15.3.2017/VM/Martti Hetemäki

Kommentit eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman ”Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020” -tutkimuksen toimenpide-ehdotuksiin

Sivuilla 10–11 ja 299–300 esitetyt keskeiset toimenpide-ehdotukset (8 kpl):

1. *”Eduskunnan tulee omaksua aiempaa merkittävästi aktiivisempi rooli budjetti- ja valvontavallan käyttäjänä sekä ylipäätään hyödyntää valtiontalousasioissa nykyistä tietoisemmin, tehokkaammin ja täysimääräisemmin sille perustuslaissa turvattuja valtaoikeuksia.”*

    - Kyse on eduskunnan ja hallituksen välisestä suhteesta, parlamentarismin sisällöstä ja toimintatavoista.

2. *”Budjettikirjaan tulee sisällyttää valtioneuvoston selvitys toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta (samaan tapaan kuin uusitussa hallituksen vuosikertomuksessa kuvataan eduskunnan kantojen yleistä toteutumista ja vaikutusta valtioneuvoston toiminnassa).” (sulkuosan laajempi teksti on sivulla 296)*

    - Taustaa: Ehdotusta on arvioitava suhteessa nykyiseen valtiosääntöiseen kertomusmenettelyyn. Perustuslain 46.1 §:n (1112/2011) mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Perustuslain sääntelyä täsmentää valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a § (16/2014) sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 § (17/2014), joissa säädetään hallituksen vuosikertomuksesta. Valtioneuvostolain mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuosittain hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen vuosikertomuksen. Talousarviolain mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Talousarviolain mukaan hallituksen vuosikertomukseen otetaan myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomus on viime vuosina muodostunut neljästä niteestä: itse vuosikertomuksesta ja kolmesta liitteestä. Perustuslain 46.1 §:n tarkoittamat tiedot ”niistä toimenpiteistä, joihin se [hallitus] on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt” on esitetty keskeisimmiltä osiltaan (noin 5-6 sivua) itse vuosikertomuksessa ja kokonaisuutena (noin 200 sivua) vuosikertomuksen liitteessä kolme.

    - Arviointia: Hallituksen vuosikertomukseen sisältyvät myös tutkimuksessa viitatut tiedot toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta. Sinänsä tällaiset tiedot olisi periaatteessa mahdollista esittää nykytilan sijasta vaihtoehtoisesti vain talousarvioesityksessä. Tämä merkitsisi kuitenkin nykyisten vuosikertomustietojen sisällöllistä hajauttamista eri aikoina annettaviin tietoihin sekä myös ao. tietojen antamista eduskunnalle nykyistä myöhemmin, mikä puolestaan olisi esim. vastoin perustuslakivaliokunnan mietinnössä 5/2013 vp todettua kantaa, jonka mukaan vuosikertomus tulee antaa eduskunnalle huhtikuun loppuun mennessä. Ehdotus ei tämän vuoksi ole perusteltu. Ehdotus ei ole perusteltu myöskään budjettivalmistelun kiireellisyyden vuoksi. Budjetinvalmisteluun ei tule kytkeä prosesseja, jotka eivät suoraan liity seuraavan vuoden talousarvion valmisteluun ja jotka on mahdollista hoitaa perustellusti muussa yhteydessä.

Samoista syistä myöskään vaihtoehto, jossa tiedot annettaisiin sekä vuosikertomuksessa että talousarvioesityksessä, ei ole perusteltu. Tämä johtaisi myös päällekkäiseen raportointiin eduskunnalle.

3. *”Tulee laatia valtiokonsernin tilinpäätös ja tase aiempaa paremman valtiontalouden kokonaishallinnan aikaansaamiseksi.”*

- Taustaa, valtiontalouden kokonaislaskelmat: Kokonaistaseen puuttumiseen ovat aiemmin kiinnittäneet huomiota mm. eduskunnan tarkastusvaliokunta sekä valtiontalouden tarkastusvirasto (esim. TrVM 5/2010 vp – K 11/2010 vp, K 13/2010 vp, TrVM 3/2013 vp – K 2/2013 vp, TrVM 10/2014 vp – K 20/2014 vp ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 19/2015: Valtion kokonaistase).

