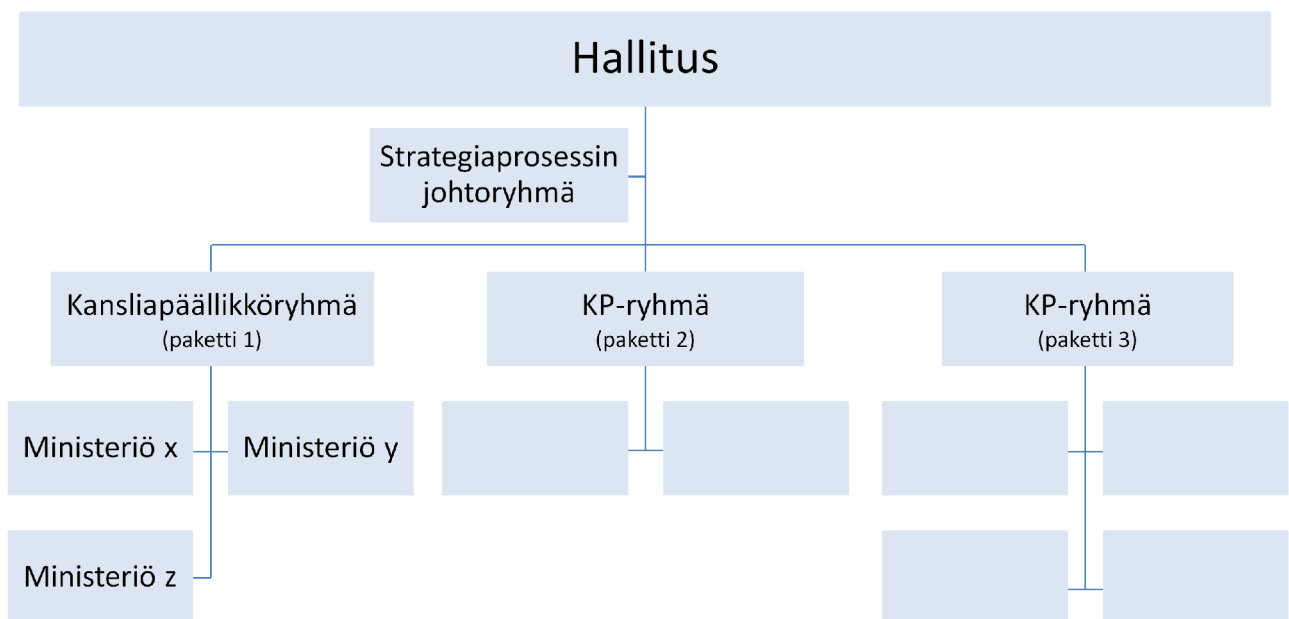
Asioiden valmistelu tapahtuu ministeriöissä kansliapäälliköiden ja ministeriöiden johdolla, ja kansliapäälliköt vastaavat pakettien virkamiesvalmistelun horisontaalisesta koordinoi-

nista. Pakettiryhmät sopivat järjestäytyessään ryhmien sihteereistä. Lisäksi VNK ja VM voivat nimetä kuhunkin pakettiryhmään asiantuntijansa.

Hallituksen strategiaproessin virkamiesvalmistelua johtaa VNK:n asettama **strategiaproessin virkamiesjohtoryhmä**, jonka puheenjohtajana toimii pääministerin valtiosihteeri ja varapuheenjohtajana valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä. Ryhmän jäsenenä on 2-4 VNK:n ja VM:n virkamiestä. Lisäksi ryhmässä on VNK:n viestinnän edustaja. Asiantuntijavirkamiehistä kaksi toimii ryhmän sihteerinä ja vastaa johtoryhmän työn valmistelusta ja aineiston kokoamisesta. Ryhmän kokoonpanoa voidaan tarvittaessa laajentaa tai muuttaa, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. Strategiaproessin johtoryhmä vastaa prosessin toimivuudesta kokonaisuutena.

Hallituksen toimintasuunnitelman valmistelua käsitellään kesän aikana säännöllisesti myös kansliapäällikkökokouksessa.

Kuvio 2. Hallituksen toimintasuunnitelman (pakettivalmistelun) organisointi kesällä 2015.



3.3 Valmistelutoimeksianto

Hallitusohjelman valmistumisen, hallituksen nimittämisen ja järjestäytymiseen liittyvän strategiaproessin organisoinnin periaatteista päättämisen jälkeen lähetetään toimintasuunnitelman ja JTS:n, talousarvioesityksen ja mahdollisen lisätalousarvioesityksen yhteinen valmistelutoimeksianto (pyyntökirje) ministeriöihin. Valmistelutoimeksianto sisältää ohjeituksen ja aikataulun hallitusohjelman linjausten huomioon ottamisesta vuoden 2016 talousarvioesitystä ja vuosien 2016–2019 julkisen talouden suunnitelman tarkistusta koskevien ehdotusten valmistelussa sekä hallituksen toimintasuunnitelman valmisteluohjeet.

Toimintasuunnitelman valmistelun organisointiin liittyvät järjestelyt todetaan valmistelutoimeksiannon liitteessä.

