ASIANTUNTIJALAUSUNTO 22.9.2016
VTT, dosentti Mikko Wennberg
Owal Group Oy

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990-2020 – Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutoksesta ja toteutumisen indikaattoreista

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta tutkimusraportista ja siinä esitetyistä toimenpidesuosituksista: ovatko raportissa esitetyt toimenpidesuositukset perusteltuja ja toteuttamiskelpoisia? Valiokunta pyytää myös mahdollisuuksien mukaan omaa arviota eduskunnan budjetti- ja valvontavallan nykytilasta.

Yleisiä lähtökohtia ja huomioita

Eduskunnan budjettivallalla tarkoitetaan eduskunnan oikeutta päättää vuosittain valtion talousarviosta. Budjettivallan toteutuminen palautuu kahteen peruskysymykseen:

(1) Mitkä ovat eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet päättää valtion talousarvion sisällöstä?

(2) Kuinka suuri osa julkisesta taloudesta on valtion budjettitalouden piirissä?

Eduskunnan tosiasialliseen mahdollisuuteen päättää valtion talousarvion sisällöstä vaikuttaa (a) talousarvion sidonnaisuus (lainsäädännöstä, perustuslaista, kansainvälisistä sopimuksista, jne.), (b) eduskunnalla käytettävissä oleva tietopohja informoitujen päätösten tekemiseksi ja (c) budjetointimenettelyt.

Budjettitalouden ulkopuolisten varojen osalta kysymys taas koskee sitä, miten eduskunta voi käyttää budjettivaltaa ja siihen kuuluvaa valvontavaltaa silloin, kun toiminnoista ja tehtävistä vastaavat itsenäiset ja autonomiset toimijat (esim. liikelaitokset, yhtiöt, kunnat).

Budjettivallan kaventuminen on ollut pitkään eduskunnan huolena. Myös budjettivallan kaventumiseen johtaneet syyt ovat olleet tiedossa jo pitkään:

- Merkittävä osa valtiontaloudesta on siirtynyt budjettitalouden ulkopuolelle.
- Budjetin ulkopuolisten rahastojen laajeneminen on vaikeuttanut valtiontalouden kokonaisuuden hallintaa.
- Valtion virastojen ja laitosten liikelaitostamisen ja yhtiöittäminen on vienyt niiden taloudellisen ohjauksen talousarvion ulkopuolelle.
- Kehysmenettelyn ja tulosohjauksen käyttöönotto on sitonut eduskunnan päätösvaltaa ja vienyt budjettivaltaa eduskunnan ulkopuoliselle toimeenpanokoneistolle.
- Työmarkkinajärjestöillä on kolmikantaisessa päätöksenteossa mahdollisuus vaikuttaa budjetin perusratkaisuihin eduskunnan budjettivaltaa kaventavalla tavalla.

Tutkimuksen suositukset näiden keskeisten ongelmien osalta ovat seuraavat:

- Uusien valtion budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen perustamiseen tulee *suhtautua hyvin pidättyvästi.*
- *Tarvitaan kokonaisselvitys* eduskunnan tietotarpeista sekä nykyisistä tietopuutteista ja -vajeista sekä tiedonsaannin optimaalisesta ajoituksesta eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tosiasiallisen toteutumisen takaamiseksi.
- Tulee tehdä yksityiskohtainen voimassa olevan *lainsäädännön ja käytäntöjen kartoitus* kustakin budjettitalouden ulkopuolisesta valtiontalouden osa-alueesta sekä julkistalouteen kuuluvista itsenäisistä toimijoista.
- Työmarkkinajärjestöjen toiminnasta ja niin sanotun sopimusyhteiskunnan merkityksestä tulopoliittisten ratkaisujen ja eduskunnan päätösvallan rajoittamisen näkökulmasta tulee viipymättä *laatia riippumaton selvitys*.
- Valtion omistuksia koskevan sääntelyn kehittämistä perustuslain 92 §:stä alkaen *tulee erikseen selvittää.*
- Kansanedustajille *tulee taata* mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa nykyistä laajemmin ja ympärivuotisesti budjettivalmisteluun.
- Valtion omaisuuden alati lisääntyvän yhtiöittämisen vuoksi *tulee viipymättä päivittää linjaukset* omistajaohjaukseen ja sen valvontaan liittyvistä eduskunnan vaikutuskeinoista sekä omistajaohjauksen raportointimenettelyn kehittämistarpeista.

Suosituksissa mainitut selvitykset ovat budjettivallan avainkysymyksiä; niitä joihin olisi pureuduttava sellaisissa budjettivaltaa koskevissa selvityksissä kuin tarkastusvaliokunnan teettämä tutkimuskin oli.

Myös suosituksiin budjettivallan toteutumisen varmistamisesta, tehostamisesta ja sen kaventamiseen pidättäytyvästi suhtautumisesta on niin ikään helppo yhtyä.

Tutkimuksen suositukset

Suuri osa tutkimuksen suosituksista koskee erilaisten jatkoselvitysten tekemistä (ks. edellä) tai ovat yleisiä huomioita siitä, että budjettivaltaan pitää kiinnittää erityistä huomiota ja asian edistämiseksi tulee ryhtyä aktiiviisiin toimiin.

Seuraavassa on tarkasteltu lähemmin muutamia tutkimuksen konkreettisia suosituksia.

