EDUSKUNTA
Suuren valiokunnan kanslia
valiokuntaneuvos Peter Saramo

Lausunto
8.3.2017

Tarkastusvaliokunnalle

Asia: O 21/2016 vp Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990-2020

Yleistä
Suuren valiokunnan keskeisenä tehtävänä on perustuslain 96 ja 97 §:ssä säänneltyjen, Suomen vaikuttamista EU:ssa tehtäviin päätöksiin koskevien valtioneuvoston kirjelmien ja selvitysten käsittely. Valiokunta ottaa eduskunnan puolesta kantaa EU:ssa päätettäviin, eduskunnan toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin ja näin legitimoi valtioneuvoston edustajien toiminnan EU:n toimielimissä. Suuren valiokunnan kannanotot päätetään perustuslain mukaan (harvinaisia poikkeuksia pois lukien) toimivaltaisten erikoisvaliokuntien lausuntojen pohjalta. Suurelle valiokunnalle eivät kuulu EU:n oikeuden toimeenpanon kysymykset.

Tutkimuksessa mainituista, eduskunnassa käsiteltävistä asioista suuri valiokunta osallistuu lähinnä seuraavien asiaryhmien käsittelyyn: 1) unionin talouspolitiikkaan liittyvän toissijaisen lainsäädännön hyväksyminen; 2) vuosittaisten EU:n talouspolitiikan koordinaation ohjausinstrumenttien käsittely; 3) unionin rahoituskehysten, vuosi- ja lisätalousarvioiden sekä niihin liittyvien normien hyväksyminen; 4) unionin tilinpäätösten ja EU:n tilintarkastustuomioistuimen kertomusten käsittely sekä kannanotto komission tili- ja vastuuvapauteen.

Rajoitun lausunnossani käsittelemään parhaiten tuntemaani kysymystä, eli Euroopan unionin ja euroalueen jäsenyyden vaikutuksia Suomen eduskunnan valtaoikeuksiin.

EU:n vaikutukset kansalliseen budjetti- ja valvontavaltaan

Tutkimuksen kuvaavat kappaleet IV.1.1 – 1.6. sisältävät hyödyllisen katsauksen nyt voimassaolevien ja valmisteltavien EU:n talouspoliittisten säännösten syntyhistoriasta. Tältä osin tutkimusta voi suositella perusesityksenä. Sitä seuraavassa, EU:n ja EMU:n jäsenyyden vaikutuksia kansalliseen finanssipolitiikkaan koskevassa kappaleessa (IV.1.7) tutkimus kuitenkin mielestäni liioittelee unionin säännösten ohjaavaa vaikutusta. Ei ole nähtävissä, että EU-jäsenyys olisi kaventanut eduskunnan budjettivaltaa sillä tavalla, kuin tutkimuksessa sanotaan.

EU:n talouspolitiikan tavoitteisiin liittyvästä eri tahojen kunnianhimosta tai peloista huolimatta, talouspoliittinen valtatasapaino ei nähdäkseni ole Suomen EU-jäsenyyden aikana merkittävästi muuttunut: yhä edelleen unionin talousarvio vastaa n. 1%: ia yhteenlasketusta BKT:sta, kun jäsenvaltioiden budjetit vastaavat yli 40%: ia kansantuotteesta.

Tutkimuksessa mielestäni olisi myös tullut käydä selvemmin ilmi, että eurokriisin jälkeiset talouspolitiikan ohjausvälineet (six pack, finanssipoliittinen sopimus, two pack) koskevat oleellisilta osiltaan kasvu- ja vakaussopimuksen (1997) julkistalouksien kestävyyttä koskevien sääntöjen toimeenpanon tehostamista, mutta eivät itsessään luo uusia finanssipolitiikan aineellisia velvoitteita jäsenvaltioille. On pantava merkille, että uusien instrumenttien vaikutus näyttää jääneen pieneksi. On luotu finanssipolitiikan raportointisykli, joka ei kuitenkaan ole johtanut (ainakaan näkyviin) muutoksiin jäsenvaltioiden finanssipolitiikan sisältöön. Merkille pantavaa on sekin, että esimerkiksi komission eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä antamat, Suomea koskevat lausunnot eivät ole juurikaan herättäneet meillä keskustelua.