Toimeksianto sisältää julkisen talouden suunnitelman osalta ministeriöille pyynnön valmistella hallinnonalojen kehusehdotukset kevään teknisen kehityksen pohjalta ottaen huomioon hallitusohjelman mukaiset lisäykset ja vähennykset. Hallitusohjelma ei sisällä hallinnonaloittaisia kehyksiä, vaan ne vahvistetaan hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa.

Toimintasuunnitelman valmistelun osalta pyyntökirje sisältää pyynnön valmistella kanslia-pääällikköryhmissä JTS:n ja talousarvioehdotusten kanssa yhdenmukaiset tekstiehdotukset hallitusohjelman mukaisten keskeisten politiikkapakettien toimeenpanosta. Toimeksianto käynnistää hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien valmistelun sekä muiden toimintasuunnitelmaan sisällytettävien tärkeiden asioiden (esim. ulkopoliittikan linjauksen tarkentaminen) valmistelun. Lisäksi toimintasuunnitelmaa varten tarvitaan toimeenpanoehdotukset myös hallitusohjelman sisältämistä muista linjauksista. Nämä valmistellaan lähtökohtaisesti ministeriöissä.

Toimeksiannossa annetaan myös valmistelupyynnö ministeriöille koota vaalikauden suunnitellut selonteot ja valtioneuvostotasoiset strategiat ja muut ohjausasiakirjat. Viimeksi mainittujen osalta OHRA-hankkeessa on linjattu, että ministeriöiden on todettava nykyiset ohjausasiakirjat, joiden voimassaolo jatkuu sekä suunnitellut uudet strategiatyypiset asiakirjat.

Valmistelutoimeksianto on hallitusohjelman toimeenpanon yleispiirteinen ja tiivis valmisteluohje. Aiemmin valtioneuvoston kehysten ja talousarvioesityksen valmistelua koskenut pyyntökirje on lähtenyt valtiovarainministerin allekirjoittamana, ja se on sisältänyt vaihtelevassa määrin ohjeistusta talousarvioesityksen tai kehityksen yhteydessä laadittavien asioiden, kuten peruspalveluohjelman ja politiikkaohjelmien, valmisteluun. Uudessa toimintasuunnitelmaprosessissa voidaan pitää perusteltuna, että pyyntökirje olisi pääministerin ja valtiovarainministerin allekirjoittama valmisteluohje hallinnonaloille.

Julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen valmisteluprosessi on selkeä ja käytännössä testattu. Osapuolien roolit ja aikataulut ovat selkeät, ja ehdotusten käsittely tapahtuu määrämuotoisesti Buketti-tietojärjestelmässä. VM voi toimittaa julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen osalta teknistä ohjeistusta suoraan ministeriöiden talousjohtajille.

Toimintasuunnitelman osalta laadintaohjeistusta tarvittaneen sen sijaan enemmän, koska toimintasuunnitelma laaditaan ensimmäisen kerran. Valtioneuvoston kanslia laatii tarvittavan teknisen ohjeistuksen ja vastaa sen toimittamisesta ministeriöihin. Tämä ohjeistus laaditaan erikseen, eikä sitä sisällytetä valmistelutoimeksiantoon.

Valmistelutoimeksianto voi lähteä virallisesti vasta sitten, kun hallitus on nimitetty. Käytännössä valmistelu käynnistyy ministeriöissä kuitenkin heti sen jälkeen, kun neuvottelutulos hallitusohjelmasta on julkistettu.

Hallituksen toimintasuunnitelman sisältö olisi seuraava:

1. Johdanto: Mikä toimintasuunnitelma on; miksi se laaditaan; yhteys julkisen talouden suunnitelmaan; hallitustyöskentelyn periaatteet. Tähän kohtaan on mahdollista

myös liittää mahdolliset ohjauspolitiikkaa koskevat yleiset linjaukset (kuten sääntelypolitiikan linjat, suhde kansalaistoimintaan)

2. Hallituksen finanssipolitiikan linja (yhteinen osa JTS:n kanssa)
3. Poliittikkapaketit (hallituksen tärkeimpien tavoitteiden toimeenpanosuunnitelmat)
4. Muut hallitusohjelman linjaukset (esimerkiksi täsmentäviä linjauksia EU- tai ulkopoliitikasta)

Toimintasuunnitelman liitteenä on lista hallituskaudella annettavaksi suunnitelluista selonteista ja valtioneuvostotason strategioista.

3.4 Hallituksen politiikkapakettien valmistelu ja toimintasuunnitelman kokoaminen

Pakettien ja muun toimintasuunnitelma-aineiston virkamiesvalmistelu

OHRA-raportissa pakettikokonaisuuden sisällöksi on määritelty:

- Tavoite
- Lähtötilanne
- Taloudelliset resurssit (paketteihin osoitettavat kokonaisresurssit määritellään hallitusohjelmassa)
- Toimenpiteet (aikataulu, vastuut, resurssitarve)
- Onnistumisen mittarit
- Tietotarpeet

Tavoitteet asetetaan hallitusohjelmassa, jossa myös määritellään kullekin paketille rajallinen määrä alatavoitteita eli ratkaisujen suuntia. Pakettivalmistelussa alatavoitteet täsmennetään toimenpiteiksi. Hallitusohjelmassa on määritelty paketteihin osoitettavat resurssit. Lähtötilanteesta on myös todennäköisesti olemassa hyvä käsitys mm. ministeriöiden hallitusohjelmaneuvotteluja varten tekemän taustavalmistelun pohjalta. Hallitusohjelmassa on voitu myös linjata paketteihin liittyviä suurimpia toimenpiteitä (esimerkiksi rakenteelliset uudistukset).

