

EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALTA 1990–2020



EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALTA 1990–2020

Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutosten
ja toteutumisen indikaattoreista

Tutkimusryhmä:

Anu Mutanen, Tuomas Ojanen, Milka Sormunen ja Klaus Tuori
Helsingin yliopisto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016

Tarkastusvaliokunta

00102 Eduskunta
www.eduskunta.fi

Helsinki 2016

ISBN 978-951-53-3618-7 (nid.)
ISBN 978-951-53-3619-4 (pdf)

ISSN 1798-4688 (painettu)
ISSN 2342-6616 (verkkajulkaisu)

SISÄLLYS

VALIOKUNNAN ALKUSANAT	7
TIIVISTELMÄ.....	9
RESUMÉ	12
SUMMARY	15
KUVIOT JA TAULUKOT.....	18
LYHENTEET.....	20
 I JOHDANTO.....	 23
1 Tutkimuskohde, -tavoitteet ja -kysymykset	24
2 Tutkimuksen toteutus	26
2.1 Metodit.....	26
2.2 Tutkimusaineistot	27
2.3 Tutkimusvastuut ja -aikataulu	29
 II EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALLAN PERUSTEET	 31
1 Mitä on eduskunnan budjetti- ja valvontavalta?	32
1.1 Tutkimuksen peruskäsitteet	32
1.2 Eduskunnan budjettivalta.....	33
1.3 Eduskunnan valtiontalouden valvontavalta	34
1.4 Eduskunta budjetti- ja valtiovalan käyttäjänä poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä	35
1.4.1 Julkisen sektorin kehitys.....	35
1.4.2 Poliitiikka talouden ohjausvälineenä	38
1.5 Budjetti- ja valvontavalta kotimaisessa oikeusjärjestyksessä.....	41
2 Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta perustuslaeissa	42
2.1 Valtiontalouden ja -valvonnan sääntely ennen itsenäisyyttä.....	42

2.2 Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta vuoden 1919 hallitusmuodossa ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä	44
2.2.1 Budjetti- ja valvontavalta itsenäisyyden alun perustuslaeissa	44
2.2.2 Perustuslaintasoisten valtiontaloussäännösten uudistus vuonna 1992	45
2.2.3 Arvioita hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloussääntelystä	48
2.3 Budjetti- ja valvontavalta Suomen perustuslaissa	50
2.3.1 Valtiontalouden sääntely perustuslaissa	50
2.3.2 Perustuslain valtiontaloussäännösten muutokset	51
2.3.3 Arvioita perustuslain valtiontaloutta koskevista säännöksistä	53
3 Budjettilainsäädäntö	61
4 Havainnot eduskunnan budjetti- ja valvontavallan perusteista ja muutoksista	65
 III EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALTA JULKISTALouden KOKONAISUUDEN NÄKÖKULMASTA	67
1 Eduskunnan asema valtiontalouden suunnittelussa ja hoidossa	69
1.1 Yleistä valtiontalouden suunnittelusta ja hoidosta	69
1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu	70
1.3 Tulosohejaus	72
1.4 Valtiontalouden kehysmenettely	75
1.5 Julkisen talouden suunnitelma	81
1.6 Vuosittaiset talousarviot ja lisätalousarviot	82
1.6.1 Valtion talousarvion sisältö	82
1.6.2 Budjetin määrärahat	87
1.6.3 Talousarvion valmisteluprosessi	90
1.6.4 Talousarvioesityksen täydentäminen ja muuttaminen	95
1.6.5 Talousarvion täytäntöönpano	97
1.6.6 Lisätalousarvio	98
1.6.7 Valtion budjettiin ja finanssipolitiikkaan vaikuttavat säännöt Suomessa	99
1.6.7.1 Finanssipolitiikan säännöt	99
1.6.7.2 Budjettiperiaatteet	102
1.7 Valtiontalouden arviointi, valvonta ja tarkastus	105
1.7.1 Yleisiä näkökohtia	105
1.7.2 Valtiontilintarkastajat	107

1.7.3 Tarkastusvaliokunta	108
1.7.4 Valtiontalouden tarkastusvirasto	110
1.7.5 Sisäinen valvonta ja tarkastus	114
2 Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet julkisen talouden kokonaisuuteen	118
2.1 Valtiontalous julkistalouden osana.....	118
2.1.1 Mitä on julkistalous?	118
2.1.2 Valtion budjettitalouden ala suhteessa julkisen talouden kokonaisuuteen.....	119
2.2 Talousarvion ulkopuoliset rahastot	121
2.2.1 Budjetin ulkopuolisten rahastojen sääntely.....	121
2.2.2 Budjetin ulkopuolisten rahastojen nykytila.....	124
2.3 Valtionomistukset ja liiketoiminta	127
2.3.1 Valtionomistusten ja liiketoiminnan sääntely	127
2.3.2 Liikelaitokset	129
2.3.3 Valtion yritysvarallisuus	131
2.3.3.1 Valtion omistamien yhtiöiden tyypit	131
2.3.3.2 Valtion nykyään omistamat yhtiöt	133
2.3.3.3 Valtion omistajaohjaus	136
2.3.3.4 Valtion omistajaohjauksen valvonta	139
2.4 Eduskunnan alaiset valtion talousarvion ulkopuoliset toimijat.....	141
2.4.1 Suomen Pankki.....	141
2.4.1.1 Suomen Pankin asema ja tehtävä.....	141
2.4.1.2 Suomen Pankin valvonta	142
2.4.2 Kansaneläkelaitos.....	144
2.5 Kunnat itsenäisinä julkisen talouden toimijoina.....	146
2.5.1 Kuntatalouden ohjaus lainsäädännöllä ja veropolitiikalla.....	146
2.5.2 Kuntien valtionosuusjärjestelmä.....	148
2.5.3 Kuntien finanssipoliittinen ohjaus.....	150
2.6 Sote- ja aluehallintouudistus	152
2.7 Valtiontalouden vastuut ja riskit	156
2.7.1 Vastuu- ja riskityypit ja niiden merkitys valtiontaloudessa	156
2.7.2 Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet valtiontalouden vastuisiin ja riskeihin	161

3 Eduskunnan tiedonsaanti valtion- ja julkistaloudesta.....	164
3.1 Eduskunnan tiedonsaantikeinot	164
3.2 Budjetti- ja valvontavaltaan liittyvä eduskunnan tiedonsaanti	168
3.2.1 Tiedonsaanti budjettivalmistelussa ja -päätöksenteossa.....	168
3.2.2 Tiedonsaanti budjetin toimeenpanosta ja valtiontalouden valvonnasta	169
3.2.2.1 Hallituksen vuosikertomus	169
3.2.2.2 Tiedonsaanti muusta valtiontalouden valvonnasta	171
3.3 Muut tietolähteet valtion- ja julkistaloudesta.....	172
3.4 Eduskunnan tiedonsaannin kehittämistarpeet.....	173
4 Arvioita ja johtopäätöksiä eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta valtion- ja julkistalouden kokonaisuudessa	175
4.1 Eduskunnan budjettivallan toteutuminen.....	175
4.2 Eduskunnan budjettivalvonnan nykytila.....	178
4.3 Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan välinen suhde	180
 IV FINANSSIPOLITIIKAN YLIKANSALLINEN JA EU-OHJAUS SEKÄ KANSALLISET KÄYTÄNNÖT MUISSA MAISSA	185
1 EU:n vaikutukset kansalliseen budjetti- ja valvontavaltaan	186
1.1 Yleistä EU:n ja EMU:n kansallisten vaikutusten tarkastelusta.....	186
1.2 EU:n budjetti ja sen suhde jäsenvaltioihin	186
1.3 EU:n ja sen jäsenvaltioiden talous- ja rahapolitiikan koordinointi	189
1.3.1 Talous- ja rahapolitiikan koordinointiorganisaatio EU:ssa	189
1.3.2 Eurooppalainen ohjausjakso ja euroalueen budjettijakso	192
1.3.3 Eurooppa 2020 -strategia.....	194
1.3.4 Euroopan unionin finanssipoliittiset säännöt	195
1.3.4.1 Yleistä EU:n finanssipoliittisesta sääntelystä.....	195
1.3.4.2 EU:n perustamissopimustason finanssipoliittiset säännöt.....	195
1.3.4.3 Vakaus- ja kasvusopimus.....	197
1.3.4.4 Six pack -lainsäädäntö	198
1.3.4.5 Vakausopimus ja finanssipoliittinen sopimus	200
1.3.4.6 Two pack -asetukset	202
1.3.5 Pankkiunioni.....	202
1.4 Eurokriisi ja sen hoitomekanismit	204
1.4.1 Eurokriisin vaiheet.....	204
1.4.2 Eurokriisin hallintamekanismit.....	206

1.5 Yhteenveto EU:n ja EMU:n finanssipoliittisten sääntöjen muutoksista eurokriisin aikana	209
1.6 EU:n ja EMU:n tulevaisuus.....	211
1.7 Arvio EU- ja EMU-jäsenyyden vaikutuksista kansalliseen finanssipolitiikkaan.....	212
2 EU- ja EMU-jäsenyyden vaikutukset eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan.....	216
2.1 Yleistä EU:n ja EMU:n vaikutuksista Suomessa	216
2.2 Suomen ja EU:n väliset varainsiirrot ja niiden valvonta	218
2.3 EMU:n vaikutukset	221
2.4 Suomen eurokriisivastuut.....	223
2.5 EU:n finanssipoliittisen koordinaation vaikutukset Suomessa	225
2.6 Eduskunnan vaikutus ja osallistuminen EU- ja EMU-kytkentäiseen finanssipoliittiseen päätöksentekoon.....	229
2.7 Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kehittämistarpeet EU- ja EMU-kytkentäisessä päätöksenteossa	231
3 Valtiontalouden kansainväliset vastuut ja riskit sekä kansainvälinen arviointi- ja valvontatoiminta.....	233
3.1 Pääomavastuut kansainvälisille rahoituslaitoksille	233
3.2 Kansainvälinen valuuttarahasto IMF	234
3.3 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD.....	237
3.4 Valtioiden luottoluokitukset	239
3.5 Kansainvälisten finanssi- ja talousjärjestelmien vaikutukset eduskunnan näkökulmasta	241
4 Kansalliset budjetti- ja valvontakäytännöt vertailevasta näkökulmasta.....	243
4.1 Parlamenttien budjetti- ja valvontavallan oikeus- ja hallintovertailun lähtökohdat	243
4.2 Parlamenttien osallistuminen budjettiprosessiin.....	244
4.3 Parlamenttien budjetti- ja ohjausvallan sisältö ja ulottuvuus	247
4.4 Kansalliset budjettivalvonta- ja -arviointijärjestelmät.....	250
4.5 Parlamenttien budjettivallan merkitys EU- ja EMU-kysymysten kansallisessa käsittelyssä	251
4.6 Eduskunnan budjetti- ja valvontakäytäntöjen ja -vallan kehittämistarpeet kansainvälisen vertailun, EU:n ja EMU:n näkökulmasta.....	256

V BUDJETTIVALTAINDIKAATTORIT JA TUTKIMUKSEN MUUT KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET	261
1 Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tila ja muutokset 1990–2020	262
2 Kokonaisarvio eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta	274
2.1 Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan nykytila ja kehittämistarpeet	274
2.2 Toimenpide-ehdotukset eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tehostamiseksi ja vahvistamiseksi	295
3 Budjettivaltaindikaattorit	301
3.1 Mitä ovat indikaattorit?	301
3.2 Indikaattorityyppejä	303
3.3 Julkistalouden indikaattorit	305
3.4 Mallit budjettivaltaindikaattoreiden kehittämisen perusteista	310
3.4.1 Budjettivaltaindikaattorien luonne	310
3.4.2 Budjetti- ja valvontavallan tilan ja reaalisuuden kokonaisarviointimallit	313
3.4.3 Budjettivaltaindikaattorien teemat	315
3.4.4 Budjettivaltaindikaattorien arviointikriteerit	318
3.4.5 Budjettivaltaindikaattorimatriisi	320
3.4.6 Budjettivaltaindikaattorityön vaiheet: esimerkkinä indikaattorien hyödyntäminen ja kehittäminen eduskunnan tarkastusvaliokunnassa	321
LÄHTEET	327
LIITTEET	355
LIITE 1: Haastattelukysymykset	355
LIITE 2: Parliamentary Centren kehittämät budjettiprosessin indikaattorit	357

VALIOKUNNAN ALKUSANAT

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt tutkimushankkeella eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista vuosina 1990–2020. Tutkimus on julkaistu sähköisesti tarkastusvaliokunnan julkaisusarjassa, joka löytyy valiokunnan julkiselta internet-sivustolta. Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltatutkimus on valiokunnan julkaisusarjan seitsemäs tutkimusjulkaisu. Kaikki valiokunnan tutkimushankinnat on toteutettu avoimella tarjouskilpailulla.

Tutkimuksen on toteuttanut Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusryhmä, jonka johtaja on valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen. Tutkimusryhmän jäsenet ovat tutkijatohtori, OTT, HTM Anu Mutanen, tohtorikoulutettava, OTM Milka Sormunen ja tohtorikoulutettava, OTK, VTM Klaus Tuori. Kirjoitustyöstä vastasi Anu Mutanen, joka kirjoitti tekstit kaikkiin tutkimusosiin, muokkasi käsikirjoitusta kommenttien perusteella sekä viimeisteli tutkimusraportin. Milka Sormunen avusti tutkimustyössä ja tutkimusraportin viimeistelyssä sekä kommentoi käsikirjoitusta. Klaus Tuori kommentoi erityisesti käsikirjoituksen taloustieteellisiä sekä EU- ja EMU-jaksoja. Tuomas Ojanen kommentoi käsikirjoitusta. Hän myös vastaa tutkimuksesta tutkimushankkeen johtajana ja vastuuhenkilönä. Tutkimusraportissa esitetyt arviot, johtopäätökset ja muut kannanotot ovat tutkimusryhmän omia.

Tutkimuksen ohjausryhmän jäseninä toimivat kansanedustajat ja tarkastusvaliokunnan jäsenet Eero Heinäluoma (puheenjohtaja), Olavi Ala-Nissilä, Eero Lehti, Olli Immonen, Krista Mikkonen ja Päivi Räsänen, VTV:n budjettivalvontapäällikkö Heidi Silvennoinen, valiokuntaneuvokset Hellevi Ikävalko (VaV), Nora Grönholm ja Matti Salminen (TrV) sekä Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää. Ohjausryhmä on kokoonnutut tutkimuksen aikana kahdesti, ja lisäksi tutkimusryhmän esittämä väliraportti on käsitelty tarkastusvaliokunnan kokouksessa.

Tarkastusvaliokunta asetti tutkimuksen päätavoitteeksi selvittää eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista ja muutoksia riittävän pitkällä aikajaksolla, jotta muutokset ja niiden vaikutukset saataisiin selvästi näkyviin. Kotimaisen sääntelyn ja kehityksen ohella tutkimuksessa tuli tarkastella ja arvioida myös Suomen EU-jäsenyyden ja rahaliitto EMU:n vaikutuksia eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan. Laajan ja vaativan tutkimuskokonaisuuden johtopäätökset on tiivistetty budjettivaltaindikaattoreihin ja tutkijoiden tekemiin kehittämissuosituksiin, jotka luovat pohjaa eduskunnan omille jatkotoimenpiteille. Tutkimukseen sisältyy myös kansanedustajien ja virkamiesten näkemyksistä koostuva haastatteluosio.

Tutkimuksessa on luotu kattava ja monitieteellinen kuva eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisesta kolmen vuosikymmenen ajalta. Tutkijoiden ansiokas tarkastelu on paitsi tarkastusvaliokunnan myös koko eduskunnan kannalta erinomaisen tärkeä ja ajankohtainen.

Tutkimuksen pääkysymys on ollut jo pitkään esillä ja eduskunnan huolena on nähty budjettivallan jatkuva kaventuminen. Tähän on ollut vaikutuksensa valtiontalouden kehysmenettelyllä ja tulosoajauksella samoin kuin Suomen liittymisellä Euroopan unioniin ja rahaliittoon. Tutkimuksessa budjetti- ja valvontavaltaan on paneuduttu huolella ja kaikel-la perusteellisuudella. Tutkimus ja siihen sisältyvät toimenpide-ehdotukset antavat monipuolisen ja luotettavan pohjan asian jatkokäsittelylle valiokunnassa ja koko eduskunnassa.

Valiokunnan puolesta haluan kiittää tutkijoita monipuolisesta ja erinomaisen hyvin tehdystä työstä sekä ohjausryhmää aktiivisesta työskentelystä.

Eero Heinäluoma

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa kartoitetaan eduskunnan budjetti- ja valvontavallan muutoksia ja reaalisuutta sekä luodaan perusta budjetti- ja valvontavallan toteutumisen ja kehittymisen seurantaindikaattoreille. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan muutoksia ja toteutumista arvioidaan ajanjaksolla 1990–2020. Muutos- ja vaikutusarvioinnissa otetaan huomioon eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan merkittävästi vaikuttaneet tekijät, etenkin Suomen liittyminen Euroopan unioniin (EU) ja Euroopan talous- ja rahaliittoon (EMU), viime vuosien finanssi- ja eurokriisi sekä tiivistyvän talous- ja rahaliiton kehittämissuunnitelmat. Tutkimuksessa hyödynnetään ja yhdistetään oikeus-, hallinto-, valtio- ja taloustieteellistä tietoa, aineistoa ja tutkimusmetodeja. Tutkimusta varten toteutettiin kysely- ja haastattelututkimus joukolle kansanedustajia, budjetti- ja valvontavallan avainvirkamiehiä sekä alan muita asiantuntijoita.

Tutkimuksessa havaittiin, että eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutuminen on parin viimeisen vuosikymmenen aikana alkanut kangerrella yhä enemmän kotimaisten, kansainvälisten ja ylikansallisten kehityskulkujen takia. Ongelmana on ollut eduskunnan budjettivallan tosiasiallisen toteutumisen jatkuva kaventuminen etenkin, koska valtion taloudellisia vastuita koskevat päätökset sitovat tulevia eduskuntia. Jännitettä on lisännyt se, että kansainvälisessä vertailussa eduskunnalle perustuslaissa taatut budjetti- ja valvontaoikeudet ovat hyvin laajat ja vahvat. Eduskunnan budjettivallan tosiasiallinen kaventuminen selittyykin ennen muuta vuosien aikana vähitellen kehittyneillä poliittis-hallinnollisilla budjettikäytännöillä, jotka eivät ole mahdollistaneet eduskunnan oikeudellisesti hyvin vahvojen valtaoikeuksien täysimääräistä toteutumista.

Tutkimuksen keskeisimmät havainnot ja tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Eduskunnan budjettivallan kaventuminen ei ole uusi ilmiö, vaikka finanssi- ja eurokriisi ovatkin vuodesta 2008 alkaen korostaneet budjettivaltaan liittyviä kysymyksiä ja pulmia.
2. Kansainvälisesti vertaillen eduskunnalle on taattu perustuslaissa hyvin laajat ja vahvat budjetti- ja valvontavaltaoikeudet.
3. Toimeenpanovallan rooli on lisääntynyt sekä kotimaisella että EU-tasolla, mikä on ainakin osaksi kaventanut eduskunnan budjettivaltaa sekä korostanut valvontavallan merkitystä.
4. Eduskunnan finanssivallan kehittämisen painopiste on siirtynyt yhä selvemmin budjettivalvontavallan vahvistamisen puolelle kompensationsa budjettivallan jatkuvalle kaventumiselle. Jatkossa tarvitaan silti myös budjettivallan uudistamista eduskunnan valtaoikeuksien turvaamiseksi.

5. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan reaalisuuden kannalta olennaisinta ovat oikea-aikainen ja tehokas tiedonsaanti sekä saadun tiedon hyödyntäminen ja siihen reagointi ilman aiheutonta viivytystä.
6. Eduskunnan omilla toimintatavoilla on tärkeä merkitys eduskunnan budjetti- ja valvontavallan täysimääräisen toteutumisen kannalta. Eduskunnan budjettivallan kaventuminen on osaksi ollut seurausta eduskunnan omasta passiivisuudesta sekä siitä, ettei eduskunta ole hyödyntänyt täysimääräisesti sille perustuslaisia taattuja vahvoja valtaoikeuksia. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan reaalisuuden turvaaminen edellyttääkin muun ohella sitä, että eduskunta hyödyntää jatkossa valtaoikeuksiaan nykyistä aktiivisemmin ja tietoisemmin.
7. Valtion- ja julkistalouden kokonaisuus vaikuttaa merkittävästi eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan. Eduskunnan aseman turvaaminen edellyttää myös eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämistä.
8. Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa on tutkittu hyvin vähän. Etenkin kokonaisvaltaista ja monitieteistä tutkimustietoa tulee tuottaa lisää. Käsillä oleva tutkimus on tältä osin tärkeä päänavaus.
9. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilaa ja reaalisuutta on jatkossa systemaattisesti seurattava, arvioitava ja kehitettävä. Tässä tutkimuksessa kehitetyt budjettivaltaindikaattorit sekä esitetyt toimenpide-ehdotukset tarjoavat apuneuvoja ja suuntaviivoja budjetti- ja valvontavallan tilan ja reaalisuuden seurannalle ja arvioinnille.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tehostamiseksi ja vahvistamiseksi tutkimuksessa esitetään laaja joukko toimenpide-ehdotuksia, joista suurin osa edellyttää budjettivaltan ja valvontakäytäntöjen kehittämistä. Useimmat toimenpide-ehdotuksista voidaan toteuttaa ilman voimassa olevan lainsäädännön välittömiä muutoksia. Muutama ehdotus kuitenkin synnyttää tarpeen lainsäädännön muutosten selvittämiseen. Lisäksi monien tutkimuksessa yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi on laadittava lisäselvityksiä ja -tutkimuksia. Keskeisimmät toimenpide-ehdotukset ovat seuraavat:

1. Eduskunnan tulee omaksua aiempaa merkittävästi aktiivisempi rooli budjetti- ja valvontavallan käyttäjänä sekä ylipäätään hyödyntää valtioneuvoston toimista nykyistä tietoisemmin, tehokkaammin ja täysimääräisemmin sille perustuslaissa turvattuja valtaoikeuksia.
2. Budjettikirjaan tulee sisällyttää valtioneuvoston selvitys toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta.
3. Tulee laatia valtiokonsernin tilinpäätös ja tase aiempaa paremman valtioneuvoston kokonaishallinnan aikaansaamiseksi.

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.
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 tosiasiaassa olla merkitystä.
6. Työmarkkinajärjestöjen toiminnasta ja niin sanotun sopimusyhteiskunnan merkityksestä tulopoliittisten ratkaisujen ja eduskunnan päätösvallan rajoittamisen näkökulmasta tulee viipymättä laatia riippumaton selvitys.
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).
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.

RESUMÉ

Undersökningen kartlägger förändring och realitet i riksdagens budget- och kontrollmakt. Den skapar en plattform för att ta fram indikatorer för att följa upp hur budget- och kontrollmakten utfaller och utvecklas. Analysen sträcker sig över tidsspannet 1990–2020. Utvärderingen av förändringar och verkningar fokuserar på de faktorer som haft störst inverkan på riksdagens budget- och kontrollmakt, i synnerhet Finlands anslutning till Europeiska unionen (EU) och till Ekonomiska och monetära unionen (EMU), på senare år också finans- och eurokrisen och planerna på en fördjupad ekonomisk och monetär union. Studien utnyttjar och kombinerar kunskaper, data och forskningsmetoder inom juridik, offentlig förvaltning, statsvetenskap och ekonomi. En enkät- och intervjuundersökning gjordes bland ett antal riksdagsledamöter, nyckeltjänstemän inom området budget- och kontrollmakt och en del andra experter.

Undersökningsresultaten visar att det på senare år förekommit allt större störningar i riksdagens möjligheter att utöva sin budget- och kontrollmakt och att detta är en följd av utvecklingen på hemmaplan, internationellt och övernationellt. Problemet har varit att riksdagens budgetmakt kontinuerligt kringskurits, inte minst för att statens beslut om ekonomiska exponeringar är bindande för kommande riksdagar. Spänningarna har ökat av att riksdagens grundlagfästa budget- och kontrollbefogenheter är mycket omfattande och starka sett i ett internationellt perspektiv. Följaktligen kan det faktum att riksdagen verkligen har fått inskränkt budgetmakt förklaras i första hand med den politisk-administrativa budgetpraxis som utvecklats gradvis under årens lopp och som inte medgett att riksdagen fullt ut utövar sina i juridiskt hänseende mycket starka maktbefogenheter.

De viktigaste iakttagelserna och resultaten kan sammanfattas enligt följande:

1. Det är inget nytt fenomen att riksdagens budgetmakt kringskärs även om fokus ända sedan 2008 i och med finans- och eurokrisen har legat på frågor och problem kring budgetmakten.
2. I internationell jämförelse har riksdagen mycket omfattande och starka grundlagfästa budget- och kontrollbefogenheter.
3. Den verkställande maktens roll har stärkts både här hemma och på EU-nivå, och det i sin tur har åtminstone till viss del kringskurit riksdagens budgetmakt och i stället riktat strålkastarna på kontrollmakten.

4. Fokus i insatserna för att utöka riksdagens finansmakt har allt tydligare inriktats mot att stärka befogenheterna inom ramen för budgetkontrollen för att kompensera den ständiga inskränkningen av budgetmakten. Trots det måste budgetmakten ses över i fortsättningen för att säkerställa riksdagens maktbefogenheter.
5. Allra viktigast för att budget- och kontrollmakten ska finnas är att riksdagen informeras effektivt och vid rätt tidpunkt och att riksdagen drar nytta av upplysningarna och reagerar på dem utan ogrundat dröjsmål.
6. Riksdagens tillvägagångssätt spelar en stor roll för att budget- och kontrollmakten ska kunna fullföljas fullt ut. Den inskränkta budgetmakten kan delvis tillskrivas riksdagen själv eftersom den varit passiv och inte fullt ut utnyttjat sina starka grundlagfästa maktbefogenheter. För att säkerställa att riksdagen faktiskt har budget- och kontrollmakt krävs det bland annat att riksdagen i fortsättningen mer aktivt och medvetet tar sina maktbefogenheter i anspråk.
7. Sammantaget har statsfinanserna och de offentliga finanserna stor inverkan på riksdagens budget- och kontrollmakt. Dessutom behöver samarbetet mellan en rad aktörer förbättras för att riksdagens roll ska vara säkrad.
8. Det finns mycket lite forskning och utredning kring riksdagens budget- och kontrollmakt. Följaktligen behövs det övergripande och multidisciplinär vetenskaplig dokumentation i betydligt större omfattning. Denna studie är därför en viktig första ansats.
9. I fortsättningen bör läge och existens beträffande riksdagens budget- och kontrollmakt följas upp, utvärderas och utvecklas systematiskt. De indikatorer för budgetmakten och de åtgärdsförslag som läggs fram i denna studie kan tjäna som verktyg och riktlinjer för arbetet med att följa upp och utvärdera läge och aktualitet.

Studien lägger fram en omfattande uppsättning åtgärdsförslag för att effektivisera och stärka riksdagens budget- och kontrollmakt. Största delen av dem kräver att budgetmakten och kontrollmekanismerna ses över. De flesta av åtgärdsförslagen kan dock genomföras utan att lagstiftningen behöver ändras samtidigt. Men några av förslagen innebär att lagstiftningen kan komma att ändras. Vidare kräver många av de problem som lyfts fram i studien att det görs kompletterande utredningar och undersökningar. De viktigaste åtgärdsförslagen är följande:

1. Riksdagen bör ta en betydligt aktivare roll för att utnyttja sin budget- och kontrollmakt, och överlag ta sina grundlagfästa maktbefogenheter mer målmedvetet och effektivt i anspråk över hela linjen.
2. Statsbudgeten bör innehålla information om de åtgärder som statsrådet vidtagit med anledning av riksdagens ställningstaganden om budgeten, finanspolitiken m.m.

3. Ett bokslut och en balansräkning för statskoncernen bör upprättas med målet att de samlade statsfinanserna måste kunna hanteras på bästa sätt.
4. Det måste till snabba åtgärder för att säkerställa riksdagens beslutande makt och överlag för att skapa större öppenhet och insyn i hur offentliga uppdrag handhas i företag som ägs helt eller delvis av staten. Samtidigt är det angeläget att utreda om och hur lagstiftningen om statligt ägande kan vidareutvecklas, med 92 § i grundlagen som första utvecklingsåtgärd.
5. Berättelser och annan information till riksdagen måste innehålla fler kritiska analyser, fler utvärderingar och fler konklusioner. Vidare bör det särskilt ses till att informationen ska vara aktuell och uppdaterad samt innehålla riskbedömningar och riskprognoser. En annan faktor att observera är att information som förmedlas om författningar, beslut och andra liknande instrument måste lämnas på ett så tidigt stadium att riksdagen verkligen kan utnyttja sin rätt att få information och delta.
6. Så snabbt som möjligt måste en oberoende utredning starta med syftet att klarlägga dels aktiviteterna i arbetsmarknadens organisationer, dels det så kallade avtalssamhällets roll med avseende på avtalsrörelsen och restriktioner i riksdagens beslutande makt.
7. Det behövs en utredning av behovet att utvidga och uppdatera befogenheterna för Statens revisionsverk eftersom framför allt ekonomin utanför statens budgeträkenskaper har fått större betydelse och den nationella och övernationella utvecklingen i statsfinanserna gjort att kontroll- och inspektionsbehovet ökat (exempelvis i relation till Folkpensionsanstalten, Finlands Bank och Finansinspektionen och till följd av eventuella nya inspektionsbehov som uppkommer genom vårdreformen).
8. En parlamentarisk kommitté bör tillsättas med uppdrag att utreda behovet av att säkra och utveckla riksdagens budget- och kontrollmakt, lägga fram förslag till större finansbefogenheter för riksdagen och ta initiativ till att förslagen verkställs internt i riksdagen och i övrigt inom den högsta statsförvaltningen. Studien skapar en grund för kommittéarbetet, inte minst vad beträffar de viktigaste iakttagelserna och resultaten, indikatorerna för budgetmakten och åtgärdsförslagen.

SUMMARY

The study charts changes to and the actuality of the parliament's budgetary and supervisory power and provides a basis for indicators monitoring the realisation and development of budgetary and supervisory power. Changes to and the realisation of the parliament's budgetary and supervisory power are assessed over a period of time spanning from 1990 to 2020. The change and impact assessment accounts for factors with a significant impact on the parliament's budgetary and supervisory power, particularly Finland's accession to the European Union (EU) and Europe's Economic and Monetary Union (EMU), the financial and euro crisis of the past few years, as well as the development plans concerning the converging Economic and Monetary Union. The research relies on and combines legal, administrative, political and economic data, material and research methods. It included a questionnaire and interviews conducted among a group of MPs, key officials of budgetary and supervisory authorities and other experts in the field.

The research discovered that the realisation of the parliament's budgetary and supervisory power has started to falter to an increasing degree over the past two decades due to domestic, international and supranational trends. The problem relates to the continuous deterioration of the factual realisation of the parliament's budgetary power, particularly as decisions concerning the State's financial responsibilities are binding on future parliaments. This tension has been further increased by the fact that, by international comparison, the budgetary and supervisory rights guaranteed to the parliament in the constitution are very broad and strong. The factual deterioration of the parliament's budgetary power can be ascribed above all to the political and administrative budget practices that have developed gradually over the years and prevented the full realisation of the parliament's legally very strong powers.

The key observations and results of the research can be summarised as follows:

1. Although the financial and euro crisis have underscored issues and problems related to budgetary power since 2008, the decrease of the parliament's budgetary powers is not a new phenomenon.
2. By international comparison, the Finnish constitution secures very extensive and strong budgetary and supervisory powers to the parliament.
3. The role of executive power has grown on both the domestic level and the level of the EU, thereby partly decreasing the parliament's budgetary power and underscoring the importance of supervisory power.

4. The focus in the development of the parliament's financial power has to an increasing degree shifted to the reinforcement of the power to monitor the budget as compensation for the continuous deterioration of budgetary power. In the future, however, there still needs to be reform of the budgetary powers as well, so as to ensure the parliament's powers.
5. The most essential aspect with regard to the parliament's budgetary and supervisory powers is real-time and effective access to information as well as the utilisation of that information and immediate responses to it.
6. The parliament's own operating methods have a significant effect on the full realisation of its budgetary and supervisory powers. The deterioration of the parliament's budgetary power is partly a consequence of the parliament's own passiveness and the parliament's failure to exercise the strong powers guaranteed to it by the constitution to their full extent. Indeed, ensuring the actuality of the parliament's budgetary and supervisory power requires, among other things, the parliament to use its powers increasingly actively and consciously in the future.
7. The overall state and public economy has a substantial effect on the parliament's budgetary and supervisory powers. Securing the parliament's status also requires cooperation between the different operators to be developed.
8. There has been very little research on the parliament's budgetary and supervisory power. The production of comprehensive and multidisciplinary research data, in particular, should be increased. In this respect, the research at hand represents an important opening move.
9. In the future, the state and actuality of the parliament's budgetary and supervisory power must be monitored, evaluated and developed in a systematic manner. The indicators concerning budgetary authority developed in this research and the suggested measures presented in it offer tools and guidelines for the monitoring and assessment of the state and actuality of budgetary and supervisory power.

The study suggests a wide range of measures aimed at strengthening and increasing the effectiveness of the parliament's budgetary and supervisory powers. Most of these measures require the development of the budgetary and supervisory powers. Most of the suggested measures can be implemented without immediate changes to currently valid legislation. Some of the suggestions nevertheless result in a need to investigate legislative amendments. In addition, the solutions to a number of the problems identified in the research require further investigations and research. The most important measures suggested are the following:

1. The parliament should adopt a significantly more active role as a party exercising budgetary and supervisory power and use the powers guaranteed to it by the constitution more consciously, effectively and fully.

2. The proposed budgets should include the government's account on measures undertaken as a result of the parliament's opinions on the budget and other fiscal policies.
3. The achievement of increasingly effective overall management of the state economy requires the preparation of a state concern's financial statements and balance sheet.
4. Ensuring the openness and transparency of the parliament's decision-making powers and the overall management of public duties in partially or fully state-owned companies requires rapid measures. The development of the regulatory framework concerning government ownership should likewise be investigated, starting from section 92 of the Constitution of Finland.
5. Accounts and information provided to the parliament in other forms must be presented in an increasingly critical and evaluative manner and include the conclusions drawn on the basis of the data. Special attention should be paid to the data being up-to-date, the assessment and anticipation of risks and to the provision of information at such a preparatory stage of regulations, decisions and other instruments that lends actual significance to the parliament's access to information and its participation.
6. An independent report should be prepared immediately on the significance of the activities of collective industrial organisations and what is referred to as a community based on the freedom of contract (*sopimussyhteiskunta*) from the perspective of solutions pertaining to incomes policies and the restriction of the parliament's decision-making power.
7. An investigation of the need to expand and update the duties and powers of the National Audit Office of Finland in such a way that they meet the supervisory and auditing needs resulting particularly from the increasing importance of the economy outside the state's fiscal economy and the international and supranational development of the fiscal economy (in relation to Kela, for example, as well as the Bank of Finland and the Financial Supervisory Authority and any possible new auditing needs brought on by the health and social services reform) should be undertaken.
8. A parliamentary budget authority committee should be established to investigate the need to secure and develop the parliament's budgetary and supervisory powers, make proposals on how to increase the parliament's financial powers and to initiate their implementation within the parliament and elsewhere in the highest levels of government. The research at hand provides a foundation for the committee's work, especially insofar as it concerns the key observations and results of the research, the indicators related to budgetary power and the proposed measures.

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1	Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan peruskäsitteet ja niiden keskinäis-suhteet
Kuvio 2	Julkisyhteisöjen tulot ja menot vuonna 2013
Kuvio 3	Budjetti- ja valvontavaltakysymykset perustuslakivaliokunnan tulkinta-käytännössä 1991–2015 (yht. 118)
Kuvio 4	Budjetti- ja valvontavaltakysymykset valtiovarainvaliokunnan tulkintakäy-tännössä 1991–2015 (yht. 41)
Kuvio 5	Budjettitalouden menot ja kehys vuosina 2016–2019
Kuvio 6	Budjettitalouden tulot ja menot vuonna 2016
Kuvio 7	Talousarvioprosessi
Kuvio 8	Budjettitalouden tulojen, menojen ja tasapainon kehitys vuosina 2005–2016
Kuvio 9	Valtiontalouden tarkastusjärjestelmä
Kuvio 10	Omistajaohjauksen päätöksenteko ja organisointi
Kuvio 11	Valtiontakausten kehitys vuosina 2005–2014, mrd. euroa
Kuvio 12	EU-jäsenvaltioiden julkisen talouden takaukset vuosina 2013–2014, % BKT:sta
Kuvio 13	Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tehtävät ja vaikutukset sekä yhtey-det sisäiseen valvontaan ja budjettivaltaan
Kuvio 14	Talospoliittinen koordinaatio ja päätöksenteko euroalueella
Kuvio 15	Eurooppalaisen ohjausjakson ja euroalueen budjettijakson aikajana
Kuvio 16	Valtion- ja paikallishallinnon sekä julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka
Kuvio 17	EU:n finanssipolitiikkaan liittyvä päätöksentekojärjestelmä Suomessa
Kuvio 18	Eurooppalaisen talousintegraation ja kansallisen talouspolitiikan välinen suhde
Kuvio 19	Eduskunnan finanssivaltaan vaikuttavat tekijät

Taulukko 1	Tutkimuksen aikataulu ja vaiheet
Taulukko 2	Budjetin taulukot (menot hallinnonaloittain sekä tulot ja menot) 2016
Taulukko 3	Yhteenvedo Suomen finanssipolitiikan säännöistä
Taulukko 4	Valtion varat, vastuut ja riskit vuosina 2009–2015, mrd. euroa
Taulukko 5	Pankkiunionin osa-alueet ja sisältö
Taulukko 6	Eurokriisin päävaiheet tähän mennessä
Taulukko 7	Euromaiden rahoitustukiohjelmat 2010–2015
Taulukko 8	Keskeiset EU:n ja EMU:n finanssipoliittiset uudistukset eurokriisin aikana
Taulukko 9	Valtion ja EU:n väliset maksuvirrat vuosina 2014–2016, milj. euroa
Taulukko 10	Suomen eurokriisivastuut
Taulukko 11	Valtion pääomavastuut vuosina 2008–2015, mrd. euroa
Taulukko 12	Valtion luottoluokitukset

Taulukko 13	Budjetin kansalliselle parlamentille antamisen ajankohta
Taulukko 14	Talouuskasvu EU-maissa, % BKT:sta
Taulukko 15	Parliament Centre's Parliamentary Report Card
Taulukko 16	Budjettivaltaindikaattorimatriisi

LYHENTEET

A	Asetus
ANAO	Australian National Audit Office
BKT	Bruttokansantuote
BKTL	Bruttokansantulo
CoE	Council of Europe
EFTA	Euroopan vapaakauppajärjestö (European Free Trade Association)
EK	Eduskunnan kirjelmä
EKP	Euroopan keskuspankki
EKPJ	Euroopan keskuspankkijärjestelmä
EMU	Euroopan talous- ja rahaliitto
ERI	Euroopan rahapoliittinen instituutti
ERVM	Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi
ERVV	Euroopan rahoitusvakaussväline
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EURATOM	Euroopan atomienergiayhteisö
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EV	Eduskunnan vastaus
EVK	Euroopan vakaus- ja kasvusopimus
EVM	Euroopan vakausmekanismi
EVM-sopimus	Sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
HE	Hallituksen esitys
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HM	Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto (International Monetary Fund)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
K	Kertomus
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteanmietintö
L	Laki
NDI	National Democratic Institute for International Affairs
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OM	Oikeusministeriö

PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVP	Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja
PI	Pääministerin ilmoitus
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SDR	Special Drawing Right
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
Sitra	Suomen itsenäisyyden juhlarahasto
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SuV	Suuri valiokunta
SuVL	Suuren valiokunnan lausunto
SuVM	Suuren valiokunnan mietintö
TaVL	Talousvaliokunnan lausunto
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
TrV	Tarkastusvaliokunta
TrVJ	Tarkastusvaliokunnan julkaisu
TrVL	Tarkastusvaliokunnan lausunto
TrVM	Tarkastusvaliokunnan mietintö
UaVL	Ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
VaV	Valtiovarainvaliokunta
VaVL	Valtiovarainvaliokunnan lausunto
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VJ	Valtiopäiväjärjestys (7/1928)
VM	Valtiovarainministeriö
VN	Valtioneuvosto
VNK	Valtioneuvoston kanslia
VNS	Valtioneuvoston selonteko
VNT	Valtioneuvoston tiedonanto
vp	Valtiopäivät
VTV	Valtionalouden tarkastusvirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat

I JOHDANTO

Tutkimusosassa I selostetaan tutkimuskohdetta ja -tavoitteita sekä esitellään tutkimusmenetelmät, -aineistot, -aikataulu sekä tutkimus- ja ohjausryhmä.

Tutkimuksen keskeisenä tarkoituksena on paitsi kartoittaa eduskunnan budjetti- ja valvontavallan muutoksia ja reaalisuutta myös kehittää indikaattoreita budjetti- ja valvontavallan toteutumisen ja kehittymisen systemaattista seuranta varten. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan muutoksia ja toteutumista arvioidaan ajanjaksolla 1990–2020. Muutos- ja vaikutusarvioinnissa otetaan huomioon kaikki eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan merkittävästi vaikuttaneet tekijät, etenkin Suomen liittyminen Euroopan unioniin (EU) ja Euroopan talous- ja rahaliittoon (EMU), viime vuosien finanssi- ja eurokriisi sekä tiivistyvän talous- ja rahaliiton kehittämissuunnitelmat. Kotimainen, kansainvälinen ja ylikansallinen kehitys korostavat osaltaan tarvetta tutkimukselle eduskunnan budjetti- ja valvontavallan nykytilasta ja kehitysnäkemistä.

1 Tutkimuskohde, -tavoitteet ja -kysymykset

Eduskunnan tarkastusvaliokunta päätti 24.6.2015 käynnistää tutkimushankinnan eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta. Keskeiseksi tutkimuskysymykseksi määriteltiin eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen ja sen muutosten selvittäminen.

Suomen perustuslain (PL, 731/1999) mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Budjettivaltaansa eduskunta käyttää ennen muuta päättämällä valtion talousarviosta. Eduskunta myös valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Valtion budjettitalouden piiriin kuuluu vain osa valtion varoista. Esimerkiksi valtion vastuita on laajasti myös budjettitalouden ulkopuolella rahastoissa ja luottolaitoksissa, joista eduskunnan tiedonsaanti on vähäistä.

Kotimaisen kehityksen ohella eduskunnan budjettivaltaan on vaikuttanut merkittävästi Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (EU) sekä Euroopan talous- ja rahaliitossa (EMU) etenkin sen jälkeen, kun EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirryttiin 1.1.1999 alkaen. Muutokset kansallisessa finanssi- ja budjettipolitiikassa sekä rahapolitiikassa ovat olleet huomattavia. Euroopan unionin ja talous- ja rahaliiton myötä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta (EVK) tuli uusi keskeinen ohjausväline ja finanssipoliittista päätöksentekoa määrittävä normisto Suomen talouspolitiikalle.

Ylipäättään parin viime vuosikymmenen aikaiset kotimaiset, kansainväliset ja ylikansalliset kehityskulut ovat vaikuttaneet merkittävästi eduskunnan valtaoikeuksiin. Tämän vuoksi eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tosiasiallisesta toteutumisesta on kannettu huolta jo pidemmän aikaa. Ongelmana on nähty eduskunnan budjettivallan reaalisuuden jatkuva kaventuminen etenkin, kun Suomen valtion taloudellisia vastuita koskevat päätökset sitovat myös tulevia eduskuntia.

Käsillä olevan tutkimuksen keskeisenä tarkoituksena on paitsi kartoittaa eduskunnan budjetti- ja valvontavallan muutoksia ja reaalisuutta myös kehittää indikaattoreita budjetti- ja valvontavallan toteutumisen ja kehittymisen systemaattista mittaamista varten. Indikaattoreiden avulla saatavaa tietoa voidaan hyödyntää eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen raportoinnissa sekä muussa seurannassa, koska indikaattoreilla voidaan täsmentää sekä laadullisesti että määrällisesti erilaisten kertomusten ja raporttien sisältöä sekä muutoinkin kuvata ja mitata budjetti- ja valvontavallan toteutumista ja kehitystä samoilla muuttujilla.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan muutoksia ja toteutumista arvioidaan ajanjaksolla 1990–2020.¹ Tutkimuksen aikajänne on näin ollen riittävän pitkä sekä toteutuneiden muutosten, nykytilan että tulevan kehityksen tarkasteluun. Muutos- ja vaikutusarvioinnissa otetaan huomioon yhtäältä kaikki eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan merkittä-

1 Ks. varhaisemmasta historiasta Purhonen 1961; Tuori 1985; Vesanen 1965.

västi vaikuttaneet tähänastiset muutostekijät, etenkin Suomen EU- ja EMU-jäsenyys sekä viime vuosien finanssi- ja eurokriisi. Toisaalta tarkastelu kattaa eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tulevia kansallisia ja ylikansallisia kehitysnäkymiä ja -suuntia vuoteen 2020 asti. Esimerkiksi Euroopan komission vuonna 2015 julkaisemassa Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely -kertomuksessa on muotoiltu nykyistä tiiviimmän talous- ja rahaliiton kehittämislinjat.²

Tutkimuksen pääkysymys on seuraava: *Miten eduskunnan budjetti- ja valvontavalta toteutuu ja mitä muutoksia siinä on tapahtunut?* Tätä kysymystä tutkitaan seuraavien, toisiinsa kytkeytyvien alakysymysten avulla:

- Mitkä ovat eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudelliset perusteet?
- Mitkä ovat eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käytön keskeisimmät ongelmat suhteessa julkistalouden kokonaisuuteen ja sen eri toimijoihin?
- Mitkä ovat eduskunnan käytettävissä olevat valtion kokonaisvastuiden ja -riskien hallintamekanismit?
- Miten finanssi- ja talouspolitiikan EU-tason ohjaus ja kansainvälinen seuranta vaikuttavat eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan?
- Miten eduskunnan toimintatapoja ja vaikutuskeinoja finanssipolitiikan ohjauksessa sekä budjetti- ja valvontavallan käytössä tulisi kehittää?

² Ks. Juncker 2015.

2 Tutkimuksen toteutus

2.1 Metodit

Tutkimushanke on moni- ja poikkitieteellinen. Tutkimuksessa hyödynnetään ja yhdistellään toisiinsa oikeus-, hallinto-, valtio- ja taloustieteellistä tietoa, aineistoa ja metodeja. Tutkimushankkeen moni- ja poikkitieteellisyys näkyy tutkimusryhmän kokoonpanossa. Tutkimusryhmän jäsenet edustavat kaikkia tutkimuksen kannalta keskeisiä tieteenaloja.

Hyödynnettävät tutkimusmenetelmät määräytyvät kysymyskohtaisesti kulloinkin merkitykselliseksi tulevan tieteenalan mukaan. Oikeustieteellinen lähestymistapa on välttämätöntä kotimaisen normipohjan hallitsemiseksi, EU-oikeuden vaikutusten ymmärtämiseksi ja oikeudellisten kehittämisohdotusten laatimiseksi. Oikeudellista analyysia vaaditaan myös budjettivaltaindikaattorien kehittämisessä. Oikeustieteellisissä osioissa painottuu lainopillinen menetelmä: tarkoituksena on tuottaa tietoa voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Hallintotiede taas tulee merkitykselliseksi esimerkiksi vallankäytön ja vaikutusmahdollisuuksien arvioinnissa ja organisatoristen ratkaisumallien etsimisessä. Valtiotieteellistä näkemystä puolestaan tarvitaan esimerkiksi vaikuttavuusarviointien analyysissä ja kehittämishdotusten tekemisessä.

Kvalitatiivisista metodeista tutkimus hyödyntää etenkin kysely- ja haastattelututkimusta, joka suunnattiin budjetti- ja valvontavallan käyttöön osallistuvien ja siihen vaikuttavien tahojen edustajille sekä joukolle alan muita asiantuntijoita. Koska taloustieteen osaaminen on moniin tutkimuskysymyksiin vastaamisen taustalla, hankkeessa hyödynnetään myös erilaisia tilastoanalyyskejä ja kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Osana perustuslain valtiontaloussäännösten tarkastelua toteutettiin retrospektiivinen aineistotutkimus, joka kohdistui perustuslakivaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan kannanottoihin.

Kansainvälinen vertailu on yksi keskeinen eri tieteenalojen yhteinen nimittäjä: tutkimuksessa on merkittävässä roolissa kotimaisen tilanteen arviointi oikeudellis-hallinnollis-organisatoris-taloudellis-poliittisen kansainvälisen vertailun avulla. Vertaileva tutkimus kohdistuu ennen kaikkea muihin EU-maihin. Kansainvälisen vertailun tavoitteena on auttaa hahmottamaan niitä haasteita ja ratkaisumalleja, joita kansanedustuslaitoksen budjetti- ja valvontavaltaan voi liittyä, esitellä hyviä toimintamalleja ja -järjestelyitä (*best practices*) sekä arvioida, onko Suomen eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan kohdistunut suhteellisesti ottaen enemmän tai voimakkaammin erityisiä ongelmia tai muutospaineita verrattuna muihin jäsenmaihin. Kaikkiaan eri tutkimusmenetelmiä käytetään toisiaan täydentävästi mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan saamiseksi eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta ja sen kehittymisestä.

2.2 Tutkimusaineistot

Tutkimusmateriaaleina käytetään kunkin tutkimuskysymyksen vastaamisen kannalta olennaisia aineistoja. Tyypillisiä lähteitä ovat aiemmin tehdyt tutkimus-, tarkastus-, selvitys- ja analyysityöt. Tällaisia ovat esimerkiksi relevanttien tieteenalojen monografiat ja artikkelit sekä valtionhallinnon piirissä tehdyt selvitykset, muistiot ja tilastoaineistot.³

Keskeinen aineisto on eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan liittyvä kirjallisuus. Valtiontalousoikeutta käsittelevää tai edes sivuavaa kotimaista kirjallisuutta on varsin vähän. Vanhemmista teoksista voidaan mainita Willgrenin *Finlands finansrätt* (1906), Nevanlinnan *Suomen raha-asiat 1836–1904* (1907) ja *Suomen valtion tulo- ja menoarvio* (1921), Purhosen *Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä* (1955) ja *Eduskunnan budjettivalta* (1961), Lepon *Julkinen talous ja finanssipolitiikka* (1957), Paalasan *Valtion kassa- ja tilinpitojärjestelmä* (1957, useita painoksia), Vesasen *Valtiotaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta* (1965) ja *Valtiotalouden hoidosta* (1970), Heiskasen *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen* (1977), Tuorin *Budjetti, laki ja suunnitelma* (1985), Tiihosen *Budjettivalta* (1989) ja Myllymäen ja Uotin *Eduskunnan budjettivalta, tulosohjaus ja parlamentaarinen valvonta* (1994). Näissä teoksissa käydään läpi budjettioikeuden periaatteellisia kysymyksiä. Valtiontalousoikeuden alaan kuuluvien säädösten historiallinen kehitys on dokumentoitu perusteellisesti etenkin Purhosen ja Vesasen teoksissa.

Uudemmasta kirjallisuudesta voidaan tuoda esille Meklinin *Valtiontalouden perusteet* (2002, useita painoksia), Pöllän ja Etälähden *Valtion uudistunut taloushallinto* (2002), Myllymäen *Julkistalouden valvonta* (1994) ja *Finanssihallinto-oikeus* (2007, useita painoksia), Myrskyn *Valtiontalousoikeus* (2010, useita painoksia), Wackerin *Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan* (2009), Tuomalan *Julkistalous* (2009), Luomalan ja Puumalan *Budjetti – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus?* (2010), Myrskyn, Svenskin ja Voutilaisen *Suomen finanssioikeus* (2014) sekä Harrinvirran ja Puoskarin artikkeli *Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina* (2001). Oikeustaloustieteen näkökulmasta voidaan mainita esimerkiksi Kanniaisen ja Määtän toimittama *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen* (1996) ja Määtän *Oikeustaloustieteen perusteet* (2006).

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa valtiontalousoikeutta on käsitelty huomattavan lyhyesti ja yleispiirteisesti (esimerkiksi Jyrängin *Uusi perustuslakimme* (2000), Saraviidan *Perustuslaki 2000* (2000) sekä Jyrängin ja Husan *Valtiosääntöoikeus* (2015, useita painoksia)). Myös valtiotieteellisessä kirjallisuudessa valtiontaloudellisen vallan tarkastelu poliittisen valtiosäännön näkökulmasta on ollut lähinnä yksi sivuteema, esimerkiksi Nousiaisen kirjassa *Suomen poliittinen järjestelmä* (1998, useita painoksia). Samoin hallintotieteellisissä tutkimuksissa sivutaan paikoin valtiontaloustematiikkaa. Näistä teoksis-

3 Ks. esim. Anderson 2009; Contiades 2013; Hallenberg ym. 2006; Kankaanpää ym. 2011; Tuori & Tuori 2014; Wacker 2009.

ta voidaan mainita esimerkiksi Tiihosen Julkisen sektorin käsitteestä (1981) ja Temmeksen ja Kiviniemen Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995 (1997).

Tutkimuksessa hyödynnetään myös muualla julkaistua finanssioikeudellista ja -hallinnon kirjallisuutta sekä erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia, joita on tuotettu muun muassa OECD:n (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) toimesta. Tutkimusryhmän jäsenillä on myös paljon omaa aiempaa tutkimusta erityisesti eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan kytkeytyvistä oikeudellisista perusteista sekä EU-oikeuden ja EMU:n viime vuosien kehityksestä (Mutanen⁴, Ojanen⁵ ja Tuori⁶).

Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi eduskunnan budjetti- ja finanssivallan käyttöä koskevaa lainsäädäntöä ja eduskunnan valiokuntien kannanottoja (esim. PeV, SuV, TrV ja VaV)⁷, hallituksen selvityksiä, kirjelmiä ja kertomuksia.⁸ Tutkimuksen lähdeaineistoon kuuluu laaja joukko valtionalousoikeudellista virallismateriaalia, kuten talousarvioesityksiä ja muita hallituksen esityksiä, samoin kuin komiteamietintöjä, työryhmämuistioita ja Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksia ja valtiovarainministeriön julkaisuja. Valtiontalousnormiston viime vuosien uudistamistyö on tuottanut merkittävän määrän aineistoa. Lisäksi tutkimusaineistona ovat asiaan liittyvät EU-oikeuslähteet sekä tarkasteltavana olevien toisten EU-jäsenvaltioiden instituutioiden, kuten parlamenttien ja (perustuslaki)tuomioistuinten päätökset, tulkinnot ja käytännöt.

Tutkimusta varten myös haastateltiin budjetti- ja kehysuunnitteluun sekä budjettivalvontaan osallistuvia ja siihen vaikuttavia keskeisiä tahoja: kansanedustajia, asiantuntijoita sekä avainvirkamiehiä eduskunnasta, valtioneuvoston kansliasta, Valtiontalouden tarkastusvirastosta, valtiovarainministeriöstä ja Valtiokonttorista. Haastattelukysymykset lähetettiin 35 henkilölle, joista yhdeksän vastasi haastatteluun sähköpostitse tai puhelimitse. Haastateltaville myös annettiin mahdollisuus välittää kysymykset haastateltavan sopivaksi katsomalle henkilölle organisaatiossaan. Yhdestä haastattelujen kohdeorganisaatiosta annettiin yhteinen vastaus. Haastateltaville kerrottiin etukäteen, että vastauksia hyödynnetään ja mahdollisesti siteerataan tässä tutkimuksessa anonymisoiden kaikki haastateltavien tunnistamisen mahdollistavat tiedot.

4 Ks. Mutanen 2004; Mutanen 2009; Mutanen 2015.

5 Ks. tutkimussuunnitelman kannalta tuoreimmista julkaisuista Ojanen 2011; Ojanen 2016; Ojanen & Salminen 2015. Ojanen on parhaillaan suomalaisjäsenenä Salzburgin yliopiston koordinoimassa Horizon 2020 -tutkimusprojektissa ”The Choice for Europe since Maastricht. Member States’ Preferences for Economic and Fiscal Integration” (ks. <http://www.uni-salzburg.at/index.php?id=67589&L=1>).

6 Ks. Tuori 1994; Tuori 1996; Tuori 2007; Tuori 2013; Tuori & Tuori 2014. Ks. myös Niskanen & Tuori 1996.

7 Ks. esim. SuVL 9/2010 vp; SuVL 11/2010 vp.

8 Ks. esim. E 86/2010 vp; E 146/2010 vp; E 190/2010 vp; E 13/2011 vp; E 122/2011 vp; U 34/2010 vp; U 6/2011 vp; U 26/2011 vp; U 27/2011 vp. Ks. myös TrVL 2/2013 vp. Tässä tutkimuksessa termejä ”valtioneuvosto” ja ”hallitus” käytetään pääasiassa synonyymisesti.

Haastattelukysymykset käsittelivät kaikkia tutkimuksen teemoja, ja niissä myös esitettiin jokaisesta teemasta yksityiskohtaisia kysymyksiä. Haastateltavia pyydettiin kommentoimaan muun muassa eduskunnan budjetti- ja valvontavallan merkitystä ja roolia sekä budjetti- ja valvontavaltaan liittyviä keskeisiä ongelmia, tehtyjä uudistuksia, yhteistyötä eri toimijoiden välillä, valtiontaloudellisia vastuita ja riskejä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta, tiedonsaantia, kansainvälistä kehitystä, budjetti- ja valvontavaltaan liittyviä hyviä toimintatapoja sekä budjetti- ja valvontavallan toteutumisen arvioinnin ja mittaamisen keinoja. Haastateltavilla oli myös mahdollisuus kommentoida vapaasti muita tutkimuksen kannalta relevanteiksi katsomiaan seikkoja. Haastattelukysymykset ovat raportin liitteessä 1. Haastatteluvastauksia on esitelty tutkimuksen sopivissa kohdissa. Vastauksia on osin referoitu ja niiden kieliasua on paikoin muutettu siten, ettei vastausten sisältö ole kuitenkaan muuttunut. Tutkimusryhmä vastasi tutkimushaastattelujen järjestämisestä ja kaikkiaan muutoinkin tutkimusaineistojen hankkimisesta.

2.3 Tutkimusvastuut ja -aikataulu

Tutkimuksen vaiheet ja aikataulu on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1: Tutkimuksen aikataulu ja vaiheet

Aikataulu	Tutkimusvaiheet
Joulukuu 2015 Tammikuu 2016	Tutkimusryhmän aloituskokous + aineiston keruu + metodiset täsmennykset, tutkimuksen luonnostelu ja rakenteen muokkaaminen
Helmikuu	Analyysi + ryhmäkokous (tutkimuskysymysten lopullinen muotoilu + alustavat havainnot, esim. tutkimusraportin rakenne) + kokous tarkastusvaliokunnan valiokuntaneuvosten kanssa 11.2.2016
Maaliskuu	Analyysi + arviointi + ryhmäkokous (tilannekatsaus) + ohjausryhmän kokous 30.3.2016
Huhtikuu	Analyysi + arviointi + alustavat tulokset + ryhmäkokous Väli­raportin laadinta
3.5.2016	Väli­raportointi tarkastusvaliokunnalle
Toukokuu	Tulosten viimeistely + ryhmäkokous (keskustelu tuloksista) Budjettivaltaindikaattorien ja loppupäätelmien laadinta Haastatteluiden suunnittelu
Kesäkuu	Haastattelut, tutkimusraportin koostaminen, arviointi ja viimeistely + ohjausryhmän kokous
30.6.2016	Tutkimusraportin luovuttaminen tarkastusvaliokunnalle
Syyskuu	Tutkimusraportin julkistamistilaisuus

Eduskunta valitsi tutkimuksen toteuttajan avoimella tarjouskilpailulla. Hankinnan nimi on ”Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa koskeva tutkimus” (Dnro 24/249/2015). Tutkimussopimus allekirjoitettiin 3.12.2015. Tarkastusvaliokunnalle annettiin 3.5.2016 väliraportti hankkeen edistymisestä, minkä ohella tutkimusryhmä informoi tarkastusvaliokuntaa ja ohjausryhmää tutkimuksen edistymisestä kokouksissa. Tutkimusraportti luovutettiin tarkastusvaliokunnalle 30.6.2016, ja se on julkaistu eduskunnan julkaisusarjassa ja eduskunnan internetsivuilla.

Tutkimuksen on laatinut Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tutkijaryhmä, joka edustaa monipuolisesti oikeus-, talous-, valtio- ja hallintotieteen asiantuntemusta. Tutkimusryhmän johtajana ja vastuuhenkilönä on valtiosääntöoikeuden professori *Tuomas Ojanen*. Tutkimusryhmän jäsenet ovat tutkijatohtori, OTT, HTM *Anu Mutanen*, tohtorikoulutettava, OTM *Milka Sormunen* ja tohtorikoulutettava, VTM, OTK *Klaus Tuori*.

Kirjoitustyöstä vastasi Anu Mutanen, joka kirjoitti tekstit kaikkiin tutkimusosiin, muokkasi käsikirjoitusta kommenttien perusteella sekä viimeisteli tutkimusraportin. Milka Sormunen avusti tutkimustyössä ja tutkimusraportin viimeistelyssä sekä kommentoi käsikirjoitusta. Klaus Tuori kommentoi erityisesti käsikirjoituksen taloustieteellisiä ja EU- ja EMU-jaksoja. Tuomas Ojanen kommentoi koko käsikirjoitusta. Hän myös vastaa tutkimuksesta tutkimushankkeen johtajana. Tutkimusraportissa esitetyt arviot, johtopäätökset ja muut kannanotot ovat tutkimusryhmän omia; esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunta tai tutkimuksen ohjausryhmä eivät ole vastuussa niistä.

Ohjausryhmän jäseninä toimivat kansanedustajat ja tarkastusvaliokunnan jäsenet *Eero Heinäluoma* (puheenjohtaja), *Olavi Ala-Nissilä*, *Eero Lehti*, *Olli Immonen*, *Krista Mikkonen* ja *Päivi Räsänen*, VTV:n budjettivalvontapäällikkö *Heidi Silvennoinen*, valiokuntaneuvokset *Hellevi Ikävalko* (VaV), *Nora Grönholm* ja *Matti Salminen* (TrV) sekä Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori *Olli Mäenpää*.

II EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALLAN PERUSTEET

Osassa II käsitellään eduskunnan budjetti- ja valvontavallan peruskysymyksiä, kuten keskeisiä käsitteitä, eduskunnan budjetti- ja valvontavallan perusteita sekä tärkeimpiä kehitystendenssejä oikeudellisesta, poliittisesta, hallinnollisesta ja taloudellisesta näkökulmasta.

Keskeisimpinä havaintoina ja tutkimustuloksina tulevat esiin tarve selventää budjetti- ja valvontavallan peruskäsitteitä (erityisesti finanssivalta, budjettivalta, valvontavalvonta ja ohjausvalta) sekä niiden keskinäissuhteita. Budjetti- ja valvontavallan sääntelyn tarkastelussa on nykytilanteen ohella tärkeää huomioida historia, kuten perinteet hallinnollisessa budjetissa. Vuoden 1919 hallitusmuodon valtionaloussäännösten uudistus vuonna 1992 liittyi korostetusti huoleen eduskunnan budjettivallan kaventumisesta; tämä perustuslain osauudistus vaikuttaa yhä budjettilainsäädännön kehityksessä. Oikeudellisen näkökulman lisäksi on syytä huomioida lainsäädäntömuutosten ja yleensä oikeuskehityksen taustalla oleva laajempi finanssipoliitiikan, -talouden ja -hallinnon kehitys.

Osa II osoittaa, että valtionaloudellisen järjestelmän hallinnollisissa ja oikeudellisissa uudistuksissa ovat painottuneet organisatoriset kysymykset. Erityisesti valvontavallan dualismin ongelma eli valtionalouden ulkoisen valvonnan jakautuminen parlamentaariseen ja hallinnolliseen valvontatoimintaan oli pitkään keskiössä. Perustuslakivaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan lausuntokäytäntöjen samoin kuin muun eduskuntakäytännön valossa huoli budjettivallan kaventumisesta on kytkeytynyt ennen kaikkea viime vuosien ylikansalliseen kehitykseen EMU:ssa ja yleensä EU:ssa. Samalla keskustelu kansallisen budjettivallan turvaamisesta on noussut uudelleen esille.

Kotimaisella tasolla kyse on myös ollut eduskunnan ja valtioneuvoston välisestä suhteesta. Kehityssuuntauksena on jo pidempään ollut valtioneuvoston aseman korostuminen suhteessa eduskuntaan. Tämä on ongelma eduskunnan aseman kannalta siitä huolimatta, että parlamentarismien periaatteen mukaisesti valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta. Myös ylikansallisella tasolla sekä muissa unionin jäsenvaltioissa on ollut havaittavissa vastaavia toimeenpanovallan asemaa korostavia kehitystendenssejä.

1 Mitä on eduskunnan budjetti- ja valvontavalta?

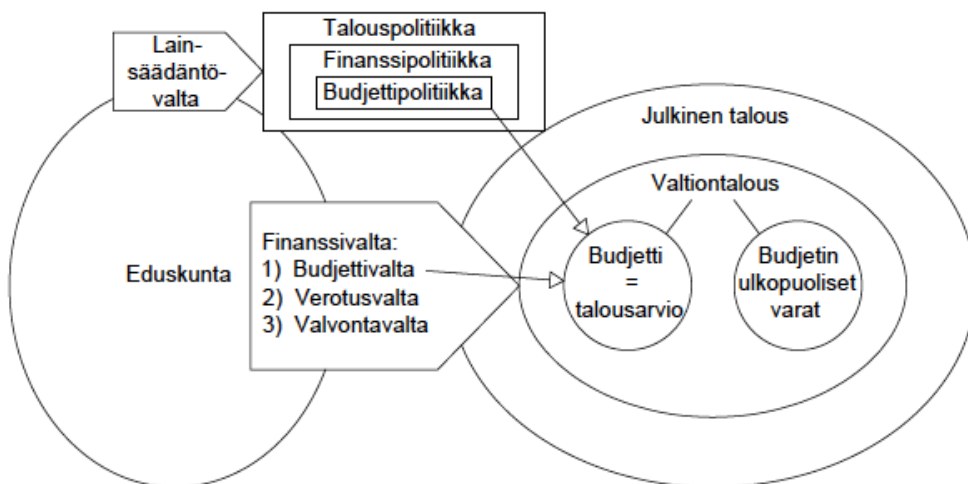
1.1 Tutkimuksen peruskäsitteet

Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan, samoin kuin ylipäätään julkistalouden ja valtiontalouden kysymyksiin, kytkeytyy laaja joukko erilaisia käsitteitä. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ovat erityisesti seuraavat:

- julkinen talous
- valtiontalous(oikeus) ja valtiontalouden valvonta
- talouspolitiikka ja -oikeus
- finanssipolitiikka, -oikeus, -valta ja -valvonta
- raha- ja tulopolitiikka
- budjetti eli valtion talousarvio
- budjettipolitiikka, -valta, -valvonta ja -ohjaus

Tutkimusaineiston perusteella on selvää, että kirjallisuudessa, selvityksissä ja muussakin kielenkäytössä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta keskeisiä käsitteitä käytetään hyvinkin toisistaan poikkeavasti ja epätasällisesti. Tästä syystä on suuri tarve määritellä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta olennaiset käsitteet ja selvittää niiden väliset suhteet. Käsitteiden sisältöä eritellään jäljempänä tutkimuksessa, mutta alustavasti kyseessä olevaa käsitteistöä voidaan havainnollistaa kuvion 1 avulla.

