Tutkimus eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisesta

Tarkastusvaliokunta, eduskunta
3.5.2016

Tutkimusryhmä:
Tuomas Ojanen, Anu Mutanen, Milka Sormunen ja Klaus Tuori
Helsingin yliopisto

ESITYKSEN RAKENNE

1 TUTKIMUSKOHDE JA -TAVOITTEET

2 AIKATAULU

3 LOPPURAPORTIN RAKENNE

4 TUTKIMUKSEN NYKYTILAN JA HAVAINTOJEN ESITTELY

1 TUTKIMUSKOHDE JA -TAVOITTEET

EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALTA 1990–2020: Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista

- Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan muutosten ja reaalisuuden kartoittaminen
- Indikaattoreiden kehittäminen budjetti- ja valvontavallan toteutumisen ja kehittymisen systemaattisen tarkastelun ja seurannan apuvälineeksi
- Aikajänne 1990–2020:
  - Huomioon kaikki eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan merkittävästi vaikuttaneet kansalliset ja ylikansalliset muutostekijät sekä tulevat kehityssuunnat

2 AIKATAULU

Aikataulu	Tutkimusvaiheet
Tammikuu	Aloituskokous + aineiston keruu + metodinen kehittäminen + työsuunnitelman läpikäynti
Helmikuu	Tutkimusteemojen analyysi + ryhmäkokous (alustavat havainnot, esim. loppuraportin rakenne) + kokous tarkastusvaliokunnan valiokuntaneuvosten kanssa
Maaliskuu	Tutkimusteemojen analyysi + alustavaa arviointia + ryhmäkokous (tilannekatsaus) + ohjausryhmän kokous
Huhtikuu	Analyysi + arviointi + alustavat tulokset + ryhmäkokous Väliraportin laadinta
3.5.2016	Väliraportointi tarkastusvaliokunnalle
Toukokuu	Tulosten viimeistely (ml. budjettivaltaindikaattorien ja loppupäätelmien laadinta) + ryhmäkokous (keskustelu tuloksista) + ohjausryhmän kokous
Kesäkuu	Loppuraportin koostaminen, arviointi ja viimeistely
30.6.2016	Loppuraportin luovuttaminen tarkastusvaliokunnalle
Syyskuu	Loppuraportin julkistamistilaisuus

3 LOPPURAPORTIN RAKENNE

I JOHDANTO

II EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALLAN PERUSTEET

III EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALTA SUOMEN JULKISTALOUDEN KOKONAISUUDEN NÄKÖKULMASTA

IV FINANSSI- JA TALOUSPOLITIIKAN KANSAINVÄLINEN JA EU-TASON OHJAUS SEKÄ VERTAILEVA TARKASTELU

V BUDJETTIVALTAINDIKAATTORIT JA MUUT JOHTOPÄÄTÖKSET

4 TUTKIMUKSEN NYKYTILAN JA HAVAINTOJEN ESITTELY

Osa I: JOHDANTO

- Tutkimusteeman, -tavoitteiden ja -kysymysten esittely
- Näkökulmat ja metodit
  - Moni- ja poikkitieteellisyys: oikeus-, hallinto-, valtio- ja taloustiede
  - Kysymyskohtainen metodiikka: lainoppi, tilasto- ja vaikutusanalyysit, haastattelut, kansainvälinen vertailu
- Tutkimusaineistot
  - Tutkimukset, tarkastus-, selvitys- ja analyysiraportit yms.
  - Kotimainen lainsäädäntö ja sen valmisteluaineistot
  - EU-oikeuslähteet & kansainväliset aineistot (mm. IMF, OECD)
  - Muiden maiden lähdeaineistot
- Tutkimusvastuut ja -aikataulu
  - Tutkimus- ja ohjausryhmän sekä vastuunjaon esittely
  - Tutkimuksen kulun raportointi

Osa II: EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALLAN PERUSTEET

- Tärkeää selventää peruskäsitteitä
  - Finanssivalta, budjettivalta, valvontavalta (ulkoinen, sisäinen)
- Sääntelyn tarkastelu
  - Huomioon lyhyesti myös aiempi historia
  - Hallitusmuodon uudistus 1992 keskeinen ja vaikuttaa yhä Suomen perustuslakiin ja budjettilainsäädäntöön
- Oikeudellis-poliittis-hallinnollis-taloudelliset kehityslinjat
- Organisatoriset kysymykset painottuneet uudistuksissa
- Budjettikysymykset perustuslakivaliokunnan käytännössä
  - Huoli budjettivallan kaventumisesta kytkeytynyt eritoten EU-kysymyksiin
  - Kyse laajemminkin eduskunnan ja valtioneuvoston välisestä suhteesta