  Nykyisin hallituksen vuosikertomukseen tulee sisällyttää budjettivaltion, budjettivaltion ulkopuoliset valtion rahastot ja valtion liikelaitokset kattava kokonaistase sekä kokonaistuotto- ja kululaskelma. Kyse on siten valtio-oikeushenkilön kattavista kokonaislaskelmista. Laskelmien laatiminen perustuu helmikuussa 2016 voimaan tulleeseen talousarvioasetuksen muutokseen (118/2016; 68.1,4 a §)

  Nykyiset kokonaislaskelmat laaditaan em. yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella. Kokonaislaskelmat eivät ole virallisia tilinpäätöslaskelmia ja ne ovat siten mm. tilintarkastamattomia. Kokonaislaskelmissa tuloslaskelmasta ja taseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitosten keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointieriä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitosten omaisuuserät ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarviotalouteen. Valtion määräysvallassa olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa.

  Nykyisin kokonaislaskelmat sisällytetään myös valtion talousarvioesitykseen. Laskelmat ja niiden tarkastelu sisältyvät uuteen yleisperustelujaksoon 9, valtion tuotto- ja kululaskelma ja tase.

- Toimenpide-ehdotus valtiokonsernin tilinpäätöksen laatimisesta: Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarviotalouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt. Muiden valtioon liitännäisten yksiköiden kuten mm. yliopistojen, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin asema tulisi ratkaista erikseen.

  Määräysvaltaperusteisen valtion virallisen konsernitilinpäätöksen laatiminen edellyttäisi suhteellisen mittavaa ja pitkäaikaista kehittämistyötä. Asia liittyy suoraan myös EU:ssa vireillä olevaan julkisen sektorin yksiköiden tilinpäätössääntöjen harmonisointihankkeeseen (EPSAS-hanke; European Public Sector Accounting Standards -hanke), jossa komission tavoitteena on säätää julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden tilinpäätössäännöistä pakottavasti suoraan sovellettavassa EU-lainsäädännössä. EPSAS-standardeissa säädettäisiin mm. varojen ja velkojen määrittelystä ja arvostamisesta sekä tulojen ja menojen kirjausperusteista. Laadittavaksi tulisivat varsin todennäköisesti myös konsernitilinpäätökset, sekä mahdollisesti myös koko julkisen sektorin kattavat laskelmat. **Konsernilaskelmien kehittäminen on tällä hetkellä perusteltua**

kytkeä EPSAS-hankkeeseen ja sen aikatauluun. Komission tämän hetkisen arvion mukaan EPSAS-standardit olisivat käyttöönotettavissa vasta useiden vuosien kuluttua, mahdollisesti noin vuodesta 2025 alkaen.

Kokonaislaskentavalmius on tarkoitus ottaa huomioon vireillä olevassa valtion keskuskirjanpitojärjestelmän uudistamisessa vuoden 2018 alusta lukien. Nykyisten kokonaislaskelmien tuottamien uudella järjestelmän avulla on arvioitu olevan mahdollista aikaisintaan tilivuodelta 2019. Käytännössä vasta tämän jälkeen olisi mahdollisuus aloittaa konserniyksiköiden laskenta- ja tilijärjestelmän yhdenmukaistaminen sekä tietojärjestelmän kehittäminen aitojen konsernilaskelmien tuottamiseksi. **Valtiovarainministeriön johdolla on myös käynnissä Kuntatieto-hanke, jossa kuntien ja tulevien maakuntien tilinpäätöstietoja pyritään yhdenmukaistamaan ja keräämään raportointia varten yhteen paikkaan.** Tämä, yhdessä valtion keskuskirjanpidon tietojen kanssa, mahdollistaa julkista taloutta koskevien kirjanpito- ja tilinpäätöstietojen nykyistä keskitetymmän ja harmonisoidumman raportoinnin sekä parantaa osaltaan myös edellytyksiä julkista taloutta koskevien laajempien laskelmien laatimiselle.