Kuvio 1: Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan peruskäsitteet ja niiden keskinäissuhteet



1.2 Eduskunnan budjettivalta

Valtiontalous koostuu valtion talousarvionaloudesta ja talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista sekä valtion liikelaitosten ja valtion talousarvion ja rahastojen välisistä suhteista. Valtiontalous on osa *julkista taloutta* tai *julkistaloutta*, johon kuuluu myös muiden julkisyhteisöjen ja yleensä muun julkisen sektorin talous. Julkistalous koostuu valtion, kuntien, kuntayhtymien, seurakuntien, Ahvenanmaan maakunnan ja lakisääteisten sosiaaliturvarahastojen, kuten Kansaneläkelaitoksen (Kela), työeläkelaitosten ja työttömyysvakuutusrahastojen, taloudesta.⁹

Finanssivalta on eduskunnan oikeutta osallistua valtionaloutta koskevaan päätöksentekoon.¹⁰ Ylin finanssivalta kuuluu eduskunnalle kansanvaltaisuuden periaatteen mukaisesti. Muodollisesti finanssivalta on vuodesta 1919 saakka ollut lainsäädäntövallan ohella toinen eduskunnan tärkeistä valtaoikeuksista, joka on nykyään kirjattu valtiojärjestyksen perusteista säätävän perustuslain 1 luvun 3 §:n 1 momenttiin. Finanssivalta on samalla merkittävä yhteiskunnallinen ohjauskeino.

Eduskunnan finanssivalta eriytyy verotusvaltaan, budjettivaltaan ja valtionalouden valvontavaltaan.¹¹ Finanssivaltaan luetaan lisäksi valta päättää valtioneuvoston lainanottovaltuuksista sekä valtioneuvostosta ja -takuusta. Finanssivaltaan kuuluu myös valta osallistua valtionalouden hoitoa koskevien *budjettilakien* eli tuloja ja menoja koskevan lainsäädännön säätämiseen.¹² Tätä kautta finanssivallalla on kiinteä liityntä eduskunnan toiseen keskeiseen valtaoikeuteen, lainsäädäntövaltaan.

Verotusvalta tarkoittaa eduskunnan oikeutta säätää verolakeja. Verotusvalta on keskeinen osa finanssivaltaa, koska ilman tuloja finanssivallalla ei olisi merkitystä.¹³ Tässä tutkimuksessa keskitytään finanssivallan osista valtionalouden valvontavaltaan ja budjettivaltaan. Verotusvalta tulee esille vain joissakin sääntelyn historiaa ja budjettitalouden tulopuolta koskevissa osissa sekä kuntatalouden ja muiden verotusoikeuksia omaavien tahojen käsittelyssä.

Budjettivalta on finanssivallan keskeisin osa, jonka käyttäminen on yksi eduskunnan tärkeimmistä tehtävistä. Eduskunnan budjettivallalla tarkoitetaan eduskunnan oikeutta päättää vuosittain valtion talousarviosta. Vuotuisuus on siis tyypillistä budjettivallalle, vaikka finanssivallan käyttö muutoin kattaa ajallisesti useita vuosia. Budjettivalta merkitsee oikeudellista toimivaltaa osallistua budjettiprosessin vaiheisiin sekä valtaa päättää valtion tuloista ja menoista. Budjettivaltansa käyttämällä eduskunta asettaa *oikeudelliset* rajat

⁹ Myrsky 2010, s. 8, 16.

¹⁰ Myllymäki 2007, s. 56–57; Myrsky ym. 2014, s. 351.

¹¹ Jyräki & Husa 2012, s. 259; Wacker 2009, s. 37. Vrt. Kankaanpää ym. 2011, s. 14. Kankaanpää ym. määrittelevät finanssivallan vallaksi päättää valtion tuloista ja menoista.

¹² Myrsky 2010, s. 2–3.

¹³ Myrsky 2010, s. 3. Ks. Määttä 2007.

valtioneuvoston ja sen alaisten viranomaisten taloudenhoidolle. Valtioneuvosto valmistee valtion talousarvion, mutta eduskunta päättää siitä lopullisesti ja pystyy muuttamaan sen numerotauluja ja perusteluja. Budjetin täytäntöönpano on taas yksinomaan valtioneuvoston toimivallassa, eikä eduskunta voi vaikuttaa siihen muutoin kuin jälkikäteen valvontavaltansa kautta.¹⁴

Eduskunnan finanssi- ja budjettivallan reaalisuuden kannalta on syytä korostaa ensinnäkin sitä, että tärkeimpiä valtiontaloutta koskevia ratkaisuja tehdään pikemminkin lainsäädäntöpäätöksin kuin valtion talousarvion käsittelyssä: budjetin sisältöä sitovat suurelta osin eduskunnan hyväksymät vero- ja budjettilait. Lisäksi eduskunnan budjettivallan kannalta on huomioitava se taloudellis-yhteiskunnallinen vallankäyttö, joka tosiasiallisesti asettaa monia reunaehtoja päätöksenteolle valtion talousarviosta. Etenkin budjetin monien sisältöratkaisujen peruspuitteet määräytyvät tosiasiallisesti huomattavankin paljon kolmikantaisessa päätöksenteossa, jossa työmarkkinoiden etujärjestöt ja hallitus neuvottelevat yhdessä sopimuksista ja laeista. Budjettivallan reaalisuuteen ovat vaikuttaneet merkittävästi myös ylikansallinen ja kansainvälinen kehitys etenkin viime vuosina finanssi- ja eurokriisin takia.

1.3 Eduskunnan valtiontalouden valvontavalta

Finanssivallan alaan kuuluu *finanssivalvontavalta* eli valta valvoa valtiontalouden hoitoa ja valtion talousarvion noudattamista.¹⁵ Finanssivalvonnan käsitteellä viitataan tässä tutkimuksessa valtiontalouden varainkäytön kokonaisuuden valvontaan. Sitä vastoin sillä ei tarkoiteta rahoitus- ja vakuutusvalvontaa.¹⁶ Pankki- ja arvopaperi- sekä vakuutus- ja eläketurvaviranomaisten harjoittama muu finanssivalvonta on näin ollen pidettävä erillään tässä tutkimuksessa tarkoitetusta valtiosääntöisestä valvontavallasta.¹⁷ Tästä syystä termiä ”valvontavalta” käytetään jatkossa viittaamaan vain valtiontalouteen kohdistuvaan eduskunnan valvontavaltaan.

Valtiontalouden valvonta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. *Valtiontalouden sisäistä valvontavaltaa* käyttää valtion talousarviota soveltava hallintokoneisto. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan siten varainkäyttäjien eli valtioneuvoston, ministeriöiden, virastojen ja laitosten itsensä suorittamaa valvontaa ja -tarkastusta. *Valtiontalouden ulkoisella valvontavallalla* puolestaan viitataan eduskunnan johtamaan varainkäytön (ulkopuoliseen) jälkikäteisvalvontaan. Eduskunta siis myös valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tämä valtiosääntöisesti merkittävä finanssivalvonta liittyy kiinteästi eduskunnalle kuuluvaan finanssivaltaan. Finanssivalvonta koostuu sekä tarkoi-

14 Jyränki & Husa 2012, s. 139, 259; Myrsky 2010, s. 2–3; Myrsky ym. 2014, s. 351–352.

15 Jyränki & Husa 2012, s. 273; Wacker 2009, s. 42.

16 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 14; Myllymäki 2007, s. 56–58, 171–180; Wacker 2009, s. 40–44.

17 Jyränki & Husa 2012, s. 259 alaviite 119.

tuksenmukaisuusvalvonnasta että laillisuusvalvonnasta.¹⁸ Parlamentaarinen hallintoval-
lan valvonta on eduskunnan keskeinen tehtävä lainsäädäntö- ja budjettivallan ohella.
Eduskunnan kannalta valtiontalouden tarkastus on tärkeä parlamentaarisen vastuun to-
teutuskeino.¹⁹

Valtiontalouden valvontavaltaan liittyvä käsite on *ohjausvalta*, minkä ohella puhutaan
esimerkiksi valtiontalouden johtamisesta, hoidosta, arvioinnista ja tarkastuksesta. Näillä
käsitteillä on yhtymäkohtia myös laajemmin finanssivaltaan. Valtiontalouden valvonnassa
yhdistyvät ohjaus- ja arviointitoiminnot. Eduskunnan harjoittamassa ohjauksessa pääpai-
no on suunnittelukysymyksissä ja valvonnassa puolestaan valtiontalouden tarkastuksen
seikoissa. Toimivassa finanssivallan järjestelmässä ohjauksen ja valvonnan välillä vallitsee
kaksisuuntainen vuorovaikutus. Johto ja valvonta liittyvät alaisuussuhteisiin, jotka ovat
viime kädessä eri ohjausmuotojen kuten norminannon, suunnittelujärjestelmien ja mää-
rärahaohjauksen kohteena.²⁰

1.4 Eduskunta budjetti- ja valtiovallan käyttäjänä poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä

1.4.1 Julkisen sektorin kehitys

Kansanedustuslaitoksen asema budjetti- ja valvontavallan haltijana ja käyttäjänä on jo
itsessään merkittävä poliittis-oikeudellis-yhteiskunnallinen linjaus etenkin, kun käsitykset
valtion, yhteiskunnan ja julkisen vallan merkityksestä sekä niiden tehtävistä ovat vaihdel-
leet huomattavan paljon eri aikakausina. Vaihtelua on ollut esimerkiksi sen suhteen, näh-
däänkö valtio ja yleisemmin julkinen valta lähinnä sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta
vastaavana yöpartijavaltiona vai myös sosiaalisten, sivistyksellisten ja taloudellisten oi-
keuksien toteutumisesta keskeisesti vastaavana ”hyvinvointivaltiona”.²¹ Myös kansan-
edustuslaitoksen tehtävät voidaan määritellä ja niitä voidaan painottaa hyvin eri tavoin.

Tämän tutkimuksen näkökulmana on eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumi-
sen arviointi ja sen turvaamis- ja lisäämistarpeiden tutkiminen. Eduskunnan asema ja
valtaoikeudet ovat yhteydessä koko valtion ja julkisyhteisön kehitykseen ja tilaan, joihin
liittyviä muutoksia voidaan kuvata julkisyhteisöjen tulojen ja menojen kehityksen avulla.
Kuviossa 2 on esitetty esimerkki julkisyhteisöjen tulojen ja menojen nykyisestä jakautu-
misesta.

18 Jyränki & Husa 2012, s. 161, 259, 273–274; Kankaanpää ym. 2011, s. 14. Ks. Myllymäki 2007, s. 148–
180; Wacker 2009, s. 230.

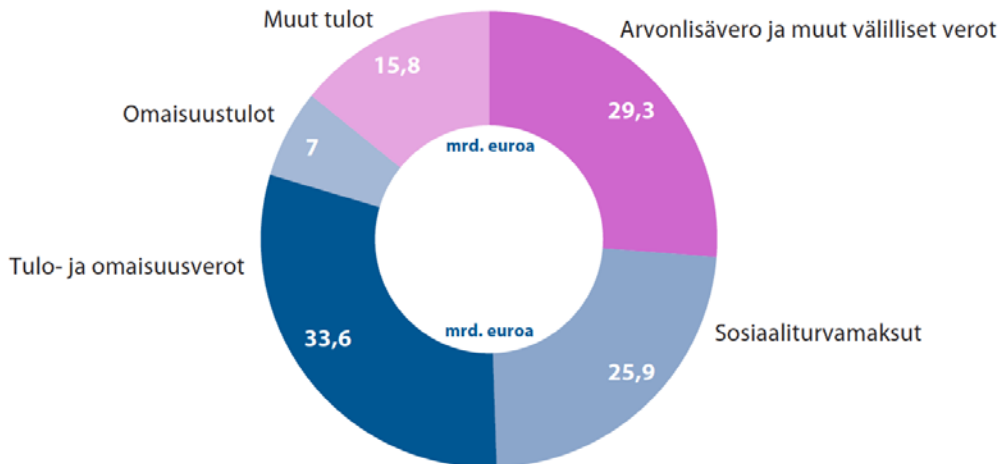
19 VaVL 29/1998 vp.

20 Myllymäki & Uoti 1994, s. 36–37. Ks. Purhonen 1955, s. 160–165.

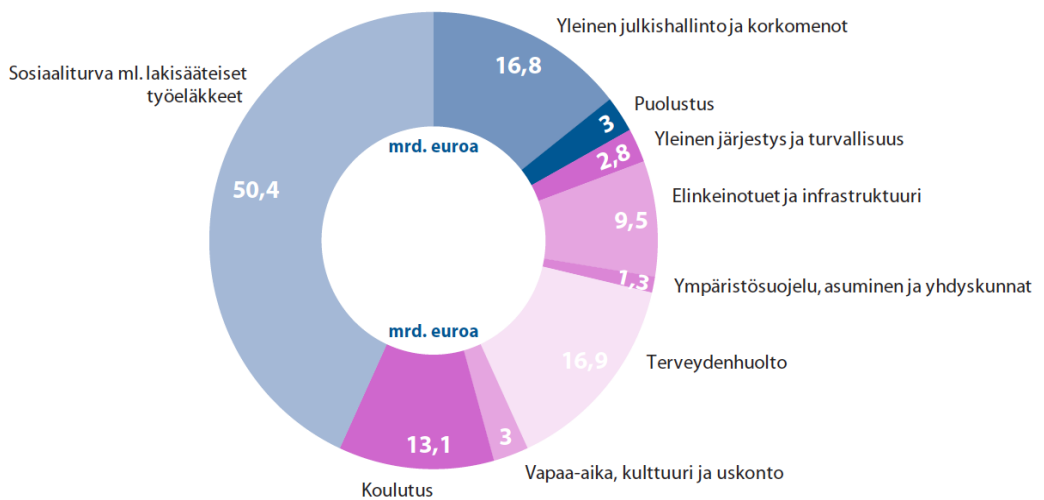
21 Myrsky 2010, s. 11; Myrsky ym. 2014, s. 26–27. Ks. Saukkonen 2007. Ks. esim. julkista valtaa ja oikeu-
denmukaisuutta koskevista teorioista Tuomala 2009, s. 59 ss.

Kuvio 2: Julkisyhteisöjen tulot ja menot vuonna 2013²²

Julkisyhteisöjen tulot vuonna 2013 (111,6 mrd. euroa / 55 % suhteessa BKT:hen)



Julkisyhteisöjen menot vuonna 2013 (116,7 mrd. euroa / 57,6 % suhteessa BKT:hen)



22 VM 34a/2015, s. 12.

Modernin yhteiskunnan kehitykseen liittyi olennaisesti valtiontalouden tai yleisemmin julkisen sektorin kasvu varsinkin toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Teollistumisen, kaupungistumisen ja väestönkasvun vuoksi valtioiden oli investoitava koko yhteiskunnan kannalta tärkeisiin tehtäviin kuten koulutukseen, sosiaalipalveluihin, liikenne- ja viestintävälineisiin sekä energiantuotantoon.²³

Myös Suomessa yhteiskunnallisen kehityksen laajana kuvana on ollut julkisen vallan tehtävien lisääntyminen. Ennen toista maailmansotaa nämä tehtävät muodostuivat ennen muuta valtakunnan yleishallinnosta sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden hoitoon välittömästi liittyvistä tehtävistä, mutta niiden ohella julkisen toiminnan piirissä olivat eräät liikenne-, koulutus- ja sosiaalipalvelut.²⁴

Länsi-Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa jo aiemmin vaikuttanut *keynesiläinen talousteorია* alkoi heijastua suomalaiseseen talouspolitiikkaan 1930-luvun lopulla. Keynesiläinen malli korostaa julkisen kulutuksen merkitystä suhdannevaihteluiden tasaajana ja täystyöllisyyden ylläpitäjänä. Mallin käytännön merkitys jäi Suomessa kuitenkin aluksi vähäiseksi, koska valtiontalouden kasvu painottui pääasiassa puolustusmenoihin. Viimeistään niin sanotun valtalain (*laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa*, 303/1941) antamisen jälkeen Suomen talous muuttui keskitetyksi ja valtiojohtoiseksi sotataloudeksi. Sodan päätyttyä julkisen sektorin kokonaiskulutuksen kasvu painottui aikaisempaa vahvemmin kuntasektorille, kun kunnille annettiin päävastuu julkisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta.²⁵

Keynesiläinen ajattelumalli alkoi kuitenkin vaikuttaa Suomessa vahvemmin säännöstelykauden päättyessä 1950-luvun puolivälistä alkaen. Valtion keskeiseksi tehtäväksi muodostui entistä selvemmin taloudellisen kasvun turvaaminen ja edistäminen, koska niiden katsottiin luovan edellytyksiä myös sosiaaliselle hyvinvoinnille ja turvallisuudelle.²⁶ Toisen maailmansodan jälkeen julkisen vallan tehtäväkenttä onkin laajentunut erityisesti koulutuksen ja sosiaaliturvahallinnon sektorilla. Myös yhteiskunnallisen infrastruktuurin rakentamisen merkitys on korostunut. Julkisen sektorin kasvun taustalla on maatalousyhteiskunnan muuttuminen teollisuus- ja palveluyhteiskunnaksi ja tähän liittyvä kaupungistuminen. Yhteiskunnallinen muutos johti myös käsitykseen siitä, että julkistaloutta tarvitaan korjaamaan markkinatalouden puutteita. Samalla syntyi hyvinvointivaltion luomisen tavoite.²⁷

Hyvinvointivaltiomallissa yksilöille ja perheille pyritään turvaamaan vähimmäistoimeentulo ja tiettyjä hyvinvointipalveluja. Etenkin 1960- ja 1970-luvulla opetuksen, kulttuurin, sosiaaliturvan, terveydenhuollon sekä asunto- ja yhdyskuntapolitiikan laajeneminen kas-

23 Saukkonen 2007.

24 Myrsky 2010, s. 11.

25 Saukkonen 2007.

26 Saukkonen 2007.

27 Myrsky 2010, s. 11–12; Myrsky ym. 2014, s. 27. Ks. myös Hautala 1978; Heiskanen 1977.

vatti voimakkaasti julkisen sektorin osuutta koko bruttokansantuotteesta (BKT). Samalla valtiontaloudesta tuli hyvin tärkeä osa koko kansantaloutta. Valtiontalous muodostui myös keskeiseksi yleisen talouspolitiikan välineeksi, koska valtiontalouspäätökset vaikuttavat samalla esimerkiksi kansalaisten käytettävissä oleviin tuloihin, työllisyyteen ja kansantalouden kilpailukykyyn. Samalla koulutuksen, terveydenhuollon sekä sosiaaliturvan toimeenpanosta huolehtivan kuntasektorin osuus on kasvanut voimakkaasti. Hyvinvointivaltion kaudella voimakkaimmin kasvoivat sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön hallinnonalat. Näiden lisäksi kasvoi hyvinvointivaltion rahoitusta ja varojen käyttöä suunnitteleva ja valmisteleva valtiovarainministeriön hallinnonala.²⁸

1970-luvun öljykriisit ja niistä johtunut maailmantalouden heikomman kehityksen vaihe muuttivat suhtautumisen julkiseen sektoriin aiempaa kriittisemmäksi. Erityisesti 1980-luvun jälkipuolelta lähtien tämä muutos on vaikuttanut hyvin paljon valtion ja sen talouden asemaan Suomen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Valtiontalouden hoidossa on korostunut muiden tavoitteiden ohella menojen kasvun ja veroasteen nousun rajoittaminen. Samalla on pyritty selkeyttämään budjettitalouteen kuuluvien eduskunnan, valtio-neuvoston ministeriöiden sekä virastojen ja muun keskushallinnon roolia ydinvaltiona.²⁹

Tämä kehitys on jatkunut ja heijastunut aina nykypäivään saakka. Keskushallinnon toimintoja on esimerkiksi siirretty osittain rahastoiksi tai muuhun budjettitalouden ulkopuoliseen valtiontalouteen.³⁰ Julkista kulutusta on pyritty vähentämään ja hallintoa tehostamaan muun muassa ottamalla käyttöön tulosohjaus- ja tulosjohtamisperiaatteet ja käytännöt sekä liikelaitostamalla, yhtiöittämällä ja myymällä valtion yritystoimintaa. Kunnille ja keskushallinnon virastoille on annettu aikaisempaa enemmän taloudellista liikkumavaraa. Samalla valtion talouspoliittinen rooli on muuttunut kansainvälistyvän talouden ja Suomen EU- ja EMU-jäsenyyden aiheuttamien muutospaineiden vuoksi.³¹ Viime vuosien ja vuosikymmentenkin taloudellinen kehitys on johtanut julkisen sektorin kasvun pysähtymiseen ja osin supistumiseenkin.³²

1.4.2 Poliitiikka talouden ohjausvälineenä

Julkisella vallalla on merkittäviä tehtäviä talouselämässä. Julkiselle sektorille kuuluu vastuu julkisen toiminnan ja talouden sekä koko kansantalouden tasapainoisesta kehityksestä. Keskeisimpinä tällaisina tavoitteina on yleensä pidetty taloudellisen kasvun turvaamis-

28 Myrsky ym. 2014, s. 27–28; Saukkonen 2007. Ks. hyvinvointivaltiotyypeistä Tuori & Kotkas 2008, s. 67 ss.

29 Puoskari 2007. Ks. Tuori 1985, s. 5. Ks. hyvinvointivaltion rahoituksesta Korkman ym. 2007. Ks. hyvinvointivaltion rajoista Julkunen 2006.

30 Puoskari 2007.

31 Saukkonen 2007. Ks. kameralismista tulosohjaukseen siirtymisestä Myrsky ym. 2014, s. 352–359. *Kameralismi* tarkoittaa tulojen ja menojen tarkkaa ja sitovaa vuotuista budjetointia ja varainkäytön kontrollointia. Myrsky ym. 2014, s. 353.

32 Myrsky 2010, s. 14. Ks. julkisen sektorin muutoksesta Kiander ym. 2000.

ta, suhdanteiden ja tulonjaon tasoittamista, työllisyyden turvaamista sekä vapaata rahanarvoa ja tasapainoista vaihtotasetta. Tavoitteet on asetettu hallitusohjelmissa ja talousarvioesitysten yleisperusteluissa ja ne ovat siten poliittisen päätöksenteon piirissä. Näitä tavoitteita toteutetaan talouspolitiikan avulla.³³

Talouspolitiikka on julkisen vallan toimenpitein tapahtuvaa talouselämän ohjaamista sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Talouspoliittisesta päätöksenteosta vastaa valtioneuvoston ohella ennen kaikkea eduskunta muun muassa säätämällä talouspoliittisesti vaikuttavia säädöksiä sekä vahvistamalla valtion talousarvion.³⁴ Budjetin avulla määrätään kansantalouden suunta, talouden tasapaino ja otetaan kantaa eri tulonsaajaryhmien tulonjakoon. Sen avulla ohjataan myös kuntien, yritysten ja kansalaisten taloustoimia ja määritetään työllisyyden, alueellisen kehityksen, suhdannevaihteluiden ja tulopolitiikan suuntaa.³⁵ Valtion talousarviota laadittaessa yhteiskuntapolitiikkaa toteutetaan lainsäädännön ohella mitoittamalla sellaisia valtiontalouden tuloperusteita ja määrärahoja, joita ei sidota laeilla. Tästä talousarvion laadinnassa käytettävästä harkinnasta puhutaan *budjetin poliittisena tehtävänä*.³⁶

Talouspolitiikan raamit ja vaalikauden aikana noudatettavat säännöt päätetään hallitusohjelmassa sekä vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa.³⁷ Talouspolitiikan säännöstö on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina myös kansainvälisesti. Suomessa tilanteeseen ovat vaikuttaneet erityisesti EMU:n asettamat vaatimukset sekä kotimainen tarve sopeuttaa julkista taloutta väestön ikääntymisen vuoksi. Kumpaaakin näistä tekijöistä on voimistanut finanssi- ja eurokriisi sekä niiden jälkeinen julkisen alijäämän ja velan kasvu.³⁸ EU-lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltiot pitämään julkisen talouden tasapainossa ja välttämään liiallisia alijäämiä ja velkaantumista niin, että julkinen talous on kestävällä pohjalla myös pitkällä aikavälillä.³⁹ Talouspoliittisia keinoja ovat finanssi-, raha- ja tulopolitiikka sekä esimerkiksi erilaiset rakenteelliset ja institutionaaliset muutokset ja säännöstely.⁴⁰

Finanssipolitiikka on poliittista päätöksentekoa, jossa valtion menoja ja tuloja sekä valtiontalouden tasapainoa säädellään erityisesti talouspoliittisista tavoitteista käsin. Kyse on talouspolitiikasta, jota harjoitetaan julkisen talouden avulla. Finanssipolitiikan aikajänne on useissa vuosissa. Finanssipolitiikan tavoitteista eli siitä, kuinka julkinen talous kerää ja käyttää varoja, sovitaan hallitusohjelmassa. Verotusta, sosiaaliturvaetuuksia, eläkkeitä ja niiden rahoitusta koskevat ratkaisut muuttavat talouden rakenteita ja ohjaavat näin kan-

33 Myrsky 2010, s. 14.

34 Myrsky 2010, s. 14, 16.

35 Saukkonen 2007.

36 Puoskari 2007.

37 Ks. Korkman 2012, s. 79. Ks. myös VM 2016.

38 Busk ym. 2016, s. 4.

39 VM 2016.

40 Myrsky 2010, s. 14.

salaisten, kotitalouksien ja yritysten toimintamahdollisuuksia. Talouden näkymistä sekä hallituksen finanssi- ja rakennepoliittisista tavoitteista ja toimenpiteistä päätetään ja raportoidaan vuosittain julkisen talouden suunnitelmassa, joka toimitetaan myös Suomen vakaushjelmana, sekä vuoden aikana päätettävissä talousarvioesityksissä. Euroopan komissio tarkastelee ennakkoon sekä seuraa jäsenmaiden finanssipolitiikkaa niin sanotun EU-ohjausjakson puitteissa.⁴¹

Finanssipolitiikan teoriassa on erotettu toisistaan stabilisaatio ja allokaatio. *Stabilisaatiolla* viitataan valtion menojen ja verotuksen tason ja valtiontalouden tasapainon säätelyyn ottaen huomioon taloudellisten suhdanteiden muutokset. Kyse on siis suhdannepolitiikasta. *Allokaatiossa* hallitus ja eduskunta ohjaavat menoja ja veroja kohdentamalla eri tulonsaajaryhmien välistä tulonjakoa sekä julkisten palvelujen tuotantoa ja yritysten toimintaedellytyksiä. Kun kohdentamispäätöksillä pyritään edistämään mahdollisimman tehokasta voimavarojen jakoa kansantaloudessa tuotannon kasvattamiseksi, kyse on *rakennepolitiikasta*.⁴²

Julkisen sektorin laajentuminen on lisännyt finanssipolitiikan merkitystä talouspolitiikassa. Finanssipolitiikan rooli kasvaa myös *automaattiseksi vakauttajiksi* kutsutun mekanismin kautta: taloudellisessa taantumassa julkiset menot kasvavat ja tulot supistuvat eli alijäämä kasvaa meno- ja veroperusteita muuttamatta ja korkeasuhdanteessa puolestaan ylijäämä kasvaa.⁴³ Ylipäättään makrotaloudellinen ajattelutapa korostaa finanssipolitiikkaa talouspolitiikan tärkeimpänä ohjausvälineenä.⁴⁴

Budjettipolitiikka on osa finanssipolitiikkaa. Budjettipolitiikka on vaikuttamista talousarvion välityksellä. Kyse on tulo- ja menoperusteita koskevasta lainsäädännöstä ja sen muuttamisesta, kuten verolakien säätämisestä ja muuttamisesta tai lainanotosta. Budjettipolitiikassa hankaluutena on se, että tavoitteet voivat olla ristiriitaisia ja joistakin tavoitteista saatetaan joutua luopumaan jopa kokonaan; samanaikaisesti voi olla vaikea saavuttaa esimerkiksi vakaata rahanarvoa ja hintatasoa, korkeaa työllisyyttä, taloudellista kasvua ja vaihtotaseen tasapainoa.⁴⁵

41 Myllymäki 2007, s. 26–27; Myrsky 2010, s. 14–15; Myrsky ym. 2014, s. 31–32; Puoskari 2007. Ks. <http://vm.fi/finanssipolitiikka>.

42 Puoskari 2007. Ks. Vartia & Ylä-Anttila 1996.

43 Puoskari 2007. Ks. Vartiainen ym. 1999, s. 49.

44 Saukkonen 2007.

45 Myrsky 2010, s. 15; Myrsky ym. 2014, s. 32.

1.5 Budjetti- ja valvontavalta kotimaisessa oikeusjärjestyksessä

Oikeudellisena kysymyksenä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tarkastelu kuuluu keskeisesti *valtiosääntöoikeuden* alaan, jonka keskeisin säädös on perustuslaki. Tämän vuoksi eduskunnan budjetti- ja valvontavallan *oikeudellisen* tarkastelun peruslähtökohtana on *Suomen perustuslaki* (PL, 731/1999). Perustuslaki korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. PL 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunnalle kuuluu myös niin sanottu kompetenssi-kompetenssi eli valta päättää kaikkien valtioelinten toimivallasta. Lainsäädäntövallan kautta eduskunta vaikuttaa koko julkisen valtakoneiston toimintaan. Samoin poliittinen ja oikeudellinen valvonta, jota eduskunta voi kohdistaa hallitus- ja hallintotoimintaan, ilmentää eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.⁴⁶

Perustuslaissa on säännelty myös valtiontalouden hoidon perusteista ja lainsäätäjän roolia valtion talousarvioon nähden. Perustuslakisääntelyssä on kyse eräänlaisesta yleispiirteisestä puitesääntelystä, joka täydentyy ja täsmentyy tavallisessa lainsäädännössä ja muussa alemmanasteisessa sääntelyssä. Tämän vuoksi eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudellinen tarkastelu perustuu seuraavassa perustuslain ja sen säännöksiä selventävän esityöaineiston ohella eduskuntaa koskevaan lainsäädäntöön, budjettisäädöksiin ja muuhun relevanttiin säädös- ja valmistelumateriaaliin. Tutkimuksessa otetaan huomioon eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta olennaiset perustuslain säännösten ja muiden säädösten muutokset tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla, joka kattaa kehityksen vuodesta 1990 lähtien. Tarkastelun painopiste on kuitenkin eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudellisten perusteiden nykytilassa.

Tutkimuksen keskiössä on eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudellisten perusteiden ja rajojen kartoitus kansallisen oikeuden tasolta. Vaikka tämä kansallinen tarkastelu on ennen muuta valtiosääntöoikeudellinen, käsillä olevaan tutkimukseen sisältyy runsaasti aineksia myös muilta julkisoikeuteen kuuluvilta oikeudenaloilta, etenkin *finanssioikeudesta* ja siihen kuuluvista *finanssihallinto-oikeudesta*, *valtiontalousoikeudesta* ja *budjetioikeudesta*.⁴⁷ Ylikansallisen ja kansainvälisen oikeuden tasolta keskeiseksi puolestaan muodostuu etenkin Euroopan unionin oikeus eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudellisen kokonaistilan kartoituksessa.

46 Jyränki & Husa 2012, s. 138.

47 Ks. Husa 2007, s. 183 ss.; Myrsky 2010, s. 1–3; Myrsky ym. 2014, s. 17–19, 352.

2 Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta perustuslaeissa

2.1 Valtiontalouden ja -valvonnan sääntely ennen itsenäisyyttä

Verot, tullit ja valtion palveluistaan perimät maksut olivat alkujaan tärkeimmät valtion varainhankintamuodot.⁴⁸ Valtiollinen varainhankinta verotuloin juontaa juurensa 1200-luvulle.⁴⁹ Kun valtiopäivät syntyivät keskiajan loppupuolella Ruotsi-Suomeen, verotusoikeus tuli valtiopäivätoiminnan keskeiseksi osaksi.⁵⁰ Valtiopäivien pätevyys kansanedustuslaitoksena ja kansan itseverotusoikeuden käyttäjänä vahvistettiin ensimmäisen kerran perustuslain tasolla vuoden 1634 hallitusmuodossa. Tämä valta kuitenkin heikentyi ajan kuluessa, kun kuninkaan valta vahvistui. Tämän seurauksena otettiin käyttöön *hallinnollinen budjetti*, joka koostui hallitsijan vahvistamista, ennakolta laadituista valtion tulojen ja menojen luetteloista. Aluksi hallinnolliset budjetit oli tarkoitettu finanssihallinnossa noudatettaviksi ohjeiksi, mutta myöhemmin niille annettiin ehdoton sitovuus. Esimerkiksi vuoden 1772 hallitusmuoto (*regeringsform*) perustui hallinnolliselle budjettijärjestelmälle. Kustavilaisella ajalla valtiopäivien budjettivallasta oli jäljellä vain kansan itseverotusoikeus. Muilta osin budjetista päättäminen oli kuninkaan vallassa. Samalla tilien tarkastaminen ja vastuun vaatiminen loppuivat. Valtiokonttori valmisti budjetin. Sen johtosäännöissä (1720) määrättiin, että budjetin laatiminen kuului valtiovarainkomissiolle, joka oli täysin riippuvainen säädyistä ja vastuussa niille.⁵¹

Venäjän vallan alaisuuteen joutuessaan 1808–1809 Suomi sai oman, itsenäisesti hoidettavan valtiontalouden. Suomessa voimaan jääneet kustavilaisen ajan perustuslait (vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja, *förenings- och säkerhetsakten*) määräisivät finanssivallan jaon hallitsijan ja valtiopäivien välillä.⁵² Suomelle luvattiin, että maan varat tultaisiin käyttämään yksinomaan Suomen omiin tarpeisiin ja että valtiontalouden hoito tulisi olemaan ainoastaan kotimaisen hallituksen (senaatin) ja säätyvaltiopäivien päätettävissä. Käytännössä valtiontaloutta hoidettiin kuitenkin aluksi kokonaan ilman valtiopäivien myötävaikutusta, koska säädyt kokoontuivat seuraavan kerran vasta vuonna 1863.⁵³

Valtion taloudellinen merkitys ja toiminta kasvoivat 1830-luvulta lähtien. Tähän vaikuttivat verotusta, Suomen Pankkia, tullilaitosta ja rahajärjestelmän yhdenmukaistamista koskevat uudistukset. Samalla Suomi irrottautui Ruotsista myös taloudellisesti, mikä pakotti

48 Saraviita 2000, s. 390.

49 Jyränki & Husa 2012, s. 262.

50 Myrsky 2010, s. 16; Saraviita 2000, s. 390. Ks. Vesanen 1965, s. 1 ss.

51 Myrsky 2010, s. 16–17.

52 Myrsky 2010, s. 17.

53 Saukkonen 2007. Ks. Hidén 2015, s. 7–9. Ks. Suomen suurruhtinaskunta-asemasta Jussila 1995.

kehittämään maan taloudellista omavaraisuutta.⁵⁴ Suomen valtiontalous perustui 1800-luvulla rahastoihin, kuten valtiorahastoon. Valtion tulo- ja menoarviolle vahvistettiin vuonna 1841 uusi muoto, tulojen jakaminen osastoihin ja menojen pääluokkiin. Kun säädyt alkoivat kokoontua vuodesta 1863 säännöllisesti, rahastot jaettiin hallitsijan määräysvallassa oleviin ja säätyjen suostunnan ja osittaisen määräysvallan alaisiin rahastoihin. Tulo- ja menoarvio julkaistiin ensimmäisen kerran asetuskokoelmassa vuonna 1862.⁵⁵

Valtiopäivien koollekutsumisen jälkeen tehtyjen rahauudistusten sekä uusien tullisäädösten myötä Suomi etääntyi edelleen Venäjältä. Julkisen sektorin kasvu oli kuitenkin hyvin maltillista, etenkin suhteessa yksityisen sektorin kasvuun.⁵⁶ Vuonna 1899 annettiin asetus valtiovaraston kassa- ja tililaitoksen uudelleen järjestämisestä. Asetuksella luotiin Suomen kaksiosainen budjetti, joka jakaantui vakinaiseen ja ylimääräiseen budjettiin. Lisäksi siirryttiin noudattamaan bruttoperiaatetta ja säädettiin määrärahojen budjettioikeudellisesta luonteesta. Jako hallitsijan ja säätyjen rahastoihin kuitenkin esti rahastojen yhdistämisen yhtenäiseksi budjettitaloudeksi. Budjetti oli siten edelleen erillisten rahastojen budjettien yhdistelmä.⁵⁷

Pohjoismainen perinne on näkynyt vahvasti myös Suomen valtiontalouden valvontatoimessa. Vuonna 2015 vietettiin valtiontalouden valvonnan 320-vuotisjuhlia. Vuonna 1824 kreivi Carl Erik Mannerheim, keisarikunnan Suomen Senaatin talousosaston varapuheenjohtaja, ehdotti yleisen revisionioikeuden perustamista autonomiseen Suomeen, ja se perustettiin Suomen suuriruhtinaan 16.12.1824 vahvistamalla säädöksellä. Samalla sai alkunsa *Valtiontalouden tarkastusviraston* (VTV) nykyaikaan asti ulottuva historia ja toiminta Suomessa.⁵⁸

Eduskunnan asema vahvistettiin jo ennen Suomen itsenäisyyttä vuoden 1906 *valtiopäiväjärjestyksellä* (26/1906). Tämä uudistus ei tuonut mukanaan merkittäviä muutoksia budjetti- ja valvontavaltaan. Eduskunta ei saanut tässä yhteydessä uusia finanssivaltaoikeuksia, ja se myös hajotettiin toistuvasti.⁵⁹ Eduskunnan vaikutusvalta valtiontalouteen oli aluksi vähäinen verrattuna muihin Euroopan maihin.⁶⁰

Suomen itsenäistyminen aiheutti valtion menotalouden laajenemista, koska uuden valtion oli perustettava erinäisiä instituutioita ja korvattava sisällissodan aiheuttamia tuhoja.⁶¹ *Seppo Tiihonen* on tuonut esille, että itsenäistymisen aikakaudella oikeusvaltioteoria ja vapaan markkinatalouden periaatteet korostivat kuitenkin vielä valtion tehtäväpiirin

54 Saukkonen 2007. Ks. Hidén 2015, s. 7–8.

55 Myrsky 2010, s. 17. Ks. Nevanlinna 1907.

56 Saukkonen 2007.

57 Myrsky 2010, s. 18.

58 VTV 2015, s. 3.

59 Saukkonen 2007. Ks. Hidén 2015, s. 9.

60 Myrsky 2010, s. 18.

61 Saukkonen 2007.

pysyttämistä suppeana.⁶² Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta perustettiin vuonna 1917. Vähitellen se sai tehtäväkseen valtioneuvoston perinteisesti harjoittaman ennakollisen finanssivalvonnan. Vuonna 1918 senaatti muutettiin valtioneuvostoksi, toimituskunnat ministeriöiksi ja senaattorit ministereiksi. Uudistuksen seurauksena valtiovaraintoimituskunnasta tuli valtiovarainministeriö.⁶³

2.2 Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta vuoden 1919 hallitusmuodossa ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä

2.2.1 Budjetti- ja valvontavalta itsenäisyyden alun perustuslaeissa

Keväällä 1917 asetettu perustuslakikomitea asetti tavoitteeksi eduskunnan valtiontaloutta koskevien valtaoikeuksien olennaisen laajentamisen. Erityishuomiota kiinnitettiin eduskunnan rajoitettuun oikeuteen määrätä valtion tuloista. Eduskunta ei esimerkiksi päättänyt tulliverosta, josta valtiolle kertyi tuloja moninkertaisesti muihin veroihin verrattuna. Perustuslakikomitean mukaan eduskunnan oikeutta päättää menoista ei voi rajoittaa hallinnollisin keinoin, vaan eduskunnalla on oltava ensisijainen määräysvalta.⁶⁴ Suomen ensimmäisen perustuslain säätäminen sisälsi lyhyessä ajassa useita vaiheita, eikä tie hallitusmuotoon ollut helppo.⁶⁵

Suomen Hallitusmuoto (HM, 94/1919) ei kumonnut vuoden 1906 valtiopäiväjärjestystä, vaan tämä tapahtui vasta vuonna 1928 uudella *valtiopäiväjärjestyksellä* (VJ, 7/1928). Uudella perustuslain sääntelyllä eduskunnan toiminta- ja organisointimuodot ajantasaistettiin yhteensopiviksi itsenäisen Suomen tilanteeseen. Hallitusmuodon VI luku piti sisällään valtiontalouden sääntelyn ja muutoinakin siihen keskeisesti vaikuttavat eduskunnan toimivaltuuksia ja asemaa koskevat säännökset. Valtiopäiväjärjestyksessä sen sijaan säänneltiin eduskuntatyöstä hallitusmuotoa yksityiskohtaisemmin.

Vuoden 1919 hallitusmuodolla rahastoista tehtiin vain poikkeuksellinen järjestelmä. Tarkoituksena oli lähinnä säilyttää vain hallitusmuodon säätämisvaiheessa olemassa olleet rahastot.⁶⁶ Tulo- ja menoarvio kattoi yhtenäisesti koko valtiontalouden tulot ja menot. Hallitusmuodon säännöksissä jako vakinaiseen ja ylimääräiseen budjettiin säilyi. Valtiopäiväjärjestykseen sisältyivät muun muassa talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyä koskevat yksityiskohtaiset säännökset. Vuonna 1921 *Ernst Nevanlinna* kuvasi valtion tulo-

62 Tiihonen 1981.

63 Myrsky 2010, s. 18. Ks. valtiontalousoikeuden alaan kuuluvien säädösten historiallisesta kehityksestä Purhonen 1955; Purhonen 1961; Vesanen 1965; Vesanen 1970.

64 KM 1917:11. Ks. Myrsky 2010, s. 18.

65 Ks. HE 1/1917 II vp; HE 62/1917 II vp; HE 1/1918 ylim. vp; HE 17/1919 vp; EK esitysmietintö 1/1919 vp; EK lakiehdotus 21.6.1919; PeVM 14/1917 II vp; PeVM 2/1918 ylim. vp; PeVM 2/1919 vp; PeVM 4/1919 vp; SuVM 18/1919 vp. Ks. Hidén 2015, s. 10–11.

66 Ks. Myrsky 2010, s. 18–19.

ja menoarvion merkitystä erittäin suureksi hallituksen ja eduskunnan välisessä valtasuhteessa.⁶⁷

Budjetin tulopuolella hallitusmuodon 61 § edellytti, että verosta oli aina säädettävä eduskuntalailla. HM 61 §:n tulkintadoktriini vakiintui perustuslakivaliokunnan käytännössä. Erityisesti vuoden 1944 jälkeisessä tulkintakäytännössä, samoin kuin oikeuskirjallisuudessaakin, pyrittiin täsmentämään kahta seikkaa: 1. Mitä yksityiskohtia verolaissa on vähintäänkin oltava? 2. Mitkä oikeudelliset kriteerit erottavat toisistaan veron ja viranomaisen toiminnasta perittävän maksun? Tätä erottelua tehtiin, koska verolain säätämisjärjestys oli alun perin erilainen kuin maksua koskevan lain.⁶⁸ Jaottelulla oli merkitystä myös siksi, että eduskunnan päätösvalta määräytyi sen mukaan, minkä tyyppisestä rahasuoritusvelvoitteesta oli kyse.⁶⁹ *Verojen* eli korvauksettomien valtiolle maksettavien suoritus-ten määrä oli sidottava lakitasoon.⁷⁰ Valtiolta saatavista eduista tai palveluista perittävistä *maksuista* puolestaan piti säätää lailla se, mistä valtion palvelusta tai toiminnoista niitä voitiin periä ja ketkä olivat maksuvelvollisia.⁷¹

2.2.2 Perustuslaintasoisten valtiontaloussäännösten uudistus vuonna 1992

Valtiontaloutta koskevat perustuslain tasoiset säännökset uudistettiin 1990-luvun alussa. Muutokset tulivat voimaan 1.3.1992 (L 1077/1991 ja 1078/1991). Tämä perustuslain osauudistus lähti liikkeelle perustuslakivaliokunnan vuonna 1986 antamasta lausunnosta, jonka mukaan hallitusmuodon säännökset valtiontaloudesta olivat monin paikoin jääneet jälkeen valtiokäytännöstä tai osoittautuneet muutoin vanhentuneiksi, epätarkoituksenmukaisiksi ja puutteellisiksi.⁷²

Vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeen valtion tehtävät olivat laajentuneet olennaisesti, kun Suomi oli kehittynyt maatalousvaltiosta teollistuneeksi tietoyhteiskunnaksi. Valtiontalouden merkitys koko kansantaloudelle oli kasvanut ratkaisevasti.⁷³ Valtion tehtävien monipuolistuminen, palveluvaatimukset ja kilpailun voimistuminen olivat lisänneet tarvetta valtion taloudenhoidon joustavoittamiseen ja hallinnon yksinkertaistamiseen. Tämän vuoksi oli mahdollistettava muun muassa erilaiset budjetointi- ja organi-

67 Nevanlinna 1921, s. 1.

68 Jyränki & Husa 2012, s. 262.

69 Saraviita 2000, s. 390.

70 Käytännössä veron määritelmä vahvistettiin laajaksi. Syntyi veronluontoisen maksun käsite, koska useat maksut, kuten sosiaaliturvamaksut, merkitsivät täysin veroa vastaavaa velvollisuutta rahasuorituksen valtiolle. Tämän lisäksi eroteltiin maksuvelvoitteet, jotka eivät antaneet suoranaista vastiketta, mutta joita ei myöskään käytetty suoraan valtiontaloudessa, kuten öljyvahinkomaksu. Tällaisiin maksuihin ei sovellettu verolain kriteerejä. Saraviita 2000, s. 390–391. Ks. verotuksesta finanssioikeuden kokonaisuudessa Myrsky ym. 2014, s. 49–347, 397–398.

71 Saraviita 2000, s. 391. Myrsky ym. 2014, s. 398–400.

72 Ks. PeVL 16/1986 vp.

73 Saraviita 2000, s. 389.

saatiotarkaisut valtion eri tehtäviin. Hallinnollisia tehtäviä hoitavien viranomaisten ja maksullista palvelu- tai liiketoimintaa harjoittavien laitosten erilaiset tarpeet oli lisäksi otettava huomioon. Myös valtion taloudenhoidon kehittäminen pitkällä aikavälillä pyrittiin turvaamaan. Klassisia budjettiperiaatteita väljennettiin, jotta valtion taloudenhoidon menettelyjä voitiin tarpeen mukaan ja lainsäätäjän määräämissä rajoissa muuttaa joustavasti. Tämän ohella tavoitteena oli noudatettujen budjettikäytäntöjen kirjaaminen perustuslain tasolle.⁷⁴

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli turvata, vahvistaa ja selkeyttää eduskunnan budjettivaltaa ja eduskunnan muita valtionalouteen liittyviä valtaoikeuksia. Eduskunnan ja valtioneuvoston päätösvaltasuhteita täsmennettiin taloutta koskevassa päätöksenteossa. Sääntelyn joustavuutta lisättiin laajentamalla mahdollisuuksia säätää näistä seikoista tavallisella lailla. Uudet säännökset määrittivät valtion taloudenhoidossa lainsäädännön alaan kuuluvat asiat.⁷⁵

Eduskunnan valtionaloudellisen vallan vahvistamiseen pyrittiin laajalla keinovalikoimalla. Esimerkiksi kansanedustajien aloiteoikeutta laajennettiin. Olennainen muutos tapahtui siinä, että aloiteoikeus ulotettiin koskemaan budjetin perusteluja ja lisämenoarvioita. Valtion tulo- ja menoarvion nimi muutettiin valtion talousarvioksi, mitä vastaavasti alettiin käyttää lisätalousarvion ja talousarvioaloitteen käsitteitä. Uudistuksessa varmistettiin eduskunnan budjettivallan kannalta tärkeitä taloudenhoidon pääperiaatteita: täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaatteita. Toisaalta perustuslakiin otettiin muun muassa säännökset nettobudjetoinnista. Talousarvio ryhdyttiin julkaisemaan kokonaan eikä vain taulukko-osiltaan kuten alun perin. Tasavallan presidentti ei enää allekirjoittanut budjettia, mikä korosti eduskunnan talousarviopäätösten merkitystä. Eduskunnan aseman vahvistamiseksi oli säädetty mahdollisuudesta antaa valtioneuvoston selontekona tai ilmoituksena monivuotinen taloussuunnitelma. Tällaisia ei kuitenkaan ollut annettu, ja sääntely poistettiin perustuslaista.⁷⁶

Vuoden 1992 uudistuksen⁷⁷ seurauksena hallitusmuodossa säädettiin entistä tarkemmin siitä, että menoihin sitominen edellyttää eduskunnan suostumusta. Tätä ilmensi esimerkiksi se, että lainanottovaltuuksien ja muiden valtuuksien sekä valtioneuvoston ja -takuiden antamista koskevat säännökset kirjattiin perustuslakiin täsmällisesti. Toisaalta perustuslakiin otettiin säännökset määrärahojen entistä joustavammasta käyttämisestä. Eduskunnan aseman vahvistamiseksi perustuslakiin otettiin myös säännökset valtion liiketoiminnan ohjaamisesta osin eduskunnan päätöksiin. Tämä koski muun ohella toimivaltaa päättää valtion osakasvallasta ja määräysvallan hankinnasta ja siitä luopumisesta

74 HE 262/1990 vp, s. 5.

75 HE 262/1990 vp, s. 5.

76 HE 262/1990 vp, s. 5. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 260; Myrsky 2010, s. 19; Saraviita 2000, s. 388–390.

77 Tällä nimellä viitataan tässä tutkimuksessa Suomen Hallitusmuodon vuonna 1992 voimaantulleisiin muutoksiin. Eräissä muissa tutkimuksissa tähän säädösmuutokseen viitataan vuoden 1991 uudistuksena. Ks. esim. Jyränki & Husa 2012; Myrsky 2010.

yhtiöissä. Käytännössä vakiintuneina menettelytapoina perustuslakitasoon kirjattiin muun muassa valtuusmenettely ja valtion liikelaitosten talousarvion ulkopuolisuus. Tulokintakäytännössä kehittyneet verolain vähimmäisehdot siirrettiin vuoden 1992 uudistuksessa perustuslakiin.⁷⁸

Vuoden 1992 uudistuksen lopputulemana hallitusmuodon VI luvun säännökset valtionaloudesta muutettiin kokonaisuudessaan. Uudistuksen jälkeen VI luku sisälsi säännöksiä muun muassa valtion veroista ja maksuista, valtion talousarviosta ja keskeisistä budjetiperiaatteista, Suomen rahasta ja Suomen Pankista, valtion lainanotosta, valtioneuvoston ja -takauksesta, valtion liiketoiminnasta sekä valtionalouden tarkastuksesta. Säännös rahayksiköstä oli lisätty hallitusmuotoon jo vuonna 1991. Hallitusmuodon 72 § kuului seuraavasti: ”Suomen rahayksikkö on markka. Lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään.” Säännöstä ei muutettu tai poistettu perustuslaista hallitusmuodon kaudella, vaikka kyseinen perustuslain kohta menetti oikeudellista merkitystään sitä mukaa kuin Euroopan talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen toteuttaminen eteni. Perustuslakivaliokunta korosti, ettei Suomen siirtyminen yhteiseen rahaan ole valtiosääntöoikeudellisesti riippuvainen HM 72 §:n sanamuodon muuttamisesta tai kumoamisesta EU-liittymissopimusta voimaan saatettaessa käytetyn poikkeuslakimenettelyn vuoksi.⁷⁹

Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin perustuslain selkeyden turvaamiseksi valtiosääntöpoliittisesti asianmukaisena ja perusteltuna muuttaa perustuslain tekstiä yhteiseen rahaan osallistumisen vuoksi. Muutos oli valiokunnan käsityksen mukaan luontevimmin toteutettavissa vasta perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.⁸⁰ Valiokunta totesi lisäksi muissa yhteyksissä, että näin menetellen voitiin arvioida valtiosäännön kokonaisuudesta käsin, missä määrin rahasta oli ylipäänsä otettava säännöksiä perustuslakiin; kansainvälisesti vertaillen oli osoitettavissa, etteivät säännökset yhteisestä rahasta yleisesti ottaen kuulu perustuslakien ydinsisältöön.⁸¹

Myös valtiopäiväjärjestyksestä tarkistettiin vuonna 1992 (L 205/1992). Muutokset olivat kuitenkin melko teknisluonteisia ja pienimuotoisia; muun muassa talousarvioaloitteen tekemisaikaa pidennettiin. Vuonna 1987 valtiopäiväjärjestykseen oli lisätty 67 a §, jonka mukaan ehdotus laiksi, joka sisältää säännökset kansantaloutta uhkaavan vakavan häiriön lieventämiseksi välttämättömistä ulkomaankaupan, ulkomaan maksuliikenteen, hintojen, vuokrien ja palkkojen sekä korkojen ja osinkojen valvonta- ja säännöstelytoimenpiteistä ja joka on voimassa enintään kaksi vuotta, on, jos asia koskee perustuslakia, kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Säännöstä muutettiin lepäämäänjättämissäännöstön osittaisen kumoamisen yhteydessä vuonna 1992.⁸²

78 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 260, 262; Myrsky 2010, s. 19; Saraviita 2000, s. 388–390.

79 PeVM 2/1991 vp. Ks. PeVL 14/1994 vp.

80 PeVM 2/1991 vp. Ks. PeVM 10/1998 vp. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 58.

81 Ks. PeVL 18/1997 vp. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 58–59.

82 HE 1/1998 vp.

2.2.3 Arvioita hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloussääntelystä

Vuoden 1919 hallitusmuodon säätäjien tavoitteena oli luoda eduskunnalle vahva valtasema finanssivallan käytössä. Tämä tarkoitus ei kuitenkaan tosiasiassa toteutunut. Myös hallitusmuodon valtiontaloussäännösten uudistus 1990-luvun alussa johti tavoitteidensa kannalta ristiriitaisiin tuloksiin. Ristiriitaisuus jätti jälkeensä tarpeen jatkomuutoksille ja -selvityksille. Oikeustieteellisestä näkökulmasta on esitetty muun ohella, että valtiontaloudenhoidon joustavoittaminen ja sen pitkän aikavälin kehityksen turvaaminen eivät käytännössä toimineet voittopuolisesti eduskunnan hyväksi. Tutkijoiden arvio on yleensä ollut se, että uudistuksen kokonaistuloksena oli pikemminkin eduskunnan finanssivallan heikentyminen kuin sen vahvistuminen. Valtiontaloudellista päätösvaltaa siirtyi tehdyn uudistuksen vuoksi monella tapaa pois eduskunnalta.⁸³

Keskeisenä ongelmana oli se, että HM:n VI luvun uudistuksessa jätettiin suuria valtiosääntökysymyksiä läpikäymättä. Tällainen oli esimerkiksi kysymys *finanssivalvonnan dualismista*; valtiontalouden ulkoinen valvontavalta jakaantui vuodesta 1919 lähtien eduskunnan keskuudestaan valitsemien valtioneuvoston jäsenten suorittamaan parlamentaariseen valvontaan ja Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan hallinnolliseen tarkastukseen.⁸⁴ Näiden ohella valtiontalouden tarkastukseen kuului virastojen ja laitosten järjestämä sisäinen tarkastus.⁸⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto oli ainoa hallituksen alainen virasto, josta säädettiin perustuslaissa. VTV:n asema valtioneuvoston alaisuudessa juonsi juurensa erinäisiin jo 1800-luvun alussa tehtyihin järjestelyihin.⁸⁶ Tarkastusvirasto oli *valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain* (967/1947) 1 §:n mukaan valtiovarainministeriön alainen.

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen uudelleen järjestämistä selvitettiin useassa eri yhteydessä. Esillä oli VTV:n siirtäminen eduskunnan yhteyteen, mutta myös muita organisatorisia ratkaisuja ehdotettiin. Valtiovarainvaliokunta arvioi asiaa useissa mietinnöissään.⁸⁷ Eduskunnan puhemiesneuvoston asettama valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95 ehdotti eduskunnan yhteyteen perustettavaksi tarkastusyksikön, joka olisi muodostettu valtioneuvoston jäsenten kansliasta ja VTV:stä.⁸⁸

Kehittämistoimikunta 95 totesi, että tarkastusjärjestelmän keskeinen ongelma oli sen kaksijakoisuus. Toinen olennainen huoli liittyi valtioneuvoston jäsenten ja tarkastusviraston käytettävissä oleviin erisuuruisiin resursseihin, minkä vuoksi valtiontalouden tarkastustoiminta painottui VTV:n suorittamaan ulkoiseen tarkastukseen parlamentaarisen tarkas-

83 Jyränki & Husa 2012, s. 259–260.

84 Jyränki & Husa 2012, s. 274.

85 VaVL 29/1998 vp.

86 Jyränki & Husa 2012, s. 274.

87 Ks. esim. VaVM 29/1992 vp; VaVM 45/1992 vp; VaVM 20/1993 vp; VaVM 99/1994 vp; VaVM 7/1997 vp.

88 Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996.

tuksen sijasta. Ulkoinen tarkastus oli järjestetty siten, ettei siinä riittävästi otettu huomioon eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä ja valtiontaloudesta vastaavana elimenä. Silloisen parlamentaarisen valvontajärjestelmän ei katsottu tuottavan eduskunnalle riittävästi ja oikea-aikaisesti sen budjettivallan tosiasiallisen käytön edellyttämää valvontatietoa valtion talousarvion toteuttamisesta ja noudattamisesta sekä hallinnon toiminnasta. Eduskunnalle kuuluvan budjettivallan ei voitu siten katsoa toteutuvan täydellisenä, koska eduskunnalla ei ollut riittävästi mahdollisuuksia talousarvion toteutumisen tehokkaaseen valvontaan. Tarkastusviraston toiminta oli kohdennettu tuottamaan valvontatietoa ensisijaisesti hallitukselle, eivätkä tarkastustulokset riittävästi hyödyttäneet eduskunnan valvontavallan käyttöä.⁸⁹

Kehittämistoimikunta totesi ongelmaksi myös tarkastusviraston aseman valtiovarainministeriön alaisuudessa. Viraston harjoittamaa tarkastustoimintaa ei voitu pitää muodollisesti tarkastettavista riippumattomana. INTOSAI:n (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) suositusten mukaan ylimmän tarkastusyksikön toiminnan perusta on riippumattomuus, jolla turvataan yksikön tuottaman tiedon puolueettomuus ja käyttökelpoisuus. Riippumattomuus toteutuu parhaiten silloin, kun ylin ulkoisen tarkastuksen yksikkö on sijoitettu toimeenpanovallan ulkopuolelle.⁹⁰

Toimikunta listasi jatkovalmistelussa selvitettäviä asioita, joiksi se totesi VTV:n roolin eduskunnan ja valtioneuvoston tarvitseman informaation tuottamisessa. Työryhmä nosti esille myös tarkastusvirastoa koskevan lain ja asetuksen muutostarpeen uudelleenorganisoinnin, riippumattomuusvaatimuksen sekä eduskunnan ja valtioneuvoston tiedontarvevaatimusten näkökulmista. Lisäselvityksiä tarvittiin työryhmän mukaan myös VTV:n tiedonsaantiin ja tarkastusoikeuteen liittyvien valtuuksien turvaamisesta, yleisen hallintolainsäädännön soveltamisesta tarkastusvirastoon, tarkastusviraston ylimmän johdon nimittämisestä, toimikaudesta ja virassa pysymisestä sekä viraston henkilöstöön sovellettavasta virkamieslainsäädännöstä ja siirtymäjärjestelyistä.⁹¹

Valtiontalousjärjestelmään jääneitä ongelmakohtia ei kuitenkaan korjattu hallitusmuodon aikakaudella perustuslain muutoksin 1990-luvun alussa tehtyjen muutosten jälkeen. Hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen tehtiin kuitenkin muita muutoksia, joista osalla on ollut merkitystä myös valtiontaloudellisten seikkojen kannalta. Tällaisina voidaan mainita esimerkiksi asteittainen siirtyminen enemmistöparlamentarismiin, mikä on merkinnyt muun ohella vähemmistösäännösten väljenemistä. Lisäksi esille voidaan tuoda perusoikeusuudistuksen yhteydessä tehty lakiesitysten lepäämäänjättämismahdollisuuden poistaminen.⁹²

89 Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996.

90 Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996.

91 Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996. Ks. VaVL 29/1998 vp.

92 Ks. Myrsky 2010, s. 20.

2.3 Budjetti- ja valvontavalta Suomen perustuslaissa

2.3.1 Valtiontalouden sääntely perustuslaissa

Uudessa, 1.3.2000 voimaan tullessa Suomen perustuslaissa valtiontaloutta koskeva sääntely koottiin 7 lukuun. Luku sisältää säännökset veron säätämisestä lailla (81.1 §), maksujen yleisten perusteiden lakisidonnaisuudesta (81.2 §), valtion lainanotosta sekä valtiotakauksesta ja -takuusta (82 §), valtion talousarviosta (83 §) ja sen sisällöstä (84 §), talousarvion määrärahoista (85 §), lisätalousarviosta (86 §), talousarvion ulkopuolisista rahastoista (87 §), yksityisen laillisesta saatavasta valtiolta (88 §), valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksymisestä (89 §), valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta (90 §), Suomen Pankista (91 §) ja valtion omistuksista (92 §).

Suomen perustuslakia koskeissa esitöissä näitä säännöksiä perusteltiin varsin niukasti, lähes vain pelkin säännöstekstiviittauksin.⁹³ Uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että hallitusmuodon VI luvun 1990-luvun alussa uudistetut valtiontaloussäännökset olivat olleet pääosin käytännössä toimivia eikä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia katsottu siten olevan tarpeen tehdä. Hallitusmuodon VI luvun sisältämä normiaineisto ehdotettiin siten siirrettäväksi ilman merkittäviä sisällöllisiä muutoksia Suomen perustuslain 7 luvuksi. Säännösten keskinäistä järjestystä kuitenkin tarkistettiin eräin kohdin ja joitakin säännöksiä yhdistettiin saman pykälän alle.⁹⁴

Valtion talousarvion sääntely säilyi lähes ennallaan. Suomen perustuslain 83 §:ään otettiin perussäännökset valtion talousarviosta ja eduskunnan budjettivallasta, talousarvion julkisuusperiaatteesta, talousarvioesityksen antamisesta ja esitykseen liittyvästä kansanedustajan aloiteoikeudesta sekä talousarvion käsittelystä eduskunnassa ja talousarvion julkaisemisen viivästyessä noudatettavasta väliaikaismenettelystä. Asiaa koskevat hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännökset koottiin yhteen pykälään ilman asiallisia muutoksia aiempaan oikeustilaan. Talousarvion sisältöä koskeva PL 84 § sisältää puolestaan säännökset talousarvion sisällöstä ja keskeisistä budjetointiperiaatteista, nettobudjetoinnista, valtion liikelaitoksista ja niitä koskevista talousarviopäätöksistä sekä monivuotisesta budjetoinnista. Asiaa koskevat hallitusmuodon säännökset yhdistettiin uudessa perustuslaissa yhdeksi pykäläksi eikä asiallisia muutoksia oikeustilaan tullut myöskään tässä suhteessa. Myöskin muun muassa veroja ja maksuja koskeva sääntely vakiintuneine tulokintaperiaatteineen tuli PL 81 §:ään yhdistämällä HM 61 ja 62 §:t. Näihin säännöksiin ehdotettiin ainoastaan vähäisiä sanonnallisia tarkistuksia. Verolakimäärityksestä poistettiin tullien käsite tarpeettomana.⁹⁵

93 Ks. HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp. Ks. myös Saraviita 2000, s. 388.

94 HE 1/1998 vp, s. 30, 36, 134. Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 23–24.

95 HE 1/1998 vp, s. 134–136. Sääntämisperustelujen mukaan PL 81.2 § maksuista koskee myös valtion liikelaitoksia, vaikka ne eivät ole ahtaan tulkinnan mukaan valtion toimielimiä. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 262; Saraviita 2000, s. 391.

Valtiontalouden valvonnan ja tarkastuksen ydinsäännös on PL 90 §:ssä. Pykälä korvasi hallitusmuodon 71 §:n.⁹⁶ Merkittävä muutos eduskunnan budjettivalvontavallan kannalta oli Valtiontalouden tarkastusviraston sijoittaminen eduskunnan yhteyteen. PL 90.2 §:n mukaan ”Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.” VTV:n siirron vuoksi säädettiin myös uusi *laki valtiontalouden tarkastusvirastosta* (676/2000). Tarkastusvirasto siirrettiin tosiasiallisesti pois toimeenpanovallan alaisuudesta ja eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta.

2.3.2 Perustuslain valtiontaloussäännösten muutokset

Oikeusministeriö julkaisi Suomen perustuslain ensimmäisen seurantaraportin keväällä 2001.⁹⁷ Syyskuussa 2001 ministeriö perusti työryhmän analysoimaan perustuslain toimeenpanoa. Työryhmä antoi mietintönsä marraskuussa 2002.⁹⁸ Tämän jälkeen eduskunta informoitiin perustuslain seurannasta pääministerin ilmoituksella.⁹⁹ Tämä seuranta-prosessi ei kuitenkaan johtanut perustuslain muutoksiin. Perustuslain toimivuuden arvioinnissa ei kiinnitetty huomiota budjettisäännöksiin. Myöskään vuonna 2012 voimaan tullut, tähän mennessä laajamittaisin perustuslain muutos ei tuonut muutoksia valtiontaloussäännöksiin.¹⁰⁰ Budjettikysymyksiä koskeviin perustuslain säännöksiin kaavailtiin muutoksia vuonna 2003, mutta vasta vuonna 2007 perustuslakiin tehtyjen ensimmäisten muutosten yhteydessä myös budjettivalvontajärjestelmää koskevaa sääntelyä uudistettiin.

