Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990-2020

EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNTA 22.9.2016

owalgroup

Eduskunnan budjettivallan kaventuminen

Eduskunnan budjettivallan tosiasialliseen kaventumiseen johtaneet keskeiset 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 vastaukset budjettivallan perusongelmiin

- 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.***
- Valtion omaisuuden alati lisääntyvän yhtiöittämisen vuoksi ***tulee viipymättä päivittää linjaukset*** omistajaohjaukseen ja sen valvontaan liittyvistä eduskunnan vaikutuskeinoista sekä omistajaohjauksen raportointimenettelyn kehittämistarpeista.

owalgroup

Tutkimuksen suositukset

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

- 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.

- Seuraavassa on tarkasteltu lähemmin muutamia tutkimuksen konkreettisia suosituksia.

Valtiokonsernin tilinpäätös ja tase

- 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.

Valtiontaloutta koskevan tiedon käytettävyyden parantaminen

- Tutkimukseen sisältyy joukko suosituksia, jotka korostavat tiedon käytettävyyden parantamista.

- 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.

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.**

Budjettivaltaindikaattorit

- 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.

Lopuksi

- 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.