



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päättöksentekoprosessin kehittäminen

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:8



Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:8

Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päättökentekoprosessin kehittäminen

Valtiovarainministeriö, Helsinki 2019

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-251-989-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	25.1.2019	
Tekijät	Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessia arvioiva työryhmä		
Julkaisun nimi	Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittäminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:8		
Diaari/hankenumero	VM094:00/2018	Teema	Talouspolitiikka
ISBN PDF	978-952-251-989-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-989-4		
Sivumäärä	40	Kieli	suomi
Asiasanat	budjetointi, julkisen talouden suunnitelmat, valtion talousarviot		
Tiivistelmä	<p>Julkista taloutta koskeva valtion päätöksenteko tapahtuu julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion laadinnan yhteydessä. Julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarvioita koskevien menettelyjen on tarkoitus olla työnjaoltaan, vaiheiltaan ja toimintatavoiltaan sellaisia, että ne palvelevat hyvän julkisen talouden hallinnan lisäksi mahdollisimman hyvin hallituksen valmistelu- ja päätöksentekotarpeita. Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli arvioida JTS- ja talousarviomenettelyjen toimivuutta ja esittää niiden kehittämistä koskevia ehdotuksia ottaen huomioon julkisen talouden hallinnan, hallituksen valmistelu- ja päätöksentekotarpeet sekä eduskunnan ja EU:n vaatimukset.</p> <p>Talouspoliittisen päätöksenteon tulee perustua mahdollisimman kattavaan tietoon suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksista. Tähän voidaan myötävaikuttaa sisällyttämällä ehdotukset toimenpiteiksi riittävän varhaisessa vaiheessa normaaliin JTS- ja talousarvioprosessiin. Tähän liittyen työryhmä on kiinnittänyt huomiota viime vuosina normaaliin prosessiin ohi tullessiin päätöksiin. Työryhmän ehdotuksen mukaan niitä pyritään vähentämään asettamalla aikaraja ehdotuksille ja menokehystä rasittava seuraamus aikarajan ylittämislle.</p> <p>Työryhmä ehdottaa talousarvion ja JTS:n laadintaprosessien yhdistämistä valmistelun tehostamiseksi. Tämä aikaistaisi hallituksen talousarvioesityksen julkistamista kesäkuuhun. Prosessien yhdistäminen edellyttäisi budjetointiin käytettävän tietojärjestelmän uudistamista ja nykymuotoisen talousarvioesityksen tiivistämistä.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	25.1.2019	
Författare	Arbetsgrupp som utvärderar berednings- och beslutsprocessen i anslutning till planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten		
Publikationens titel	Utveckling av berednings- och beslutsprocessen i anslutning till planen utveckling offentliga finanserna och statsbudgeten		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:8		
Diarie-/ projektnummer	VM094:00/2018	Tema	Finanspolitiken
ISBN PDF	978-952-251-989-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-989-4		
Sidantal	40	Språk	finska
Nyckelord	budgetering, plan för de offentliga finanserna, statsbudget		
Referat	<p>Statens beslutsfattande som gäller den offentliga ekonomin sker i samband med utarbetandet av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. Arbetsfördelningen, de olika skedena och verksamhetssätten i processerna som gäller planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten ska så väl som möjligt tjäna såväl en god hantering av den offentliga ekonomin som regeringens berednings- och beslutsbehov. Arbetsgruppen som tillsatts av finansministeriet hade till uppgift att bedöma hur väl processerna i anslutning till planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten fungerar och lägga fram förslag till utveckling av dem med beaktande av hanteringen av den offentliga ekonomin, regeringens berednings- och beslutsbehov samt riksdagens och EU:s krav.</p> <p>Det finanspolitiska beslutsfattandet ska basera sig på så omfattande information som möjligt om de planerade åtgärdernas konsekvenser. Detta kan främjas genom att åtgärdsförslagen i ett tillräckligt tidigt skede innefattas i den normala berednings- och beslutsprocessen som gäller planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. I fråga om detta har arbetsgruppen fäst uppmärksamhet vid beslut som under de senaste åren fattats utanför de normala processerna. Enligt arbetsgruppens förslag ska det strävas efter att minska sådana beslut genom att ställa en tidsgräns för förslagen och en påföljd som belastar anslagsramen om tidsgränsen överskrids.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att beredningsprocesserna i anslutning till planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten slås samman för att effektivisera beredningen. På detta sätt skulle publiceringen av regeringens proposition om statsbudgeten kunna tidigareläggas till juni. Sammanslagningen av processerna skulle förutsätta att informationssystemet som används för budgetering moderniseras och att budgetpropositionen görs i en mer sammanfattad form.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	25 January 2019	
Authors	The working group assessing the preparation and decision-making process for the General Government Fiscal Plan and the Budget		
Title of publication	Developing the preparation and decision-making process for the General Government Fiscal Plan and the Budget		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:8		
Register number	VM094:00/2018	Subject	Economic Policy
ISBN PDF	978-952-251-989-4	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-989-4		
Pages	40	Language	Finnish
Keywords	budgeting, General Government Fiscal Plans, Budgets		
<p>Abstract</p> <p>State-level decisions on general government finances are made as part of the preparation of the General Government Fiscal Plan and the Budget. The division of labour, stages and operating practices of the procedures concerning the General Government Fiscal Plan and the Budget are expected to provide an optimum basis for the management of general government finances and for the preparation and decision-making process at Government level. The task of the working group, appointed by the Ministry of Finance, was to assess the effectiveness of the procedures for the General Government Fiscal Plan and the Budget and to submit proposals for developing them, taking into consideration the management of general government finances, preparation and decision-making needs at Government level and the requirements placed by Parliament and the EU.</p> <p>Economic policy decision-making must be based on comprehensive information on the impacts of the planned measures. This can be facilitated by including the proposals for measures in the ordinary process involving the preparation of the General Government Fiscal Plan and the Budget at an early stage. In connection with this, the working group drew attention to decisions that have been made outside the ordinary processes. Under the proposal of the working group, the number of such decisions should be reduced by imposing a time limit on proposals and by introducing sanctions that would reduce the spending limits if the time limit is exceeded.</p> <p>The working group proposes that the Budget and the General Government Fiscal Plan should be drafted together so that a more efficient preparatory process could be achieved. This would mean that the Government would present its budget proposal in June or about two months earlier than under the current practice. Combining the processes would require the updating of the information system used in the budgeting and a more concise budget proposal.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

TIIVISTELMÄ	9
1 Julkisen talouden suunnitelman ja budjettiesityksen valmistelun kuvaus	11
2 Prosesseja rajaavat reunaehdot	15
2.1 Taloudelliset ennusteet	15
2.2 EU-velvoitteet	16
2.3 Eduskuntakäsittely	17
3 Havaitut ongelmat ja tulevat haasteet	18
3.1 Aikataulut ja vaiheistus	18
3.2 Vakiintuneen valmisteluprosessin ohi tulleet avaukset	20
3.3 Budjettiasiakirjojen julkisuus	23
3.4 Maakuntaudistuksen vaikutus budjettiprosessiin	24
3.5 Budjettiprosessien suhde strategiaprosessiin	26
4 Lyhyen aikavälin kehittämisehdotukset	28
5 Pidemmän aikavälin kehittämisnäkökulmat	32
5.1 Talousarvio- ja JTS-prosessien yhdistäminen	32
5.2 Budjetoinnin tietojärjestelmän kehittäminen	37
5.3 Budjettikirjan kehittäminen	38
Liitteet	39

TIIVISTELMÄ

Julkista taloutta koskeva valtion päätöksenteko tapahtuu julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion yhteydessä. Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli arvioida JTS- ja talousarviomenettelyjen toimivuutta ja esittää niiden kehittämistä koskevia ehdotuksia ottaen huomioon julkisen talouden hallinnan, hallituksen valmistelu- ja päätöksentekotarpeet sekä eduskunnan ja EU:n vaatimukset.

Työryhmän työn tueksi kerättiin näkökohtia ja kehittämissuhteita TAE- ja JTS-prosessien toimivuudesta kaikille hallinnonaloille suunnatun kyselyn avulla.

Viime vuosina on ollut havaittavissa ilmiö, jonka myötä osa hallituksen JTS:ssä ja talousarvioesityksessä päättämistä asioista on keskeisiltä osin valmisteltu JTS- ja TAE-prosessin ulkopuolella. Osana työtä on selvitetty tämän ilmiön laajuutta. Työryhmän työssä on tarkasteltu myös hallituksen strategiaproessin ja JTS-prosessien välistä yhteyttä. Työryhmä on käynyt läpi myös budjettiasiakirjojen julkisuutta. Lisäksi työryhmä on pohtinut talousarvion ja JTS:n laadintaprosessien yhdistämistä valmistelun tiivistämiseksi.

Työryhmän puheenjohtajana toimi budjettineuvos Taina Eckstein (VM). Työryhmän jäseniä olivat budjettineuvos Annika Klimenko (VM), budjettineuvos Johanna von Knorring (VM), talousjohtaja Mika Niemelä (TEM), laskentapäällikkö Johanna Orivuori (VM), finanssineuvos Tanja Rantanen (VM), talousjohtaja Mikko Staff (STM) ja neuvotteleva virkamies Veliarvo Tamminen (VM). Työryhmän sihteereinä ovat toimineet neuvotteleva virkamies Marko Synkkänen ja assistentti Jenna Taskinen.

Työryhmä on työssään päätenyt seuraaviin ehdotuksiin, joita kuvataan tarkemmin luvuissa 4 ja 5.

TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET LYHYELLÄ AIKAVÄLILLÄ:

- JTS- ja talousarvioprosessien ohi tulevia ehdotuksia pyritään vähentämään asettamalla aikaraja ehdotuksille ja kokonaiskehystä rasittava seuraamus aikarajan ylittämiselle.
- Tiivistetään valtiovarainministeriössä tapahtuvaa käsittelyä informoimalla budjettiosaston sektorihenkilöitä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa ja kattavammin valmisteilla olevista ehdotuksista ja niiden arvioiduista talousarviovaikutuksista.
- Valtiovarainministeriön perusteluita avataan kattavasti ministeriöiden vastineiden laatimisen helpottamiseksi.
- Luovutaan kehys- ja budjettineuvotteluihin liittyvän materiaalin paperijakeluista ja korvataan ne sähköisillä ratkaisuilla.
- Kahdenvälisten neuvottelujen muotoa ja sisältöä kehitetään siten, että tekniset asiat kuitataan virkamiestasolla ja neuvottelujen kokoonpanoa voidaan sovittaa asiasisältöön.
- Riihien päätöksentekoprosessia selkeytetään. Varmistetaan, että kaikki pohja-asiakirjoihin tehtävät muutokset sisällytetään päätöslistoihin.
- Toimitetaan kehyksen ja budjetin pyyntökirjeet ministeriöille nykyistä aikaisemmin.

TYÖRYHMÄN PIDEMMÄN AIKAVÄLIN KEHITTÄMISEHDOTUKSET:

- Talousarvio- ja kehysprosessit yhdistetään valmistelun tehostamiseksi siten, että esitykset voitaisiin antaa eduskunnalle kesäkuun alussa.
- Budjetin laadinnassa käytettävä tietojärjestelmä uudistetaan, jotta voidaan hyödyntää nykyistä enemmän automatiikkaa.
- Laadintaprosessia tehostetaan nykymuotoista talousarvioesitystä tiivistämällä. Tulisi arvioida kriittisesti, mikä osa siihen sisällytetystä materiaalista on päätöksentekijöiden eli eduskunnan kannalta tarkoituksenmukaista ja tarpeellista tietoa.

1 Julkisen talouden suunnitelman ja budjettiesityksen valmistelun kuvaus

Julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja valtion talousarvioesityksen valmistelu muodostavat ajallisesti pitkän prosessin, johon osallistuu laaja joukko toimijoita kaikilta hallinnonaloilta. Eduskunnan joulukuussa täysistunnossa tekemää päätöstä seuraavan vuoden talousarviosta on edeltänyt käytännössä yli vuoden kestänyt mittava valmistelutyö.

Julkisen talouden suunnitelma osana talousarvion laadintaa

JTS on valtioneuvoston päätösasiakirja, joka koostuu finanssipolitiikan linjaa, julkisen talouden kokonaisuutta ja julkisen talouden alasektoreita (valtionalous, kuntatalous, työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot) koskevista linjauksista. Suunnitelman laadintaa ohjaa valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014), jonka taustalla ovat EU-säännökset. Julkisen talouden suunnitelmassa tarkastellaan kansantalouden ja erityisesti julkisen talouden kehitystä seuraavan neljän vuoden osalta. JTS sisältää myös valtionalouden kehyspäätöksen ja se muodostaa siten perustan ministeriöiden ja virastojen monivuotiselle talouden ja toiminnan suunnittelulle.