4. *”Eduskunnan päätösvallan ja yleensä julkisten tehtävien hoidon avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen valtion kokonaan tai osittain omistamissa yhtiöissä edellyttää pikaisia toimia. Samoin valtion omistusten sääntelyn kehittämistä perustuslain 92 §:stä alkaen tulee selvittää.”*

   - Tämä asia on erityisesti VNK:n toimialaa.

5. *”Kertomusten ja muussa muodossa eduskunnalle annettavan tiedon kriittistä, arvioivaa ja johtopäätöksiä tekevää esittämistapaa on lisättävä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tiedon ajantasaisuuteen, riskiarviointeihin ja -ennakointeihin sekä tietojen antamiseen säädösten, päätösten ja muiden instrumenttien sellaisessa valmisteluvaiheessa, jossa eduskunnan tiedonsaannilla ja osallistumisella voi tosiasiassa olla merkitystä.”*

   - Ehdotus on kannatettava. Kyse on mm. sekä lainvalmistelun että hallituksen vuosikertomuksen tietojen analyyttisestä ja arvioivasta otteesta. Lainvalmisteluun laatuun on kiinnitetty huomiota mm. perustamalla lainsäädäntövaikutusten arviointineuvosto. Hallituksen vuosikertomuksen rakennetta ja sisältöä puolestaan ohjataan aiempaa selkeämmin helmikuussa 2016 voimaan tulleella valtion talousarviosta annetun asetuksen muutoksella (118/2016; asetuksen uusi 8 a luku), jossa säädetään hallituksen vuosikertomuksen rakenteesta. Uudistunut sääntely edellyttää mm. katsauksen laatimista valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä (68.1,2 a §).

6. *”Työmarkkinajärjestöjen toiminnasta ja niin sanotun sopimusyhteiskunnan merkityksestä tulopoliittisten ratkaisujen ja eduskunnan päätösvallan rajoittamisen näkökulmasta tulee viipymättä laatia riippumaton selvitys.”*

   - Asiasta on keskusteltu pitkään. Erillinen selvitys voisi olla paikallaan.

7. *On ryhdyttävä selvittämään tarvetta laajentaa ja päivittää Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksia vastaamaan erityisesti valtion budjettitalouden ulkopuolisen talouden merkityksen lisääntymisen sekä valtiontalouden kansainvälisen ja ylikansallisen kehityksen aiheuttamia valvonta- ja tarkastustarpeita (esimerkiksi suhteessa Kelaan, Suomen Pankkiin ja Finanssivalvontaan sekä sote-uudistuksen mahdollisesti mukanaan tuomiin uusiin tarkastustarpeisiin).*

- Ehdotus selvityksen laatimisesta on kannatettava. Laki Valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) on säädetty vuosituhannen vaihteessa ja on monin osin alkuperäisessä muodossaan. Tässä yhteydessä olisi perusteltua arvioida ainakin, tulisiko Tarkastusviraston tarkastusoikeus ulottaa Kansaneläkelaitokseen ja Finanssivalvontaan – joskin Kansaneläkelaitoksen suhteen on otettava huomioon mahdollisen muutoksen suhde eduskunnan perustuslain 36.1 §:n nojalla suorittamaan Kansaneläkelaitoksen suoraan valvontaan (säännöksen mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään). Suomen Pankin asema osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää voi olla Tarkastusviraston tarkastusoikeuden kannalta osin toinen kuin Kansaneläkelaitoksen ja Finanssivalvonnan.

- **Lausuntokierroksella (1.3. – 3.4.2017) olevan valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaan Tarkastusviraston tarkastusoikeus ulotettaisiin maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä koskemaan paitsi maakuntia ja maakuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä myös koko maakunnan toimintaa. Tarkastusviraston tarkastusoikeus kattaisi tällöin myös maakuntakonserniin kuulumattomat, kokonaan tai pääosin yksityisesti omistetut yhteisöt ja säätiöt siltä osin kuin ne tuottaisivat maakunnalle palveluja sopimukseen perustuen.** Esityksen tavoitteena on varmistaa valtion mahdollisuus valvoa pääosin valtiolta saatavin varoin rahoitettavien ja monin osin perusoikeuskytkentäisten palvelujen tuottamiseen liittyviä järjestelyjä riippumatta siitä, tuotetaanko palvelu maakuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä vai sen ulkopuolella. Toteutuessaan ehdotus turvaisi eduskunnan finanssivaltaa maakunta- ja sote-uudistuksessa.