Komissio on pääosin toistanut sellaista, mitä Suomessa on jo kehysbudjetoinnin yhteydessä kertaalleen todettu.

Suorastaan virheellinen on tutkimuksen väite (s. 212), jonka mukaan EU- ja EMU-jäsenyyden myötä ”kansallisten toimielinten finanssivaltaa luovutetaan ylikansallisille toimielimille (…) siirtämällä EU:lle suoraa verotusvaltaa, avaamalla ovet (…) veroharmonisoinnille (…)”. Silloinkin, kun välillisillä veroilla on yhteys sisämarkkinoiden toimintaan, unioni pystyy päättämään veroharmonisoinnista vain jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä (SEUT 113 artikla). Vastaavasti tutkimuksessa mainittu ”EU:n suora verotusvalta” edellyttäisi jäsenvaltioiden yksimielistä päätöstä ja lisäksi erikseen ratifiointia jokaisessa jäsenvaltiossa (SEUT 311 artikla). Perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvoston toiminta EU:n neuvostossa tällaisessa asiassa edellyttää lisäksi eduskunnan etukäteen antamaa hyväksyntää.

Tätä taustaa vasten lukisin kriittisesti kappaleessa IV.2.1. olevaa, haastatteluvastauksiin perustuvaa toteamusta, että eduskunnan budjettivaltaa olisi osittain luovutettu ylikansallisille toimielimille. Tällaisen väitteen tueksi pitäisi esittää ne EU-sopimuksen artiklat sekä säädökset, joilla vallansiirto olisi toteutettu. Vähintäänkin toivoisi esimerkkejä suomalaisista budjettiratkaisuista, joiden sisältö EU:n toimielinten vaikutuksen vuoksi olisi toinen, kuin se olisi muuten ollut.

EMU:n vaikutusta Suomen rahapoliittiseen päätösvaltaan koskeva kappale (IV.2.3) olisi mielestäni hyötynyt laajemman ja historiallisen kontekstin analyysista. Vaikka on totta, että Suomen Pankille kuulunut rahapoliittinen toimivalta siirtyi EMU:n kolmannen vaiheen alkaessa eurojärjestelmälle, eduskunnan toimivallan kannalta oleellinen muutos taisi olla keskuspankin rahapolitiikan asteittainen eristäminen poliittisesta päätöksentekijästä 1980-luvulta lähtien.

Tutkimuksen esitys EU:n finanssipoliittisen koordinaation vaikutuksista Suomessa (IV.2.5) on nähdäkseni oikeanlainen kuvaus säädöskehikosta, mutta mielestäni jättää huomioimatta sen, että luotu järjestelmä vastaa Suomen omia finanssipolitiikkaa koskevia valintoja, joiden tarkoituksena on ollut luoda pysyvä jarru velkarahoitukselle. Finanssipoliittista koordinaatiota ei siksi tulisi tarkastella ulkoa tulleena rajoitteena, vaan unionin yhteisen politiikan välineenä, jonka käyttöönottoa Suomi oli varsin aktiivisesti edistämässä. Luonnollisesti sen aikaisten Suomen hallitusten toiminta tapahtui eduskunnan ennakollisen hyväksymisen perusteella.

Yleisenä arviona totean, että tutkimuksen EU:ta koskeva deskriptiivinen osa olisi hyötynyt kausaalisuhteiden erittelystä: Jos tutkimuksen mukaan eduskunnan faktinen budjettivalta on EU-jäsenyyden aikana kaventunut, miltä osin tämä johtuu Suomen (eduskunnan myötävaikutuksella) tekemistä poliittisista valinnoista? Mikä osuus johtuu makrotalouden tilanteesta, velkakirjamarkkinoista ja muista sellaisista seikoista, jotka eivät ole välittömästi politiikan keinoin ohjattavissa? Ja viimein, mikä jäljellä oleva osa on sellaista ’ulkoa tullutta’ toimivallan kaventamista, joka johtuu EU-jäsenyydestä?