Vuoden 2003 valtiopäivillä hallitus esitti, että PL 48 §:ään tulisi ottaa uusi 3 momentti, jossa olisi säädetty Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta täysistunnossa. Hallituksen esityksen mukaan Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja olisi voinut olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä tarkastusviraston eduskunnalle antamia kertomuksia. Ehdotuksen perusteluissa tuotiin esille se lähtökohta, että eduskuntaan kuulumattomalla henkilöllä ei ole läsnäolo- ja puheoikeutta eduskunnan täysistunnossa, jollei asiasta ole nimenomaisesti säädetty perustuslaissa. Ehdotettua läsnäolo- ja puheoikeutta kuitenkin perusteltiin sillä, että kansanedustajilla olisi mahdollisuus saada tietoa kertomuksesta ja siinä käsitellyistä asioista muutoinkin kuin tavanomaisen valiokuntakäsittelyn kautta, kun pääjohtaja esittelisi tarkastusviraston kertomuksen ja osallistuisi täysistuntokeskusteluun. Kansanedustajilla olisi samalla mahdollisuus saattaa pääjohtajan tietoon välittömästi käsityksiään kertomuksen asioista.¹⁰¹

96 HE 1/1998 vp, s. 140.

97 OM 3/2000.

98 OM 2002:7.

99 PI 4/2002 vp.

100 Ks. OM 9/2010; HE 60/2010 vp; PeVM 9/2010 vp.

101 HE 102/2003 vp, s. 6–7.

Perustuslakivaliokunta torjui hallituksen esityksen. Sen mukaan muiden kuin kansanedustajien mahdollisuuteen olla läsnä ja osallistua täysistuntokeskusteluun on suhtauduttava pidättyvästi, eikä sitä tulisi kevein perustein laajentaa. Valiokunnan mielestä oli perusteltua pyrkiä säilyttämään täysistunto ensisijaisesti kansanedustajien ja valtioneuvoston jäsenten keskustelufoorumina. Perustuslakivaliokunnan mukaan VTV:n pääjohtajan ehdotetulle oikeudelle ei ollut välttämätöntä tarvetta. Valiokunnan näkemys oli, että eduskunta saa tarkastusviraston tärkeinä pitämistä näkökohdista tietoa viraston eduskunnalle antamista kertomuksista. Lisäksi se piti riittävänä, että eduskunnan valiokunnilla on mahdollisuus kertomusten yhteydessä ja muulloinkin kuulla pääjohtajaa. Perustuslakivaliokunta toi esille myös sen, että perustuslaki piti sisällään vain perussäännökset VTV:stä. Siten ei myöskään perustuslain yleisen kirjoittamistavan näkökulmasta ollut asianmukaista toteuttaa pääjohtajan virkaa ja tehtäviä koskevaa sääntelyä perustuslais-¹⁰² *Veli-Pekka Viljanen* on arvioinut, että tämä kanta on hyvin linjassa perustuslakivaliokunnan perustuslain muuttamiselle asettamien yleisten kriteerien kanssa.¹⁰³

Vuonna 2007 perustuslakia muutettiin budjettivalvontaa koskevan sääntelyn suhteen. Suomen perustuslain alkuperäisen 90 §:n mukaan eduskunta valitsi valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion valvontaa varten keskuudestaan valtioneuvoston tarkastajat. Säännös sisälsi myös valtioneuvoston tarkastajien tiedonsaantioikeuden sääntelyn. Valtioneuvoston tarkastajainstituution lakkauttamisen vuoksi (L 596/2007) perustuslaista poistettiin maininnat valtioneuvoston tarkastajista ja ne korvattiin viittauksilla eduskunnan tarkastusvaliokuntaan. Uudistetun 90.1 §:n mukaan ”Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.”

PL 90.3 §:ään kirjattiin tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus seuraavasti: ”Tarkastusvaliokunnalla ja valtioneuvoston tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.” Lisäksi eduskunnan valiokuntia koskevaan PL 35 §:ään otettiin erityinen maininta tarkastusvaliokunnasta.¹⁰⁴ PL 35.1 §:n mukaan ”Eduskunta asettaa vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan, tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetyt muut pysyvät valiokunnat. Eduskunta voi lisäksi asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelemaan tai tutki-
maan erityistä asiaa.”

Hallituksen esityksessä perustuslain tasoista sääntelyä perusteltiin sillä, että valtioneuvoston valvonta on keskeinen osa eduskunnan budjettivaltaa.¹⁰⁵ Perustuslakivaliokunta toi esille perustuslain kokonaisuudistuksen tavoitteen poistaa yksityiskohtaista sääntelyä perustuslain tasolta ja siten tarvetta jatkuviin perustuslain muutoksiin. Tästä huolimatta

102 PeVM 5/2005 vp, s. 4–5.

103 Viljanen 2009, s. 77.

104 Ks. Viljanen 2009, s. 73.

105 HE 71/2006 vp, s. 13.

perustuslakivaliokunta piti nyt asianmukaisena, että tarkastusvaliokunnan tehtävästä saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tietoon ja täysistunnon käsiteltäväksi säädetään perustuslaissa. Pääsäännön mukaan tällaista oikeutta ei ollut eduskunnan muilla valiokunnilla.¹⁰⁶ Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta torjui perustuslain muuttamisen kiireellisessä, PL 73.2 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.¹⁰⁷

Viljanen on kritisoinut valittua sääntelytapaa perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan nähden liian yksityiskohtaisena. Hänen mukaansa PL 90 §:ssä säädetyn eduskunnan valtion taloudenhoidon ja valtiontalousarvion noudattamisen valvontatehtävän tarkemmasta toteuttamisesta ei olisi ollut välttämätöntä säätää perustuslain tasolla. Viljasen mukaan eduskunnan tarkastusvaliokunnan valvontatehtävä olisi voitu järjestää tavallisen lain ja *eduskunnan työjärjestyksen* (40/1999 v. 2000) tasolla. Hän arvioi, että valittuun sääntelytapaan lienee johtanut ennen kaikkea se, että vuoden 2000 perustuslaki säätö alun perin valtiontilintarkastajista.¹⁰⁸

2.3.3 Arvioita perustuslain valtiontaloutta koskevista säännöksistä

Eduskunnan finanssivallan sääntelyä ja käyttöä koskevia kannanottoja ja näkökohtia sisältyy moniin valiokuntamietintöihin ja -lausuntoihin (esim. SuV, PeV, VaV, TrV). Perustuslakivaliokunnan PL 74 §:n mukaisesti harjoittama perustuslainmukaisuuden valvonta kohdistuu pääasiassa lakiehdotuksiin. Tämän tutkimuksen kannalta relevantteja valtiosääntöoikeudellisia kannanottoja on voitu antaa siten esimerkiksi perustuslain tai tavallisen lain tasoisten valtiontaloussäännösten säätämisen-, muuttamisen- tai kumoamisesityksistä tai aloitteista. Tällaisia voi liittyä esimerkiksi budjetti- ja verolakeihin. Perustuslainmukaisuuskysymyksiä voi syntyä myös esimerkiksi kansainvälisten velvoitteiden, kuten vero- ja investointisopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen sekä EU- ja EMU-velvoitteiden kansallisessa käsittelyssä. Perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi voi tulla esimerkiksi talousarvion käsittelyyn liittyviä kysymyksiä ja PL 96 §:ssä tarkoitettuja niin sanottuja U-asioita. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan voi itse omasta aloitteestaan ottaa lakiehdotuksia tai muita eduskunnassa käsiteltävänä olevia asioita arvioitavakseen perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, vaan valiokunta on sidottu ulkopuoliseen vireillepanoon, kuten toisen valiokunnan lausuntopyyntöön.¹⁰⁹

106 PeVM 10/2006 vp, s. 5. Perustuslakivaliokunnalla on PL 115.2 §:n mukaan oikeus ryhtyä omaaloitteisesti tutkimaan ministerin virkatointen lainmukaisuutta ja saattaa asia käsiteltäväksi täysistunnossa.

107 PeVM 10/2006 vp, s. 6. Ks. Viljanen 2009, s. 75.

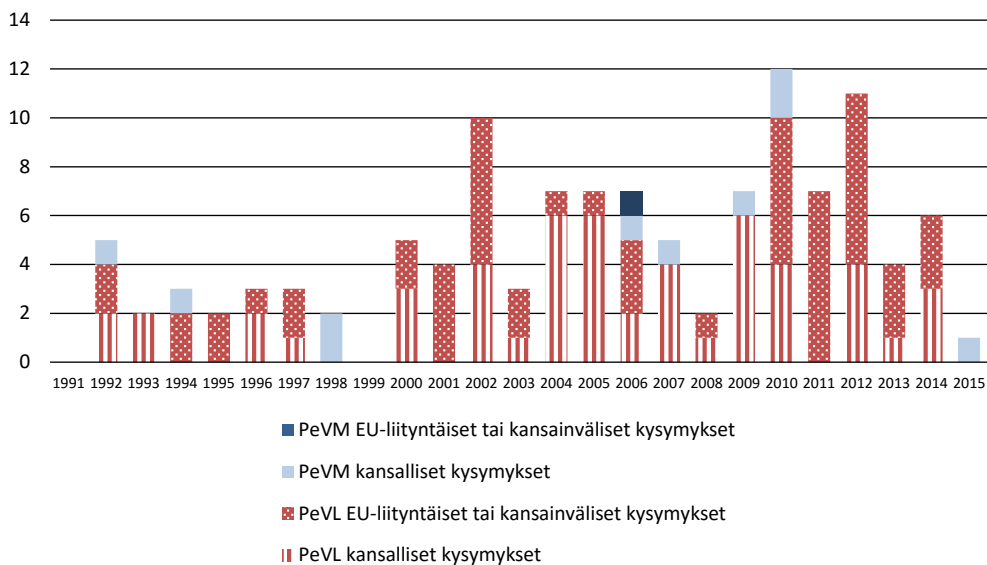
108 Viljanen 2009, s. 75.

109 HE 1/1998 vp, s. 126. Ks. esim. PeVL 46/1996 vp; PeVL 49/2010 vp; PeVL 1/2011 vp; PeVL 5/2011 vp; PeVL 6/2011 vp; PeVL 14/2011 vp; PeVL 22/2011 vp; PeVL 3/2012 vp; PeVL 13/2012 vp; PeVL 22/2012 vp; PeVL 37/2012 vp; PeVL 3/2013 vp. Ks. myös pöytäkirjat PeVP 11/2011 vp; PeVP 108/2013 vp; PeVP 18/2014 vp.

Kuviossa 3 on kuvattu budjetti- ja valvontavaltakysymysten esiintymistä perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Kuvio havainnollistaa sitä, kuinka monessa perustuslakivaliokunnan kannanotossa eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan sekä perustuslain budjettivaltasäännöksiin liittyvät seikat ovat nousseet esille tutkimuksen tarkastelujakson aikana. Kuviosta näkyy myös budjetti- tai valvontavaltaa käsittelevien lausuntojen ja mietintöjen jakautuminen EU-liittynnäisiin ja muihin kansainvälisiin kysymyksiin sekä kansallisiin kysymyksiin.

Perustuslakivaliokunnan mietintöjen ja lausuntojen tarkastelujaksoksi valittiin vuodet 1991–2015, koska valtiopäiväasiakirjat sekä valiokuntien mietinnöt ja lausunnot ovat saatavilla eduskunnan verkkopalvelussa vuodesta 1991 lähtien.¹¹⁰ Tarkastelu loppuu vuoteen 2015. Hakusanoina käytettiin budjettivalta-, valvontavalta- ja finanssivalta-sanojen katkaistua muotoa, jotta myös taivutetut sanamuodot tulivat mukaan hakutuloksiin. Kannanotoista jätettiin pois ne, jotka eivät ole relevantteja eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta. Lisäksi tarkastelua täydennettiin Edilexin Ilkka Saraviita -tietokannan informaatiolla valtiontaloutta koskeviin perustuslain säännöksiin (PL 81–92 §) liittyvistä perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Ilkka Saraviita -tietokantaan on koottu perustuslain pykälien mukaan jaoteltuja viittauksia perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja mietintöihin perustuslain voimaantulosta vuodesta 2000 lähtien.¹¹¹

Kuvio 3: Budjetti- ja valvontavaltakysymykset perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä 1991–2015 (yht. 118)

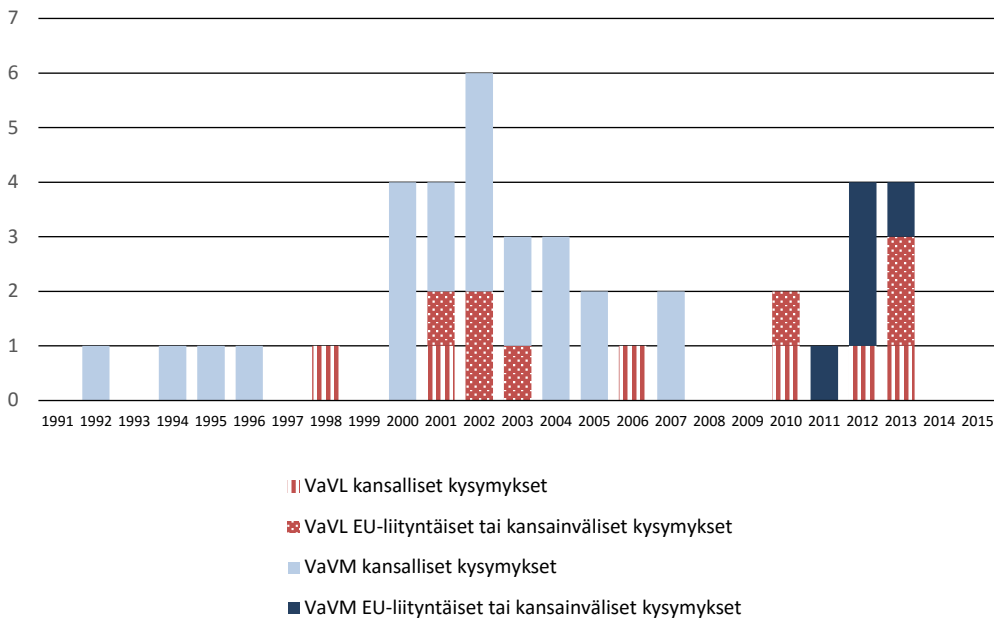


110 <https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/vaskiresults.aspx>.

111 <http://www.edilex.fi/pev>.

Kuviosta voidaan havaita, että eduskunnan budjetti- ja valvontavaltakysymyksiä on käsitelty suhteellisen vähän perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta antoi vuosina 1991–2015 kaikkiaan 1025 lausuntoa ja 268 mietintöä. Kuten oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, esimerkiksi ennen 1992 ja 2000 uudistuksia säädettyjä ja pääosaa myöhemmistäkään verolaeista ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.¹¹² Kuvio 4 kuvaa puolestaan valtiovarainvaliokunnan käsittelemien asioiden yhteydessä esille nousseiden eduskunnan budjetti- ja valvontavaltakysymysten lukumääriä.

Kuvio 4: Budjetti- ja valvontavaltakysymykset valtiovarainvaliokunnan tulkintakäytännössä 1991–2015 (yht. 41)



Yleisluonteisena havaintona voidaan todeta, että budjettivaltaa on käsitelty sekä perustuslakivaliokunnan että valtiovarainvaliokunnan kannanotoissa useammin kuin valvontavaltaa. Budjettivaltaa ei ole useinkaan pohdittu laajasti ja syvällisesti; suurimmassa osassa kannanottoja budjettivalta on vain lyhyesti mainittu ilman erityisempiä jatkoerittelyjä siltä kannalta, rajoittaako jokin järjestely liikaa eduskunnan budjettivaltaa vai ei. Perustuslain valtiontaloutta koskevista pykälistä perustuslakivaliokunta on käsitellyt eniten 81 §:ää, joka säättää valtion verojen ja maksujen perustustaillisista vaatimuksista.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainvaliokunta toi esille, että eduskunnan valtiontalousvalta oli heikentynyt samalla, kun hallituksen

¹¹² Saraviita 2000, s. 391–392.

toimeenpanovalta oli korostunut. Valiokunta huomautti, että 1990-luvun alun budjettiiu-distuksessa valtion talousarvion rakennetta muutettiin aiempaa yleispiirteisemmäksi. Merkittävä osa valtiontaloudesta oli siirtynyt budjettitalouden ulkopuolelle. Budjetin ulkopuolisten rahastojen laajeneminen oli vaikeuttanut valtiontalouden kokonaisuuden hallintaa. Rahastot merkitsevät myös poikkeusta budjetin täydellisyysperiaatteesta. Valtion virastojen ja laitosten liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen todettiin vieneen niiden taloudellisen ohjauksen talousarvion ulkopuolelle. Valtionhallinnossa oli siirrytty tulosohjaukseen, keskushallintoa oli rationalisoitu ja toimivaltaa siirretty piiri- ja paikallishallintoon. Normiohjausta oli purettu ja kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistettu.¹¹³

Suomen Pankin erityisasema eduskunnan takuulla ja hoidossa toimivana keskuspankkina oli muuttunut olennaisesti jo EU:iin ja EMU:iin liittymisen myötä. Eduskunnan päätösvalta tulliverotuksesta siirtyi EU-päätöksenteon piiriin. Suomen markka menetti asteittain asemansa Suomen rahayksikkönä. Suomen perustuslain valtiontalouselämä luvusta vahvisti nämä jo aikaisemmillä lainmuutoksilla toteutetut vuoden 1919 hallitusmuodon järjestelmään nähden olennaiset eduskunnan päätösvalan rajaukset.¹¹⁴

Uuden perustuslain merkittävimmät muutokset olivat talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamista koskeva määränemistösäännös ja ehdollisia määrärahoja tarkoittaneen järjestelmän kumoaminen (PL 87 §). Perustuslain esitöiden mukaan aiemman perustuslaintasoisien valtiontaloussääntelyn ongelmien todettiin liittyvän muun muassa kysymykseen valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Hallituksen esityksen mukaan rahastojärjestelmän pysyvän luonteen ja merkittävyyden kannalta olisi perusteltua, että järjestelmän olemassaolo otettaisiin avoimesti huomioon myös perustuslain säännöksissä. Lisäksi Suomen perustuslakiin ei enää otettu säännöstä rahasta (vrt. HM 72 §).¹¹⁵

Myös perustuslakiuudistuksen yleiset tavoitteet vaikuttivat valtiontaloutta koskevaan sääntelyyn. Yksi perustuslain kokonaisuudistuksen tavoitteista oli tarkistaa perustuslain sääntelyä eduskunnasta ja sen työskentelystä siten, että eduskuntatyötä voidaan jatkossa kehittää joustavasti ilman perustuslain muutoksia. Tavoitteena oli ottaa uuteen perustuslakiin sellaiset säännökset, jotka liittyvät olennaisesti eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittelevät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys.¹¹⁶ Osaltaan tämä sääntelytavan muutos on korostanut niin sanottujen yleisten oppien merkitystä. Myös valtiontaloussääntelyllä on yleinen teoriansa, eräänlaiset *valtiontalousoikeuden yleiset opit*, jotka on otettava huomioon perustuslain verraten pelkistetyn valtiontaloussääntelyn ohella.¹¹⁷

113 VaVL 29/1998 vp. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 353–359.

114 Jyränki & Husa 2012, s. 259–260; Saraviita 2000, s. 388–389. Ks. HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp; VaVL 29/1998 vp.

115 HE 1/1998 vp, s. 30, 36, 57–59.

116 Ks. HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp.

117 Saraviita 2000, s. 390.

Perustuslakiuudistuksen sääntelytapa tarkoitti osaksi myös dekonstitutionalisointia siinä mielessä, että erityisesti merkittävä osa valtiopäiväjärjestyksessä olleesta eduskunnan sisäisestä sääntelystä siirrettiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Eduskunnan työjärjestykseen siirrettiin muun muassa yksityiskohtaiset säännökset talousarvioesityksen eduskuntakäsittelystä. Lainsäädäntömenettelyn selkeys ja uudessa perustuslaissa omaksuttu yleinen kirjoittamistaparatkaisu puolsivat samoin esimerkiksi valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:ssä olleen kansantaloutta uhkaavan vakavan häiriön lieventämiseksi välttämättömiä toimenpiteitä koskevan säännöksen jättämistä pois uudesta perustuslaista. Säännöstä ei myöskään ollut sovellettu kertaakaan. Myös valtiontilintarkastajien lukumäärän sääntelystä perustuslain tasolla luovuttiin.¹¹⁸

PL 7 luvun säännösten ohella eräillä muillakin perustuslain säännöksillä, kuten PL 3.1 §:llä, on tärkeä merkitys valtiontalouden perussääntelyssä. Vaikka päätösvalta valtiontaloudesta on kuulunut vanhastaan eduskunnalle, ennen Suomen perustuslakia tätä ei kuitenkaan nimenomaisesti osoitettu perustuslain säännöksiin.¹¹⁹ PL 3.1 §:n mukaisesti päätösvalta valtiontaloudesta kuuluu eduskunnalle seuraavin sanamuodoin: ”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta.” Säännös on osa valtiollisen vallanjaon perussääntelyä muutoinkin valtiojärjestyksen perusteista säätävässä perustuslain 1 luvussa. Sääntelyllä on yhteys perustuslakiuudistuksen yleiseen tavoitteeseen eduskunnan aseman korostamisessa.¹²⁰

PL 3.1 §:ää ei tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle. Varhaisemmassa lainsäädäntökäytännössä lähdettiin siitä, että tavallisella lailla ei voida lisätä eduskunnan tehtäviä tai järjestää noudatettaviksi uusia menettelyjä. Perustuslakivaliokunnan 1990-luvun käytännössä tästä aiemmasta linjasta kuitenkin poikettiin merkittävästi.¹²¹ Uudessa perustuslaissa irtaannutaan selvästi aikaisemmasta eduskunnan uusiin tehtäviin torjuvasti suhtautuneesta tulkintalinjasta, jota voidaan pitää eduskunnan asemaa heikentävänä. Siten esimerkiksi PL 46.2 § mahdollistaa uusien kertomusten antamisen eduskunnalle säätämällä asiasta lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä. PL 119.1 § puolestaan ilmaisee, että hallintoa voidaan järjestää lailla myös eduskunnan alaisuuteen.¹²²

Perustuslain esitöissä todettiin, että valtiontalouden muutokset olivat paitsi kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa myös lisänneet valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen merkitystä ja eduskunnan tarvetta saada ajantasaista ja riittävän kattavaa tietoa valtiontalouden hoidosta. Muutokset olivat vaikuttaneet myös tarkastustiedon sisältöön; valtiontalouden tarkoituksenmukaisuusvalvonta oli noussut laillisuusvalvonnan rinnalle.¹²³

118 Ks. HE 1/1998 vp, s. 36, 57–59.

119 Saraviita 2000, s. 387.

120 Ks. HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp.

121 Ks. esim. PeVL 11/1990 vp; PeVL 37/1992 vp; PeVL 18/1995 vp.

122 HE 1/1998 vp, s. 75.

123 VaVL 29/1998 vp, s. 3.

Perustuslaki 2000 -komitea oli pyrkinyt ratkaisemaan finanssivalvonnan dualismin ongelman parlamentaarisen valvonnan hyväksi ehdottamalla, että VTV sijoitettaisiin eduskunnan yhteyteen. Komitean mielestä tällainen siirto vahvistaisi parlamentaarisen valvonnan voimavaroja ja valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen riippumattomuutta sekä eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä.¹²⁴ Suomen perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan esitystä valmisteltaessa päädyttiin kuitenkin siihen, ettei tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista uuden perustuslain säännöksellä ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Hallituksen ehdottamassa säännöksessä haluttiin siksi jättää tavallisella lailla ratkaistavaksi, miten tarkastusviraston organisatorinen asema järjestetään. Hallituksen tekemän lakiehdotuksen 90.2 § ei siten sisältänyt ehdotusta tarkastusviraston asemasta. Ehdotettu 2 momentti mahdollisti erilaiset tarkastusviraston asemaa koskevat hallinnolliset ratkaisut.¹²⁵

Tästä hallituksen kannasta huolimatta VTV:n sijoittamispäätös eduskunnan yhteyteen tehtiin eduskuntakäsittelyn vaiheessa. Valtiovarainvaliokunta piti parhaana vaihtoehtona, että eduskunnan yhteydessä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka talousarvio sisältyy eduskunnan talousarvioon. Siirron katsottiin vahvistavan eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä sekä sen mahdollisuutta saada riittävästi ajankohtaista tietoa valtiontalouden hoidosta.¹²⁶

Valtiovarainvaliokunnan mukaan tarkastusviraston siirtoa eduskunnan yhteyteen tukivat ulkoisen tarkastuksen riippumattomuudelle kansainvälisesti asetetut vaatimukset. Sillä, että tarkastusvirasto tuli toimimaan eduskunnan yhteydessä, turvattiin ulkoisen tarkastuksen hallinnollista riippumattomuutta. Tämän ohella valiokunta korosti toiminnallisen riippumattomuuden turvaamistarvetta. Hallinnollis-organisatoriseen riippumattomuuteen vaikuttaa valiokunnan mukaan muun muassa se, mistä virasto saa varansa, kuka vastaa ylimpien virkamiesten nimittämisestä ja mikä asema virastolla on hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta. Toiminnallinen riippumattomuus on esimerkiksi riippumattomuutta poliittisista vallankäyttäjistä sekä oikeutta ja velvollisuutta arvioida kriittisestikin tarkastuskohteita. Riippumattomuuteen kuuluu kaikkiaan muun muassa se, että tarkastusvirasto voi suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin. Viraston on lisäksi voitava itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentumisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamistavoista.¹²⁷

Toisin kuin hallitus ehdotti, valtiovarainvaliokunnan mielestä 90.2 §:ssä oli tehtävien lisäksi mainittava, että myös viraston asemasta oli säädettävä lailla. Valiokunnan käsityk-

124 KM 1997:13. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 274.

125 HE 1/1998 vp.

126 VaVL 29/1998 vp.

127 VaVL 29/1998 vp.

sen mukaan kaikki tarkastusvirastoa koskeva säännöstö voitiin koota yhteen lakiin. Valiokunnan mukaan tämä varmistaa sen, että sekä eduskunnan että valtioneuvoston tarpeet tulevat otetuksi huomioon tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskevissa järjestelyissä. Valiokunta huomautti myös, että annettavassa laissa on säädettävä sisältö sanonnalle ”eduskunnan yhteydessä”. Valtiovarainvaliokunta katsoi, että jatkovalmistelussa oli vielä tarpeen selvittää, onko eduskunnalle ja valtioneuvostolle mahdollista turvata laissa säädetty rajoitettu oikeus tehdä tarkastusvirastolle tarkastuskohteita koskevia ehdotuksia.¹²⁸

VTV:n siirron tarkoituksena oli lisätä parlamentaarisen tilintarkastuksen ja ulkoisen tarkastuksen yhteistyötä. Oli kuitenkin vielä ratkaistava, miten valtiontilintarkastajien ja VTV:n keskinäiset suhteet järjestetään. Tässä yhteydessä oli pohdittava tarkastustyön periaatteellisia linjoja ja eduskunnan tiedonsaannin ongelmaa. Valtiovarainvaliokunnan esittämässä vaihtoehdossa tarkastusviraston pääjohtajan valinnan tekee eduskunnan täysistunto valtiontilintarkastajien valmistelemasta ehdotuksesta.¹²⁹

Eduskunnan budjettivalvontavallan kehittämistä jatkettiin vuonna 2007 uuden valiokunnan, tarkastusvaliokunnan, perustamisella. Tuolloin perustuslakivaliokunta toi esille, että ehdotetun sääntelyn tarkoituksena oli uudistaa valtiontalouden parlamentaarinen valvontatoimi kokoamalla valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatoimen alaan kuuluvat tehtävät eduskuntaan perustettavalle uudelle tarkastusvaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta katsoi, että valtiontalouden parlamentaarista valvontaa oli tarpeellista vahvistaa ehdotetulla tavalla.¹³⁰

Suomen perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan eduskunnan valvonta ulottuu niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtiontalouteen.¹³¹ On huomattava, että PL 90 § valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta on sijoitettu valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksymistä ja Suomen Pankkia koskevien säännösten väliin. Tämän jälkeen tulee vielä valtion omistuksia koskeva säännös; myös nämä omistukset ovat eduskunnan ja sen osana VTV:n ja tarkastusvaliokunnan valvonnan ja tarkastuksen kohteena, vaikka säännösten sijoittelu saattaakin tehdä tämän epäselväksi.¹³²

Vuoden 1919 hallitusmuodossa asetettu tavoite luoda eduskunnalle vahva valta-asema finanssivallan käytössä säilyi siten myös vuoden 2000 perustuslain tavoitteena. Kuitenkaan siirtyminen uuteen perustuslakiin ei tosiasiassa kyennyt kohentamaan tilannetta eduskunnan kannalta. Osittain tämä johtui siitä, että perustuslain säännökset valtiontaloudesta ovat lähes kaikki asiasisällöltään samoja kuin vuoden 1992 hallitusmuodon uudistuksessa omaksutut säännökset. Perustuslain 7 luvun taustalla ovat myös samat tavoit-

128 VaVL 29/1998 vp.

129 VaVL 29/1998 vp.

130 PeVM 10/2006 vp, s. 3.

131 HE 1/1998 vp.

132 Ks. VaVL 29/1998 vp.

teet kuin vuoden 1992 uudistuksessa.¹³³ Myönteistä kuitenkin on, että uudella perustuslailla ja sen myöhemmillä muutoksilla saatiin poistettua tai ainakin vähennettyä jo hallitusmuodon voimassaolon aikana havaittuja eduskunnan valvontavallan ongelmia. Tässä suhteessa on erityinen merkitys ollut vuonna 2001 toteutetulla Valtiontalouden tarkastusviraston siirrolla eduskunnan yhteyteen ja tarkastusvaliokunnan perustamisella vuonna 2007.

133 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 259–260; Saraviita 2000, s. 388–389. Ks. myös esim. Tiihonen 2000.

3 Budjettilainsäädäntö

Valtiontalouden hoidon perusteita koskevaa perustuslain tasoista sääntelyä on täsmennetty tavallisen lain tasolla. Lisäksi valtiontaloudenpidon yksityiskohdista on annettu runsas joukko asetuksia. Valtiontaloutta koskeva normisto on siten aina muodostunut säädöshierarkkisesti useista eritasoisista oikeusnormeista.

Vuonna 1931 säädettiin *laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista* (136/1931) ja sen nojalla annettiin *asetus valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta* (39/1932). Tämän niin sanotun tililain¹³⁴ säätäminen merkitsi budjettiudistusta: tulojen ja menojen jakamisesta vakinaisiin ja ylimääräisiin luovuttiin ja valtion liiketoiminnassa alettiin käyttää nettobudjetointia. Lakia muutettiin myöhemmin useaan otteeseen.¹³⁵ Tililain säätämisen jälkeen seuraava budjettiudistus tehtiin 1950-luvun alkupuolella. Tuolloin tulo- ja menoarvio jaettiin muodollisesti varsinaisiin tuloihin ja menoihin sekä pääomatuloihin ja -menoihin. Tästä jaottelusta luovuttiin vuosien 1967–1968 laajassa budjettiudistuksessa. Tämän seurauksena valtion tulo- ja menoarvio sai pääosin nykyisen muotonsa ja kehittyi ohjelmabudjetoinnin suuntaan. Tuolloin aloitettiin myös valtiontalouden toiminta- ja taloussuunnitelmien laatiminen sekä finanssivalvonnan ja valtion maksuvalvonnan suunnittelun tehostaminen.¹³⁶

Yksityiskohtaisia säännöksiä tulo- ja menoarviosta oli myös *valtion tulo- ja menoarviosta annetussa asetuksessa* (775/1972) ja valtioneuvoston antamassa *tilisäännössä* (776/1972). Vuonna 1974 tuli voimaan *valtion maksuperustelaki* (980/1973), joka kumottiin sittemmin uudella *valtion maksuperustelailla* (150/1992). Vuonna 1987 säädetty *laki valtion liikelaitoksista* (627/1987) mahdollisti valtion tuotanto- ja palvelutehtävien siirtämisen valtion budjettitalouden ulkopuolelle, mutta kuitenkin tulosoikeuksien alaisiksi. Laitoskohtaiset lait on annettu erikseen. Myös budjetin ulkopuolisista rahastoista on erillislainsäädäntöä. Näiden ohella keskeinen säädös on *laki valtion lainanotosta ja valtiontakauksesta* (449/1988).

Vuonna 1988 säädettiin *laki ja asetus valtion tulo- ja menoarviosta* (L 423/1988, A 424/1988). Laki kumosi tililain. Budjettiin sisällytettiin tuolloin virastojen velvollisuus toiminta- ja taloussuunnitelmien laatimiseen. Samalla tulosoikeus- ja tulosbudjetointihankkeet käynnistyivät.¹³⁷ Tulo- ja menoarviolakia on muutettu lukuisia kertoja.¹³⁸ Vuon-

134 Myrsky 2010, s. 19.

135 Ks. L 150/1939; 356/1966; 381/1969; 316/1971; 826/1978; 923/1981; 691/1987.

136 Myrsky 2010, s. 19.

137 Myrsky 2010, s. 19.

138 Ks. L 1372/1991; 165/1992; 307/1992; 978/1995; 380/1996; 430/1998; 960/1998; 217/2000; 384/2000; 678/2000; 898/2000; 689/2001; 1109/2001; 974/2002; 1056/2002; 1216/2003; 1111/2004; 447/2006; 1096/2009; 17/2014; 423/2014.

na 1992 säädösten nimikkeet muutettiin (L 165/1992, A 326/1992) *laiksi valtion talousarviosta ja asetukseksi valtion talousarviosta*. Vuoden 1993 alusta tuli voimaan uusi *asetus valtion talousarviosta* (1243/1992), jolla vanha talousarvioasetus kumottiin.

Suomessa siirryttiin 1990-luvun alkupuolella tulosohjaukseen ja -budjetointiin sekä kehysohjaukseen. Tähän vaikutti kansainvälinen kehitys. Periaatteena on ollut virastojen ja laitosten toimintavapauden lisääminen, ministeriöiden ohjausotteen korostaminen ja entistä selkeämpi tilivelvollisuus toiminnan tuloksellisuudesta ja talouden hoidosta. Vuoden 1998 alussa otettiin käyttöön *liikekirjanpito*. Uusittu kirjanpito johtaa tilinpäätöslaskelmiin, joita ovat talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma sekä tase. Valtion talousarvion yksityiskohtaisuutta on vähennetty ja hallinnon joustavuutta lisätty. Eduskunnan on tarkoitus keskittyä yhteiskuntapolitiikan linjaamiseen ja valtion talouden ja toiminnan strategisia suuntia koskevaan päätöksentekoon. Talouden ja toiminnan yksityiskohtainen johtaminen on nykyisessä budjetti- ja tulosohjausjärjestelmässä delegoitu virastojen ja laitosten johdolle. Järjestelmä on muuttanut eduskunnan valtionaloudellisen päätösvallan käyttötapaa ja eduskunnan budjettivaltaa aiempaa välillisemmäksi.¹³⁹

Suomen perustuslain 7 luvun säännöksiä valtionaloudenhoidosta konkretisoivat edelleen talousarviolaki ja -asetus (L 423/1988 ja A 1243/1992). Yksityiskohtaista sääntelyä on myös muun muassa *valtion maksuperustelaissa* (150/1992), *valtion liikelaitoksista annettussa laissa* (1062/2010) ja erillisissä liikelaitoskohtaisissa laeissa.

Talousarviolain säädetään valtion tilinpäätöksestä ja tilinpäätösasiakirjasta sekä niiden perustana olevasta valtion kirjanpidosta. Laissa säännellään lisäksi valtion viraston ja laitoksen tilinpäätöksen perusteista, muusta laskentatoimesta, sisäisestä valvonnasta sekä toiminnan ja talouden suunnittelun lähtökohdista. Talousarvioasetuksessa on pääosa säännöksistä, jotka koskevat valtion ja sen virastojen ja laitosten tilinpäätöstä ja tilinpäätösmenettelyä, kirjanpitoa ja laskentatoimea, sisäistä valvontaa ja tarkastusta sekä budjetointia ja talouden ja toiminnan suunnittelua. Talousarviolain ja -asetuksen nojalla valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat toimivaltaisia antamaan valtion virastoja ja laitoksia oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä tilinpäätösraportoinnin ja toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjetoinnin kannalta keskeisistä asioista.

Talousarviolain säännöksiin valtion toiminta- ja taloussuunnittelusta, tilinpäätöksestä ja -päätösmenettelystä sekä laskentatoimesta tuli voimaan 1.1.2004 merkittäviä muutoksia (L 1216/2003). Lainmuutosta koskeva hallituksen esitys sisälsi laajan kehittämissuunnitelman tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden terävöittämiseksi.¹⁴⁰ Talousarvioasetuksen vastaava muutos tuli voimaan 15.4.2004 (A 254/2004). Myös toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta annetut valtiovarainministeriön mää-

139 Myrsky 2010, s. 22–23.

140 Ks. HE 56/2003 vp.

räykset uusittiin vastaamaan uudistettuja talousarviosäännöksiä. Muutosten taustalla olivat ennen kaikkea valtion tilinpäätöstyöryhmän tekemät ehdotukset.¹⁴¹

Vuoden 2004 uudistuksen seurauksena otettiin käyttöön tilinpäätöskertomus. Säännöksiin tuli vaatimus oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta valtion tilinpäätöksessä ja sen liitteissä, tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuskuvauksessa sekä virastojen ja laitosten tilinpäätöksissä. Valvonnan kokonaisjärjestelmää täydennettiin valtiovarainministeriöön perustetulla *valtiovarain controller* -toiminnoilla (laki valtion talousarviosta 24 e–h §). Tämä toiminto perustettiin valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten. Ministeriöille asetettiin velvollisuus suunnitella toimialansa vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden ajalla. Myös virastoille ja laitoksille tuli velvollisuus tuloksellisuuden suunnitteluun usean vuoden ajanjaksolla. Samalla laskentatoimea koskevaa käsitteistöä ja tehtävien määrittelyä uudistettiin. Lakiin otettiin lisäksi määräykset virastojen ja laitosten yhteistyöstä ja tietojenantovelvoitteista talousarvion täytäntöönpanossa sekä velvollisuudesta suorittaa toimivaltaansa kuuluva taloudenhoidon valvonta- ja tarkastustoimi toisen viraston ja laitoksen pyynnöstä. Eduskunnalle annettiin kesäkuussa 2005 ensimmäinen uusimuotoinen valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004.¹⁴²

Vuonna 2008 julkaistiin Talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportti, joka sisältää talousarviolainsäädännön tilan kartoituksen ja kehittämislinjausten alustavan arvioinnin. Väliraportissa on selvitetty myös liikekirjanpidon periaatteisiin perustuvan budjetointimallin soveltuvuutta valtiolle. Mukana on lisäksi eräitä muita valtion tulojen ja menojen kirjanpitoon ja budjetointiin liittyviä kysymyksiä.¹⁴³ Työryhmän mietinnön pohjalta annettiin hallituksen esitys talousarviolain ja -asetuksen muuttamisesta.¹⁴⁴ Esityksen perusteella valtion talousarviolakia muutettiin vuoden 2010 alussa (L 1096/2009). Muutosten tavoitteena oli selkeyttää ja vahvistaa virastojen ja laitosten tilivelvollisuutta, lisätä valtion taloudenhoidon joustavuutta ja poistaa valtion taloushallinnon tarpeettomat erityispiirteet.¹⁴⁵ Talousarviolakiin lisättiin valtion taloushallinto-organisaation muodostamisen perusteita koskeva säännös (12 a §). Lisäksi valtion kirjanpitovelvollisuutta koskevia säännöksiä täydennettiin. Myös toiminta- ja taloussuunnittelua, talousarviokirjanpidon seurantatarkkuutta ja kumulatiivisen ylijäämän käyttämistä koskevia säännöksiä muutettiin. Samalla laista kumottiin yliopistojen yliopistoyhtiöistä saamien tulojen nettobudjetointia, tulo- ja menorästejä, tarveainevarastojen kokoa ja varastotilioikeutta koskevat säännökset. Talousarviolain rakennetta selkeytettiin siten, että sen 14–16 §:n säännökset ryhmiteltiin uudelleen. Kirjanpidosta ja laskentatoimesta säädetään nykyään eri

141 Ks. VM 2/2003.

142 Myrsky 2010, s. 23.

143 VM 27/2008.

144 HE 202/2009 vp.

145 Ks. HE 202/2009 vp.

säännöksissä. Lain 23 §:ään otettiin säännös valtuuksien seurannasta ja valtuutus valtio-neuvoston asetukseen, joka koskee lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamista ja käyttämistä. Talousarvioasetuksessa käytetty perinteinen tilivirasto-termi muutettiin kirjanpitoyksikkö-sanaksi.¹⁴⁶ Talousarviolainsäädännön kehittäminen on ollut kaikkiaan jatkuva.¹⁴⁷

146 Ks. Myrsky 2010, s. 23.

147 Ks. esim. HE 132/2015 vp.

4 Havaintoja eduskunnan budjetti- ja valvontavallan perusteista ja muutoksista

Eduskunnan aseman heikkeneminen budjetti- ja valvontavallan käyttäjänä on havaittu ja tuotu esille jo pitkään. Tällaisia havaintoja on tehty ennen kaikkea lainvalmistelun yhteydessä, mutta sen sijaan tutkimusta eduskunnan budjettivallasta on vähän. Vuoden 1919 hallitusmuodon säätäjien tavoitteena oli luoda eduskunnalle vahva valta-asema finanssivallan käytössä. Tämä tavoite ei kuitenkaan tosiasiassa toteutunut. Vuoden 2000 perustuslaki ei olennaisesti muuttanut tätä tilannetta. Osaltaan tätä selittää se, että finanssivaltaa koskevat perustuslainsäädännökset ovat olleet ja ovat edelleenkin ilmaisultaan varsin yleisluonteisia. Säännökset ovat jättäneet avoimeksi tärkeitä yksityiskohtia, joita ei kaikkia ole täsmennetty tavallisen lain tasollakaan. Viime vuosikymmeninä vallinneista finanssi- ja talouspoliittisista suuntauksista on saatu vaikutteita valtiontaloudenhoitoa koskevaan säädöstasoltaan matalaan norminantoon ja käytännön järjestelyihin, jotka ovat entistään tosiasiassa heikentäneet eduskunnan finanssivaltaa. Painopiste finanssivallan käytössä on hyvin selvästi valtioneuvostolla.¹⁴⁸

Budjetti- ja valvontavallan kaventumiseen esitetyt ratkaisut ovat olleet painottuneen organisatorisia. Erityisesti valvontavallan duaalisuus on ollut yksi selkeä ongelmakohta, jonka ratkaisemiseen useissa valtiontaloutta koskevissa perustuslain ja lainsäädännön muutoshankkeissa on keskitytty. Organisatorisen tason ohella myös muiden eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan vaikuttavien osa-alueiden tulee olla kunnossa. Tässä suhteessa on huomattava, että eduskunnalla on budjetti- ja valvontavaltaa eri rooliensa, tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa kautta.

148 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 259–260.

III EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALTA JULKISTALouden KOKONAISUUDEN NÄKÖKULMASTA

Osassa III eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa tutkitaan Suomen julkistalouden kokonaisuuden näkökulmasta. Tarkastelussa on eduskunnan rooli valtiontalouden suunnittelussa ja hoidossa sekä valtion kokonaisvastuiden ja -riskien hallinnassa. Näiden osana tarkastellaan muun muassa budjettivalmistelua ja -käsittelyä, valtiontalouden raportointia ja tarkastusta sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia budjettitalouden ulkopuolella.

Tarkastelu tuo esiin, että eduskunnan budjetti ja -valvontavalta on erittäin laaja kokonaisuus, jossa on erilaisia toisiinsa kytkeytyviä osatekijöitä. Tässä kokonaisuudessa eduskunnan vaikutus- ja valvontamahdollisuudet ovat vähäisiä ennen kaikkea siltä osin kuin kyse on valtion budjettitalouden ulkopuolella olevista valtion varoista. Eduskunnan asemaan vaikuttaa merkittävästi se, että budjettivalmisteluun ja -valvontaan osallistuu ja vaikuttaa useita eri toimijoita, kuten valtioneuvosto, valtiovarainministeriö sekä työmarkkina- ja muut etujärjestöt. Budjettivaltaa on siirtynyt huomattavan paljon toimeenpanokoneistolle esimerkiksi kehysmenettelyn ja tulosohjauksen käyttöönoton takia. Samoin liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja nettobudjetointi ovat vieneet valtion varallisuutta eduskunnan välittömän valvonnan ulottumattomiin. Ylipäättään eduskunnan aseman kannalta ongelmia synnyttävät kaikki toiminnot ja tehtävät, joista vastaavat itsenäiset ja autonomiset toimijat kuten varsinkin kunnat ja kuntayhtymät sekä tulevaisuudessa mahdollisesti syntyvät itsehallinnolliset maakunnat osana niin kutsuttua sote-uudistusta.

Eduskunnan perustuslaillisten valtaoikeuksien ja yleensä aseman turvaamisessa tehokkaasti toimiva valvontajärjestelmä on avainasemassa. Valtiontalouden tarkastusviraston siirtämisellä eduskunnan yhteyteen ja tarkastusvaliokunnan perustamisella on ollut huomattava merkitys eduskunnan kaventuvan vallan korvaus- ja palautustoimena. Budjettivalvonnan kautta eduskunnalle tuotetaan myös budjettivallan käytössä tarvittavaa tietoa.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamisessa ja vahvistamisessa keskeiseen asemaan nousee ylipäättään riittävän kattavan ja oikea-aikaisen tiedonsaannin merkitys. Tiedon hankkiminen, tuottaminen ja kokoaminen sekä tiedon ajankohtaisuuden, ajantasaisuuden, oikeellisuuden, riittävyyden ja luotettavuuden varmistaminen kytkevät valtiontaloudellisen valvontavallan ja budjettivallan toisiinsa. Yksi tutkimuksen perushavainnoista on, että valtion- ja

julkistaloudellista tietoa tuotetaan sinänsä erittäin paljon, mutta tieto on huomattavan hajanaista ja laadultaan vaihtelevaa. Tiedon epätasaisuus ja pirstaleisuus korostaa tarvetta lisätä huomattavasti sekä eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa että tiedon koordinoimista ja kokoamista; näin myös eduskunta voi saada ajantasaisen ja luotettavan kokonaiskuvan valtion- ja julkistalouden tilasta ja pystyy käyttämään budjetti- ja valvontavaltaansa mahdollisimman täysimääräisesti ja tehokkaasti.

1 Eduskunnan asema valtiontalouden suunnittelussa ja hoidossa

1.1 Yleistä valtiontalouden suunnittelusta ja hoidosta

Valtioneuvosto ja eduskunta toteuttavat finanssipolitiikkaa vuosittaisessa valtiontalouden suunnittelun ja hoidon prosessissa. Valtion varojen käytön ohjausta toteutettiin Suomessa 1980-luvun lopulle asti talousarvion perustuslaillisen tehtävän ensisijaisuutta korostaen; vuosittaisen talousarvion laadinta ja sen määrärahojen mitoituksella toteutettu resurs-siohjaus olivat ensisijaisia keinoja pyrittäessä finanssipolitiikan tavoitteisiin. Valtionta-louden hoidossa siirryttiin kuitenkin 1990-luvun alkupuolella useista OECD-maista saatu-jen esikuvien mukaisesti tulos- ja kehysohjaukseen sekä tulosbudjetointiin. Vuoden 1998 alussa otettiin lisäksi käyttöön liikekirjanpito, mikä heijastaa valtiontalouden ohjauksessa tapahtunutta siirtymistä maksuperusteisesta budjetoinnista suoritteiden arviointiin ja sitä tukevaan tuotto- ja kuluperusteiseen budjetointiin.¹⁴⁹

Valtiontalouden hoidon perusteista säädetään nykyään Suomen perustuslain 7 luvussa. Yksityiskohtaisemmin taloushallinnon järjestelyistä on säädetty ennen kaikkea laissa ja asetuksessa valtion talousarviosta sekä valtion maksuperustelaissa. Lainsäädännön ohella valtiontalouden suunnittelun ja hoidon sekä varojen käytön ohjauksen tärkeimmät väli-neet ovat julkisen talouden suunnitelma, ministeriöiden ja virastojen monivuotinen toi-minnan ja talouden suunnittelu, hallituksen ministeriöille antamat määrärahakehykset, vuosittaiset talousarviot ja lisätalousarviot, valtiontaloutta koskeva raportointi ja tarkas-tus sekä valtion tilinpäätöskertomus.¹⁵⁰ Tässä kokonaisuudessa valtion toimintaa ja ta-loutta suunnitellaan useaksi vuodeksi eteenpäin.¹⁵¹

Seuraavassa valtiontalouden suunnittelu- ja hoitojärjestelmää käydään läpi näiden edellä mainittujen keskeisimpien välineiden ja menettelyiden valossa. Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa on kattavan kuvan saamiseksi tutkittava valtion taloudenhoidon kokonai-suuden näkökulmasta. Keskeisiä selvitettäviä kysymyksiä ovat muun muassa, mitä uudis-tettu julkisen talouden suunnitelma ja kehysmenettely pitää sisällään ja mitä keskeisiä muutoksia tässä suhteessa on tapahtunut. Tämän ohella selvitetään budjetti- ja kehysval-misteluun osallistuvat keskeiset tahot. Lisäksi tutkitaan, mikä on budjetti- ja kehysvalmis-teluun osallistuvien tahojen keskinäissuhde ja suhde eduskunnan päätöksentekoon ja valvontavaltaan.

149 Ks. Myrsky ym. 2014, s. 352–359.

150 VM 2016.

151 Ks. Myrsky ym. 2014, s. 361–364.

1.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu

Toiminta- ja taloussuunnittelu on talousarviolakiin ja -asetukseen pohjautuvaa valtion toiminnan ja talouden sekä tuloksellisuuden suunnittelua.¹⁵² Toiminta- ja taloussuunnittelu nousi viimeistään 1980-luvulla merkittäväksi valtion budjettiin vaikuttavaksi tekijäksi. Toiminta- ja taloussuunnittelusta säädettiin talousarviolain (423/1988) alkuperäisen 12 §:n mukaan seuraavasti: ”Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin asetuksella.” Vuoden 2004 alusta voimaan tulleella talousarviolain muutoksella (L 1216/2003) suunnitteluvelvoitetta laajennettiin kattamaan myös monivuotinen toiminnan tuloksellisuuden suunnittelu. Lisäksi lakiin otettiin säännös, jonka mukaan ministeriöiden tulee suunnitella oman toimintansa lisäksi koko toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta.¹⁵³ Talouden ja toiminnan suunnittelussa korostettiin strategista ja pitkän tähtäimen näkökulmaa sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointitoiminnan nivomista yhteen suunnittelun ja ohjauksen kanssa.¹⁵⁴

Vuonna 2004 toteutettuja talousarviolain uudistuksia perusteltiin muun ohella sillä, että valtiontaloutta ja toiminnan tuloksellisuutta koskevan tilivelvollisuuden toteuttamisessa käytettävät tilinpäätös- ja kertomusasiakirjat ja -menettelyt eivät muodostaneet selkeää ja eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käyttöä palvelevaa kokonaisuutta. Kokonaisuuden ei myöskään katsottu toimivan parhaimmalla mahdollisella tavalla valtionhallinnon ja -talouden ohjaus- ja valvontatehtävän hoidon kannalta.¹⁵⁵

Talousarviolain 12 §:ää muutettiin viimeksi vuonna 2009 (L 1096/2009). Säännöksen nykyinen muoto on seuraava: ”Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.” Säännös asettaa ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten toiminnan ja talouden suunnittelulle keskeisten taloudellisten tietojen tuottamisen turvaavat vähimmäisvaatimukset. Valtioneuvoston johdolla tapahtuvalla valtiontalouden suunnittelulla tarkoitetaan erityisesti valtiontalouden kehysmenettelyä, mutta myös kaikkia muita valtioneuvoston johdolla tapahtuvia erillisiä valtiontaloutta koskevia suunnitteluprosesseja.¹⁵⁶

152 K 21/2010 vp, s. 19.

153 HE 202/2009 vp, s. 3.

154 HE 56/2003 vp, s. 38.

155 HE 56/2003 vp, s. 21.

156 HE 202/2009 vp, s. 4.

Toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksesta, sisällöstä ja laadinnasta on säännelty tarkemmin talousarvioasetuksen 10 §:ssä (A 1786/2009). Asetuksen 10.2 §:n mukaan ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa on esitettävä ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelu-kauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista. Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää vastaavat tiedot. Yksityiskohtaiset määräykset toiminta- ja taloussuunnitelmista on annettu talousarvioasetuksen 10.3 §:n nojalla valtioneuvoston päätöksellä¹⁵⁷ ja valtiovarainministeriön määräyksellä.¹⁵⁸

Monivuotisen toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on tuottaa tietoa hallituksen talous- ja finanssipolitiikan suunnittelua, toteuttamista ja toteutuksen valvontaa varten. Suunnitteluprosessi antaa lisäksi mahdollisuuden huolehtia siitä, että hallitusohjelmassa määritellyt ja hallituksen muulla tavoin päättämät talouden ja toimintapolitiikan linjaukset tulevat huomioon otetuksi ministeriöissä. Hallituksen yhteiskuntapolitiittiset tavoitteet ja ministeriöiden toimintapolitiikka ja tehtävät voidaan kytkeä toisiinsa toiminta- ja taloussuunnitteluun perustuvassa hallinnonalojen sisäisessä ohjauksessa. Lisäksi toiminta- ja taloussuunnitelma antaa perusteita hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten johtamiselle.¹⁵⁹

Toiminta- ja taloussuunnittelu on tehokas väline eduskunnan budjettivallan ennakkollisessa sitomisessa. Tästä huolimatta valtiontaloutta koskeva, vuonna 1992 uudistettu perustuslaintasoinen sääntely hyväksyttiin lähes kokonaan ilman toiminta- ja taloussuunnittelua koskevia määräyksiä. Ainoa suunnitteluun viittaava perustuslain säännös koski julkisen talouden monivuotisen suunnitelman sisältävää selontekoa tai tiedonantoa, jonka valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle. Perustuslaki ei kuitenkaan asettanut velvoitetta tällaisen suunnitelman esittämiseen. Tämä mahdollisuus avattiin, mutta sitä ei käytetty. Eduskunta ei saanut näin ollen otetta suunnittelujärjestelmään.¹⁶⁰

Oikeustila ei muuttunut vuoden 2000 perustuslaissa. Suomen perustuslakiin ei otettu hallitusmuodon 66.2 §:ää vastaavaa säännöstä valtiontalouden monivuotisen suunnitelman antamisesta selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain esitöiden mukaan tällainen suunnitelma voidaan antaa eduskunnalle ilman erityissäännöstäkin selontekoa ja tiedonantoa koskevan yleissäännöksen eli PL 44 §:n nojalla.¹⁶¹

157 Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista, 24.4.2003.

158 VM 23.3.2011.

159 HE 56/2003 vp, s. 19; VM 2016.

160 Jyräni & Husa 2012, s. 268. Ks. HE 1/1998 vp, s. 9; VNT 1/2000.

161 Ks. HE 1/1998 vp, s. 134.

1.3 Tulosohjaus

Valtion talouden monivuotisen suunnittelun rinnalle kehittyi 1990-luvulta lähtien hallintoyksikköjen *tulosohjaus* eli yksikköjen ja toimintojen ohjaaminen suoritteiden ja niiden vaikutusten avulla. Tulosohjaus aloitettiin valtion liikelaitosten perustamisen yhteydessä. Myöhemmin tulosohjaus ulotettiin myös budjettiperusteisiin virastoihin ja laitoksiin. Niille siirrettiin vastuuta toimintansa tuloksellisuudesta ja annettiin aiempaa laajemmat mahdollisuudet kohdentaa toimintaansa ja myöhentää määrärahojensa käyttöä.¹⁶²

Ennen vuonna 2004 talousarviolain 12 §:ään tehtyjä muutoksia laissa ei ollut erityisiä säännöksiä tulosohjauksesta. Tulosohjausjärjestelmä perustui talousarvioasetuksen säännöksiin ja budjettikäytäntöön. Myöhemminkään tulosbudjetointia ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi sitoa yksityiskohtaisin lain säännöksiin, vaan sen on nähty tehostuvan parhaiten käytäntöjä kehittämällä. Vuonna 2004 talousarviolakia muutettiin antamaan oikeudelliset perusteet tulosohjauksen ja -budjetoinnin kehittämiseksi samoin kuin uudelle tilinpäätös- ja tilivelvollisuusmenettelylle. Talousarviolain 12 §:ssä säädetään tilinpäätösasiakirjoissa annettavan tuloksellisuusraportoinnin perusvaatimuksista sekä eräistä toiminnan ja talouden suunnittelua koskevista yleisistä periaatteista.¹⁶³

Vuonna 2004 toteutetun uudistuksen taustalla oli OECD:n vuonna 2002 suorittama Suomen budjettitalouden ohjaus- ja johtamisjärjestelmän arviointi, jossa todettiin muun muassa, että toimintakertomuksissa tapahtuva tuloksellisuusraportointi ja virastojen ja laitosten tilinpäätöslaskelmat esitettiin usein vain muodollisesti samassa asiakirjakokonaisuudessa mutta taloutta ja toimintaa ei aidosti tarkasteltu rinnakkain. Tuotettujen tuloksellisuustietojen laatua pidettiin erittäin vaihtelevana eri hallinnonalojen ja virastojen ja laitosten välillä.¹⁶⁴

Tulosohjausta johtavat valtioneuvosto ja ministeriöt. Vuonna 2004 toteutetulla talousarviolain uudistuksella ministeriöiden tehtäviä hallinnonalansa tulosohjaajana ja tilivelvollisuuden toteuttamisen valvojana terävöitettiin. Ministeriöiltä ryhdyttiin edellyttämään perusteltua julkista kannanottoa toimialansa tilinpäätösvelvollisten virastojen ja laitosten sekä rahastojen tilinpäätöksistä ja niistä annetuista tilintarkastuskertomuksista sekä jokaisen tulosvastuullisen viraston ja laitoksen toimintakertomuksesta. Tulosvastuullisilla virastoilla ja laitoksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia niitä valtionhallinnon yksiköitä, joiden kanssa ministeriö tekee tulossopimuksen. Kannanoton edellyttämisen katsottiin ohjaavan ministeriöt aiempaa jäntevämpään ja järjestelmällisempään otteeseen hallinnonalansa tulosohjaajana sekä lisäävän tulosohjauksen ja tulosvastuuta korostavan palautteen julkisuutta ja läpinäkyvyyttä. Tilinpäätöskannanottomenettelyn katsottiin vahvistavan myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnan vaikuttavuutta,

162 Jyränki & Husa 2012, s. 268. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 353–359. Ks. Valtioneuvoston määräys valtion liikelaitosten kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, 14.6.2007.

163 HE 56/2003 vp, s. 10–11, 37–38, 41.

164 HE 56/2003 vp, s. 30. Ks. OECD 2002. Ks. myös HE 56/2003 vp, s. 53.

sillä uudessa järjestelmässä kantaa on otettava myös VTV:n tilintarkastuskertomusten johdosta tarpeellisiin toimenpiteisiin.¹⁶⁵

Tulosohjausjärjestelmän kannalta keskeisestä tulostavoitteiden asettamisesta säädetään talousarvioasetuksen 11 §:ssä. Sen toisen momentin (254/2004) mukaan ”Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eriteltyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitetulle toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille.” Talousarvioasetuksen 11.3 §:n mukaan tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Asetuksen 11.4 §:n mukaisesti ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan. Käytännössä talousarvioesityksessä tulos- ja muut tavoitteet on vaadittu esitettäväksi laajemmin kuin mitä talousarvioasetus edellyttää.¹⁶⁶

Kukin ministeriö käy vuosittain hallinnonalan virastojen ja laitosten kanssa tulosneuvottelut, jossa virastolle ja laitokselle asetetaan tulostavoitteet. Yhteinen näkemys alustavista tulostavoitteista kirjataan yleensä *tulossovimukseen*. Talousarviolaissa tai -asetuksessa ei ole säännöksiä tulossovimuksista. Tulossovimus ei ole sopimusoikeudessa tarkoitettu sopimus tai hallintolaissa (434/2003) tarkoitettu hallintosopimus. Tulossovimus on yhteistä tahtoa ilmentävä suunnitteluasiakirja.¹⁶⁷ Tulossovimusmenettelyssä poliittinen päättäjä ja virasto tai laitos sopivat määrärahasta ja sillä aikaansaatavasta suoritteesta.¹⁶⁸ Tulossovimuskäytännöllä on tarkoituksena korostaa molempien osapuolen sitoutumista yhteiseen käsitykseen ja tahtotilaan. Tulossovimuksen luonnoksesta sovitaan talousarvioehdotusten valmistelun yhteydessä. Tarkoituksena on, että alustavia tavoitteita ja tulossovimuksen luonnosta tarkistetaan talousarvioesityksessä ja hyväksytyssä talousarviossa tehtyjen muutosten johdosta. Tulossovimusten ja tulosohjauksen yksityiskohtaiset käytännöt vaihtelevat eri hallinnonaloilla. Vuosittaisten tulossovimusten lisäksi tulosohjauksessa on sovellettu myös pidempiä tulossovimuksia. Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan tilivirastojen tilinpäätöksiin kuuluvissa toimintakertomuksissa ja ministeriöiden laatimissa hallinnonalan tuloksellisuuskertomuksissa.¹⁶⁹

Vuoden 1990 valtiontaloussäännöstöä koskevan ehdotuksen perusteluissa hallitus esitti, että eduskunta voisi asettaa tulosohjaukseen kuuluvia tavoitteita siltä osin kuin ne pysy-

165 HE 56/2003 vp, s. 38.

166 HE 56/2003 vp, s. 20.

167 HE 56/2003 vp, s. 15, 20.

168 Jyräni & Husa 2012, s. 268.

169 HE 56/2003 vp, s. 20. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 354–359.

vät määrärahapäätökselle asetetun vakiintuneen tulkinnan rajoissa.¹⁷⁰ Käytännössä eduskunta on myötäillyt tulohajautusjärjestelmää hyväksymällä valtion talousarvioon virastojen toimintamäärärahat kaksivuotisin siirtomäärärahoina eli erittelemättöminä suurina määrärahakokonaisuuksina.¹⁷¹

Vuonna 2003 toteutetun valtiontalouden kehysmenettelyn uudistuksen jälkeen kehyspäättöksiin on pyritty ottamaan aiempaa enemmän toimintapoliittisia linjauksia, jolloin tulostavoitteita tulee esitettäväksi myös kehysasiakirjoissa. Valtion talousarvioesityksen pääluokkaperusteluiden selvitysosissa tulisi olla myös esitettynä ministeriöiden toimialalleen asettamat laaja-alaiset vaikuttavuustavoitteet. Ministeriön ja sen vastuulla olevien politiikkalohkojen vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden tulisi ilmetä talousarvioesityksen luku-ryhmä- ja lukuperusteluiden selvitysosista. Hallinnonalan virastojen ja laitosten tai siirtomenomomentilta myönnettävän rahoituksen toiminnallista tulosta koskevien tavoitteiden tulisi puolestaan käydä ilmi asianomaisen talousarvion momentin selvitysosista. Vuoden 2003 uudistuksessa määrittiin myös, että tulossopimusten lopullisen sisällön vahvistamisessa ja tulostavoitteiden hyväksymisessä on otettava selkeästi ja systemaattisesti huomioon talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyssä talousarvioon tehdyt muutokset sekä taloutta ja toimintaa koskevat eduskunnan lausumat.¹⁷²

Tulohajautus on nähty ongelmalliseksi eduskunnan kannalta. Esimerkiksi yhdessä tämän tutkimuksen haastatteluvastauksessa asia esitettiin seuraavasti:

Tulohajautusajattelun käytännön toteutus aiheuttaa ongelmia budjetti- ja valvontavallan käytön kannalta. On kuitenkin muistettava, että myös vaihtoehtoihin ohjaukselle sisältyy ongelmia, osin samojakin. Eduskunnan kannalta yksi merkittävä tulohajautusongelma on ylimmän, ministeriötason, tavoiteasettelun heikkous. Talousarviossa ministeriöt asettavat käytännössä itse itselleen (ohjeistuksen mukaisesti) tulos- ja vaikuttavuustavoitteita. Tavoitteet ovat suurelta osin sellaisia, että ne eivät mahdollista hyvää jälkikäteisraportointia, joka taas eduskunnan valvontavallan kannalta olisi tärkeää. Ongelman pitäisi olla yleisessä tiedossa, mutta ratkaisuja ei ole juuri haettu. Tavoitteita asetettaessa tulisi miettiä myös miten niistä raportoidaan, onko olemassa indikaattoreita tai tunnuslukuja, jotka jotenkin kuvaisivat tavoitteiden saavuttamista, tarvitaanko tutkimusta aiheeseen liittyen vai joudutaanko tyytymään johdon itsearviointiin. Tulohajautusjärjestelmään liittyy toinen, periaatteellinen, ongelma. Tulohajautusjärjestelmä olettaa valtion toiminnan pitkälle rationaaliseksi, ilman poliittista ulottuvuutta. Vähintäänkin oletuksena on yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja niiden saavuttamisen keinojen olevan toisistaan täysin irrallisia. Todellisuudessa kuitenkin eduskuntakin haluaa käyttää budjettivaltaa myös keinojen suhteen, ei pelkästään tavoitteiden osalta. Toisaalta taas tavoitteita perustellaan rationaalisuuden tai jopa taloudellisen välttämättö-

170 HE 262/1990 vp, s. 30.

171 Jyräni & Husa 2012, s. 268–269.

172 HE 56/2003 vp, s. 29. Ks. uudenlaisesta ohjauksajattelusta VTV 2010a.

myyden vaatimuksilla, ei poliittisena tahtotilana. Tulohajautuksen ja poliittisen päätöksenteon yhteensovittaminen tulee aina synnyttämään rajankäyntiongelmia.