Hallitus päättää vaalikauden alussa vaalikauden kehyksestä eli valtion budjetin menojen katosta sekä kehysmenettelyn säännöistä koko nelivuotiselle vaalikaudelle. Vuosittaisessa julkisen talouden suunnitelmassa tarkistetaan valtionalouden kehysmenojen jako hallinnonaloittain sekä päivitetään kehys vastaamaan hinta- ja kustannustason sekä kehysmenojen rakenteen muutoksia. Vuosittaisissa päätöksissä ei muuteta vaalikauden kehyksen perusteena olevaa menolinjaa, joka on määritelty hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Kehysjärjestelmässä vain vaalikauden kehys on sitova, ei hallinnonalakohtaiset kehykset.

Vaalikauden kehyksessä määritellään siihen luettavien budjetin menojen reaalin taso, jota myöhemmin hallituskauden aikana vuosittain laadittavissa talousarvioissa ei saa ylittää. Menokehykseen luetaan noin 4/5 budjetin menoista. Kehysmenojen laskennassa hyödynnetään momenttikohtaisia tietoja ja arvioita määrärahojen kehityksestä. Huolimatta

momenttikohtaisten tietojen hyödyntämisestä kehysten valmisteluprosessissa nykyinen järjestelmä ei itsessään rajoita esim. resurssien uudelleenkohdennuksia kehukseen luettavien momenttien välillä hallinnonalan sisällä tai niiden välillä. Ainoastaan kehukseen luettavien menojen yhteenlaskettu taso toimii menojen lisäystä rajoittavana tekijänä talousarviota laadittaessa. Voimassa oleva muu lainsäädäntö osaltaan toki rajoittaa mahdollisuuksia määrärahojen kohdentamiseen eri tarkoitusta varten. Järjestelmällä pyritään osaltaan myötävaikuttamaan siihen, että menokehyksissä määriteltyjä resursseja kohdennettaisiin mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti ottaen huomioon hallitusohjelman poliittiset linjaukset ja painotukset sekä voimassa olevan lainsäädännön asettamat rajoitteet.

Julkisen talouden suunnitelman valmistelu

Ministeriöiden kehusehdotukset saapuvat valtiovarainministeriöön tammikuussa. Kehusehdotukset ovat osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua, joka ajoittuu normaalisti tammi-huhtikuulle. Substanssiministeriöissä kehusehdotusten valmistelu alkaa jo edellisenä syksynä.

Helmikuun alussa muodostetaan aluksi VM:n virkamieskanta hallinnonalojen määrärahaehdotuksiin. Tässä vaiheessa ei vielä yleensä hyväksytä uusia kehittämisehdotuksia, vaan lisäyksinä puolletaan lähinnä pakollisia menoja, esimerkiksi olemassa olevasta lainsäädännöstä, tehdyistä hallituksen linjauksista tai laskentaoletusten muutoksista johtuvia määrärahojen muutostarpeita. Vastaavat vähennykset menoarvioissa huomioidaan myös tässä vaiheessa. Virkamieskanta esitellään valtiovarainministerille, joka päättää valtiovarainministeriön kehusehdotuksesta. Ministerin on mahdollista tehdä tässä vaiheessa omia, poliittisia painotuksia vastaavia muutoksiaan, mutta viime vuosina suuret muutokset tässä vaiheessa ovat olleet harvinaisia. Valtiovarainministeriön kanta annetaan tiedoksi ministeriöille niiden kanssa käytyjen kahdenvälisen neuvotteluiden ja ministeriöiden vastineiden pohjaksi.

Kahdenväliset neuvottelut ministeriöiden kanssa käydään maaliskuun alkupuolella. Niissä voidaan keskustella poliittisesti kiinnostavista ehdotuksista ja ministeriöt voivat tuoda esille omia prioriteettejaan. Neuvottelujen tuloksena ei juurikaan tehdä kuin teknisiä muutoksia määrärahoihin, mutta ne luovat pohjaa hallituksen neuvottelulle. Maalis- tai huhtikuussa hallitus kokoontuu tarkastelemaan syntynyttä kokonaisuutta JTS-riiheen. Lähtökohtana on se, että hallituksen neuvottelussa valmistelun aikana esiin nousseet erilaiset menotarpeet sovitetaan yhteen siten, että kehukseen luettavien menojen taso on sopu-soinnussa hallituksen toimikautensa aluksi sopiman kehystason kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallitus joutuu tekemään poliittisia valintoja eri hallinnonalojen kehysten väliin jäävän rajatun liikkumatilan puitteissa. Julkisen talouden suunnitelma annetaan huhtikuussa selontekona eduskunnalle ja julkaistaan. Se toimitetaan myös Suomen vakausohjelmalla EU:n komissiolle.

Talousarvioesityksen valmistelu

Julkisen talouden suunnitelma on seuraavan vuoden talousarvioesityksen valmisteluohje hallinnonaloille. Ministeriöt toimittavat toukokuun loppupuolella momenttikohtaiset ehdotukset määrärahoista talousarvioon. Hallinnonalojen ehdotuksissa tulee ottaa huomioon aiemmin julkaistun julkisen talouden suunnitelman linjaukset mm. menokehyksistä. Ministeriöiden arviot määrärahatarpeista perustuvat maaliskuussa päivitettyyn ja julkisen talouden suunnitelman yhteydessä julkaistavaan VM:n suhdanne-ennusteeseen.

Määrärahaehdotuksia käsitellään valtiovarainministeriössä vastaavaan tapaan kuin kehys-ehdotuksia. Aluksi virkamiehet muodostavat oman, kevään kehyspäätöstä noudattelevan ja pidättyväisen kantansa ehdotuksiin, joka esitellään elokuun alussa valtiovarainministerille ns. VM:n sisäisessä budjettiriihessä. Tässä vaiheessa ministerin on mahdollista tehdä esitykseen omia muutoksiaan, mutta kuten kehysvaiheessa, ei esitystä ole viime vuosina tässä vaiheessa muutettu kovinkaan paljon. Valtiovarainministeriön budjettiehdotus annetaan tiedoksi ministeriöille ja julkaistaan. Muutama päivä myöhemmin ministeriöt toimittavat budjettiehdotuksen vastineensa, ns. rutinat, valtiovarainministeriöön. VM:n budjettiosaston sektorihenkilöt kommentoivat vastineet valtiovarainministerille, jonka johdolla käydään asianomaisten ministereiden kanssa ministeriöittäin neuvottelukierros, ns. kahdenväliset neuvottelut. Kuten kehysvaiheessa, kahdenvälisissä neuvotteluissa harvoin päätetään asiamuutoksista määrärahoihin. Neuvottelukierroksen jälkeen hallitus käsittelee valtiovarainministeriön laatimaa talousarvioehdotusta budjettiriihessään, joka nykyisin kestää pari päivää. Budjettiriihessä hallitus neuvottelee ja hyväksyy talousarvioesityksen sisällön. Valtiovarainministeriö viimeistelee hallituksen talousarvioesityksen neuvottelutuloksen mukaisesti, jonka jälkeen se esitellään raha-asiaivaliokunnalle ja sitten valtioneuvoston yleisistunnolle. Talousarvioesitys annetaan eduskunnan käsiteltäväksi eduskunnan syysistuntokauden alkaessa syyskuussa.

Talousarvioesityksen käsittely eduskunnassa

Eduskuntakäsittely alkaa täysistunnossa pidettävällä lähetekeskustelulla, jossa valtiovarainministeri esittelee talousarvion päälinjat. Lähetekeskustelun päätteeksi talousarvioesitys lähetetään valtiovarainvaliokuntaan.

Kun talousarvioesitys on ilmoitettu saapuneeksi eduskunnan täysistunnossa, kansanedustajilla on kymmenen päivää aikaa tehdä talousarvioaloitteita eli ehdottaa muutoksia talousarvioesitykseen. Edustaja voi aloitteessaan esittää muun muassa määrärahan lisäämistä tai vähentämistä tai kokonaan uuden määrärahan ottamista valtion talousarvioon.

Talousarvioesityksen käsittely tapahtuu valtiovarainvaliokunnassa. Käsittelyä varten valiokunta on jakaantunut kahdeksaan jaostoon. Talousarvioesitys lähetetään

valtiovarainvaliokunnassa jaostoihin niiden toimialan mukaan. Verojaosto käsittelee verolakien lisäksi koko budjetin tulopuolen muiden jaostojen keskittyessä menopuolen käsittelyyn.

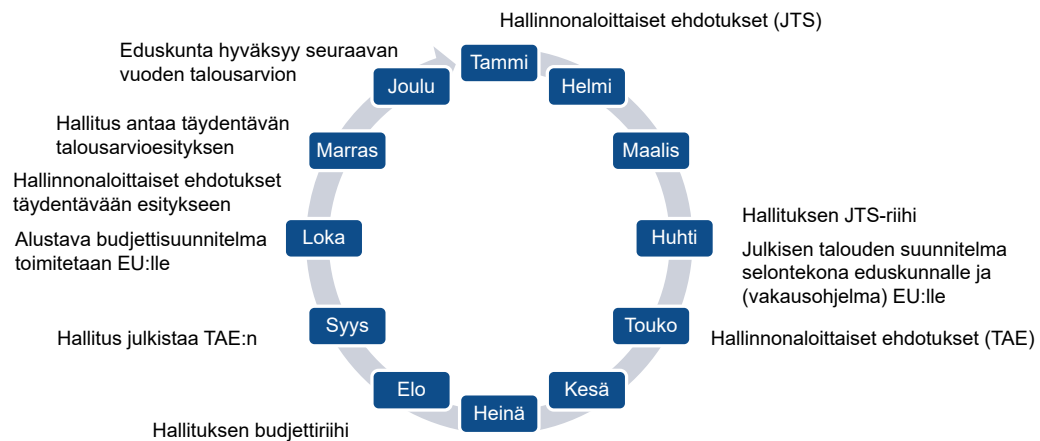
Jaostojen työskentelytapa vastaa hyvin pitkälle valiokuntien työskentelyä. Jaostot kuulevat asiantuntijoita marraskuun puoliväliin saakka. Tämän jälkeen käydään päätöskeskustelu samaan tapaan kuin yleensäkin valiokunnissa, jolloin päätetään, millä tavalla hallituksen esitystä mahdollisesti muutetaan. Yleensä muutokset ovat euromääräisesti varsin pieniä, viime vuosina mittaluokkaa 40-60 miljoonaa euroa.

Jaostojen mietintöosuudet valmistuvat marras-joulukuun vaihteessa, jonka jälkeen talousarvio momentti momentilta hyväksytään lopullisesti valtiovarainvaliokunnassa. Tällöin suoritetaan lukuisia äänestyksiä, mutta ei juurikaan tehdä muutoksia jaostoista valmistuneisiin mietintöosuuksiin. Tässä yhteydessä opposition edustajat tavallisesti jättävät valtiovarainvaliokunnan mietintöön vastalauseensa.

Valiokuntakäsittelyn jälkeen talousarvioesitys palaa täysistuntoon. Täysistuntokäsittelyn pohjana on valtiovarainvaliokunnan mietintö. Ns. ainoassa käsittelyssä jokaisesta pääluokasta käydään perusteellinen keskustelu ja kaikista kansanedustajien tekemistä muutosehdotuksista äänestetään. Talousarvion täysistuntokäsittely kestää useita päiviä ja sisältää jopa satoja äänestyksiä.

Useimmiten täysistuntokäsittelyn lopputulos on, että valtiovarainvaliokunnan mietintö hyväksytään sellaisenaan. Talousarvio on valmis sovellettavaksi, kun eduskunta on hyväksynyt talousarvion ja se on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa.

Kuvio 1. JTS- ja talousarvioprosessin vuosikello



2 Prosesseja rajaavat reunaehdot

Talousarvio- ja JTS-prosessien ajoitukseen ja vaiheistukseen vaikuttavat monet tekijät. Budjetin ja JTS:n laadinnassa on huomioitava viimeisimmät taloudelliset ennusteet, joiden laadinta-aikatauluihin vaikuttaa tilastojen valmistuminen. Omat rajoitteensa aikatauluille asettaa EU-lainsäädäntö, jonka mukaisesti on toimitettava vakausohjelma ja alustava budjettisuunnitelma vuosittain komissiolle. Erityisesti ajoituksessa on huomioitava eduskunnan aikataulutarpeet.

