Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020

Tutkimuksen esittely tarkastusvaliokunnalle, eduskunta, 7.9.2016

Tutkimusryhmä:
Tuomas Ojanen (pj.), *Anu Mutanen*, *Milka Sormunen* ja *Klaus Tuori*
Helsingin yliopisto

1 TUTKIMUKSEN PERUSTIEDOT

- *Mutanen, Anu; Ojanen, Tuomas; Sormunen, Milka & Tuori, Klaus*: Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020. Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016. 359 s.
- Kartoitetaan eduskunnan budjetti- ja valvontavallan muutoksia ja reaalisuutta
- Luodaan perusta budjetti- ja valvontavallan toteutumisen ja kehittymisen seurantaindikaattoreille
- Oikeus-, hallinto-, valtio- ja taloustieteen näkökulmat, aineistot ja metodit, ml. kansainvälinen vertailu ja haastattelututkimus

2 HAASTATTELUT

- yht. 35 hlöä: kansanedustajia sekä budjetti- ja valvontavallan muita asiantuntijoita ja avainvirkamiehiä eduskunnasta, valtioneuvoston kansliasta, VTV:stä, VM:stä ja Valtiokonttorista
- 9 vastausta, joista yksi oli koko organisaation yhteinen vastaus.
- Haastattelukysymykset käsittelivät kaikkia tutkimuksen teemoja (kysymykset ovat tutkimuksen liitteenä 1).
- Vastauksia on esitelty tutkimuksen sopivissa kohdissa suorina tai referoituina lainauksina.

Esimerkkejä TrV:tä koskevista haastatteluvastauksista

”Tarkastusvaliokunnan perustaminen oli merkittävä uudistus, ja valiokunta on täyttänyt sille asetetut tavoitteet eduskunnan budjettivallan vahvistamisessa ja valtiontalouden valvonnassa.”

”Tarkastusviraston ja tarkastusvaliokunnan yhteistyö toimii hyvin, ja roolit ja työnjako ovat selkeät.”

”Tarkastusvaliokunta on jo ehtinyt arvioida työskentelyään kahden vaalikauden kokemuksella. Valiokunnalla on laajat perustuslain takaamat toimivaltuudet ja tietojensaantioikeudet, mutta valiokunnan valvontatyö ja virkamiesresurssit tulisi kohdentaa oikein valittuihin valvontakohteisiin. Esimerkiksi kansantalouden ja valtiontalouden riskien arviointiin ja ylipäätään arviointimenetelmien kehittämiseen on panostettava.”

”Tarkastusvaliokunta tekee raportteja, jotka ovat sinänsä hyödyllisiä. Raporteissa on kuitenkin virheitäkin. Tarkastusvaliokunta voisi keskustella substanssivaliokunnan kanssa (esim. verotus), mikä kasvattaisi asiasisällön laatua. Substanssivaliokunnan kanssa voisi luoda dialogia ja kehittää selvitystä siltä pohjalta. Tarkastusvaliokunta on nyt pitkälti VTV:n selvitysten varassa.”

3 KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Eduskunnan asema budjetti- ja valvontavallan käyttäjänä on vahva.

- Eritoten perustuslain eduskunnalle takaamat oikeudet ovat laajat.
- Esim. budjettiprosessissa on riittävästi aikaa eduskuntakäsittelylle.
- Valtiovarainvaliokunnan asema budjettivallan käyttäjänä on vahva.
  - Ruotsissa talousvaliokunnalle on annettu kokonaisvastuu budjetista.
  - Ranskan hallitus voi muuttaa määrärahoja vasta kuultuaan parlamentin ao. valiokuntaa.
- Valvontavaltaa on kehitetty kansainvälisten standardien valossa.
- Kansallisia eroavuuksia esim. valvonta- ja tarkastustoimintaan liittyvissä parlamentin kuulemisissa.
- Useissa EU-maissa ja Pohjoismaissa tarkastusvirastojen mandaatti kattaa finanssivalvonnan, keskuspankin ja sosiaaliturvarahastot.

Käytännössä eduskunnan valtaoikeudet ovat sääntelyn osoittamaa kapeammat.

