Valtiovarainvaliokunta
Valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko
8.3.2017

Tarkastusvaliokunnalle

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

- valtion talousarvion eduskuntakäsittelyn näkökulmasta

Yleistä tutkimuksesta ja budjettivallasta

Tutkimus on laaja ja siihen on koottu varsin kattavasti budjetti- ja valvontavaltaan liittyvää perustietoa sekä kuvaus alan lainsäädännön kehityksestä ja muutoksista.

Pidän kuitenkin puutteena sitä, että tutkimukseen ei sisälly tarkempaa kuvausta eduskunnan budjettiprosessista. Eduskunnassa tapahtuva budjettiprosessi on kuvattu hyvin lyhyesti ja kuvaus perustuu muualla kirjallisuudessa esitettyyn. Tarkempi tutustuminen käytännön toimintatapoihin olisi täydentänyt kuvaa eduskunnan menettelytavoista sekä samalla tutkimuksen tietopohjaa.

Myös haastatteluaineisto on vähäinen; haastattelukysymykset osoitettiin 35 henkilölle, joista vastasi vain 9.

Kansainvälinen vertailu on niin ikään suppea, ja sen pohjalta on vaikea vetää luotettavia johtopäätöksiä budjettivallasta ja sen toimivuudesta eri parlamenteissa. Esille on otettu vain joitakin toimintatapoja, mutta kokonaisuus jää hahmottumatta.

Tutkimuksessa todetaan, että tärkeimpiä valtiontaloutta koskevia ratkaisuja tehdään pikemminkin lainsäädäntöpäätöksin kuin valtion talousarvion käsittelyssä. Koska lainsäädännöllä on keskeinen vaikutus budjetin menoihin, olisi ollut mielenkiintoista selvittää, kuinka suuri osa budjetin menoista on käytännössä sellaisia lakisääteisiä menoja, joihin eduskunta ei voi budjetista päättäessään enää vaikuttaa. Tutkimuksessa olisi voitu vertailla tilannetta muutamalta budjettivuodelta. Toisaalta myös lakisääteiset menot perustuvat eduskunnan päätöksiin, mutta ne on lyöty lukkoon siihen mennessä, kun lopulliset budjettipäätökset tehdään. (Usein on arvioitu, että noin 75 – 80 prosenttia budjetin menoista on lakisääteisiä menoja.) Talousarvioon sisältyy myös kansainvälisistä sitoumuksista johtuvia velvoitteita, mutta niidenkään suuruutta ei ole selvitetty.

On hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka eduskunnan budjettivalta on kaventunut/muuttunut, eduskunta on itse näin päättänyt (mm. rahastojen perustamisesta, yhtiöittämisistä, kehysmenettelystä). Muutokset ovat vastanneet yhteiskunnassa tapahtunutta kehitystä ja niitä pidetään myös tässä tutkimuksessa lähtökohtaisesti hyvinä (s. 177). Toisaalta on edelleen myös niin, että eduskunnalla on täysi valta tehdä merkittäviäkin muutoksia talousarvioesitykseen. Enemmistöparlamentarismissa tällaiseen menettelyyn ei kuitenkaan päädytä.

On myös tärkeä muistaa, että budjettivallan käyttämisessä ei ole lähtökohtaisesti kyse siitä kuinka paljon eduskunta tekee muutoksia, vaan eduskunta käyttää lainsäädäntö/budjettivaltaa vaikka se ei muuttaisi hallituksen esitystä lainkaan.

Kehittämistarpeista ja toimenpide-ehdotuksista

Tämän kokonaisuuden esittämistekniikka on ehkä hieman sekava: siihen sisältyy 10 johtopäätöstä, 6 kehittämisehdotusta ja 8 keskeistä toimenpide-ehdotusta. Tutkimuksen alussa luetellaan vielä erikseen 9 keskeistä havaintoa.

Keskeisin huomio liittyy kuitenkin siihen, että tutkimuksessa näyttäisi sekoittuvan valtioneuvoston ja eduskunnan perustehtävät (PL 3 §; lainsäädäntövalta/hallitusvalta).

Tutkimuksessa todetaan, että

- ”Valiokuntien välistä työnjakoa ja yhteistoimintaa budjettivalmistelussa on kehitettävä ja tehostettava” (s. 295)
- ”Kansanedustajille tulee taata mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa nykyistä laajemmin ja ympärivuotisesti budjettivalmisteluun” (s. 296)
- eduskunnan budjettivaltaa heikentää se, että mm. budjettivalmisteluun vaikuttaa useita eri toimijoita (mm. VN ja VM; s. 274)

Eduskunta on lainsäätäjä, joka hyväksyy lait ja talousarvion, mutta hallituksen esitysten valmistelu (lainsäädäntö, budjetti) ovat puolestaan valtioneuvoston keskeisiä tehtäviä. Ministeriössä lainvalmistelutyön/ talousarvion valmistelun johtaminen on ministerin ja virkamiesjohdon asia ja itse työ tehdään virkatyönä ja virkavastuulla.