1.4 Valtiontalouden kehysmenettely

Tulossopimuksen ohella tulohajautuksen toinen päämalli on *kehysbudjetointi*. Kehysbudjetoinnissa virastolle tai laitokselle osoitetaan määräraha, mutta sen käyttö ja tarkoitus jätetään yksikön itsensä päätettäväksi.¹⁷³ Talousarvioasetuksen 1 §:n (321/2003) mukaan valtiontalouden kehys ehdotusten laadinta ja kehyspäätös ovat osa valtion vuotuisen talousarvion valmistelua. Kehysmenettelyssä pyritään asettamaan menokehys ohjaamaan valtion talousarvioon otettavien määrärahojen enimmäismäärää ja seuraavien vuosien taloussuunnittelua. Toiminta- ja taloussuunnittelu toimii valtiontalouden kehysten ja valtion vuotuisen talousarvion laadinnan pohjana. Valtiovarainministeriö ohjaa valtiontalouden kehysten valmistelua. Kehyksissä sovitetaan käytännön tasolla yhteen yleisestä taloustilanteesta sekä hallituksen talouspoliittisista tavoitteista ja sen mukaisesta finanssi- poliittisista linjauksista johtuvat näkökohdat ja hallinnonalojen menopaineet ja kehittämishankkeet.¹⁷⁴

Valtiontalouden kehysmenettelyä on käytetty vuodesta 1991 lähtien.¹⁷⁵ Vuonna 2003 talousarvioasetuksen kehyspäätöstä ja -menettelyä koskevia säännöksiä uudistettiin. Samalla valtiontalouden kehys- ja talousarvioehdotusten laadintaperiaatteista annettiin uudet valtioneuvoston määräykset.¹⁷⁶ Myös kehysmenettelyn uudistus perustui osaltaan OECD:n vuonna 2002 suorittamaan Suomen valtion budjetointi- ja taloushallintojärjestelmän arviointiin. OECD suositteli kehysmenettelyn tosiasiallisen sitovuuden ja monivuotisuuden vahvistamista.¹⁷⁷ Vaalikauden 2003–2006 hallitusohjelmaan otettu kirjaus kehysprosessin uudistamisesta perustui lisäksi valtiovarainministeriön virkamiestyöryhmän finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittämisestä laatimaan mui-
tioon.¹⁷⁸

Uusissa määräyksissä on korostettu valtiontalouden kehysten sitovuutta. Talousarvioasetuksen 1 a §:n (321/2003) mukaan ”Ministeriöiden tulee toimittaa ehdotuksensa hallinnon alansa kehyksiksi valtiovarainministeriölle, joka laatii ehdotuksensa valtiontalouden kehyksiksi talousarvioesityksen valmistelua varten. Valtiovarainministeriölle voidaan 1 b §:ssä tarkoitettujen valtioneuvoston määräysten mukaisesti tehdä kehys ehdotuksia myös muista asiakokonaisuuksista.” Ministeriöiden tulee järjestää hallinnon alansa toiminta- ja taloussuunnittelu siten, että hallituksen asettamat kehykset sekä painopisteet, toiminta-

173 Jyränki & Husa 2012, s. 268; Myrsky ym. 2014, s. 362–363.

174 HE 56/2003 vp, s. 19–20; K 21/2010 vp, s. 11, 19. Ks. <http://vm.fi/valtion-talouden-kehukset>.

175 K 21/2010 vp, s. 12–13.

176 HE 56/2003 vp, s. 21.

177 OECD 2002.

178 VM 3/2003.

linjaukset ja ohjelmat otetaan huomioon myös tehtävittäin ja virastoittain laadittavissa suunnitelmissa.¹⁷⁹ Talousarvioasetuksen 1 b.4 §:n (254/2004) mukaisesti ”Ehdotukset valtiontalouden kehyeiksi perusteluineen ja talousarvioehdotukset perusteluineen on laadittava valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön asettamien määräaikojen ja muiden määräysten mukaisesti.”

Valtiontalouden kehysmenettelyn kehittämistarpeita arvioitiin valtiovarainministeriön asettamassa asiantuntijaryhmässä myös vuosien 2006 ja 2007 vaihteessa. Vuonna 2007 julkaistussa raportissaan työryhmä totesi riskiksi sen, että kehysten noudattamisen ja kehysmenettelyn tuloksellisuuden seuranta ja arviointi oli lähes pelkästään valtiovarainministeriön vastuulla. Työryhmän mukaan tässä asetelmassa on tarkoitushakuisen esittämisen riskejä. Ulkopuolinen ja riippumaton toteutuksen seuranta voisi työryhmän mukaan vahvistaa valtiontalouden kehysten toimivuuden ja uskottavuuden varmistamista.¹⁸⁰

Asiantuntijaryhmän raportin suositukset otettiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta perustaksi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman kirjauksille valtiontalouden kehysmenettelystä ja finanssipolitiikkaa ohjaavista säännöistä.¹⁸¹ Valtiontalouden kehysmenettelyyn ei kuitenkaan tehty tuolloin olennaisia uudistuksia; edellisellä vaalikaudella sovellettua menettelyä jatkettiin pääosin sellaisenaan, mutta jaottelua kehysten piiriin kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin uudistettiin osittain. Kehysmenettelyn yksityiskohtien kehittämistä on jatkettu tämän jälkeenkin. Esimerkiksi valtiontalouden kehyksiin sisältyviä joustavuuselementtejä vahvistettiin vaalikaudella 2007–2010.¹⁸²

Joustamattomuus on nostettu kehysjärjestelmän ongelmaksi erityisesti suhteessa määrärahojen kohdentamiseen hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä. Kehysjärjestelmässä vaalikauden sitova kehys asetetaan menojen kokonaistasolle. Kokonaismenokehys on jaettu hallinnonaloittain. Hallinnonaloittaiset kehykset eivät kuitenkaan ole sitovia. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä seurataan vain kehysmenojen pysymistä kokonaiskaton alla. Kokonaiskehysten ja hallinnonalojen kehysten yhteissumman väliin on jätetty jakamaton varaus sekä lisätalousarviovaraus.¹⁸³ Sinällään kehysjärjestelmä ei estä uudelleenkehennyksiä hallinnonalojen välillä. Joustamattomuus hallinnonalojen välillä on siten lähinnä johtunut päätöksentekokulttuurista, jossa määrärahavaroista on pidetty kiinni ja muutoksista on haluttu päättää yhteisymmärryksessä. Valtioneuvoston piirissä on arvioitu, että tämä tilanne olisi sama ilman kehysjärjestelmääkin. Etenkin kehysmenojen tason kokonaisvaltaisen uudelleenharkinnan yhteydessä painopistemutoksia on voitu tehdä.¹⁸⁴

179 HE 56/2003 vp, s. 20.

180 VM 5a/2007, s. 101–102. Ks. K 21/2010 vp, s. 14.

181 VNK 2007.

182 K 21/2010 vp, s. 17. Ks. TrVM 10/2010 vp. Ks. myös VM 17/2011.

183 Ks. kehysjärjestelmän joustavuuden kehittämisestä VM 17/2011.

184 VNK 4/2015, s. 64–65.

Kehysmenettelyä ja sen suhdetta hallitusohjelmaan on tarkasteltu myös Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2012 laatimassa finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessa. Tarkastuskertomuksen mukaan kehys- ja talousarvioprosessi sekä hallitusohjelman seuranta-prosessi ovat olleet pääosin erillisiä prosesseja. VTV:n mukaan valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyötä on tarpeen vahvistaa määrärahojen ja hallituksen tavoitteiden välisen yhteyden koordinoimiseksi. Tarkastusvirasto suositteli, että tavoitteena olisi vuoden 2013 kehyskierrroksesta lähtien yhtenäinen hallituksen strategia-asiakirja, joka sisältää valtiontalouden kehykset ja hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman (HOT). HOT sisällytettäisiin valtiontalouden kehyspäättökseen. VTV totesi myös, että valtiovarainministeriö voisi harkita ohjeistuksessaan uudelleenkehittämissä esittämistä omana kokonaisuutenaan kehysvalmistelussa, jotta ne tulisivat näkyvästi esille. Lisäksi VTV:n mukaan olisi perusteltua harkita, että ainakin vaalikauden puolenvälin hallituksen strategiaistuntoa ja vaalikauden vaihdetta varten laadittaisiin riittävän pitkällä valmisteluajataululla menokartoituksia voimavarojen uudelleenkehittämisen tarpeista ja mahdollisuuksista. Uudelleenkehittämisen pelisäännöt ehdotettiin kirjattaviksi avoimesti, esimerkiksi kehyskäsikirjaan.¹⁸⁵

Uudistusten pohjalta nykyään laaditaan muun muassa niin sanottu *kehyskäsikirja*, jonka tarkoituksena on valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttäminen ja parantaminen. Kehyskäsikirjassa esitetään yksityiskohtaisesti, miten vaalikauden kehys on asetettu ja miten kehystasoa ylläpidetään käytännössä valtiovarainministeriössä. Kehyskäsikirja laadittiin ensimmäisen kerran vaalikaudelle 2012–2015. Kaikkiaan kehyskäsikirjassa kuvataan vaalikauden budjettikehyksen laadintaa, ylläpitoa, seurantaa ja raportointia.¹⁸⁶

Valtiontalouden kehysjärjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan *vaalikauden kokonaiskehykseen*. Vaalikauden kehys esitetään valtion talousarvion taloudesta kehyksen piiriin kuuluvien menojen yhteisenä loppusummana. Kehykseen tehdään vuosittain tarvittavat hinta-, kustannustaso- ja rakennekorjaukset. Vuosittaisissa kehyspäättöksissä hallinnonaloille annetaan kehykset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Valtiontalouden kehyspäättöksessä esitetään erikseen hallinnonaloittainen menokehys ja hallinnonaloittainen arvio kehysten ulkopuolisten menojen kehityksestä. Hallinnonaloittaisessa valtiontalouden kehyksessä esitetään lisäksi lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus. Kehyspäättös sisältää myös valtiontalouteen ja talousarvioon liittyviä hallinnonaloittaisia toimintapoliittisia linjauksia. Mukana on lisäksi hallituksen arviointia talouskehityksestä ja hallituksen finanssipoliittisia tavoitteita, tarkastelu tuloarvioista ja valtiontalouden tasapainosta sekä kuntataloutta ja peruspalveluohjelmaa koskeva osuus.¹⁸⁷

185 Ks. VTV 17/2012. Ks. valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämisestä vaalikaudella 2015–2019 VM 23/2015.

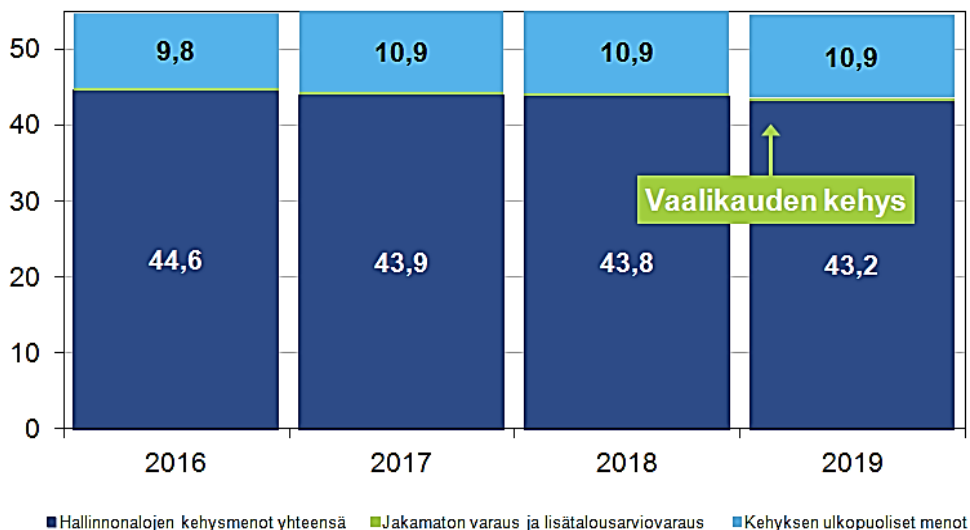
186 Ks. VM 45/2015.

187 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 8; K 21/2010 vp, s. 19.

Vaalikauden kehyksessä asetettu menosääntö ei rajoita kehysten ulkopuolisten menojen kehitystä. Jako kehykseen kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin valtion menoihin on tehty hallitusohjelmassa ja sitä tarkennetaan vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle on jätetty sellaisia menoja, joiden rajoittamiseen vaalikausittaisessa ja vuosittaisessa menokehysmenettelyssä ei ole talous- ja finanssipo liittisia perusteluita tai joiden rajoittamista kehysmenettelyssä ei ole muuten pidetty tar koituksenmukaisena.¹⁸⁸ Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Kehyksen ulkopuolelle jäävät työttömyysturvamenot, toi meentulotukimenot, palkkaturva ja asumistuki¹⁸⁹, valtionvelan korkomenot, valtion päät tämien veromuutosten (myös sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille, teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitus osuuksia määrältään vastaavat menot, finanssisijoitukset ja arvonlisäveromenoihin osoi tetut määrärahat.¹⁹⁰ Kuviossa 5 on esitetty esimerkkinä vuosien 2016–2019 menot ja kehys.

Kuvio 5: Budjettitalouden menot ja kehys vuosina 2016–2019¹⁹¹

Mrd. euroa



1) Menot vuoden 2016 hintatasossa. Vaalikauden kehys muodostuu hallinnonalojen kehysmenoista ja jakamattomasta varauksesta.

188 K 21/2010 vp, s. 18–19.

189 Työttömyysturva- ja toimeentulotukimenot sekä palkkaturva ja asumistuki luetaan kuitenkin kehysseen niiden perusteisiin tehtyjen muutosten ja muiden niiden tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutusten osalta.

190 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 8, 16–17.

191 <http://vm.fi/valtion-talouden-kehykset>.

Vuonna 2016 kehyksen ulkopuolelle jäävien menojen arvioidaan olevan noin kymmenen mrd. euroa, mikä on noin 1,9 mrd. euroa vähemmän kuin vuodelle 2015 budjetoidut kehyksen ulkopuoliset menot. Vähentyminen selittyy lähinnä teknisillä muutoksilla kehykseen kuuluvien ja kehyksen ulkopuolisten menojen välillä. Vuosina 2017–2019 kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan noin 10,9 mrd. euron tasolla. Suhdanneluonteiset menot kasvavat, kun toimeentulotuen maksatus siirretään Kelan hoidettavaksi vuodesta 2017 lukien ja eläkkeensaajien asumistuki siirretään yleisen asumistukijärjestelmän piiriin. Valtionvelan korkomenot nousevat kehyskauden aikana noin 1,9 mrd. euroon.¹⁹²

Budjettikehys ja sen sisältämä menosääntö perustuvat siihen, että eduskunta ja hallitus ovat niihin sitoutuneet. Hallitusohjelma ja sen hyväksyntä eduskunnassa ovat ylipäättään finanssipolitiikan sääntöjen hyväksyttävyyden ja sitovuuden tae.¹⁹³ PL 62 §:n perusteella hallitusohjelma on annettava tiedonantona eduskunnalle. Eduskunta äänestää tiedonannon käsittelyn päätteeksi, jolloin käytännössä äänestetään hallituksen luottamuksesta. Näin hallitusohjelma ja sen perustuslain 62 §:ssä tarkoitetut merkittävät muutokset ja niiden osana finanssipolitiikkaa koskevat linjaukset tulevat eduskunnan enemmistön hyväksymiksi.

Kehysbudjetoinnin voi nähdä vähentävän eduskunnan budjettivaltaa. Tämän tutkimuksen haastatteluvastauksissa asiaa kuvattiin seuraavasti:

Valtioneuvosto ei anna riittävästi painoarvoa valtiovarainvaliokunnan kehyspäättöksissä tekemille huomioille; usein eduskunnan lausumat eivät tule riittävästi huomioon otetuiksi ellei niitä erityisesti painoteta tai elleivät ne ole yksityiskohtaisia.

Sen lisäksi se [kehysbudjetointi] potentiaalisesti lisää asiantuntijavaltaa, koska kehyksen määrittely ei ole erityisen helposti ymmärrettävä asia. Mahdollisesti kehyspäättös myös muuttaa koko järjestelmää teknokraattisemmaksi ja vaikuttaa tulosohjauksen kanssa samansuuntaisesti saaden koko järjestelmän näyttäytymään lähinnä tehokkaan toiminnan järjestämisenä, ilman poliittista tavoitteen asettelua.

Budjettikehysä pitäisi tarkastella keskellä vaalikautta.

Eduskunta käyttää laajoja oikeuksiaan haluamassaan laajuudessa. Esim. kehys rajoittaa tosiasiallisesti oikeuksien käyttöä, mutta tämän rajoittamisen eduskunta on itse perustellusti harkinnut hyväksi.

Niin budjettikirjan sisältö kuin sen luonne päätösasiakirjana on muuttunut aivan toiseksi. Yhä enemmän on saanut painoa koko vaalikauden mittainen finanssipoli-

192 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 17.

193 K 21/2010 vp, s. 17–18.

tiikan linjaaminen ja kehysbudjetointi, jota on viimeksi kehitetty koko julkisen talouden suunnitelmaksi.

Onko esimerkiksi eduskunnan vuotuinen budjettikäsittely edelleen tärkein vaikutuskeino? Eivätkö myös finanssipolitiikan strategisemmat linjakysymykset ja koko julkisen talouden suunnitelma kehyspäätöksineen ole eduskunnan päätöksenteossa ja budjettivallan käytössä tärkeitä? Näitä kysymyksiä on tarpeen nostaa esille ja etsiä budjettivallan parempaa jakoa.

Viime vuosina myös eduskunta on pyritty kytkemään budjettikehyksiä koskevaan päätöksentekoon. Vuonna 2000 hallituksen kehyspäätös käsiteltiin eduskunnassa hallituksen tiedonannon pohjalta. Tiedonantomenettely on samankaltainen kuin hallitusohjelman käsittely eduskunnassa. Tiedonantokäsittelyn päätteeksi voidaan äänestää hallituksen luottamuksesta. Kehyspäätöksen tiedonanto koettiin kuitenkin liian järeäksi menettelyksi; jos eduskunta tiedonantomenettelyn mukaisesti puuttuisi voimakkaasti valtiontalouden suunnitteluprosessiin ja toisaalta sitoutuisi hallituksen budjettilinjauksiin, finanssipoliittisen päätöksenteon painopiste siirtyisi selkeästi vuosittaisen budjetin käsittelystä budjetitkehysten käsittelyyn. Hallituksessa ja eduskunnassa ei ilmeisesti ollut valmiuksia näin suureen muutokseen. Kehyspäätös saatettiin sittemmin eduskunnan käsittelyyn pääministerin ilmoituksena. Pääministerin ilmoituksen pohjalta eduskunta käy keskustelun, mutta varsinaisia päätöksiä sen herättämistä johtopäätöksistä ei voida tehdä eikä päätös voi näin ollen muodostua hallituksen parlamentaarista luottamusta koskevaksi kysymykseksi.¹⁹⁴

Vaalikausilla 2003–2006 ja 2007–2010 noudatettiin käytäntöä, jossa valtiontalouden kehyspäätös annettiin selontekona eduskunnan käsiteltäväksi. Tässä menettelyssä valtiovarainvaliokunta antaa selonteosta mietinnön, ja täysistunto äänestää sen perusteella eduskunnan kannanoton hyväksymisestä. Eduskunnan kannanotto annetaan valtioneuvostolle eduskunnan kirjelmällä. Kannanotossa eduskunta voi edellyttää hallituksen ryhtyvän kannanotossa yksilöityihin toimenpiteisiin. Eduskunta arvioi kehyksissä esitettyjen suunnittelulinjausten toteutumista käsitellessään seuraavan vuoden talousarvioesitystä, hallituksen tilinpäätöskertomusta ja Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksia. Vaalikauden kehysten ja sen sisältämän menosäännön noudattamisen seuranta ja siitä raportointia ei ole erikseen virallisesti määriteltä. Hallitus on valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla olevassa valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoinut lyhyesti valtiontalouden kehysten noudattamisesta. Samoin hallituksen talousarvioesityksen yleisperusteissa mainitaan talousarvioesityksen tai lisätalousarvioesityksen suhteesta valtiontalouden kehyksiin.¹⁹⁵

194 Puoskari 2007. Ks. Hidén 2015, s. 184; Myrsky ym. 2014, s. 362–364.

195 K 21/2010 vp, s. 19–20. Ks. Hidén 2015, s. 184.

Nykyään budjettikehys on osa julkisen talouden suunnitelmaa.¹⁹⁶ Vaalikauden valtiontalouden kehys ja kehysmenettelyn säännöt linjataan hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Hallitus tarkistaa vuosittain maaliskuussa julkisen talouden suunnitelmassa hallinnonaloittaiset määräraha-kehukset sekä päivittää kehysten.¹⁹⁷ Julkisen talouden suunnitelma annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selontekona.¹⁹⁸

1.5 Julkisen talouden suunnitelma

Julkisen talouden suunnitelma on nykyisin keskeinen julkista taloutta koskevan päätöksenteon apuväline.¹⁹⁹ Suunnitelmassa tehdään linjauksia ja valintoja, jotka muodostavat myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle pitävän perustan. Julkista taloutta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti; julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Suunnitelma tukee myös julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista.²⁰⁰

Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Asetuksen 2.1 §:n mukaan valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Asetuksen 2.2 §:n mukaan valtiovarainministeriö puolestaan tekee julkisen talouden suunnitelman laatimista varten arvion julkisen talouden lähtökohdista, kehitysnäkymistä ja pitkän aikavälin kestävydestä. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusasemaa koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle ja vuodesta 2015 lähtien lisäksi erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle. Suunnitelmassa esitetään tavoitteet, jotka hallitus on asettanut hallitusohjelmassaan ja joita se on täydentänyt vuoden 2013 vakausohjelmassa sekä syksyllä 2013 sopimassaan rakennepoliittisessa ohjelmassa.

Asetuksen perustana on *laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista* (869/2012). Tässä niin sanotussa finanssipoliittisessa laissa tai fipo-laissa säädetään rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta tavoitteesta ja sen saavuttamiseen liittyvästä korjausmekanismista. Julkisen talouden suunnitelma toimii samalla Suomen vakausohjelmana sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän

196 Busk ym. 2016, s. 11.

197 Ks. Myrsky ym. 2014, s. 364, 367. Ks. myös <http://vm.fi/talouspolitiikka/valtiontalouden-kehukset-ja-budjetti>.

198 Ks. VNS 4/2014 vp.

199 Ks. VNS 4/2014 vp, s. 4.

200 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 7.

aikavälin budjettisuunnitelmasta.²⁰¹ Julkisen talouden suunnitelma täyttää vaatimukset *budjettikehysdirektiivin*²⁰² mukaisesta julkisen talouden kehyksestä ja *budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen*²⁰³ mukaisesta keskipitkän aikavälin finanssipoliittisesta suunnitelmasta.²⁰⁴

Julkisen talouden suunnitelma laadittiin ensimmäisen kerran vuonna 2014 valtion kehyspäätöksen yhteydessä. Uuteen ohjausmalliin siirryttiin kokonaisuudessaan vuoden 2015 alussa.²⁰⁵ Julkisen talouden suunnitelman laatiminen käynnistyy, kun hallitus on muodostettu ja hallitusohjelma on valmis. Mikäli hallitusohjelmassa ei ole asetettu julkisen talouden ja sen alasektoreiden rahoitusaseman tavoitteita, hallituksen tulee päättää niistä ensin. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö pyytää ministeriöitä valmistelemaan kehys- ja talousarvioehdotukset ja kuntataloutta koskevat ehdotukset.²⁰⁶ Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain. Syyskuun tilannekatsauksen perusteella hallitus tai hallitusryhmien puheenjohtajat linjaavat julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen lähtökoh- tia ja antavat ohjeita valmisteluun. Hallinnonalat valmistelevat ehdotuksensa julkisen talouden suunnitelmaan loka-joulukuussa ja ne toimitetaan valtiovarainministeriöön vuodenvaihteessa. Tämän jälkeen ehdotukset käsitellään valtiovarainministeriön budjet- tiosastolla.²⁰⁷

1.6 Vuosittaiset talousarviot ja lisätalousarviot

1.6.1 Valtion talousarvion sisältö

Eduskunta käyttää budjettivaltaansa ennen muuta käsittelemällä joka vuosi *valtion ta- lousarvion* eli *budjetin*. Valtion talousarvio on valtion taloutta ja varainhoitoa koskeva suunnitelma. Kyse on merkittävimmästä yksittäisestä kansantaloudellisesta päätöksestä ja muutoinkin keskeisestä yhteiskuntapolitiikan välineestä. Valtion talousarviolla voidaan vaikuttaa valtion budjettitalouden ohella budjetin ulkopuolelle. Budjetissa suurinta osaa

201 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 6.

202 Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehynsä koskevista vaatimuksista, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41.

203 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11.

204 Ks. VNS 4/2014 vp. Ks. myös VNK 4/2015, s. 64. Ks. julkisen talouden suunnitelman toimeenpanosta VM 2/2015.

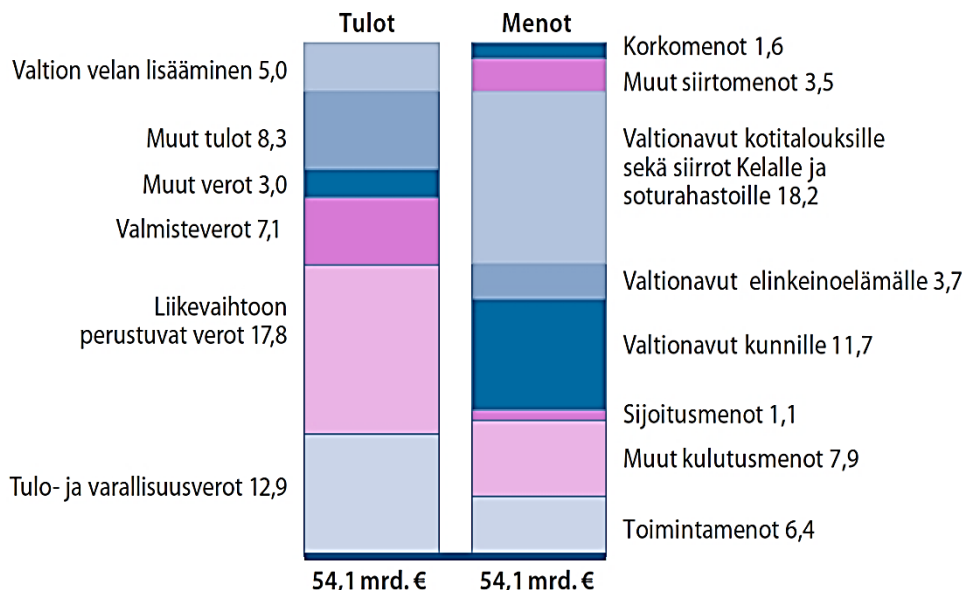
205 Ks. VNS 4/2014 vp.

206 VM 2/2015 s. 31.

207 VM 2/2015 s. 32. Ks. Matikainen 2016, s. 54.

valtiontaloudesta tarkastellaan kokonaisuutena.²⁰⁸ Kuviossa 6 on esitetty esimerkki budjettitalouden tulojen ja menojen jakautumisesta.

Kuvio 6: Budjettitalouden tulot ja menot vuonna 2016²⁰⁹



Käsite "valtion talousarvio" otettiin käyttöön vuonna 1992 voimaan tulleella hallitusmuodon valtiontaloussäännösten muutoksella. Talousarvion sisällöstä säänneltiin HM 67.1 §:ssä, joka siirrettiin uuteen perustuslakiin sellaisenaan. PL 84.1 §:n mukaan "Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat." PL 84.3 §:ssä todetaan lisäksi, että "Toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään." Tarkempia määräyksiä talousarvion sisällöstä ja laadinnasta on talousarviolaissa ja -asetuksessa sekä valtiovarainministeriön määräyksissä.²¹⁰

208 Jyränki & Husa 2012, s. 265; Myrsky 2010, s. 16; Myrsky ym. 2014, s. 33.

209 VM 34a/2015, s. 9.

210 Ks. <http://vm.fi/laadinta-ja-soveltamismaaraykset>.

Talousarviolain 5.1 §:n mukaan valtion talousarviossa tulot ryhmitellään osastoihin, jotka jaetaan edelleen lukuihin ja momentteihin. Talousarvioasetuksen 3.1 §:n (1786/2009) mukaisesti tulot ryhmitellään neljään *osastoon*: verot ja veronluonteiset tulot; sekalaiset tulot; korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset; lainat. Talousarviolain 6.1 §:n mukaan menot ryhmitellään hallinnonaloittain *pääluokkiin*. Hallinnonalojen yhteiset menot voidaan kuitenkin merkitä erikseen yhteen tai useampaan pääluokkaan. Lain 6.2 §:n mukaan pääluokat jaetaan *lukuihin* ja luvut *momentteihin*. Talousarvioasetuksen 4 §:n mukaan (118/2016) menoille on 16 pääluokkaa.²¹¹

Valtion talousarvio koostuu yleisperusteluista, numerotaulusta, yksityiskohtaisista perusteluista ja mahdollisista liitteistä. *Yleisperustelut* ovat hallituksen talous- ja finanssipolitiikan lähtökohtien, tavoitteiden ja toimenpiteiden kuvaus ja vaikutusten arviointi. Samalla ne kuvaavat, miten talousarvioesitys toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita.²¹² Yleisperusteluissa kerrotaan muun muassa talousnäkymistä sekä talousarvion talouspoliittisista lähtökohdista ja tavoitteista. *Numerotaulussa* on esitetty taulukkona arvio valtion tuloista ja eri hallinnonalojen määrärahoista.²¹³ Esimerkkinä seuraavassa taulukossa 2 esitetään vuoden 2016 valtion talousarvion numerotaulun meno- ja tulotiedot.

211 Pääluokat ovat eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriön hallinnonala, oikeusministeriön hallinnonala, sisäministeriön hallinnonala, puolustusministeriön hallinnonala, valtiovarainministeriön hallinnonala, opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala, ympäristöministeriön hallinnonala, valtionvelan korot ja valtionvelan vähentäminen.

212 HE 56/2003 vp, s. 20.

213 Myrsky ym. 2014, s. 381.

Taulukko 2: Budjetin taulukot (menot hallinnonaloittain sekä tulot ja menot) 2016²¹⁴

Budjettitalouden menot hallinnonaloittain vuonna 2016			
Hallinnonalat			mrd. euroa
Eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto			0,4
Ulkoasiainministeriö			1,1
Oikeusministeriö			0,9
Sisäministeriö			1,7
Puolustusministeriö			2,9
Valtiovarainministeriö			17,3
Opetus- ja kulttuuriministeriö			6,8
Maa- ja metsätalousministeriö			2,6
Liikenne- ja viestintäministeriö			2,9
Työ- ja elinkeinoministeriö			3,0
Sosiaali- ja terveysministeriö			13,1
Ympäristöministeriö			0,2
Valtionvelan korot			1,6
Budjettitalouden menot yhteensä			54,4
Budjettitalouden menot yhteensä, % BKT:sta			25,70 %
Budjettitalouden tulot ja menot vuonna 2016			
	Tulot (mrd. euroa)	Menot (mrd. euroa)	
Tulon ja varallisuuden per.	12,9	6,5	Toimintamenot
Liikevaihdon perust.	17,8	8,1	Muut kulutusmenot
Valmisteverot	7,1	1,1	Sijoitusmenot
Muut verot	2,9	11,7	Valtionavut kunnille
Muut tulot	8,4	3,7	Valtionavut elinkeinoelämälle
Valtion velan lisääminen	5,4	18,3	Valtionavut kotitalouksille (ml. siirrot Kelalle ja muille soturahastoille)
		3,4	Muut siirtomenot
		1,6	Korkomenot
Yhteensä	54,44	54,44	

214 Valtiovarainministeriö 9.3.2016. Ks. <http://vm.fi/budjetin-taulukot>.

Yksityiskohtaiset perustelut sisältävät tietoa muun ohella hallinnonalojen tulostavoitteista ja määrärahoista.²¹⁵ Hallinnonalakohtaiset tulostavoitteet esitetään pääluokittain ja virastoja ja laitoksia koskevat tulostavoitteet on annettu luku- ja lukuryhmätasolla. Pääluokan perusteluissa on yleensä vain selvitysosa, jossa esitetään kuvaus hallinnonalan keskeisistä toimintaympäristön muutoksista, toimintastrategioista, maksupolitiikasta, tulostavoitteista ja uudistuksista sekä koko pääluokan tuloista ja menoista siten, että niiden toteutumisesta voidaan myös raportoida hallinnonalan toimintakertomuksessa. Luvun selvitysosassa esitetään viraston tai laitoksen perustehtävät tai valtion tehtävät sekä esitetään niihin liittyvät toimintaympäristön muutokset, tulostavoitteet ja resursseja kuvaavat tunnusluvut sekä tarpeellisia vertailutietoja talousarvioehdotusvuodelta ja kahdelta edelliseltä vuodelta.²¹⁶ *Liitteet* ovat lähinnä valtiovarainministeriön valmistelemaa tausta-aineistoa talousarviesityksen käsittelyyn.²¹⁷

Valtion talousarvion numerotaulukko ja yksityiskohtaiset perustelut ovat talousarviesityksen ydin, jonka eduskunta käsittelee ja hyväksyy valtion talousarvioksi. Eduskunta päättää siten valtion talousarviesityksen käsittelyn yhteydessä valtion tarvitsemista menoista ja tuloista. Etenkin yksityiskohtaisten perustelujen selvitysosatekstit antavat eduskunnalle budjettikäsittelyssä tärkeää informaatiota. Talousarvion perustuslaillinen tehtävä ja siten eduskunnan budjettivallan ydin toteutuu numerotaulukon ja momenttien päätösosiin sisältyvien määrärahalukujen ja määrärahan käyttöperusteiden sekä joissakin tapauksissa myös pääluokka- ja lukuperusteluihin sisältyvien päätösosatekstien kautta.²¹⁸

Valtion menoja ja tuloja koskeva päätöksenteko tapahtuu paitsi valtion talousarviota laadittaessa ja sovellettaessa myös ylipäätään lainsäätämisen yhteydessä.²¹⁹ Monilla eduskunnan säätämillä laeilla on suoraa vaikutusta valtion tuloihin ja menoihin. Talousarvio ei ole kuitenkaan itsessään laki eikä sen sisältöä voida pitää oikeussääntönä. Tuloarviot eivät myöskään ole oikeudellisesti sitovia. Tulojen oikeusperusta on eriasteisissa säädöksissä, lähinnä verolaeissa.²²⁰ PL 84.2 §:n mukaan ”Talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Talousarviesityksen yhteydessä hallitus antaa eduskunnalle esitykseen liittyviä *budjettilakeja*. Budjettilait eli valtiontalouteen vaikuttavat lait ja lainmuutokset hyväksytään samaan aikaan talousarvion käsittelyn kanssa. Lait valmistellaan valtioneuvoston piirissä.²²¹ Budjettilain sisältö määrittelee jonkin talousarvion momentin, kenties useamman-

215 Myrsky ym. 2014, s. 381.

216 HE 56/2003 vp, s. 20.

217 Puoskari 2007. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 375.

218 Puoskari 2007. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 265, 269.

219 Puoskari 2007.

220 Jyränki & Husa 2012, s. 269. Ks. Hidén 2015, s. 183–184; Myllymäki 2007, s. 78.

221 Jyränki & Husa 2012, s. 266. Ks. PeVL 26/1992 vp.

kin momentin, määrärahatason. Budjettilait lähetetään niiden aihealueen mukaan asianomaisiin erikoisvaliokuntiin. Huomattava osa budjetin menoista lyödään lukkoon jo, kun budjettilait valiokuntakäsittelyn jälkeen hyväksytään eduskunnan täysistunnossa.²²² Eduskunnan työjärjestyksen 38.3 §:n mukaan erikoisvaliokunnat voivat budjettilakien lisäksi vaikuttaa talousarvioon antamalla oman toimialansa osalta valtiovarainvaliokunnalle lausunnon talousarvioesityksestä 30 päivän kuluessa siitä, kun esitys on lähetetty valtiovarainvaliokuntaan.

Talousarviota voidaan tasapainottaa verotuloilla ja valtion lainanotolla. PL 82.1 §:n mukaan lainanoton on perustuttava eduskunnan suostumukseen, josta on ilmentävä lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Suostumus voi koskea siten uusien lainojen määrää eli bruttomääristä lainanottoa tai valtionvelan enimmäismäärää, jolloin valtuus lainanottoon on nettomääräinen. Valtuudet on mahdollista antaa myös varainhoitovuotta lyhemmäksi tai pidemmäksi ajaksi. Eduskunta voi myöntää lainanottovaltuuden talousarviossa tai erillisellä päätöksellä.²²³ Valtiovarainministeriö vastaa valtion budjettitalouden velkasalkun hoidon strategisesta ohjauksesta ja Valtiokonttori rahoitusoperaatioista.²²⁴

1.6.2 Budjetin määrärahat

Hallitusmuodon 68.3 §:ssä säädettiin talousarvion määrärahan ehdollisuudesta. Säännöksen mukaan ”Määräraha, jonka eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena.” Vuonna 1987 ehdollisia määrärahoja koskevia säännöksiä muutettiin eduskunnan asemaa korostavaan suuntaan (L 575/1987). Tuolloin uudistetun HM 68.3 §:n mukaisesti ”Määräraha, jonka eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan valtion tulo- ja menoarvioon ehdollisena. Presidentti päättää määrärahan vahvistamisesta kuukauden kuluessa tulo- ja menoarvion allekirjoittamisesta. Jollei määrärahaa vahvisteta, asia palautetaan eduskuntaan. Eduskunnan asiana on lopullisesti päättää määrärahan sisällyttämisestä tulo- ja menoarvioon.”

Hallitusmuodon valtionaloussäännösten uudistuksessa vuonna 1992 talousarvion ehdollisuuden alaa laajennettiin talousarvioaloitteen alan mukaisesti ja päätöksen vahvistamiselle varattua aikaa pidennettiin (L 1077/1991). Uuden HM 68.3 §:n mukaan ”Talousarvioaloitteesta tehty eduskunnan päätös otetaan valtion talousarvioon ehdollisena. Tasavallan presidentti päättää ehdollisen päätöksen vahvistamisesta kahden kuukauden kuluessa talousarvion julkaisemisesta. Jos presidentti ei vahvista päätöstä, asia palautetaan eduskuntaan ja eduskunta päättää lopullisesti ehdollisen päätöksen ottamisesta talousarvioon.” Päätösten ehdollisuuden säilyttämistä perusteltiin tuolloin kansanedustajan aloiteoikeuden laajentamisesta johtuvilla syillä.²²⁵ Vuonna 1992 toteutetun hallitusmuodon

222 Ks. Hidén 2015, s. 183–184; Myllymäki 2007, s. 78–79; Myrsky ym. 2014, s. 375–376. Ks. <https://www.eduskunta.fi/FI/talousarvio/budjettilait/Sivut/default.aspx>.

223 Jyränki & Husa 2012, s. 270.

224 Ks. <http://vm.fi/talouspolitiikka/valtionalouden-kehukset-ja-budjetti>.

225 Ks. HE 262/1990 vp, s. 39.

osauudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta toi myös esille, että eduskunnan määrärahapäätösten tyypit ja niiden oikeusvaikutukset tulee määritellä perustuslain tasolla, eikä tavallisella lailla tule voida säätää siitä, kuinka eduskunta tekee päätöksiä talousarviosta.²²⁶

Hallitusmuodon aikakaudella vakiintuneen käytännön mukaan valtioneuvosto antoi päätöksellään valtion talousarvion määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä. Suomen perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä pidettiin lähtökohtana, ettei asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uudistaminen vaikuta valtioneuvoston ja ministeriöiden tavanomaisoikeudelliseksi luonnehdittuun toimivaltaan antaa valtion talousarvion määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä ilman nimenomaisesti säädettyä valtuutusta. Tämän on katsottu kuuluvan valtioneuvoston hallitus- ja hallintoasioita koskevan yleistoimivaltaan. Tarkoituksena oli, ettei asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uudistaminen PL 80 §:ssä ehdotetulla tavalla vaikuta valtioneuvoston norminantovaltaan, jota siten edelleenkin on mahdollista käyttää valtioneuvoston tai ministeriön päätöksiin.²²⁷

Suomen perustuslakiin siirryttäessä luovuttiin ehdollisten määrärahojen järjestelmästä. Käytännössä talousarvion ehdolliset päätökset eivät olleet enää taloudellisesti merkittäviä, ja presidentti vahvisti ne lähes poikkeuksetta. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että myöskään kansanedustajien aloiteoikeuden laajentamisesta saadut kokemukset eivät tukeneet tarvetta ehdollisuuden säilyttämiseen. Päätösten ehdollisuudesta luopumisella katsottiin vahvistettavan eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä.²²⁸

Talousarvion määrärahapäätösten ehdottomuuden aste vaihtelee. Se ilmaistaan määrärahatyyppin merkinnällä tai talousarvioon otetulla osoituksella.²²⁹ PL 85.1 §:n mukaan ”Määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu.” PL 85.1 § vastaa hallitusmuodon 70.1 §:ää, joka siirrettiin uuteen perustuslakiin sellaiseen.²³⁰

PL 85.2 §:n mukaan ”Määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy.” PL 85.2 §:ssä vahvistetaan aiempaa sääntelyä vastaten pääsäännöksi edelleen kielto siirtää määrärahoja talousarvion kohdasta toiseen. Säännös merkitsee, ettei määrärahoja saa käyttää toistensa käyttötarkoituksiin,

226 Ks. PeVM 17/1990 vp.

227 HE 1/1998 vp, s. 68, 132. Ks. PeVM 17/1994 vp.

228 HE 1/1998 vp, s. 2, 58, 64.

229 Jyräni & Husa 2012, s. 270.

230 HE 1/1998 vp, s. 137.

ellei eduskunta ole sitä nimenomaisesti talousarviossa sallinut. Lailla voidaan kuitenkin poiketa siirtokiellosta silloin, kun määrärahojen käyttötarkoitukset liittyvät läheisesti toisiinsa. Myös tämä säännös siirrettiin uuteen perustuslakiin sellaisenaan hallitusmuodosta.²³¹

PL 85.3 §:n mukaan ”Talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin.” Tämä säännös niin sanotusta *valtuusmenettelystä* vastaa HM 70.3 §:ää, mutta sitä tarkistettiin sanonnallisesti. Tarkistukset eivät kuitenkaan muuttaneet säännöksen asiallista sisältöä.²³² Budjetin määrärahapäätökset, eli numerotaulu ja perustelut, antavat valtioneuvostolle valtuuden käyttää määrärahoja kyseisiin tarkoituksiin. Jyrängin ja Husan mukaan ”lienee perusteltua katsoa, että määrärahapäätöksiin sisältyy eräin ehdoin oikeudellinen velvollisuuskin.” Talousarvion soveltajan on määrärahan käytöstä päättäessään pyrittävä eduskunnan talousarvion perusteluissa määrärahalle osoittaman tavoitteen saavuttamiseen, jos eduskunnan tätä koskeva tahto on ilmaisu selvästi. Jos tavoite voidaan saavuttaa suunniteltua pienemmin kuluin, valtioneuvostolla on valtuus ja kenties velvollisuuskin jättää määräraha osittain tai kokonaan käyttämättä. Oikeusnormiluonteisia määräyksiä syntyy myös eduskunnan talousarvion yhteydessä hyväksymistä valtion liikelaitosten keskinäisistä toimintatavoitteista.²³³

Suurin osa määrärahoista perustuu menoja sitoviin säädöksiin ja kohdistuu lakisääteisten menojen rahoitukseen.²³⁴ Ministeriöiden, virastojen ja laitosten on noudatettava kiinteiden ja siirtomäärärahoja sitovina normeina.²³⁵ Säädöksiin sitomattomat määrärahat tai niiden osat ovat eduskunnan vapaan harkintavallan piirissä. Eduskunnalla on lähinnä vain tältä osin todellista, sisällöllistä budjettivaltaa.²³⁶ Useissa haastatteluvastauksissa tuotiin esille määrärahoihin liittyviä seikkoja:

Säädöspohjaan liittyvä ongelma on talousarviomenojen ja -tulojen varainhoitovuodelle kohdentamisen perusteiden ja määrärahalajien muodostama monimutkainen kokonaisuus. [–] Toisaalta menettelyjen yksinkertaistaminenkin on ainakin osin hankalaa ja nykyiset talousarvioasetuksen kohdentamista koskevat säännökset voi nähdä sinänsä perusteltuina. [–] Haasteena voi nähdä nykyisen talousarvion laadintamääräyksen mahdollistaman joustavuuden erityisesti niin sanottujen sekamomenttien osalta, samoin palkkausmenojen rahoittamisen hyvin laajasti muilta kuin toimintamenomomentilta. Talousarvion toimeenpanon valvonnan ja talousarvion

231 HE 1/1998 vp, s. 137.

232 HE 1/1998 vp, s. 137.

233 Jyränki & Husa 2012, s. 269.

234 Jyränki & Husa 2012, s. 269.

235 Puoskari 2007.

236 Jyränki & Husa 2012, s. 269. Ks. määrarahajärjestelmästä Myllymäki 2007, s. 74–78; Myrsky ym. 2014, s. 409–410.

selkeyden kannalta olisi parempi, että menot budjetoitaisiin pääsääntöisesti niin, että tiettyä momenttia käytetään vain sen pääasiallisen sisällön mukaiseen tarkoitukseen. Erityisesti toimintamenon tyyppiset menot olisi perustellumpaa budjetoida toimintamenomomentille ja ministeriön ohjauksella ohjata virastot ja laitokset toteuttamaan sovitut hankkeet. Nyt siirtomenomomentille budjetoidaan melko usein menoja, joita virastot ja laitokset käyttävät toteuttaakseen käytännössä hyvin samanlaisia hankkeita kuin toimintamenomomentillakin toteutetaan.

Budjettivalmistelun painopiste on nyt voimakkaasti määrärahoissa, ja yhteys ohjauksen sisällöllisiin tavoitteisiin on heikko. Keskeinen kysymys yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta on, pitäisikö eduskunnan päättää sitovasti myös joistakin tärkeimmistä vaikuttavuustavoitteista [-]. Tällöin hallitus joutuisi parantamaan perusteluitaan. Tavoitteita koskeva keskustelu eduskunnassa lisäisi tulostavoitteiden poliittista kiinnostavuutta ja painoarvoa ja sitoisi tavoitteet ja määrärahat nykyistä kiinteämmin yhteen. Tavoitteiden sitovuus ja ohjausvaikutus vaikeuttavat monin tavoin budjettivalvontaa ja tulosten arviointia.

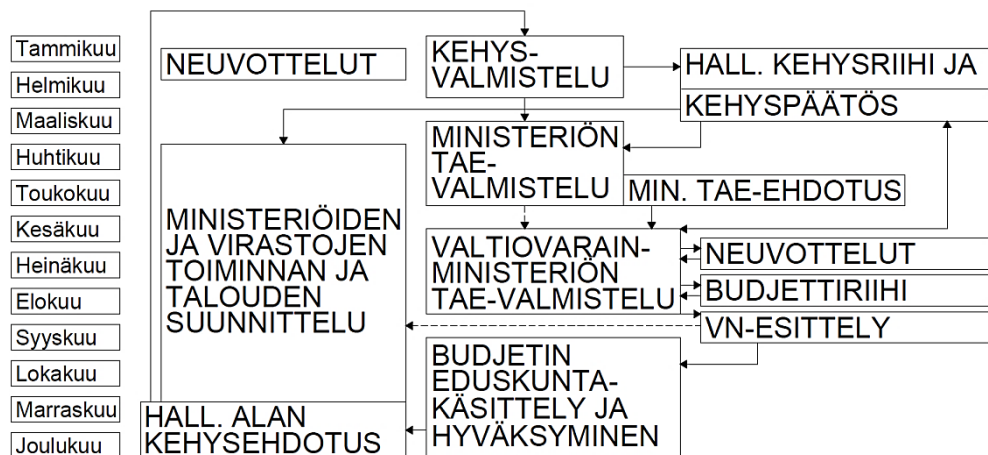
Ongelmallinen ilmiö ovat toistuvat kohteet, joille eduskunta antaa joka vuosi rahaa. Tämä voitaisiin ratkaista jo budjettiriihessä, jotta eduskunnan ei tarvitsisi tehdä samaa lisäystä vuosittain. Järjestely juontaa juurensa poliittiseen työnjakoon esim. ministerien ja eduskunnan kesken: ministeri voi ohjata rahaa tiettyyn kohteeseen koska luottaa siihen, että eduskunta ohjaa lisää rahaa toisaalle. Syntyy hankala tilanne, jos eduskunta ei ohjaakaan rahaa totuttuun tapaan.

1.6.3 Talousarvion valmisteluprosessi

Valtion budjetin valmistelu ja päätöksenteko pitää sisällään useita vaiheita. Talousarvioesityksen valmistelusta ei ole säännelty perustuslain tasolla. Perustuslaki ei edellytä siitä myöskään säädettävän lailla. PL 83.1 §:ssä todetaan vain, että ”Eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.” Säännös vastaa hallitusmuodon 66 §:n 1 momenttia.²³⁷ Kuviossa 7 on esitetty, miten valtion talousarvio syntyy, mitkä ovat sen osatekijät, mitkä tahot siihen vaikuttavat ja mikä on prosessin aikataulu.

237 HE 1/1998 vp, s. 135.

Kuvio 7: Talousarvioprosessi²³⁸



Käytännön mukaan valtion budjetin laadinta alkaa tammikuussa, kun ministeriöiden kehysehdotukset saapuvat valtiovarainministeriöön. Kehysehdotukset ovat osa ministeriöiden ja virastojen monivuotista talouden ja toiminnan suunnittelua. Valtiovarainministeriössä kootaan seuraavia vuosia koskevat valtiontalouden kehykset, jotka hallitus hyväksyy maalís-huhtikuussa osana julkisen talouden suunnitelmaa.²³⁹ Valtion budjettia laaditaan julkisen talouden suunnitelmaan perustuen.²⁴⁰

Talousarvion valmistelua jatketaan ministeriöissä julkisen talouden suunnitelman ja valtiovarainministeriön ohjeiden pohjalta. Ministeriöt kokoavat toimialansa virastojen ja laitosten suunnitelmista oman hallinnonalansa talousarvioehdotuksen, joka toimitetaan valtiovarainministeriölle toukokuussa. Hallinnonalojen talousarvioehdotukset käsitellään valtiovarainministeriössä kevään ja kesän kuluessa. Heinä-elokuussa valtiovarainministeriö päättää valtiovarainministeriön ehdotuksesta valtion talousarviesitykseksi ja toimittaa ministeriöille ensimmäisen kokonaisehdotuksen valtion talousarvioksi. Ehdotus julkaitaan myös valtiovarainministeriön internetsivuilla.²⁴¹

²³⁸ Hieman muokattuna lähteestä Myrsky 2010, s. 289.

²³⁹ Myrsky ym. 2014, s. 367. Ks. Hidén 2015, s. 184.

²⁴⁰ Ks. <http://vm.fi/talouspolitiikka/valtiontalouden-kehykset-ja-budjetti>.

²⁴¹ Ks. <http://vm.fi/valtion-budjetti>. Ks. esim. budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyistä VM 15.9.2014.

Valtiovarainministeriön kannanoton pohjalta valtiovarainministeri käy asianomaisten ministereiden kanssa ministeriöittäin neuvottelukierroksen, jossa pyritään ratkaisemaan mahdolliset erimielisyydet määrärahojen mitoituksessa. Ministerit neuvottelevat virkamiestensä avustamana. Neuvotteluissa pyritään ratkomaan erimielisyydet määrärahojen mitoituksesta ja talousarvioesitykseen sisältyvistä toimenpiteistä. Tähän valmisteluvaiheeseen sisältyy vielä paljon ehdotusten taustatietojen tarkistamista ja muuta selvittelytyötä. Neuvottelukierroksen jälkeen hallitus käsittelee pääministerin johdolla valtiovarainministeriön laatimaa talousarvioehdotusta. Tämä *budjettiriiheksi* kutsuttu elokuuhun sijoittuva neuvotteluvaihe kestää nykyisin enintään pari päivää. Budjettiriihessä hallitus hyväksyy talousarvioesityksensä sisällön. Valtiovarainministeriö viimeistelee hallituksen talousarvioesityksen, jonka jälkeen se esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle.²⁴² Talousarvioesityksen valmistelu tapahtuu siten tosiasiallisesti valtiovarainministeriön ohjauksen alaisena.²⁴³

Valtioneuvoston valmistelulta voidaan perustaa oikeudellisesti PL 83.2 §:ään, jonka mukaan ”Hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset annetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi. Talousarvioesityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta on voimassa, mitä 71 §:ssä säädetään.” PL 83.2 §:n ensimmäinen virke talousarvioesityksen antamisesta eduskunnalle vastaa hallitusmuodon 69.1 §:ää. Säännöksessä asetetaan talousarvioesityksen ja siihen liittyvien esitysten antamiselle yleinen ajallinen vaatimus. Talousarvioesitykseen liittyviä hallituksen esityksiä ovat erityisesti budjettilakiesitykset sekä esitys lainanottovaltuuksista. Näiden esitysten antamisajankohta ei saisi olennaisesti siirtyä talousarvioesityksen antamisajasta myöhemmäksi.²⁴⁴

Hallituksen esitys seuraavan vuoden talousarvioksi annetaan eduskunnan käsiteltäväksi heti eduskunnan syysistuntokauden alkaessa syyskuussa.²⁴⁵ Käytännössä kansanedustajat aloittavat kuitenkin talousarviovalmistelun seurannan jo elokuun alussa. Silloin eduskuntaryhmät pitävät kesäkokouksensa ja päättävät puolueen tavoitteista talousarvioesityksen käsittelyssä.²⁴⁶ Eritoten eduskuntaryhmien puheenjohtajilla on merkittävä rooli budjettila valmistelussa.²⁴⁷ Käytännössä talousarvion eduskuntakäsittely kestää noin 3 kuukautta. Valtion talousarvioesitys käsitellään pitkälti samalla tavoin kuin muutkin hallituksen esitykset, mutta sen valiokunta- ja täysistuntokäsittelyssä on myös eräitä erityispiirteitä. Eduskuntakäsittely alkaa täysistunnossa pidettävällä lähetekeskustelulla, joka on vuoden tärkeimpiä eduskuntakeskusteluja. Ensimmäisen puheenvuoron käyttää yleensä valtiovarainministeri, joka esittelee talousarvion päälinjat. Eduskunnassa hallituksen talousarvio-

242 Myrsky ym. 2014, s. 368; Puoskari 2007. Ks. <http://vm.fi/valtion-budjetti>.

243 Jyränki & Husa 2012, s. 267.

244 HE 1/1998 vp, s. 135–136.

245 Hidén 2015, s. 186. Ks. <http://vm.fi/valtion-budjetti>.

246 Puoskari 2007.

247 Lappalainen 2010.

esitys siirtyy esittelyn ja lähetekeskustelun jälkeen valtiovarainvaliokunnan ja sen jaostojen käsiteltäväksi. Muutkin valiokunnat antavat lausuntonsa talousarvioesityksestä.²⁴⁸

Talousarvioesitys lähetetään valtiovarainvaliokunnassa jaostoihin niiden toimialan mukaan. Verojaosto käsittelee verolakien lisäksi koko budjetin tulopuolen muiden jaostojen keskittyessä menopuolen käsittelyyn. Jaostot kuulevat asiantuntijoita marraskuun puoliväliin saakka. Tämän jälkeen käydään päätöskeskustelu samaan tapaan kuin yleensäkin valiokunnissa, jolloin päätetään, millä tavalla hallituksen esitystä mahdollisesti muutetaan. Yleensä muutokset ovat euromääräisesti varsin pieniä. Jaostojen mietintöosuudet valmistuvat marras-joulukuun vaihteessa, jonka jälkeen talousarvio hyväksytään momentti momentilta lopullisesti valtiovarainvaliokunnassa. Tällöin suoritetaan lukuisia äänestyksiä, mutta ei juurikaan tehdä muutoksia jaostoista valmistuneisiin mietintö-osuuksiin. Tässä yhteydessä opposition edustajat tavallisesti jättävät valtiovarainvaliokunnan mietintöön vastalauseensa.²⁴⁹

Valiokuntakäsittelyn jälkeen talousarvioesitys palaa täysistuntoon. Täysistuntokäsittelyn pohjana on valtiovarainvaliokunnan mietintö.²⁵⁰ PL 83.4 §:n mukaan ”Valtion talousarvio hyväksytään eduskunnan valtiovarainvaliokunnan annettua siitä mietintönsä täysistunnossa ainoassa käsittelyssä. Eduskunnan työjärjestyksessä säädetään tarkemmin talousarvioesityksen käsittelystä eduskunnassa.” Säännös perustuu lähinnä VJ 49.2 §:ään ja 76 §:n 1 ja 2 momenttiin. Uudessa perustuslaissa ei kuitenkaan katsottu olevan tarpeen säännellä talousarviokäsittelyä samalla yksityiskohtaisuudella kuin aiemmin; vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä säädettyyn uuteen eduskunnan työjärjestykseen siirrettiin valtiopäiväjärjestyksessä olleet tarkemmat säännökset valtion talousarvioesityksen tekemisestä ja käsittelystä. Tarkoituksena ei ollut muuttaa oikeustilaa.²⁵¹

Talousarvion käsittely eduskunnassa poikkeaa lakien käsittely- ja hyväksymisjärjestyksestä.²⁵² PL 41 §:n mukaan valtion talousarvio käsitellään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä kuten aiemmankin perustuslain tasoisen sääntelyn mukaan.²⁵³ Eduskunnan työjärjestyksen 59.1 §:n (895/2012) mukaan ”Valtion talousarvioesitys otetaan täysistunnossa valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalta ainoaan käsittelyyn eduskunnan hyväksymän menettelytavan mukaisesti. Talousarvioehdotuksen pääluokka tai osasto taikka niiden luku todetaan hyväksytyksi mietinnön mukaisena, jollei muutosehdotuksia siihen ole tehty sen mukaan kuin jäljempänä tässä pykälässä säädetään.”

Ainoassa käsittelyssä jokaisesta pääluokasta käydään perusteellinen keskustelu ja kaikista kansanedustajien tekemistä muutosehdotuksista äänestetään. Talousarvion täysistunto-

248 Hidén 2015, s. 185–186; Puoskari 2007.

249 Myrsky ym. 2014, s. 369–374.

250 Hidén 2015, s. 185–186; Myrsky ym. 2014, s. 370–371.

251 HE 1/1998 vp, s. 66, 92, 136.

252 Puoskari 2007.

253 HE 1/1998 vp, s. 93.

käsittely kestää useita päiviä ja sisältää jopa satoja äänestyksiä. Eduskunta hyväksyy budjetin seuraavalle talousarviovuodelle ennen edellisen talousarviovuoden loppua. Käytännössä valtion talousarvion hyväksyminen eduskunnassa ajoittuu joulukuuhun. Useimmiten täysistuntokäsittelyn lopputulos on, että valtiovarainvaliokunnan mietintö hyväksytään sellaisenaan.²⁵⁴ Esimerkiksi vuodelta 2009 on laskettu, että eduskunnan tekemät muutokset olivat alle promille budjetin loppusummasta.²⁵⁵ Tämä tematiikka nousi esille myös haastatteluissa:

Enemmistöhallitusten aikana eduskunnan enemmistöllä/hallituksella olisi periaatteessa suuretkin mahdollisuudet käyttää budjettivaltaa, mutta käytännössä dramaattisia muutoksia ei ole toteutettu.

Konkreettinen mittari on se, paljonko eduskunta tekee muutoksia budjettiin. Muita mittareita: paljonko hallitus tekee muutoksia budjettiriihessä? Mikä on VM:n pohjan muutos edelliseen vuoteen? Mikä on valtioneuvoston muutos VM:n pohjiin? Mikä on eduskunnan muutos valtioneuvoston pohjaan.

Kritiikki siitä, ettei eduskunta yleensä muuta paljonkaan budjettiesitystä, on aiheellonta; jos eduskunta on tyytymätön budjettiin, pitäisi vaihtaa hallitus.

Budjetti on monimutkainen kokonaisuus, johon ei käytännössä ole mahdollista tehdä laajoja muutoksia sen käsittelyn loppumetreillä.

Suuri osa budjetin menoista (ehkä noin 75 %) perustuu lainsäädäntöön tai kansainvälisiin sopimuksiin. Eduskunta käyttää näin budjettivaltaansa muissakin yhteyksissä kuin vain budjettiesitystä käsitellessään.

Joskus väitetään, että eduskunta ei käyttäisi budjettivaltaansa, koska sen tekemät muutokset ovat vain vähäisiä hallituksen esitykseen nähden. Eduskunta käyttää tietysti budjettivaltaa, vaikka se ei tekisi hallituksen esitykseen minkäänlaisia muutoksia. Keskeistä on arvioida talousarvion hyväksyttävyyttä kokonaisuutena, ei niinkään sitä, kuinka paljon esitystä pitäisi muuttaa.

254 Myrsky ym. 2014, s. 373–375; Puoskari 2007. Ks. myös <https://www.eduskunta.fi/FI/talousarvio>; <http://vm.fi/talouspolitiikka/valtiontalouden-kehykset-ja-budjetti>; <http://vm.fi/valtion-budjetti>. Ks. tarkat vuosittaiset laadinta-aikataulut <http://vm.fi/laadinta-ja-soveltamismaaraykset>. Ks. vuoden 2017 talousarvioesityksen valmistelun tavoiteaikataulu VM 4.2.2016.

255 Lappalainen 2010. Ks. Tiuhonen 1989, s. 1. Ks. valtion talousarvio vuodelle 2016 (1584/2015); HE 30/2015 vp; HE 118/2015 vp; VaVM 16/2015 vp; EK 28/2015 vp. Ks. myös yhteenvedot eduskunnan hyväksymistä talousarvioista vuodesta 2002 alkaen <http://vm.fi/yhteenvedot-eduskunnan-hyvaksymista-talousarvioista>.

1.6.4 Talousarvioesityksen täydentäminen ja muuttaminen

PL 83.2 §:n toinen virke sisältää viittaussäännöksen talousarvioesityksen täydentämisestä ja peruuttamisesta. Säännöksessä viitataan PL 71 §:ään, joka koskee hallituksen esityksen täydentämistä ja peruuttamista. Hallituksen esityksen täydentäminen oli uusi menettelymuoto perustuslaissa, ja täydentäminen koskee kaikkia hallituksen esityksiä talousarvioesitys mukaan lukien. Tällainen täydentämismahdollisuus katsottiin tarpeelliseksi ulottaa myös talousarvioesitykseen, sillä talousarvioesityksen sisältö saattaa muuttua huomattavastikin esimerkiksi silloin, kun valtioneuvosto muuttaa laajasti budjettilakiesityksiä niiden antamisen jälkeen. Säännöksen perusteluissa tuodaan esille, että talousarvioesityksen täydentämismahdollisuudesta huolimatta eduskunnan muutosvalta säilyy kuitenkin sellaisena, joksi se käytännössä oli muodostunut.²⁵⁶

Valtioneuvosto voi peruuttaa talousarvioesityksen tai täydentää sitä niin kuin lakiesityksiä yleensäkin. Täydentävällä esityksellä ja aiemmalla esityksellä tulisi olla selvä keskinäinen asiayhteys. Muita erityisiä oikeudellisia edellytyksiä menettelyn käytölle ei ole asetettu. Täydentävä esitys käsitellään ensin lähetekeskustelussa, jonka jälkeen sen käsittely yhdistyy aiemmin annetun esityksen käsittelyyn asiaa valmisteleivassa valiokunnassa. Talousarvioesitystä ja siihen liittyviä muita esityksiä täydennettäessä tulisi ottaa huomioon 83.2 §:n vaatimus esityksen antamisesta ”hyvissä ajoin” ennen varainhoitovuoden alkua.²⁵⁷

Eduskunnalla on puolestaan valta muuttaa valtioneuvoston esittämää talousarviota ja sen perusteluja. Esitykseen merkittävät tuloarvioita ja määrärahoja voidaan vähentää tai suurentaa eduskunnan tekemällä päätöksellä.²⁵⁸ PL 83.3 §:n mukaan kokonaan uusi ja talousarvioesitykseen sisältymätön määräraha voidaan kuitenkin ottaa talousarvioon vain, jos siitä on eduskunnassa tehty *talousarvioaloite*. Eduskunnan työjärjestyksen 59.3 §:n (13.12.2010/71 v. 2011) mukaan ”Ehdotus uuden ja hallituksen esitykseen sisältymättömän määrärahan tai muun päätöksen hyväksymisestä talousarvioon otetaan talousarvios- ta päätettäessä huomioon vain, jos se on pantu vireille talousarvioaloitteella.”

PL 83.3 §:n mukaan ”Kansanedustaja voi talousarvioesityksen johdosta tehdä ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi määrärahaksi tai muuksi päätökseksi talousarvioaloitteella.” Vastaava säännös on myös kansanedustajan aloiteoikeuksia koskevassa PL 39.1 §:ssä. Talousarvioaloitteessa kansanedustaja voi esittää muutosta hallituksen antamaan talousarvioesitykseen. Kansanedustaja voi esittää muun muassa määrärahan lisäämistä tai vähentämistä tai kokonaan uuden määrärahan ottamista valtion talousarvioon. Talousarvioaloitetta koskeva sääntely on samansisältöinen valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 1 momentin 2 kohdan kanssa. Suomen perustuslakiin siirryttyä VJ 63 §:ssä säädettyä mahdollisuutta hylätä talousarvio- tai toivomusalitteet niitä valiokuntaan lähettämättä ei

256 HE 1/1998 vp, s. 136.

257 HE 1/1998 vp, s. 121.

258 Jyränki & Husa 2012, s. 270.

kuitenkaan pidetty enää tarpeellisena säilyttää.²⁵⁹ Talousarvioaloitteen käsite otettiin käyttöön vuonna 1992 voimaan tulleella hallitusmuodon valtionaloussäännösten muutoksella.

Suomen perustuslakia koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta piti kansanedustajan aloiteoikeutta periaatteelliselta tärkeydeltään asiana, jonka perussääntelyn tuli säilyä perustuslaissa. Aloitteen tekemisen ajallisen rajoittamisen sallittavuuden tuli näkyä perustuslain tekstistä. Talousarvioaloitetta koskevan PL 83.3 §:n perusteluista ilmenee tarkoituksena olevan, että aloitteen tekemisen ajallisesta rajoituksesta säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Tämän vuoksi valiokunta teki PL 83.3 §:n säännösehdotukseen 39 §:n 2 momentin 2 kohtaan verrattuna selventävän täydennyksen, jonka mukaan talousarvioaloite voidaan tehdä talousarvioesityksen johdosta. Eduskunnan työjärjestyksessä on siten mahdollista säätää ajallisia rajoituksia talousarvioaloitteen tekemiselle.²⁶⁰

Valtiopäiväjärjestyksessä säänneltyä talousarvioaloitteen tekemisaikaa oli pidennetty vuonna 1992 (L 205/1992). Talousarvioaloitteiden teko on eduskunnan työjärjestyksessä säädettävällä tavalla sidottu määräaikaan samaan tapaan kuin aiemmin säädettiin VJ 32.3 §:ssä. Sen sijaan lakialoite ja toimenpidealoite voidaan tehdä milloin tahansa eduskunnan ollessa koolla.²⁶¹ Eduskunnan työjärjestyksen 20.2 §:n (118/2003) mukaan ”Eduskuntaaloite voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla. Talousarvioaloite voidaan tehdä vasta eduskunnalle annetun valtion talousarvioesityksen johdosta ja se on jätettävä viimeistään kello 12 kymmenentenä päivänä siitä, kun esitys ilmoitettiin saapuneeksi.”

Lisätalousarvioesitystä koskevasta talousarvioaloitteesta säädetään 86.2 §:ssä, jonka mukaan ”Kansanedustaja voi tehdä talousarvioaloitteen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi.” Säännös täydentää PL 39 §:n 2 momentin 2 kohdan yleissäännöstä talousarvioaloitteen tekemisestä. Lisätalousarvioesityksen johdosta tehdyn aloitteen tulee tarkoittaa talousarvion muuttamista, ja aloitteen sisällön tulee liittyä välittömästi hallituksen esityksen sisältöön. Aloitteen kohdistuminen sellaisiin talousarvion kohtiin, jotka eivät sisälly lisätalousarvioesitykseen, ei ole yleensä hyväksyttävää. Aloitteen sisällölle asetettua ehtoa tulee kuitenkin tulkita eduskunnan budjettivaltaa turvaavalla tavalla. Vaatimusta talousarvioaloitteen välittömästä yhteydestä lisätalousarvioesitykseen pidettiin säätämisvaiheessa perusteltuna, sillä talousarvion muutosten tulee pysyä määrältään rajoitettuna. Näin voidaan turvata riittävän suunnitelmallinen valtion taloudenhoito.²⁶²

Myös talousarvioesitystä täydentävän esityksen johdosta voidaan tehdä talousarvioaloitteita. Molempia koskevasta ajallisesta rajoituksesta säädetään eduskunnan työjärjestyksen 20.2 §:ssä. Säännöksen mukaan ”Talousarvioaloite lisätalousarvioesityksen ja talous-

259 HE 1/1998 vp, s. 92–93, 137.

260 PeVM 10/1998 vp, s. 24.

261 HE 1/1998 vp, s. 10, 92.

262 HE 1/1998 vp, s. 136, 138.

arvioesitystä täydentävän esityksen johdosta on jätettävä viimeistään kello 12 neljäntenä päivänä siitä, kun esitys ilmoitettiin saapuneeksi.”