Tutkimuksen arvokkaimpana havaintona pidän kappaleessa IV.2.7. olevaa hienovaraista kritiikkiä Suomen EU-kytkentäisten vastuiden ja riskien raportoinnin kattavuudesta. Kritiikin olisi voinut laajentaa koskemaan laajemminkin Suomen ja unionin välisten rahallisten suhteiden kokonaisuutta. Erityisesti kiinnitän huomiota kysymykseen vaiheittaisten muutosten kumulatiivisesta vaikutuksesta. Käsitykseni mukaan on totta, että esimerkiksi finanssipolitiikan koordinaatiota koskeva säännöstö hyväksyttiin kriisioloissa varsin nopeatahtisesti ja ilman riittävää selvitystä sen pidemmän ajanjakson vaikutuksista.

Tutkimuksen johtopäätökset ja suositukset

Rajoitun käsittelemään omaan osaamisalueeseeni (valtiosääntö- ja EU-oikeus) kuuluvia kysymyksiä.

Tutkimuksessa mielestäni olisi tullut eriyttää tarkemmin yhtäältä eduskunnan budjettivaltaan ja toisaalta sen valvontavaltaan kuuluvat kysymykset. Budjettivallan suhteen eduskunta on viimekätisen päätöksentekijän asemassa. Valvontavalta keskittyy valtioneuvoston toiminnan jälkikäteiseen, laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin, myös niissä asioissa, joissa päätösvalta on valtioneuvostolla tai alemmalla päätöksenteon tasolla. Eduskunnan budjettivaltaa ja valvontavaltaa koskevat valtaoikeudet ovat erilaisia ja perustuvat eri perustuslain säännöksiin.

Tutkimuksen keskeisimmät toimenpide-ehdotukset (s. 299 ss. sekä 326) vaikuttavat koskevan hyvin erilaisia asioita. Yksi ehdotus koskee eduskunnan asennetta työhönsä (”eduskunnan tulee omaksua aktiivisempi rooli…”). Osa ehdotuksista koskee eduskunnalle annettavien asiakirjojen informaatioarvoa ja esitystapaa. Yksi toimenpide-ehdotus koskee valtiotalouden tarkastusviraston toimivaltuuksien laajentavaa tarkistamista. Yksi koskee niinkin poliittista kysymystä kuin suomalaisen sopimusyhteiskunnan poliittisten vaikutusten selvittämistä. Viimein ehdotetaan käsillä olevan tutkimuksen jatkamista ja laajentamista parlamentaarisen budjettivaltakomitean kautta.

Mielestäni toimenpide-ehdotukset 1 ja 8 olisi syytä suhteuttaa laajempaan käsitykseen eduskunnan toimivallan toteutuksesta. Tutkimuksessa nähdäkseni ei ole riittävästi otettu huomioon Suomen parlamentaarisen hallitustavan vaikutusta budjettivallan käyttöön. Budjetin (kuten lakienkin) valmistelu ja toimeenpano on parlamentaarisessa järjestelmässä uskottu eduskunnan luottamusta nauttivalle hallitukselle. Eduskunnan toimivalta toteutuu ensisijaisesti budjetin hyväksymismenettelyssä, mutta myös hallituksen valmistelu- ja toimeenpanotyön jatkuvan valvonnan kautta – jonka seurauksena eduskunta voi viime kädessä jopa erottaa hallituksen. Tutkimuksesta ilmenevä ajatus (s. 176), että valtioneuvostolle kuuluva valmistelutyö olisi ristiriidassa eduskunnan budjettivallan kanssa, vaikuttaa vieraalta Suomen järjestelmälle.

Peter Saramo
valiokuntaneuvos, Suuri valiokunta