2.1 Taloudelliset ennusteet

Valtiovarainministeriön ennusteet laaditaan kansantalousosastolla riippumattomasti. Ennusteen riippumattomuuden turvaamiseksi osasto ei ota neuvoja ja ohjeita vastaan osaston ulkopuolisilta ennustetta laatiessaan. Menettelyn taustalla on EU:n suunnasta tuleva vaatimus, jolla pyritään varmistamaan, että talousarvion valmistelu pohjautuu realistisiin oletuksiin talouden kehityksestä.

Riippumattomat ennusteet toimivat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman pohjana ja niitä käytetään mm. finanssipoliittisten tavoitteiden toteutumisen seurannassa. Ennusteita käytetään lisäksi mm. keväisin EU:lle toimitettavan Suomen vakausohjelman sekä syksyille ajoittuvan alustavan talousarviosuunnitelman (Draft Budgetary Plan, DBP) laadinnassa.

Valtiovarainministeriön ennuste tuotetaan ja julkaistaan Taloudellisessa katsauksessa neljä kertaa vuodessa: huhti-, kesä-, syys- ja joulukuussa. Suhdanne-ennuste koostuu reaalityalouden ja julkisen talouden ennusteesta. Ennustejakso ulottuu vuoteen t+2 asti, jossa t viittaa kuluvaan vuoteen. Suhdanne-ennusteen lisäksi kahdesti vuodessa tehdään arvio keskipitkän aikavälin näkymistä (t+4). JTS- ja budjettiprosessin kannalta oleellisia ennustekierroksia ovat kevään ja syksyn ennustekierrokset, jolloin tehdään arvio keskipitkän aikavälin näkymistä.

Kokonaistaloudellisten ennusteiden laadinnan lähtökohtana on viimeisimmän julkaistun tilastotiedon hyödyntäminen. Makroennusteen kannalta erityisesti kansantalouden tilinpidon mukaiset tiedot ovat keskeisellä sijalla arvioitaessa vallitsevaa talouden tilaa ja sen vaikutuksia näkyymiin. Esimerkiksi JTS-prosessin yhteydessä tapahtuva ennustepäivitys perustuu maaliskuussa Tilastokeskuksen julkistamiin tilinpidon mukaisiin ennakkotietoihin edellisen vuoden kehityksestä. Tilinpidon mukainen kuva edellisen vuoden toteutuneesta kehityksestä päivittyy vielä myöhemmissä tilastojulkistuksissa. Julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioesityksessä sovellettujen laskentaoletusten tulee olla yhteneväiset uusimpien ennusteiden kanssa. Tästä seuraa se, että tilastojulkistusten ajankohta osaltaan määrittelee sekä JTS- että talousarvioprosessin aikataulutuksen.

Julkisen talouden ennuste laaditaan erikseen kullekin julkisen talouden alasektorille eli valtionhallinnolle, paikallishallinnolle ja sosiaaliturvarahastoille, jotka jakautuvat vielä työeläkelaitoksiin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä syntyy uusi alasektori, maakuntahallinto. Tilastokeskuksen soveltamassa luokittelussa maakunnat luettaneen julkisyhteisöihin paikallishallinto-sektoriin. Maakunnille luotaisiin paikallishallintosektoriin kuitenkin oma alakokonaisuutensa.

2.2 EU-velvoitteet

Vakausohjelman aikataulu on määritelty asetuksessa 1466/97 ja sen mukaan jäsenvaltiot toimittavat vakausohjelmansa komissiolle ja neuvostolle vuosittain mieluiten 15. päivään huhtikuuta mennessä mutta viimeistään 30. päivänä huhtikuuta. Samassa yhteydessä toimitetaan kansalliset keskipitkän aikavälin taloussuunnitelmat (National Medium-Term Fiscal Plans, NMTFP), joka Suomessa on JTS, ja kansalliset uudistusohjelmat (National Reform Programmes, NRP).

Komissio arvioi jäsenvaltioiden ohjelmissaan esittelemiä suunnitelmia ja tekee ehdotukset maakohtaisiksi suosituksiksi. Jäsenvaltioiden ministerit keskustelevat näistä suosituksista kesäkuussa, minkä jälkeen ne hyväksytään Ecofin-neuvostossa keskustelun jälkeen. Suositukset tulisi ottaa huomioon kansallisessa päätöksenteossa. Julkisen talouden osalta tämä tarkoittaa, että heinäkuussa hyväksytyt julkista taloutta koskevat tavoitteet tulisi ottaa huomioon seuraavan vuoden budjetin valmistelussa.

Seuraavaa vuotta koskevat alustavat talousarviosuunnitelmat toimitetaan komissiolle vuosittain 15. lokakuuta mennessä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013 (asetus alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä) mukaisesti. Komissio arvioi jäsenmaiden suunnitelmia ja

havaitessaan erityisen vakavan poikkeaman vakaus- ja kasvusopimuksesta voi kahden viikon sisällä pyytää jäsenmaata tekemään uuden budjetin. Komission varsinaiset arviot julkistetaan 30. marraskuuta mennessä ja euroryhmä käy niistä keskustelun joulukuussa, ennen kuin ne hyväksytään jäsenmaiden parlamenteissa.

2.3 Eduskuntakäsittely

Hallituksen talousarvioesitys on toimitettava ajoissa eduskunnalle, jotta se ehditään käsitellä luvussa 1 kuvatun mukaisesti ja hyväksyä ennen talousarviovuoden alkua. Samoin talousarvioesitykseen liittyvät lakiesitykset eli budjettilait on ehdittävä käsitellä ennen talousarvion hyväksymistä. Budjettiesitys annetaan vakiintuneesti eduskunnalle syyskuun puolivälissä. Vaalivuosina esityksen valmistelussa ei ehditä tähän aikatauluun, vaan budjettiesitys annetaan eduskunnan käsiteltäväksi syys-lokakuun vaihteessa.

3 Havaitut ongelmat ja tulevat haasteet

Valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kehittämiseksi on tarpeen muodostaa kokonaiskuva nykyisiin käytäntöihin liittyvistä ongelmista ja siitä, millä keinoin niihin olisi mahdollista vaikuttaa. Tähän liittyen työryhmä toteutti kaikille hallinnonaloille suunnatun kyselyn, jonka avulla kerättiin havaintoja järjestelmän toimivuudesta. Kyselyyn saatuja vastauksia ja työryhmässä esille nostettuja havaintoja kuvataan jäljempänä.

Yleisesti kehys- ja budjettiprosessit ovat nykyisessä muodossaan osoittautuneet monelta osin toimiviksi keinoiksi julkisen talouden hallintaan. Nykyinen julkisen talouden suunnitelma onkin keskeinen osa hallituksen finanssipoliittista päätöksentekoa ja on havaittavissa, että painopiste hallituksen finanssipoliittisten päätöksenteossa on siirtynyt enenevässä määrin keväälle. Kehys- ja budjettiprosessit palvelevat monelta osin riittävällä tavalla julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioon liittyvää valmistelua ja päätöksentekoa. Prosesseissa on kuitenkin tunnistettavissa erilaisia ongelmakohtia ja kehittämistarpeita, jotka liittyvät mm. valmistelun aikataulutukseen, teknisten järjestelmien ominaisuuksiin sekä hallituksen strategiатыön ja budjettiprosessien väliseen yhteyteen. Maakuntaudistukseen liittyy myös budjettiprosessissa huomioon otettavia näkökohtia.

3.1 Aikataulut ja vaiheistus

Viime vuosina kehysprosessi on pidentynyt kestoltaan. Tähän on vaikuttanut etenkin Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpitoa koskevien tilastojulkistusten myöhentyminen keväällä. Julkisen talouden suunnitelman valmistelu edellyttää sitä, että siinä on otettu huomioon vähintäänkin keskeisiltä osin viimeisin tilastotieto ja sen vaikutus kokonaiskuvaan talouden kehityksestä.

Julkisen talouden suunnitelma on viime vuosina julkaistu vasta huhtikuun lopulla ja ministeriöiden seuraavan vuoden talousarvioehdotukset on toimitettava valtiovarainministeriöön verrattain nopeasti tämän jälkeen. Tämä johtaa siihen, että ministeriöiden on aloitettava talousarvioehdotustensa valmistelu ennen kehyspäätöksen valmistumista. Tämä

tarkoittaa myös sitä, että valtiovarainministeriössä aloitetaan talousarvioehdotusten käsittely periaatteessa heti julkisen talouden suunnitelman julkaisemisen jälkeen.

Kehys- ja budjettiprosessien verrattain pitkä ajallinen kesto voi johtaa siihen, että ehdotukset saattavat joiltain osin olla vanhentuneita voimaantullessaan. Tämä pätee myös valmistelun taustalla olevien kokonaistaloudellisten suhdanne-ennusteiden antamaan kuvaan taloudellisesta tilanteesta ja kehitysnäkymästä.

Mitä pidempään prosessit kestävät, sitä enemmän joudutaan niiden aikana tekemään korjauksia ja päivittämään esim. erilaisia tausta- ja laskentaoletuksia. Prosessien ajallinen venyminen lisää valmistelutyötä ja inhimillisten virheiden mahdollisuutta päivityskierrosten johdosta.

Valmistelu palvelee viimekädessä eduskunnan päätöksentekoa. Eduskunnan syysistunto-kauden osalta ongelmia on ilmennyt mm. budjettilakien antamiseen asetettujen aikarajojen pitävyydessä. Verolakien valmistelun osalta tähän vaikuttaa se, että keväällä JTS-prosessin yhteydessä ei viime vuosina ole tehty päätöksiä veroista vaan päätöksenteko on jäänyt kesän talousarvioneuvotteluihin. Tämä johtaa siihen, että hallituksen esityksiä ei ehditä lähettää hyvien lainvalmisteluperiaatteiden edellyttämällä tavalla lausuntokierrokselle eikä lainvalmistelun arviointineuvoston arvioitavaksi. Jos esitykset annetaan melko myöhään syksyllä eduskunnalle, myös eduskunnan mahdollisuudet esitysten läpikäyntiin jäävät rajallisiksi. Lähtökohtaisesti olisi toivottavaa, että verotuksen periaatelinja päätettäisiin kehysriihessä, jolloin talousarvioneuvotteluihin jäisi suhdannepoliittinen viimeistely. Sama pätee muuhunkin lainsäädännön valmisteluun.

Prosessien pitkästä ajallisesta kestosta huolimatta eräisiin vaiheisiin, kuten hallinnonaloitusten vastineitten antamiseen VM:n ehdotukseen, toivottiin kyselyyn tullessa palautteessa lisää aikaa huolellisen valmistelun varmistamiseksi. Prosessin pitkästä kestosta huolimatta tietyt vaiheet koetaan valmistelun kannalta aikataulultaan epätarkoituksenmukaisen tiukkoina. Esimerkiksi JTS-riihen eli hallituksen kehysneuvotteluiden ja JTS:n julkaisemisen välinen aika on jäänyt hyvin niukaksi tarvittavaan valmistelutyöhön nähden.

Tietojärjestelmien ja niiden käytön kehittäminen

Julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesitysten teknisessä kokoamisessa hallinoidaan suurta tietomäärää, joka päivittyy prosessin edetessä. Tiedonhallinnassa on kyse informaation kokoamisesta ja jakamisesta prosessiin osallistuvien tahojen kesken. Nykyiset järjestelmät eivät palvele parhaalla mahdollisella tavalla tehokasta tiedonhallintaa. Esimerkiksi tietojen käsittelyyn liittyvää automatiikkaa olisi tarvetta lisätä. Tavoitteena tulisi olla informaation nopeampi siirtyminen valmisteluun osallistuvien välillä ja se, että samaa tietoa ei tarvitsisi viedä useampaan kertaan järjestelmiin prosessin aikana.

Laadintaprosessin tehostamisessa ei ole kyse ainoastaan teknisten järjestelmien vaan myös niiden käyttötapojen kehittamisestä. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää pitkäjänteistä kehitystyötä, jossa ensi vaiheessa korostuu järjestelmään kohdistettävien teknisten vaatimusten määrittely.

