Janne Salminen 27.5.2024

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028 (VNS 2/2024 vp)

1. Valtioneuvosto on raha-asiainvaliokunnan käsiteltyä asian tehnyt julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (120/2014) 2 §:n, valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 §:n ja valtiontalouden kehysehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista annetun valtioneuvoston päätöksen nojalla julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvän valtiontalouden kehyspäätöksen. Valtioneuvosto on antanut sen selontekona eduskunnalle.

2. Suomen perustuslain 44 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevassa asiassa. Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta. Asia on lähetetty valtiovarainvaliokuntaan, jolle muut valiokunnat voivat antaa lausunnon (PTK 46/2024 vp, 3). Ainoan käsittelyn lopuksi täysistunto hyväksyy eduskunnan selontekoa koskevan kannanoton, joka toimitetaan eduskunnan kirjelmänä valtioneuvostolle.

3. Asia on siten vireillä perustuslakivaliokunnassa lausuntoasiana. Valiokunta on 15.5.2024 päättänyt ottaa asian käsiteltäväksi pääluokkaan 21 (Eduskunta) liittyvien määrärahojen budjettiteknisen toteuttamistavan osalta (PeVP 4/2024, 4). Pääluokan säästöihin viitataan selonteossa.

4. Tarkasteluun on noussut eduskuntaa koskevan budjettimomentin valmistelu, mukaan lukien sen säästöjen valmistelu. Aikaisemmin eduskuntaa koskeviin budjettimomentteihin liittyvät säästöt on käsitykseni mukaan valmisteltu eduskunnan tuottamaan tietoon nojautuen. Suunnitelmaan on liitetty eduskunnan talousarviokehykset siten, että eduskunta on toimittanut valtionvarainministeriölle eduskunnan kanslian ja eduskunnan muiden virastojen toiminta- ja taloussuunnitelmat. Valtiovarainministeriö puolestaan on ottanut ne huomioon osana julkisen talouden suunnitelmaa. Saadun selvityksen mukaan eduskunta ei kuitenkaan tämän asian valmistelun yhteydessä ole osallistunut julkisen talouden suunnitelman laatimiseen sitä koskevan budjettimomentin osalta.

5. Perustuslain 3.1 §:n mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja se päättää myös valtiontaloudesta.

6. Perustuslain 83.1 §:n mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Perustuslain 83.2 §:n mukaan hallitus tekee esityksen valtion talousarviosta. Oikeudellisesti valtioneuvoston budjettia koskeva valmisteluvalta voidaan perustaa perustuslain 83.2 §:n säännökseen.

7. Perustuslain 3.1 § ja 83 §:ssä on säädetty eduskunnan budjettivallasta. Perustuslaissa on säännöksiä talousarvion sisällöstä. Perustuslaissa ei kuitenkaan varsinaisesti ole säännöksiä talousarvion valmistelussa noudatettavasta menettelystä. Myöskään perustuslain esitöissä aihetta ei kosketella.

8. Perustuslaki ei myöskään edellytä lailla säädettäväksi talousarvioesityksen tai vastaavan valmistelusta. Julkisen talouden suunnitelmaa tai kehysmenettelyä perustuslaki ja sen esityöt eivät tunne.

9. Myös lakitasoinen ja sitä alemmanasteinen sääntely on suhteellisen niukkaa. EU:n jäsenyyteen liittyen velvoitteiden myötä lakitasoinen sääntely on lisääntynyt.

10. Perustuslain 7 luvun säännöksiä konkretisoivat talousarviosta annettu laki (423/1988) ja vastaava asetus (1243/1992). Julkisen talouden suunnitelma perustuu alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013, (21.5.2013) 4 artiklan mukaisesti valtiovarainministeriön kansantalousosaston riippumattomaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteeseen. Julkisen talouden suunnitelma sisältää samalla Suomen vakausohjelman sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.

11. EU-velvoitteista johtuen suunnitelmaan liittyy myös oikeudellisesti relevantteja vaikutuksia, mutta ratkaisevasti ja pääosin kehysmenettely on luonteeltaan poliittinen.

12. Talousarvion valmistelu ja myös kehysmenettely merkitsee sitä, että tosiasiassa valtiovarainministeriön merkitys viime kädessä eduskunnan budjettivallan kannalta on merkittävä. Sekä talousarvion valmistelu että kehysmenettelyn valmistelu ohjaavat merkittävästi ennakolta eduskunnan budjettivaltaa. Muodollisesti valtioneuvosto toki myös kantaa talousarvioesityksestä, samoin kuin julkisen talouden suunnitelman valmistelusta vastuun.

13. Siltä osin kuin on kysymys eduskunnan määrärahojen budjettitekninenkin valmistelu budjetin tai julkisen talouden suunnitelman yhteydessä, *keskeistä on tunnistaa eduskunnan budjettivalta ja sen asema ylimpänä valtioelimenä*. Eduskunnalla on yllä todetusti budjettivalta, ja lisäksi *sen asema ylimpänä valtioelimenä edellyttää sitä, ettei valtioneuvoston päätöksenteko myöskään siihen liittyen aseta eduskuntaa jo varsin pitkälle päätetyn eteen*. Tilanne on periaatteessa analoginen sellaisten tilanteiden kanssa, jotka koskevat eduskunnan lainsäädäntövaltaa suhteessa valtioneuvoston valmistelutoimintaan tai toimeenpanotoimintaan, joissa valtioneuvoston on vältettävä asettamasta eduskuntaa tapahtuneiden tosiasioiden eteen. *Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä suhteessa sitä koskevaan talouden suunnitelmaan edellyttää sitä itseään koskevan taloutta koskevalta ministeriötasoiselta valmistelulta ja valtioneuvoston päätöksenteolta sellaista erityistä herkkyyttä, joka ottaa tämän huomioon*.

14. Eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä tässä yhteydessä turvaava menettely olisi esimerkiksi se, että eduskuntaa koskeviin budjettimomentit säästöineen valmistellaan hyö-

dyntämällä eduskunnan tätä tarkoitusta varten aktiivisesti tuottamaan tietoon tukeutuen. Suunnitelmaan liitetään eduskunnan talousarviokehykset siten, että eduskunta toimittaa valtiovarainministeriölle eduskunnan kanslian ja eduskunnan muiden virastojen toiminta- ja taloussuunnitelmat. Valtiovarainministeriö puolestaan ottaa ne huomioon osana julkisen talouden suunnitelmaa. Poliittisessa prosessissa pysytään ottamaan huomioon myös muun muassa valtioneuvoston käsitykset säästötarpeista. Käsitykseni mukaan käytännössä on aikaisemmin otettu huomioon eduskunnan asema tällä tavalla. Käytännön jatkamiselle samanlaisena on hyvät perusteet.

15. *Kun kysymys on ylimmän valtioelimen toimintaedellytyksistä, ministeriön tulisi perustaa tiedot eduskunnan itsensä tuottamaan tietoon ja suunnitelmaa sekä välttää ottamasta etenkään yksiytyiskohtaisesti kantaa siihen, miten eduskunnan tulisi suunnitella toimintansa talouden suunnittelu.*