Kesän 2015 aikana tärkein tehtävä on päättää kunkin politiikkapaketin ja sen alatavoitteiden osalta keskeisistä toimenpiteistä ja linjata toimeenpanon aikataulu. Alkukesällä on olennaista keskittyä toimenpide-ehdotusten valmisteluun. Mittareista ja pakettien seurannasta voidaan päättää myöhemmin. Paketin valmistelussa on ensimmäisessä työvaiheessa (touko-kesäkuussa) kyse hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen, tätä täsmentävien alatavoitteiden ja toimenpiteiden välisen suhteen rakentamisesta. Lähtökohtana tulisi olla, että pakettiin ei sisällytetä irrallisia toimenpiteitä, ellei niillä ole selvää vaikutusta tavoitteen ja alatavoitteiden saavuttamiseen.

Toimintasuunnitelman politiikkapakettien sisällöt kootaan kansliapäälliköistä muodostuvissa pakettien valmisteluryhmissä. Osallistuvat kansliapäälliköt johtavat ministeriönsä asiantuntijavalmistelua ja vastaavat hallinnonalansa aineiston tuottamisesta pakettiin. Joidenkin ministeriöiden kansliapäälliköillä voi olla vastuuta useammassa paketissa.

Kansliapäälliköt vastaavat kukin hallinnonalallaan siitä, että pakettivalmistelu ja toimintasuunnitelman ns. muiden tärkeiden toimenpidekokonaisuuksien valmistelu otetaan huomioon ministeriön JTS- ja TAE-valmistelussa. Kukin ministeri yhdessä kansliapäällikön kans-

sa varmistaa, että poikkihallinnollisten pakettien ehdotettu sisältö ja hallinnonalakohtaiset JTS- ja TAE-ehdotukset ovat keskenään yhdenmukaiset.

Kukin kansliapäällikkövalmisteluryhmä toimittaa kootun politiikkapakettiehdotuksensa asetetussa määräajassa puheenjohtajana toimivan kansliapäällikön toimesta ja kaikkien osallistuvien ministeriöiden kansliapäälliköiden allekirjoittamana valtioneuvoston kansliaan jatkokäsittelyä varten. Pakettiehdotukset toimitetaan samaan aikaan tiedoksi valtiovarainministeriölle.

Muiden hallitusohjelman tärkeiden toimenpidekokonaisuuksien osalta nimetyt vastuuministeriöt toimittavat ehdotuksensa asetetussa määräajassa valtioneuvoston kansliaan ja tiedoksi valtiovarainministeriöön. Listaukset selonteosta ja strategioista toimitetaan kunkin ministeriön toimesta.

Hallituksen strategiaproessin virkamiesjohtoryhmä kokoontuu pakettivalmistelun alkuvaiheessa viikoittain valmistelevien kansliapäällikköryhmien puheenjohtajien ja sihteereiden kanssa tarkastelemaan pakettiryhmien valmistelun etenemistä. Tämä tarkastelu olisi luonteeltaan lähinnä seurantaa. Tarvittaessa virkamiesjohtoryhmän puheenjohtaja voi viedä hallituksen käsittelyyn mahdollisia valmistelun aikana esiin nousevia kysymyksiä.

Strategiaproessin virkamiesjohtoryhmä johtaa hallituksen toimintasuunnitelman virkamiesvalmistelua. Tässä roolissa se voi antaa ministeriöille valmisteluohjeita. Hallituksen toimintasuunnitelman valmistelua on tarkoitus käsitellä kesän aikana säännöllisesti kansliapäällikkökokouksessa.

Pakettien toimenpiteiden täsmentämiselle on – hallitusohjelman valmistumisajankohdasta riippuen -valmistelu-aikaa noin kolme viikkoa siitä, kun hallitusneuvottelut ovat päättyneet. Erityisen tärkeää on, että vuonna 2016 toteutettavat, talousarvioesitykseen sisällytettävät toimenpiteet valmistuvat tässä aikataulussa. Myöhemmin hallituskauden aikana toteutettavista toimenpiteistä voidaan tarvittaessa tehdä kehysvaraus julkisen talouden suunnitelmaan. Osa toimenpiteistä on todennäköisesti sellaisia, että ne voidaan sisällyttää julkisen talouden suunnitelmaan vasta myöhemmin JTS:n vuotuisen tarkistuksen yhteydessä, kun niitä koskevat ehdotukset taloudellisine vaikutuksineen ovat tarkentuneet. Tällaisia voivat olla esimerkiksi mittavat rakenneuudistukset. Ne voitaisiin ottaa hallituksen ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa huomioon tekstikirjauksena, mutta julkisen talouden suunnitelmassa ne otettaisiin huomioon määrärahojen ja tuloarvioiden mitoituksessa vasta siinä vaiheessa, kun niistä on laadittu konkreettinen toteutusehdotus ja laadittu laadukkaat vaikutusarviot.