Kahdenväliset neuvottelut

JTS:n ja talousarvioesityksen valmisteluun liittyvää hallituksen riihtä edeltää VM:n ja muiden ministeriöiden välillä käytävät ns. kahdenväliset neuvottelut. Kahdenvälisten neuvotteluiden kautta valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden poliittinen johto saa tilaisuuden käydä keskustelua tärkeimmistä budjettiprosessissa käsiteltävistä asioista. Näiden neuvotteluiden tosiasiallisen merkityksen koetaan jääneen vähäiseksi, koska kaikki merkittävät ehdotukset siirtyvät joka tapauksessa päätettäväksi budjetti- tai kehysriiheen. Viime vuosina kahdenvälisissä neuvotteluissa ei ole tehty juurikaan päätöksiä poliittista harkintaa vaativista asioista, vaan niissä on lähinnä sovittu teknisluonteisista päivityksistä tai virheiden korjauksista. Riihessä tapahtuvan poliittisen päätöksenteon sujuvuuden edistämiseksi on tarpeen, että erilaiset tekniset kysymykset on saatu selvitettyä ja ratkaistua jo etukäteen. Tähän liittyy osaltaan kysymys kahdenvälisten neuvottelujen muodon ja sisällön kehittämisestä.

Riihet ja poliittinen päätöksenteko

Hallitus kokoontuu päättämään riihessä ensin keväällä JTS:sta ja myöhemmin elokuussa seuraavan vuoden talousarvioesityksestä. Päätöksentekoon riihessä liittyvä valmistelu ja poliittiset neuvottelut ovat poliittisten toimijoiden käsissä. Kuluneella hallituskaudella on ollut useita tilanteita, joissa on ollut epäselvyyttä riihen yhteydessä päätetyistä asioista. Esimerkiksi ministeriryöryhmien riihitiedoissa voi olla viittauksia asioihin, joista on keskusteltu riihen valmisteluryhmissä, mutta jotka eivät kuitenkaan näy neuvottelujen päätöslistalla tai pöytäkirjassa. Näissä tilanteissa hallinnolle on epäselvää, mikä tiedotteiden asema on ja mitä hallituksen päätökset ovat.

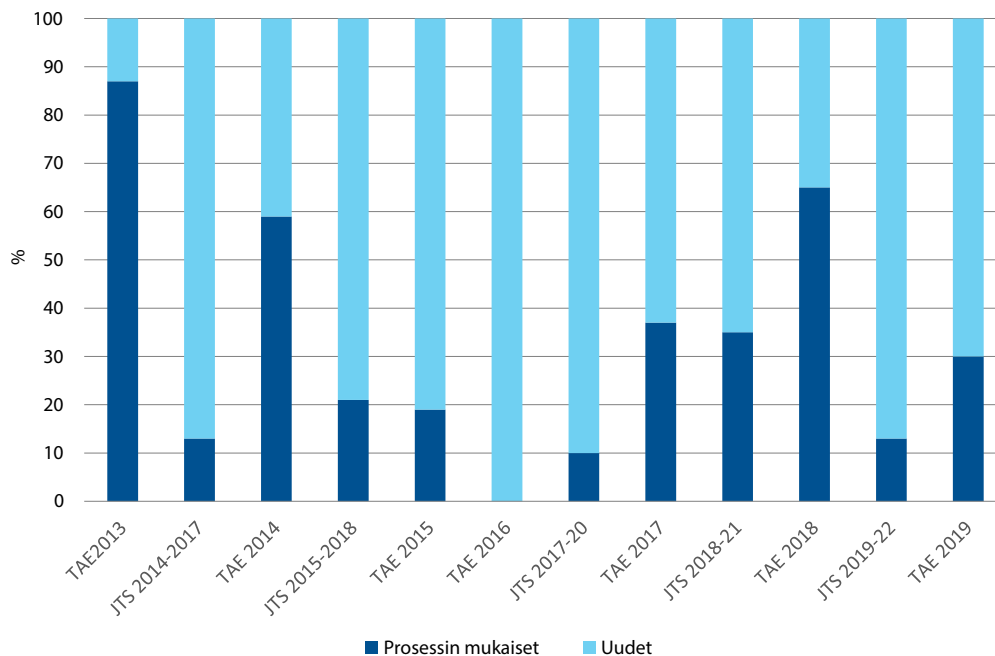
3.2 Vakiintuneen valmisteluprosessin ohi tulleet avaukset

Viime vuosina on havaittu, että suuri osa JTS- tai budjettiriihessä tehdyistä päätöksistä on valmisteltu näiden prosessien ulkopuolella. Kun on tarkasteltu eri JTS- ja budjettikierroksia vuoden 2013 talousarvioesityksen valmistelusta lähtien, on havaittu, että keskimäärin yli puolet hallituksen riihessä tekemistä euromääräisistä päätöksistä on tullut varsinaisen kehys- tai budjettiprosessin ulkopuolelta. Tällä tarkoitetaan sitä, että päätettäviä asioita ei ole tuotu esille ministeriöiden alkuperäisissä kehys- tai budjettiehdotuksissa eikä myöskään

kahdenvälisiä neuvotteluja edeltävissä ministeriöiden vastineissa VM:n kehys- tai budjettiehdotukseen. Pieni osa päätettävistä asioista on sisältynyt ministeriöiden riihivastineisiin, jotka jaetaan neuvotteluihin pöydälle ja jotka saatetaan VM:n tietoon neuvottelua edeltävänä päivänä.

Useimmilla kierroksilla noin 1/3 riihessä päätetyistä asioista on tullut mukaan normaalin budjettimenettelyn kautta joko ministeriön ehdotuksena tai vastineessa (kuvio 2. alla). Vastaavasti useimmiten noin 2/3 riihipäätöksistä euroissa mitattuna on tullut esille vasta riihen yhteydessä joko ministeriön riihivastineessa tai suoraan poliittisessa käsittelyssä. TAE 2018 -valmistelussa asioiden suhde oli toisinpäin eli prosessin kautta päätösaioita tuli 2/3 ja vain 1/3 suoraan riihen. TAE 2016 -kierroksella kaikki riihipäätökset olivat normaali prosessin ohi tulleita. Kyseessä oli pääministeri Sipilän hallituksen ensimmäinen talousarvioesitys ja kierros oli poikkeuksellinen, koska ministeriöiden ehdotukset tehtiin aika- taulusyistä kehysten mukaisina ja poliittiset muutokset huomioitiin vasta myöhemmin prosessissa.

Kuvio 2. JTS- tai TAE-prosessien ulkopuolelta päätetyt asiat, % euromääräisistä riihipäätöksistä.



Syyt prosessin ulkopuolelta tulleiden asioiden suurelle määrälle lienevät moninaisia. Osittain kyse on siitä, että puolueet haluavat ehdottaa toimia myös niille hallinnonaloille, joilla niillä itsellään ei ole ministerinsalkkua ja mahdollisuutta tehdä normaalin prosessin mukaisia ministeriön ehdotuksia budjettiin. Tämä prosessin ulkopuolella tapahtuva menettely

on kuitenkin ongelmallinen sen vuoksi, että päätösten taloudellisia vaikutuksia ei pystytä arvioimaan lainkaan tai ainakaan perusteellisesti ennen päätöksentekoa. Virkamiesvalmistelun ohi tulevia ehdotuksia ei päästä arvioimaan esimerkiksi siltä kannalta, ovatko ulkopuolisen tahon laatimat vaikutusarviot uskottavia tai voiko ehdotuksella olla vaikutuksia valtion tai muun julkistalouden menoihin. Asia ei ole niin haitallinen silloin, kun on kyse pienistä määrärahalisäyksistä tunnettuihin kohteisiin. Ongelmallisuus korostuu niissä tapauksissa, joissa tätä ohituskaistaa käytetään isompien, käyttäytymisvaikutuksia aiheuttavien reformien läpivientiin. Tällöin reformin lopullinen kustannus saattaa olla huomattavasti arvioitua korkeampi sekä johtaa ei-toivottuihin käyttäytymisvaikutuksiin eri yhteiskunnan sektoreilla. Yksi isoimmista, päätöshetkellä ohituskaistamenettelyn vuoksi huonosti vaikutuksiltaan arvioituista uudistuksista on tällä vaalikaudella ollut opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin. Edellisellä vaalikaudella vastaavanlainen uudistus, jonka vaikutusarviot ovat jälkikäteen muuttuneet voimakkaasti, oli perustoimeentulotuen siirtäminen kunnilta Kelan hoidettavaksi.

OPISKELIJOIDEN SIIRTÄMINEN YLEISEN ASUMISTUEN PIIRIIN

Vuosien 2017-2020 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus linjasi, että opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin selvitetään budjettiriiheen mennessä. Asia ei sisällynyt vastuuministeriön ehdotukseen eikä siitä oltu keskusteltu JTS-valmistelussa. Tämä linjaus kommunikointiin julkisuuteen eli vaikka päätöstä ei oltu tässä vaiheessa vielä lopullisesti tehty, ei siitä käytännössä ollut enää mahdollista perääntyä. Linjaus tehtiin siis käytännössä hyvin vajavaisin tiedoin kustannusvaikutuksista. Vuoden 2017 talousarviovalmistelussa asiasta tehtiin päätös. Uudistuksen myötä opiskelijat siirtyivät asumistuen saajina samaan asemaan kuin muutkin pienituloiset ja opintotuen määräraharave väheni asumislisää vastaavasti. Myös toimeentulotuen tarpeen arvioitiin vähenevän. Vuoden 2017 budjettiesityksessä uudistuksen nettokustannuksiksi arvioitiin 41 milj. euroa. Kustannusarvioita on jouduttu tämän jälkeen tarkentamaan useilla budjettikiirroksilla niin, että nettokustannuksen arvio on tällä hetkellä 57 milj. euroa.

Prosessien ohi tulleet päätökset koskevat usein erilaisia etuusparannuksia tai muuten kansalaisiin suoraan vaikuttavia määrärahalisäyksiä, kuten maatalouden tukia, liikennehankkeita tai koulutusta. Tämä heijastaa tarvetta viestiä äänestäjille budjettiriihestä positiivisia päätöksiä. Toimintatapoja täytyisi kuitenkin voida parantaa, jotta näiden päätösten vaikutukset voitaisiin arvioida ajoissa ennen niiden lukkoon lyömistä. Ideaalitapauksessa näistä myöhemmässä prosessin vaiheessa ilmenevistä tarpeista käytäisiin keskusteluja ja neuvoteltaisiin hyvissä ajoin ennen kehys- tai budjettiriihtä, jotta riiheen mennessä voitaisiin arvioida ehdotusten vaikutukset.

3.3 Budjettiasiakirjojen julkisuus

Budjettiasiakirjojen julkisuudesta valmisteluprosessin eri vaiheissa on ollut välillä epäselvyyttä ja erilaisia tulkintoja. Aiempina vuosina julkisuuslakia tulkittiin niin, että kehysvalmistelu tähtäsi talousarvioesityksen laadintaan ja kehyksen laadintaan liittyvät asiakirjat ja muu aineisto tulivat julkisiksi vasta sen jälkeen kun VM:n talousarvioehdotus, jonka pohjalta hallituksen esitys neuvotellaan, oli valmistunut syksyllä. Nykyään on lähdetty siitä, että myös JTS:n momenttikohtaiset tiedot (momenttien loppusummat ja muutostekijät) ovat julkisia silloin kun itse JTS-asiakirja julkaistaan keväällä. Välillä on esitetty kysymys, pitäisikö momenttikohtaiset tiedot julkaista samanaikaisesti julkisen talouden suunnitelman kanssa. Tällainen menettely voisi kuitenkin olla omiaan kohdentamaan huomion finanssipolitiikan linjasta ja menoarvioiden kokonaistasosta yksittäisten menokohteiden muutoksiin. Julkisen talouden suunnitelman tarkoitus on kuitenkin toimia kokonaistavoitteita linjaavana asiakirjana, joka herättää keskustelua julkisen talouden kokonaiskuvasta ja jossa hallitus linjaa tulevien vuosien finanssipolitiikkaa. Keskustelua yksittäisistä menoeristä on pidetty tarkoituksenmukaisempaan käydä talousarvioesityksen valmistuttua, jolloin käytävissä oleva tieto on myös kuvaavampaa ja kattavampaa.

Seuraavassa käydään läpi nykytulkinta eri vaiheiden julkisuudesta JTS- ja talousarvioprosesseissa.

Ministeriöiden ehdotukset

Julkisuuslain 5.3,2 §:n mukaan eri valmistelijatasojen laatimat itsenäiset, asian ratkaisemiseksi tarkoitetut ehdotukset ja niiden perustelut ovat viranomaisen asiakirjoja, jotka tulevat julkisiksi kehystä ja budjettia koskien riippumatta siitä, vastaako valtiovarainministeriön kannanotto ao. valmistelijatason kantaa.