8. *”Tulee asettaa parlamentaarinen budjettivaltakomitea selvittämään eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamis- ja kehittämistarpeita, tekemään ehdotuksia eduskunnan finanssivallan lisäämiseksi sekä käynnistämään ehdotusten toimeenpano eduskunnan sisällä ja muualla ylimmässä valtionhallinnossa. Käsillä oleva tutkimus luo perustaa komitean työlle varsinkin siltä osin kuin kyse on tutkimuksessa esitetyistä keskeisistä havainnoista ja tutkimustuloksista, budjettivaltaindikaattoreista ja toimenpide-ehdotuksista.”*

    - Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamis- ja kehittämistarpeet eivät sinänsä edellytä parlamentaarisen budjettivaltakomitean asettamista. Eduskunnan budjettivalta on perustuslain mukaan käytännössä rajoittamaton. Nämä näkökohdat on todettu myös tutkimuksessa. Ks. esim.:

        - tutkimuksen sivu 178, jonka mukaan ”Eduskunnalla on viimekätinen päätösvalta valtion talousarviosta, ja eduskunnan perustuslaissa ja lainsäädännössä turvattu budjettivalta on laaja ja kattava. Käytännössä kuitenkin eduskunta on itse rajoittanut omia valtaoikeuksiaan hyväksymällä budjettivaltaansa kaventavia toimintatapoja ja jättämällä käyttämättä toimivaltaansa täysimääräisesti. Viime kädessä eduskunta toimii itse portinvartijana sille, ettei budjettivalta karkaa sen ulottumattomiin.”

        - tutkimuksen sivu 289, jonka mukaan ”Jo olemassa olevien oikeuksien ulottuvuus jää osittain merkityksettömäksi, mikäli eduskunta ei itse hyödynnä ja käytä niitä maksimaalisesti. Eduskunnan toimintaan vaikuttaa esimerkiksi muiden budjettiprosessiin ja -valvontaan osallistuvien tahojen käytännön merkityksen kasvu. Monimutkaistuvassa EU-, EMU- ja kansainvälisessä ympäristössä lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden eduskuntavaihetta edeltävällä valmistelulla on suuri merkitys myös eduskunnan toiminnan kannalta. On kuitenkin pitkälti eduskunnan oman toiminnan ja aktiivisuuden varassa, miten se käyttää valtaoikeuksiaan. Eduskunta on lainsäädäntövallan käyttäjänä ja kansanedustuslaitoksena ylin valtioelimemme. Se myös viime kädessä itse huolehtii valtansa

turvaamisesta ja kehittämisestä. Eduskunnan työtapoja on kyllä aika ajoin uudistettu, mutta valtion talousarvion käsittelyssä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia eikä valtaoikeuksien käytännön turvaamista ole systemaattisesti pohdittu. Tämä aihepiiri nousi esille myös haastatteluvastauksissa: …"

- tutkimuksen sivu 295, jonka mukaan " …Suurin osa ehdotuksista vaatii toteutuakseen budjettivalta- ja valvontakäytäntöjen kehittämistä. Sitä vastoin on korostettava, ettei toimenpide-ehdotusten toteuttaminen arviomme mukaan edellytä voimassa olevan perustuslakisäänteIyn tai lainsäädännön välittömiä muutoksia. Eräiden esitettyjen ehdotusten perusteella on kuitenkin ryhdyttävä lainsäädännön muutostarpeiden selvittämiseen. Lisäksi monien yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi on laadittava muita lisäselvityksiä ja -tutkimuksia. … ".

- Myöskään valtiovarainministeriön tiedossa ei ole merkittäviä ja parlamentaarisen komitean asettamista puoltavia budjettilainsäädännön kehittämistarpeita. Eduskunnan budjettivaltaa tukevia budjetointikäytännön muutoksia on tarvittaessa mahdollista valmistella komiteamenettelyä kevyemmin.