Pakettien toimenpiteiden JTS-yhteensovittamisessa tulisi hahmottaa pakettien toimenpiteitä taloudellisten vaikutusten kannalta sen mukaan, voidaanko toimenpiteen vaikutukset julkiseen talouteen sisällyttää 2015 hyväksyttävään JTS:aan, täsmentyvätkö toimenpiteen vaikutukset julkiseen talouteen vuoden 2016 JTS:aan mennessä vai ovatko toimenpiteen vaikutukset julkiseen talouteen avoinna, jolloin vaikutusten arvioiminen edellyttää tarkempia linjauksia tai selvityksiä.

Pakettivalmistelun poliittinen ohjaus

Jotta hallitustyöskentely olisi alusta alkaen kollektiivista ja kaikki ministerit sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin, on tärkeää, että pääministeri johtaa kesäkuun politiikkavalmistelua, jossa koko hallitus ottaa yhteistä vastuuta hallituksen strategisista tavoitteista. Strategiaproses-

sin virkamiesjohtoryhmä tuo hallituksen käsiteltäväksi tilannekatsaukset toimintasuunnitelman etenemisestä.

Hallituksen ohjaus tapahtuu käytännössä siten, että **koko hallituksen yhteiseen käsittelyyn tuodaan (virkamiestyöryhmän puheenjohtajina toimivat kansliapäälliköt tai pääministerin valtiosihteeri)** toimintasuunnitelman pakettien ja muun valmistelun aineistoa käsiteltäväksi sovituissa tarkistuspisteissä. Näissä hallitus pääministerin johdolla keskustelee pakettiryhmien ehdotuksista ja ohjeistaa jatkovalmistelua. Kesäkuun valmisteluvaiheessa ei ole tarkoitus, että hallitus päättäisi politiikkapakettien yksittäisistä toimenpiteistä. Hallituksen käsittelyn luonne on iltakoulun tapaan ei-sitovasti luodata poliittisia näkemyksiä keskeisistä kysymyksistä ja etsiä yhteistä näkemystä tarkoituksenmukaisimmista tavoitteiden toteuttamiskeinoista ilman päätöksentekoa. Painotus on yhteisessä keskustelussa.

Käytännössä ministerit ohjaavat kansliapäälliköidensä kanssa oman hallinnonalansa valmistelua. Tärkeää olisi kuitenkin kesän strategiaproessin ensimmäisessä vaiheessa vahvistaa mahdollisimman paljon heti hallitustyöskentelyn alussa yhteistoimintaa ja horisontaalista tarkastelua. Tämän vuoksi politiikkapaketeille ehdotetaan asetettavaksi toimeenpanon ohjausta varten **ministeriryhmät vasta sen jälkeen, kun politiikkapakettien suunnitelmat sisältävä hallituksen yhteinen strateginen toimintasuunnitelma on hyväksytty** hallituksessa ja annettu selontekona eduskunnalle JTS:n kanssa.

Kesän valmistelussa koko hallituksen voi mahdollisesti osin korvata pienempi ministerikoonpano, esimerkiksi hallitusryhmien puheenjohtajat tai talouspoliittinen ministerivaliokunta.

Kesän alun valmisteluvaihe on lyhyt, kun tavoitteeksi asetetaan kootun toimintasuunnitelman ja JTS:n luonnosten valmistuminen ennen kesälomakautta eli heinäkuun alkupuolta. Luonnollisesti tilanteesta riippuen ja pääministerin tahdon mukaisesti hallitus voi kokoontua strategiansa käsittelyyn tilanteen edellyttämällä aktiivisuudella. Miniminä voisi pitää kahta toiminnansuunnitelman tarkastelua ja heinäkuun alussa taluspainotteista kokonais-tarkastelua.

Toimintasuunnitelmavalmistelun liikkeellelähtöä ehdotetaan käsiteltäväksi kick-off-tyyppisesti hallituksen nimityspäivän iltana. Ensimmäinen varsinainen hallituksen yhteinen tarkistuspiste toimintasuunnitelman etenemiseen olisi kesäkuun alussa ja toinen yhteinen tarkastelu siinä vaiheessa, kun politiikkapaketeista on jo olemassa suuntaa-antavaa hahmotusta, mutta ennen ministeriöiden JTS- ja TAE-ehdotusten viimeistelemistä. Hallitus käsittelee näissä tarkistuspisteissä toimintasuunnitelmaa kokonaisuudessaan, jolloin voidaan vielä antaa ohjeita ministeriöiden resurssivalmisteluun.