Ministeriöiden kehusehdotukset tulevat julkisiksi sen jälkeen, kun valtioneuvoston yleisintunto on päättänyt julkisen talouden suunnitelmasta. Ennen päätöksen tekemistä ministeriöiden ehdotuksista voidaan antaa tietoja ainoastaan valtioneuvoston luvalla.

Ministeriöiden (ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten) talousarvioehdotukset tulevat julkisiksi, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi. Tämän jälkeen ministeriöiden valtiovarainministeriölle lähettämät ehdotukset sekä muut talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ja siihen sisältyvät ehdotukset tulevat julkisiksi, kun esitys on annettu eduskunnalle.

Käsittely valtiovarainministeriössä

Kehys- ja talousarviovalmistelun kannalta keskeisimmät säännökset viranomaisen asiakirjan tai ei-asiakirjan määrittelyssä ovat julkisuuslain 5.3,2 § ja 5.4 §. Jos kyseessä ei ole viranomaisen asiakirja, julkisuuslakia ei sovelleta eikä aineiston antovelvollisuutta lähtökohtaisesti ole. Julkisuuslain 5.3,2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä ”viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten” (”irtaantumisoppi”). Eli irtaantumisopin mukaan kyseessä on viranomaisen asiakirja vasta, kun ”asiakirja on irtaantunut valmistelijalta ja siirtynyt asiasta päättävälle tai asiaa muutoin käsittelevälle (eli ns. varsinaiselle päätöksentekijälle).

Julkisuuslain 5.4 §:n mukaan lakia sovelletaan eli viranomaisen asiakirjana pidetään ”viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla”. Kehys- ja budjettivalmistelun katsotaan olevan luonteeltaan edellä mainitun kaltaista sisäistä ketjuvalmistelua, jossa syntyviä asiakirjoja ei arkistolainsäädännön mukaan ole liitettävä arkistoon, joten ne eivät siten ole automaattisen tiedonsaantioikeuden piirissä.

Liitteessä on koottuna kehys- ja budjettiprosessien valmisteluvaiheen sekä lopullisten asiakirjojen julkisuus taulukkomuotoon.

3.4 Maakuntaudistuksen vaikutus budjettiprosessiin

Maakuntien yleiskatteinen valtionrahoitus on kahdella momentilla valtiovarainministeriön pääluokassa, ja valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto (KAO) valmistelee maakuntien rahoitusta koskevat ehdotukset osana valtiovarainministeriön JTS- ja talousarvioehdotuksia. Muut ministeriöt (STM, TEM, SM, LVM, YM, MMM) toimittavat omat ehdotuksensa KAO:lle, joka kokoaa ehdotuksen ja arvioi erityisesti maakuntien rahoituksen riittävyyttä.

Maakuntatalouden ohjaus sovitetaan julkisen talouden suunnitelman valmisteluprosessiin. Ministeriöissä maakuntataloutta koskevien ehdotusten valmistelu julkisen talouden suunnitelmaan alkaa jo syksyllä. Maakuntia ohjaavat ministeriöt käyvät syksyn aikana keskusteluita ja neuvotteluita maakuntien kanssa. Lisäksi kukin maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelee julkisen talouden suunnitelman valmistelua

varten toimialansa osalta maakuntien tehtävien ja kustannusten arvioinnin. Nämä arvioinnit toimitetaan ministeriön JTS-ehdotuksen mukana. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta arvioinnista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiesityksen 30 §:ssä. Sen mukaan maakunnat laatisivat vuosittain raportit Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tekee analyysin maakuntien ja valvontaviranomaisten raporteista ja antaa sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisen sekä maakuntakohtaisen asiantuntija-arvion palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja kustannusvaikuttavasta toteutuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö tekee tämän pohjalta selvityksen. Selvityksessä tarkastellaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, talousarvion sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten.

Vuoden alussa valtiovarainministeriössä muodostetaan maakuntatalouden tilannekuva. Aineistona ovat maakuntien talousarviot ja –suunnitelmat sekä viimeisin maakuntien taloutta ja toimintaa koskeva toteumatieto. Maakuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena ja maakunnittain. Muiden ministeriöiden arviointeja käytetään osaltaan maakuntatalouden tilannekuvan muodostamisessa. Tarkoituksena on muodostaa käsitys kustannuskehityksestä, rahoituksen riittävydestä ja mahdollisten poikkeamien edellyttämistä tilannekuvasta.

Valtiovarainministeriö käy alkuvuodesta kunkin maakunnan kanssa erikseen neuvottelun, jossa painopiste on maakuntien taloudessa ja kustannuskehityksessä. Neuvottelussa käsitellään maakuntien taloutta, kustannuskehitystä, maakuntien omia sopeutustoimia, investointeja sekä tarvittaessa muita maakuntien talouteen ja toimintaan liittyviä asioita. Neuvottelun tarkoituksena on syventää maakuntien taloudesta tilasto- ja muun tietopohjan perusteella muodostunutta kuvaa, varmentaa rahoitusperiaatteen toteutumista koskevaa arviointia sekä tuottaa lisätietoa julkisen talouden suunnitelman valmisteluun.

Maakuntien rahoitusta koskevien ehdotusten valmistelu on haastavaa sovittoa nykyiseen JTS-valmisteluajankäyttöön. Valmisteluajankäyttöä tulisi muuttaa siten, että kunta- ja aluehallinto-osastolla olisi maakuntien rahoitusta koskevien ehdotusten valmistelussa riittävästi aikaa perehtyä paitsi muiden ministeriöiden rahoitusta koskeviin ehdotuksiin, myös muissa ministeriöissä laadittuihin tehtävien ja kustannusten arviointeihin ja ottaa huomioon uusin, vuoden alussa saatava seurantatieto. Rahoituksen riittävyttä tulee arvioida paitsi koko maakuntatalouden myös jokaisen maakunnan osalta, mikä on esimerkiksi nykyiseen kuntien valtionosuusjärjestelmään verrattuna huomattavasti vaativampi tehtävä. Tämä tarkoittaa sitä, että ehdotusten yhteensovittamiseen tulisi olla enemmän aikaa kuin esimerkiksi nykyisin kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentin osalta on.

Lisäksi valmisteluprosessi tulee aikatauluttaa siten, että valtiovarainministeriön johdolla maakuntien kanssa käytävistä neuvotteluista saatava lisäinformaatio voidaan ottaa huomioon JTS-valmistelussa esimerkiksi ennen virkamieskannan valmistumista. Lähdetietojen valmistumisaikatauluista johtuen neuvottelut tulevat ajoittumaan tammikuulle, eikä niitä siten ehditä käydä ennen kuin ministeriöiden tulee toimittaa nykyisten aikataulujen puitteissa JTS-ehdotuksensa budjettiosastolle.

Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän, jonka toimeksiantona on kehittää maakuntien rahoituksen riittävyyden arviointiprosessia. Tämän lisäksi maakuntien ohjauksesta vastaavat ministeriöt kehittävät yhdessä maakuntien ohjausprosessia tavoitteena lisätä valtioneuvoston yhtenäisyyttä maakuntien ohjauksessa.

3.5 Budjettiprosessien suhde strategiaprosessiin

Vuodesta 2015 hallitus on soveltanut strategiaprosessia hallituksen toimintasuunnitelman laadinnassa ja päivityksessä. Strategiaprosessiin liittyvät hallituksen strategiaistunnot, joissa tarkastellaan erityisesti hallitusohjelman painopisteitä ja kärkihankkeita. Aiheita pohjustetaan ministerityöryhmissä. Strategiaistunnoissa aiheista keskustellaan ja linjataan. Työ tähtää hallituksen toimintasuunnitelman päivitykseen JTS-riihen yhteydessä. Strategiaprosessissa linjattavista rahavaikutteisista asioista tulee päättää budjetti- ja JTS-prosessissa. Näin varmistetaan, että strategiaprosessissa ei päätetä asioista, joilla on vaikutuksia julkiseen talouteen ilman, että päätökset sovitetaan samalla yhteen muiden menotarpeiden ja mm. hallituksen alijäämä- ja velkaantumistavoitteiden kanssa.

Kuluneella vaalikaudella yhteensovittaminen on onnistunut vaihtelevasti. Käytännössä ministerityöryhmien valmistelemat päivitykset painopisteisiin, joita on käsitelty strategiaistunnoissakin, eivät aina ole tulleet riittävän ajoissa mukaan JTS-prosessiin, jotta niiden vaikutuksia olisi voitu riittävästi arvioida. Jotkut päätökset ovat tulleet mahdollisesti vasta riihen loppuvaiheissa budjettivirkamiesten tietoon, tai niitä ei ole viety lainkaan riihen päätöslistalle vaan pelkästään ministeriryhmien riihitiedotteisiin. Tämä on johtanut toisaalta tilanteisiin, joissa on jouduttu vetämään pois ministerityöryhmien päätöksiä kehysriihen päätöslistalta, koska niissä on vasta silloin havaittu taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta riihen jälkeen hallinnolle on ollut joidenkin asioiden osalta epäselvää, mitä on päätetty.

Viime vaalikaudella puolivälin tarkistukset hallituksen strategia-asiakirjaan sekä talouspolitiikkaan laadittiin siten, että ensin pidettiin helmikuussa strategiariihi, jossa tehtiin linjauksia ilman, että niiden kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen tarkasteltiin. Kehysriihi pidettiin noin kuukausi strategiariihen jälkeen. Väliaikana oli tarkoitus tarkistaa linjausten vaikutukset ja viedä ne kehysprosessiin päätettäväksi kehysriihessä. Tämä erillisyyttä

päätöksenteossa johti siihen, että strategiariihessä linjattiin ja viestittiin toimenpiteistä ilman, että niitä oli sovitettu yhteen valtion tulo- ja menokehityksen kanssa. Tämä johti epäselvyyteen siitä, mitä päätetyistä toimenpiteistä oli oikeasti mahdollista rahoittaa menokehityksen puitteissa.

Näiden viime ja tämän vaalikauden kokemusten perusteella on tärkeää kiinnittää huomiota tiedon kulkuun strategiaprosessin ja JTS-prosessin välillä. Tiedonkulkua onkin jo pyritty parantamaan yhteistyössä VNK:n strategiaosaston ja VM:n välillä. Lisäksi on tarkoituksenmukaista olla linjaamatta ja etenkin julkistamatta strategiaprosessissa määrärahavaihtuisia päätöksiä ennen kuin on JTS-prosessissa varmistuttu, että niiden vaikutukset on arvioitu perusteellisesti ja että niiden toteuttaminen on valtion muut meno- ja tuloarviot huomioiden mahdollista.

Jotta strategia- ja JTS-prosessin yhteensovittaminen onnistuisi paremmin, tulisi prosessin vaiheiden ja pelisääntöjen olla selkeät kaikille osapuolille eli VNK:n strategiaosastolle, VM:n budjettiosastolle, ministeriöiden substanssi- ja budjettivirkamiehille sekä ministereille erityisavustajineen. On tärkeää varmistaa suunniteltujen toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointi hyvissä ajoin ennen päätöksentekoa, jotta vältetään yllätyksiltä riihen loppuvaiheissa tai sen jälkeen.

lhannetapauksessa strategiaprosessissa tarkasteltaisiin hallituksen tavoitteiden saavuttamista ja tarvetta lisätoimenpiteisiin painopistealueilla hyvissä ajoin ennen JTS-riihtiä, esimerkiksi syksyllä. Tässä yhteydessä ei tulisi vielä linjata konkreettisia toimenpiteitä, vaan pelkästään todeta alueet, joiden tavoitteiden saavuttamiseksi lisätoimia tarvittaisiin. Tämän jälkeen ministeriöt voisivat valmistella (mahdollisesti ministerityöryhmien koordinoimina) soveltuvia toimenpiteitä, joista budjettivaikuttaiset tuotaisiin ministeriöiden ehdotuksina JTS-prosessiin. Näin varmistettaisiin monipuolinen vaikutusten arviointi ja toivottujen lisäpanostusten tai uudelleenkehittämissuunnitelmien sovittaminen yhteen muiden menotarpeiden ja taloudellisen kokonaistilanteen kanssa. JTS-päätösten jälkeen hallituksen toimintasuunnitelmaa päivitettäisiin vastaavasti.

4 Lyhyen aikavälin kehittämisehdotukset

Työryhmä on käynyt läpi esiin tulleita ongelmia ja pullonkauloja nykyisissä kehys- ja budjettiprosesseissa ja pyrkinyt tunnistamaan lyhyellä aikavälillä toteuttamiskelpoisia ratkaisuja niihin.