Talousarvioaloitteet lähetetään eduskunnan täysistunnosta käsiteltäväksi valtionvarainvaliokuntaan yhdessä talousarvioesityksen kanssa. Talousarvioaloitteet hyväksytään tai hylätään lopullisesti eduskunnan täysistunnossa talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä. Eduskunnan työjärjestyksen 59.2 §:n (13.12.2010/71 v. 2011) mukaan ”Muutosehdotus valtiovarainvaliokunnan mietintöön on toimitettava eduskunnan päättämänä aikana keskuskansliaan siinäkin tapauksessa, että se on asiakirjoissa. Myöhemmin tehtyä muutosehdotusta ei käsitellä, ellei puhemies erityisestä syystä pidä sitä tarpeellisena.” Eduskunnan työjärjestyksen 59.4 §:n mukaan ”Jos eduskunta ei ole muuttamattomana hyväksynyt valtiovarainvaliokunnan mietintöä, asia palautuu valtiovarainvaliokuntaan. Valiokunta voi yhtyä eduskunnan päätökseen tai ehdottaa siihen muutoksia. Jos valiokunta ehdottaa muutoksia, eduskunta päättää niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä.” Kansanedustajat jättivät 9.10.2015 mennessä yhteensä 363 talousarvioaloitetta vuoden 2016 talousarvioon. Määrä on 175 aloitetta vähemmän kuin edellisenä vuonna, jolloin talousarvioaloitteita jätettiin 538 kappaletta.²⁶³

1.6.5 Talousarvion täytäntöönpano

Talousarvio tulee täytäntöönpanokelpoiseksi, kun se on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa.²⁶⁴ Talousarvion julkaisemisesta on säännökset lain Suomen säädöskokoelmasta (188/2000) 3 §:ssä. Perustuslaki ei määrää valtion budjetin täytäntöönpanoa nimenomaisesti millekään taholle. Siltä osin kuin siitä ei ole lailla tai asetuksella annettu yleisiä säännöksiä, täytäntöönpanon voi katsoa kuuluvan valtioneuvoston yleiseen toimivaltaan, josta on säännelty PL 65 §:ssä. PL 67 § puolestaan määrittelee sitä, mitkä valtioneuvoston tehtäväksi annetut soveltamispäätökset kuuluvat yleisistunnolle ja mitkä ministeriöille. Valtioneuvoston yleisistunnon ohella keskeisiä toimielimiä talousarvion täytäntöönpanossa ovat valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta, valtiovarainministeriö ja muut ministeriöt.²⁶⁵

Talousarvion soveltamis- eli täytäntöönpanokelpoisuus ei edellytä tasavallan presidentin vahvistusta.²⁶⁶ Talousarviolain 10 b §:n (217/2000) mukaan budjetin toimeenpanemiseksi ja taloushallinnon järjestämiseksi tarpeellisia säännöksiä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Budjetin toimeenpanoa ohjataan talousarvion soveltamismääräyksillä, jotka valtioneuvosto vahvistaa valtiovarainministeriön esittelystä.²⁶⁷

263 <https://www.eduskunta.fi/FI/talousarvio/budjettialoitteet/Sivut/default.aspx>.

264 Jyränki & Husa 2012, s. 271. Ks. HE 1/1998 vp, s. 135.

265 Jyränki & Husa 2012, s. 271; Myrsky ym. 2014, s. 412. Ks. Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, ajantasainen versio 15.11.2012.

266 Jyränki & Husa 2012, s. 270.

267 Puoskari 2007; VM 2016.

PL 83.5 §:n mukaan ”Jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla.” PL 83.5 § vastaa hallitusmuodon 69.2 §:ää, joka siirrettiin uuteen perustuslakiin muuttamattomana. Valtiovarainvaliokunnalla oli valtiopäiväjärjestyksen nojalla oikeus ehdottaa, miten hallituksen esitystä valtion talousarvioksi noudatetaan väliaikaisesti talousarviona silloin, jos talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen. Vastaava sääntely on nykyisen eduskunnan työjärjestyksen 59.5 §:ssä. Sen mukaan ”Jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, valtiovarainvaliokunnan tulee ehdottaa eduskunnalle, miten hallituksen esitystä valtion talousarvioksi noudatetaan väliaikaisesti talousarviona. Valiokunnan ehdotus käsitellään soveltuvin osin samassa järjestyksessä kuin talousarvioehdotus.”²⁶⁸

Kun eduskunta on hyväksynyt talousarvion, ministeriöiden tulee vahvistaa *tilijaottelu* hallinnonalansa talousarvion soveltamista varten. Tilijaottelu on perustana talousarvion kirjauksissa, jolla seurataan talousarvion toteutumista.²⁶⁹ Valtion toimintojen tuottoja ja kuluja seurataan myös liikekirjanpidossa. Talousarvion toimeenpanoon on kuulunut 1990-luvun budjetointiuudistuksista lähtien myös menettely, jossa ministeriöt käyvät alaistensa virastojen ja laitosten kanssa tulosneuvottelut talousarvioesitykseen sisältyvien tulostavoitteiden konkretisoimiseksi. Neuvoteltuaan tulossopimukset virastojen ja laitosten kanssa ministeriö julkaisee tulostavoitteet.²⁷⁰

1.6.6 Lisätalousarvio

Siinä tapauksessa, että määrärahatarpeen arviot muuttuvat tai ilmenee muutoin painavia tarpeita täydentää ja muuttaa vahvistettua talousarviota, hallitus voi antaa eduskunnalle esityksen *lisätalousarvioksi*.²⁷¹ Suomen perustuslain 86 §:ssä säädetään lisätalousarvioesityksen antamisen edellytyksistä sekä lisätalousarvioesitystä koskevasta kansanedustajan aloiteoikeudesta. PL 86.1 §:n mukaan ”Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta.” Säännös lisätalousarvioesityksen antamisesta korvasi hallitusmuodon 69 §:n 3 momentin. Käsite ”lisätalousarvio” otettiin käyttöön vuonna 1992.

PL 86.1 § koskee lisätalousarvioesityksen antamisen edellytyksiä. Säännöksessä lisätalousarvion edellytykseksi määrätään perusteltu tarve talousarvion muuttamiseen. Hallitusmuodon 69.3 §:n mukaan lisätalousarvioesityksen antaminen edellytti välttämätöntä tarvetta. Sääntelyn muutos merkitsi hallitusmuodon säännöksen sanamuotoon verrattuna astetta vapaampaa suhtautumista lisätalousarvioesitysten antamiseen. Uuden säännöksen katsottiin vastaavan tältä osin paremmin vallinnutta käytäntöä ja lisätalousarvioesitysten

268 Ks. HE 1/1998 vp, s. 91, 136.

269 Ks. talousarvion tilijaottelun laadinnasta VM 19.9.2014.

270 Puoskari 2007; VM 2016. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 411–414.

271 Myrsky ym. 2014, s. 385–386; Puoskari 2007.

antamistarvetta. Lisätalousarvioesitykset muodostavat vakiintuneen käytännön valtiontaloutta koskevassa päätöksenteossa.²⁷² Muutos ei perustuslakivaliokunnan mukaan vaikuttanut budjetin täydellisyyssperiaatteeseen; varsinaiseen talousarvioon tulee ottaa kaikki tiedossa olevat tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin.²⁷³

Eduskunnan työjärjestyksen 59.6 §:n mukaisesti lisätalousarvioesitykset valmistellaan ja käsitellään pääosin samoja menettelytapoja noudattaen kuin varsinaiset talousarviotkin.²⁷⁴ Uuteen perustuslakiin ei enää otettu erityistä säännöstä talousarvion käsittelystä annettujen säännösten soveltamisesta lisätalousarvioon (vrt. VJ 38 a §). Tämän katsottiin olevan selvää ilman erityistä säännöstäkin jo sen perusteella, että lisätalousarviossa on kyse talousarvion muuttamisesta. Esimerkiksi talousarvion kattamisvaatimus koskee myös lisätalousarviona muutettua talousarviota.²⁷⁵

Vuoden aikana annettavien lisätalousarvioesitysten määrä on supistunut pariin kolmeen sen jälkeen, kun määrärahojen käytön yksityiskohtainen ohjaus talousarviossa väheni kehys- ja tulosbudjetointiin siirtymisen seurauksena.²⁷⁶ Poikkeuksellisesti lisätalousarvioesityksiä on tosin voitu antaa enemmänkin.²⁷⁷

1.6.7 Valtion budjettiin ja finanssipolitiikkaan vaikuttavat säännöt Suomessa

1.6.7.1 Finanssipolitiikan säännöt

Finanssipoliittiset säännöt asettavat rajoitteita tai numeerisia raja-arvoja finanssipolitiikan harjoittamiselle ja keskeisille julkisen talouden indikaattoreille.²⁷⁸ Säännöt voivat olla hallintotason itse asettamia tai niille asetettuja. Ne voivat perustua poliittisiin sopimuksiin, lainsäädäntöön, kansainvälisiin sopimuksiin tai esimerkiksi EU-säännöstöön. Säännöillä pyritään lisäämään finanssipolitiikan pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta sekä, varsinkin hyvinä aikoina, rajoittamaan liiallista menojen kasvua ja säilyttämään julkisen talouden vakaus.²⁷⁹

Finanssipolitiikan säännöt voidaan jakaa neljään ryhmään: 1. velkasäännöt, 2. budjetintasapainosäännöt, 3. menosäännöt ja 4. tulosäännöt. *Velkasäännöt* asettavat raja-arvon tai tavoitteen julkiselle velalle suhteessa bruttokansantuotteeseen. *Budjetintasapainosääntöjen* raja-arvo puolestaan koskee julkisen sektorin tulojen ja menojen suhdetta. Sääntö voi koskea vuosittaista tasapainoa, rakenteellista tasapainoa tai tasapainoa keskimäärin suh-

272 HE 1/1998 vp, s. 137–138.

273 PeVM 10/1998 vp, s. 24.

274 Puoskari 2007.

275 HE 1/1998 vp, s. 138.

276 Puoskari 2007.

277 HE 1/1998 vp, s. 138.

278 VM 2013, s. 1; Wacker 2009, s. 108, 123.

279 Busk ym. 2016, s. 7.

dannekierron aikana. Säännön piiristä on voitu poistaa osa menoista, kuten korkomenot tai ”kultaisessa säännössä” nettoinvestointimenot. *Menosäännöissä* raja-arvo asetetaan menoille, menojen kasvulle tai menojen bruttokansantuotesuhteelle. *Tulosäännöt* sisältävät raja-arvon tuloille tai niiden käytölle.²⁸⁰

Finanssipolitiikan säännöillä on yleensä vaikutusta sekä alijäämään ja velkaan että julkisten menojen rakenteeseen. Tehokkain vaikutus on tasapaino- ja alijäämäsäännöillä. Säännöt kuitenkin lisäävät myötäsyklisyyttä ja saattavat siten pahentaa suhdannevaihteluita. Lisäksi velkasäännöllä ja tasapainoisen budjetin säännöllä vaikutetaan niihin julkisen talouden suureisiin, joita säännöillä valvotaan. Niillä ei kuitenkaan välttämättä ole tavoiteltua vaikutusta koko julkiseen talouteen. Säännöt eivät voi koskaan olla kaiken kattavia ja niitä voidaan pyrkiä kiertämään siirtämällä velkaa ja menoja sääntöjen piirin ulkopuolelle.²⁸¹ Finanssipolitiikan sääntöjen runsastuminen voi itse asiassa lisätä yrityksiä kiertää sääntöjä.²⁸² Tämän ohella sääntöjen huonona puolena on se, että ne voivat muun muassa heikentää mahdollisuuksia reagoida negatiivisiin talouden shokkeihin. Myös sääntöjen ulkopuolelle jättämisellä on vaikutuksensa talouden suureisiin. Jos esimerkiksi investointimenot on jätetty säännöstön ulkopuolelle, niiden taso on korkeampi, ja ne myös muuttuvat vähemmän julkisen talouden suhdanteiden mukaan.²⁸³

Suomen finanssipoliittinen säännöstö on moninainen. Kuntalaki ja kuntien omat säännöt asettavat vaatimuksia kuntien taloushoidolle. Valtion taloutta ohjaa puolestaan kansallisen lainsäädännön, hallitusohjelman, julkisen talouden suunnitelman ja kehysbudjetoinnin ohella EU-lainsäädäntö.²⁸⁴ EU:sta johtuvien finanssipoliittisten sääntöjen voimaansaattamisesta on kotimaisella tasolla säännelty finanssipoliittisessa laissa. Taulukossa 3 on esitetty yhteenveto Suomen finanssipolitiikan säännöistä.

280 Busk ym. 2016, s. 8; Kumar ym. 2009; Schaechter ym. 2012.

281 Ks. Ahola 2012; Kumar ym. 2009; von Hagen 2002.

282 Ks. Koen & van den Noord 2005.

283 Busk ym. 2016, s. 7–8. Ks. IMF 2014.

284 Busk ym. 2016, s. 8, 11–12. Ks. VM 2013, s. 1.

Taulukko 3: Yhteenveto Suomen finanssipolitiikan säännöistä²⁸⁵

EU-perussopimus	Alijäämä enintään 3 % / BKT Velka enintään 60 % / BKT tai laskeva	Julkisyhteisöt	Kansantalouden tilinpito
Kasvu- ja vakaus-sopimus Vakaushjelma Julkisen talouden suunnitelma	Keskipitkän aikavälin tavoite: Rakenteellinen alijäämä Alaraja: -0,5 (tai -1) % / BKT Itse asetettu: -0,5 % / BKT Kohti rajaa vähintään 0,5 % / BKT / vuosi	Julkisyhteisöt	Kansantalouden tilinpito
	Rahoitusasematavoitteet: Valtio -0,5 % Kunnat -0,5 % Työeläkerahastot +1 % Muut sos.turvarahastot 0 %	Julkisyhteisöjen alasektorit	Kansantalouden tilinpito
	Menosääntö Kuntatalousohjelma Kuntatalouden menosääntö		
Valtiontalouden kehysääntö		Valtion talousarvio, n. 80 % menoista	Budjetti
Kuntalaki	Taseeseen kertynyt alijäämä katettava neljän vuoden kuluessa. Tasapaino: vuosikate = poistot	Kuntakonserni	Kirjanpito

Finanssipolitiikan säännöt ovat erittäin merkityksellisiä eduskunnalle PL 3 §:n mukaan kuuluvan valtiontaloudellisen vallan eli eduskunnan finanssivallan kannalta.²⁸⁶ Esimerkiksi EU:n asettamat velka- ja budjetintasapainosäännöt sekä kotimaisen kehysbudjetoinnin menosäännöt rajoittavat eduskunnan vapaata harkintaa budjettipäätöksenteossa, mutta toisaalta ne ovat omiaan lisäämään valtiontalouden hoidon vakautta ja luotettavuutta.

Painoarvoltaan suurin kotimainen finanssipoliittinen väline on viimeisten vuosikymmenten ajan ollut valtiontalouden menokehys. Tämän lisäksi käytössä on ollut valtion- tai julkistalouden nimellistä tai rakenteellista tasapainoa tai velka-astetta ja sen muutosta kuvaavien indikaattoreiden yhdistelmiä. Menokehysten yhteys tasapainotilaa koskeviin tavoitteisiin ja kestävyysnäkökohtiin on ollut puutteellinen. Hallitusohjelmassa esitetty menokehys on asetettu poliittisen harkinnan perusteella eikä sitä ole tyypillisesti johdettu hallitusohjelman tasapainotavoitteesta. Myöskään vakaushjelmassa esitetty keskipitkän

285 Busk ym. 2016, s. 13.

286 K 21/2010 vp, s. 13.

aikavälin tavoite ei ole ollut johdonmukainen hallitusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden kanssa.²⁸⁷

1.6.7.2 Budjettiperiaatteet

Perustuslaissa on säännelty valtion taloudenhoidon pääperiaatteista. Nämä niin sanotut *budjettiperiaatteet* ikään kuin tiivistävät juridisesti sen historian, joka johti budjettivallan siirtymiseen kansanedustuslaitokselle. Nämä periaatteet muotoiltiin 1800-luvulla ennen kaikkea Ranskassa. Ne omaksuttiin myös suomalaiseen valtiontaloudelliseen päätöksentekojärjestelmään itsenäistymisen jälkeen.²⁸⁸ Vuonna 1992 toteutettu hallitusmuodon uudistus pyrki varmistamaan edelleen näitä talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaatteita. Tällöin lailla tuli kuitenkin mahdolliseksi säätää nettobudjetoinnista ja monivuotisesta budjetoinnista.²⁸⁹

Suomen perustuslaissa budjettiperiaatteista säännellään ennen kaikkea 84 §:ssä. PL 84.1 § pitää sisällään budjetin *vuotuisuusperiaatteen*: eduskunta päättää vuosittain valtion tuloista ja menoista.²⁹⁰ Myös talousarviolain 1 §:n mukaan ”Valtion tulo- ja menoarvio laaditaan varainhoitovuodeksi kerrallaan. Varainhoitovuosi on kalenterivuosi.” PL 84.3 §:ssä säädetään kuitenkin poikkeuksesta talousarvion vuotuisuuteen eli monivuotisesta budjetoinnista, joka on mahdollista sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännös vastaa hallitusmuodon 67.4 §:ää, jolla monivuotinen budjetointi tehtiin mahdolliseksi vuonna 1992. Monivuotisesti budjetoiduilla tuloilla ja menoilla tulee olla asiallinen yhteys toisiinsa.²⁹¹ Useampaa vuotta koskevasta budjetoinnista ei ole annettu lailla säännöksiä.

PL 84.1 §:n mukaan talousarvion tulee sisältää täysimääräisesti arviot kaikkiin tiedossa oleviin vuotuisiin tuloihin ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Tämä *täydellisyysperiaate* tarkoittaa, että valtion vuotuisen budjetin otetaan tietyin rajoituksin varainhoitovuoden kaikki tulot ja menot. Kun valtion tarpeet saadaan näin arvioitaviksi samanaikaisesti, luodaan samalla taloudellista yleiskatsauksellisuutta. Tämä parantaa valtiontaloudenhoidon ja finanssipolitiikan edellytyksiä.²⁹²

Budjetoinnissa noudatetaan pääsääntöisesti *bruttobudjetointiperiaatetta*. Talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon osa kumulatiivisesta ylijäämästä sekä nettolainanotto.²⁹³ PL 84.1 §:n mukaan bruttobudjetoinnista voidaan lailla säätämällä poiketa nettoperiaatteen

287 VM 2/2015, s. 46. Ks. Matikainen 2016, s. 11.

288 Tuori 1985, s. 23.

289 HE 1/1998 vp, s. 9. Ks. kattava luettelo budjettiperiaatteista Myrsky ym. 2014, s. 384.

290 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 266; Myrsky ym. 2014, s. 388–392; Tuori 1985, s. 23.

291 HE 1/1998 vp, s. 137.

292 PeVL 18/2000 vp. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 385–388.

293 Ks. Myrsky ym. 2014, s. 392–394.

hyväksi, jos kyse on toisiinsa liittyvistä tuloista ja menosta. Nettobudjetointi tuli mahdolliseksi vuonna 1992.²⁹⁴ Niinpä talousarviolain 3 § sääntelee bruttobudjetointia, mutta sitä seuraa 3 a §:ssä (165/1992) laaja säännös nettobudjetoinnista. 3 a §:ää on muutettu vuosina 2004 ja 2009 (L 1111/2004 ja 1096/2009). Poikkeamia bruttobudjetointiin voi olla esimerkiksi valtion liiketoiminnan ja maksullisen palvelutoiminnan suhteen.²⁹⁵

PL 84.2 §:ssä säädetään talousarvion määrärahojen kattamisvaatimuksesta eli niin sanotusta talousarvion *tasapainoperiaatteesta*.²⁹⁶ Tasapainoperiaatteen mukaan budjettiin otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat.²⁹⁷ Säännös vastaa hallitusmuodon 67.2 §:ää, joka otettiin uuteen perustuslakiin sellaisenaan. Säännöksen mukaan talousarvioon otettuja määrärahoja ei saa olla arvioituja tuloja enempää. Lailla voidaan säätää valtion tilinpäätöksen mukaisen yli- tai alijäämän huomioonottamisesta talousarviossa. Momentissa säädetty kattamisvaatimus velvoittaa myös valtiovarainvaliokuntaa sen ehdottaessa muutoksia talousarvioesitykseen – tästä ei katsottu olevan tarpeen ottaa erillistä säännöstä perustuslakiin (vrt. VJ 49.2 §).²⁹⁸ Nykyisin, eritoten EU:n finanssipoliittisen sääntelyn vuoksi, budjetin tasapainon tarkastelu on tärkeässä roolissa budjettisuunnittelussa (ks. kuvio 8).

294 HE 1/1998 vp, s. 9, 136.

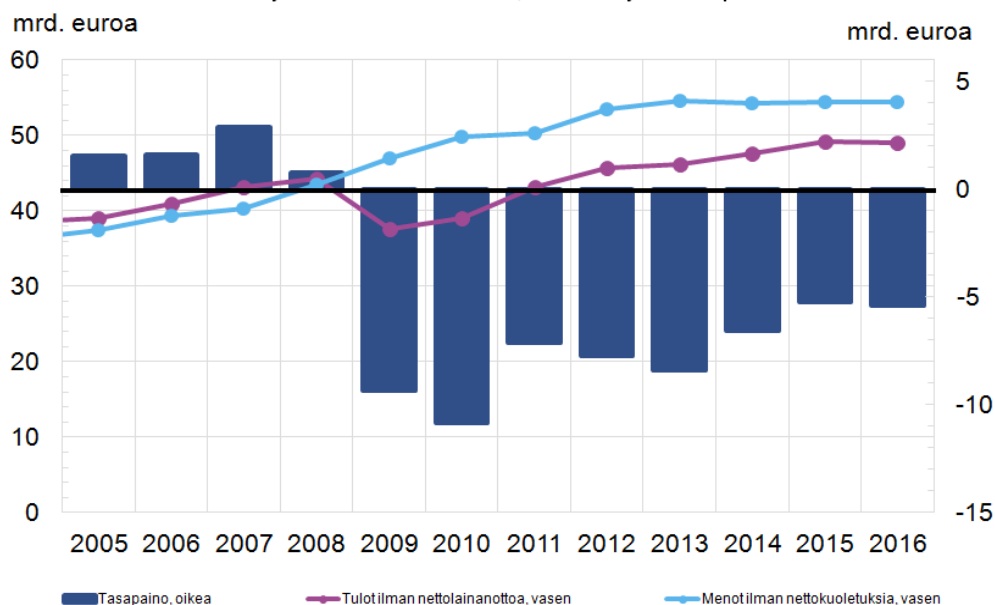
295 Ks. esimerkiksi nettobudjetoinnin säätämisestä lailla Maaseutuviraston perustamisen yhteydessä PeVL 46/2001 vp.

296 HE 1/1998 vp, s. 136.

297 Jyräni & Husa 2012, s. 267; Myrsky ym. 2014, s. 394–395. Ks. PL 84 §:n mukaisesta talousarvion sisällöstä PeVL 4/2011 vp. Perustuslakivaliokunta vahvisti, että talousarvion kattamisperiaate koskee vain päätöksentekoa budjetista eduskunnassa – samaa ei edellytetä hallinnolta.

298 HE 1/1998 vp, s. 136–137.

Kuvio 8: Budjettitalouden tulojen, menojen ja tasapainon kehitys vuosina 2005–2016²⁹⁹



Julkisuusperiaate toteutuu siten, että valtion talousarvio julkaistaan kokonaisuudessaan Suomen säädöskokoelmassa. Budjetin julkisuudesta on säädetty PL 83.1 §:ssä. Julkaisu pitää sisällään budjetin taulukko-osan, tuloarvioiden ja määrärahojen perustelut eduskunnan päättämässä muodossa, eduskunnan myöntämät valtuudet ja talousarviossa tekemät muut kuin määrärahapäätökset kuten liikelaitosten tavoitteet.³⁰⁰

Budjettiperiaatteet on ymmärrettävä nimenomaan eduskunnan budjettivallan suojavälineiksi. Eritoten vuotuisuus-, täydellisyys- ja bruttoperiaate turvaavat eduskunnan budjettivaltaa. Vuotuisuusperiaate turvaa eduskunnan säännöllisen mahdollisuuden päättää valtion tuloista ja menoista.³⁰¹ Täydellisyysperiaate puolestaan takaa, että eduskunnan vuosittain budjettimenettelyssä käyttämä päätösvalta ulottuu valtion kaikkiin tuloihin ja menoihin.³⁰² Bruttobudjetointiperiaate antaa eduskunnalle mahdollisuuden vaikuttaa periaatteellisesti laajastikin, valtion tuloihin ja menoihin. Tulojen ja menojen bruttobudjetointi säilyttää eduskunnan budjettivallan periaatteessa täydellisenä ja yksityiskohtaisena. Menetelmä varmistaa talousarvion julkisuuden ja helpottaa myös menojen ja tulojen kokonaisarviointia. Budjettiperiaatteet ovat tärkeästä merkityksestään huolimatta kuitenkin

299 VM 34a/2015, s. 9.

300 Jyränki & Husa 2012, s. 267.

301 Jyränki & Husa 2012, s. 266; Tuori 1985, s. 23.

302 Tuori 1985, s. 23.

joustavia siten, että niistä poikkeaminen on mahdollista tavallisella lailla, kuten nettobudjetoinnin salliminen ennen kaikkea osoittaa.³⁰³

Budjettiperiaatteiden ohella perustuslaista ja muusta lainsäädännöstä aiheutuu muitakin budjettipäätöksentekoon vaikuttavia vaateita. Talousarviopäätöksenteossa, niin menojen sitomisessa säädöksiin kuin budjetin vapaasta osasta päätettäessä, on huomioitava muun muassa perusoikeudet ja niihin sisältyvät hyvinvointioikeudet.³⁰⁴

1.7 Valtiontalouden arviointi, valvonta ja tarkastus

1.7.1 Yleisiä näkökohtia

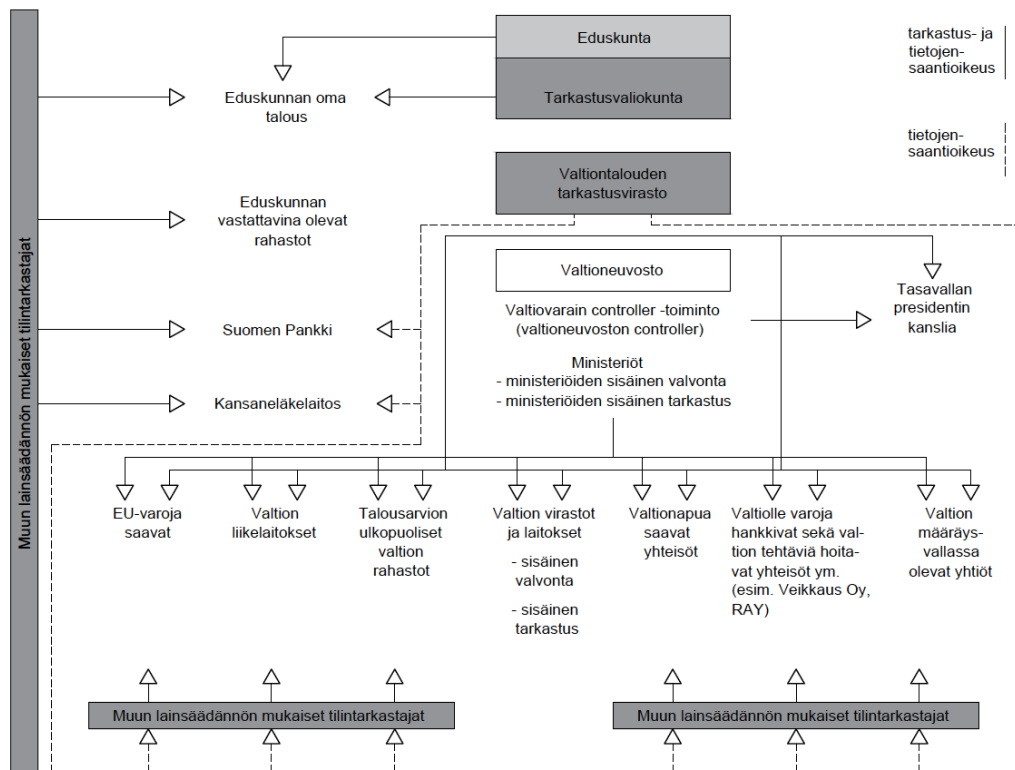
Valtiontaloutta arvioivat eduskunta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä valtion ulkopuoliset tahot kuten eräät kansainväliset järjestöt ja luottoluokittajat. Valtion talouspolitiikkaa arvioidaan erilaisista rooleista ja tarpeista käsin. Eduskunta valvoo valtion taloutta osana parlamentarismia. Samalla arvioidaan, kuinka valtioneuvosto toteuttaa eduskunnan budjettivaltaa. Kansainväliset järjestöt vertailevat eri maiden talouspolitiikkaa keskenään. Luottoluokittajat puolestaan arvioivat talouden kestävyyttä erityisesti velanhoidon näkökulmasta.³⁰⁵ Valtiontalouden tarkastusjärjestelmää on havainnollistettu kuviossa 9.

303 Jyränki & Husa 2012, s. 266.

304 Jyränki & Husa 2012, s. 269.

305 Ks. <http://vm.fi/valtiontalouden-arviointi-ja-valvonta>.

Kuvio 9: Valtiontalouden tarkastusjärjestelmä³⁰⁶



Suomessa ulkoinen valtiontalouden valvonta on nykyään järjestetty kahden toimijan vastuulle: valvontaa harjoittavat *eduskunnan tarkastusvaliokunta* ja *Valtiontalouden tarkastusvirasto*. Tarkastusvaliokunta korvasi *valtion tilintarkastajainstituution*. Virastojen ja laitosten toiminnan *sisäinen valvonta* ja tarpeen mukaan järjestettävä *sisäinen tarkastus* ovat osa valtionhallinnon johtamista.³⁰⁷ Valtiontalouden tarkastus sekä virastojen ja laitosten sisäinen valvonta ja tarkastus voidaan lukea myös osaksi talousarvion toimeenpanoa.³⁰⁸ Seuraavassa käydään läpi keskeisimmät valtion talouden valvontaa ja tarkastusta harjoittavat kotimaiset toimijat.

306 Hieman muokattuna lähteestä Myrsky 2010, s. 296.

307 Kankaanpää ym. 2011, s. 14; Puoskari 2007. Ks. Myllymäki 1994, s. 130–131; Purhonen 1955, s. 318–319.

308 Puoskari 2007.

1.7.2 Valtiontilintarkastajat

Valtiontilintarkastajien toiminta alkoi vuonna 1920 omaksutun parlamentaarisen tradition mukaisesti.³⁰⁹ Tämän valvontaelimen toimintaa säänneltiin valtiontilintarkastajain johtosäännössä (391/1951). Valtiontilintarkastajia koskeva säännös otettiin valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1992. Tuolloin lisätyn 88 a §:n mukaan ”Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on asetettava eduskunnan keskuudesta vähintään viisi valtiontilintarkastajaa, joiden vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan. Samassa järjestyksessä valitaan yhtä monta varajäsentä. Eduskunta vahvistaa tilintarkastajien johtosäännön.”

Suomen perustuslakiin valtiontilintarkastajia koskeva sääntely omaksuttiin lähes sellaiseenaan valtiopäiväjärjestyksen 88 a §:stä. Valtiontilintarkastajien lukumäärästä ei tosin enää säädetty perustuslain tasolla. PL 90.1 §:n mukaan ”Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat.” Lisäksi PL 90.3 §:n mukaan ”Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.”

Yksityiskohtainen valtiontilintarkastajainstituution sääntely oli eduskunnan työjärjestyksessä ja eduskunnan hyväksymässä uudessa valtiontilintarkastajien johtosäännössä (745/2000). Valtiontilintarkastajien valinta tehtiin PL 37 §:ssä olevan eduskunnan toimielinten valintaa koskevan säännöksen mukaisesti. Kyseinen säännös antoi mahdollisuuden poiketa valtiontilintarkastajien johtosäännöllä vaatimuksesta, jonka mukaan eduskunnan toimielimen toimikausi voi kestää vain vaalikauden.³¹⁰

Eduskunnan valitsemien valtiontilintarkastajien valvonnan tarkoituksena oli turvata eduskunnan budjettivalta tarkastelemalla hallituksen toimintaa valtiontalouden hoidossa ja valtion talousarvion noudattamisessa. Valvonta oli siten parlamentaarista. Valvonnan järjestäminen ja kohteiden valinta perustui valtiontilintarkastajien parlamentaariseen asemaan ja kokemukseen. Valtiontilintarkastajien johtosäännön 2.2 §:n mukaan tilintarkastajien suorittama valvonta kohdistui pääasiallisesti valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon. Valtiontilintarkastajien johtosäännön 2.1 §:n mukaan valtiontilintarkastajat valvoivat sekä valtion taloudenhoidon laillisuutta että tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi valtiontilintarkastajat toimivat tarvittaessa Euroopan parlamentin budjettivalvontavaliokunnan kansallisena yhteistyötahona. Jälkikäteen tapahtuvana valtiontilintarkastajien suorittama valvonta kohdistui pääasiassa jo toteutettuihin toimenpiteisiin. Valtiontilintarkastajien tehtävänä oleva valvonta oli yleisempää ja laajempaa kuin Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tarkastustoiminta.³¹¹ Valtiontilintarkastajien johtosäännön 11 §:ssä todettiin, että valtiontilintarkastajat voivat toimia yhteistyössä VTV:n kanssa.

309 Ks. Hidén 2015, s. 188–189.

310 HE 1/1998 vp, s. 141.

311 VaVL 29/1998 vp.

Vielä Suomen perustuslain säätämisen yhteydessä valtiontilintarkastajainstituution säilyttämistä pidettiin tärkeänä. Valtiovarainvaliokunta katsoi valtiontalouden tarkastuksen olevan parlamentaarista vain, jos se on kansanedustuslaitoksen käsissä. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja valtiontilintarkastajien toiminnallinen itsenäisyys oli valiokunnan mielestä yhdistettävissä toimivaksi kokonaisuudeksi. Riippumattomuuden vaatimus tarkoitti käytännössä, että parlamentaarisen tarkastustyön toiminnallisen ja hallinnollisen johdon tuli olla valtiontilintarkastajien omassa valvonnassa ja päätösvallassa.³¹² Valtiontilintarkastajien toiminta jatkui aina vuoteen 2007 saakka, jolloin instituution tehtävät siirtyivät eduskunnan tarkastusvaliokunnalle.

1.7.3 Tarkastusvaliokunta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta perustettiin 1.6.2007 voimaan tulleella perustuslain muutoksella (L 596/2007). Uudistetun PL 90.1 §:n mukaan: ”Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavainnot.” Säännöksen kolmannen momentin mukaisesti tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.³¹³ Lisäksi eduskunnan valiokuntia koskevaan PL 35.1 §:ään otettiin erityinen maininta tarkastusvaliokunnasta.³¹⁴

Hallituksen esityksessä perustuslain tasoista sääntelyä perusteltiin sillä, että valtiontalouden valvonta on keskeinen osa eduskunnan budjettivaltaa. Tämän vuoksi sen järjestämistä koskevat perusratkaisut kuuluvat perustuslaissa säänneltäviin seikkoihin.³¹⁵ Myös perustuslakivaliokunta katsoi, että uudistus oli perusteltu ja että valtiontalouden parlamentaarista valvontaa oli tarpeellista vahvistaa ehdotetulla tavalla.³¹⁶ Uudistuksella haluttiin vahvistaa eduskunnan valtaa päättää valtion talousarviotaloudesta. Tähän valtaoikeuteen kuuluu kiinteästi myös valta valvoa näiden päätösten toteutumista. Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevissa valmisteluasiakirjoissa nähtiin tärkeänä sen varmistaminen, että eduskunta voi käyttää täysipainoisesti sille perustuslaissa osoitettua vahvaa asemaa valtiontalouden päätöksenteossa. Eduskunnan on voitava talousarvion avulla vaikuttaa eri yhteiskuntapolitiikan lohkoihin päättämällä toiminnan taloudellisista edellytyksistä.³¹⁷

Tarkastusvaliokunnan perustamisen eräänä syynä oli myös tarve poistaa päällekkäisiä toimintoja ja käsittelyjä eduskuntatyössä. Tarkastusvaliokunta luotiin yhdistämällä aiemmat valtiontilintarkastajien tehtävät ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastus-

312 VaVL 29/1998 vp.

313 Ks. PeVM 10/2006 vp; PeVM 1/2007 vp.

314 Ks. Viljanen 2009, s. 73.

315 HE 71/2006 vp, s. 13, 15.

316 PeVM 10/2006 vp, s. 3.

317 Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 79–82. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 14–15.

jaoston parlamentaariset tarkastus- ja valvontatehtävät. Tavoitteena oli lisäksi parlamentaarisen valvonnan painopisteen siirtäminen vahvemmin valtionhallinnon tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin sekä talousarviota koskevan päätöksenteon palvelemiseen. Tärkeäksi nähtiin myös valtiontalouden valvonnan parlamentaarisuuden vahvistaminen kytkemällä ja keskittämällä valvonta aikaisempaa vahvemmin eduskunnan valiokuntalaitokseen. Valmisteluaineistossa korostettiin myös sitä, että eduskunnalle annettujen kertomusten käsittelyn lisäksi valvontatyön tulee perustua valiokunnan omaaloitteiseen toimintaan.³¹⁸

Tarkastusvaliokunta käsittelee muun muassa eduskunnalle annettavat hallituksen vuosikertomukset ja Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomukset, puolue- ja vaalirahoituksen valvontakertomukset ja finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan erilliskertomukset. Se myös valmistelee valtion taloudenhoidon valvontaa. Tarkastusvaliokunnalla on oikeus ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen myös toimialaansa kuuluva muu asia ja laatia siitä mietintö eduskunnan täysistunnolle.³¹⁹ Vaikka eduskunnan tarkastusvaliokunnalla ei ole oikeutta antaa viranomaisille yksittäistapauksissa määräyksiä tai ohjeita, tarkastusvaliokunta voi sisällyttää mietintöihinsä eduskunnan hyväksyttäväksi annettavia kannanottoja, joissa se esimerkiksi edellyttää hallituksen ryhtyvän tiettyihin toimiin.³²⁰

Tarkastusvaliokunnalla on valvontatoiminnassaan hyvin laaja tiedonsaantioikeus, joka kirjattiin PL 90.3 §:ään. Perustuslakivaliokunta toi valmisteluvaiheessa esille, että säännöksessä on kyse tarkastusvaliokunnan oikeudesta saattaa omasta aloitteestaan käsiteltäväksi ottamansa asia myös täysistunnon käsiteltäväksi. Pääsäännön mukaan tällaista oikeutta ei ole eduskunnan muilla valiokunnilla.³²¹ Tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada valvontaansa varten tietoa myös salassa pidettävistä asiakirjoista.

Tarkastusvaliokunta voi käynnistää selvityksiä ja tutkimuksia oma-aloitteisesti, sillä valiokunnalla on vireillepano-oikeus valtion taloudenhoitoa koskevissa asioissa. Tarkastusvaliokunta on myös käyttänyt tätä oikeuttaan ja tehnyt merkittäviä tutkimusavauksia. Se on tilannut vuodesta 2008 alkaen tutkimuksia julkisina hankintoina. Tutkimukset on toteuttanut ulkopuolinen ja riippumaton asiantuntijataho. Tarkastusvaliokunnan aloitteesta on tutkittu muun muassa valtion omistajaohjauksen valvontaa ja raportointia eduskunnal-

318 HE 71/2006 vp, s. 1, 13; Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 79–88. Toisaalta tarkastusvaliokuntaa on säätämisasiakirjoissa ohjeistettu maltillisuuteen oma-aloitteisuudessa. Ks. PeVM 10/2006 vp, s. 4–5. Ks. myös Hidén 2015, s. 192.

319 Ks. Hidén 2015, s. 191–192; Jyränki & Husa 2012, s. 274–275; Kankaanpää ym. 2011, s. 7–8, 15.

320 Kankaanpää ym. 2011, s. 24. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 547–550.

321 PeVM 10/2006 vp, s. 5. Muista eduskunnan valiokunnista vastaavanlaisia oikeuksia on vain perustuslakivaliokunnalla, jolla on PL 115.2 §:n mukaan oikeus ryhtyä oma-aloitteisesti tutkimaan ministerin virkatoimen lainmukaisuutta ja saattaa asia käsiteltäväksi täysistunnossa. Veli-Pekka Viljasen mukaan tarkastusvaliokunnan valvontatehtävä olisi voitu järjestää tavallisen lain ja eduskunnan työjärjestyksen tasolla. Viljanen 2009, s. 75.

le³²², nuorten syrjäytymistä³²³, valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuutta³²⁴ sekä harmaan talouden torjuntaa³²⁵. Tarkastusvaliokunnan perustamista on pidetty kaikkiaan tärkeänä virstanpylväänä valtiontalouden hoidon kehittämisessä.³²⁶ Tämä tuotiin esille myös tämän tutkimuksen haastatteluvastauksissa:

Tarkastusvaliokunta tekee arvokasta työtä asioiden seurannan osalta.

Tarkastusvaliokunnan perustaminen oli merkittävä uudistus, ja valiokunta on täytännyt sille asetetut tavoitteet eduskunnan budjettivallan vahvistamisessa ja valtiontalouden valvonnassa. Tarkastusviraston ja tarkastusvaliokunnan yhteistyö toimii hyvin, ja roolit ja työnjako ovat selkeät.

1.7.4 Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on myös Valtiontalouden tarkastusvirasto. VTV siirrettiin organisatorisesti valtiovarainministeriön alaisuudesta eduskunnan yhteyteen vuonna 2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain nojalla. Siirto toteutettiin varsinaisesti vuonna 2001. Tällä järjestelyllä luovuttiin valvonnan riippumattomuuden kannalta kyseenalaisesta asetelmasta, jossa valtiontalouden finanssivalvontaa suorittava taho oli valvontansa kohteen alaisuudessa.³²⁷ VTV:n siirto nousi esille myös haastatteluvastauksissa:

Merkittävää oli, että VTV siirrettiin eduskunnan yhteyteen vuonna 2001. Siirto paransi selvästi eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista, ja siirto on yksi tutkimuksen tarkasteluajanjakson merkittävistä säädösmuutoksista.

Ulkoisen valvonnan merkittävin muutos: tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen. Myös valtion tilintarkastajien lakkauttaminen ja tarkastusvaliokunnan perustaminen sekä tehtävänjako tarkastusvaliokunnan ja tarkastusviraston välillä on selkiyttänyt tilannetta.

PL 90.2 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. VTV on siten suoraan perustuslaissa säädetty, varsinaisen valtionhallinnon tai eduskunnan alaisen hallinnon ulkopuolinen, riippumaton tarkastus- ja valvontaviranomainen. Asemaltaan VTV kuuluu

322 Ks. TrVJ 2/2010.

323 Ks. TrVJ 1/2013. Ks. myös TrVM 1/2014 vp.

324 Ks. TrVJ 1/2009.

325 Ks. TrVJ 1/2014. Ks. myös TrVM 12/2014 vp.

326 Ks. esim. Myrsky 2010, s. 22. Ks. myös Määttä & Salminen 2011.

327 Kankaanpää ym. 2011, s. 14. Ks. VTV:n aikaisempaa asemaa koskeneesta kritiikistä Myllymäki 1994, s. 130–131; Purhonen 1955, s. 318–319.

eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tavoin perustuslaissa säädettyihin riippumattomiin valvontaviranomaisiin.³²⁸ VTV ei siten ole virastoloppuisesta nimestään huolimatta PL 119 §:n tarkoittama ministeriön alainen valtion keskushallinnon keskusvirasto tai lailla säädettyyn eduskunnan alaiseen hallintoon kuuluva virasto.³²⁹

Suomen perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on todettu tarkastusviraston riippumattomuuteen kuuluvan muun muassa se, että tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin eli lähinnä toimeenpanovaltaan, mutta myös lainsäätäjään ja poliittisiin intressipiireihin. Tarkastusviraston tulee voida itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentumisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamisesta.³³⁰

Tarkastusviraston tarkastustoimen laajuudesta Suomen perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa ei puhuta mitään. Esitöistä on pääteltävissä, että tarkastusviraston tarkastustoiminnan laajuudessa ei tapahtunut muutoksia uuteen perustuslakiin siirryttäessä.³³¹ Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n mukaan viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. VTV:n perustehtävä on siten tarkastaa, että valtiontaloutta hoidetaan laillisesti, tuloksellisesti ja talousarviota noudattaen.³³²

Vuonna 2009 Valtiontalouden tarkastusvirastolle säädettiin uusia tehtäviä ehdokkaiden vaalirahoituksen tarkastamisessa ja vaalirahoituksen avoimuuden edistämisessä. VTV toimii siten perustuslaissa säädetyn valtiontalouden ulkoisen tarkastustehtävän lisäksi vaalirahoituksen avoimuuden laillisuusvalvontaviranomaisena siten kuin ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa (273/2009) säädetään.³³³ Vuonna 2010 VTV sai tehtäväksi puoluerahoituksen laillisuusvalvonnan ja tarkastamisen.³³⁴

VTV valvoo myös finanssipolitiikan sääntöjä ja seuraa niiden noudattamista. Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävä laajeni finanssipolitiikan riippumattomaan valvontaan vuonna 2013. Vuonna 2014 annettiin ensimmäinen vuosittainen finanssipolitiikan valvonnan raportti eduskunnalle. Finanssipolitiikan valvonta poikkeaa erilaisen aikaulottuvuutensa vuoksi ulkoisesta tarkastuksesta. Finanssipolitiikan valvonnassa on tulevaisuuteen suuntautuva, ennakoivaa arviointia sisältävä ulottuvuus, jotta talouspolitiikassa

328 VTV 2010b, s. 17.

329 Ks. VTV 2010b, s. 17 alaviite 2. Ks. myös HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp; HE 39/2000 vp; PeVL 19/2000 vp.

330 HE 1/1998 vp.

331 VaVL 29/1998 vp.

332 Ks. Myrsky ym. 2014, s. 551–554. Ks. myös PeVL 19/2000 vp.

333 VTV 2010b, s. 18.

334 Ks. HE 6/2010 vp; PeVM 2/2009 vp; PeVM 3/2010 vp.

voitaisiin reagoida mahdollisiin talouden vakautta ja kestävyyttä vaarantaviin poikkeamiin. Finanssipolitiikan valvonnassa arvioidaan lakisääteisesti julkisen talouden suunnitelmassa tapahtuvaa tavoitteiden asettamista julkisen talouden pitkän ja keskipitkän aikavälin kestävyuden ja vakauden sekä Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen näkökulmista.³³⁵

Vuonna 2014 tarkastusvirastossa tehtiin organisaatiomuutos, jolla finanssipolitiikan valvonta ja finanssipolitiikan tarkastus eriytettiin omiin toimintayksiköihin. Valtiontalouden tarkastusviraston organisointi vastaa tältä osin finanssipoliittisia instituutioita koskevia Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja OECD:n suosituksia sekä kansainvälisiä julkisen talouden ulkoisen tarkastuksen standardeja. Tarkastusvirasto on prosessiorganisaatio, jossa jokainen tarkastuksen ja valvonnan yksikkö tai toiminto vastaa tietystä tarkastusviraston perustehtävän mukaisesta ydinprosessista ja siihen liittyvän eduskunnalle annettavan kertomuksen valmistelusta.³³⁶

Kaikessa toiminnassaan VTV on osa eduskunnan finanssivaltaa toteuttavaa ja turvaavaa perustuslaillista järjestystä. Valtion taloudenhoidon ulkoisena tarkastajana se tukee eduskuntaa sille perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädäntö- ja valtiontaloudellisen vallan sekä valvontavallan käytössä. VTV tarkastaa, että valtion taloutta hoidetaan lain ja eduskunnan päätösten mukaisesti ja järkevästi. Tarkastuksen tavoitteena on myös varmistaa, että eduskunnan asettamat tavoitteet saavutetaan ja että hallitus ja hallinto ovat tehneet tarpeelliset toimet niiden saavuttamiseksi. VTV:n toiminnan valtiosääntöisenä tavoitteena on osaltaan edistää ja varmistaa luottamusta oikeusvaltion ja kansanvallan periaatteiden toteutumiseen valtion taloudenhoidossa ja julkisessa toiminnassa.³³⁷ Viraston toiminnassa pyritään varmistamaan, että eduskunnan tahto välittyy valtion varainkäyttöön.³³⁸

VTV:n suorittaman ulkoisen tarkastuksen tavoitteena on vastuullistaa hallitusta ja valtion taloudenhoidon tehtävistä vastaavaa hallintoa lain ja eduskunnan tahdon sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaiseen ja tulokselliseen toimintaan. Perimmäisenä päämääränä on tuloksellisen ja korkealaatuisen valtion taloudenhoidon varmistaminen ja kehittäminen. VTV on itse ilmaissut, että sen rooli on ”ylimpänä ulkoisena tarkastusviranomaisena toimia valtiontalouden hoidon omanatuntona”.³³⁹

VTV on yksilöinyt toiminnassaan valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden alueiksi tarkastusten ennaltaehkäisevän ja vastuullistavan vaikutuksen, taloudellisten ja tuloksellisuustietojen sekä hallinnon sisäisen valvonnan ja ohjauksen toimivuuden varmentamisen ja tarkastuksella aikaan saatavat konkreettiset korjaukset ja

335 VTV 2015, s. 4.

336 VTV 2015, s. 4.

337 VTV 2010b, s. 17–18.

338 Jyränki & Husa 2012, s. 274.

339 VTV 2010b, s. 18.

-kehittämistoimet.³⁴⁰ Näistä alueista merkittävin on ennaltaehkäisevä ja vastuullistava vaikutus.³⁴¹ VTV:n mukaan ulkoisen tarkastuksen suuntaamisen yleisinä kriteereinä ovat asian taloudellinen merkitys, asiaan liittyvä taloudellinen riski ja valtiontalouden hoidon kannalta käyttökelpoisen tiedon tuottaminen.³⁴²

VTV:n tavoitteena on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle objektiivista, oikea-aikaista, eduskunnan ja hallituksen valtiontaloudellisessa päätöksenteossa ja valvonnassa hyödyllistä ja luotettavaa valvonta- ja tarkastustietoa valtion taloudenhoidosta, talousarvion noudattamisesta sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta.³⁴³ VTV:llä on perustuslain 90.3 §:n mukaisesti laaja tiedonsaantioikeus. Sillä on, eduskunnan tarkastusvaliokunnan ohella, oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteilta kaikki tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. VTV tutkii myös eduskunnan valtiontaloudesta ja taloudenhoidosta saaman tiedon luotettavuutta. Aiemmin tarkastusviraston tuli toimittaa valtiontilintarkastajille ja valtiovarainministeriölle toiminnastaan kaikki niiden tehtävien hoidon kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.³⁴⁴

Valtiontalouden tarkastusvirasto tekee tilin-, laillisuus-, tuloksellisuus- ja ohjausjärjestelmätarkastuksia sekä finanssipolitiikan tarkastusta ja muuta eri tarkastusmenetelmiä yhdistävää tarkastusta. VTV suorittaa tarvittaessa erillistarkastuksia. VTV antaa aina tarkastuskertomuksen tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten tarkastetulle ja sille ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu. Lisäksi kertomus annetaan tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarainministeriölle. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle.³⁴⁵

VTV:n toiminta kattaa koko valtiontalouden. VTV tarkastaa valtion talousarviotaloutta, talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja, valtionyhtiöitä ja valtion varainsiirtoja muille tahoille eli valtion siirtomenoja.³⁴⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston valvonta kohdistuu ensi sijassa valtion viranomaisiin, laitoksiin, liikelaitoksiin, liikelaitoskonserneihin ja valtion rahastoihin. Virasto valvoo myös valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa käytetään. Valvonta kohdistuu lisäksi valtiolta varoja tai muuta taloudellista tukea tai etua saaneiden kuntien, kunta-yhtymien, säätiöiden ja muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden sekä yksityisten henkilöiden varainkäyttöön.³⁴⁷ Tätä varainkäyttöä valvotaan sen selvittämiseksi, ovatko varojen

340 VTV 2010b, s. 35–36.

341 VTV 2010b, s. 36.

342 Ks. VTV 2010b, s. 9.

343 VTV 2010b, s. 18.

344 VaVL 29/1998 vp.

345 Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, ovat vuodesta 2002 lähtien saatavissa osoitteessa <http://www.vtv.fi>.

346 Ks. VTV 2010b, s. 20.

347 Ks. HE 4/2010 vp.

tai taloudellisen tuen saamiseksi annetut tiedot oikeat ja onko myöntämispäätöksessä määrättyjä ehtoja noudatettu. Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksien ulkopuolella on eduskunnan taloudenhoito, eduskunnan vastattavana olevat rahastot, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos.³⁴⁸

1.7.5 Sisäinen valvonta ja tarkastus

Kunkin valtion viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava *sisäisestä valvonnasta*. Sisäisellä valvonnalla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on myös viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämien oikeiden ja riittävien tietojen tuottaminen sekä näiden yksiköiden hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen. *Sisäinen tarkastus* on järjestettävä, jos siihen on perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.³⁴⁹ Tarkastuksilla pyritään ennen muuta neuvonnan ja tarkastustoiminnan avulla ehkäisemään virheitä, väärinkäytöksiä ja ei-toivottuja menettelyjä sekä saamaan esille toiminnan kehittämisehdotuksia.³⁵⁰

Sisäisellä tarkastuksella ja valvonnalla on kansainvälisissä suosituksissa ja standardeissa vakiintunut sisältö ja tehtävä, joka on Suomen lainsäädännössä vahvistettu talousarvio-laissa ja -asetuksessa. Valtionhallinnossa sisäinen tarkastus- ja valvontatoimi on organisoitu kansainvälisten standardien ja suositusten mukaisesti virastojen ja laitosten ylimmän johdon välittömään alaisuuteen johtoa palvelevaksi toiminnoksi.³⁵¹ Ministeriöillä on oikeus saada sen alaisilta virastoilta ja laitoksilta haluamansa tiedot ja asiakirjat sekä oikeus antaa sisäistä valvontaa koskevia määräyksiä. Niillä ei kuitenkaan ole yleistä tarkastusoikeutta alaisensa hallinnon suhteen. Ministeriö ei voi siten keskittää hallinnonalansa sisäistä tarkastusta.³⁵²

Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat valtiovarainministeriölle lukuun ottamatta talousarvioasetuksen nojalla Valtiokonttorin tehtäväksi annettua yksityiskohtaista ohjausta.³⁵³ Valtiokonttorilla on tärkeä tehtävä valtiontalouden eri prosessien ohjaamisessa ja seurannassa.³⁵⁴ Se antaa esimerkiksi erilaisia määräyksiä ja ohjeita valtion maksuliikenteestä, sijoitustoiminnasta, lainanhoidosta ja kirjanpidosta. Lain valtiokonttorista (305/1991) 1 § mukaan Valtiokonttori toimii valtiovarainministeriön alaisena ja sillä on valtiovarainhoitoon ja valtion henkilöstöhallintoon kuuluvia tehtäviä.

348 Jyränki & Husa 2012, s. 274.

349 HE 56/2003 vp, s. 38; VM 2016.

350 VaVL 29/1998 vp.

351 HE 56/2003 vp, s. 39.

352 VaVL 29/1998 vp.

353 HE 56/2003 vp, s. 34.

354 Kankaanpää ym. 2011, s. 14; Puoskari 2007.

Valtionhallinnossa on 2000-luvulla kehitetty sisäistä valvontaa siinä havaittujen puutteiden vuoksi. Suomen perustuslain säätämistä koskevassa lausunnossaan valtiovarainvaliokunta toi esille, että valtionhallinnon uudistukset ja erityisesti EU-jäsenyyden asettamat uudet velvoitteet esimerkiksi rakennerahastojen varojen käytössä ja käytön valvonnassa puolsivat sisäisen tarkastuksen järjestämisvastuun sääntelyn nostamista lain tasolle. Myös tulosohjauksen kehittämisen näkökulmasta aiempaa useamman valtion viranomaisen oli kehitettävä omaa sisäistä tarkastustaan. Valiokunta katsoi, että uutta valvontajärjestelmää ei kuitenkaan tarvittu, vaan jo olemassa olleiden voimavaroja uudelleenjärjestäminen ja toimintaedellytysten turvaaminen riittivät.³⁵⁵

Ennen Suomen perustuslain voimaantuloa Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi oli talousarvioasetuksessa määritelty myös sisäisen valvonnan ja erityisesti sisäisen tarkastuksen kehittäminen. Vuonna 2000 tämä tehtävä poistettiin VTV:ltä, koska tällainen talousjohdon ohjaukseen kuuluva tehtävä ei ollut yhdistettävissä ulkoisen tilintarkastajan rooliin. Tarkastustensa yhteydessä tarkastusvirasto kylläkin puuttuu sisäisen valvonnan ja tarkastuksen järjestelyihin. Tarkastusvirastolla ei kuitenkaan ole, eikä voikaan olla, yleistä vastuuta ja tehtävää sisäisen valvonnan järjestämisessä ja ohjaamisessa, sillä tämä on luonteeltaan valtioneuvoston tehtäviin kuuluva asia.³⁵⁶

Talousarviolakiin otettiin vuonna 2000 uusi 24 b § (217/2000), jossa säädetään viraston ja laitoksen velvoitteesta järjestää asianmukainen ja riittävä sisäinen valvonta sekä erityisesti viraston ja laitoksen johdon velvoitteesta johtaa sisäisen valvonnan järjestämistä ja vastata siitä. Tämän uuden säännöksen nojalla myös talousarvioasetuksen sisäistä valvontaa ja tarkastusta koskevat säännökset uudistettiin (A 263/2000). Perustana uudistukselle olivat sisäistä valvontaa koskevat kansainväliset suositukset ja käytännöt sekä sisäisen tarkastuksen kansainväliset ammattistandardit.³⁵⁷ Esimerkiksi talousarvioasetuksen uudistuneen 69 §:n 1 momentin (263/2000) mukaan ”Viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (*sisäinen valvonta*), jotka varmistavat: 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden; 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.” Sisäisestä tarkastuksesta säännellään talousarvioasetuksen 70.1 §:ssä (263/2000), jonka mukaan ”Viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suositella johdon määräämät tarkastustehtävät.”

355 VaVL 29/1998 vp.

356 HE 56/2003 vp, s. 34.

357 HE 56/2003 vp, s. 33.

Vuonna 2003 valtiovarainministeriöön perustetun valtiovarain controller -toiminnon perustamisen yhtenä tarkoituksena oli sisäisen valvonnan koordinoinnin parantaminen valtionhallinnossa.³⁵⁸ Talousarviolakiin otettiin 24 e § (1216/2003), jonka mukaan ”Valtiovarainministeriössä on valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten valtiovarain controller -toiminto ja siinä valtioneuvoston controller sekä tämän apuna ja sijaisena valtioneuvoston apulaiscontroller, jotka valtioneuvosto nimittää. Valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.”

Valtiovarain controller -toiminnon tehtävistä säännellään talousarviolain 24 f §:ssä (1216/2003). Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan valtiovarain controllerin tehtävä on ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää muun ohella sisäisen valvonnan järjestämistä. Saman momentin 3 kohdan mukaan controller myös koordinoi Suomen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen sisäistä ja hallinnollista valvontaa. Lisäksi valtiovarain controller valmistelee unionin varojen valvontaa ja tarkastusta sekä varojen hoidon virheitä ja varoihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevat kannanotot ja selvitykset EU-toimielimille ja muille elimille, jolleivät ne kuulu jonkin muun viranomaisen tehtäviin. Talousarviolain 24 f § 2 momentin mukaan valtiovarain controller -toiminto voi esittää raportin valtioneuvostolle, ministeriölle sekä valtion virastolle, laitokselle, liikelaitokselle ja rahastolle. Lisäksi se voi saattaa havaintonsa ja toimenpide-ehdotuksensa Valtiontalouden tarkastusviraston ja muun asiassa toimivaltaisen viranomaisen tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

Vuonna 2003 tehtyjen talousarviolain muutosten esitöissä korostettiin sisäisen valvontajärjestelmän koordinoitintarpeita sekä ministeriöiden, virastojen ja laitosten tarvetta saada tukea ja tietoa sisäisen valvonnan ja tarkastuksen kehittämiseen.³⁵⁹ Myös Euroopan unionin varojen hallintoon ja valvontaan liittyvän lainsäädännön jatkuvan tiukentumisen ja jäsenvaltioiden viranomaisten lisääntyvän vastuun todettiin korostavan sisäisen valvonnan ja tarkastuksen kehittämistarpeita.³⁶⁰

Valtiovarain controller -toiminto perustettiin näihin ongelmiin ja tarpeisiin vastaamiseksi erityisesti valtioneuvostoa ja ministeriöitä sekä valtion virastojen ja laitosten johtoa palvelevaksi analyysi- ja asiantuntijapalveluksi. Valtiovarain controller -toiminto on toiminnallisesti riippumaton. Toiminnon perustamisella ei muutettu sisäisen tarkastuksen tehtäviä ja raportointisuhteita tai puututtu sisäisen tarkastuksen asemaan kunkin viraston ja laitoksen johdon kumppanina. Valtiovarain controller -toiminnolla ei ole johtovaltaa virastojen ja laitosten sisäiseen tarkastukseen nähden.³⁶¹

358 HE 56/2003 vp, s. 44.

359 HE 56/2003 vp, s. 33–34. Ks. myös K 16/2002 vp.

360 HE 56/2003 vp, s. 35.

361 HE 56/2003 vp, s. 39–40, 44.

Valtiovarain controller -toiminnon tehtävien hoito edellyttää laajaa yhteistyötä valtionhallinnon eri toimijoiden kanssa. Controller työskentelee yhteistyössä myös Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Toiminto osaltaan edistää tarkastusviraston tarkastushavaintojen vaikuttavuutta tukemalla tilintarkastushavaintojen johdosta tehtäviä kehittämistoimia.³⁶² Myös valtiovarain controllerin tehtäväkenttä laillisuuden ja tuloksellisuuden sekä valtion varojen ja omaisuuden turvaamisessa heijastuu eduskunnan harjoittamaan budjetti- ja valvontavaltaan. Ulkoisen valvonnan ja tarkastuksen toimivuus edellyttää myös asianmukaisesti järjestettyä sisäistä valvontaa ja tarkastusta.³⁶³

362 HE 56/2003 vp, s. 40.

363 VaVL 29/1998 vp. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 555–557.

2 Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet julkisen talouden kokonaisuuteen

2.1 Valtiontalous julkistalouden osana

2.1.1 Mitä on julkistalous?

Tutkimuksen tarkastelukulma on valtion taloudenhoidon kokonaisuudessa, ja suomalaisen julkistalouden kokonaisvaltainen käsittely on siten tärkeässä asemassa.³⁶⁴ Valtiontalous on julkistalouden osa. *Julkiseen talouteen* tai *julkistalouteen* kuuluu julkisyhteisöjen eli julkisen sektorin talous. Julkistalouteen katsotaan yleensä kuuluvaksi valtion, kuntien, kuntayhtymien, seurakuntien, Ahvenanmaan maakunnan ja lakisääteisten sosiaaliturvarahastojen, kuten Kansaneläkelaitoksen, työeläkelaitosten ja työttömyysvakuutusrahastojen, talous.³⁶⁵

Julkistalous eroaa monessa suhteessa *yksityistaloudesta*, johon luetaan yleensä kotitalous- ja yrityssektori. Käsite ”julkinen” aiheuttaa kuitenkin jonkin verran tulkinta- ja määrittelyongelmia. Rajanveto julkis- ja yksityistalouden välilläkään ei ole kaikissa suhteissa aivan yksiselitteinen tai ehdoton. Tämä tulee esille jo siinä, että julkishyödykkeet, kuten yleinen turvallisuus, terveellinen ympäristö ja puhdas luonto, ovat jakamattomasti kaikkien yhteiskunnan jäsenten ja sektorien käytettävissä. Yksityinen sektori voi olla myös julkisyhteisöjen alihankkijana tuottaessaan julkisen vallan tarvitsemia tavaroita ja palveluita. Selvä ero yksityistalouteen on kuitenkin se, että julkisen talouden päätöksenteko on poliittista markkinamekanismin sijasta. Julkistaloudelliset päätökset tehdään kollektiivisesti ja päättäjinä ovat ennen kaikkea kansan vaaleissa valitsemat luottamushenkilöt, kuten kansanedustajat.³⁶⁶

Suurin osa julkisen talouden tuloista muodostuu veroista; julkisyhteisöillä on lainsäädäntöön perustuva oikeus verojen ja veronluonteisten maksujen keräämiseen. Kyse on *pakkoperiaatteesta* tulotaloudessa eli lainsäädäntöperusteisesta oikeudesta yksipuolisesti velvoittaa ulkopuolisia subjekteja määräsuorituksiin yhteisön toiminnan rahoittamiseksi. Toinen julkisen talouden ominaispiirre on se, että merkittävä osa menoista aiheutuu *ilmaisperiaatetta* noudattavasta toiminnasta; tuotettuja julkisen sektorin palveluja ei myydä käypään hintaan, vaan ne luovutetaan joko ilmaiseksi tai alle markkinahinnan. Julkiset palvelut ovat kuitenkin muuttuneet yhä enenevässä määrin maksullisiksi.³⁶⁷ Maksullinen palvelutoiminta yleistyi valtionhallinnossa 1990-luvulla. Virastojen ja laitosten tulosvastuullisuuden käyttöönotto edellytti niiden laajennettua oikeutta päättää maksujensa pe-

364 Ks. Tuomala 2009.

365 Myrsky 2010, s. 8; Myrsky ym. 2014, s. 25. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 259; VM 2013, s. 1.

366 Myrsky 2010, s. 9–10, 13; Myrsky ym. 2014, s. 26. Ks. Hjerpe 1990; Tuomala 2009, s. 17 ss.

367 Myrsky 2010, s. 8–10, 13; Myrsky ym. 2014, s. 25.

rusteista.³⁶⁸ Eduskunta ei päättä maksujen suuruudesta talousarvioratkaisuin, vaan maksut määräytyvät valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti.