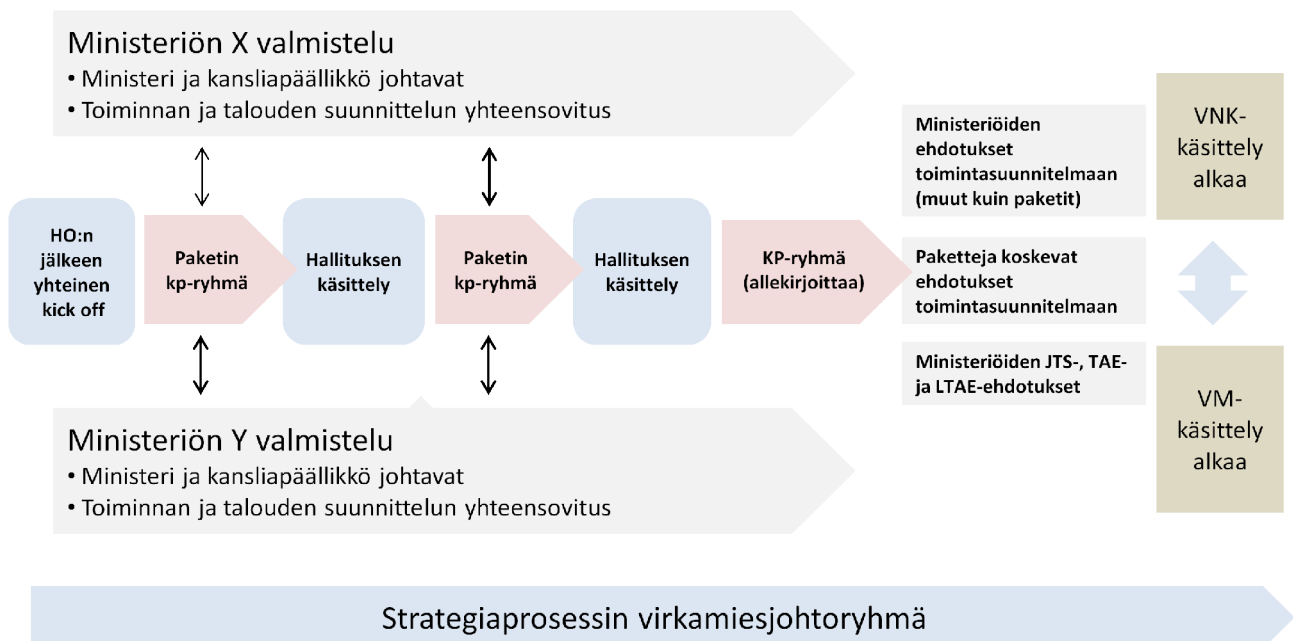
JTS- ja TAE-ehdotusten tultua valtiovarainministeriöön voidaan niistä tarvittaessa VM:n toimesta informoida hallitusta. Voidaan harkita, että samana ajankohtana järjestettäisiin hallituksen yhteinen käsittely painotuksena VM:n koonti ministeriöiden resurssiesityksistä ja talousnäkyistä, mutta jossa pöydällä olisi yhtä aikaa myös toimintasuunnitelmaluonnos.

Toimintasuunnitelmakoonnin valmistuttua, kesälomakauden jälkeen hallitus kokoontuu pääministerin määräämällä aikataululla tarkastelemaan toimintasuunnitelmaa kokonaisuutena ja sen yhteensovittamista JTS-valmistelun kanssa.

Kuvio 3. Pakettien valmistelu touko-kesäkuussa

Pakettien virkamiesvalmistelu

(esimerkin paketin valmistelussa mukana ministeriöt x ja y)



3.5 Toimintasuunnitelmaluonnoksen kokoaminen, JTS-valmistelu ja yhteensovittaminen

Ministeriöt sisällyttävät JTS- ja TAE-ehdotuksiinsa myös paketteja koskevat ehdotukset siltä osin kuin ne ovat riittävän täsmällisiä ja niiden taloudelliset vaikutukset pystyvään luo-

tettavasti arvioimaan. JTS- ja TAE-ehdotukset toimitetaan valtiovarainministeriöön. Pakettilmistelusta vastaavat kansliapäällikköryhmät ja ministeriöt toimittavat toimintasuunnitelmaehdotukset valtioneuvoston kansliaan ja tiedoksi valtiovarainministeriöön. Vastaavasti JTS- ja TAE-ehdotukset toimitetaan VNK:n käyttöön.

Valtioneuvoston kanslia käynnistää välittömästi toimintasuunnitelmaehdotusten saavuttua valmistelun ehdotusten **kokoamiseksi toimintasuunnitelmaksi**. Toimintasuunnitelman valmistelusta vastaa valtioneuvoston kansliaan perustettava strategiasihteeristöyksikkö.

Käytännössä kanslian valmistelu tarkoittaa muun muassa sen varmistamista, että ehdotukset ovat linjassa hallitusohjelman kanssa. Kanslia myös tarkistaa, ettei eri politiikkapakettiehdotuksissa ja muissa ehdotuksissa ole keskinäisiä ristiriitaisuuksia ja varmistaa aiheiston keskinäisen yhteismitallisuuden. Kanslian tarkastelun näkökulmana on hallituksen strategian kokonaisuus ja koherenssi. Kunkin paketin kohdalla VNK arvioi, miten hyvin suunnitellut toimenpiteet toimivat suhteessa hallitusohjelmassa valittuihin ratkaisujen suuntiin. Myös toimenpiteiden ajoituksen realistisuutta on arvioitava suhteessa hallitustyöskentelyn kokonaisuuteen.