- Tiivistetään valtiovarainministeriössä tapahtuvaa käsittelyä informoimalla budjettiosaston sektorihenkilöitä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa ja kattavammin valmisteilla olevista ehdotuksista ja niiden arvioiduista talousarviovaikutuksista.
- Valtiovarainministeriön perusteluita avataan kattavasti ministeriöiden vastineiden laatimisen helpottamiseksi.
- Luovutaan kehys- ja budjettineuvotteluihin liittyvän materiaalin paperijakelusta ja korvataan ne sähköisillä ratkaisuilla.
- Kahdenvälisten neuvottelujen muotoa ja sisältöä kehitetään niin, että tekniset asiat kuitataan virkamiestasolla ja neuvottelujen kokoonpanoa voidaan sovittaa asiasisältöön.
- Toimitetaan kehysten ja budjetin pyyntökirjeet ministeriöille nykyistä aikaisemmin.
- JTS- ja talousarvioprosessien ohi tulevien ehdotuksia pyritään vähentämään asettamalla aikaraja ehdotuksille ja kokonaiskehystä rasittava seuraamus aikarajan ylittämiseksi.
- Riihien päätöksentekoprosessia selkeytetään. Varmistetaan, että kaikki pohja-asiakirjoihin tehtävät muutokset sisällytetään päätöslistoihin.

Kehys- ja budjettiprosessien pitkittymiseen on mahdollista löytää ratkaisuja nopeuttamalla ja vähentämällä prosessien vaiheita. Perimmäiseen pitkittymisen syyhyn, joka johtuu erityisesti kehysten laadinnassa Tilastokeskuksen julkistamisaikataulujen myöhentymisestä EU-sääntelyn vuoksi, ei ole löydettävissä nopeaa ratkaisua. On myös pidettävä mielessä, että prosessien lyhentämistä ei tule tehdä tiivistämällä prosesseja liian tiukka- tahtisiksi. Kaikilla kehysten ja budjetin laadintaan osallistuvilla on muitakin virkatehtäviä, joiden suorittamiseen on jätävä aikaa budjettikiireidenkin keskellä.

Seuraavilla toimenpiteillä voitaisiin pyrkiä lyhentämään ja sujuvoittamaan prosesseja:

Valtiovarainministeriössä tapahtuva käsittelyn tiivistäminen

Sektoriministeriöt voisivat informoida budjettiosaston sektorihenkilöä hyvissä ajoin – mahdollisuuksien mukaan jo ennen ehdotuksen antamista - ehdotuksensa sisällöstä, mikä lyhentäisi sektorihenkilön käsittelyaikaa. Myös mahdollisimman informatiiviset tausta-aineistot helpottavat sektorihenkilökäsittelyä. Tällaisessa tiiviimmässä yhteistyössä olisi kuitenkin vältettävä budjettiosaston sektorihenkilön kannanottoja ehdotuksiin ennen niiden antamista. Sektorihenkilöllä tulisi olla kuten nykyisinkin täysin vapaat kädet käsitellä ehdotuksia kriittisesti. Näillä toimin voisi olla mahdollista myöhentää ministeriön budjettiehdotusten jättöaikaa. Sitä ennen olisi tosin ensin kerättävä kokemuksia toimintamallista.

Valtiovarainministeriön perustelujen avaaminen

Sektorihenkilöt voisivat perustella ja avata valtiovarainministeriön kehys- ja budjettikantaa sektoriministeriöille nykyistä laajemmin. Tämä voisi helpottaa ja nopeuttaa ministeriöiden vastineiden laadintaa. Sektorihenkilöt esittävät perusteluja jo nykyiselläänkin, mutta toimintaa voi olla mahdollista yhdenmukaistaa ja laajentaa.

Paperijakeluista luopuminen

Sekä JTS- että budjettiriihissä neuvotteluaineisto jaetaan hallitukselle paperilla. Ennen budjettiriihtä hallitukselle toimitetaan siihen mennessä neuvoteltu kanta painettuna ns. riihikirjana, joka vastaa ulkonäöltään lopullista budjettikirjaa. Lisäksi päivää ennen kehys- tai budjettiriihtä ministeriöt toimittavat riihivastineensa eli ehdotuksensa neuvotteluissa hyväksyttäväksi muutoksiksi paperitulosteina neuvotteluihin. Myös valtiovarainministeriössä laadittavat taloudellinen katsaus ja kuntatalousohjelma toimitetaan neuvotteluihin tulosteina. Paperimuotoisista jakeluista olisi mahdollista luopua, jos hallituksella olisi käytössään budjettineuvotteluissa sähköinen työtila, johon aineisto toimitettaisiin. Painetusta riihikirjasta luopuminen ei toisi juurikaan ajallista säästöä prosessiin, sillä kirjat painatetaan viikonloppuna, mutta se toisi hieman rahallista säästöä. Ennen luopumista tulee varmistua sähköisten materiaalien hyvästä käytettävyydestä.

Kahdenvälisten neuvottelujen muodon ja sisällön kehittäminen

Pari viikkoa ennen kehys- tai budjettiriihtä pidettävien valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välisten neuvottelujen sisältöä olisi hyvä kehittää. Monet osallistujat kokevat neuvottelujen roolin epäselväksi, koska niissä harvoin päätetään isoista asiakysymyksistä. Toisaalta neuvottelut ovat hyvä mahdollisuus ministereille käydä keskustelua tärkeistä budjetti- ja muistakin asioista ennen rihtä. Ennen kahdenvälisiä neuvotteluja tulisi

virkamiesten kesken käydä läpi teknisluonteiset asiat ja ne jotka ovat VM:n puollettavissa, voitaisiin viedä VM:n neuvoteltuun kantaan. Näitä asioita ei tarvitsisi ministereiden ottaa neuvotteluissa esille, vaan valtiovarainministeri voisi kuitata ne valtiovarainministeriön sisäisellä menettelyllä. Tällöin ministerit voisivat keskittyä aidosti keskustelua vaativiin kysymyksiin. Jos tärkeää keskusteltavaa ei olisi, neuvottelut tulisi perua kaikkien osapuolien ajan säästämiseksi.

Kahdenväliset neuvottelut pidetään nykyään hallinnonaloittain. On kuitenkin asiakokonaisuuksia, jotka koskevat useaa hallinnonala ja joiden osalta menettely ei ole sujuvin mahdollinen. Sen vuoksi ehdotetaan omaa neuvottelua niille asiakokonaisuuksille, joissa se koettaisiin asiasisällön kannalta hyödylliseksi. Esimerkkinä tällaisesta kokonaisuudesta voisi olla maakuntien rahoitus. Lisäksi on varmistettava, että suurien asiakokonaisuuksien käsittelyyn on riittävästi aikaa ja selkeä aikataulus, jotta kaikki asiat tulevat käsitellyiksi.

Kehyksen ja budjetin pyyntökirjeiden toimittaminen hyvissä ajoin

Kehyksen ja budjetin pyyntökirjeet, joissa valtiovarainministeriö ohjeistaa sektoriministeriöitä ehdotusten laadinnasta, on toimitettu usein melko myöhään ennen kuin ehdotusten tulisi saapua VM:öön. Myöhäinen toimitus vähentää ministeriöiden mahdollisuuksia noudattaa mahdollisia lisäohjeita, jotka koskevat kyseistä kierrosta. Perusohjeet, jotka pysyvät samana kierroksesta toiseen, voidaan toki ottaa huomioon. Myöhäinen toimittaminen johtuu useasta seikasta, päälimmäisinä kierrosten (erityisesti kehysprosessin) myöhentyminen. Valtiovarainministeriön tulisi jatkossa pyrkiä toimittamaan kirjeet mahdollisuuksien mukaan hyvissä ajoin. Voisi myös harkita perusohjeen lähettämistä jo edellisen prosessin ollessa jo käynnissä, jolloin olisi mahdollista toimittaa lisäohjeet JTS:n valmistuttua nopeammin ministeriöihin.

Prosessin ohi tulevien ehdotusten vähentäminen

Tavanomaisen kehys- tai budjettiprosessin ohi päätöksentekoon tulleita ehdotuksia ei ole usein voitu arvioida riittävästi mm. niiden kustannus- ja käyttäytymisvaikutusten osalta. Sen vuoksi pitäisi pyrkiä välttämään tällaisten ehdotusten tuomista viime hetkellä päätöksentekoon. Erityisesti uudistukset, joilla voi ajatella olevan käyttäytymisvaikutuksia, pitäisi tuoda sisään prosesseihin mieluiten heti ministeriön alkuperäiseen kehys- tai budjettiehdotukseen. Tällaisista uudistuksista olisi hyvä linjata kehyspäätöksen yhteydessä, jotta budjettilakien valmisteluun jäisi riittävä aika ja esitykset pystyttäisiin toimittamaan eduskunnalle ajoissa syysistuntokauden alussa.

Riihipäivinä käsittelyyn ei tulisi tuoda enää lainkaan uusia ehdotuksia, sillä silloin ei voida varmistua niiden kustannusarvioiden paikkansapitävyydestä. Kaikki ehdotukset tulisi sisällyttää joko ministeriön alkuperäiseen ehdotukseen tai kahdenvälisen yhteydessä

toimitettavaan ministeriön vastineeseen. Jos tämä ei ole mahdollista, on ehdotukset toimitettava kuitenkin aivan viimeistään viikkoa ennen rihtä VM:öön. Jotta aikaraja olisi vaikuttava, myöhemmin prosessiin toimitetuista, budjettiesitykseen tai JTS:ään sisällytettävistä ehdotuksista seuraisi kokonaiskehystason alentaminen esimerkiksi 20 prosentilla päätettävän toimenpiteen kehysmenoja lisäävästä vaikutuksesta. Aikarajan ja sanktion tulisi koskea myös eri ministerityöryhmissä esiin tulleita ehdotuksia.

Riihien päätösprosessien selkeyttäminen

Riihien yhteydessä esiintynyttä epäselvyyttä päätetyistä asioista voisi selkeyttää käymällä hallituksen piirissä riihen päätösprosessi läpi ja sopimalla noudatettavista menettelyvoista. Riiheen jaettu ns. riihikirja toimii neuvottelujen pohjamateriaalina ja kaikki siihen sovitut muutokset tulee selvyyden vuoksi sisällyttää riihen päätöslistaan, jota budjettiosasto pitää yllä. Tällöin päätökseen tulevat asiat saadaan tarkistettua yksityiskohdiltaan selkeiksi ja toteuttamiskelpoisiksi eikä riihen jälkeen ole epäselvyyttä siitä, mitä on päätetty. Päätöslistan mukaisesti täydennetty talousarvioesitys viedään sitten ensin valtioneuvoston raha-asiaivaliokuntaan ja sen jälkeen valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi. Ilman tätä käsittelyä hallitus ei ole päättänyt linjatusta asiasta.

Lisäksi budjettiosasto pitää yllä neuvottelujen pöytäkirjaa, jossa voidaan linjata muista, esim. aloitettavaan valmisteluun tai myöhempiin budjettiesityksiin liittyvistä asioista. Linjattavat asiat tulisi selkeyden vuoksi sisällyttää pöytäkirjaan eikä vain esim. laadittaviin mediatiedotteisiin. Tämä helpottaisi linjauksista seuraavia hallinnon jatkovalmisteluja.

5 Pidemmän aikavälin kehittämisenäkymät

Kehys- ja budjettiprosessin tiivistämiseksi olisi tarpeen arvioida sitä, olisiko prosesseja mahdollista yhdistää koko valmistelun sujuvoittamiseksi. Tätä vaihtoehtoa ja siihen liittyviä näkökohtia on tarkasteltu jäljempänä.

- Työryhmä ehdottaa talousarvio- ja kehysprosessien yhdistämistä valmistelun tehostamiseksi siten, että esitykset voitaisiin antaa eduskunnalle kesäkuun alussa.
- Budjetin laadinnassa käytettäviä tietojärjestelmiä uudistetaan, jotta voidaan hyödyntää nykyistä enemmän automatiikkaa.
- Laadintaprosessia tehostetaan nykymuotoista talousarvioesitystä tiivistämällä. Tulisi arvioida kriittisesti, mikä osa siihen sisällytetystä materiaalista on päätöksentekijöiden eli eduskunnan kannalta tarkoituksenmukaista ja tarpeellista tietoa.