Tutkimuksen mukaan "tulee laatia valtiokonsernin tilinpäätös ja tase aiempaa paremman valtiontalouden kokonaishallinnan aikaansaamiseksi". Vaikka paremman kokonaiskuvan saaminen valtion taloudellisesta tilanteesta on keskeistä, on epäselvää olisiko konsernitaselaskelmalla todellista hyötyä eduskunnan informoidun päätöksenteon näkökulmasta; tai ainakaan sen kustannuksia vastaavaa lisähyötyä. Tämä johtuu muun muassa siitä, että valtion ohjaaminen taseen avulla on huomattavasti rajoitetumpaa kuin yritysten. Riittävän kokonaiskuvan saamista voidaan kehittää konsernitasetta kevyemmillä menetelmillä.

Tutkimukseen sisältyy joukko suosituksia, jotka korostavat tiedon käytettävyyden parantamista:

- Kertomusten ja muiden eduskunnalle annettavien asiakirjojen kriittistä, arvioivaa, ennakoivaa ja johtopäätöksiä tekevää esittämistapaa on lisättävä muun hyvän tiedonanto- ja -tuottotavan varmistamisen ohella.
- Tulee perustaa Valtionbudjetti.fi-sivusto tai vastaava kaikille avoin foorumi, jossa tarjotaan ja välitetään ajantasaista ja systematisoitua tietoa valtiontaloudesta ja talousarviosta.

Eduskunnan tosiasiallinen budjettivalta ei ainoastaan edellytä, että tarvittavat tiedot ovat periaatteessa saatavilla, vaan että ne ovat käytettävässä ja ymmärrettävässä muodossa. Samalla parannetaan kansalaisten mahdollisuutta ymmärtää ja arvioida valtion varojen käyttöä. Tiedon esittämistapojen ja raportointimuotojen kehittäminen ovat ensiarvoisen keskeisiä asioita hallinnon läpinäkyvyyden kehittämisessä. Kehitys ei tässä suhteessa ole ollut riittävää vaan raportointi palvelee ennen muuta valtiontalouden asiantuntijoita.

Myös valtiontalouden tarkastusviraston oikeuksien ja toimintamahdollisuuksien päivittäminen vastaamaan tilannetta, jossa yhä suurempi osuus julkisesta taloudesta on valtion talousarvion ulkopuolella, on eduskunnan budjettivallan näkökulmasta keskeistä, kuten tutkimuksen suosituksissa todetaan.

Budjettivaltaindikaattorit

Budjettivaltaindikaattoreiden avulla tulisi mahdollisimman havainnollisella ja ymmärrettävällä tavalla pystyä kuvaamaan eduskunnan budjettivallan tosiasiallista kehitystä. Keskeistä on indikaattorien hyödynnettävyys päätöksenteon ja seurannan apuvälineenä: indikaattorien pohjalta eduskunnan pitäisi pystyä saamaan riittävän havainnollinen kuva siitä miten tosiasiallinen budjettivalta kehittyy. Tästä seuraa se, että usein teoreettisesti parhaat indikaattorit – jotka voivat palvella tutkimustyön lähtökohtia – eivät ole tosiasiassa käytännön johtamisen näkökulmasta parhaita indikaattoreita.

Budjettivaltaindikaattorien tulisi havainnollistaa kahta budjettivallan toteutumisen keskeistä komponenttia:

(1) Eduskunnan tosiasiallista mahdollisuutta päättää valtion talousarvion sisällöstä
(2) Budjettitalouden ulkopuolella olevan talouden suuruutta.

Ensimmäisessä komponentissa on kysymys ensisijaisesti budjetin sidonnaisuudesta: Kuinka suuri osuus budjetista on sidottu perustuslakiin, muihin lakeihin, kansainvälisiin sopimuksiin jne. Parhaimmillaan indikaattorisetti visualisoisi kuinka suuresta osasta valtion talousarviosta eduskunta pystyy päättämään milläkin aikajänteellä ja kuinka suoria vaikutuskeinot ovat. Tarkastelu voitaisiin viedä myös hallinnonalatasolle.

Toinen komponentti havainnollistaisi kuinka suuri osuus julkisista varoista on budjetin ulkopuolella, mistä tämä muodostuu (rahastot, yhtiöt jne) ja millaisia eduskunnan vaikutusmahdollisuudet mihinkin budjetin ulkopuoliseen osaan ovat.

Jossain määrin tämän tyyppisen kokonaiskuvan saamista ja sen kehitystä viimeisten vuosikymmenien aikana toivoi myös itse tutkimukselta. Tämä olisi voinut toimia pohjana, kun tulevaisuudessa tarkastellaan budjettivallan kehitystä.

Lopuksi on todettava, että eduskunnan tosiasiallisen budjettivallan kaventuminen ei ole yksinomaan ongelma: suurelta osin on kyse siitä, että eduskunta on itse omalla harkinnallaan päätynyt ratkaisuihin, joilla tietoisesti rajoitetaan eduskunnan tulevaa budjettivaltaa ja tämä on valtion kokonaisedun näkökulmasta myös järkevää. On kuitenkin tärkeää saada kuva, kuinka suuri osa budjettivallasta on tosiasiallisesti rajoitettu ja minkälaista se on luonteeltaan. Edellä kuvatun tyyppiset indikaattorit tekisivät tämän läpinäkyväksi.