Valtioneuvoston kanslian valmistelusta syntyy heinäkuun alkupuolella hallituksen jatkokäsittelyä varten koottu toimintasuunnitelmaehdotus. Toimintasuunnitelmaehdotus käsitellään strategiaprosessin ennen kesälomakautta virkamiesjohtoryhmässä, joka antaa tarvittaessa palautetta politiikkapakettien jatkovalmistelua varten. Poliittikkapaketteja valmistelevat kansliapäällikköryhmät jatkavat virkamiesjohtoryhmän antamien mahdollisten ohjeiden mukaan pakettien jatkovalmistelua kesälomakauden jälkeen viimeistään elokuun alussa. Tällöin voidaan edelleen täsmentää toimenpiteiden sisältöä ja aikatauluja sekä määritellä paketeille mahdollisuuksien mukaan mittareita ja tunnistetaan tietotarpeita mm. valtioneuvoston tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnan suunnitelmaa varten.

JTS- ja TAE-ehdotukset käsitellään valtiovarainministeriössä vakiintuneen prosessin mukaisesti. Käsitelyssä arvioidaan ehdotuksia suhteessa hallitusohjelman linjauksiin sekä niiden yleistä toteuttamiskelpoisuutta kiinnittäen erityisesti huomiota vaikutusarvioiden realistisuuteen. Käytännössä tekninen julkisen talouden suunnitelma muodostaa pohjan, johon tehdään ministeriöiden ehdotusten pohjalta hallitusohjelmassa (ml. sen liitteet) päätetyt ja pakettivalmistelussa täsmennetyt muutokset. Tarkoituksena on, että ministeriöt tekisivät ehdotuksensa ottaen huomioon pakettien vaikutukset ja pakettien edellyttämät toimenpiteet. Uudessa julkisen talouden ohjauksen toimintamallissa kuntatalous nousee valtiontalouden rinnalle. VM:n käsittely tukee osaltaan hallituksen toimintasuunnitelman valmistelua.

Ehdotusten virkamieskäsittely VM:ssä on kolmiportainen. Ensiksi budjettiosaston sektorihenkilöt käsittelevät ehdotukset, toisessa vaiheessa budjettiosaston johto käsittelee ehdotukset ja viimeisenä valtiosihteerin kansliapäällikkönä. Virkamieskanta valmistuu heinäkuun alkupuolella.

Noin viikko sen jälkeen, kun ehdotukset on toimitettu VM:öön ja VNK:aan, VM informoi hallitusta JTS- ja TAE-ehdotusten kokonaisuudesta ja tarvittaessa myös talousnäkymistä. Tämä tilaisuus voidaan järjestää esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen. Tilaisuudessa esitellään kokonaisuuden tasolla JTS- ja TAE-ehdotukset suhteessa hallitusohjelman linjauksiin. Esittelyn näkökulmana on se, onko ehdotukset laadittu toimeksiannon mukaisesti, onko puuttuvia asioita ja onko ylityksiä suhteessa hallitusohjelman raamiin. Ministeriöiden yksittäisiä ehdotuksia ei esitellä. Tarkastelu tapahtuu sekä valtion- että kun-

tatalouden näkökulmasta. Tarvittaessa samassa yhteydessä voidaan esitellä myös toimintasuunnitelmaluonnos.

Yhteensovittamiseen liittyviä mahdollisia pulmakysymyksiä voidaan tarkastella myös JTS:n ja toimintasuunnitelman yhteensovitusryöryhmässä (tämän muistion laatinut työryhmä). Tämä työryhmä voi saattaa asioita myös strategiaprosessin johtoryhmän käsittelyyn. Yhteensovitusryhmä voi myös tehdä ehdotuksia prosessin jatkosta.

Paketteihin sisältyvien ratkaisujen suuntien ja toimenpiteiden suhde paketin taloudellisiin raameihin mutta myös taloudellisiin tavoitteisiin on tärkeä näkökulma hallituksen kokonaisstrategian toteutumismahdollisuuksien kannalta. Tämän arvioimiseksi on syytä järjestää **valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian valmistelun koonnista vastuullisten virkamiesten yhteiselle tarkastelulle riittävät käsittelyvaiheet.**

VNK:n ja VM:n (BO:n) asiantuntijavirkamiestasolla järjestetään kesän aikana tarpeen mukaan yhteistarkasteluja toimintasuunnitelma- ja JTS- ja TAE-ehdotuksista. Tavoitteena on varmistaa se, että toimintasuunnitelma ja JTS sekä TAE ovat sisällöltään yhdenmukaisia. Ensimmäinen yhteistarkastelu voisi olla 2-3 viikon kuluessa ministeriöiden ehdotusten saapumisesta siinä vaiheessa, kun budjettiosaston johto on käsitellyt ehdotukset. Tarkoituksena on löytää VM:n ja VNK:n yhteensovittamisessa menettely, joka takaa tarkoituksenmukaisen lopputuloksen mutta on työmäärältään kohtuullinen. Tältä osin prosessia on tarpeen edelleen tarkentaa budjettiosaston ja VNK:n yhteistyönä.