5.1 Talousarvio- ja JTS-prosessien yhdistäminen

Nykykäytännön mukaisesti hallitus julkaisee huhtikuussa julkisen talouden suunnitelman ja myöhemmin syyskuussa esityksensä seuraavan vuoden talousarvioksi. JTS:n yhteydessä päätetään menokehyksistä seuraaviksi neljäksi vuodeksi ja talousarviovalmistelussa puolestaan täsmennetään menojen kohdentamista eri tarkoituksiin kehyspäätöksen asettamissa rajoissa sekä päivitetään verotuloennusteet. Nykymenettelyssä valmistelu ajoittuu verrattain pitkälle aikavälille ja se edellyttää momenttien yksityiskohtaista tarkastelua molemmissa prosesseissa. Valmistelun tehostamiseksi on aiheellista arvioida sitä, olisiko prosessien yhdistämisellä saavutettavissa hyötyjä. Samoin on tarpeen arvioida sitä, mitä yhdistäminen käytännössä tarkoittaisi esim. aikataulujen osalta ja minkälaisia vaatimuksia se asettaisi käytettäville tietojärjestelmille.

Prosessien yhdistäminen tarkoittaisi sitä, että samanaikaisesti kehysvalmistelun kanssa laadittaisiin ehdotus seuraavan vuoden talousarvioesitykseksi. Periaatteessa tämä yhdistetty prosessi olisi mahdollista ajoittaa joko keväälle tai syksyyn.

Yhdistämisen hyödyt

Prosessien yhdistämisellä tavoiteltaisiin synergiaetuja. Nykyisellään lähes koko kalenterivuoden ajan on käynnissä talousarvion ja sen päivittämiseen liittyvä valmistelutyö. Kun julkisen talouden suunnitelma on huhtikuussa valmistunut, ministeriöissä laaditaan jo talousarvioehdotuksia, jotka tulevat heti toukokuussa valtiovarainministeriön käsittelyyn. Yhdistettäessä prosessit samoja määrärahoja ei tarvitsisi käsitellä lyhyen ajan sisällä kahteen kertaan. Kun otettaisiin kantaa yksittäisen toimenpiteen vaikutuksiin esim. seuraavan vuoden talousarvion menoihin, tulisi samassa yhteydessä arvioitua myös jatkovuodet. Tämä menettely vahvistaisi finanssipolitiikan pitkäjänteisyyttä. Ajallisesti prosessien yhdistäminen tiivistäisi valmistelua. Se voisi budjettimomenttien käsittelyn lisäksi vähentää muutakin tehtävää työtä. Esimerkiksi kuntatalousohjelma laadittaisiin yhdistetyssä prosessissa vain kerran vuodessa.

Yhdistäminen vähentäisi talouspolitiikan päätöksentekotilanteita. Finanssipolitiikan kannalta se voisi merkitä pienempiä menopaineita ja vakaampaa politiikkaa, kun tilaisuudet päättää lisämenoista vähenisivät.

Yhdistämisen ongelmakohtia ja ratkaisuehdotuksia

Prosessien yhdistymisen tuottavuushyödyt ovat saavutettavissa vain, jos asioita ei tehdä kahteen kertaan, vaan tekeminen yhdistyy aidosti yhdeksi prosessiksi. Tämä edellyttää puolestaan sitä, että JTS:n ja talousarvioiden laadinnassa käytettävät tietojärjestelmät vastaavat yhdistetyn prosessin tarpeita. Päätöstä prosessien yhdistämisestä ei olisikaan mahdollista tehdä kovin nopealla toimeenpanojalla, vaan tietojärjestelmämuutokseen olisi varattava tarvittava aika.

Yhdistäminen tiivistäisi työtahtia erityisesti VM:n budjettiosastolla merkittävästi. Esimerkiksi budjettiesityksen ja JTS:n tekninen tarkastaminen ja käännösten tarkastaminen olisi tehtävä yhtä aikaa ja lyhyen ajan sisällä. Liiallisen kuormituksen välttämiseksi yhdistäminen voisi edellyttää joihinkin tehtäviin lisäresursointia kiireimmäksi ajaksi. Yhdistäminen edellyttäisi myös sitä, että lopputuotoksen, erityisesti budjettikirjan sisältöä ja laajuutta tarkasteltaisiin kriittisesti. Talousarvioesitys on vuosi vuodelta laajentunut ja tulisi pohdittua, onko se kaikilta osin tarkoituksenmukainen. Olisi tarpeen selvittää, mikä tieto ja missä muodossa palvelee eduskunnan talouspoliittista päätöksentekoa ja talousarvioesityksen käsittelyä.

Nykyinen menettely tarjoaa hallitukselle mahdollisuuden linjata talouspolitiikkaa ja viestiä siitä erikseen sekä JTS:n että talousarvioesityksen yhteydessä. Käytännössä talousarvioesityksen yhteydessä kyse on usein varsinkin menojen osalta jo aiemmin esitettyjen linjausten kertaamisesta, johon budjetin valmistelun myötä on tullut koko-naisuuteen

suhteutettuna verrattain vähäisiä muutoksia kehykseen nähden. Sen vuoksi ulkopuoliselle seuraajalle on haastavaa nähdä mistä on jo aiemmin päätetty ja mikä on uusi päätös.

Hallituksen viestinnän kannalta on kuitenkin tarpeen, että julkisuuteen voidaan nostaa esille keskeisiä tavoitteita ja niiden edistämiseen liittyviä keinoja useammin kuin kerran vuoden aikana. Hallituksen näkökulmasta on tärkeää, että sillä on mahdollisuus viestiä päätöksentekokyvystä ja osoittaa tarvittaessa valmiuttaan myös reagoida taloudessa tapahtuviin muutoksiin. JTS:n ja talousarvioesityksen julkaiseminen tarjoavat luontevan mahdollisuuden linjata talouspolitiikasta ja vastata hallituksen viestinnällisiin tarpeisiin, koska molempien prosesseihin liittyy taloudellisen kokonaistilanteen arviointi ja siitä johdettavat talouspoliittiset johtopäätökset. JTS:n yhteydessä korostuvat keskipitkän aikavälin kehitykseen liittyvät talouspoliittiset linjaukset, kun taas talousarvioesityksessä huomio kiinnittyy seuraavan vuoden talousarvion menojen ja tulojen muodostamaan kokonaisuuteen.

Jos talousarvio- ja kehysprosessit yhdistettäisiin, se voisi lisätä hallituksen tarvetta päätöksenteolle ja viestinnälliselle ulostulolle muussa yhteydessä. Tämä voisi kasvattaa esim. strategiaproessin merkitystä viestittäessä hallituksen poliittisista linjauksista ja painotuksista. Riskinä on se, että strategiaproessiin kohdistuisi nykyistä enemmän odotuksia, mitä tulee esim. erilaisten hankkeiden rahoitusta koskevien päätösten tekemiseen ja julkaisemiseen. Lähtökohdana tulisi kuitenkin olla se, että kaikista talousarvion kautta kohdennettavista resursseista päätettäisiin samanaikaisesti kehysten ja talousarvion valmistelun yhteydessä.

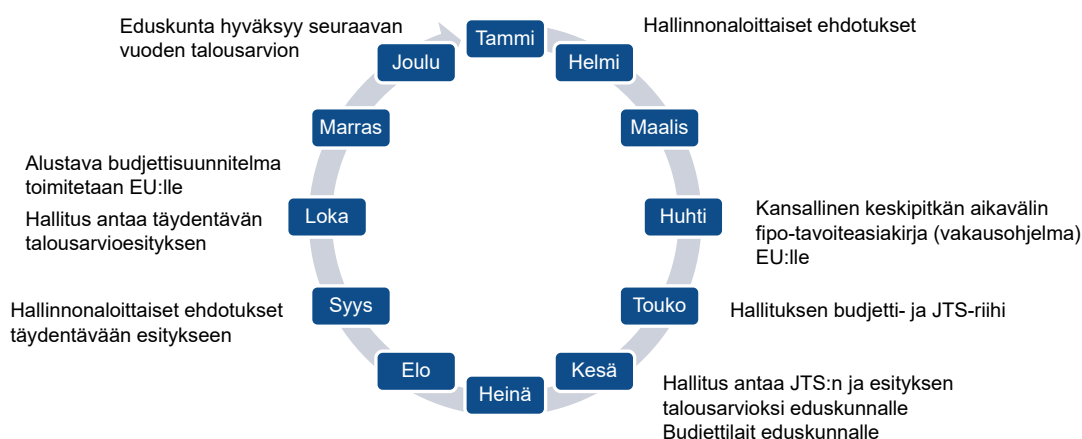
Kuvaus prosessien yhdistämisestä keväällä

Jos prosessit yhdistettäisiin keväällä, laadittaisiin julkisen talouden suunnitelma ja talousarvioesitys melko lailla samassa aikataulussa kuin nykyään valmistellaan JTS, mutta aikataulua olisi pidennettävä touko-kesäkuulle. Ministeriöiden ehdotukset valmisteltaisiin edeltävänä syksynä ja ne saapuisivat VM:öön tammi-helmikuussa.

Muiden jäsenmaiden tavoin Suomen tulee yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaisesti toimittaa EU:lle kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittinen suunnitelma huhtikuun loppuun mennessä. Nykyään vaatimukseen vastataan julkaisemalla huhtikuun loppuun mennessä julkisen talouden suunnitelma, jonka liitteenä on ollut vakausohjelma. Talousarvio- ja JTS-prosessien yhdistämisen myötä julkisen talouden suunnitelma valmistuisi kuitenkin vasta touko-kesäkuussa. Tämä edellyttäisi sitä, että hallitus hyväksyisi huhtikuun loppuun mennessä erillisen talouspoliittisen tavoiteasiakirjan, joka täyttäisi EU:n sääntöjen vaatimukset. Kyseisessä asiakirjassa otettaisiin kantaa mm. hallituksen keskipitkän aikavälin julkista taloutta koskeviin tavoitteisiin. Tämä edellyttäisi joitakin täsmennyksiä julkisen talouden suunnitelman asemasta määräävään lainsäädäntöön. Valtioneuvoston asetusta julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) olisi muutettava JTS:n aikataulun osalta.

Hallituksen neuvottelu pidettäisiin toukokuussa, ja kesäkuun alkupuolella talousarvioesitys annettaisiin eduskunnalle ja JTS (jonka ensimmäinen vuosi vastaisi talousarvioesitystä) selontekona eduskunnalle.

Kuvio 3. Vuosikello kevät-vaihtoehdossa



Tämän mallin etuna olisi yhdistämisen yllä lueteltujen yleisten hyötyjen lisäksi se, että budjettilakiesitykset toimitettaisiin nykyistä aikaisemmin eduskunnalle ja niiden käsittelyyn jäisi lähtökohtaisesti enemmän aikaa. Eduskunta onkin kiinnittänyt huomiota tarpeeseen varata riittävästi aikaa budjettilakien käsittelyyn. Vasta budjettiriihessä uusina asioina linjattavista lakimuutoksista esitykset voitaisiin antaa vasta syksyllä, mutta silloinkin esitykset saataisiin nykyistä aiemmin eduskunnalle.

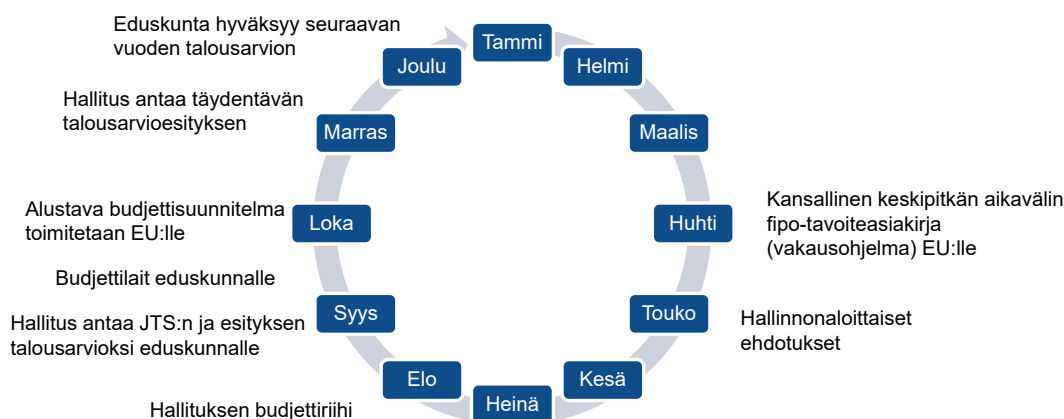
Toisaalta syksyllä laadittavan täydentävän talousarvioesityksen painoarvo kasvaisi tässä mallissa ja sen yhteydessä saatettaisiin toimittaa joitakin budjettilakiesityksiä eduskuntaan. Täydentävä talousarvioesitys laajenisi pelkästään määräraha- ja tuloarvioiden tarkentumisen vuoksi sekä todennäköisesti myös sen vuoksi, että kesän kuluessa tehtäisiin eri yhteyksissä uusia poliittisia avauksia esimerkiksi esiin tulevien ongelmien ratkaisuksi. Yhdistämisen hyötyjen säilyttämiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että täydentävä talousarvioesitys säilyttäisi teknisen luonteensa. Taloudellisen tilanteen muuttuminen vaikuttaisi esim. verotuloennusteisiin ja työttömyysidonnaisiin menoihin. Kevätvaihtoehdossa aikataulua kiristäisivät huhtikuussa joka neljäs vuosi pidettävätkuntavaalit, jotka veisivät hallituksen ajan ja huomion budjettivalmistelulta. Lisäksi aikataulua kiristäisi huhti-toukokuussa vuoden ensimmäisen lisätalousarvion valmistelu. On tosin mahdollista, että sen valmisteluai-kataulua olisi aiheellista aikaistaa, jos kuluvan vuoden talousarvioesityksen valmistelu olisi tehty edellisvuonna aiemmassa vaiheessa, jolloin määrärahoissa voisi ilmetä muutostarvetta aiemmassa vaiheessa vuotta kuin nykyään.