Kansantaloudella tarkoitetaan koko kansakunnan taloutta. Se muodostuu sekä kotitalouksista että yrityksistä. Kansantalous voidaan toki määritellä usealla eri tavalla. Esimerkiksi kansantalouden tilinpidossa on mukana julkisyhteisöt-sektori, jonka muodostavat kunnat, kuntayhtymät sekä valtio ja sosiaaliturvarahastot. Laajan määritelmän mukaan kansantalous on siten yhden valtion tai talousalueen talousyksikköjen muodostaman kokonaisuuden taloudellista toimintaa, jossa on mukana hyvin suuri joukko toimijoita. Kansantalouden yksiköitä ryhmitellään suuremmiksi kokonaisuuksiksi: koko kansantaloutta tarkasteltaessa ei ole tärkeää, miten yksittäinen kotitalous tai yritys toimii, vaan keskiössä ovat kullekin ryhmälle ominaiset toimintatavat ja niitä yhdistävät piirteet.³⁶⁹

2.1.2 Valtion budjettitalouden ala suhteessa julkisen talouden kokonaisuuteen

Valtiontalous voidaan jakaa *budjettitalouteen* ja *budjetin ulkopuolella olevaan talouteen*. Kirjallisuudessa näistä käsitteistä esitetyt määritelmät ja arviot ovat yleisluontoisia ja osin toisistaan poikkeavia. On esimerkiksi arvioitu, että merkittävä³⁷⁰ tai suurin osa³⁷¹ valtion varoista on budjetin ulkopuolella. VTV:n mukaan valtion varoista yli 60 prosenttia on muualla kuin valtion talousarviotalouden yksiköissä. Näin ollen valtion varallisuutta hallitaan olennaisilta osin muilla tavoin kuin suoraan valtion budjetilla.³⁷² Valtion talousarvio ei kata läheskään kaikkia julkisen sektorin tuloja ja menoja. Suppeimmillaan valtiontalouteen luetaan kuuluvaksi vain budjettitalous eli valtion talousarvioon kirjattujen tuloarvioiden ja menomäärärahojen kokonaisuus. Yleensä valtiontaloudella tarkoitetaan budjettitalouden ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen kokonaisuutta.³⁷³

Rahastoista vain yksi, *Suomen itsenäisyyden juhlarahasto* (Sitra), kuuluu budjettitalouden piiriin. Sitra on eduskunnan vastattavana oleva rahasto.³⁷⁴ Sitran tehtävänä on edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouden kasvua sekä Suomen kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteistyötä. Sitran tehtävät on määritelty laissa Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta (717/1990). Lain 9 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan hallintoneuvoston on annettava eduskunnalle vuosittain kertomus Sitran toiminnasta.³⁷⁵ Lain 8.2 §:n mukaan Sitran hallintoneuvostoon kuuluvat edus-

368 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 263.

369 Pohjola 2015, s. 9–10. Ks. Vartia & Ylä-Anttila 1996.

370 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 259–260.

371 Ks. Myrsky 2010, s. 185–258.

372 VTV 2015, s. 54.

373 Puoskari 2007.

374 Kankaanpää ym. 2011, s. 41. Ks. HE 71/2006 vp; Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 88.

375 Ks. esim. K 3/2010 vp.

kunnan asettamat pankkivaltuutetut.³⁷⁶ Muut rahastot kuuluvat valtion budjetin ulkopuoliseen talouteen.

Rahastojen ohella valtion vastuita on laajasti budjettitalouden ulkopuolella esimerkiksi luottolaitoksissa. Budjetti- ja valtiontalouden ulkopuolella mutta silti valtiontalouden piirissä toimivat myös valtion liikelaitokset sekä valtionyhtiöt eli valtioenemmistöiset osakeyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt, joissa valtiolla on huomattava omistus. Valtionapu- ja valtionosuusjärjestelmään kuuluvia varainsiirtoja koskeva varainkäyttö on samassa asemassa. Tämä pätee myös kuntiin, vaikkei kuntien talous kokonaisuudessaan kuulukaan valtiontalouteen.³⁷⁷

Valtiontalouden käsitteeseen ei sen sijaan suoraan sisällytetä eduskunnan alaisena toimivaa Suomen Pankkia ja Kansaneläkelaitosta. Suomen Pankki on nykyisin myös päätöksenteon osalta miltei täysin irrallaan valtiontaloudesta, sillä sen toimintaa ohjataan suurelta osin Euroopan talous- ja rahaliiton mukaisin menettelytavoin. Valtio ohjaa sen sijaan Kelan toimintaa niin suorasti, että Kela voidaan perustellusti lukea myös osaksi laajaa käsitystä valtiontaloudesta.³⁷⁸

Myöskään työttömyysvakuutusrahasto ja vastaavat sosiaaliturvarahastot eivät kuulu valtiontalouden piiriin. Niiden varojen hankintaa ja käyttöä ohjataan lainsäädännöllä ja valtiollisella päätöksenteolla.³⁷⁹ Sosiaaliturva- ja työeläkerahastoista rahoitetaan keskeinen osa kansalaisten sosiaaliturvaa. Etuudet rahoitetaan lakisääteisillä ansiotuloihin perustuvilla sosiaaliturva- ja sosiaalivakuutusmaksuilla sekä yleisin verovaroin. Valtio takaa kansaneläke-, sairausvakuutus- ja yrittäjäeläkejärjestelmien rahoituksen riittävyyden.³⁸⁰

Kansantalouden tilinpidon valtiosektori on laajempi käsite kuin budjettitalous. Siihen kuuluvat budjettitalouden lisäksi budjetin ulkopuolinen rahastotalous (pois lukien Valtion eläkerahasto) sekä osa valtion liikelaitoksista ja valtionyhtiöistä, kuten Yleisradio Oy ja Solidium Oy. Kansantalouden tilinpidossa valtion sektoriin luetaan myös muun muassa yliopistot. Kansantalouden tilinpidon ja valtion budjettitalouden käsitteiden ja kirjausten välillä on muitakin eroja. Esimerkiksi kiinteät investoinnit ovat valtion budjetissa menoja ja siltä osin investointien käsittely vastaa kansantalouden tilinpidon käsittelyä. Finanssi-investoinnit ja -myynnit käsitellään eri tavalla. Ne ovat budjetissa menoina ja tuloina, toisin kuin kansantalouden tilinpidossa.³⁸¹ Kehysbudjetointi sen sijaan on nykyisin finanssisijoitusten osalta kansantalouden tilinpidon mukainen.³⁸²

376 Ks. L 1252/1999; valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003) 1 §.

377 Jyränki & Husa 2012, s. 259; Puoskari 2007.

378 Puoskari 2007.

379 Puoskari 2007.

380 Ks. Korkman ym. 2007, s. 20–44. Ks. myös <http://vm.fi/julkinen-talous>.

381 Busk ym. 2016, s. 11–12. Ks. <http://vm.fi/julkinen-talous>.

382 VM 45/2015.

Seuraavassa tarkastellaan, mitkä ovat eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käytön keskeiset ongelmakohdat suhteessa julkistalouden kokonaisuuteen ja sen eri toimijoihin. Tutkimuskysymystä tarkastellaan rahastojen, liikelaitosten, valtion omistamien yhtiöiden sekä osakkuusyhtiöiden näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on lisäksi se, miten eduskunta voi käyttää talouden kokonaisuutta koskevissa, strategisissa asioissa budjettivaltaa ja siihen kuuluvaa valvontavaltaa silloin, kun toiminnoista ja tehtävistä vastaavat kunnat ja tulevat sote-alueet itsenäisinä ja autonomisina toimijoina.³⁸³ Tämän ohella käydään läpi Suomen Pankin ja Kelan asema eduskunnan erityisessä valvonnassa olevina valtion talousarvion ulkopuolisina toimijoina.

2.2 Talousarvion ulkopuoliset rahastot

2.2.1 Budjetin ulkopuolisten rahastojen sääntely

Valtiontalouteen kuuluvat talousarvioon kirjattujen tulojen ja menojen lisäksi valtion *budjettitalouden ulkopuoliset rahastot*. Nämä rahastot toimivat nimensä mukaisesti pääosin valtion talousarviotalouden ulkopuolella.³⁸⁴ Valtion budjettitalouden ulkopuolella olevien valtion rahastojen sallittavuudesta on keskusteltu useiden vuosikymmenten ajan.³⁸⁵ Vuoden 1919 hallitusmuodossa oli kirjattuna mahdollisuus perustaa budjetin ulkopuolisia rahastoja. Kuitenkin vuonna 1992 toteutetulla HM:n osittaisuudistuksella rahastojen perustaminen lailla muita kuin valtion vuotuisia tarpeita varten poistettiin. Jo perustetut rahastot jäivät kuitenkin edelleen voimaan. Valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja oli siihen saakka käytetty erilaisten hankkeiden pitkäaikaishankkeiden rahoitukseen. Uudistuksen jälkeen tämä tuli hoitaa eduskunnan budjettivaltaa joissain määrin paremmin säilyttävillä menettelyillä kuten nettobudjetoinnilla ja monivuotisella budjetoinnilla.³⁸⁶

Uusia rahastoja oli vuoden 1992 osauudistuksen jälkeen mahdollista perustaa vain poikkeuslailla perustuslain säätämisjärjestyksessä. Jo perustetut rahastot jäivät uudistuksen jälkeen edelleen voimaan, mutta niiden tehtäviä tai varoja ei voitu ainakaan merkittävästi

383 Tarkastelun ulkopuolelle jätetään muun muassa Ahvenanmaa ja yliopistot. Ks. Ahvenanmaan maakunnan asemasta PL 120 §; Ahvenanmaan maanhankintalaki (3/1973); Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991); laki Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön (1266/1996). Ks. myös esim. Jyränki & Husa 2012, s. 263–264. Ks. yliopistojen asemasta PL 123 §; yliopistolaki (558/2009); valtioneuvoston asetus yliopistoista (770/2009); opetus- ja kulttuuriministeriön asetus yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä (182/2012); laki Yliopistojen palvelukeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (69/2010); valtioneuvoston asetus yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista (1082/2009). Ks. myös esim. Myrsky ym. 2014, s. 457–464; Mäenpää 2009; VTV 9/2012. Ks. yliopistorahastojen erityisluonteesta PeVL 44/2006 vp. Ks. myös TrVM 2/2016 vp. VTV:n mukaan yliopistojen laskentatoimessa on havaittu paljon puutteita, ja osittain tästä syystä valtiontalouden tuloksellisuuden laskentatoimen tila on parantunut, kun yliopistot eivät enää ole valtion kirjanpitoyksiköitä. VTV 2015, s. 56.

384 Kankaanpää ym. 2011, s. 42.

385 Jyränki & Husa 2012, s. 271.

386 HE 262/1990 vp, s. 46. Ks. HE 1/1998 vp, s. 57.

laajentaa tavallisella lailla.³⁸⁷ Uusia, valtion tavanomaisin rahoituskeinoin rahoitettavia rahastoja ei myöskään katsottu voitavan perustaa valtiopäiväjärjestyksen 83.1 §:n nojalla. Kyseinen säännös koski eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallinnon valvontaa.³⁸⁸

Suomen perustuslain 87 §:ssä talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen puolestaan sallittiin jälleen tietyin edellytyksin. Useimmista muista perustuslain valtiontaloussäännöksistä poiketen Suomen perustuslaissa oleva budjetin ulkopuolisten rahastojen sääntely ei siten ole sisällöllisesti peräisin vuoden 1992 uudistuksesta.³⁸⁹ Jo Perustuslaki 2000 -komitea ehdotti, että talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen sallittaisiin.³⁹⁰ Perustuslain esitöissä todettiin, että rahastojärjestelmän merkittävyyden kannalta oli perusteltua ottaa tämän järjestelmän olemassaolo avoimesti huomioon myös perustuslain säännöksissä. Lisäksi arvioitiin, että talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen oli pysyvä tarve. Rahastojen etuina mainittiin niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus nopeasti vaihtelevissa ja ennalta-arvaamattomissa tilanteissa sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa.³⁹¹

Perustuslain esitöiden mukaan budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamiseen tuli kuitenkin suhtautua hyvin pidättyvästi. Pidättyvyyttä perusteltiin ennen kaikkea sillä, että tällaiset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja kaventavat eduskunnan budjettivaltaa.³⁹² Budjettitalouden ulkopuolisista rahastoista sisällytetään valtion talousarvion tulo- tai menomomentille vain rahastojen tulojen ja menojen nettosumma, joko siirto talousarviosta rahastoon tai tuloutus rahastosta talousarvioon.³⁹³

PL 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolelle voidaan lailla perustaa rahasto, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti edellyttää. Perustuslakivaliokunta korosti perustuslain esitöissä, että säännöksessä asetettuja edellytyksiä on tulkittava tiukan pidättyvästi.³⁹⁴ Hallituksen esityksen mukaan PL 87 §:n sisältämä rajoitussäännös soveltuu kriteeriksi laadultaan erilaisten tehtävien hoitamiseen. Yleisiä määreitä rahastointia edellyttävistä tehtäväalueista ei olekaan muodostettavissa, sillä rahastoja on perustettu hyvin erilaisia tehtäviä varten ja monenlaisista syistä. Suomen perustuslakiin otetut rahaston perustamista koskevat rajoitukset poikkeavat aikaisemmin sovelletuista perustamisedellytyksistä. Aikaisempien rajoitusten mukaan rahastoa ei voinut perustaa valtion vuotuisia

387 Ks. PeVM 17/1990 vp.

388 Ks. PeVL 4/1992 vp.

389 Jyränki & Husa 2012, s. 260 alaviite 120.

390 KM 1997:13.

391 HE 1/1998 vp, s. 30, 57, 134, 139; PeVM 10/1998 vp, s. 24.

392 HE 1/1998 vp, s. 57, 139; PeVM 10/1998 vp, s. 24.

393 Puoskari 2007.

394 PeVM 10/1998 vp, s. 24.

tarpeita varten eikä rahasto saanut määrältään muodostua valtion talousarvioon verrattuna niin suureksi, että eduskunnan budjettivalta olisi vaarassa tulla loukatuksi. Nämä rajoitukset olivat kuitenkin tulkintakäytännössä osoittautuneet ongelmallisiksi, ja niiden käyttökelpoisuutta voitiin pitää vähäisenä.³⁹⁵

Budjetin ulkopuolisen rahaston perustamisen edellytyksistä säädetään perustuslaissa. Perustuslain mukaisesti tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat sovellu hyvin tehtävän hoitamiseen. Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista myös silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Menot saattavat esimerkiksi jäädä kokonaan toteutumatta. Erilaiset valtion takauksien tai takuiden myöntämistä koskevien toimintojen, kuten Valtiontakuurahaston, voidaan katsoa kuuluvan tähän ryhmään. Vastaavanlaisia tehtäviä ovat myös erilaiset vakuutusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, kuten Öljysuojarahasto. Myös huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia. Tällaisista sääntämisluonteisista toiminnoista esimerkkinä on Valtion eläkerahasto. Laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta Valtion asuntorahaston tapaan voi myös edellyttää rahastointia.³⁹⁶

Perustuslain esitöiden mukaan rahastojen perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan tulisi pyrkiä vähentämään eri tavoin. Tämä katsottiin voitavan toteuttaa erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä. Rahastosta maksettavat menot voidaan määritellä tyhjentävästi rahastoa koskevassa erityislaissa siten, että eduskunnan voidaan katsoa lainsäädäntövallallaan ohjaavan rahaston varojen käyttöä. Rahastolta voidaan kieltää itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättäisi talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Myös muita rahaston tuloja voidaan ohjata valtion talousarvion kautta. Eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja. Rahaston varojen sijoittamiselle voidaan asettaa rajoituksia. Lisäksi eduskunnalle voidaan antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista. Talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle on annettava keskeiset ja tarpeelliset tiedot rahastotaloudesta. Rahastojen on myös oltava valtiontalouden ulkoisen valvonnan alaisia.³⁹⁷

395 HE 1/1998 vp, s. 57, 139–140. Ks. esim. PeVL 17/1985 vp; PeVL 17/1989 vp; PeVL 37/1992 vp; PeVL 20/1994 vp; PeVL 1/1997 vp.

396 HE 1/1998 vp, s. 57, 139.

397 HE 1/1998 vp, s. 58, 140; PeVM 10/1998 vp, s. 24. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 272. Ks. lisäksi VM 19.1.2016.

PL 87 §:n toisessa virkkeessä asetetaan erityinen määräenemmistövaatimus talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiselle. Koska rahastojen perustaminen valtion talousarvion ulkopuolelle merkitsee aina poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteeseen ja näin ollen myös eduskunnan budjettivallan rajoitusta, katsottiin rahastojen perustamisen tai laajentamisen kynnystä tarpeelliseksi korottaa tällä määräenemmistövaatimuksella. Kysymys ei ole poikkeuslaista, vaan erityistyyppisestä laista, jonka lopulliseen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Mikäli valtion pysyvä tarve ei ehdottomasti edellytä rahastointia, rahaston perustamista koskeva lakiehdotus olisi käsiteltävä PL 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.³⁹⁸

Säännöstä koskevien perustelujen mukaan määräenemmistövaatimus ei vaikuttanut jo olemassa olleiden rahastojen, kuten Valtion eläkerahaston ja Öljysuojarahaston, asemaan, vaan ne jatkoivat toimintaansa entiseen tapaan. Säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaisten rahaston perustamista koskevien edellytysten tuli kuitenkin täyttyä myös laajennettaessa olennaisesti jo olemassa olevien rahastojen varoja tai käyttötarkoitusta. Lisäksi tällaisten muutosten hyväksymiseen vaaditaan vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.³⁹⁹

Budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamiseksi PL 87 §:ssä vaadittavaa vaikeutettua säätämisyjärjystä voidaan pitää eduskunnan budjettivaltaa korostavana. Samalla kuitenkin PL 87 § mahdollistaa sen, ettei rahastojen perustamista koskevia lakiesityksiä tarvitse hyväksyä varsinaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli lain hyväksyminen ei edellytä ehdotuksen lepäämään jättämistä seuraavien eduskuntavaalien yli. Vaikka rahastojen perustamiseen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö, budjetin ulkopuolisten rahastojen perustaminen ja olemassaolo kaventaa silti eduskunnan budjettivaltaa. Rahastointi ohjaa varoja talousarvioprosessissa tapahtuvan päätöksenteon yhteydestä erillisten päätösten piiriin.⁴⁰⁰ Eduskunnan budjettivallan näkökulmasta rahastojen perustamiseen tulisikin suhtautua pidättyvästi. PL 87 §:n mukaiselle säännösmuotoilulle – ”jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää” – tulisi näin ollen antaa tiukka tulkinta.⁴⁰¹

2.2.2 Budjetin ulkopuolisten rahastojen nykytila

Hallitusmuodon osauudistuksen hyväksymishetkellä vuonna 1991 toiminnassa oli 14 rahastoa. Hallitusmuodon muutoksen vuoksi rahastoja ei kuitenkaan lakkautettu. Samaan aikaan, kun eduskunta käsitteli HM:n osittaismuutosta vuonna 1991, rahastoihin turvau-

398 HE 1/1998 vp, s. 57, 139. Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 24.

399 HE 1/1998 vp, s. 139.

400 Kankaanpää ym. 2011, s. 42.

401 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 42–43; VTV 184/2009, s. 56.

tumisessa tapahtui merkittävä käänne: rahastojen valtiontaloudellinen merkitys oli lisääntynyt huomattavasti.⁴⁰² Vuonna 1989 tavallisella lailla oli perustettu Asunto-olojen kehittämisrahasto (*laki valtion asuntorahastosta*, 1144/1989) ja poikkeuslailla Valtion eläkerahasto (*laki valtion eläkerahastosta*, 1372/1989). Arvo Myllymäen mukaan rahastojen perustamisen kieltäminen vuonna 1992 voimaan tulleella hallitusmuodon osauudistuksella perustui virheelliseen tilannearvioon.⁴⁰³ Tätä näkemystä voi perustella muun ohella sillä, että jo vuonna 1992 perustettiin poikkeuslailla Valtion vakuusrahasto (*laki valtion vakuusrahastosta*, 379/1992) pankkitoiminnan turvaamiseksi. Valtion vakuusrahaaston kautta annettiin budjettivaroja pankkitukena noin 50 mrd. markkaa eli noin 8 mrd. euroa.⁴⁰⁴ Vuoden 1992 uudistuksen jälkeen ja ennen uuden perustuslain voimaan astumista perustettiin myös Maatalouden interventiorahasto ja toisaalta lakkautettiin Viljavarastorahasto. Lisäksi eräitä rahastoja koskevia säännöksiä tarkistettiin.⁴⁰⁵

Jo uuden perustuslain valmisteluaikana ainoastaan Sitra kuului eduskunnan vastattavina oleviin rahastoihin. Valtion vakuusrahasto oli siirtynyt valtioneuvoston alaisuuteen. Perustuslain esitöissä arvioitiin, että Suomessa on varsin laaja rahastojärjestelmä. Rahastotalouden todettiin olevan laajuudeltaan huomattava. Rahastojen laajentamisen ja uusien rahastojen perustamisen myötä niiden suhteellisen merkityksen budjettitalouteen verrattuna todettiin kasvaneen entisestään. Rahastojen taseiden loppusumma oli vuoden 1996 valtion tilinpäätöksessä 100,2 miljardia markkaa.⁴⁰⁶ Vuonna 2000 valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen kokonaisosuus oli noin 11 % budjetin loppusummasta.⁴⁰⁷

Vuoden 2015 alusta lähtien lakkautettiin Valtion vakuusrahasto.⁴⁰⁸ Samalla perustettiin uusi, kriisinratkaisu- ja talletussuojarahastosta muodostuva Rahoitusvakausrahoitusrahasto, joka on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Muutoksella huolehdittiin EU:n kriisinratkaisuasetuksen edellyttämistä kotimaisista järjestelyistä, eritoten vakausmaksujen mak-suosuuksien laskemisesta, maksujen keräämisestä ja hallinnoimisesta sekä maksujen siirtämisestä mainitussa asetuksessa tarkoitettuun rahastoon. Rahasto on osa Rahoitusvakausvirastoa. Rahaston toiminta on Valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alais-ta. *Lain rahoitusvakausviranomaisesta* (2014/1195) 4:5 sääntelee kriisinratkaisurahaston ja talletussuojarahaston peruselementtejä. Lain 3 luvussa on säännelty rahaston varoista ja niiden sijoittamisesta, kuluista ja lainanotosta.

402 Jyränki & Husa 2012, s. 271.

403 Myllymäki 2007, s. 121.

404 Jyränki & Husa 2012, s. 272.

405 HE 1/1998 vp, s. 138.

406 HE 1/1998 vp, s. 57, 138.

407 Jyränki & Husa 2012, s. 272.

408 Laki valtion vakuusrahastosta (379/1992) kumottiin lailla 1202/2014. Ks. HE 175/2014 vp.

Rahoitusvakausrahaston lisäksi valtiolla on tällä hetkellä kymmenen muuta talousarviotalouden ulkopuolista rahastoa: Valtion televisio- ja radiorahasto⁴⁰⁹, Palosuojelurahasto⁴¹⁰, Maatilatalouden kehittämisrahasto⁴¹¹, Öljysuojarahasto⁴¹², Valtion ydinjätehuoltorahasto⁴¹³, Valtionontakuurahasto⁴¹⁴, Valtion asuntorahasto⁴¹⁵, Valtion eläkerahasto⁴¹⁶, Huoltovarmuusrahasto⁴¹⁷ ja Maatalouden interventiorahasto⁴¹⁸. Näistä taseiltaan suurimmat ovat Valtion eläkerahasto ja Valtion asuntorahasto.⁴¹⁹

Valtion eläkerahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen sosiaaliturvarahasto, jonka avulla valtio varautuu valtion eläkejärjestelmään kuuluvien eläkkeiden maksamiseen ja niistä aiheutuvien menojen tasaamiseen.⁴²⁰ Tästä tehtävästä on säädetty Valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 1 §:ssä. Valtiovarainministeriö ohjaa ja valvoo eläkerahaston toimintaa. Eläkerahaston sijoitustoimintaa valvoo Finanssivalvonta. Rahastolla ei ole eläkevastuuta eikä eläketurvan toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Valtion eläkkeet maksetaan valtion talousarvioon varatuista määrärahoista. Valtion eläkerahastosta annetun lain 6.1 §:n mukaan rahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvion yleiskatteeksi määrä, joka vastaa 40 %:a valtion eläkemenoista. Valtion eläkerahastosta annetun lain 7.1 §:n mukaan osuus valtion eläkerahaston varoista, jota ei siirretä valtion talousarvioon, voidaan sijoittaa. Säännöksessä asetetaan lisäksi tälle sijoittamiselle tiettyjä ehtoja, kuten vaatimus sijoitussuunnitelman laatimisesta.

Valtion asuntorahasto (ARA) on asunto-olojen kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseksi perustettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.⁴²¹ Se toimii ympäristöministeriön alaisuudessa. Valtion asuntorahastosta annetun lain 1.2 §:n (208/1996) mukaan asuntorahaston valtion talousarvion ulkopuolisia varoja käytetään

409 Laki valtion televisio- ja radiorahastosta (745/1998). Rahasto oli aiemmin Radiorahasto, ks. laki radiolaitteista (8/1927), 4.2 §. Ks. myös PeVL 8/2002 vp; PeVL 14/2012 vp.

410 Laki palosuojelumaksusta (586/1946).

411 Laki maatilatalouden kehittämisrahastosta (657/1966).

412 Laki öljysuojarahastosta (379/1974), ks. L 1406/2004. Ks. PeVL 31/2004 vp; PeVL 24/2009 vp; PeVL 26/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan mukaan Öljysuojarahaston määräaikaisen korottamisen voimaolon jatkaminen edellytti 2/3-enemmistöä, koska rahastoa on arvioitava pysyviä sääntelyjä tarkoittavien säännösten mukaan.

413 Ydinenergialaki (990/1987), erityisesti 36 ja 38 §:t.

414 Laki valtionontakukeskuksesta (111/1989). Rahasto oli aikaisemmin Valtion takausrahasto ja Vientitakuurahasto.

415 Laki valtion asuntorahastosta (1144/1989).

416 Laki valtion eläkerahastosta (1297/2006).

417 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992). Rahasto oli aiemmin Varmuusvarastorahasto. Ks. PeVL 57/2002 vp; PeVL 62/2002 vp.

418 Laki maatalouden interventiorahastosta (1206/1994).

419 Ks. Valtiokonttorin tiedote 25.2.2013. Ks. myös Kankaanpää ym. 2011, s. 43; VTV 184/2009, s. 13.

420 Ks. Valtion Eläkerahastosta <http://www.ver.fi/fi-FI>.

421 Ks. Valtion asuntorahastosta <http://www.ara.fi/fi-FI>.

tetään lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen siten kuin siitä erikseen säädetään tai valtion talousarviossa määrätään. Lain 2.2 §:n (208/1996) mukaan asuntorahastolle voidaan ottaa lainaa eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämien lainanottovaltuuksien rajoissa sen mukaan kuin valtioneuvosto määrää. Eduskunnan vaikutusvalta asuntorahaston toimintaan näkyy viittauksina valtion talousarviossa vahvistettaviin myöntämisvaltuuksiin ja eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämiin valtuuksiin asuntorahastosta annetun lain 2 §:n 3 ja 4 momenteissa. Lain 7 §:ssä (208/1996 ja 947/1998) säännellään erityisesti, mistä asuntorahastoon liittyvistä seikoista on päätettävä ja mitkä lainojen ja valtiontakausten, vakuuksien yms. enimmäismäärät on vahvistettava valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Valtiovarainministeriössä esitettiin vuosina 2011 ja 2014, että asuntorahasto tulisi sisällyttää valtion budjettitalouteen tai ainakin kehysjärjestelmän piiriin.⁴²²

2.3 Valtionomistukset ja liiketoiminta

2.3.1 Valtionomistusten ja liiketoiminnan sääntely

Valtionomistuksista säädetään PL 92 §:ssä. Pykälässä säädetään valtion määräysvallan käyttämisestä yhtiöissä sekä sen hankkimisesta ja siitä luopumisesta samoin kuin valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta. Säännös vastaa hallitusmuodon 63 ja 74 §:iä, jotka siirrettiin uuteen perustuslakiin sellaisinaan. Nämä hallitusmuodon säännökset kuitenkin yhdistettiin niiden sisällöllisen yhteyden vuoksi.⁴²³

PL 92.2 §:n mukaan kiinteän omaisuuden luovuttaminen on mahdollista vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Eduskunnan suostumus koskee aina yksittäistä kiinteän omaisuuden luovutusta. Säännökseen sisältyvä lakivaraus viittaa kiinteän omaisuuden luovutuksesta annettuun lakiin.⁴²⁴ Tällainen valtuutusluonteinen laki on nykyisin laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002). Tämän yleislain nojalla valtioneuvosto ja eräissä tapauksissa myös sen alaiset viranomaiset voivat päättää omaisuuden luovutuksesta. Lain 4.2 §:n mukaisesti kiinteistövarallisuus, jonka käypä hinta on yli kymmenen miljoonaa euroa tai jonka merkitys luonnonsuojelun tai kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun kannalta on erittäin huomattava, ei saa luovuttaa esitetyn lain perusteella. Tällainen luovutus edellyttää aina eduskunnan suostumusta.⁴²⁵

422 Ks. VM 11/2015, s. 66–67. Ks. myös VM 17/2011. Ks. budjetin ulkopuolisista rahastoista myös Myrsky ym. 2014, s. 436–441.

423 HE 1/1998 vp, s. 143.

424 HE 1/1998 vp, s. 143–144.

425 Ks. HE 102/2002 vp. Ks. valtion kiinteän omaisuuden myynnistä PeVL 15/2005 vp.

Eduskunnan suostumuksen antaminen valtion kiinteän omaisuuden luovutukseen tai valtion määräysvallan hankkimiseen yhtiössä tai siitä luopumiseen ei edellytä lakimuodon käyttöä. Suostumus voidaan antaa joko talousarviopäätöksessä tai erillisellä päätöksellä. Suostumuksen käsittelyjärjestystä ei enää erikseen säännellä perustuslaissa (vrt. VJ 75.2 §).⁴²⁶

PL 92 §:n säännökset ovat varsin niukkoja ja hallinnollis-teknisluonteisia. Valtion omistuksilla on ollut, ja on ehkä edelleenkin, yhteiskunnallinen luonne lähinnä talouspoliittisena välineenä ja keinona PL 1.2 §:n ilmaiseaman sosiaalisen periaatteen ja perusoikeussäännöstöön kuuluvien hyvinvointioikeuksien toteuttamisessa. PL 92 § ei kuitenkaan viittaa tällaiseen luonteeseen, eikä asia myöskään ilmene perustuslain esitöistä. Jyrängin ja Husan mukaan tämä näkökohta on voinut välillisesti vaikuttaa siihen, että lailla on säädettävä, missä tapauksissa kiinteän omaisuuden luovuttamiseen tai valtion määräysvalasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Kysymystä ei siis ole tarkoitettu jättää kaikissa tapauksissa ainoastaan valtioneuvoston harkintaan.⁴²⁷

Suomen valtiolla on osakeomistuksia, ja valtion liiketoimintaa harjoittavat osaltaan myös liikelaitokset, rahastot, yhdistykset ja säätiöt.⁴²⁸ Perustuslaki ei määritä suoraan liiketoimintaan osallistumista valtion varsinaiseksi tehtäväksi. Toisaalta perustuslaki ei myöskään selkeästi rajoita tällaista toimintaa. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007, omistajaohjauslaki) säädetään toimenpiteistä, joilla valtio hankkii tai luovuttaa yhtiöiden omistuosuuksia.⁴²⁹ Perustuslaki tai muu lainsäädäntö ei määritä tarkkaan siitä, minkälaisia yhtiöomistuksia valtiolla on ja kuinka paljon, vaan nämä jäävät poliittisten arvovalintojen varaan.⁴³⁰

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä selostetaan valtion yhtiöomistuksen tavoitteet. Näihin tavoitteisiin kuuluu paitsi liiketoiminnallisia päämääriä myös strategisia intressejä ja peruspalvelutavoitteita. Edelleen periaatepäätöksessä asetetaan omistajapolitiikalle tavoitteita ja periaatteita koskien muun ohella yhtiöiden kannustinjärjestelmiä, henkilöstön edustusta ja henkilöstöpolitiikkaa, vastuullista ympäristöpolitiikkaa sekä omistusrajoitusta.⁴³¹

426 HE 1/1998 vp, s. 144.

427 Jyränki & Husa 2012, s. 273.

428 Kankaanpää ym. 2011, s. 10.

429 Ks. PeVL 12/2007 vp.

430 Kankaanpää ym. 2011, s. 16.

431 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 72.

2.3.2 Liikelaitokset

Valtion omistuksia koskeva PL 92 § ei sisällä määräyksiä valtion omaisuuden liikelaitostamisesta. Liikelaitokset tuodaan esille PL 84.4 §:ssä, jonka mukaan ”Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.” Säännös vastaa hallitusmuodon 65 §:n 2 momentin toista virkettä sekä 67 §:n 3 momenttia. Sen sijaan aiemmasta liikelaitosten sääntelystä hallitusmuodon 65.1 §:n korvaava säännös valtion virastojen ja laitosten perustamisesta sisältyy nykyään PL 119.2 §:ään.⁴³² Perustuslakia tarkempaa liikelaitosten sääntelyä on laissa valtion liikelaitoksista (1062/2010, aiemmin 1185/2002 ja 627/1987). Aikaisemmassa useiden liikelaitosten järjestelmässä liikelaitosten toiminta perustui myös laitospoikkeuksiin lakeihin, mutta nykyään erikseen säännellään vain Metsähallituksesta.

Ennen 1980-luvun lopussa käynnistynyttä liikelaitosuudistusta liikelaitokset olivat kiinteässä yhteydessä valtion budjettitalouteen. Ne olivat eduskunnan resurssiohjattuja, palvelutoimintaa harjoittavia keskusvirastotyyppisiä toimijoita. Uudistuksessa oli tavoitteena lisätä liikelaitosten liiketaloudellista tehokkuutta. Samalla niistä tuli nettobudjetoituja laitoksia ja ne irtosivat eduskunnan budjettivallan kiinteästä yhteydestä.⁴³³ Liikelaitoksilla on oma talous. Liikelaitokset eivät kuitenkaan ole valtiosta erillisiä subjekteja; ne kuuluvat muodollisesti, mutta hyvin rajoitetusti valtion budjettitalouden piiriin.⁴³⁴ Liikelaitosten tulot ja menot jätetään kuitenkin pääsääntöisesti valtion budjetin ulkopuolelle. Liikelaitosten budjetointia koskevan talousarviolain 4 §:ssä (238/2016) toistetaan PL 84.4 §:n säännös, jonka mukaan liikelaitosten tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Säännöksen ilmaisema periaate poikkeaa budjetin täydellisyysperiaatteesta.

Aikaisemmin valtiolla oli useita liikelaitoksia. Tilanne on kuitenkin muuttunut merkittävästi viime vuosina ja vuosikymmeninä. Valtion omaisuuden ja toiminnan yksityistämisen keskeisinä vaiheina ovat olleet toiminta-alueiden muuttaminen ensin – vuodesta 1989 lähtien – valtion liikelaitoksiksi ja liikelaitosten muuttaminen sittemmin – vuodesta 1993 alkaen – valtionenemmistöisiksi yhtiöiksi.⁴³⁵ Yhtiöitettyjä liikelaitoksia ovat esimerkiksi Ilmailulaitos (nykyinen Finavia Oy), Tieliikelaitos (nykyinen Destia Oy), Varustamoliikelaitos (nykyinen Arctia Shipping Oy) sekä Luotsausliikelaitos (nykyinen Finntimer Pilotage Oy).⁴³⁶ Nykyään liikelaitosmuodossa toimivat enää vain Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt.

432 HE 1/1998 vp, s. 137.

433 Myllymäki & Uoti 1994, s. 58–62, 71.

434 Jyränki & Husa 2012, s. 267; Puoskari 2007.

435 Jyränki & Husa 2012, s. 266–267; Myllymäki & Uoti 1994, s. 61.

436 Kankaanpää ym. 2011, s. 17–18. Ks. liikelaitoksista myös Myrsky ym. 2014, s. 442–446.

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön alainen liikelaitos. Nykyinen laki valtion liikelaitoksista kumosi Senaatti-kiinteistöistä annetun lain (1196/2003). Valtion liikelaitoslain 2 §:ssä mainitaan lain koskevan enää vain Senaatti-kiinteistöjä. Säännöksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille. Tämän ohella Senaatti-kiinteistöt huolehtii hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Se voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta. Lain 5.1 §:n mukaan liikelaitos saa ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen rajoissa.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 6 §:ssä säännellään eduskunnan ohjausvallasta Senaatti-kiinteistöihin nähden. Säännöksen 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen. Eduskunta antaa budjettia käsitellessään myös suostumuksen liikelaitoksen lainanottoon. Lisäksi eduskunta hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja myöhemmille tilikausille.

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Kuitenkin ympäristöministeriön toimialaan kuuluvissa julkisten hallintotehtävien hoitoa koskevista asioista Metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksessa. Metsähallituksen toiminta organisoitiin uudelleen 15.4.2016 voimaan tulleella lailla Metsähallituksesta (234/2016). Metsähallitukseen ei sovelleta vuoden 2010 lakia valtion liikelaitoksista. Metsähallituslain 2 §:n mukaan Metsähallituksen yleistettävänä on valtion maa- ja vesialueiden haltijana hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallituksen liiketoimialana on lain 3.1 §:n mukaisesti sen hallinnassa olevan tuottovaateen alaisen valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytä- ja osakkuusyritysten osakkeiden omistaminen. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa tytäryhtiöidensä kautta. Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät hoidetaan sen liiketoiminnasta eriytetys- sä yksikössä ja tästä aiheutuvat menot rahoitetaan valtion talousarvioon otettavalla määrärahalta ja julkisten hallintotehtävien hoidosta kertyvillä tuloilla.⁴³⁷

Eduskunnan roolista Metsähallituksen päätöksenteossa ja ohjauksessa on säännelty Metsähallituslain useissa pykälissä. Metsähallituslain 2.3 §:n mukaan Metsähalli-

tus toimii liiketaloudellisten periaatteiden ja eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti. Lain 8.1 §:ssä säädetään erikseen eduskunnan ohjaustoimivallasta Metsähallitukseen nähden. Säännöksen mukaan "valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta 1) hyväksyy Metsähallituksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet; 2) hyväksyy Metsähallituksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi Metsähallituksen peruspääoman korottamiseen; 3) antaa Metsähallitukselle suostumuksen ottaa liiketoimintansa rahoittamiseksi lainaa; 4) hyväksyy Metsähallituksen liiketoiminnan osalta tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille." Metsähallituslain 27.1 §:n mukaan Metsähallitus saa ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen rajoissa. Eduskunta päättää valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myös Metsähallituksen ulkopuolisille antamsien vakuuksien enimmäismäärän lain 27.2 §:n mukaisesti.

2.3.3 Valtion yritysvarallisuus

2.3.3.1 Valtion omistamien yhtiöiden tyypit

Valtiontalouden kokonaisuuteen kuuluu valtion yritysvarallisuus, joka on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Tämä mittava yhtiövarallisuus ei kuulu talousarvioon sisältyvään valtiontalouteen. Yhtiöomistuksen merkitys on kasvanut muun ohella valtion liikelaitosten yhtiöittämisen seurauksena.⁴³⁸ Suomen valtiolla on omistuksia sekä yhteiskunnallista erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä että markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä. *Eritystehtäväyhtiöt* ovat valtion omistamia yhtiöitä, joiden olemassaolo perustuu erityisen yhteiskunnallisen tehtävän hoitamiseen. Eritystehtäväyhtiöillä voi myös olla jokin sellainen erivapaus, kuten monopoliasema, jonka vuoksi yhtiöt eivät toimi kilpailullisessa ympäristössä.⁴³⁹ Eritystehtäväyhtiöiden tehtävistä säädetään erillislainsäädännössä. Näissä yhtiöissä valtion omistajuuden ensisijaiset tavoitteet ovat yhteiskunnallisia, joskin yleistavoitteena on toiminnan taloudellinen kannattavuus.⁴⁴⁰

Suurin osa valtion omistamista yhtiöistä toimii markkinaehtoisesti. *Markkinaehtoiset yhtiöt* ovat valtion omistamia yhtiöitä, joissa toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöi-

438 Kankaanpää ym. 2011, s. 5, 7–8, 10, 68. Ks. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 13.5.2016.

439 Kankaanpää ym. 2011, s. 7–8, 10, 16–17, 33.

440 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 13.5.2016, s. 2–3. Ks. VTV 7/2013. Ks. valtion erityistehtäväyhtiöiden suhteesta valtiontalouden kehysmenettelyyn K 21/2010 vp, s. 150–151. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 17.

hin verrattuna.⁴⁴¹ Markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin voi liittyä valtio-omistajan strategia intressejä, kuten infrastruktuurin ylläpitämiseen ja turvaamiseen liittyviä tavoitteita, mutta yhtiöt toimivat silti selkeästi liiketoiminnallisin periaattein.⁴⁴² Yhtiöistä osa on pörssiin listattuja ja osa listaamattomia.⁴⁴³ Markkinaohjautuvuuden ja markkinaehtoisen toiminnan kannalta ratkaiseva askel otetaan, kun yhtiö listataan pörssiin.⁴⁴⁴

Joissakin yhtiöissä strategiset intressit edellyttävät pysymistä yhtiön ainoana omistajana. *Valtion yksinomisteisissa yhtiöissä* valtio omistaa yhtiön osakepääomasta 100 %. Valtion yksinomistus voi olla välttämätöntä esimerkiksi silloin, jos yhtiöllä on liiketoiminta-alueellaan erityisasema tai yhtiölle on asetettu erityisiä peruspalvelutehtäviä tai yleispalveluvelvoite. Yksinomistajana valtio voi asettaa yhtiölle vapaasti myös muita kuin taloudellisia tavoitteita ilman, että muiden omistajien asema tai oikeudet vaarantuvat.⁴⁴⁵

Valtioenemmistöisellä yhtiöllä tarkoitetaan yhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö. Suomen perustuslaissa tällaisista yhtiöistä säännellään 92.1 §:ssä. Säännöksen mukaan valtion osakasvallan käyttämisestä valtioenemmistöisissä yhtiöissä tulee säätää lailla. Lailla säädettäviä seikkoja ovat erityisesti valtion osakasvallan käyttöä koskevat eduskunnan ja valtioneuvoston väliset toimivaltasuhteet. Valtioenemmistöiset yhtiöt eivät kuulu eduskunnan budjettivallan piiriin, ja tämän vuoksi eduskunnan päätösvalta niihin liittyvissä asioissa tulee turvata muulla tavoin. Lailla tulee säätää menettelyistä päätettäessä osakehankinnan kohdistamisesta, osakepääoman korotuksen merkitsemisestä, yhtiökokousedustajien nimeämisestä ja kokousedustajille annettavista toimintaohjeista. Edelleen 1 momentin mukaan lailla tulee säätää myös siitä, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Pääsääntöisesti valtioenemmistön hankinnan tai siitä luopumisen tulisi edellyttää eduskunnan suostumusta.⁴⁴⁶

Hallitusmuodon voimassaolon viimeisenä vuosikymmenenä valtion määräysvallan käytöstä, sen hankkimisesta ja luovuttamisesta säädettiin valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annetussa laissa (740/1991). Nykyään tällainen sääntely on laissa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007, omistajaohjauslaki). Lain esitöistä ilmenee, että käsitteestä "valtionyhtiö" haluttiin nimenomaisesti luopua, koska se antaa harhaanjohtavan kuvan markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä ja niiden asemasta.⁴⁴⁷ Käsitteellä "valtioenemmistöinen yhtiö" haluttiin korostaa sitä, että lain säännökset ja soveltamisala liittyvät yksinomaan omista-

441 Kankaanpää ym. 2011, s. 10, 16–17, 19.

442 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 13.5.2016, s. 2.

443 Kankaanpää ym. 2011, s. 10, 17.

444 Vuoria 2004, s. 10–11.

445 Kankaanpää ym. 2011, s. 10, 18–19.

446 HE 1/1998 vp, s. 143.

447 HE 80/2007 vp. Vrt. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 13.5.2016, jossa käytetään yhä termiä "valtionyhtiö".

jaan ja omistajan päätöksentekoon. Käsitteellä on käytännössä sama sisältö kuin tytäryhtiö-termillä. Enemmistöomistajana valtio voi tarvittaessa yksin ratkaista tavalliset yhtiökokouksessa päätettävät kysymykset.⁴⁴⁸ Toisaalta jo yhdenkin vähemmistöosakkaan tulo osakeyhtiöön muuttaa yhtiön luonnetta.⁴⁴⁹

Valtion osakkuusyhtiöllä puolestaan tarkoitetaan omistajaohjauslain 2.4 §:n mukaan sellaista yhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on vähintään 10 % mutta enintään 50 %. Valtion osakkuusyhtiöksi voidaan valtioneuvoston asetuksella määrätä myös sellainen yhtiö, jossa valtion osuus äänivallasta on alle kymmenen prosenttia. Edellytyksenä tälle on se, että valtion osakeomistusta yhtiössä pidetään merkittävänä joko taloudellisten tai omistajaohjaukseen liittyvien seikkojen nojalla.⁴⁵⁰

2.3.3.2 Valtion nykyään omistamat yhtiöt

Itsenäistymisen jälkeen Suomeen perustettiin monta valtionyhtiötä, kuten W. Gutzeit, Outokumpu Oy ja Imatran Voima. Valtioyhtiöitä perustettiin erityisesti strategisesti tärkeille ja paljon pääomaa vaativille energia- ja teollisuusaloille, joihin oli vaikea saada yksityistä rahoitusta. Viimeisinä suurina valtionyhtiöinä perustettiin Neste Oy vuonna 1948 ja Rautaruukki vuonna 1960. 1980-luvulta lähtien valtion omistamia yrityksiä alettiin yhtiöittää; ne alkoivat toimia yksityisen yrityksen tavoin tavallisia liiketoimintaperiaatteita noudattaen. Esimerkiksi Suomen Valtionrautatiet muuttui VR-Yhtymäksi.⁴⁵¹

Valtio omistaa yhä edelleen useita yhtiöitä joko kokonaisuudessaan tai osittain.⁴⁵² Kesäkuussa 2016 valtio omisti osakkeita 62 yhtiöstä, joista 15 on pörssiyhtiöitä.⁴⁵³ Enemmistöomistajana Suomen valtio on 11 yhtiössä, vähemmistöomistajana 19 yhtiössä ja yksinomistajana 32 yhtiössä.⁴⁵⁴ Valtio on enemmistöomistajana esimerkiksi Finnair Oyj:ssä, Fortum Oyj:ssä ja Neste Oyj:ssä, jotka kaikki ovat strategisesti merkittäviä pörssiin listattuja yhtiöitä.

Tällä hetkellä valtion yhtiöomistuksiin on suunnitteilla merkittäviä muutoksia. Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseksi valtion omistajapolitiikkaa koskevan uusimman valtioneuvoston periaatepäätöksen otsikkona on ”Tase töihin – Kasvua luovaa

448 Kankaanpää ym. 2011, s. 18.

449 Vuoria 2004, s. 11. Ks. OECD 2005.

450 Ks. HE 80/2007 vp; Kankaanpää ym. 2011, s. 18–19.

451 Ks. <http://vnk.fi/omistajaohjaus/yksityistaminen>.

452 Kankaanpää ym. 2011, s. 19.

453 Ks. <http://vnk.fi/omistajaohjaus/eduskuntavaltuudet>.

454 Ks. valtioneenemmistöiset yhtiöt ja osakkuusyhtiöt <http://vnk.fi/omistajaohjaus/valtioneenemmistöiset-yhtiöt-ja-valtion-osakkuusyhtiöt>. Ks. valtion omistusten arvoista ja avainlukuista <http://vnk.fi/omistajaohjaus/omistuksen-arvo>.

omistajapolitiikkaa”. Periaatepäätöksessä todetaan, että valtion omistamien yhtiöiden arvo on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen suuri.⁴⁵⁵

Periaatepäätöksen mukaan valtion yhtiöomistusten uudistamiseksi ja omistusrakenteen kehittämiseksi perustetaan *kehitysyhtiö*. Kehitysyhtiö on budjettitalouden ulkopuolella oleva toimija. Ensimmäisessä vaiheessa kehitysyhtiöön siirtyvät apportina Neste Oyj (33,4 %:n ylittävä osuus osakkeista), Posti Group Oyj (50,1 %:n ylittävältä osuudelta), Vapo Oy (33,4 %:n ylittävältä osuudelta), Altia Oyj, Ekokem Oyj, Nordic Morning Oyj, Ras-kone Oy, Arctia Oy (50,1 %:n ylittävältä osuudelta) ja Kemijoki Oy. Kehitysyhtiö on suunniteltu pidettäväksi hallinnollisesti lähempänä poliittista päätöksentekoa kuin Solidium Oy.⁴⁵⁶

Käynnissä olevan valtion yhtiöomistusten suuren muutoksen läpiviemiseksi hallitusti ja eduskunnan roolin vahvistamiseksi valtioneuvoston kanslian yhteyteen esitetään perustettavaksi *parlamentaarinen neuvottelukunta*. Sen tehtävänä tulee olemaan valtion yhtiöomistuksen toimintapolitiikan, omistajaohjauksen toimintaperiaatteiden ja eduskuntaval-tuuksien rajojen käsitteleminen yleistasoisesti ja neuvoa-antavasti. Yhtiökohtaiset asiat eivät tule kuulumaan neuvottelukunnan vastuulle.⁴⁵⁷

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaan strategisen intressin toteuttamisen alarajaksi esitetään 33,4 %:a nykyisten täyden omistuksen ja enemmistö-omistuksen lisäksi. Hallitus tulee esittämään eduskunnalle vuoden 2016 toisen lisätalous-arvionkäsittelyn yhteydessä eräiden strategisten yhtiöiden omistusrajojen muuttamista, kuten Neste Oyj:n ja Posti Group Oyj:n.⁴⁵⁸

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaan *Solidium Oy*:n hallinnoin-timallia ei muuteta.⁴⁵⁹ Solidium Oy on valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö. Se toimii tiiviissä yhteistyössä valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimivan omistajaoh-jausosaston kanssa. Solidium käyttää omistajan valtaa kansallisesti tärkeissä yrityksissä ja pyrkii kasvattamaan valtion omistusten taloudellista arvoa. Solidiumin taloudellinen mer-kitys on huomattava.⁴⁶⁰

Solidium Oy:n ohella valtion yksin omistamia erityistehtäväyhtiöitä ovat muun muassa Veikkaus Oy, Yleisradio Oy, Alko Oy, Finavia Oyj, Finnvera Oyj, Hansel Oy ja Haus Kehittä-miskeskus Oy. Näistä seuraavassa tarkastellaan lähemmin Veikkaus Oy:tä, Alko Oy:tä ja Yleisradio Oy:tä niiden yleisen merkityksen ja eräiden erityispiirteiden vuoksi, jotka ovat merkityksellisiä eduskunnan näkökulmasta.

455 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 1.

456 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 4–5.

457 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 5.

458 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 6.

459 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 10.

460 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 9, 34; Myllymäki 2007, s. 371.

Veikkaus Oy:n toimintaa on säännelty arpajaislaissa (1047/2001). Veikkauksella on monopoliasema Suomessa veikkaus- ja vedonlyöntipelien alalla. Veikkaus ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa, vaan sen tilikauden voitto kanavoidaan valtion talousarvioon. Arpajaislain 17 §:n mukaisesti Veikkauksen tuotolla edistetään urheilua ja liikuntakasvatusta, tiedettä, taidetta ja nuorisotyötä.⁴⁶¹ Tuottoa vastaavat määrärahat otetaan valtion talousarvioon ja jaetaan lain raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (1054/2001) 1 §:ssä määriteltujen jakosuhteiden mukaisesti. Näissä lain asettamissa puitteissa eduskunnalla on valta päättää tuoton tarkemmasta kohdentamisesta. Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö (valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä, 310/2010, 2 §).⁴⁶² Veikkauksen hallintoneuvoston jäsenet valitaan pääasiassa parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti. Veikkaus laatii julkisen vuosikertomuksen, joka toimii samalla yhteiskuntavastuuraporttina. Lisäksi vuoden 2012 loppupuolella perustettu rahapeliasioden neuvottelukunta toimii rahapelipolitiikkaa koskevana viranomaisten, eduskuntapuolueiden ja rahapelituottoja saavien yleishyödyllisten yhteisöjen informointikanavana.⁴⁶³ Veikkauksen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on katsottu, että eduskunnan tulisi saada nykyistä enemmän tietoa Veikkaus Oy:n toiminnasta ja taloudesta sekä ennen kaikkea sen yhteiskuntavastuun toteutumisesta.⁴⁶⁴

Alko Oy on valtion kokonaan omistama itsenäinen osakeyhtiö, jonka toiminta perustuu alkoholilakiin (1143/1994). Alko kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan ja valvontaan (valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä, 90/2008, 2 §). Alkoholilain 36 §:n mukaan Alkon tulee antaa sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain kertomus vähittäismyynnin kehityksestä sekä toimenpiteistä, joihin yhtiö on ryhtynyt alkoholihaittojen ehkäisemiseksi. Vaikka eduskunnalla ei ole Alkon hallintoneuvoston nimittämisvaltaa, hallintoneuvosto on perinteisesti koostunut kansanedustajista.⁴⁶⁵

Yleisradio Oy on julkista viestintäpalvelua harjoittava osakeyhtiö. Yleisradion toimintaa sääntelee laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998). Lisäksi Yleisradiosta on annettu oma lakinsa (1380/1993). Lain 2 §:n mukaan valtion omistuksessa ja hallinnassa on oltava vähintään 70 prosenttia yhtiön kaikista osakkeista ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Yleisradio Oy toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla (laki Yleisradio Oy:stä 1 §), mutta on epäselvyyttä,

461 Ks. arpajaislaki 13 §; HE 197/1999 vp; HaVM 10/2001 vp; PeVL 23/2000 vp.

462 Ks. Veikkaus Oy:stä ja sen omistajaohjauksesta myös VTV 48/2003, s. 36–45.

463 Ks. rahapeliasioden neuvottelukunnasta annettu valtioneuvoston asetus (244/2012); HE 207/2010 vp. Arpajaislaki 42 a.1 § (575/2011) toteaa, että rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten toimii sisäasiainministeriön yhteydessä valtioneuvoston asettama rahapeliasioden neuvottelukunta.

464 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 34–36; Myllymäki 2007, s. 371–372.

465 Kankaanpää ym. 2011, s. 38. Ks. HE 119/1994 vp.

kuuluuko Yleisradio sen omistajaohjauksen alle.⁴⁶⁶ Yleisradiosta annetun lain 5 §:n mukaan eduskunta valitsee yhtiön hallintoneuvoston jäsenet vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä. Hallintoneuvosto antaa eduskunnalle joka toinen vuosi kertomuksen julkisen palvelun toteutumisesta. Eduskunnalla on siten merkittävä rooli Yleisradioon nähden. Tämä on poikkeuksellista verrattuna moniin muihin valtion erityistehtäväyhtiöihin; eduskunnalla ei yleensä ole näin suoraa vaikutusvaltaa omistuksessaan oleviin yhtiöihin.⁴⁶⁷

2.3.3.3 Valtion omistajaohjaus

Valtion omistamat yhtiöt sekä niihin kohdistuva omistajaohjaus ovat osa valtiontalouden ja sen hoidon kokonaisuutta. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta säännellään omistajaohjauslaissa.⁴⁶⁸ Omistajaohjauslain 2 §:n mukaan *valtion omistajaohjauksella* tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Omistajaohjauslakia sovelletaan valtion yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon sekä valtion omistajaohjaukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä.⁴⁶⁹ Myös erityistehtäväyhtiöitä koskeva lainsäädäntö määrittää niiden valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjauksen hoitamista.

Hallitus linjaa omistajaohjauksen ja -politiikan keskeiset periaatteet hallitusohjelmassa. Toinen merkittävä omistajaohjauskäytäntöjen määrittäjä on valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös, joka laaditaan erikseen kullekin hallituskaudelle. Periaatepäätös ohjeistaa päivittäisen omistajaohjauksen toimintatavat.⁴⁷⁰ Talouspoliittinen ministerivaliokunta antaa tarvittaessa omistajaohjausta koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä täydentäviä linjauksia ja kannanottoja.⁴⁷¹

Omistajaohjauksen päätöksentekoon osallistuvia toimijoita ja niiden välisiä suhteita on havainnollistettu kuviossa 10.

466 Ks. liikenne- ja viestintäministeriöstä annettu valtioneuvoston asetus (405/2003), 2 §

467 Kankaanpää ym. 2011, s. 36–38. Ks. VTV 48/2003, s. 45–56.

468 Ks. HE 80/2007 vp; TaVM 10/2007 vp. Ks. omistajaohjauslain muutos L 1063/2010; HE 63/2010 vp; VaVM 33/2010 vp.

469 Kankaanpää ym. 2011, s. 12, 17, 19–20.

470 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 9. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 15–17; Timonen 2006, s. 1324.

471 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 9.

Kuvio 10: Omistajaohjauksen päätöksenteko ja organisointi⁴⁷²



Omistajaohjaukslain 5 §:n mukaan valtiolle omistajana kuuluvien oikeuksien käyttäminen ja muu omistajaohjaus kuuluu omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön toimivaltaan. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus on hajautettu eri hallinnonalojen substanssiministeriöille.⁴⁷³ Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 1 momentin 5 kohdan (160/2015) mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka. Valtionemmistöiset yhtiöt ovat suorassa omistussuhjeassuhteessa valtioneuvoston kanslian omistussuhjeassuostoon. Vähemmistöyhtiöiden omistajaohjaus on keskitetty Solidiumiin, joka puolestaan kuuluu erityistehtävayhtiönä valtioneuvoston kanslian omistussuhjeuksen piiriin.⁴⁷⁴ Valtioneuvoston

472 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 9.

473 Kankaanpää ym. 2011, s. 7–8, 10, 33. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 447–449.

474 Kankaanpää ym. 2011, s. 19, 26. Valtioneuvoston asetuksen valtioneuvoston kansliasta (393/2007) 2 §:n (134/2015) mukaan valtioneuvoston kanslian alaiset valtion omistamat yhtiöt ovat Altia Oyj, Arctia Shipping Oy, Art and Design City Helsinki Oy Ab, Boreal Kasvinjalostus Oy, Ekokem Oy Ab, Finnair Oyj, Finrail Oy, Fortum Oyj, Gasonia Oy, Gasum Oy, Governia Oy, Kemijoki Oy, Leijona Catering Oy, Meritaito Oy, Motiva Oy, Neste Oil Oyj, Nordic Morning Oyj, Patria Oyj, Posti Group Oyj, Raskone Oy, Solidium Oy, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen Lauttaliikenne Oy, Suomen Rahapaja Oy, Suomen Siemenperunakeskus Oy, Suomen Viljava Oy, Tapio Oy, Vapo Oy sekä VR-Yhtymä Oy.

piirissä omistajapolitiittinen päätöksenteko kuuluu omistajaohjausministerille ja omistusohjausasiat edellyttävät talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltaa.⁴⁷⁵

Kehitysyhtiön ja valtion omistajaohjauksen parlamentaarisen neuvottelukunnan perustamisesta seuraa muutoksia valtion omistajaohjaussuhteisiin. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaan eräiden yhtiöiden omistajaohjausvastuu siirretään ministeriöiltä valtioneuvoston kansliaan. Näin tapahtuu muun muassa Finavia Oyj:n kohdalla.⁴⁷⁶

Ylintä omistajapolitiittista päätösvaltaa käyttää eduskunta.⁴⁷⁷ Eduskunnan suorat vaikutuskeinot valtion omistamien yritysten ja yhteisöjen ohjauksessa ovat kuitenkin rajalliset, koska varsinaista omistajaohjausta toteuttavat valtioneuvoston kanslia ja muut ministeriöt. Vaikka suurin osa valtion omistuksista onkin eduskunnan välittömän budjettivallan ulkopuolella, eduskunta määrittää omistajaohjauslailla ja muulla lainsäädännöllä sekä talousarviopäätöksillään valtion omistajaohjausta harjoittavien toimijoiden tehtävät, toimivaltuudet ja taloudelliset resurssit.⁴⁷⁸

Eduskunnan rooli omistajaohjauksessa tulee esille myös tilanteissa, joissa on kyse määräysvallan hankkimisesta yhtiöissä tai yhtiöitä koskevasta määräysvallasta luopumisesta.⁴⁷⁹ Omistajaohjauslain 3 §:n mukaan eduskunnan suostumus vaaditaan, mikäli valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja tai jos valtio luopuu enemmistöstään yhtiössä. Lain 3.1 §:n mukaan eduskunnan suostumusta ei kuitenkaan tarvita järjestelyyn, jonka tuloksena syntyvässä uudessa yhtiössä valtiolla on eduskunnan aikaisemman päätöksen mukainen äänivaltaisuus. Eduskunnan suostumusta edellytetään, kun omistus- tai yritysjärjestelyn tarkoituksena on tehdä yhtiöstä valtioenemmistöinen. Omistajaohjauslain 3.2 §:n mukaan eduskunnan suostumusta ei tarvita, jos valtio ei sijoita yhtiöön lisää varoja tai jos yhtiöstä tulee valtioenemmistöinen sellaisen yritysjärjestelyn tai osakevaihdon yhteydessä, jossa valtio saa osakkeet tai sijoitettavat varat luovuttamiensa osakkeiden vastasuorituksena. Eduskunnan suostumusta ei myöskään tarvita, jos valtio merkitsee osakeenemmistön perustettavassa yhtiössä tai hankkii enemmistöaseman pienessä tai keski-suudessa yhtiössä.⁴⁸⁰

475 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 9.

476 Ks. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 6, 10–11.

477 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016, s. 9.

478 Kankaanpää ym. 2011, s. 12, 19.

479 Kankaanpää ym. 2011, s. 19.

480 Ks. neljäs neuvoston direktiivi 78/660/ETY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1978, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä, EYVL L 222, 14.8.1978, s. 11, 11 ja 27 artiklat.

2.3.3.4 Valtion omistajaohjauksen valvonta

Eduskunnalla ei ole välitöntä roolia itse omistajaohjauksessa, mutta se kuitenkin pystyy vaikuttamaan omistajaohjaukseen sekä valvomaan sen toteuttamista.⁴⁸¹ Eduskunnan finanssivallan alaan kuuluu valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden *omistajaohjauksen valvonta*.⁴⁸² Omistajaohjauksen valvonta on osa PL 90 §:n mukaista parlamentaarista varainkäytön valvontaa. Eduskunnalla on myös PL 60.2 §:n nojalla yleinen parlamentaarinen valta valvoa omistajaohjausta harjoittavia ministeriöitä. Tämän valvontavallan mukaisesti omistajaohjausvaltaa käyttävän ministeriön johtava ministeri on parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle.

Parlamentaarisen valvonnan ohella lainsäädäntö on keskeinen eduskunnan keino vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen: eduskunta säätää omistajaohjausta koskevan lainsäädännön.⁴⁸³ Muita eduskunnan keinoja vaikuttaa valtion omistajaohjaukseen ja valvoa sitä ovat omistajaohjauksesta annetun kirjallisen raportoinnin käsittely, omistajaohjausta koskevat valiokuntakuulemiset ja ohjattavien yhteisöjen hallintoelinten nimittäminen. Nämä keinot myös kytkeytyvät osin toisiinsa: hallitusohjelmaan sisältyvien omistajapolitiittisten valtuutusten käyttöön kuuluu raportointi niiden käytöstä eduskunnalle. Eduskunta voi saamansa valvontatiedon perusteella harkita muun muassa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä omistajaohjauksen ja valvonnan kehittämiseksi.⁴⁸⁴ Valvontatiedon systemaattinen raportointi eduskunnalle onkin tärkeää sen omistajaohjausvallan käytön kannalta.

Eduskunnan harjoittamassa omistajaohjauksen valvonnassa merkittävässä asemassa ovat eduskunnan tarkastusvaliokunta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto.⁴⁸⁵ Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n mukaan tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty.

Tarkastusvaliokunta totesi valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2008 antamassaan mietinnössä, että se tulee jatkossa valvomaan myös valtioenemmistöisten yhtiöiden omistajaohjausta.⁴⁸⁶ Valiokunta järjesti keväällä 2010 laajan kuulemisen omistajaohjauksen asiantuntijoille ja omistajaohjaukseen osallistuville tahoille. Lisäksi se käynnisti tutkimushankinnan valtion omistajaohjauksesta. Kyseisen tutkimuksen tehnyt tutkimusryhmä toi esille vuonna 2011 valmistuneessa raportissaan, että omistajaohjauksen valvontatiedon raportoinnissa eduskunnalle on puutteita. Ryhmä ehdotti, että valtioneuvoston kanslia kokoaisi yhdistetyn omistajaohjauksen vuosikertomuksen, joka käsiteltäisiin eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana. Lisäksi omistajaohjauksen valvontaa palveleva raportointi ehdo-

481 Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 86.

482 Kankaanpää ym. 2011, s. 7–8, 12, 15, 20.

483 Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 86. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 20.

484 Kankaanpää ym. 2011, s. 7–8, 20, 63–64, 67.

485 Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 86.

486 TrVM 1/2009 vp.

tettiin ulotettavaksi järjestelmällisesti myös erityistehtäväyhtiöihin. Kirjallisen raportoinnin lisäksi eduskunnan kannalta pidettiin tärkeänä sitä, että suullisen raportoinnin ja kuulemisten lisäämiseen ja muuhun kehittämiseen omistajaohjauksen kysymyksissä kiinnitettäisiin huomiota.⁴⁸⁷

Joihinkin valtion omistamiin yhtiöihin, kuten Veikkaukseen ja Yleisradioon, eduskunnalla on erityinen valvontasuhte. Eduskunnan parlamentaarisen valvonnan lisäksi budjettivallan ulkopuolella oleviin toimijoihin kohdistuu myös muuta valvontaa. Osassa yhteisöjä on sisäinen tarkastusyksikkö ja kaikkiin niihin kohdistuu ulkoinen riippumaton tilintarkastus. Lisäksi joillakin yhteisöillä on erityiset valvontainstituutiot kuten pörssi-yhtiöillä. Nämä valvojat tuottavat tietoa myös eduskunnan valvontatarpeisiin.⁴⁸⁸

Eduskunnan yhteys ohjattaviin yhtiöihin säilyy hallintoneuvostojen kautta. Hallintoneuvostot ovat parhaimmillaan merkittäviä keskustelufoorumeita, joiden kautta eduskunta saa tietoja yhtiöiden toiminnasta ja taloudesta. Hallintoneuvostojen määrää valtion omistamissa yhtiöissä on viime vuosien aikana kuitenkin vähennetty. Hallintoneuvostoista luovutaan muun muassa Fortumissa ja Neste Oilissa. Tätä kehitystä voidaan pitää eduskunnan valvontavallan kannalta ongelmallisena, koska eduskunta voi vaikuttaa ja saada otetta valtion omistajaohjaukseen myös tällaisten hallintoelinten kautta. Eduskunnan rooli hallintoneuvostojen nimittämisessä ja kansanedustajien asema niiden jäsenenä olisi tarpeellista etenkin erityistehtäväyhtiöissä ja sellaisissa markkinaehtoisesti toimivissa listaamattomissa yhtiöissä, joissa valtion omistus pitää sisällään strategisia intressejä.⁴⁸⁹ Ylipäätään kaikenlaisia toimia eduskunnan aseman turvaamiseksi ja parantamiseksi valtion omistajaohjauksessa ja sen valvonnassa voidaan pitää tärkeinä valtion omistusten yhtiöittämiskehitykseen kohdistuvien uudistusten vuoksi.