Osa III: EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALTA SUOMEN JULKISTALOUDEN KOKONAISUUDEN NÄKÖKULMASTA

- Ongelmakohtia ja muutosten aiheuttajia:
  - Useita toimijoita (mm. VN, VM, kunnat, ay-liike)
  - Valtiontalouden kehysmenettely ja tulosohjaus
  - Liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja nettobudjetointi
  - Budjettitalouden ulkopuoliset varat, mm. rahastot
  - Itsenäiset toimijat, mm. Kela, yliopistot ja kunnat
  - Julkishallinnon rakenneuudistukset, kuten sote
- Valvontajärjestelmällä tärkeä merkitys
  - Tuottaa tietoa, ennaltaehkäisevä ja vastuullistava vaikutus
  - VTV:n siirto 2001 ja tarkastusvaliokunnan perustaminen 2007
- Tiedonsaanti keskeisessä asemassa
  - Laaja mutta pirstaleinen tietoaineisto
  - Tiedon koordinointitarve

Osa IV: FINANSSI- JA TALOUSPOLITIIKAN KANSAINVÄLINEN JA EU-TASON OHJAUS SEKÄ VERTAILEVA TARKASTELU

- Ongelmakohtia: eurokriisi, EVM, EVK, EMU:n tulevaisuus
  - Rahapolitiikka, liiallisen alijäämän menettely, EU-varainkäytön valvonta, valtion vastuut, ohjaus- ja budjettijakso, pankkiunioni
  - Kohti kansallisen budjettivallan substanssia sitovaa normittamista?
- Budjettivallan kaventuminen yleinen tendenssi
- Kansallisen tason oikeus- ja hallintovertailu
  - Parlamentin valvontavallan korostaminen esillä useissa maissa
  - Myös mm. parlamentin tiedonsaanti ja budjettisyklin kehittäminen
  - Hyvien toimintatapojen siirrettävyyden ongelma
  - EU-kysymysten käsittely ja budjettisykliin osallistuminen eduskunnassa onnistunutta
- EU- ja EMU-kehityksen rajana demokratia ja budjettivalta?
- Jatkuva seuranta- ja arviointitarve

Osa V: BUDJETTIVALTAINDIKAATTORIT JA MUUT JOHTOPÄÄTÖKSET

1. Budjettivallan kaventuminen ei ole uusi eikä vain suomalainen ilmiö.
2. Euroopan talouskriisi on tuonut budjettivaltakysymyksen esille aiempaa korostuneemmin.
3. Toimeenpanovallan (VN, VM, komissio) valta lisääntyy.
4. Tarvitaan sekä budjettivallan että budjettivalvonnan kehittämistoimia.
5. Näissä molemmissa tiedonsaanti, -välitys ja -vaikuttavuus korostuu.
   - Kaiken kotimaisen aineiston, EU- ja kansainvälisten tutkimusten yms. maksimaalinen hyödyntäminen ja hyödynnettävyys
   - Relevantin tiedon koordinaatio- ja synteesitarve
   - Demokraattinen ulottuvuus: valtionbudjetti.fi?
   - Tiedonsaannin ulottuvuus, esim. budjettitalouden ulkopuolella

6. Eduskunnan oma rooli tärkeä: Käytetäänkö valtaoikeuksia maksimaalisesti?
7. Myös muiden toimijoiden kehittämisellä vaikutusta eduskunnan vallankäyttöön
8. Onko eri orgaanien välisen yhteistyön optimointitarpeita?
9. Tutkimusteemalla on myös tieteellistä relevanssia.
   - Finanssi- ja budjettivallan käsitteiden selvitys- ja selkeyttämistarve
   - Samalla esim. jatkotutkimukset palvelevat myös eduskunnan käytännön intressejä.
10. Tarvitaan jatkuvaa seurantaa ja arviointia
    - Budjettivaltaindikaattorit apuna

Budjettivaltaindikaattorit

- Kriteerit budjetti- ja valvontavallan toteutumisen sekä erilaisten kehityssuuntausten arvioimiselle samoilla muuttujilla
- Indikaattoreilla voidaan tarkentaa eduskunnalle tai valiokunnille annettavien kertomusten tai muiden selvitysten sisältöä sekä havaittuihin ongelmakohtia.
- Budjetti- ja valvontavallan osateemoista rakennettu muuttujien kokonaisuus, joka muotoutuu koko tutkimuksen havainnoista ja tuloksista.
- Olemassa olevien indikaattoritutkimusten hyödyntäminen
- Monipuolisuus, kattavuus ja hyödynnettävyys tärkeää:
  - Komposiitti- ja prosessi-indikaattorit
  - Kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset muuttujat
  - Mittauksen kohteena nykytila ja kehitys

- Indikaattoriteemat, joihin eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilassa suhteessa valtiontalouteen ja myös julkistalouden kokonaisuuteen tulisi kiinnittää huomiota.
  - Valtion talouden sisäiset ja riittävässä määrin myös eduskunnan aseman ja vallan kannalta relevantit ulkoiset seikat
  - Taloudellinen merkitys
  - Taloudellinen riski
  - Valtiontalouden hoidon kannalta käyttökelpoinen tieto
  - Toimien ennaltaehkäisevyys ja vastuullistavuus
  - Substanssi-, organisaatio- ja menettelykysymykset

Kiitos huomiostanne!

Kysyttävää, kommentteja, ehdotuksia?