Osa IV.1.7 Arvio EU- ja EMU-jäsenyyden vaikutuksista kansalliseen finanssipolitiikkaan

- Raportin huomiot ovat perusteltuja ja johtopäätöksistä voi pääosin olla samaa mieltä.
- Raportti antaa ehkä hieman harhaanjohtavan kuvan EU tosiasiallisesta kyvystä ohjata jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa. Sanktiota ei ole koskaan käytetty, ja kokonaisuutena EU:n finanssipolitiikan ohjauksen teho on ulkopuolisissa arvioissa todettu vaatimattomaksi. Tämä voi olla EU-sääntöjen uskottavuuden kannalta valitettavaa mutta eduskunnan budjettivallan näkökulmasta myönteistä.
- Samoin raportin arviot siitä, että EU-säännöt ja niihin liittyvät sanktiot voivat jatkossa laajentua syvälle kansallisen budjettivallan substanssiin, ovat luonteeltaan spekulatiivisia. Vaikka mahdollisuus on teoriassa olemassa, tällaisesta suunnasta ei tosiasiassa ole merkkejä.
- Johtopäätökseen tarpeesta turvata kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudet EMU:a kehitettäessä voi varauksetta yhtyä.

IV.2.7 Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kehittämistarpeet EU- ja EMU-kytkentäisessä päätöksenteossa

- Raportin johtopäätökset ovat jälleen pääosin hyväksyttävissä.
- Raportti toteaa: " Huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi eduskunnan tiedonsaantiin EKP:stä ja Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä ja muista kansainvälisistä riskeistä." VM jakaa tämän näkemyksen ja raportoi säännöllisesti eduskunnalle eurokriisin hoitoon liittyvistä vastuista ja riskeistä seuraavasti:
    1) Selvitys Suomen vastuista 2 kertaa vuodessa (ja lisäksi ne kuvataan osana valtion uutta ns. riskiraporttia) alkoi 2011.
    2) Asiantuntijakuulemiset valiokunnissa (ollut erittäin tiiviistä eurokriisiasioissa 2010-2016)
    3) Kokouksen eduskunnan valiokuntaneuvosten kanssa virkamiestasolla (tilannekuvan läpikäynti tarvittaessa päätöksentekoon varautumisen näkökulmasta)
    4) Informointi (e-kirje) EVMn ja ERVVn tilinpäätöksestä ml. Riskeistä kerran vuodessa.
    5) Hallituksen esityksissä riskiarvio (vrt. EVM) ja vaikutusarviot

  EKP:n toiminnan kautta koituvista riskeistä eduskunnalle raportoi ensisijaisesti Suomen Pankki.
- Raportti ehdottaa, että "tulee laatia myös erilaisia vaihtoehtoja kartoittavia ennakointeja toimintasuunnitelmineen muun ohella siitä, mitä euroalueen tai jopa EU:n hajoaminen tai yksittäisten jäsenvaltioiden eroaminen unionista ja/tai EMU:sta tarkoittavat/tarkoittaisivat paitsi yleensä Suomen

myös eduskunnan valtaoikeuksien kannalta.” Sama suositus toistetaan sivulla 298. VM ei pidä tällaisten raporttien laatimista tarkoituksenmukaisena. Tosiasiallisten tapahtumaketjujen ennakoimattomuus tekisi tällaisista raporteista luonteeltaan erittäin spekulatiivisia ja siksi lisäarvoltaan kyseenalaisia, ja lisäksi niiden sisältö saattaisi olla vahingollista markkinoiden vakauden ja Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta.

- Raportti toteaa: ”Suomen EU- ja EMU-liitännäisissä kannoissa tulisi ylipäätään kiinnittää erityistä huomiota eduskunnan budjetti- ja valvontavallan sekä yleensä eduskunnan aseman turvaamiseen.” Tämä on VM:n EU-vaikuttamisessa ollut keskeinen lähtökohta, joka on vaikuttanut monien EU:n piirissä sovittujen ratkaisujen sisältöön.