487 Kankaanpää ym. 2011, s. 6, 8, 20, 22–25, 65–67.

488 Kankaanpää ym. 2011, s. 10, 12.

489 Tämä oli huomioitu vielä vuonna 2007 annetussa valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä. Ks. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, s. 5. Ks. myös Kankaanpää ym. 2011, s. 7–8, 12, 17, 19–20, 24, 67–68.

2.4 Eduskunnan alaiset valtion talousarvion ulkopuoliset toimijat

2.4.1 Suomen Pankki

2.4.1.1 Suomen Pankin asema ja tehtävä

Valtion talousarviotalouden ulkopuolella on eräitä organisaatioita, joihin eduskunnalla on erityinen valvonta- tai ohjaussuhde. Yksi tällaisista instituutioista on *Suomen Pankki*. Perustuslain 91 § sisältää perussäännökset Suomen Pankin valtiosääntöisestä asemasta. Perustuslakia yksityiskohtaisempaa sääntelyä on laissa Suomen Pankista (214/1998, aiemmin 719/1997) ja eduskunnan pankkivaltuutettujen johtosäännössä (252/2000, aiemmin 101/1926). Lisäksi Suomen Pankkiin liittyvistä eduskuntamenettelyistä säännelään eduskunnan työjärjestyksessä.⁴⁹⁰ Suomen Pankkia koskevan lain 1.1 §:n mukaan Suomen Pankki on maan keskuspankki ja itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Suomen Pankki on eduskunnan suoran budjettivallan ulkopuolella.⁴⁹¹

Suomen Pankki toimii PL 91.1 §:n nojalla ”eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään.” HM 73.1 §:n mukaisin muotoilu in Suomen perustuslaissa korostetaan valtiosääntöperinteen jatkuvuutta. Ilmaisun ”eduskunnan takuulla” on tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä Suomen Pankin taloudellisista velvoitteista. Ilmaisun ”eduskunnan hoidossa” on puolestaan katsottu merkitsevän Suomen Pankin riippumattomuutta suhteessa hallitukseen ja erillisyyttä valtionhallinnosta sekä viittaavan eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen päätöksentekoon.⁴⁹² Määre ”eduskunnan takuulla ja hoidossa” asettaa vaatimuksia siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on kehitettävä.⁴⁹³

Suomen Pankki on osa Euroopan keskuspankki- ja eurojärjestelmää. Suomen pankkia koskevan lain 1.2 §:n mukaan Suomen Pankki toimii EKPJ:n osana Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännössä määrättyllä tavalla. Sillä on näin ollen sekä kotimaisia että euroalueeseen kytkeytyviä tehtäviä ja tavoitteita.⁴⁹⁴ Suomen Pankkia koskevan lain 2.1 §:n mukaan pankin ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintavakautta. Lain 3 §:ssä sääde-

490 Eduskunnan työjärjestyksen 18 §:n (609/2007) mukaan eduskunta hyväksyy puhemiesneuvoston ehdotuksesta pankkivaltuutettujen johtosäännön.

491 Kankaanpää ym. 2011, s. 12, 39; Myllymäki 2007, s. 344.

492 HE 1/1998 vp, s. 142. Ks. PeVL 5/1997 vp. Ks. Suomen Pankin riippumattomuudesta ja asemasta ”eduskunnan hoidossa” esim. PeVL 46/2010 vp.

493 HE 1/1998 vp, s. 142; PeVM 10/1998 vp, s. 25. Vuonna 1997 Suomen Pankista annettua aiempaa lakia muutettiin pankkivaltuutettujen tehtävien osalta. Tuolloin perustuslakivaliokunta piti tärkeänä kehittää eduskunnan ja Suomen Pankin välistä suhdetta erilaisin järjestelyin siten, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa huolimatta pankkivaltuutettujen tehtävien supistumisesta. Ks. PeVL 5/1997 vp. Ks. myös PeVL 7/1998 vp.

494 Jyränki & Husa 2012, s. 275; Myrsky 2010, s. 235; Myrsky ym. 2014, s. 450–451.

tään, että Suomen Pankki toteuttaa osaltaan Euroopan keskuspankin neuvoston määrittelemää rahapolitiikkaa ja huolehtii muun muassa rahahuollosta.

Säännökset Suomen Pankin siirtymisestä EKP:n osaksi tulivat voimaan, kun Suomi liittyi euroalueeseen vuoden 1999 alussa.⁴⁹⁵ EU-säännösten mukaan (SEUT 130 artikla, entinen EY-sopimuksen 108 artikla) kansallinen keskuspankki ei saa pyytää eikä ottaa toimintaansa ohjeita jäsenvaltioiden hallituksilta eikä miltään muultakaan taholta hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyviä tehtäviään. Vastaava säännös on otettu myös Suomen Pankista annetun lain 1.3 ja 4.1 §:iin. Kun tällaiset normit otetaan huomioon, muotoilua ”eduskunnan takuulla ja hoidossa” voidaan pitää liian vahvana, ellei jopa harhaanjohtavana ilmaisu.⁴⁹⁶

Suomen Pankkia koskevan lain 4.2 §:n mukaan Suomen Pankin on oltava tarvittaessa yhteistoiminnassa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten kanssa. Lisäksi uuden 26 a §:n (1203/2014) mukaan Suomen Pankin on tehtävä yhteistyötä valtiovarainministeriön, Finanssivalvonnan ja Rahoitusvakausviraston kanssa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetussa laissa (1194/2014) tarkoitettujen kriisinratkaisutoimien suunnittelussa ja valvonnassa sekä tehtyjen päätösten seurannassa.

2.4.1.2 Suomen Pankin valvonta

Pankkivaltuusto on Suomen Pankin erityinen valvontainstituutio. PL 91.2 §:n mukaan eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:stä poiketen tarkemmat säännökset pankkivaltuutettujen valinnasta ovat nykyään Suomen Pankkia koskevan lain 9–12 §:issä.⁴⁹⁷ Pankkivaltuustoon kuuluu yhdeksän eduskunnan valitsemaa pankkivaltuutettua. Käytännössä pankkivaltuutetuiksi valitaan kansanedustajia. Pankkivaltuutettu on velvollinen eroamaan, jos hänet kutsutaan valtioneuvoston jäseneksi tai nimitetään Suomen Pankin johtokunnan jäseneksi. Suomen Pankkia koskevan lain 13.1 §:n mukaan pankkivaltuusto nimittää Suomen Pankin johtokunnan jäsenet. Vuonna 2009 voimaan tulleen muutoksen (L 850/2008) mukaisesti johtokunnan puheenjohtajan nimittää kuitenkin tasavallan presidentti.⁴⁹⁸ Suomen Pankin

495 Ks. PeVL 7/1998 vp. EMU:n kolmannen vaiheen alkamista oli asetettu selvittämään Euroopan keskuspankkijärjestelmä ja eduskunta -työryhmä. Työryhmän muistio valmistui Suomen perustuslain eduskuntakäsittelyn aikaan 25.11.1998, ja se annettiin perustuslakivaliokunnalle perustuslain valmistelussa huomioon otettavaksi. Työryhmän ehdotukset eivät olleet yksimielisiä. Perustuslakivaliokunta oli eri mieltä useista työryhmän ehdotuksista, kuten ehdotuksesta antaa Suomen Pankin pääjohtajalle oikeus olla läsnä eduskunnan täysistunnoissa. Ks. Eduskunnan kanslian julkaisu 8/1998; PeVM 10/1998 vp, s. 9. Ks. Suomen Pankista osana EU-, EMU- ja EKP-järjestelmää Jyräni & Husa 2012, s. 275–276; Raitio 2010, s. 127–129; Salminen 2000.

496 Ks. Jyräni & Husa 2012, s. 276; Myllymäki 2007, s. 351.

497 Ks. HE 1/1998 vp, s. 142. Ks. myös Kankaanpää ym. 2011, s. 10.

498 Ks. Jyräni & Husa 2012, s. 276; Salminen 2001.

side ja yhteys eduskuntaan on siten rakennettu eritoten pankkivaltuuston kautta, mutta täysin hallitusvallan ulkopuolella pankki ei kuitenkaan ole.⁴⁹⁹

Eduskunnan työjärjestyksen 13 §:n (1190/2006) mukaan pankkivaltuutettujen tehtävänä on valvoa Suomen Pankin toimintaa ja eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa. Pankkivaltuutetut antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksen ja tarvittaessa erilliskertomuksia.⁵⁰⁰ Kertomuksen eduskunnassa käsittelee valmistelevasti talousvaliokunta.⁵⁰¹ Suomen Pankkia koskevassa PL 91 §:ssä ei säädetä erikseen pankkivaltuutettujen kertomuksista. Perustuslakivaliokunnan mielestä oli riittävää, että kertomuksista säädetään lain tasolla.⁵⁰²

Suomen Pankista annetun lain 31 §:ssä on yksityiskohtaiset säännökset ylijäämän käytöstä ja alijäämän kattamisesta. Ensisijaisesti pankin ylijäämä on käytettävä pankin vararahaston kartuttamiseen tietyllä määrällä. Eduskunta tekee päätöksen ylijäämän muun osan käytöstä valtion tarpeisiin pankkivaltuutettujen ja talousvaliokunnan ehdotusten perusteella siinä yhteydessä, kun se käsittelee talousvaliokunnan mietintöä pankkivaltuutettujen vuosittaisesta kertomuksesta.⁵⁰³ Suomen Pankkia koskevan lain 18 §:n (1177/2015) mukaan eduskunta valitsee viisi tilintarkastajaa ja kullekin heistä yhden varajäsenen tarkastamaan Suomen Pankin tilinpäätöstä, kirjanpitoa ja hallintoa.

PL 91.2 §:n mukaan eduskunnan valiokunnalla ja pankkivaltuutetuilla on oikeus saada Suomen Pankin valvontaa varten tarvitsemansa tiedot.⁵⁰⁴ Säännöstä pidettiin perusteltuna muun muassa siksi, että eduskunnan ja valiokuntien tiedonsaantioikeutta koskeva yleissäännös PL 47 §:ssä ei ulotu Suomen Pankkiin. PL 91.2 § muodostaa oikeudellisen perusteen Suomen Pankin pääjohtajan ja muiden johtokunnan jäsenten kuulemiselle eduskunnan asianomaisessa valiokunnassa. Vastaavasti Suomen Pankkia koskevan lain 27 §:n mukaan pankilla on velvollisuus antaa tietoja eduskunnan valiokunnalle. Suomen Pankki on velvollinen antamaan valiokunnalle kaikki ne tiedot, jotka ovat tarpeen valiokunnan tehtävien hoitamiseksi. Suomen Pankkia koskevassa laissa ja Suomen perustuslaissa ei aiemmasta poiketen mainita nimenomaisesti talousvaliokuntaa Suomen Pankin asioita käsittelevänä valiokuntana. Valiokuntien työnjako määräytyy puhemiesneuvoston antamien yleisohjeiden mukaisesti.⁵⁰⁵

499 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 7–8, 23–24, 39, 67. Pankkivaltuutetut muodostavat erityisen yhteyden myös eduskunnan ja Sitran välille, koska pankkivaltuutetut kuuluvat Sitran hallintoneuvostoon. Sitra on Suomen Pankin omistama ja eduskunnan vastattavana oleva rahasto. Ks. laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta, 717/1990, eritoten 1 ja 8 § (1252/1999).

500 Ks. esim. K 16/2016 vp.

501 Kankaanpää ym. 2011, s. 39–40.

502 PeVM 10/1998 vp, s. 10.

503 Ks. Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä PeVL 17/2000 vp.

504 HE 1/1998 vp, s. 134, 142–143.

505 HE 1/1998 vp, s. 91–92, 143; HE 6/1998 vp, s. 51–52.

Suomen Pankin side eduskuntaan on nykyisin järjestetty myös tarkastusvaliokunnan kautta. Tarkastusvaliokunnan valvontavallasta ei ole rajattu pois Suomen Pankkia. Valiokunnan perustamista koskevassa valmisteluaineistossa todetaan kuitenkin, että tarkastusvaliokunnan tulee ottaa Suomen Pankkia koskevissa valvontatoimissaan huomioon perustuslakiin pohjautuva Suomen Pankin valvontajärjestelmä ja käyttää erityistä harkintaa kohdistaessaan toimenpiteitään tai kannanottojaan Suomen Pankkiin.⁵⁰⁶ Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1.2 §:n mukaan VTV:n tarkastusvalta ei ulotu Suomen Pankkiin. Lain esitöissä ei anneta suoranaisia perusteluja tälle järjestelylle, mutta säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan Suomen Pankin toimintaan eduskunnan takuulla ja hoidossa.⁵⁰⁷ Lain 4.4 §:n mukaan virastolla on kuitenkin oikeus saada toiminnassaan tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot Suomen Pankilta.

Kaikkiaan Suomen Pankki on monin tavoin irrotettu hallitusvallasta ja asetettu eduskunnan erityisen valvontavallan alaisuuteen. Tämän järjestelyn tarkoituksena on ollut eduskunnan finanssivallan turvaaminen. Alun perin Suomen Pankin erityisellä kytkennällä eduskunnan valvontavallan alaisuuteen pyrittiin varmistamaan, ettei hallitus voi rahapolitiikallaan kaventaa eduskunnan oikeuksia.⁵⁰⁸ EU- ja EMU-jäsenyyden aikana tämä perustelu on menetttänyt merkitystään. Kuitenkin edelleen finanssivallan muut ulottuvuudet, eduskunnan budjetti- ja valvontavalta, puoltavat pyrkimyksiä säilyttää Suomen Pankki eduskunnan suoran valvontavallan alla. Suomen Pankin lisääntyneen merkityksen vuoksi ja eduskunnan valtaoikeuksien vahvistamiseksi olisi perusteltua selvittää tarve ulottaa Valtiontalouden tarkastusviraston toimivalta myös Suomen Pankin valvontaan.

2.4.2 Kansaneläkelaitos

Eduskunnalla on erityinen valvontasuhte myös *Kansaneläkelaitokseen*. Kelan toiminnan perusteista säännellään laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001). Lain 1 §:n mukaan Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka toimintaa valvovat eduskunnan valitsemat valtuutetut. Kela on keskeinen sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanija Suomessa. Sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa erityislaeissa.⁵⁰⁹

Vaikka Kelan kautta jaetaan merkittävä määrä sosiaalietuuksia, sen rahoitus ei sisälly valtion talousarvion lukuihin. Kela toimii siten valtion suoran talousarvion ulkopuolella, mutta sen maksamia etuuksia kuitenkin kanavoidaan valtion budjetin kautta.⁵¹⁰ Kelan hoidettavaksi on siirretty etenkin 1990-luvulla suuri määrä sosiaalietuuksia, joiden

506 Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 88; HE 71/2006 vp. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 39–40.

507 HE 39/2000 vp, s. 17–18. Ks. VaVM 10/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei viitata lainkaan Suomen Pankkiin. Ks. PeVL 19/2000 vp.

508 Myrsky 2010, s. 235; Myrsky ym. 2014, s. 450.

509 Ks. esim. laki toimeentulotuesta (1412/1997), työttömyysturvalaki (1290/2002) ja sairausvakuutuslaki (1224/2004).

510 Kankaanpää ym. 2011, s. 40–41. Esimerkiksi opintotukilain (65/1994) 46.1 §:n mukaan valtio korvaa Kansaneläkelaitokselle opintotukietuuksista aiheutuvat kustannukset.

rahoitus tulee valtion talousarvion määrärahoista. Kansaneläkelaitoksen vakuutustoiminta rahoitetaan paitsi sosiaalivakuutusmaksuin myös takuusuorituksina valtion talousarvion määrärahoista. Kelan toiminta vaikuttaa siten suoraan valtion talousarvioon.⁵¹¹

Perustuslain tasolle Kansaneläkelaitoksesta on otettu vain perussäännös sen valtuutettujen valinnasta. PL 36.1 §:n mukaan ”Eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” Lain Kansaneläkelaitoksesta 4.1 ja 4.2 §:ien mukaan eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi kaksitoista valtuutettua ja kullekin heistä yhden varavaltuutetun sekä hyväksyy valtuutetuille johtosäännön. Lain 4.3 §:n (637/2002) mukaan valtuutetun katsotaan eronneen, jos hänet kutsutaan valtioneuvoston jäseneksi tai nimitetään Kelan muun toimielimen jäseneksi tai varajäseneksi. Käytännössä valtuutetuiksi on valittu kansanedustajia.⁵¹²

Valtuutettujen tehtävistä säädetään Kansaneläkelaitosta koskevan lain 5 §:ssä. Valtuutetut valvovat Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laadun ja saatavuuden. Lain 6.1 §:n (1342/2007) mukaan valtuutetut määräävät hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Lain 9.1 §:n mukaan tasavallan presidentti kuitenkin nimittää valtuutettujen esityksestä Kelan pääjohtajan ja sen muut johtajat.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 5 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan valtuutettujen tulee antaa toiminnastaan vuosittain kertomus eduskunnalle.⁵¹³ Eduskunnassa kertomuksen valmistelevasta käsittelystä vastaa sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta. Kelan taloudellisen merkityksen vuoksi olisi syytä pohtia, soveltaisiko kertomuksen käsittelijäksi paremmin jokin muu valiokunta.⁵¹⁴

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan valvontavalta ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimivalta ovat Kansaneläkelaitokseen nähden samankaltaisia kuin Suomen Pankin suhteen. Tarkastusvaliokunnan valvontavalta ulottuu Kelaan, mutta valiokunnan tulee kuitenkin ottaa valvontatoimissaan huomioon perustuslakiin pohjautuva Kelan valvontajärjestelmä. Lisäksi tarkastusvaliokunnan tulee käyttää erityistä harkintaa kohdistessaan toimenpiteitään tai kannanottojaan Kelaan.⁵¹⁵

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1.2 §:n mukaan VTV:n tehtäviin ei kuulu tarkastaa Kelaa. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä sitä, että Kela on valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen ulkopuolella, ei pidetty valtiontalouden hoidon ja ohjauksen

511 HE 39/2000 vp, s. 15. Ks. Kelan oikeudellisesta asemasta ja taloudesta Myllymäki 2007, s. 353–360; Myrsky ym. 2014, s. 454–456.

512 Kankaanpää ym. 2011, s. 40.

513 Ks. esim. K 7/2015 vp.

514 Kankaanpää ym. 2011, s. 40 alaviite 94.

515 Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 88; HE 71/2006 vp. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 41.

kannalta tyydyttävänä. Tarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä valvontasuhteiden muutoksia ei kuitenkaan katsottu voitavan tehdä, koska Kela on eduskunnan vastattavana oleva laitos ja muutos edellyttäisi puuttumista laitoksen valvontajärjestelmään.⁵¹⁶ Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain 4.4 §:n mukaan tarkastusvirastolla on kuitenkin oikeus saada Kelalta toiminnassaan tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot.

Eduskunnan erityisen valvontasuhteen säilyttäminen Kelaan on tärkeää viimeaikaisen kehityksen vuoksi. Kelan tehtäviä on jatkuvasti lisätty, ja samalla sen merkitys välillisen julkishallinnon yksikkönä on kasvanut. Samalla valtio on joutunut lisääntyvässä määrin osallistumaan budjettirahoituksella Kelan menoihin.⁵¹⁷ Eduskunnan yhteys Kelaan on varsin kiinteä etenkin valtuutettujen nimittämis- ja erottamisvallan, toiminnan ja kertomusmenettelyn kautta. Eduskunta vaikuttaa myös verolainsäädäntötoimin Kelan tulotalouden perusteisiin. Jotta eduskunnan budjettivalvontavalta toteutuisi nykyistä täysimääräisemmin suhteessa Kelaan, olisi syytä selvittää, pitäisikö Valtiontalouden tarkastusviraston valvontavalta ulottaa myös Kelan toimintaan.

2.5 Kunnat itsenäisinä julkisen talouden toimijoina

2.5.1 Kuntatalouden ohjaus lainsäädännöllä ja veropolitiikalla

Kuntien merkitys on tärkeä suomalaisen julkishallinnon ja -talouden kentässä: kunnat huolehtivat pääosasta peruspalveluja ja toimivat paikallisen demokratian keskeisinä yksikköinä.⁵¹⁸ Merkittävä osa hyvinvointipalveluista tuotetaan kuntien ohella kuntayhtymissä. Käsite *kuntatalous* kattaakin sekä kuntien että kuntayhtymien talouden.⁵¹⁹

Kuntien perustuslaillisesta asemasta säädetään Suomen perustuslain 121 §:ssä samaan tapaan kuin vuoden 1919 hallitusmuodon 51.2 §:ssä. PL 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.⁵²⁰ Säännös erottaa kunnat valtiosta erillisiksi oikeushenkilöiksi, jotka eivät ole suoraan valtion viranomaisten määräysvallan

516 HE 39/2000 vp, s. 15, 18. Ks. VaVM 10/2000 vp, s. 10–11. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei käsitellä lainkaan Kelaa. Ks. PeVL 19/2000 vp.

517 Ks. Myllymäki & Uoti 1994, s. 31. Ks. myös Kankaanpää ym. 2011, s. 7–8, 10, 23–24, 40–41, 67.

518 Ks. Arajärvi 2002, s. 42; Ryyänen 2011, s. 147–148.

519 Heuru 2002, s. 208. Ks. <http://vm.fi/julkinen-talous>.

520 HM:n säännökselle ei kuitenkaan annettu ennen 1970-lukua juurikaan oikeudellista merkitystä. Sen sijaan 1970-luvulta lähtien alettiin toistuvasti vaatia kuntien taloudellisten toimintaedellytysten parantamista ja muita kunnallisen itsehallinnon vahvistamistoimia. Heuru 2002, s. 18–19, 21. Ks. Mäenpää 1981, s. 27. Ks. yhteenveto eri hankkeista KM 1987:2, liite. Ks. ensimmäinen perustuslakivaliokunnan lausunto HM 51.2 §:stä PeVL 2/1970 vp.

alaisuudessa.⁵²¹ Perustuslain esitöiden mukaan kuntien itsehallintoon kuuluvat keskeisinä osina verotusoikeus sekä kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan.⁵²²

Valtiontalouden näkökulmasta merkittävimpänä ohjausvälineenä kuntiin nähden pidetään valtion veropolitiikkaa ja *verolakien säätämisvaltaa*.⁵²³ Eduskunta säätää verolait, mutta kunnilla on merkittävää itsenäistä verotuksellista päätäntävaltaa. Tämä on taattu PL 121.3 §:ssä, jonka mukaan ”Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.”⁵²⁴ Kunnat päättävät kunnallisveron verokannasta itsenäisesti. Ne määrittävät kiinteistöverokannan eduskunnan säätämän vaihteluvälin sisällä ja saavat eduskunnan päättämän osuuden yhteisöveron tuotosta.⁵²⁵

Kunnallisesta itsehallinnosta ja sen sisältämästä verotusoikeudesta huolimatta kunnilla ei saa olla laista riippumatonta verotusoikeutta. Eduskunta on siten lainsäätäjänä toimivaltainen järjestämään kuntien verotusoikeuden yksityiskohdat, kuten veropohjan ja verotusmenettelyn.⁵²⁶ Lainsäätäjälle kuuluu myös verojärjestelmän yleinen kehittäminen, ja lainsäätaja saattaa joutua mukauttamaan verotusta kansainvälisen kehityksen vuoksi. Toisaalta kunnallinen itsehallinto ja esimerkiksi perusoikeudet voivat rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa.⁵²⁷ Kaikkiaan eduskunnalle kuuluva verolakien säätämisvalta on merkittävä tapa vaikuttaa kuntiin, koska muutokset verotusoikeudessa heijastuvat välittömästi talouteen ja sitä kautta kunnallisen itsehallinnon sisältöön.⁵²⁸

Muutoinkin eduskunnan *lainsäädäntövalta* on kunta–valtio-suhteen keskiössä, sillä valtio ohjaa kuntia ennen kaikkea lainsäädännöllä.⁵²⁹ PL 121.2 §:stä johtuu, että kuntatalouden merkittävistä muutoksista on säädettävä lailla.⁵³⁰ Kunnallishallinnon yleislain kuntalain

521 Jyränki & Husa 2012, s. 212; Matikainen 2016, s. 66, 78. Vrt. Heuru 2000, s. 366. Heurun mukaan kuntien itsehallinnollinen asema on Suomen perustuslainkin aikakaudella vahvistettu oikeusperiaatteena eikä oikeussääntönä, koska kunnilla ei ole tehokkaan oikeusvaateen mahdollisuutta.

522 HE 1/1998 vp, s. 175; PeVM 10/1998 vp, s. 35. Ks. esim. PeVL 29/1992 vp, s. 9; PeVL 17/1994 vp, s. 31; PeVL 41/2002 vp, s. 2; PeVL 42/2002 vp, s. 2; PeVL 29/2009 vp, s. 2; PeVL 12/2011 vp, s. 2. Ks. lisäksi esim. Myllymäki 2007, s. 195; Saraviita 2000, s. 565. VTV:n arvion mukaan verojärjestelmää tultaneen jatkossa ylipäätään käyttämään enemmän ohjauskeinona. VTV 2010b, s. 10–11.

523 Myllymäki & Uoti 1994, 30. Ks. veropolitiikasta Määttä 2007.

524 Ks. HE 1/1998 vp, s. 176–177. Ks. myös Hidén 2001, s. 162.

525 Ks. Myrsky ym. 2014, s. 73, 289–292. Ks. myös <http://vm.fi/julkinen-talous>.

526 PeVL 41/2002 vp, s. 3; PeVM 10/1998 vp, s. 35. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 263; Saraviita 2000, s. 391.

527 PeVL 41/2002 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tuotu esille, että taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden tai valtion fiskaalisten intressien turvaamisen perusteella perustuslaissa turvattuun kuntien verotusoikeuteen ei ole mahdollista puuttua siirtämällä kunnallisen verotuksen tuotosta huomattava osuus pysyväisluonteisesti valtiolle. Ks. PeVL 29/1992 vp, s. 2. Ks. myös Matikainen 2016, s. 70.

528 Wikström 1990, s. 229. Ks. Matikainen 2016, s. 89.

529 Heuru 2002, s. 250.

530 Ks. Heuru 2002, s. 256.

(410/2015, aiemmin 365/1995) 13 luku koskee kuntataloutta. Kuntalain 14 §:n mukaan kunnan valtuusto vastaa kunnan taloudesta ja päättää kunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. Kuntien itsenäisyyttä korostavien säännösten ohella kuntalaissa on kuntien toimintaa ohjaavia säännöksiä. Kuntalain 10.1 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtion viranomaisten ohjaus- ja valvontavallan vahvistavaa sääntelyä on lisäksi useissa erityislaeissa.⁵³¹ Kaikkiaan kuntien valtionvalvontaa on 1990-luvulta lähtien kuitenkin merkittävästi vähennetty.⁵³²

2.5.2 Kuntien valtionosuusjärjestelmä

Lainsäädäntövaltansa ohella eduskunta voi vaikuttaa kuntiin *valtionosuusjärjestelmän* kautta. Valtion ja kuntien välisten toiminnallisten ja taloudellisten suhteiden on jopa sanottu konkretisoituvan valtionosuusjärjestelmänä tai ainakin perustavan siihen.⁵³³ Valtionosuusjärjestelmällä katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia.⁵³⁴ Merkittävä osa kuntien tuloista tulee valtionosuuksina. Valtionosuusjärjestelmän kautta valtio samalla ohjaa kuntia.⁵³⁵

Kuntien valtionosuuksien perussääntelyn muodostavat laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009), laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992). Vuonna 1993 (L 688/1992) toteutetun valtionosuusuudistuksen jälkeen valtion keinot ohjata kuntataloutta ovat vähentyneet muun ohella laskennallisperusteisuuteen siirtymisen vuoksi.⁵³⁶ Vuoden 2015 alussa voimaan astuneella uudistuksella (L 676/2014) puolestaan pyrittiin yksinkertaistamaan valtionosuusjärjestelmän perusrakennetta.⁵³⁷

531 Ks. esim. sosiaalihuoltolaki (1301/2014), kansanterveyslaki (66/1972), laki opetushallituksesta (182/1991) ja maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

532 Heuru 2002, s. 250–251.

533 Ks. KM 1996:16, s. 135–136; PeVL 29/1992 vp, s. 2; PeVL 13/1993 vp, s. 2.

534 PeVL 16/2014 vp, s. 2; PeVL 40/2014 vp, s. 2. Ks. HE 235/1990 vp, s. 5; HE 77/2004 vp, s. 7.

535 Busk ym. 2016, s. 8, 14. Ks. KHO 6.10.2010 taltio 2609. Ratkaisussa vahvistettiin kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmästä irrallaan olevien valtionosuusjärjestelmien yleiskatteinen luonne. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin salli sen, että asianomainen ministeriö saa harkinnanvaraisia laskentaperusteita soveltaessaan leikata tulevaisuudessa valtionosuutta sellaiselta kunnalta, joka ei kohdistaa kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmästä irrallista valtionosuutta siihen tarkoitukseen, joka on ollut valtionosuuden laskentaperusteena. Ks. Lavapuro ym. 2016, s. 91–92.

536 Myllymäki & Uoti 1994, s. 30.

537 HE 38/2014 vp, s. 39–40, 56–57. Ks. Matikainen 2016, s. 94–96.

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2016 noin 11 mrd. euroa, ja ne alenevat noin 10,4 mrd. euroon vuonna 2019. Laskennalliset valtionosuudet ovat vuonna 2016 noin 9,93 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on 9,028 mrd. euroa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuus 0,905 mrd. euroa. Laskennalliset valtionosuudet kasvavat 301 miljoonaa euroa vuonna 2016 valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen takia. Hallitusohjelmaan sisältyy kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistoimenpiteitä, joiden arvioidaan vähentävän kuntien menoja vuoteen 2019 mennessä 540

Valtionosuuksien laskentamenettely on monimutkainen. *Matti Myrsky* on tuonut esille, että on ongelmallista, jos valtionosuusjärjestelmän monimutkaisuuden vuoksi vain suppea piiri on tietoinen sen toiminnasta ja sisällöstä.⁵³⁸ Tällöin myös eduskunnan todellisia vaikutusmahdollisuuksia valtionosuuksien sisältöön voidaan pitää vähäisinä. Valtionosuudet ovat lisäksi osa kehysmenettelyä, jossa menokehysten määrittämisen yksityiskohtia on jo sinällään vaikea hahmottaa. Ylipäättään valtionosuusprosessissa päätösvaltaa resurssien määräytymisestä on luovutettu osin valtio-organien ulkopuolelle. Samalla painopiste on siirtynyt pois valtion budjettipäätöksenteosta, mikä on puolestaan kaventanut eduskunnan päättäväisyyttä valtionosuuksista.⁵³⁹ Eduskunnalla on kuitenkin varsin laaja harkintamarginaali leikata valtionosuusjärjestelmää.⁵⁴⁰

Myllymäen mukaan kunnat ovat kokeneet valtionosuuslainsäädännön liian tiukasti lakisidonnaiseksi ja itsehallintoaan kaventavaksi. Vastapainon tälle ovat muodostaneet *valtion ja kuntien väliset neuvottelumenettelyt*.⁵⁴¹ Kuntalain 11 §:n mukaan neuvottelumenettelyssä käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista. Neuvottelut eivät johda oikeudellisesti sitoviin lopputuloksiin, koska budjetti- ja lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta eikä menettelyssä kuntia edustavalla Suomen Kuntaliitto ry:llä ole toimivaltaa tehdä kuntien puolesta sitovia sopimuksia.⁵⁴² Neuvottelumenettelyyn kuuluu kuntalain 13 §:n mukaan kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevien asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa *kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa*.⁵⁴³ Valtioneuvosto määrää puolet ja Kuntaliitto toisen puolen neuvottelukunnan jäsenistä (A 596/2015, 1 §). Vaatimusta parlamentaarisesta edustuksesta ei ole.

miljoonalla eurolla. Menojen muutosta vastaavasti vähennetään kuntien valtionosuuksia valtionosuusprosentin mukaisesti. VM 35a/2015 s. 37–38, 53. Valtiovarainministeriössä käynnistettiin vuonna 2013 siirtomenojen hallinnoinnin kehittämistyö, jonka tavoitteena on parantaa valtionavustusten käytön vaikuttavuutta ja vähentää hallinnollista byrokratiaa. Kehittämistyötä on tarkoitus hyödyntää valtionavustusjärjestelmien kehittämisessä. VTV 2015, s. 56.

538 Myrsky 2010, s. 26 alaviite 27. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 560–564.

539 Ks. Tuori 1985, s. 133.

540 Ks. PeVL 42/1998 vp, s. 2; PeVL 50/2005 vp, s. 2; PeVL 34/2013 vp, s. 3; PeVL 16/2014 vp, s. 4.

541 Myllymäki 1994, s. 182–183. Kuntien keskusjärjestöjen ja valtioneuvoston välillä solmittiin kuusi niin sanottua järjestelyasiakirjasopimusta vuosina 1975–1991. Järjestelyasiakirjoissa sovittiin eduskunnan budjettivallan alaan kuuluvista asioista ja kunnan päätösvaltaan kuuluvista tehtävistä. Myllymäki 1994, s. 184–185. Ks. Matikainen 2016, s. 81.

542 HE 268/2014 vp, s. 142. Ks. Matikainen 2016, s. 81, 83; Myllymäki 1994, s. 182–183.

543 Alun perin vastaavatyypinen toimielin oli valtioneuvoston vuonna 1971 asettama kunnallistalouden neuvottelukunta. Laitinen 2000, s. 48. Sittenmin neuvottelukunnan nimi oli kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta.

2.5.3 Kuntien finanssipoliittinen ohjaus

Kuntia ohjataan nykyään myös finanssipoliittisin keinoin.⁵⁴⁴ Kuntalain 110 §:n mukaan kuntien täytyy tehdä vähintään kolmeksi vuodeksi *taloussuunnitelma*, jonka on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kuntien ja kuntayhtymien tulee kattaa taseeseen kertynyt alijäämä enintään neljän vuoden kuluessa.⁵⁴⁵ Velvoitteella on yhteys EU:n ja EMU:n kehitykseen, jossa kunnat katsotaan osaksi julkista taloutta ja kytketään aiempaa kiinteämmin valtiontalouteen.⁵⁴⁶ Kuntalain ohella tämä näkyy ennen kaikkea julkisen talouden suunnitelmassa, jonka tulee kattaa myös kuntatalous (A 120/2014, 3.1 §). Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa osaa kutsutaan *kuntatalouden rahoituskehikseksi*.⁵⁴⁷

Julkisen talouden suunnitelman ja valtion kehys- ja budjettimenettelyn valmistelun yhteydessä valtion ja kuntien neuvottelumenettelynä laaditaan *kuntatalousohjelma*. Ohjelmassa arvioidaan ennen kaikkea rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (*rahoitusperiaate*, kuntalaki 12.1 ja 12.3 §:t).⁵⁴⁸ Ohjelmaneuvottelut edeltävät hallituksen neuvottelua julkisen talouden suunnitelman toimenpiteistä.⁵⁴⁹ Kuntatalousohjelman luonne on informatiivinen: se tarjoaa tietoa kuntataloudesta niin kunnille ja kuntayhtymille kuin valtioneuvostollekin.⁵⁵⁰ Kuntatalousohjelma annetaan myös eduskunnalle.

Vuosille 2016–2019 laaditun julkisen talouden suunnitelman keskipitkän aikavälin tavoitteena on, että paikallishallinnon nimellinen rahoitusasema ei saa olla yli 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lisäksi suunnitelma sisältää kuntatalouden menosäännön, joka on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle menojen muutokselle.⁵⁵¹ Menorajoitteen toteutumista ja rahoitusaseman kehitystä

544 Ks. VM 2/2015.

545 Alijäämän kattamisvelvollisuus otettiin aiempaan kuntalakiin vuonna 2000 (L 352/2000), mutta se oli nykyistä vaatimusta väljempi ja koski vain kuntia.

546 Myllymäki 2007, s. 391; Myllymäki & Kalliokoski 2006, s. 72, 173–174. Myös eduskunnan valiokuntakäytännössä kuntatalous on viime aikoina liitetty entistä voimakkaammin osaksi julkista taloutta. Ks. HaVM 7/2011 vp, s. 2; HaVM 22/2012 vp, s. 2. Ks. myös Matikainen 2016, s. 97.

547 HE 268/2014 vp, s. 97, 142; VM 2/2015, s. 41. Ks. Busk ym. 2016, s. 12; Matikainen 2016, s. 12, 50, 54.

548 Ks. HE 268/2014 vp, s. 98, 142–143. Ks. rahoitusperiaatteesta Matikainen 2016, s. 7, 12, 93, 133. Tuoreen tutkimuksen mukaan sivistyspalveluiden heikon saatavuuden ja saavutettavuuden riski ei ole kuitenkaan millään tavalla riippuvainen kunnan taloudellisesta asemasta. Hyvässäkin taloudellisessa asemassa oleva alle 3000–4000 asukkaan kunta ei kykene pääsääntöisesti tuottamaan valtakunnallisella tasolla tarkasteltuna kohtuullisia sivistyspalveluja, eikä huonossa taloudellisessa asemassa oleva kunta pääsääntöisesti tuota niitä sen heikommin kuin vastaavankokoiset kunnat keskimäärin. Valtion yleiskatteisella taloudellisella ohjauksella voidaan siten vaikuttaa vain heikosti siihen, missä laajuudessa sivistyspalvelut toteutuvat pienimmissä kunnissa. Tutkimuksen perusteella riittävän suuri väestöpohja on käytännössä tärkein yksittäinen edellytys sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle. Ks. Lavapuro ym. 2016.

549 VM 2/2015, s. 44, 46.

550 HE 268/2014 vp, s. 97–98, 112, 143; VM 2/2015, s. 44.

551 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 41–42. Ks. VM 35a/2015 s. 10; VNS 1/2015 vp, s. 41.

seurataan vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa.⁵⁵² Lisäksi valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä ja valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen. Hallituksen on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin kuntatalouden vakauden turvaamiseksi.⁵⁵³ Vaalikauden 2015–2019 hallitusohjelman mukaan kunnille ei anneta uusia tehtäviä tai velvoitteita. Mikäli valtionosuuksia leikataan, hallitus vähentää kuntien tehtäviä samassa suhteessa.⁵⁵⁴ Vuosia 2017–2020 koskevan kuntatalousohjelman mukaan julkisen talouden suunnitelmassa asetettua menorajoitetta kiristetään vuosittain, kun hallitusohjelman vielä täsmentymättömien toimenpiteiden valmistelu on edennyt.⁵⁵⁵

Kuntatason finanssipoliittisten sääntöjen sitovuus on ongelmallista eritoten kunnallisen itsehallinnon vuoksi. Se, että EU- ja EMU-sääntely on vahvistanut kuntatalouden olevan osa julkista taloutta, ei poista kuntien oikeutta itsenäiseen talouteen.⁵⁵⁶ Julkisen talouden suunnitelman tavoite ei velvoita kuntia niiden taloudenpidossa.⁵⁵⁷ Valtio on vastuussa julkisen talouden tasapainosta ja velkaantumisasteesta. Valtion suhde kuntalouteen järjestellään kansallisessa lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa⁵⁵⁸, kuten Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 65/1991, A 66/1991). Finanssipoliittiset säännöt ohjaavatkin enemmän valtion toimia suhteessa kuntiin kuin kuntien toimintaa.⁵⁵⁹ Eduskunta puolestaan saa julkisen talouden suunnitelman kautta lähinnä tietoa ja voi keskustella kuntatalouden tilanteesta ja sille asetetuista tavoitteista.

Kaikkiaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet kuntalouteen ovat kuntien itsehallinnollisen aseman vuoksi rajalliset. Eduskunta vaikuttaa kuntalouteen ennen kaikkea kuntien verotusoikeuteen, valtionosuusjärjestelmään ja tehtävien määrään liittyvillä päätöksillään. *Kauko Heuru* on todennut, että kysymys siitä, kuinka itsenäinen kunnallistalous on

Julkisen talouden suunnitelman koko kuntasektorille asetettu keskipitkän aikavälin tavoite ja kuntalain yksittäisille kunnille määräämä alijäämänkattamissääntö poikkeavat toisistaan. Ero johtuu siitä, että keskipitkän aikavälin tavoite on asetettu kansantalouden tilinpidon mukaisena ja alijäämänkattamissääntö puolestaan kirjanpidon käsittein. Kansantalouden tilinpidon mukainen tasapainovaatimus on tiukempi. Busk ym. 2016, s. 13–14. Kuntien makro-ohjausta valmistellut työryhmä on esittänyt säännösten yhdenmukaistamista. Ks. VM 2/2015, s. 37.

552 VM 13a/2016, s. 11.

553 VM 2/2015, s. 58. Ks. julkisen talouden suunnitelmasta annettu asetus, 3.6 §.

554 Hallitusohjelma 2015, s. 30. Huoli valtion ja kuntien neuvottelumenettelyn vaikuttamattomuudesta ja kuntien kyvystä vastata lisääntyvistä tehtävistään on tuotu esille mm. seuraavissa kannanotoissa: K 21/2010 vp, s. 161–162; K 20/2014 vp, s. 73; TrVM 10/2010 vp, s. 9.

555 VM 13a/2016, s. 11. Hallituksessa on valmisteltu toimenpideohjelma ”Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen”, joka on vuodesta 2016 lähtien nimeltään ”Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta”. Toimenpideohjelmasta seuraavat lakimuutokset on tarkoitus saattaa voimaan vuosina 2016–2018. VM 13a/2016, s. 10, 46.

556 Ks. Myllymäki 2007; Myrsky 2010, s. 24–37. Ks. myös TrVL 2/2013 vp.

557 Busk ym. 2016, s. 12.

558 Heuru 2002, s. 209–210.

559 Busk ym. 2016, s. 12.

suhteessa julkisen talouden kokonaisuuteen ja ennen kaikkea suhteessa valtion talouteen, on ongelmallinen. Hänen mukaansa perustuslaki ei anna selvää vastausta, vaan näyttää korostavan kunnallistalouden itsenäisyyttä.⁵⁶⁰ *Heikki Harjula* ja *Kari Prättälä* ovat puolestaan tiivistäneet suomalaisen kunta–valtio-suhteen seuraavasti: asukkaiden itsehallintoon perustuva kuntien toiminta on taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä suhteessa valti-
onhallintoon, mutta kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien alasta.⁵⁶¹ Tämän tutkimuksen haastatteluissa eräs haastateltava tiivistä kuntien valtionohjauksen seuraavasti:

Kokonaisuuden ohjausta vaikeuttaa jonkin verran kunnallinen itsehallinto, jonka nojalla kuntien ei tarvitse sitoutua menoja vähentäviin toimiin silloinkaan, kun valtio luo niille edellytykset.

2.6 Sote- ja aluehallintouudistus

Suomalainen paikallis- ja aluehallinto on ollut pitkään muutosten kohteena. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta eli niin sanotusta Paras-hankkeesta päätettiin vuonna 2005, ja sitä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2007.⁵⁶² Valtionosuusuudistus ja uusi kuntalaki astuivat voimaan alkuvuonna 2015, ja kuntien tehtävien vähentämisohjelma on parhaillaan käynnissä. Vuonna 2011–2012 käynnistetty kuntarakennneuudistus ei sen sijaan ole enää vireillä, koska vaalikauden 2015–2019 hallitusohjelman mukaisesti kuntarakennelain selvitysvelvollisuutta koskevat säädökset kumottiin.⁵⁶³

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta (sote) ja siihen kytkettyä *aluehallintouudistusta* on valmisteltu pitkään. Siihen on sisältynyt moninaisia vaiheita, kuten niin sanotun järjestelylakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn kariutuminen vuoden 2015 alussa todettujen perustuslaillisten ongelmien vuoksi.⁵⁶⁴ Vaalikaudella 2015–2019 uudistuksen valmistelua on jatkettu, mutta uudistukset ovat edelleen varsin selkiytymättömässä kehitystilassa. Tässä vaiheessa uudistuksesta ja sen etenemisestä voidaan todeta seuraavat keskeiset seikat:

560 Heuru 2002, s. 210.

561 Harjula & Prättälä 2012, s. 4.

562 Ks. PeVL 37/2006 vp, s. 2–3.

563 Hallitusohjelma 2015, s. 31. Ks. HE 31/2013 vp; HE 53/2013 vp; PeVL 20/2013 vp. Ks. myös Matikainen 2016, s. 10.

564 Ks. HE 324/2014 vp; PeVL 67/2014 vp; PeVL 75/2014 vp.

Hallitus teki vuoden 2015 loppupuolella linjauksen 18 itsehallintoalueen perustamisesta PL 121.4 §:n kuntia suurempien alueiden itsehallintoon perustuen.⁵⁶⁵ Linjauksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto tullaan rahoittamaan pääosin valtionrahoituksella. Rahoitusratkaisujen lähtökohtana on, että kokonaisveroaste ei nouse eikä työn verotus kiristy millään tulotasolla.⁵⁶⁶

Samassa yhteydessä tehdyssä poliittisessa kompromississa on myös sovittu niin sanotusta valinnanvapausmallista sekä yhtiöittämisestä. Vuoden 2019 alusta kuntien ja maakuntien sote-palveluja tuottavat yksiköt on tarkoitus siirtää osakeyhtiöihin. Yhtiöittämistä on perusteltu muun muassa kilpailu- ja joustavuusnäkökohdilla, mutta on korostettava, ettei EU-oikeus edellytä yhtiöittämistä, vaikka yhtiöittämistä on perusteltu myös EU-oikeudella.⁵⁶⁷ Maakuntalaissa tullaan hallituksen mukaan säätämään, että maakunnan omaa palvelutuotantoa johtavat ammattijohtajat erillään maakunnalle kuuluvaa sote-järjestämistehtävää ja muita tehtäviä koskevasta päätöksenteosta. Maakunnan oman yhtiöitettävän tuotannon välittömässä organisaatiossa ei siis ole luottamushenkilötoimielintä. Hallituksen linjauksen mukaan yksityiseen ja julkiseen sote-tuotantoon tulee kuitenkin soveltaa mahdollisimman yhtenäisiä periaatteita.⁵⁶⁸ Sote-uudistukseen liittyvässä yhtiöittämisessä julkisen ja yksityisen raja muuttuu radikaalilla tavalla. Samalla yhtiöittämiskehitykseen liittyy merkittäviä varainkäytön ja sen valvonnan sekä demokratian toteutumisen huolenaiheita.

Vuoden 2016 keväällä hallitus teki sote- ja aluehallintouudistuksen jatkolinjauksia. Niiden mukaan maakuntien asukkailla ja heidän valitsemallaan maakuntavaltuustolla tulee olemaan aito mahdollisuus päättää maakunnan taloudesta ja toiminnasta. Maakunnille osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi muun muassa maakuntien liitoille ja ELY-keskuksille kuuluvat alueiden kehittämis- ja rahoitustehtävät. Tällä vaalikaudella käynnistetään jatkoselvitys maakunnallisen verotusoikeuden toteutettavuudesta. Sote-uudistuksen rahoittamiseksi tarvittavat varat saadaan valtion verotuksesta muuttamalla ansiotuloverojen tuloveroasteikkoa ja eräiden tuloverotuksen vähennysten määräytymisperusteita. Maakuntien valtionrahoitus osoitetaan yleiskatteellisena yleisenä valtionosuutena. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin erityistehtäviin voi kohdistua lisäksi erillistä rahoitusta. Kuntien valtionosuuslainsäädäntöä tarkistetaan siten, että kunnilla on mahdollisuudet vastata tehtävistään.⁵⁶⁹

565 Perustuslain 121.4 §:ssä säädetään alueellisesta itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla. Säännöksessä on tarkoitus ilmaista mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Ks. HE 1/1998 vp, s. 176. Ks. myös HE 31/2013 vp; HE 53/2013 vp; HE 198/2002 vp; HE 215/2005 vp; PeVL 20/2013 vp; PeVL 65/2002 vp; PeVL 22/2006 vp.

566 Hallituksen linjaus 7.11.2015, s. 1–2.

567 Ks. STM & VM 5.4.2016, s. 6.

568 STM & VM 5.4.2016, s. 4–5.

569 STM & VM 5.4.2016, s. 1–2, 7–8, liite. Ks. VM 13a/2016, s. 43–44.

Hallitus on sote-uudistuksen eri vaiheissa tuonut esille tarpeen vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjausta. Jo vuoden 2014 hallituksen esityksessä todettiin, että sote-järjestelmän palvelukustannusten kasvun hillintä edellyttää vahvaa valtionohjausta, joka esitettiin toteutettavaksi sosiaali- ja terveysministeriöön perustettavalla uudella ohjausyksiköllä.⁵⁷⁰ Myöhemmin hallituksen linjauksissa valtionohjaus on järjestetty eritoten valtioneuvostolle annettavan päätös- ja ohjausvaltan kautta.⁵⁷¹ Hallituksen mukaan vahva valtionohjaus on välttämätöntä perusoikeuksien toteuttamiseksi ja palveluiden asiakaskeskeisen integraation varmistamiseksi.⁵⁷²

Hallituksen esitys keskeisestä sote-lainsäädännöstä on tarkoitus tuoda eduskuntaan syksyllä 2016, ja suunniteltu voimaantulo on kesällä 2017. Hallituksen esitykset aluehallinnon uudistamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2017 ja lainsäädännön on suunniteltu tulevan voimaan vuoden 2019 alusta. Sote-uudistus astuu voimaan täysimääräisesti 1.1.2019. Kyse on toteutuessaan erittäin suuresta hallinnonalat ylittävästä uudistuksesta, jollaista Suomessa ei ole ennen tehty. Uudistuksen seurauksena Suomen julkinen hallinto tullaan järjestämään jatkossa valtion, maakuntien ja kuntien tasolla. Uudistus edellyttää muutoksia muun muassa virka-, työehto- ja eläkesopimusjärjestelmään, kuntien peruspalvelujen valtionosuuslakiin sekä verolainsäädäntöön.⁵⁷³

Toukokuussa 2016 hallitus antoi esityksen laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lakiehdotuksen tarkoituksena on luoda sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistuksen valmisteluvaiheessa edellytyksiä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen yhdenvertaisesti ja taloudellisesti rajoittamalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimia.⁵⁷⁴ Lakiehdotuksen eduskuntakäsittely oli edelleen kesken tämän tutkimuksen määräjän päättyessä.

Sote- ja aluehallintouudistuksella on huomattava merkitys eduskunnan budjetti- ja valvontavallan näkökulmasta, koska uudistuksilla tavoitellaan pitkällä tähtäimellä merkittäviä julkisen talouden säästöjä: tavoitteena on kuroa umpeen noin 3 mrd. euroa eli lähes kolmannes julkisen talouden laskennallisesta kestävyysvajeesta vuoteen 2029 mennessä. Tosin uudistuksen taloudellisia vaikutuksia on vielä mahdotonta arvioida tarkasti, koska uudistuksen keskeisetkin perusratkaisut, yksityiskohdista puhumattakaan, ovat vielä selkiytymättömässä tilassa.⁵⁷⁵ Joissakin arvioissa on kuitenkin esitetty, että sote-uudistus

570 HE 324/2014 vp, s. 56.

571 Hallituksen linjaus 7.11.2015.

572 STM & VM 5.4.2016, s. 7.

573 VM 13a/2016, s. 10, 43–45.

574 Ks. HE 97/2016 vp.

575 VM 2/2015, s. 37–38; VM 13a/2016, s. 10, 44–45.

voi jopa lisätä kuntasektorin menoja sekä lyhyellä että keskipitkällä aikavälillä. Tämän vuoksi on esitetty, että kuntatalouden makro-ohjauksella tulisi hillitä sote-uudistuksen menokehitystä. Maakuntahallinnon perustamisella tulisi olemaan suuri merkitys siihen, millaiseksi julkisen talouden ohjaus maakunnan osalta muodostetaan.⁵⁷⁶

Valtion tulee turvata maakunnille riittävät taloudelliset resurssit niiden tehtävien hoitoon. Raha tulee verotuksen kautta suoraan valtiolle, joka jakaa sen edelleen maakunnille. Sote- ja aluehallintouudistuksen vaikutuksia ei ole vielä huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa.⁵⁷⁷ Koska vakaus- ja kasvusopimuksen tasapainovaatimus koskee kuitenkin julkista sektoria kokonaisuudessaan, maakunnat on otettava mukaan julkisen talouden suunnitelmaan. Maakunnille tulee samalla asettaa oma rahoituskehyksensä ja menorajoitteensa. Hallitus on päättänyt rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksessään, että syksyn 2016 aikana valmistellaan ehdotus julkisten sote-palvelujen budjettikehysjärjestelmästä, joka olisi osa kuntatalouden rahoituskehystä.⁵⁷⁸ EU-komissio tekee lopulta tulkintaratkaisunsa maakuntien sijoittelusta julkistalouden kokonaisuuteen vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteiden toteutumista tarkastellessaan. Mikäli maakunta luetaan osaksi valtion hallintoa, valtion kehityksessä on otettava huomioon myös sote-alueet.⁵⁷⁹

Eduskunta on toistaiseksi päässyt vaikuttamaan sote-uudistukseen lähinnä valiokuntiensa kautta lainsäädäntökäsittelyn aikana. Eduskunta on painottanut, että tämän kaltaisia suuria ja kauaskantoisia uudistushankkeita olisi valmisteltava aidossa yhteistyössä parlamentaarisesti⁵⁸⁰, mikä on johtanut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen parlamentaarisen seurantar ryhmän asettamiseen toimikaudeksi 1.10.2015–15.4.2019.⁵⁸¹ Samoin kuntien roolia, tehtäviä ja asemaa suhteessa maakuntiin tarkastelevan Tulevaisuuden kunta-hankkeen valmisteluun asetettiin parlamentaarinen ryhmä.⁵⁸²

Sote- ja aluehallintouudistuksen useat ulottuvuudet sisältävät avoimia kysymyksiä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen näkökulmasta. Yksi merkittävimmistä kysymyksistä liittyy yhtiöittämiseen, koska se heikentää eduskunnan valtaoikeuksia sekä eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston valtaa samaan tapaan kuin esimerkiksi valtionomistusten yhtiöittämiskehitys. Eduskunnan aseman kannalta on muutoinkin huomionarvoista, ettei sote-uudistuksen valmistelussa ole ainakaan toistaiseksi nimenomaisesti huomioitu ja arvioitu uudistuksen vaikutuksia eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan.

576 Ks. Matikainen 2016, s. 55, 135.

577 VM 13a/2016, s. 10, 45.

578 VM 2/2015, s. 42.

579 Matikainen 2016, s. 57, 139–140.

580 EV 348/2014 vp.

581 STM 24.9.2015.

582 VNK 6/2016, s. 97. Ks. VM 13a/2016, s. 46–47.

Kaikkiaan on arvioitavissa, että sote-uudistus ja sen toimeenpano kustannuksineen tulevat olemaan yksi merkittävimmistä kotimaisen valtion- ja julkistalouden tulevaisuuden kysymyksistä. Jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa tulisikin kiinnittää aiempaa sote-valmistelua huomattavasti enemmän huomiota uudistuksen vaikutuksiin myös eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan. Tästä näkökulmasta olisi paikallaan vielä uudelleen arvioida esimerkiksi palvelutuotannon yhtiöittämistä tai ainakin sen laajuutta. Lisäksi tulisi selvittää tarve ulottaa Valtiontalouden tarkastusviraston valvontavalta sote-yhtiöihin.

Kaiken kaikkiaan on syytä painokkaasti korostaa myös eduskunnan aseman ja varsinkin sen budjetti- ja valvontavallan huomioimista sote- ja aluehallintouudistuksen valmistelun yhteydessä sekä erilaisten ratkaisujen määrittämistä myös näistä perustuslaillisista lähtökohdista. Haastatteluvastauksissa sote- ja maakuntauudistus tuotiin esille eduskunnan aseman näkökulmasta seuraavaan tapaan:

Maakuntauudistuksessa eduskunnan budjetti- ja valvontavalta tulee huomioida suhteessa tulevan rahoitusmallin periaatteisiin ja maakuntien tosiasiallisen itsemääräämisvallan laajuuteen.

2.7 Valtiontalouden vastuut ja riskit

2.7.1 Vastuu- ja riskityypit ja niiden merkitys valtiontaloudessa

Valtion vastuilla viitataan valtion laaja-alaiseen vastuuseen viime kädessä koko yhteiskuntajärjestelmästä.⁵⁸³ Valtion vastuut jakautuvat kotimaisiin ja ulkomaisiin vastuisiin. *Kotimaiset vastuut* muodostuvat lähinnä velasta, eläkevastuista ja takauksista.⁵⁸⁴ Kotimaiset vastuut voidaan jakaa esimerkiksi seuraaviin osa-alueisiin: velka ja elinkaarihankkeet, taseen ulkopuoliset vastuut, pääoma- ja sopimusvastuut, pankkisektoriin liittyvät vastuut sekä paikallishallintoon, valtio-omisteisiin yhtiöihin ja ympäristö- ja kemikaaliturvallisuu-teen liittyvät vastuut.⁵⁸⁵ *Ulkomaisista vastuista* merkittävimmät liittyvät kriisinhoitomekanismeihin.⁵⁸⁶

Valtion taloudellisilla riskeillä tarkoitetaan tekijöitä, jotka vaikuttavat ennakoimattomalla tavalla valtiontalouteen.⁵⁸⁷ Valtiontalouden riskit voivat olla peräisin hyvin monista lähteistä, eikä kaikkien riskien tunnistaminen ole edes mahdollista.⁵⁸⁸ Taloudelliset riskit

583 VM 11/2015, s. 8.

584 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 14; VM 11/2015, s. 50; VM 15a/2016, s. 7, 54.

585 Ks. VM 15a/2016. Ks. esim. valtion elinkaarihankkeista Busk ym. 2016, s. 37.

586 VM 15a/2016, s. 54. Ulkomaisia vastuuta ja riskejä on tarkasteltu tätä lukua tarkemmin osan IV luvussa 3.

587 VM 11/2015, s. 8; VM 15a/2016, s. 7.

588 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 13; VM 11/2015, s. 8, 50; VM 15a/2016, s. 7, 53.

voidaan jakaa *ennakoimattomiin makrotaloudellisiin ongelmiin*, kuten rahoitusmarkkinoiden häiriöt, ja *ehdollisiin riskeihin* ja vastuisiin, kuten valtiontakaukset ja -takuut. Ehdollisten vastuiden myöntämisestä ei aiheudu budjettitalouden menoja eikä valtion tai julkisen talouden velka kasva ennen riskien laukeamista.⁵⁸⁹ *Valtiontakauksella* tarkoitetaan valtion oikeudellista sitoutumista vastuuseen toisen tahon velasta. *Valtiontakuu* puolestaan tarkoittaa valtion oikeudellista sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot ja menetykset.⁵⁹⁰

Valtiontalouden vastuut ja riskit liittyvät toisiinsa ja muodostuvat talouden eri tasoilla ja osa-alueilla: valtion ja muun julkisen talouden, yksityissektorin ja rahoitusmarkkinoiden piirissä, kansallisesti ja kansainvälisesti. Tällöin merkityksellisiä ovat valtion talousarvion talous, valtion rahastot, liikelaitokset, kunnat, valtionyhtiöt ja esimerkiksi pankkisektori.⁵⁹¹ Vastuisiin liittyvien riskien yksiselitteinen arviointi on vaikeaa, ja arviointi voidaan tehdä monin eri tavoin.⁵⁹² Samalla riskiarvioiden teko on tärkeää muun ohella siksi, että kansainväliset luottoluokittajat ottavat arvioinneissaan yhtenä tekijänä huomioon valtion ja julkistalouden riskejä. Taulukkoon 4 on koottu tietoa valtion varallisuudesta sekä eräistä keskeisistä määriteltävissä olevista valtion vastuista nimellisarvoineen.

589 VM 11/2015, s. 8, 61.

590 HE 1/1998 vp, s. 135; VM 11/2015, s. 8 alaviite 2. Ks. laki valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta (449/1988); valtioneuvoston asetus valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta (450/1988).

591 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 13; VM 11/2015, s. 8, 50; VM 15a/2016, s. 7, 53. Ks. esim. laki valtion vientitakuista (422/2001); laki omistusasuntolainojen valtiontakauksesta (204/1996); laki valtion pääomatakuista (594/1992).

592 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 14; VM 11/2015, s. 52. Ks. eri tavoista arvioida valtion vastuisiin sisältyviä riskejä VM 11/2015, s. 10.

Taulukko 4: Valtion varat, vastuut ja riskit vuosina 2009–2015, mrd. euroa⁵⁹³

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Varat							
Valtion reaali-varat		47,7	49,5	51,1	52,4	51,8	
% BKT:sta		25,5	25,1	25,6	25,8	25,2	
Valtion rahoitusvarallisuus	58,5	63,7	55,5	58,5	59,4	60,6	61,1
% BKT:sta	32,3	34,1	28,2	29,3	29,2	29,5	29,5
— josta							
Valtion kassa	9,6	11,2	10,3	7,4	4,6	3,1	4,4
Solidium	7,6	9,3	6,9	7,2	8,2	7,6	6,8
Muut noteeratut osake-omistukset	10,4	12,1	8,6	7,8	9,5	10,9	10,2
Asuntorahaston saamiset	8,6	8,2	7,7	7,2	6,5	6,0	5,4
Vastuut							
Valtion velka	64,3	75,2	79,7	83,9	89,7	95,1	99,8
% BKT:sta	35,5	40,2	40,5	42,0	44,1	46,3	48,2
Kuntien velka	10,0	10,6	11,4	12,9	14,9	16,8	17,8
% BKT:sta	5,5	5,7	5,8	6,5	7,3	8,2	8,6
Valtion takaukset	22,9	23,2	28,2	33,6	35,6	41,3	49,2
% BKT:sta	12,6	12,4	14,3	16,8	17,5	20,1	23,7
— Finnvera	13,6	13,2	14,4	15,4	15,7	20,3	27,7
— Opintolainat	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	2,0
— ERVV	0	0	2,1	5,1	6,2	6,6	6,2
— Suomen Pankki						0,5	0,6
— Valtion rahastot	6,3	7,9	9,1	10,2	11,2	11,8	12,3
— Muut	1,2	0,3	0,6	0,8	0,5	0,3	0,3
Pääomavastuut ¹⁾	4,7	5,1	5,8	17,0	17,1	17,2	17,8
% BKT:sta	2,6	2,7	3,0	8,5	8,4	8,5	8,6
Muut vastuut ²⁾	99,5	105,1	112,3	119,0	117,6	132,6	132,1
% BKT:sta	55,0	56,2	57,0	59,6	58,2	65,0	63,8
— Talousarvialous	99,5	103,3	110,4	117,0	115,4	130,1	129,6
— Rahastotalous	-	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9
— Liikelaitokset	-	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8	1,6

¹⁾ Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

²⁾ Esim. valtion eläkevastuut ja valtuuksien käytöstä aiheutunut määrärahararve

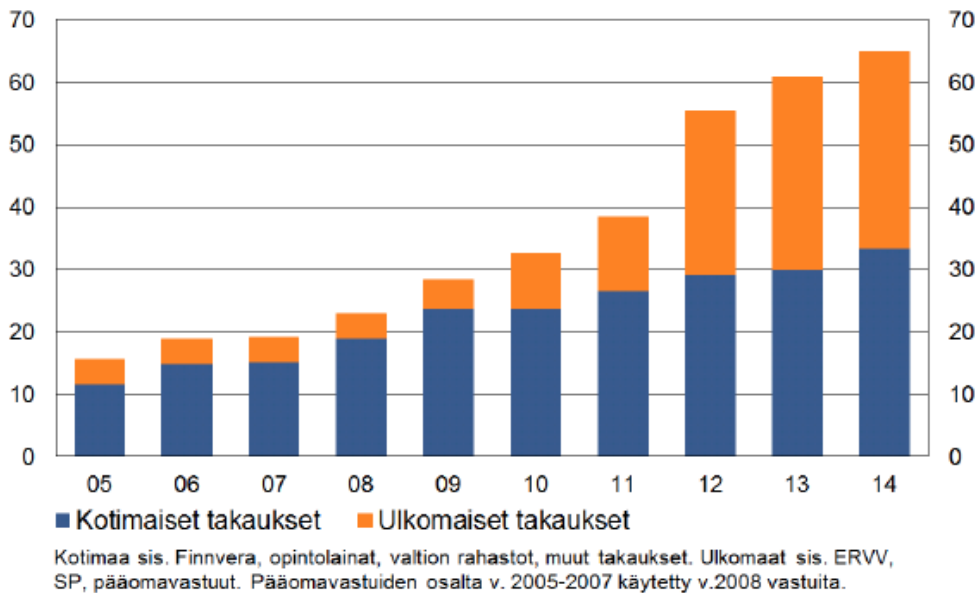
Taulukossa esitetyt tiedot perustuvat rahoitustilinpitoon; ne poikkeavat siten valtion kokonaistaseen luvuista.⁵⁹⁴ Valtion rahoitusvarallisuus pieneni tuntuvasti vuonna 2011, mutta sen jälkeen se on kasvanut pörssikurssien nousun ansiosta. Valtio on saanut viime vuosina osinkotuloja noin 1,2 mrd. euroa, mikä on noin 2,5 % valtion tilinpidon mukaisis-

593 Julkisen talouden suunnitelma 2017–2020, s. 13.

594 VM 15a/2016, s. 53.

ta tuloista.⁵⁹⁵ Valtiontakausten nimellismäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosina.⁵⁹⁶ Kotimaiset takaukset kasvoivat vuoden 2015 aikana yli 8 mrd. euroa.⁵⁹⁷ Valtion kansainväliset vastuut ovat kasvaneet nopeasti siten, että vuonna 2014 niitä oli noin 31,5 mrd. euroa.⁵⁹⁸ EU:n taluskriisin hoidon vuoksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavia pääomavastuita Suomella on lähes 18 mrd. euroa.⁵⁹⁹ Kotimaisten ja ulkomaisten vastuiden nimellisarvot ovat lähes yhtä suuret.⁶⁰⁰ Tätä osoittaa kuvio 11, jossa on esitetty kotimaisten ja ulkomaisten valtiontakausten viime vuosien kehitys.

Kuvio 11: Valtiontakausten kehitys vuosina 2005–2014, mrd. euroa⁶⁰¹



595 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 13.

596 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 14; VM 11/2015, s. 50; VM 15a/2016, s. 54.

597 VM 15a/2016, s. 7, 54. Nimellisarvoilla mitattuna suurimmat kotimaiset vastuut muodostuvat Finnveran ja Valtion asuntorahaston toiminnasta. VM 11/2015, s. 56.