Kevätvaihtoehdo hankaloittaisi jossain määrin ministeriöiden talousarvioehdotusten valmistelua, jos eduskunta päättäisi edelleen talousarviosta nykyisessä aikataulussa eli joulukuussa. Ministeriöiden olisi nimittäin aloitettava talousarviovalmistelu pohjautuen hallituksen budjettiesitykseen, ja momenttien määrärahojen muutostekijät olisi päivitettävä eduskunnan muuttamien momenttien osalta talousarvion valmistuttua. Ongelma olisi tosin rajallinen, sillä suurin osa budjetin momenttien loppusummista ei muutu eduskuntakäsittelyssä.

Kuvaus prosessien yhdistämisestä syksyllä

Yhdistettäessä prosessit syksyllä JTS:n ja budjettiesityksen laadinta tapahtuisi noudatellen samankaltaista, vain hieman aiempaa aikataulua kuin nykyään vaalivuosina, kun hallituksen ensimmäinen kehyspäättös ja budjettiesitys valmistellaan yhtä aikaa syksyllä. Ministeriöiden ehdotukset toimitettaisiin toukokuussa VM:öön. Kehys- ja budjettiriihi pidettäisiin elokuun lopulla, ja budjettiesitys sekä JTS-selonteko annettaisiin syyskuussa eduskunnalle.

Kuvio 4. Vuosikello syksy-vaihtoehdossa



Syksylle yhdistämisen hyvä puoli olisi se, että sitä on jo vaalivuosina kokeiltu – tosin niin, että valmistelun pohjana on voitu käyttää keväällä valmisteltua edellisen hallituksen viimeistä kehyspäättöstä eli ns. teknistä kehystä, mikä on keventänyt syksyllä julkaistun JTS:n ja TAE:n valmistelua. Tämän vaihtoehdon heikkous olisi se, että eduskunnan olisi käsiteltävä syksyllä sekä JTS että talousarvioesitys samassa ajassa, jossa se nykyään käsittelee talousarvioehdotuksen. Lisäksi budjettivalmistelu pakkautuisi kesälomakauden vuoksi hyvin tiiviiseen aikaan syksyllä, jolloin olisi valmisteltava näiden asiakirjojen lisäksi vielä syksyn lisätalousarvioesitys sekä budjettiesityksen täydennys.

Johtopäätöksiä

Työryhmä ehdottaa, että JTS- ja TAE-prosessit yhdistettäisiin niin, että ehdotukset annettaisiin kesäkuun alussa eduskunnalle. Yhdistäminen tehostaisi työskentelyä ja parantaisi finanssipolitiikan pitkäjänteisyyttä, kun seuraavan vuoden talousarvioesityksen valmistelussa otettaisiin huomioon toimenpiteiden vaikutukset myös jatkovuosiin. Kevätvaihtoehdot puoltaa se, että JTS, budjettiesitys ja budjettilait voitaisiin antaa aikaisemmin eduskunnalle, mikä helpottaisi sekä eduskunnan käsittelyä että hallinnon toimeenpanoa lakiesitysten ollessa tiedossa aiemmin. Lisäksi tässä aikatauluvaihtoehdossa työkuorma ei kohdennu yhtä lyhyeen ajanjaksoon kuin syksyvaihtoehdossa. Myös EU-lainsäädännön näkökulmasta syksyvaihtoehdot olisi ongelmallisempi.

Jatkotyössä tulee arvioida prosessimuutosta suhteessa hallituksen strategiaproessiin ja sen aikataulutukseen sekä selvittää yhdistämisen yksityiskohtia kuten yhdistetyn prosessin tarkempaa aikataulutusta kokonaistaloudellisen ennusteen ja EU-vaatimusten sekä lisätalousarvioesitysten ja talousarvioesityksen täydennysesityksen osalta. Lisäksi on arvioitava, millä aikataululla yhdistäminen olisi mahdollista ottaen huomioon uudistuksen edellytykset kuten tietojärjestelmän kehittäminen. Muutos edellyttäisi linjausta tulevalta hallitukselta esimerkiksi hallitusohjelmassa, jotta yhdistämisen vaatimia muutoksia voitaisiin alkaa valmistella.

5.2 Budjetoinnin tietojärjestelmän kehittäminen

Laadintaprosessien helpottamiseksi on tarvetta uudistaa JTS:n ja talousarvioiden laadinnassa sovellettua tietojärjestelmää (Buketti) ja ylipäätään tiedonhallintaa. Budjetointijärjestelmän tulisi mahdollistaa tiedon siirtyminen nopeammin laadintaprosessiin osallistuvien välillä ja sen avulla voitaisiin välttää saman tiedon syöttämiseltä järjestelmään useampaan kertaan. Ylipäätään prosesseissa hyödynnettävään tietojärjestelmään tarvitaan nykyistä enemmän automatiikkaa, mitä tulee tiedonkäsittelyyn ja hallintaan. Järjestelmän uudistamisessa tärkein vaihe on sille asetettavien vaatimusten huolellinen määrittely.

Budjetointijärjestelmän uudistaminen on avainasemassa, jos päädytään JTS- ja talousarvioprosessien yhdistämiseen. Prosessien yhdistämisen tuottavuushyödyt ovat saavutettavissa vain, jos asioita ei tehdä kahteen kertaan vaan tekeminen yhdistyy aidosti yhdeksi prosessiksi. Tämä edellyttää puolestaan sitä, että JTS:n ja talousarvioiden laadinnassa sovellettavat tekniset välineet vastaavat yhdistetyn prosessin tarpeita. Budjetointijärjestelmän uudistamisen lähtökohtana on valmisteltavien asiakirjojen muodon ja tietosisällön uudelleen tarkastelu, jota käsitellään seuraavassa aliluvussa.

5.3 Budjettikirjan kehittäminen

Talousarvion ja JTS-selonteon laadintaprosessien organisointiin vaikuttaa olennaisesti konkreettisten lopputuotteiden sisältö. JTS on laajuudeltaan selvästi tiiviimpi asiakirja kuin talousarvioesitys. JTS:n laadinnan vaatimaan työmäärään vaikuttaa enemmän nykyinen momenttikohtaisiin tarkasteluihin perustuva laskentamenettely kuin itse tuotettavan hallituksen päätössiakirjan laajuus.

Sitä vastoin talousarvioesitys muodostaa nykyisellään varsin laajan ja paljon yksityiskohtaista tietoa sisältävän kokonaisuuden. Tavoitteena on, että päätöksentekijöille muodostuisi mahdollisimman kattava ja hyvä kuva mm. siitä mihin tekijöihin esitetyt tulot ja menot liittyvät. Talousarvioesitys on ajan mittaan laajentunut, kun on haluttu parantaa tietopohjaa sekä esitellä toimintaan liittyviä tavoitteita ja vaikuttavuutta. Mitä yksityiskohtaisempi talousarvioesitys on, sitä vaikeampaa päätöksentekijöiden on kuitenkin muodostaa sen pohjalta keskeisiin tekijöihin perustuva kokonaiskuva ja eri asioiden välisiä keskinäisiä riippuvuuksia.

Prosessien uudistamista pohtivan työryhmän tehtävänä ei ole ollut talousarvion sisällöllinen kehittäminen. Hallinnonaloille suunnatussa kyselyssä ja työryhmässä käydyissä keskusteluissa esille on kuitenkin noussut selvästi tarve kiinnittää huomiota myös talousarvioesityksen sisältöön, koska sillä on suora yhteys prosessien tehostamiseen ja sujuvoittamiseen. Nykymuotoista talousarvioesitystä tulisikin tarkastella kriittisesti siitä näkökulmasta, mikä osa siihen sisällytetystä materiaalista on päätöksentekijöiden eli eduskunnan kannalta tarkoituksenmukaista ja tarpeellista tietoa. Esimerkiksi toimintamenojen kaikkia pieniä muutostekijöitä ei liene tarpeellista esittää nykyisellä tarkkuustasolla.

Myös tulostavoitteiden ja määrärahojen välisessä kytkennässä on kehittämistarpeita. Nykyisellään tulostavoitteilla ei kyetä perustelemaan määrärahoja, vaan ne jäävät usein irralliseksi informaatioksi talousarviossa. Talousarvion sisällölliseen kehittämiseen liittyy myös kysymys ilmiöpohjaisen budjetoinnin soveltamisesta ja sen edellyttämistä muutoksista.

Jatkotyössä tulee selvittää miten talousarviota tulisi kehittää ja arvioida samalla siihen liittyvät lainsäädännön muutostarpeet.

Liitteet

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA

	valmisteluvaihe	lopullinen
Ministeriön ehdotus	Ei julkinen kunnes valtioneuvosto on asiasta päätännyt (JulkL 621/1999 6.1 § 8 kohta)	Julkinen
Ministeriön täydennysehdotus	-"	Julkinen
Sektorihenkilön kanta	Ei julkinen Käyttö viranomaisen luvalla (JulkL 621/1999 5.4 §)	Ei julkinen Käyttö viranomaisen luvalla (JulkL 621/1999 5.4 §)
Budjettiosaston kanta	-"	-"
Virkamieskanta	-"	-"
Valtiovarainministeriön kanta	-"	-"
Ministeriön vastine	Ei julkinen kunnes valtioneuvosto on asiasta päätännyt (JulkL 621/1999 6.1 § 8 kohta)	Julkinen
Neuvoteltu valtiovarainministeriön kanta ml. kommentoidut vastineet	Ei julkinen Käyttö viranomaisen luvalla (JulkL 621/1999 5.4 §)	Ei julkinen Käyttö viranomaisen luvalla (JulkL 621/1999 5.4 §)
Kehyspääätös = JTS	Ei julkinen kunnes valtioneuvosto on asiasta päätännyt (JulkL 621/1999 6.1 § 8 kohta)	Julkinen

TALOUS-/LISÄTALOUSARVIOESITYS

	valmisteluvaihe	lopullinen
Ministeriön ehdotus	Ei julkinen kunnes VM:n kanta on allekirjoitettu (JulKL 621/1999 6.1 § 4 kohta)	Julkinen
Ministeriön täydennysehdotus	-"-	Julkinen
Sektorihenkilön kanta	Ei julkinen Käyttö viranomaisen luvalla (JulKL 621/1999 5.4 §)	Ei julkinen Käyttö viranomaisen luvalla (JulKL 621/1999 5.4 §)
Budjettiosaston kanta	-"-	-"-
Virkamieskanta	-"-	-"-
Valtiovarainministeriön kanta	Ei julkinen kunnes VM:n kanta on allekirjoitettu (JulKL 621/1999 6.1 § 4 kohta)	Julkinen
Ministeriön vastine	Ei julkinen kunnes hallituksen esitys on annettu eduskunnalle (JulKL 621/1999 6.1 § 4 kohta)	Julkinen
Neuvoteltu valtiovarainministeriön kanta ml. kommentoidut vastineet	Ei julkinen Käyttö viranomaisen luvalla (JulKL 621/1999 5.4 §)	Ei julkinen Käyttö viranomaisen luvalla (JulKL 621/1999 5.4 §)
Hallituksen esitys	Ei julkinen kunnes hallituksen esitys on annettu eduskunnalle (JulKL 621/1999 6.1 § 4 kohta)	Julkinen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-989-4 (pdf)

Tammikuu 2019