3.6 Valmistelu elo-syyskuussa ennen hallituksen budjettineuvottelua

Elokuun puolivälissä valtiovarainministeri käsittelee TAE- ja JTS-ehdotukset. VM-kanta toimitetaan Buketin kautta ministeriöihin ja talousarvioesityksen VM-kanta julkaistaan VM:n verkkosivuilla.

Ministeriöt valmistelevat ns. vastineensa VM-kantaan. Vastineiden yhteydessä ministeriöt voisivat toimittaa täydentäviä esityksiä mm. pakettien osalta.

Kahdenvälisissä neuvotteluissa ministerit esittelevät eriävät näkemyksensä. Käytännössä kahdenvälisissä neuvotteluissa tehdään vähän asiamuutoksia, mutta niiden yhteydessä voi korjata mahdollisia teknisiä virheitä. Kahdenvälisissä neuvotteluissa ministerit ja erityisesti pakettiryhmien vastuuministerit voivat tuoda myös esille kootusti paketteihin liittyviä eriäviä näkemyksiä.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto valmistelee elokuussa makroennusteen. Uudet ennusteluvut ja laskentaoletukset toimitetaan myös ministeriöiden käyttöön, ja ehdotuksiin tehdään tarvittavat makroennusteesta mahdollisesti aiheutuvat muutokset.

VM-kantaan päivitetään neuvottelumuutokset ja makroennusteen muutoksesta aiheutuneet muutokset. Tämä neuvoteltu VM-kanta jaetaan hallituksen neuvotteluihin.

3.7 Hallituksen neuvottelu ja selonteko eduskuntaan

Hallitus päättää neuvottelussaan julkisen talouden suunnitelman, talousarvioesityksen ja toimintasuunnitelman sisällöstä.

Käytännössä viime vuosina kiistakysymyksiä on käsitelty ja asioista pitkälti sovittu hallitusryhmien puheenjohtajien kesken pidetyissä kokouksissa, jotka on pidetty ennen koko hallituksen neuvottelua.

Hallituksen neuvottelun jälkeen ministeriöille, budjettiosastolle ja VNK:lle varataan riittävästi aikaa tehdä hallituksen päätöksistä aiheutuneet muutokset.

JTS ja toimintasuunnitelma annetaan eduskunnalle yhtenä selontekona. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että JTS ja toimintasuunnitelma laitetaan yksiin kansiin, mutta kyseessä ovat kuitenkin kaksi erillistä asiakirjaa.

4 Vuotuinen tarkistusprosessi

Pakettien valmistelu ja toimeenpano jatkuu syksyllä 2015 virkamies- ja ministeriryhmien toimesta. Strategiaprosessin johtoryhmä seuraa valmistelun etenemistä ja informoi tarvittaessa hallitusta valmistelun etenemisestä.

Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain huhtikuun loppuun mennessä seuraavalle nelivuotiskaudelle. Tarkistusprosessi käynnistyy jo edellisenä syksynä, kun valtiovarainministeriö lähettää julkisen talouden suunnitelman pyyntökirjeen, ja hallinnonalojen virastoissa jo tätä aikaisemmin.

Julkisen talouden ohjauksen toimeenpanoa valmistellut työryhmä (VM 2/2015) ehdottaa raportissaan, että ennen julkisen talouden suunnitelman vuotuisen tarkistuksen valmistelun aloittamista valtiovarainministeriö laatii tilannekatsauksen julkisen talouden suunnitelmasta, jossa arvioidaan erityisesti talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä toimenpiteiden riittävyttä. Tarkastelu tehtäisiin niin koko julkisen talouden kuin alasektoreiden osalta. Tämän pohjalta hallitus tai hallituspuolueiden puheenjohtajat ohjeistaisivat julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen valmistelua ja muun muassa sitä, tuleeko ministeriöiden valmistella uusia rakenteellisia toimenpiteitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Syksyllä 2015 tällaista arviointia ei kuitenkaan tehtäisi, koska hallitus on juuri päättänyt vaalikauden julkisen talouden suunnitelmasta.

Syksyn julkisen talouden tilannekatsauksen yhteydessä on perusteltua arvioida myös hallituksen toimintasuunnitelman ja erityisesti pakettien toimeenpanon etenemistä, jotta JTS:n ja toimintasuunnitelman tarkistuksen valmistelu etenee tasatahtisesti.

Ministeriöiltä pyydetään samoin jo syksyllä toimintasuunnitelman tarkistukseen tekstiehdotukset. Toimintasuunnitelman ja JTS:n virkamiesvalmistelu sovitetaan yhteen, ja maaliskuussa hallituksen neuvottelussa hallitus päättää sekä JTS:n tarkistuksesta että toimintasuunnitelman tarkistuksesta. JTS:n tarkistus on samalla hallituksen vakausohjelma.

Hallitus voi päättää, että kevättalven 2017 toimintasuunnitelma- ja JTS-tarkistukseen liittyen arvioidaan erityisen perusteellisesti hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista ja päätehtään mahdollisista lisätoimista.

5 Arvio säädösmuutostarpeista

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut, edellyttääkö toimintasuunnitelmaprosessi säädösmuutoksia.