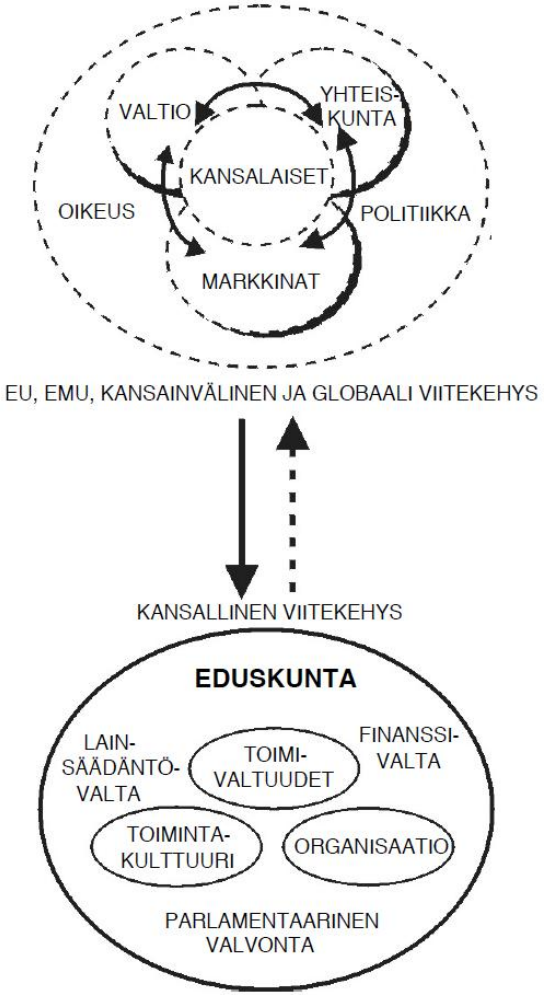
- Toimeenpanokoneiston vahva budjettirooli
- Eduskunnan passiivisuus budjettivallan käyttäjänä
- Eduskunnan täysistunnossa tehdään esim. suhteellisen vähän muutoksia budjettiehdotukseen.
  - Esim. Portugalin parlamentti tekee vuosittain yli 100 muutosta.
  - 2/3 OECD-maiden parlamenteista hyväksyy budjetin vain muutamin muutoksin.
- Eduskunnan budjettivallan esiintuominen EU- ja EMU-kehityksen rajoittajana ei ole ollut niin johdonmukaista kuin esim. Saksassa.
  - EU-kysymysten käsittely (ml. tiedonsaantioikeudet, valiokuntamenettely) eduskunnassa on kuitenkin jäsenmaiden välisessä vertailussa onnistunutta.

Esimerkkejä hyvistä kansallisista käytännöistä

- Ruotsissa valtiovarainministeriön ja talousvaliokunnan virkamiehistä muodostettiin vuonna 2000 epävirallinen työryhmä, joka pyrki identifioimaan mahdollisimman hyödyllisen tulostiedon esittämismuotoa, -tapaa ja -ajankohtaa parlamentille sekä välittämään tätä tietoa ministeriöihin.
- Eräissä EU-maissa valtiovarainministeriön tuottama tieto koskien valtion talousarviota sekä valtion tilinpäätöstä on vahvemmin tiedon hyödyntäjän ja kohderyhmän (ml. kansanedustajat) kannalta laadittua (visualisointi, tiivistäminen, digitaaliset alustat).
- Ranskassa säädettiin vuonna 2015 laki, joka edellyttää hallitusta esittämään varallisuus- ja hyvinvointi-indikaattoreita, myös muita kuin BKT, parlamentille annettavan talousarvioesityksen yhteydessä. Tarkoituksena on saada aikaan keskustelua politiikkojen vaikuttavuudesta. Suunnitteilla on tällaisten indikaattoreiden systemaattinen kokoaminen ja kehittäminen strategiseksi työkaluksi valtiontalouden hoitoon.

4 BUDJETTIVALTAINDIKAATTORIT

- **Kriteerit** budjetti- ja valvontavallan toteutumisen sekä kehityksen arvioimiselle samoilla muuttujilla
- **Apuväline** eduskunnalle annettavien kertomusten yms. sisällön arviointiin
- **Teemat:** eduskunnan budjettivalta ja budjettivalvontavalta
- **Alateemat:**
  - *Substanssit:* mm. valtion talousarvion valmistelu, budjetin käsittely, budjettipäätöksenteko ja budjetin toimeenpano & ennakkovalvonta, ohjausvalta ja tarkastustoiminta
  - *Vaikuttavat tekijät:* konteksti, toimivaltuudet, toimintakulttuuri ja organisaatio



Budjetti- ja valvontavallan tilan ja reaalisuuden kokonaisarviointimallit

- Valmiita parlamenttien itsearvioinnin työkaluja
- Esim. *Parliamentary Centre's Parliamentary Report Card Methodology*

		LEGISLATION	OVERSIGHT	REPRESENTATION	BUDGET
PERFORMANCE TESTS	LEVEL AND RANGE OF ACTIVITY				
	OPENNESS AND TRANSPARENCY				
	PARTICIPATION				
	ACCOUNTABILITY				
	POLICY AND PROGRAM IMPACT				

- Raportointikortissa ilmaistaan arvioinnin kokonaistulokset.
- 37 budjettiprosessin indikaattoria = yleisluontoista kysymystä (kysymykset tutkimuksen liitteessä 2)
- Tuloksena numeroarviointi (0–5)

+ Vertailtavuus

- Mitä arvioinnin numeerinen lopputulos kertoo?

- Parlamenttien itsearvioinnit ovat yleensä hyödyllisimpiä kehitysmaille.
- Hyödyllisyys eduskunnan kannalta voi olla vähäistä, koska eduskunnan valtaoikeudet ovat omiaan sijoittumaan hyvin korkealle tämän tyyppisissä arviointimalleissa.
- Hyötyä kuitenkin budjetti- ja valvontavallan kannalta keskeisten kysymysten tunnistamisessa ja tarkempien budjettivaltaindikaattorien kehittämisessä.