Eduskunnan tehtävänä on sen jälkeen päättää talousarviosta HE:n pohjalta ja tehdä ne muutokset, joihin hallituspuolueet katsovat olevan aihetta/tarvetta. Se voi tehdä muutoksia myös syksyn mittaan käsittelyssä oleviin budjettilakeihin, jolloin mahdolliset euromääräiset muutokset tehdään myös talousarvioon.

Myös lakien ja budjetin toimeenpano on valtioneuvoston tehtävä, joka tapahtuu eduskunnan luottamusta nauttivan ministerin johdolla. Eduskunta ohjaa kuitenkin määrärahojen käyttöä ja kohdentamista budjettimietinnössään, joka on laaja ja hyvin yksityiskohtainen. Mietintöön sisältyy paljon mielipiteitä, kannanottoja, käsityksiä ja ennen muuta lausumia, joiden toteutumista seurataan mm. kertomusmenettelyn kautta. Myös muut parlamentaarisen valvonnan keinot ovat käytettävissä budjetin toimeenpanon osalta (mm. kirjalliset ja suulliset kysymykset sekä eduskunnan, erityisesti tarkastusvaliokunnan suorittama valvonta). Eduskunnalla on muutoinkin laajat, perustuslakiin perustuvat tiedonsaantioikeudet (PL 47§).

Tutkimuksessa mainitaan *osin vastakkaisia käsityksiä* budjettivallasta, sillä nykykäytäntöä pidetään toisaalta hyvänä. Sivulla 177 todetaan, että ”toteutetut uudistukset ovat saavuttaneet varsin hyvin tavoitteensa, mikä on eduskunnan budjettivallan kannalta hyvä asia. Hallinnon joustavuus, tehokkuus ja tuottavuus samoin kuin reaktiokyky uusiin olosuhteisiin ovat kasvaneet.”

Sivulla 256 (*Eduskunnan budjetti- ja valvontakäytäntöjen ja –vallan kehittämistarpeet kansainvälisen vertailun, EU:n ja EMU:n näkökulmasta)* todetaan, että eduskunnan budjettivalta on vahva, eduskunnan budjettivallan toteutumistavat vastaavat monia kansainvälisissä vertailuissa

yksilöityjä hyviä käytäntöjä, VaV:n asema vahvempi kuin muiden EU-maiden, mikä on myönteistä. Eduskunnan asemaa pidetään myös melko vahvana finanssipoliittisen säännöstön suhteen ja EU-kysymysten käsittelyä pidetään jäsenmaiden välisessä vertailussa onnistuneena.

Ongelmana nähdään mm. se, että budjettivaltaa on valunut eduskunnan ulkopuolelle esimerkiksi kehysmenettelyn ja tulosohjauksen käyttöönoton vuoksi. Nämä muutokset on kuitenkin toisaalta nähty tarkoituksenmukaisiksi ja hyödyllisiksi ja niiden toteuttaminen kulloisessakin tilanteessa perustelluksi.

Mielestäni eduskunnalla on edelleen vahva budjettivalta, jota se käyttää aktiivisesti, mutta harkitusti ja vastuullisesti. On muistettava, että valtaan liittyy aina myös vastuu, jota budjettivallan käyttäjän on käytettävä johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti kestävällä ja uskottavalla tavalla.

Tutkimus ei tuo sinänsä varsinaista uutta tietoa, mutta on kuitenkin sikäli tärkeä, että se nostaa konkreettisesti esille budjettivallassa tapahtuneet muutokset, jotka vaikuttavat pikkuhiljaa budjettivallan kokonaiskuvaan. Tähän samaan asiaan valtiovarainvaliokuntakin kiinnitti huomiota käsitellessään hallituksen esitystä HE 155/2012 vp; sen yhteydessä hyväksymässään lausumassa valiokunta korosti vaiheittaisten muutosten kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamista mm. eduskunnan budjettivallan kannalta (VaVM 38/2012 vp).

Muutama muu huomio

Tutkimuksen mukaan tarve *lisätalousarvioiden* antamisen syiden täsmälliseen sääntelyyn tulee selvittää. Perustuslain 86 §:n mukaan eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Mielestäni nykyinen säädöspohja on riittävä; kynnys lisäbudjettien antamiseen on toisaalta korkea, mutta toisaalta on mahdollisuus reagoida myös yllättäviin tilanteisiin ja menotarpeisiin, jos siihen on perusteltua tarvetta. Tärkeää on joka tapauksessa se, että lisätalousarvioilla vastataan vain aidosti ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin eikä sellaisiin määrärahatarpeisiin, jotka voidaan ottaa huomioon varsinaisessa talousarviossa.

Sivulla 289 todetaan, että *valtion talousarvion eduskuntakäsittelyssä* ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Menettelytavat ja käytännöt ovat kuitenkin muuttuneet vuosien aikana monelta osin. Itse talousarvioesityksen (pääluokka, luku, momenttikohtainen) perusrakenne ei sen sijaan ole muuttunut, joten eduskunnan päätöksentekokaan ei voi peruslähtökohdiltaan muuttua.