Hallituksen toimintasuunnitelmasta on sinänsä mahdollista säätää laissa tai asetuksessa. Toisaalta ehdotettu hallituksen strategiaprosessi voidaan toteuttaa ilman säädösmuutoksia. Työryhmä on päätenyt siihen, että sääntelyyn ei ole tässä vaiheessa selkeää tarvetta. Erityisesti tässä tilanteessa, jossa toimintasuunnitelmaa ollaan laatimassa ensimmäistä kertaa, on hyvä, jos menettelyä voidaan prosessin kuluessa vielä tarkistaa tarpeen mukaan. Mahdolliseen sääntelyyn liittyisi riski siitä, että säännökset voisivat tarpeettomasti vaikeuttaa tällaista tarkistamista.

Jos nyt saatavien kokemusten valossa näyttää siltä, että toimintasuunnitelman on jatkosakin hallituksen työskentelyn keskeisiä dokumentteja, asiasta säätäminen on perusteltua ottaa uuteen tarkasteluun.

LIITE

LUONNOS HALLITUKSEN TOIMINTASUUNNITELMAN JA JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMAN SEKÄ VUODEN 2016 TALOUSARVIOESITYKSEN VALMISTELUTOIMEKSIANNOKSI

Valtioneuvosto antoi 2.4.2015 julkisen talouden suunnitelman vuosille 2016-19. Huhtikuun julkisen talouden suunnitelman valmistelun lähtökohtana oli muodostaa luotettava pohja seuraavan vaalikauden menojen ja tulojen arvioinnille.

[Tarvittaessa lyhyt teksti talousnäkymistä ja julkisen talouden tilasta.]

Hallitusohjelman valtion- ja kuntataloutta koskevat linjaukset

Hallitusohjelmassa on asetettu rahoitusasematavoitteet julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille sekä linjattu tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä.

Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa valtiontalouden menosääntöä vastuullisen, pitkäjänteisen menopolitiikan varmistamiseksi. Hallitus on sitoutunut siihen, että valtiontalouden kehysten piiriin kuuluvat menot ovat vuonna 2019 vähintään x,x miljardia euroa pienemmät kuin 2.4.2015 päätetyssä JTS:ssa.

Hallitusohjelmassa on asetettu myös kuntatalouden menorajoite. Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita xxx milj. eurolla vuoteen 2019 mennessä.

Hallitus on sitoutunut siihen, että hallitusohjelmaa toteutetaan julkisen talouden suunnitelman (valtiontalouden kehysten ja kuntatalouden menorajoitteen) puitteissa.

Hallituksen toimintasuunnitelman valmistelu

Hallitus on asettanut ohjelmassaan keskeiset politiikkatavoitteet (ns. paketit) ja päättänyt niiden taloudellisista reunaehdoista. Jokaisen paketin valmisteluun on nimetty virkamiesvalmisteluryhmä. Nämä ryhmät valmistelevat kunkin paketin osalta toimenpideehdotukset.

Kesän 2015 aikana valmistellaan hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2016–19. Toimintasuunnitelma sisältää hallituksen keskeisten politiikkatavoitteiden eli pakettien lisäksi muut hallitusohjelmassa mainitut koko hallitukselle tärkeät linjaukset.

Valtioneuvoston kanslia pyytää ministeriöitä toimittamaan xx.6.2015 mennessä:

- paketteja koskevat tekstiehdotukset kustakin paketista vastaavan kansliapäällikköryhmän päätöksen mukaisesti
- tekstiehdotukset muista hallitusohjelmaan sisältyvistä linjauksista.

Ministeriöiden talousarvio- ja JTS-ehdotukset

Valtiovarainministeriö pyytää ministeriöitä:

- toimittamaan huhtikuun julkisen talouden suunnitelman ja hallitusohjelman linjausten mukaisesti laaditut talousarvioehdotukset vuodelle 2016 sekä niiden liitemuistiot
- tarkistamaan momenttikohtaiset peruslaskelmat lähtien liikkeelle huhtikuun kehyspäätöksestä
- laatimaan momenteittaisen kehusehdotuksensa käyttäen perustana em. tarkistettua peruslaskelmaa
- asiamuutoslomakkeet TAE ja JTS erikseen
- kuntatalouden osalta toimittamaan tiedot kuntiin vaikuttavien ehdotuksista
- hallinnonalakohtaiset tekstit yleisperusteluihin ja julkisen talouden suunnitelmaan (sekä valtion- että kuntatalouden osalta)

Ehdotuksissa tulee ottaa huomioon hallitusohjelman linjaukset sekä ministeriryhmien ehdotukset kunkin politiikkapaketin toimeenpanosta.

Ministeriön ehdotus laaditaan voimassa olevien laadintamääräysten mukaisesti ja vuoden 2016 hinta- ja kustannustasoon käyttäen Bukettiin tallennettuja huhtikuun 2015 ennusteita ja oletuksia. Valtiovarainministeriö toimittaa ministeriöille elokuussa 2015 muutokset kokonaistaloudellisiin ennusteisiin laskelmien tarkistamista varten.

Ministeriöitä pyydetään tallentamaan hallinnonalansa ehdotukset liitteineen Bukettiin ministeriön johdon allekirjoittamina **viimeistään xx.6.2015**.

Valtiovarainministeriö ohjeistaa ministeriöitä erikseen tarkemmin.