Budjettivaltamatriisin kokonaisasetelma

ARVIOINTI-KRITEERIT	TEEMAT JA ALATEEMAT						
	A. Budjettivalta				B. Budjettivalvonta		
	A.a Budjetin valmistelu K, TV, TK, O	A.b Budjetin käsittely K, TV, TK, O	A.c Budjetti-päätöksenteko K, TV, TK, O	A.d Budjetin toimeenpano K, TV, TK, O	B.a Ennakko-valvonta K, TV, TK, O	B.b Ohjausvalta K, TV, TK, O	B.c Tarkastus-toiminta K, TV, TK, O
I Taloudellisten yms. standardien noudattaminen	A.a.I	A.b.I	A.c.I	A.d.I	B.a.I	B.b.I	B.c.I
II Sääntelyn ja sääntöjen noudattaminen	A.a.II	A.b.II	A.c.II	A.d.II	B.a.II	B.b.II	B.c.II
III Tehokkuus	A.a.III	A.b.III	A.c.III	A.d.III	B.a.III	B.b.III	B.c.III
IV Syötteet, panokset	A.a.IV	A.b.IV	A.c.IV	A.d.IV	B.a.IV	B.b.IV	B.c.IV
V Aktiivisuus	A.a.V	A.b.V	A.c.V	A.d.V	B.a.V	B.b.V	B.c.V
VI Suoritteet	A.a.VI	A.b.VI	A.c.VI	A.d.VI	B.a.VI	B.b.VI	B.c.VI
VII Tulokset ja vaikuttavuus	A.a.VII	A.b.VII	A.c.VII	A.d.VII	B.a.VII	B.b.VII	B.c.VII
VIII Kestävyys	A.a.VIII	A.b.VIII	A.c.VIII	A.d.VIII	B.a.VIII	B.b.VIII	B.c.VIII

Budjettivaltaindikaattorityön vaiheet

1. **vaihe:** Arvioitavasta teemasta (asiakysymys, kertomus tms.) muotoillaan keskeiset kysymykset kontekstin, toimivaltuuksien, toimintakulttuurin ja organisaation näkökulmista.
2. **vaihe:** Määritetään kuhunkin asiakysymykseen parhaiten sopivat kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset arviointikriteerit. Kriteerit mittaavat taloudellisten ja muiden standardien noudattamista, sääntelyn ja sääntöjen noudattamista, tehokkuutta, syötteitä ja panoksia (*input*), aktiivisuutta, suoritteita (*output*), tuloksia ja vaikuttavuutta sekä kestävyyttä.
3. **vaihe:** Valittujen ja määritettyjen indikaattoreiden soveltaminen käytäntöön.
4. **vaihe:** Valittujen indikaattorikysymysten ja arviointikriteerien uudelleenarviointi niiden käytännön soveltamisessa saatujen kokemusten valossa.

5 EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALLAN NYKYTILA JA KEHITTÄMISTARPEET

1. Eduskunnan budjettivallan kaventuminen ei uusi eikä vain suomalainen ilmiö
2. Eurokriisi korostanut huolta eduskunnan budjettivallan tilasta ja tulevaisuudesta
3. Toimeenpanovallan merkitys lisääntyy, osaksi eduskunnan kustannuksella
4. Kyse yleisesti parlamentaarisen budjettivallan reaalisuuden kaventumisesta esim. työmarkkinajärjestöjen hyväksi
5. Finanssivaltaa kehitetty ennen kaikkea uudistamalla budjettivalvontaa
6. Myös budjettivallan uudistaminen tarpeellista
7. Tarvitaan panostuksia tiedonsaantiin, -välitykseen ja -koordinointiin
8. Eduskunnan oma rooli keskeinen
9. Valtiontalouden kokonaisuuden sekä sen toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisen ja koordinoinnin tärkeys
10. Tarvitaan lisää eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tieteellistä tutkimusta sekä jatkuvaa ja systemaattista seurantaa ja arviointia

6 TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

1. Eduskunnan on omaksuttava aiempaa merkittävästi aktiivisempi budjetti- ja valvontavaltarooli.
2. Budjettikirjaan tulee sisällyttää valtioneuvoston selvitys toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan finanssipoliittisten kannanottojen johdosta.
3. Eduskunnalle annettavan tiedon ajantasaisuutta sekä kriittistä, arvioivaa ja johtopäätöksiä tekevää esittämistapaa on lisättävä.
4. Valtiokonsernin tilinpäätöksen ja taseen laatiminen parantaa valtiontalouden kokonaishallintaa.

5. Tarvitaan eduskunnan päätösvallan turvaamistoimia myös valtion yhtiöomaisuuden hoidossa.
6. Tulee laatia riippumaton selvitys työmarkkinajärjestöjen ja sopimusyhteiskunnan merkityksestä tupo-ratkaisujen ja eduskunnan päätösvallan näkökulmasta.
7. Tarve VTV:n toimivaltuuksien laajentamiseen ja päivittämiseen on selvitettävä.
8. Tulee perustaa parlamentaarinen budjettivaltakomitea jatkamaan eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamis-, kehittämis- ja seurantatyötä.

Kiitos huomiostanne!

Kysyttävää, kommentteja tms.?