Sivulla 298 ehdotetaan myös, että *kansanedustajien perehdyttämiskoulutuksen* yhteydessä järjestetään koulutusta myös budjetti- ja valvontavaltaa ym. koskevista kysymyksistä. Näin on perinteisesti tehty vaalikausien alussa ja tarpeen mukaan muulloinkin. On myös järjestetty budjettiseminaareja, luentotilaisuuksia yms. talous/budjettipolitiikkaa koskevia tilaisuuksia.

Sivulla 283 todetaan, että eduskunnalla on oltava riittävä päätös- ja aloitevalta myös budjetin *yksityiskohtiin* nähden, ei vain strategisiin suuntaviivoihin nähden. Muutama esimerkki olisi avannut, minkälaisia yksityiskohtia tässä yhteydessä tarkoitetaan. Käytännössähän eduskunta käsittelee talousarvioesityksen varsin yksityiskohtaisesti, se ohjaa määrärahojen käyttöä mm. lausumilla, mietintötekstillä ja määrärahapäätöksillä.

Sivulla 298 ehdotetaan sellaisen *sivuston perustamista*, jossa tarjotaan ja välitetään ajantasaista ja systematisoitua tietoa talousarviosta ja valtiontaloudesta. Viime syyskuussa avattiin uudet sivut, jotka ehkä ainakin osin vastaavat tähän tarpeeseen. ”Tutkibudjettia.fi” – sivustolla on visualisoitu

budjettidataa; sivuston tavoitteena on ymmärrettävyyden, luettavuuden, hyödynnettävyyden parantaminen sekä yhteiskunnallisen keskustelun lisääminen.

Muutama kommentti keskeisistä toimenpide-ehdotuksista (1, 2 ja 8)

1. Tutkimuksen mukaan eduskunnan tulee omaksua aiempaa merkittävästi aktiivisempi rooli. Tutkimuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, millä tavalla eduskunnan aktiivisuutta tulisi lisätä.

   Käytännössä eduskunta on erittäin aktiivinen toimija. Budjettia käsitellään kaikissa valiokunnissa ja siitä käydään laajoja keskusteluja useissa yhteyksissä. Myös valtiovarainvaliokunnan rooli on erittäin keskeinen. Valiokunnan poikkeuksellisen suuri koko (21+19) merkitsee sitä, että varsin suuri osa kansanedustajista (joka 5. edustaja) voi osallistua konkreettisesti budjetin käsittelyyn. Valiokunta laatii pitkän ja yksityiskohtaisen mietinnön, jonka toimeenpanoa se seuraa tiiviisti. Myös vaihtoehtobudjettien näkyvyys ja merkitys on parantanut selkeästi ja niiden tietopohja parantunut tietopalvelun laskentatoimen palvelujen myötä. Yhteistyö VM:n, muiden ministeriöiden, järjestöjen yms. kanssa on niin ikään säännönmukaista.

2. Tutkimuksessa ehdotetaan, että budjettikirjaan sisällytetään selvitys toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta.

   Kertomusmenettelyä on vastikään uusittu ja mielestäni nykyinen menettely toimii hyvin. Nyt ollaan vihdoin tilanteessa, jossa kaikki lausumat on koottu samaan asiakirjaan, jonka käsittely on aikataulutettu niin, että se tukee budjetin valmistelua ja käsittelyä.

   Toisaalta budjettikirja on jo nyt niin laaja, ettei sen sisältöä tulisi enää kuormittaa uusilla sisällöillä. Käytännössä on myös pidetty tärkeänä sitä, että talousarvioesitys on yksien kansien välissä. Esityksen jakaminen useampaan osaan heikentäisi entisestään budjettikirjan luettavuutta.

8. Lopuksi ehdotetaan parlamentaarisen budjettivaltakomitean perustamista. Mielestäni tutkimuksessa ei ole tulle esille sellaisia konkreettisia ongelmia, joiden ratkaisemiseen tarvittaisiin komiteatyötä tms.

   Eduskunnan on kuitenkin syytä säännöllisin väliajoin keskustella budjettivallasta ja samalla päivittää ns. Mannisen työryhmän esille nostamia kysymyksiä ja toimintamalleja.

Indikaattorit

Budjettivaltaindikaattorien kehittäminen oli tutkimuksen keskeinen tavoite, mutta ovatko ne oikeasti tarpeen? Ainakaan kvantitatiiviset (esim. mikä on eduskunnan tekemien budjettimuutosten määrä) eivät kuvaa budjettivaltaa. Niiden ei tulisi ainakaan liittyä sellaisiin alueisiin, jotka eivät lähtökohtaisesti kuulu eduskunnan varsinaiselle toimialueelle, kuten budjetin valmisteluun, toimeenpanoon.