598 VM 11/2015, s. 56.

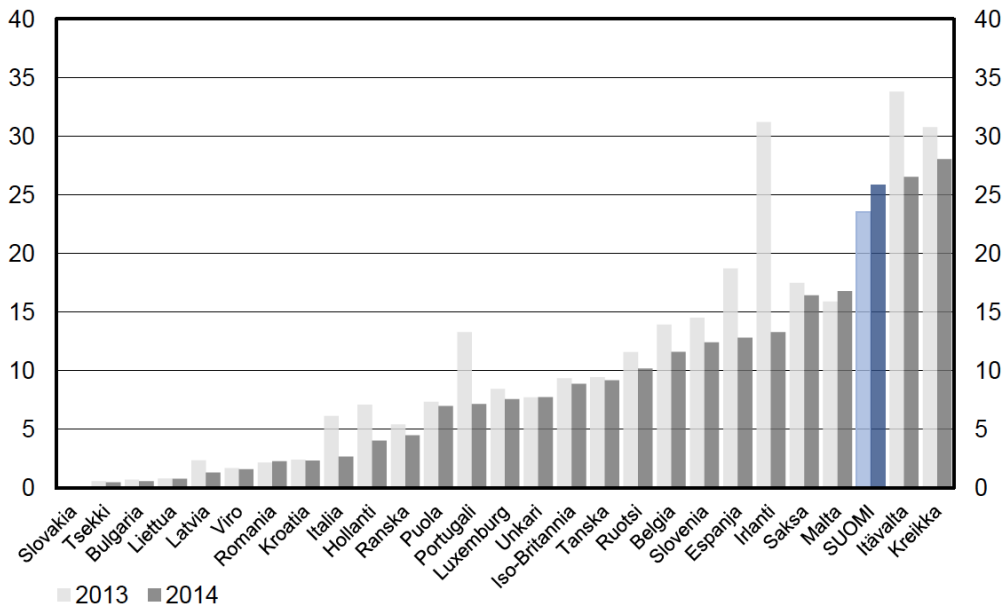
599 VM 15a/2016, s. 7, 54. Ks. myös laki Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista (668/2010).

600 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 14; VM 11/2015, s. 51–52.

601 VM 11/2015, s. 52.

Eri valtioiden välisten vastuiden ja riskien vertailu on hankalaa muun muassa erilaisten kansallisten raportointikäytäntöjen vuoksi. Eurostatin keräämän aineiston mukaan Suomen takaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maista kolmanneksi korkeimmat. Ylipäätään kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takausten voidaan arvioida olevan korkealla tasolla.⁶⁰² Tätä osoittaa kuvio 12, jossa vertaillaan EU-jäsenvaltioiden julkistalouden takauksia.

Kuvio 12: EU-jäsenvaltioiden julkisen talouden takaukset vuosina 2013–2014, % BKT:sta⁶⁰³



Ei sisällä EU:n talouskriisinhoitoon liittyviä vastuita

Suomessa valtiontalouden kantokyky on heikentynyt olennaisesti globaalin finanssikriisin seurauksena. Valtion alati kasvavien taloudellisten vastuiden laukeaminen edes osittain heikentäisi Suomen taloudellista asemaa entisestään. Ehdollisten vastuiden asetelmassa vastuuta myönnetään helposti myös yli sen, mikä olisi perusteltua kokonaistaloudellisesta näkökulmasta. Samalla myös tarve valtiontalouden vastuiden ja riskien huolelliseen seurantaan ja hallintaan sekä rajaamiseen korostuu.⁶⁰⁴ Eduskunnalla tulee olla riittävät mahdollisuudet vaikuttaa valtiontalouden vastuiden ja riskien hallintaan ja niiden rajoittamiseen. Valtiontalouden riskit nousivat esille myös haastatteluvastauksissa:

602 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 15; VM 11/2015, s. 52; VM 15a/2016, s. 7, 54.

603 VM 15a/2016, s. 55.

604 VM 11/2015, s. 10, 61; VM 15a/2016, s. 8, 55. Ks. VTV 2010b, s. 9–10, 13.

Valtion takausvastuut ovat kasvaneet nopeasti, kun talouskriisin myötä valtio on taannut yhä laajemmin esimerkiksi vientikaupan rahoitusta ja valtionyhtiöiden velanhankintaa. Myös euroalueen yhteiset rahoitusvakausmekanismit ovat kasvattaneet takausvastuita. Takauksia säädellään enimmäisvaltuuksin, usein hyvin vähäisin tiedoin. Kokonaisuutena takaustoiminnasta syntyvien vastuiden hallintaan ei ole määritetty selkeitä sääntöjä ja toiminnan valvontaa tulisi kehittää. Eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa näihin lainsäädännön kautta.

Kansantalouden kannalta yhden riskin muodostavat työmarkkinoiden jäykkyyydet. Työmarkkinakysymysten osalta eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset.

2.7.2 Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet valtiontalouden vastuisiin ja riskeihin

Eduskunnan päätöksenteko- ja valmistelumenettelyiden suhteen valtiontalouden eri vastuutyypit voidaan jaotella piileviin ja avoimiin vastuisiin. *Piileviä vastuita* voi syntyä esimerkiksi siten, että tietyssä toiminnassa ei ennakolta nähdä taloudellista riskiä, ja tällöin riskejä ei voi myöskään voida huomioida päätöksenteossa. Joidenkin ympäristövastuiden ja esimerkiksi ydinvastuun tyyppisten riskien osalta ei puolestaan ole tarkoituksenmukaista säätää riskiä kyseisen toiminnanharjoittajan kannettavaksi.⁶⁰⁵

Avoimiin vastuisiin sitoudutaan aina nimenomaisin päätöksin.⁶⁰⁶ Avoimet vastuut voivat olla suoria tai ehdollisia. *Avoimia suoria vastuita* ovat esimerkiksi lakiin perustuvat maksumelvoitteet ja velanotto. Tällaisiin vastuisiin sitoutuminen valmistellaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvion valmistelua tai normaalissa lainvalmisteluprosessissa.⁶⁰⁷ PL 82.1 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua aina eduskunnan suostumukseen. Säännöksen nojalla eduskunta voi myöntää lainanottovaltuudet talousarviossa tai erillisellä päätöksellä. Suostumuksesta tulee ilmetä uuden lainanoton (*bruttomääräinen lainanotto*) tai valtionvelan enimmäismäärä (*nettomääräinen lainanotto*). Lainanottovaltuudet voidaan myöntää varainhoitovuotta lyhemmäksi tai pidemmäksi ajaksi, koska niitä ei ole perustuslaissa sidottu varainhoitovuoteen.⁶⁰⁸

Eduskunta on myöntänyt valtioneuvostolle valtion budjettitalouden lainatarpeita varten toistaiseksi voimassa olevan valtuuden, josta ilmenee valtionvelan enimmäismäärä. Eduskunnan päätös lainanottovaltuuksista on siten käytännössä tehty nettomääräisenä talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä ja valtionlainat on budjetoitu nettomääräisesti. Eduskunnan antaman valtuuden nojalla valtiovarainministeriö määrittelee velanhallinnan

605 VM 11/2015, s. 56–57. Ks. laki ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista (609/1973).

606 VM 11/2015, s. 56.

607 VM 11/2015, s. 57.

608 HE 1/1998 vp, s. 135.

yleiset periaatteet, välineet ja riskirajat. Valtiokonttori puolestaan toteuttaa velanhallintaa valtiovarainministeriön päättämällä tavalla. *Velanhallinnalla* tarkoitetaan valtion talous-arviotalouden lainanoton, valtion kassan ja niihin liittyvien riskien hallintaa.⁶⁰⁹

Avoimet ehdolliset vastuut ovat valtiontakauksia ja -takuita sekä kansainvälisten rahoituslaitoksien vaadittaessa maksettavia pääomaosuuksia.⁶¹⁰ Vähäistä merkittävämpään pääomaosuuksia koskevaan kansainväliseen velvoitteeseen sitoutuminen kuuluu PL 93–95 §:ien mukaan eduskunnan toimivaltaan. PL 82.2 §:n mukaan valtiontakauksen tai -takuun myöntäminen edellyttää eduskunnan suostumusta. Suostumus voi ilmetä laista tai muusta eduskunnan päätöksestä. Lain muotoa käytetään lähinnä annettaessa yleisvaltuuksia tietynlaisten takausten ja takuiden myöntämiseen. Eduskunnan on päätettävä erikseen selaisista yksittäisistä takaus- ja takuupäätöksistä, joista ei ole säännöksiä erityislaeissa. Laista tai eduskunnan muusta suostumuksesta tulee ilmetä takauksen ja takuun enimmäismäärä.⁶¹¹ Valtiontakaukset ja -takut samoin kuin lainanottovaltuudetkin käsitellään PL 41.1 §:ssä tarkoitettussa ainoassa käsittelyssä.

Valtiontalouden vastuisiin ja riskeihin liittyvä päätöksentekoprosessi sinällään mahdollistaa esityksiin liittyvien riskien pohdinnan. Käytännössä riskien pohdinta päätöksentekoprosessin eri vaiheissa on kuitenkin vähäistä. Esimerkiksi hallituksen esityksissä esitetään yleensä vain pintapuolista riskiarviointia.⁶¹² Toisaalta EU:n talouskriisin hoitamiseen liittyviä riskejä on analysoitu myös valmisteluasiakirjoissa: esimerkiksi Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamiseen liittyvä hallituksen esitys sisältää riski- ja hyötyanalyysin.⁶¹³ Kotimaisen toiminnan piirissä syntyvien vastuiden käsittelyn on raportoitu olevan EU-vastuiden arviointia suppeampaa.⁶¹⁴

Kaikkiaan Suomen vastuiden ja riskien raportointi ja hallinnointi on havaittu puutteelliseksi.⁶¹⁵ Tietoa valtion vastuista ja riskeistä on melko paljon tarjolla, mutta se on hajanaista. Eri tahojen raportit valtion vastuiden suuruudesta saattavat myös poiketa toisistaan. Esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksessa raportoitiin valtiontakauksina ja -takaina vuoden 2013 lopussa noin 15,6 mrd. euroa. Vastaava luku Tilastokeskuksen Valtion takaustilasto -julkaisussa oli 33,2 mrd. euroa. Tietoa valtion vastuista kerätään Valtiokonttorin korkotukien ja valtiontakausten hoitojärjestelmään (KoTa). Lisäksi hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmiin oheistetaan nykyään Valtiontakauk-

609 Valtiovarainministeriön yhteydessä on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Ks. talousarvioasetus 71 § (254/2004, 1277/2011, 118/2016). Ks. myös <http://vm.fi/valtion-velka>.

610 VM 11/2015, s. 57.

611 HE 1/1998 vp, s. 135.

612 VM 11/2015, s. 58.

613 Ks. HE 34/2012 vp.

614 Ks. VM 11/2015, s. 56.

615 VM 11/2015, s. 11, 56, 60. Työryhmä laati ns. riskikatsauksen, joka julkaistiin 2015 myös julkisen talouden suunnitelman osana. Tarkoituksena on, että vastaava katsaus muodostuu julkisen talouden suunnitelman vakio-osaksi. Ks. Julkisen talouden suunnitelma 2017–2020, s. 12–14.

set, -takuut sekä muut monivuotiset vastuut -liite. Kehittämiskohteina on tuotu esille vastuiden hallinnoinnin prosessin ja esitettävien tietojen oikeellisuuden parantaminen. Kattavampaa tietoa tarvittaisiin myös kuntien vastuista.⁶¹⁶

Kansainvälinen valuuttarahasto piti julkisen talouden läpinäkyvyyttä koskevassa tarkastuksessaan Suomen valtiontalouden riskejä koskevaa informaatiota hajanaisena.⁶¹⁷ Myös VTV:n mukaan vastuiden kokonaisuutta ei esitetä asianmukaisesti, eikä riskejä huomioida riittävästi taloudellisessa päätöksenteossa ja seurannassa.⁶¹⁸ Samaan tapaan eduskunnan tarkastusvaliokunta on katsonut, että Suomen vastuista, sitoumuksista ja niihin liittyvistä eri vaihtoehtoista tulisi antaa eduskunnalle aiempaa selkeämpi kokonaiskuva.⁶¹⁹ Myöskään eduskunnan sisällä ei käytännössä muodostu kokonaisarviota tai -näkemystä valtiontalouden vastuista ja riskeistä, koska relevantti päätöksenteko on hajaantunut eri valiokuntiin.⁶²⁰

616 VM 11/2015, s. 55, 60.

617 Ks. IMF 2015.

618 Ks. VTV 219/2011. VTV on laatinut vuonna 2015 Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi -toimintakäsikirjan, jonka on tarkoitus muodostaa lähtökohdan VTV:n tarkastussuunnitelman valmistelulle ja sen puitteissa tehtäville riskianalyysille. Ks. VTV 2015.

619 Ks. TrVL 3/2013 vp; TrVL 5/2013 vp.

620 VM 11/2015, s. 61.

3 Eduskunnan tiedonsaanti valtion- ja julkistaloudesta

3.1 Eduskunnan tiedonsaantikeinot

Tiedonsaanti on olennainen kokonaisuus eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta, koska eduskunta, sen valiokunnat ja kansanedustajat tarvitsevat jatkuvasti tietoja valtaoikeuksiensa käytön perustaksi. Eduskunnan tietojensaantioikeuden perusteista on säännelty perustuslain 47 §:ssä. Säännöksen mukaan eduskunnan valiokuntien, muiden toimielimien ja kansanedustajien tiedonsaantioikeudet poikkeavat toisistaan.

Eduskunnan valiokuntien ja muiden toimielinten tiedonsaantioikeutta koskee PL 47.1 §. Sen mukaan ”Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.” Tämän yleisluontoisen oikeuden mukaisesti valtioneuvoston velvollisuutena on antaa eduskunnalle sen pyytämät tiedot ja toimittaa myös oma-aloitteisesti eduskunnalle sen tarvitsemia tietoja. Velvollisuus on muotoiltu väljästi, mutta oikeudellisesti PL 47.1 § on kuitenkin merkityksellinen. Tiedonsaantioikeus koskee myös salassa pidettäviä asiakirjoja.⁶²¹

Valiokuntien tiedonsaannista säädetään lisäksi erikseen PL 47.2 §:ssä seuraavasti: ”Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimi-alaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.” Säännöksen tarkoittama selvitys voi tarkoittaa ministerin tai virkamiehen antamia suullisia tai kirjallisia lausuntoja.⁶²² Selvitysmenettelyä ei enää kytketä valiokunnan esittämään pyyntöön kuten aiemmin valiokuntien tiedonsaantia säännelleessä VJ 53.2 §:ssä. Perustusvaliokunnan käsityksen mukaan tämä muutos antoi muodollista lisätukea käytännölle, jossa selvitysmenettely käynnistetään valtioneuvoston tai sen ministeriön aloitteesta.⁶²³ PL 47.2 § edellyttää hallinnolta saman pykälän ensimmäistä momenttia aktiivisempia toimia. Pääväylänä eduskunnan tietojen hankinnassa toimivatkin valiokunnat.⁶²⁴

Kansanedustajien tiedonsaantioikeus kytkeytyy heidän edustaja-asemaansa, mutta se on rajatumpi kuin PL 47.2 §:ssä säännelty valiokuntien tiedonsaantioikeus. PL 47.3 §:n mukaan ”Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajan-toimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.”

621 HE 1/1998 vp, s. 97. Ks. Jyräni & Husa 2012, s. 161–162.

622 Jyräni & Husa 2012, s. 161–162.

623 HE 1/1998 vp, s. 97; PeVM 10/1998 vp, s. 16.

624 Jyräni & Husa 2012, s. 161–162.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen ehdotuksesta PL 47 §:ksi puuttui säännös kansanedustajan tiedonsaantioikeudesta. Perustuslaki 2000 -komitea oli ehdottanut seuraavaa säännöstä: ”Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta sellaisia tämän hallussa olevia tietoja, joita edustajantoimen hoitaminen edellyttää ja jotka eivät ole salassa pidettäviä.” Komitean mielestä yksittäisen kansanedustajan itsenäinen tietojensaantioikeus tehostaa eduskunnan valvontavaltaa hallintoon nähden.⁶²⁵ Säännöksen jättäminen pois hallituksen esityksestä perustui säännöksen rajaamis- ja soveltamisongelmiin. Asiaan vaikutti lisäksi se, että eduskunnan, sen valiokuntien ja muiden toimielinten oikeus saada tietoja valtioneuvostolta esitettiin turvattavaksi kattavasti perustuslain 47 ja 97 §:issä.⁶²⁶

Perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen käsitykseen eduskunnan ja sen toimielinten tietojensaantioikeuden kattavuudesta. Tästä huolimatta valiokunta piti periaatteellisesti tärkeänä, että perustuslaissa tunnustetaan myös yksittäisen kansanedustajan oikeus saada tietoja siinä laajuudessa kuin Perustuslaki 2000 -komitea oli ehdottanut. Valiokunta lisäsi pykälään komitean ehdotusta pääosin vastaavan uuden 3 momentin. Valiokunta piti komitean tavoin tärkeänä lähtökohtana sitä, että kansanedustajat hankkivat PL 47.3 §:n perusteella edustajantoimensa hoitamiseksi tarpeelliset tiedot ensisijaisesti ministeriöiden kautta.⁶²⁷

Kansanedustajan tietojensaantioikeus rajattiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisiin, viranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Kysymykseen voivat siten tulla eduskunnan toimialaan tavalla tai toisella liittyvät tiedot. Säännös ei velvoita viranomaista esimerkiksi hankkimaan erikseen tietoja, joita sillä ei ole hallussaan, tai tekemään erillistä selvitystä. Kansanedustajien oikeutta on rajattu myös muutoin: tiedon on liityttävä eduskunnan toimialaan, se ei saa olla lailla salassa pidettäväksi määrätty eikä se saa koskea valtion talousarvio- tai lisätalousarvioesitystä, jota ei ole vielä annettu eduskunnalle.⁶²⁸

625 KM 1997:13.

626 HE 1/1998 vp, s. 97. Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 16.

627 PeVM 10/1998 vp, s. 16.

628 PeVM 10/1998 vp, s. 16–17.

Perustuslain 47 §:n mukaisia eduskunnan tiedonsaantioikeuksia on täydennetty eräillä muilla menettelyillä. Nämä eduskunnan muut tiedonsaantivälineet voidaan jakaa seuraaviin kahteen ryhmään:

1. Määrämuotoiset menettelyt (välikysymys, valtioneuvoston tiedonanto, hallituksen kertomukset), joissa eduskunta voi reagoida saamaansa selvitykseen poliittisella sanktiolla (epäluottamuslause).
2. Instrumentit, joilla saatu tieto mahdollistaa asiaa koskevan keskustelun täysistunnossa tai valiokunnissa tai lisäselvityksen pyytämisen valtioneuvostolta (kysymys, ministerin ilmoitus, valtioneuvoston selonteko, kuulemiset).⁶²⁹

Määrämuotoisiin menettelyihin kuuluvat välikysymys, valtioneuvoston tiedonanto ja hallituksen kertomukset. PL 43 §:n mukaan vähintään 20 kansanedustajaa voi esittää *välikysymyksen* valtioneuvostolle tai ministerille näiden toimialaan kuuluvasta asiasta. Valtioneuvoston vastauksen ja eduskuntakesustelun jälkeen voidaan ehdotuksesta toimittaa äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta. Erityisesti enemmistöhallitusten aikana välikysymykset tarjoavat hallituksen hajottamisen sijasta ennen kaikkea mahdollisuuden tiedonhankintaan, poliittiseen keskusteluun ja hallituspolitiikan arviointiin.⁶³⁰

Valtioneuvoston tiedonannosta säännellään PL 44 §:ssä. Tiedonannon avulla hallitus saat-
taa eduskunnan arvioitavaksi merkityksellisinä pitämiään asioita. Tiedonantoa voi seurata luottamusäänestys. Hallitusohjelma annetaan PL 62 §:n mukaan aina tiedonantona eduskunnalle.⁶³¹

Eduskunta saa tietoa myös *hallituksen kertomusten* muodossa. Niiden käsittelyyn voidaan eduskunnassa liittää luottamusäänestys. Valtioneuvoston on PL 46.1 §:n mukaisesti annettava eduskunnalle vuosittain kertomus toiminnastaan ja toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Sen tulee antaa myös kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. PL 46.2 §:n mukaan eduskunnalle annetaan kertomuksia ylipäättään sen mukaan kuin perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.⁶³²

Kertomus on hallituksen ja eräiden eduskunnan alaisten tai valitsemien toimielinten toiminnastaan määräjain eduskunnalle antama selvitys.⁶³³ Perustuslain 41 ja 46 §:ien ja eduskunnan työjärjestyksen 32 ja 55 §:ien mukaisesti eduskunnalle annettu kertomus on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen kuin se otetaan päätettäväksi täysistunnossa ainoan käsittelyn asiana. Eduskunnan työjärjestyksen

629 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 161. Ks. myös Hidén 2015, s. 237–244.

630 Jyränki & Husa 2012, s. 163–164.

631 HE 1/1998, s. 95.

632 Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 9.

633 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 22.

68 §:n mukaan eduskunnan päätös annetaan tiedoksi kertomuksen antajalle kirjelmällä. Perustuslaki ei edellytä, että eduskunta hyväksyy kertomukset, mutta sillä on mahdollisuus tehdä päätöksiä niiden johdosta.⁶³⁴

Muita tiedonsaantivälineitä ovat kysymys, ministerin ilmoitus, valtioneuvoston selonteko ja kuulemiset. PL 48.1 §:n mukainen *ministerin läsnäolo- ja keskustelu-oikeus* eduskunnan täysistunnoissa mahdollistaa eduskunnan ja hallituksen välittömän vuorovaikutuksen ja tehostaa eduskunnan tiedonsaantioikeutta. Kansanedustajilla on PL 45.1 §:n nojalla oikeus esittää ministerille *kysymyksiä* tämän toimialaan kuuluvista asioista. Täysistunnossa voidaan PL 45.3 §:n mukaan järjestää tiedonhankkimistarkoituksessa myös *keskustelu ajankohtaisesta asiasta*. Pääministeri tai hänen määräämänsä ministeri voi antaa ajankoh-
taisesta asiasta *ilmoituksen* eduskunnalle PL 45.2 §:n mukaisesti.

PL 44.1 §:n mukaan eduskunnalle voidaan myös antaa *valtioneuvoston selonteko* valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Selonteko voi koskea samoja asioita kuin tiedonanto, mutta sitä ei voi seurata luottamusäänestys. Valtioneuvostolla on velvollisuus antaa hallitusohjelma tiedonantona, mutta muissa asioissa valtioneuvoston vallassa on itse harkita, saattaako se asian eduskunnan keskusteluun selontekona vai tiedonantona. Selonteko voi käsitellä hallituksen jo suorittamia tai vasta suunniteltavana olevia toimia, ja sen tarkoituksena on saada merkittävä poliittinen kysymys eduskunnan keskusteluun. Selonteko tarjoaa eduskunnalle tietojensaantikanavan ja yksittäisille kansanedustajille ja eduskuntaryhmille mahdollisuuden kannanilmaisuun kyseisestä asiasta. Samalla valtioneuvosto saa käsityksen eduskunnan yleisestä kannasta selonteon asiaan.⁶³⁵

Valiokunnat ja niiden jäsenet saavat tietoa myös valiokunnissa järjestettävien *kuulemisten* kautta. Kuulemisia järjestetään osana PL 40 §:n määrittämää hallituksen esitysten, kansanedustajien aloitteiden, eduskunnalle annettavien kertomusten sekä eräiden muiden perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädettyjen asioiden valmistelemaa käsittelyä eduskunnan valiokunnissa. Kuulemisista säädetään myös eduskunnan työjärjestyksen 37 §:ssä. Kuulemisten avulla on mahdollista täydentää, tarkentaa ja selvittää kirjallisen raportoinnin ja lausuntojen sisältämää informaatiota. Esimerkiksi ministerien, ministeriön virkamiesten ja asiantuntijoiden kuuleminen voi lisäksi avata uusia sisällöllisiä ulottuvuuksia ja täydentää valiokunta-arvioinnin tietopohjaa.⁶³⁶ Kuulemisissa yhdistyvät tiedonsaanti ja eri toimijoiden yhteistyö. Eduskunnan valiokuntakuulemisten ongelmana on toisaalta se, etteivät ne ole aina omiaan luomaan vuoropuhelua kuultavien ja valiokunnan välille.

634 Jyräni & Husa 2012, s. 164–165.

635 HE 1/1998, s. 95. Ks. Jyräni & Husa 2012, s. 163.

636 Kankaanpää ym. 2011, s. 23; TRO 2/2009. Ks. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2015.

3.2 Budjetti- ja valvontavaltaan liittyvä eduskunnan tiedonsaanti

3.2.1 Tiedonsaanti budjettivalmistelussa ja -päättöksenteossa

Eduskunnan osallistuminen budjettiprosessiin edellyttää laajaa tietopohjaa. Esimerkiksi taloudellinen ennakkointi perustuu saatavaan tietoon. Talousarvion valmistelun eri vaiheista tuotetaan useita eri asiakirjoja. Näitä ovat talousarvioesitykset ja niitä täydentävät esitykset, valtiovarainvaliokunnan mietinnöt, eduskunnan kirjelmät sekä lisätalousarvioesitysten vastaavat asiakirjat. Valtion talousarvioesityksessä kuvataan muun muassa julkisen talouden kestävyyyteen liittyviä riskejä sekä esitetään talousarvioesitykseen sisältyvien valtuuksien käytöstä tulevaisuudessa aiheutuvia menoja.⁶³⁷ Valtion talousarvioesitysten ja budjetin sisältöjä on kehitetty useaan otteeseen. Eräs esille tuotu kehittämiskohde on tulostavoitteiden asettaminen ja esittäminen valtion talousarvioesityksessä; nykyään talousarvioesityksessä asetetuista tavoitteista raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa, mutta kertomusprosessissa tavoitteita ei voida enää muuttaa.⁶³⁸

Kunkin hallituskauden talousarvioiden sisällön määrääjänä ja talouspolitiikan ohjaajana hallitusohjelmasta on tullut viime vuosina aiempaa tärkeämpi asiakirja.⁶³⁹ PL 62 §:n perusteella hallitusohjelma on annettava eduskunnalle tiedonantona, jonka käsittelyn päätteeksi äänestetään hallituksen luottamuksesta. Näin hallitusohjelma finanssipoliittisine linjauksineen tulee eduskunnan enemmistön hyväksymäksi ja tietoon.

Kehys- ja talousarviomenettely sekä hallitusohjelman seuranta ovat olleet pääosin erillisiä prosesseja.⁶⁴⁰ Talousarvion määrärahojen ja hallituksen tavoitteiden välisen yhteyden koordinoimiseksi kehitettiin valtioneuvoston kanslian johdolla ensi kertaa vaalikaudelle 2011–2015 uusi hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT) sekä hallitusohjelman toimeenpano- ja seurantamenettelyt. Samalle vaalikaudelle laadittiin ensi kertaa myös kehyskäsi kirja, jonka tarkoituksena on valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttäminen ja parantaminen.⁶⁴¹

Hallitusohjelman tavoin myös julkisen talouden suunnitelman merkitys on kasvanut. Julkisen talouden suunnitelma annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selontekona.⁶⁴² Selonteko lähetetään valtiovarainvaliokuntaan, jonka mietinnön pohjalta kansanedustajat käsittelevät asiaa. PL 44.2 §:n mukaisesti selonteon käsittelyssä ei kuitenkaan voida tehdä

637 VM 11/2015, s. 55.

638 VNK 6/2016, s. 79.

639 Jyräni & Husa 2012, s. 265. Ks. <http://vm.fi/finanssipoliitikka>; <http://vm.fi/talouspolitiikan-raamit>.

640 Ks. VTV 17/2012. Ks. VM 23/2015.

641 Ks. VM 45/2015. Vuosina 2010–2011 käynnissä olleessa hallitusohjelman seurannan ja hallituksen strategisen johtamisen kehittämishankkeessa (KOKKA) esitettiin suosituksia, joilla pyryttiin parantamaan muun muassa politiikkatoimien tietopohjaa. Hankkeen yhtenä keskeisenä suosituksena oli sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostaminen. Ks. VN 7/2011.

642 Ks. VNS 4/2014 vp.

päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta. Julkisen talouden suunnitelmassa linjataan budjettikehykset ja Suomen vakausohjelma, jossa tehdään vuosittain julkisen talouden herkkyystarkasteluja erilaisilla taloudellisilla skenaarioilla.⁶⁴³ Julkisen talouden suunnitelman kautta eduskunta saa otetta julkistalouden kokonaisuudesta, sillä esimerkiksi kuntatalous on osa uudistettua julkisen talouden suunnitelmaa ja kehysmenettelyä.⁶⁴⁴ Suunnitelman liitteenä julkaistiin vuonna 2015 ensi kertaa myös katsaus valtion vastuisiin ja riskeihin. Riskikatsauksen kautta eduskunta saa tietoa muun muassa valtion velasta, elinkaarihankkeista ja valtion takauksista.⁶⁴⁵

3.2.2 Tiedonsaanti budjetin toimeenpanosta ja valtiontalouden valvonnasta

3.2.2.1 Hallituksen vuosikertomus

Talousarvion toimeenpanoon kuuluu raportointi talousarvion toteutumisesta, valtiontalouden tarkastus sekä virastojen ja laitosten sisäinen valvonta ja tarkastus. Näistä menettelyistä eduskunta saa erilaista tietoa valtiontaloudesta joko suoraan tai välillisesti. PL 46.1 §:ssä säädetään hallituksen toimenpidekertomuksen sekä valtiontalouden hoitoa ja talousarvion noudattamista käsittelevän kertomuksen antamisesta vuosittain eduskunnalle. Valtiontaloudellisen kertomuksen sisällön kuvaukset ”valtiontalouden hoito” ja ”talousarvion noudattaminen” vastaavat kertomuksen asemaa valtiontalouteen kohdistuvan eduskunnan valvonnan välineenä.⁶⁴⁶

Kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta, niin sanottu tilakertomus, annettiin aiemmin eduskunnalle samaan aikaan kuin talousarvioesitys.⁶⁴⁷ Vuodesta 2003 lähtien hallituksen kertomus on kuitenkin annettu eduskunnalle jo touko–kesäkuussa. Tämä mahdollistaa kertomuksen käsittelyn eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa välittömästi ennen talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyä. Tällöin käsittelyssä on mahdollista yhdistää toteutuneen kehityksen ja nykytilan arviointi tulevaa talousarviota koskevaan päätöksentekoon.⁶⁴⁸

Hallituksen kertomusmenettelyä uudistettiin vuosina 2014 ja 2016. Valtion tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus yhdistettiin yhdeksi *hallituksen vuosikertomukseksi*.⁶⁴⁹ Vuosikertomukseen otetaan nykyään myös valtion liikelaitosten ja talous-

643 VM 11/2015, s. 55.

644 Ks. TrVL 2/2013 vp.

645 Ks. VM 11/2015, s. 60–61.

646 HE 1/1998 vp, s. 96–97.

647 VM 2016. Ks. <http://vm.fi/hallituksen-vuosikertomus-ja-valtion-tilinpaatos>. Esimerkiksi vuotta 2015 käsittelevä hallituksen vuosikertomus muodostuu neljästä osasta, itse vuosikertomuksesta sekä kolmesta liitteestä: Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset; Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat; Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Ks. K 10/2016 vp.

648 HE 56/2003 vp, s. 23. Ks. Hidén 2015, s. 191.

649 Hidén 2015, s. 191.

arvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmissa raportoidaan myös valtiontakauksia ja -takuita ja muita vastuusitoumuksia sekä valtuuksien käytöstä aiheutuva määrärahatarve hallinnonalatasolla.⁶⁵⁰ Uudistuneesta hallituksen vuosikertomuksesta säädetään talousarviolain 17 §:ssä (17/2014) ja talousarvioasetuksen 8 a luvussa, eritoten 68 a §:ssä (118/2016). Asetuksen muutoksessa ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvausta koskevaa sääntelyä on vähennetty ja yksinkertaistettu.⁶⁵¹

Talousarviolain 18 §:ssä (17/2014) säädetään, että hallituksen vuosikertomuksessa esitettävien kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta. Lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan (17/2014) mukaan valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on "varmistaa osana hallituksen vuosikertomuksen valmistelua valtioneuvostolle esiteltäväksi, että kertomus antaa 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot ja lisäksi varmistaa, että valtion tilinpäätöstiedot ja muut tärkeimmät valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat saatavilla ja hyödynnettävissä valtiontaloutta ja toiminnan ohjausta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa."⁶⁵²

Vuodelta 2015 annetussa hallituksen vuosikertomuksessa on laskettu ensimmäisen kerran valtion talousarviotalouden, liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen osalta kokonaislaskelmat. Aiemmin valtion talousarviotalouden, liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat ja taseet laadittiin ja esitettiin hallituksen vuosikertomuksessa erikseen. Erot laskelmien välillä näkyvät alijäämän ja taseen rakenteen muutoksina. Erillisten tuotto- ja kululaskelmien yhteenlaskettu tilikauden alijäämä vuonna 2015 oli 2,9 mrd. euroa alijäämäinen. Kun sisäiset tapahtumat, kuten siirrot rahastoista talousarviotalouteen ja liikelaitosten tuloutukset, eliminoidaan, kokonaistuotto- ja kululaskelman tilikauden alijäämä vuonna 2015 oli 6,2 mrd. euroa. Kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2015 oli 27,7 mrd. euroa negatiivinen ja 5,8 mrd. euroa huonompi kuin erillistaseiden kautta laskettuna.⁶⁵³

Eduskunta saa uudistetun hallituksen vuosikertomuksen kautta aiempaa paremman ja tarkemman tietosisällön valtion taloudesta ja toiminnasta. Jatkokehitystarpeeksi on esitetty hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöstietojen kattavuuden parantamista myös valtiontalouden vastuiden osalta. Uudet hallituksen vuosikertomuksen sisältövaatimukset korostavat valtioneuvoston ja valtiovarainministerin parlamentaarista ja oikeudellista

650 VM 11/2015, s. 55.

651 VNK 6/2016, s. 79.

652 Ks. EK 26/2015 vp; K 9/2015 vp; K 15/2015 vp; TRO 2/2009 vp, s. 8–9; TrVL 2/2013 vp. Ks. kertomusmenettelyn kehittämisestä myös Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002; HE 56/2003 vp.

653 VM 15a/2016, s. 8. Ks. VNK 6/2016, s. 79.

vastuuta valtion tilinpäätöksen sisällöstä.⁶⁵⁴ Tämä vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa ja erityisesti siihen kuuluvaa valtiontalouden valvontavaltaa.⁶⁵⁵ Tehdyillä muutoksilla valtiontalouden sisäistä ja ulkoista valvontaa myös kytketään aiempaa selvemmin toisiinsa.

Hallituksen vuosikertomus nousi esille myös haastatteluissa seuraavasti:

Hallituksen vuosikertomusta on parannettava. [–] Valtioneuvoston päässä raportointi vaatii lähes sadan virkamiehen työpanosta, mutta lopputulos on eduskunnan vaatimaan tietosisältöön ja tulosten raportointiin nähden heikko. Vuosikertomusaineiston kiinnostavuutta ja informaattisisältöä tulee parantaa ja samalla esitystapaa tiivistää. Kertomuksen tulee sisältää analysoitua tietoa hallituksen toimien tuloksista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Vuosikertomuksen tulisi olla toimiva osa hallituksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmää. Tämä edellyttää nykyistä selkeämpiä tavoitteita ja kiinteämpää yhteyttä määrärahoihin jo budjetin valmistelussa.

3.2.2.2 Tiedonsaanti muusta valtiontalouden valvonnasta

Eduskunnan budjettivalvontavallan tehokas ja vaikuttava käyttö edellyttää erilaisia tiedonsaantioikeuksia. Hallituksen vuosikertomuksen ohella eduskunta harjoittaa valtiontalouden valvontatoimintaan myös muun kertomusmenettelyn kautta. Valtiontaloudellisten kertomusten käsittely täysistuntoa varten on esimerkiksi keskeinen osa tarkastusvaliokunnan työtä.⁶⁵⁶ Kertomuksensa eduskunnalle antavat säännöllisesti muun muassa eduskunnan pankkivaltuusto, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto ja Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto.⁶⁵⁷

Myös VTV antaa vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n mukaan tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomuksen toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Säännöksen nojalla eduskunnan asianomaisella valiokunnalla on yleinen oikeus saada tarkastusvirastolta sen kertomusten käsittelyssä tarvitsemiaan tietoja tarkastustoiminnasta. Lain 5 §:n nojalla eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada VTV:n vuosikertomuksen lisäksi tiedoksi muutkin tarkastusviraston laatimat tarkastuskertomukset.

VTV:n kertomuksista tarkastusvaliokunta ja sitä kautta eduskunta saa tietoa valtiontaloudesta myös budjettitalouden ulkopuolelta. VTV tarkastaa valtion budjettitaloutta, talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja, valtionyhtiöitä ja valtion siirtomenoja. Valtiontalou-

654 VM 11/2015, s. 61.

655 Ks. HE 56/2003 vp, s. 22, 35, 48–49.

656 Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 88–89.

657 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 21–22.

den tarkastusviraston toimivaltuuksien ulkopuolella ovat kuitenkin eduskunnan oma taloudenhoito, eduskunnan vastattavana olevat rahastot, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Näistä eduskunta saa tietoa lähinnä hallintoneuvostojen ja valtuutettujen kautta.

Perustuslain 90 §:n nojalla sekä VTV:n että tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus on erittäin laaja. Niillä on oikeus saada valvontaansa varten tietoa myös salassa pidettävistä asiakirjoista. Tarkastusvaliokunta voi myös käynnistää erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia oma-aloitteisesti, sillä valiokunnalla on vireillepano-oikeus valtion taloudenhoitoa koskevissa asioissa. Tekemiensä valvontahavaintojen johdosta valiokunta voi laatia mietintönsä eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi ja siten koko eduskunnan tietoon.⁶⁵⁸ Tarkastusvirasto tukee tarkastusvaliokuntaa antamalla tälle tiedoksi valvontainformaatiotaan.⁶⁵⁹ Valvonnan tulosten pitää palvella eduskunnan tarpeita päätöksentekijänä ja tiedonsaajana.⁶⁶⁰

3.3 Muut tietolähteet valtion- ja julkistaloudesta

Tietoa valtion- ja julkistaloudesta tuotetaan myös erilaisten selvitysten, raporttien ja tietokantojen muodossa varsinaisen eduskuntatyön tai siihen liittyvän valmistelun ulkopuolella. Myös tällaisella tiedolla on relevanssia eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta. Eri toimijat, muun muassa valtioneuvosto ja alan tutkimuslaitokset, julkaisevat tekemiään ja tilaamiaan raportteja ja selvityksiä omien julkaisukanaviensa kuten toimielin-kohtaisten internetsivujen kautta.

Jo aiemmin tässä tutkimuksessa mainittujen monien tietolähteiden ohella esille voidaan nostaa esimerkiksi Valtiokonttorin julkaisema Valtiontalouden kuukausitiedote, jolla raportoidaan valtion talousarvion toteutumisesta, valtion tuotoista, kuluista, varoista, veloista ja rahavirroista. Valtion keskuskirjanpidon tiedot siirretään kuukausittain Valtion raportointipalveluun (Netra), jossa ne ovat julkisesti kaikkien nähtävissä.⁶⁶¹ Keskeisenä kuntataloustiedon lähteenä toimii puolestaan Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilasto. Valtiovarainministeriössä on käynnissä Kuntatieto-hanke. Sen kautta tullaan lähivuosina saamaan aiempaa parempaa tietoa muu ohella kuntien toiminnan tuottavuudesta ja taloudellisuudesta.⁶⁶²

658 Ks. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 86. Ks. myös Kankaanpää ym. 2011, s. 20, 68.

659 Kankaanpää ym. 2011, s. 25. IMF on todennut Suomen julkisen taloudenhoidon avoimuutta koskevassa arvioinnissaan, että VTV:n suorittama tilintarkastus sekä laajemmin myös tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen tehtävä valtiontaloutta koskevan oikean ja riittävän kuvan varmentamisessa, kuten makrotaloudellisten ennusteiden riippumaton valvonta, vastaa edistyneimpiä kansainvälisiä käytäntöjä. IMF 2015.

660 Ks. VaVL 29/1998 vp.

661 Ks. <http://www.netra.fi>. Ks. myös http://www.valtiokonttori.fi/fi-fi/Valtionvelka_ja_talous.

662 VM 11/2015, s. 56, 60–61.

Kotimaisten toimijoiden ohella tutkimusteeman kannalta relevanttia tietoa tuotetaan paljon myös muun muassa EU:n ja OECD:n puitteissa. Lisäksi huomioon on otettava myös aihepiiriä koskeva ja sitä sivuva tieteellinen tutkimus.

Eri asiakirjoista, selityksistä, raporteista, tietokannoista ja tutkimuksista muodostuu kaikkiaan hyvin laaja valtion- ja muun julkistalouden tietoaaineisto. Eduskunta saa tätä tietoa käyttöönsä eri muodoissa ja vaihtelevassa määrin. Tieto on hajallaan ja pirstaleista, koska useat toimijat tuottavat erilaisia selvityksiä lähinnä omiin tarpeisiinsa ja julkaisevat ne omissa julkaisukanavissaan. Tämä nostaa esille tiedon koordinoitutarpeen, jotta eduskunta pystyisi hyödyntämään tuotettavaa tietoa mahdollisimman helposti ja tehokkaasti.

3.4 Eduskunnan tiedonsaannin kehittämistarpeet

Suomen perustuslain säätämisen yhteydessä valtiovarainvaliokunta totesi, että eduskunnan tiedonsaannissa on vain harvoin ollut ongelmia. Mahdolliset ongelmat olivat kiteytyneet erilaisiin tulkintoihin siitä, mitä tarkoitetaan tiedoilla. Valiokunnan mukaan perustuslain tarkoittamat tiedot ovat myös sellaisia, joita viranomaisen on velvollinen valmistelemaan, muokkaamaan tai muutoin hankkimaan toiminnastaan, vaikka tämä ei niitä varsinaisesti keräisikään. Valtiovarainvaliokunta totesi, että eduskunnan piirissä kuitenkin vain valiokunnilla ja valtiontilintarkastajilla oli oikeus saada hallinnolta tarvitsemansa asiakirjat ja tiedot.⁶⁶³

Uuden perustuslain aikakaudella eduskunnan tiedonsaannissa on lisääntyvässä määrin havaittu puutteita, mutta samalla erinäisiä ongelmakohtia on myös pyritty selvittämään ja korjaamaan.⁶⁶⁴ Uudistuksista ja muutoksista huolimatta eduskunnan tiedonsaantiin on jäänyt eräitä katvealueita. Esimerkiksi VTV:n mukaan eduskunnan tiedonsaanti valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen toiminnasta on ollut vähäistä. Eduskunnalle ei ole raportoitu riittävästi kaikkien rahastojen toiminnallisesta tuloksellisuudesta eikä rahastokohtaisista tilinpäätöksistä ole tehty analyysiä.⁶⁶⁵ Tältä osin on edelleen olemassa tarve rahastoja koskevien säädösten tarkistamiseen ja yhtenäistämiseen.

Eduskunnan valtaoikeuksien ulottuvuuden ja laaja-alaisuuden varmistamiseksi on ylipäättään kiinnitettävä huomiota tiedonsaannin kattavuuteen ja ulottumiseen riittävästi myös valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Rahastojen ohella tietojen saanti esimerkiksi valtionomistamista yhtiöistä on olennaista eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kattavuuden varmistamiseksi. Kaikkinensa se, että Suomesta puuttuu valtiontalouden tarkastelu

663 VaVL 29/1998 vp.

664 Ks. esim. HE 56/2003 vp; TrVL 2/2013 vp. Ks. esim. tulevaisuustyön ja ennakoinnin edistämisestä eduskunnan ja hallituksen välisessä suhteessa VN 17/2015.

665 VTV 184/2009, s. 7–8, 13–15, 81. Ks. TRO 2/2009 vp, s. 4–5. Ks. myös esim. HE 56/2003 vp, s. 39.

valtiokonsernina tilipäätöksinen ja taseineen, rajoittaa merkittävästi eduskunnan budjettivaltaa.⁶⁶⁶ Tämä nousi esille myös haastatteluvastauksissa:

Valtion toimintojen liikelaitostaminen ja edelleen yhtiöittäminen on siirtänyt jonkin verran eduskunnan budjettivaltaa hallitukselle ja yhtiöille itselleen. Yhtiöiden ja rahastojen osalta on ongelmallista, saako eduskunta oikeaa tietoa niihin sitoutuneista vastuista ja varallisuudesta.

Tieto on yleensä ainakin pyydettyä eduskunnan saatavilla. Ulkopuolella ongelmallisimpia lienevät yhtiörakenteet, joissa asioiden läpinäkyvyys voi heiketä.

Valtiontalouden kokonaiskuvan puuttumista koko valtiokonsernin tasolla voidaan pitää myös ongelmana tiedonsaannille. Hallituksen vuosikertomukseen lisätyt ydinvaltion kokonaislaskelmat ovat askel oikeaan suuntaan, mutta sellaisenaan vielä riittämättömät kokonaiskuvan saamiseksi.

Budjetti- ja valvontavaltaa heikentää myös valtiokonsernin hajanaisuus, muun muassa konsernitaseen puuttuminen.

Myös tiedonsaanti erilaisten valtion vastuulle kuuluvien riskien hallinnassa on keskeistä eduskunnan budjettivallan kannalta. Tällaista tietoa on saatava muun muassa korjausvelasta, infrastruktuurien kehittämisestä, rahoituslaitosten tilasta, valtion velan kehityksestä sekä työttömyyden, väestön ikääntymisen ja maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista. Tarvitaan myös hyviä toimintamalleja, joilla investointien ja niiden tuottavuus-, talouskasvu- ja työllisyysvaikutuksia voidaan entistä paremmin hyödyntää eduskunnan päätöksenteossa.

Valtion- ja julkistalouden ja -hallinnon rakenteessa ja toimintojen organisoinnissa tapahtuvat muutokset ja uusien toimintamallien luominen sekä talousarviotalouden ulkopuolella tapahtuvan toiminnan lisääntyminen asettavat tuotettavalla tiedolla ja sen saannilla uusia vaatimuksia. Monilla uudistuksella on haettu toimintojen tehostamista, mutta samalla niiden seurauksena vaatimukset valtion taloudellisen toiminnan ja vastuiden läpinäkyvyydelle ovat kasvaneet.⁶⁶⁷ Eduskunta tarvitsee kaikkiaan luotettavaa, oikeaa, riittävää, riippumatonta, oikea-aikaista ja monipuolista finanssipoliittista tietoa käyttäessään perustuslainmukaista valtiontaloudellista päätäntävaltaansa.

666 VTV 2015, s. 54–55. Ks. IMF 2015.

667 VTV 2010b, s. 11–13.

4 Arvioita ja johtopäätöksiä eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta valtion- ja julkistalouden kokonaisuudessa

4.1 Eduskunnan budjettivallan toteutuminen

Budjettivalta on hyvin tärkeä eduskunnan valtaoikeus. Se pitää sisällään vallan päättää vuosittaisesta valtion talousarviosta, lisätalousarvioista, vero- ja budjettilaeista, valtion lainanottovaltuuksista, rahastoinnista ja valtiontakauksista ja -takuista sekä muun muassa valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta ja muista valtionomistusten myynneistä ja hankinnoista. Lainsäätäjän aktiivinen osallistuminen budjettiprosessiin ja muiden budjettivaltaoikeuksien käyttö on olennaista demokratiaperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutumiseksi sekä valtiontaloutta koskevan läpinäkyvyyden edistämiseksi. Eduskunta asettaa budjetista päättäessään oikeudelliset rajat valtioneuvoston ja sen alaisten viranomaisten taloushoidolle. Valtion talousarviossa ja sen käsittelyssä tehdään yleensä vuoden merkittävimmät yhteiskuntapoliittiset päätökset.⁶⁶⁸ Budjetin avulla määrätään kansantalouden suunta, talouden tasapaino ja otetaan kantaa tulonjakoon. Sen avulla myös ohjataan kuntien, yritysten ja kansalaisten taloustoimia ja määritetään työllisyyden ja alueellisen kehityksen suuntaa.⁶⁶⁹

Eduskunnan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa talousarvion sisältöön on kuitenkin varsin rajallinen. Vaikka PL 3.1 §:n mukaan päätösvalta valtiontaloudesta kuuluu eduskunnalle, tähän toimivaltaan kiinteästi kuuluva aloitevalta on valtioneuvostolla: valtioneuvosto valmistelee budjetin ja budjettilait sekä johtaa tähän valmisteluun liittyvää monivuotista valtiontaloudensuunnittelua ja hallintoyksikköjen tulosohtausta. Valtiontaloudellisten toimivaltuuksien alalla eduskunta on hyvin tiukasti sidottu valtioneuvoston esityksiin. Eduskunnalla ei ole budjettikokonaisuutta koskevaa aloitevaltaa, vaan aloiteoikeus rajoittuu talousarvion yksityiskohtiin.⁶⁷⁰

Talousarvioesityksen valmistelussa tosiasiallista budjettivaltaa siirtyy suurella määrällä valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö vastaa myös valtiontalouden kehysten valmistelusta ja ylipäättään Suomen valtiontalouden hoidosta. Valtion omaisuuden hallinta ja kartunta on kuitenkin keskitetty valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikköön. Valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö antavat muille ministeriöille määräyksiä ja ohjeita talousarvio- ja kehusehdotuksen laadinnasta, talousarvion soveltamisesta ja valtion varallisuuden hoidon yleisistä periaatteista.⁶⁷¹

668 Jyränki & Husa 2012, s. 265.

669 Saukkonen 2007.

670 Jyränki & Husa 2012, s. 266; Saraviita 2000, s. 387. Ks. HE 1/1998 vp, s. 45; PeVL 26/1992 vp; PeVM 16/1994 vp.

671 Ks. <http://vm.fi/julkinen-talous>; <http://vm.fi/laadinta-ja-soveltamismaaraykset>.

Niin kutsuttuihin vapaisiin määrärahoihin liittyvät ratkaisut ovat usein lainsäädäntöratkaisuja keskeisemmin poliittisessa valvonnassa. Koalitionhallituksissa juuri niihin kiinnitetään korostettua huomiota. Hallituspuolueiden keskinäisten mielipide-erojen ja ministeri-kohtaisen kilpailun seurauksena talousarviopäätöksentekoon liittyy moniportainen sovitelujärjestelmä. Kun lopullinen yhteisymmärrys talousarvion sitomattomista määrärahoista on saavutettu, tästä kompromissista pidetään kiinni, jotta talousarvioon ei enää eduskuntakäsittelyvaiheessa tule merkittäviä muutoksia. Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien vaikutusvalta näkyy tässä valmistelussa.⁶⁷²

Eduskunnan sisäisessä talousarvioprosessissa valtiovarainvaliokunnalla on keskeinen merkitys. Valtiovarainvaliokunnan tehtävänä on muun muassa käsitellä valtiontalouden kehukset, talousarvioesitys ja lisätalousarvioesitykset sekä verolait ja valtion lainanottoa koskevat asiat.⁶⁷³ Kansanedustajat tekevät lopulliset päätökset eduskunnan täysistunnossa. Talousarvioon ei kuitenkaan enää täysistuntovaiheessa tehdä merkittäviä muutoksia. Budjetin täytäntöönpano on puolestaan yksinomaan valtioneuvoston toimivallassa, ja eduskunta voi siten puuttua talousarvion täytäntöönpanoon vain jälkikäteen valvontaroolissaan. Painopiste budjettivallan käytössä on kaikkiaan hyvin selvästi valtioneuvostolla.⁶⁷⁴

Organisatorisissa kysymyksissä eduskunnan rooliin ja asemaan vaikuttaa merkittävästi se, että budjettivalmisteluun sekä ylipäätään julkistalouden kokonaisuuteen osallistuu ja vaikuttaa useita eri toimijoita (muun muassa valtioneuvosto, valtiovarainministeriö, kunnat ja etujärjestöt). Tämä on heikentänyt eduskunnan budjettivaltaa. OECD:n Suomen taloutta ja hallintoa koskevien maatutkintaraporttien samoin kuin VTV:n tarkastushavaintojen mukaan suomalaisen julkisen hallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmän heikkouksia ovat liiallinen sektoroituminen kunkin ministeriön hallinnonaloittaisiin osiin, kokonaisuuksien johtamisen puute sekä heikkous konkretisoida yleisiä talous- ja yhteiskuntapolitiikan strategioita käytännön toimiksi.⁶⁷⁵

Organisatorisen fragmentaation oheisvaikutus on valtiontaloudellisen tiedon hajanaisuus. Talousarvion valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon eri vaiheista tuotetaan lukuisia asiakirjoja. Talousarvioon läheisimmin kytkeytyvät asiakirjat koostuvat talousarvioesityksestä, mahdollisista sitä täydentävistä esityksistä, valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä, eduskunnan kirjelmästä sekä mahdollisten vuosittaisten lisätalousarvioesitysten vastavista asiakirjavaiheista. Myös hallitusohjelma kunkin hallituskauden talousarvioiden sisälön määrääjänä ja talouspoliittisena suunnitelmana on viime vuosina tullut aiempaa tärkeämmäksi asiakirjaksi. Sama pätee julkisen talouden suunnitelmaan, josta on tullut erityisen keskeinen finanssipolitiikan ohjausväline. Ylipäätään toiminta- ja taloussuunnittelu sitoo käytännössä eduskunnan budjettivaltaa ennakollisesti. Näistä ja muistakin budjetti-

672 Saraviita 2000, s. 387.

673 Jyränki & Husa 2012, s. 268; Myrsky 2010, s. 16.

674 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 259–260; Myrsky 2010, s. 2–3; Saraviita 2000, s. 387.

675 OECD 2002; OECD 2016; VTV 2010b, s. 7.

prosessiin kytkeytyvistä menettelyistä ja asiakirjoista huolimattakin valtion talousarvio vaikuttaa kuitenkin edelleen merkittävällä tavalla julkisten asioiden hoitoon.⁶⁷⁶

Valtiontalouden budjetointi- ja ohjausjärjestelmää on voimakkaasti uudistettu viimeisten vuosikymmenten aikana. Talousarvion yksityiskohtaisuutta on vähennetty, ja on siirrytty pitkän tähtäimen talous- ja finanssipoliittinen suunnitteluun.⁶⁷⁷ Merkittäviä uudistuksia ovat olleet myös tulosohjauksen käyttöönotto ja siihen liittyvä tulosbudjetointi, valtion talouden kehysmenettelyn kehittäminen, nettobudjetointi, valtion liikelaitosuudistukset ja yksityistäminen sekä valtionosuuksia koskevan lainsäädännön uudistukset. Julkisen talouden ja toiminnan ohjauksessa on siirrytty yksityiskohtaisesta määrärahaohjauksesta sekä asetusten ja hallinnollisten määräysten tasolla tapahtuneesta yksityiskohtaisesta normiohjauksesta yhä enemmän yleislaeilla tapahtuvaan tai muutoin yleisluontoiseen sääntelyyn ja ohjaukseen.

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. Suomen hyvinvointimallille tyypillinen laaja julkinen sektori on jatkossakin merkittävä haaste kansantalouden kilpailukyvyllle ja julkisen talouden kestävyydelle. Uudistukset ovat myös ainakin periaatteessa avanneet eduskunnalle uudenlaisia mahdollisuuksia yhteiskuntapolitiikan ja sen osakokonaisuuksien strategiseen linjaamiseen.⁶⁷⁸

Kehityksellä on kuitenkin ollut myös kielteisiä vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan. Menettelyllisestä näkökulmasta esimerkiksi valtiontalouden kehysmenettelyn ja tulosohjauksen käyttöönotto on sitonut eduskunnan päätösvaltaa valtion talousarvion suhteen ja vienyt budjettivaltaa eduskunnan ulkopuoliselle toimeenpanokoneistolle. Virkamiestason näkökulma on korostunut voimakkaasti esimerkiksi tulosohjauksen käytännön toteutuksessa. Lisäksi tulostavoitteiden asettamisen tarkastelu poliittisella tasolla on ollut suhteellisen vähäistä. Osaksi tämä johtuu tulosohjauksen ja -budjetoinnin vastuiden ja tuloksellisuuden eri tasojen ja vuorovaikutussuhteiden jäämisestä käytännössä epäselviksi.⁶⁷⁹

Valtio on enenevässä määrin omaksunut organisaatiomalleja, joissa taloudellisesti merkittävää toimintaa tapahtuu valtion talousarvion ulkopuolella. Tämä tapahtuu kuitenkin valtion vastuulla ja pääasiassa valtion rahoittamana. Esimerkkeinä ovat yliopistojen aseman uudistus, eri toimintojen ulkoistaminen ja valtion osakeomistusten holding-yhtiöratkaisut.⁶⁸⁰ Myös virastojen ja laitosten liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen sekä nettobudjetointiin siirtyminen ovat vieneet valtion varallisuutta eduskunnan suoran tarkastelun ulottumattomiin, muuttaneet budjettikirjan sisältöä ja tehneet valtiontalouden

676 Jyränki & Husa 2012, s. 265, 268.

677 Ks. HE 56/2003 vp, s. 21.

678 Ks. HE 56/2003 vp, s. 22.

679 Ks. HE 56/2003 vp, s. 23.

680 VTV 2010b, s. 11.

hoitoa läpinäkymättömäksi eduskunnan suuntaan.⁶⁸¹ Samalla valtiontalouden toimintamekanismeissa on lähestytty yksityistaloudelle ominaisia piirteitä. Eduskunnan vallan ja ylipäätään julkisen vallankäytön yhteensovittaminen yksityistaloudesta omaksuttuihin periaatteisiin, menettelyihin ja tavoitteisiin on monella tavalla ongelmallista.

Eduskunnan aseman heikkeneminen budjettivallan käyttäjänä on ollut havaittavissa jo pitkään. Budjettivallan kaventumiseen on myös kiinnitetty huomiota ennen kaikkea perustuslainmuutosten ja erinäisten valtiontaloutta koskevien lainmuutosten ja kehittämissankkeiden yhteydessä. Myös eduskunta itse on 1990-luvulta lähtien yhä enemmän tuonut esille huolta budjetti- ja valvontavaltansa kaventumisesta. Kaikkia tehtyjä kehittämissankkeita ja uudistuksia ei vielä ole ehditty kunnolla toimeenpanna, ja niiden vaikutukset eivät siten ole vielä realisoituneet. Eduskunnan vallan kehittämisessä kyse ei ole vain säädösten muuttamisesta, vaan myös eduskunnan ja koko sitä ympäröivän hallinnon ja poliittisen päätöksenteko-organisaation toimintakäytäntöjen uudistamisesta.

Budjettivallan kehittämisessä on huomattava, että eduskunnalla on budjettivaltaa eri rooliensa, tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa kautta. Budjettiprosessin osalta kehittämiskysymykset liittyvät muun ohella aloitevaltaan ja sen ulottuvuuteen sekä balanssiin budjettikirjan yksityiskohdista ja finanssipoliittisista suuntalinjoista päättämisen välillä. Julkisen talouden kokonaistarkastelun ja taseen puutteet rajoittavat merkittävästi eduskunnan budjettivaltaa. Siksi on tärkeää pohtia myös, miten budjettipäätöksentekoa ja eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa julkisen talouden kokonaisuuteen voidaan kehittää.⁶⁸²

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.

4.2 Eduskunnan budjettivallan nykytila

Eduskunta arvioi valtiontaloutta osana parlamentaarista valvontaa. Kyse on valtiontalouden ulkoisesta valvonnasta. Tähän kuuluu ennen kaikkea sen arviointi, kuinka valtioneuvosto ja sen alainen hallinto toteuttavat valtion taloudenhoitoa. Perustuslain esitöiden mukaan eduskunnan harjoittama valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvonta ja tarkastus ulottuu niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtiontalouteen. Valvonnan piiriin kuuluvat siten valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtionenemmistöiset osakeyhtiöt ja

681 Ks. K 21/2010 vp.

682 Ks. Tuomala 2009.

esimerkiksi valtionosuudet. Eduskunta valvoo sekä valtion taloudenhoidon laillisuutta että tarkoituksenmukaisuutta.⁶⁸³

Eduskunnan käytettävissä on periaatteessa koko parlamentaarisen valvonnan välineistö. Eduskunta on kuitenkin itse pidättäytynyt tiettyjen välineiden käytöstä. Esimerkiksi hallituksen kehyspäättöksen käsittely hallituksen tiedonannon pohjalta on todettu liian ras-kaaksi menettelyksi. Valtiontalouden valvonnan kehittämishankkeissa ei ole kuitenkaan keskitytty tämän tyyppisiin menettelyongelmiin, vaan keskiössä ovat olleet organisatori-set seikat. Useissa valtiontaloutta koskevissa perustuslain ja lainsäädännön muutoshank-keissa on keskitytty valvontavallan dualisuuden ongelman ratkaisemiseen. Valvontaval-lan dualismin poistamisen näkyvin seuraus on ollut VTV:n siirto eduskunnan yhteyteen ja tarkastusvaliokunnan perustaminen. Näillä institutionaalisilla järjestelyillä on ollut tärkeä merkitys valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen toimivuuden ja eduskunnan valvontaval-lan vahvistamisen kannalta.

Tarkastusvaliokunnan ja VTV:n yhteistyön toimivuus on tärkeää budjettivalvonnan onnis-tumisen kannalta.⁶⁸⁴ Tarkastusvirasto tukee tarkastusvaliokuntaa antamalla tälle tiedoksi valvontainformaatiotaan. Tarkastusvaliokunnan perustamisen yhteydessä kumottiin tar-kastusvirastosta annetun lain säännös, jossa säädettiin VTV:n ja tarkastusvaliokuntaa edeltäneen valtiontilintarkastajien instituution yhteistyöstä. Tarkastusvaliokunnan perus-tamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että huolimatta perustuslaissa turva-tusta Valtiontalouden tarkastusviraston riippumattomasta asemasta tarkastusvaliokunta voi olla vastaisuudessaakin yhteistyössä tarkastusviraston kanssa ilman nimenomaista säännösperustaa.⁶⁸⁵ On syytä pohtia, edellyttäisikö valtiontalouden ulkoisen valvonnan yhteistyön turvaaminen ja toimivaltuuksien rajojen selkeys myös sääntelyä.

Valtiontalouden ulkoisen valvonnan toimivuus edellyttää myös VTV:n ja tarkastusvalio-kunnan riittävää resursointia; VTV on huomauttanut, että rahoituksen uupuesssa PL 90 §:ssä säädettyjen valtiontalouden tarkastustehtävien tarkoituksenmukainen suorittami-nen vaarantuu uusien valvontatehtävien johdosta.⁶⁸⁶ Huomiota on lisäksi kiinnitettävä valvonta- ja tarkastusoikeuksien laajuuteen. Esimerkiksi tarvetta ulottaa VTV:n toimivalta Kelan ja Suomen Pankin valvontaan ja tällaisen toimivallan laajennuksen suhdetta näiden instituutioiden erityiseen asemaan eduskunnan valvonnan ja ohjauksen alaisina olisi syy-tä selvittää.

Toimiva ulkoinen valvonta- ja tarkastustoiminta tuottaa tietoa yhteiskuntapolitiikan ja julkisten toimintojen vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Tämän vuoksi on tärkeää, että sekä tarkastusvaliokunnan että VTV:n tiedonsaantioikeus säilyy jatkossakin erittäin laaja-

683 HE 1/1998 vp, s. 140–141; PeVM 10/1998 vp, s. 24. Ks. VaVL 29/1998 vp. Ks. myös HE 71/2006 vp, s. 19–20.

684 Kankaanpää ym. 2011, s. 8, 25, 68.

685 HE 71/2006 vp.

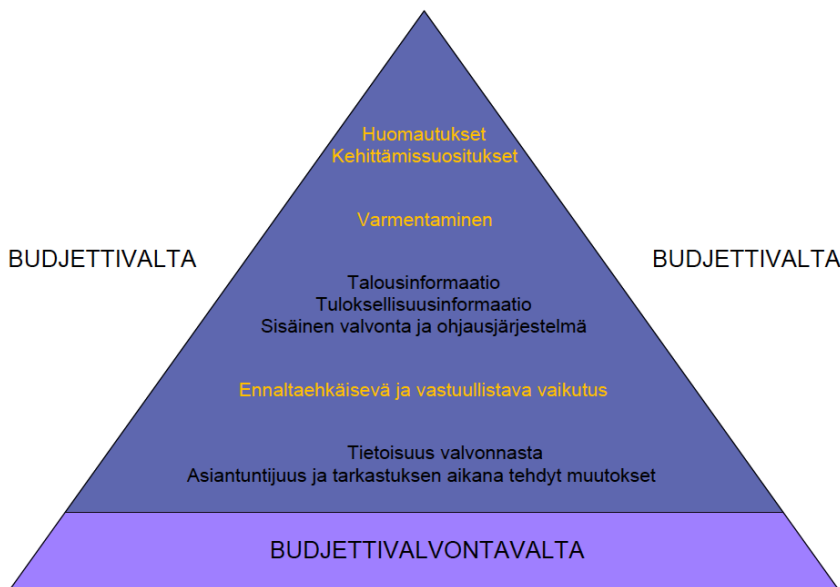
686 Ks. VTV 2010b, s. 8.

na ja että tarkastusvaliokunta ja VTV myös tuottavat erilaisia julkisia valvonta- ja tarkastusasiakirjoja. Tiedonsaantioikeuksia on myös syytä tarvittaessa päivittää vastaamaan muuttuvia valtiontalouden valvontatarpeita. Valtiontalouden hoidon kannalta käyttökelpoisen tiedon tuottamisen ja saamisen ohella ulkoisen tarkastuksen suuntaamisen yleisiä kriteereitä ovat asian taloudellinen merkitys ja asiaan liittyvä taloudellinen riski. Myös toimien ennaltaehkäisevyydellä ja vastuullistavuudella on tärkeä rooli. Valtiontalouden valvonta on ylipäättään tärkeää taloudellisuuden, hyvän hallinnon periaatteiden sekä demokraattisen legimitetin näkökulmasta.⁶⁸⁷

4.3 Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan välinen suhde

Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta on laaja kokonaisuus, jonka osat ovat erilaisia mutta toisalta toisiinsa kytkeytyviä. Budjetti- ja valvontavallan keskinäissuhde on kaikkiaan hyvin monisyinen. Kuvio 13 havainnollistaa valtiontalouden ulkoisen valvonnan tehtävääkenttää ja vaikutuksia sekä yhteyksiä sisäiseen valvontaan ja budjettivaltaan.

Kuvio 13: Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tehtävät ja vaikutukset sekä yhteydet sisäiseen valvontaan ja budjettivaltaan⁶⁸⁸



687 VTV 2010b, s. 8–9, 36.

688 Muokattu lähteestä VTV 2010b, s. 35.

Peruslähtökohtana budjetti- ja valvontavallan suhteessa on pidettävä sitä, että eduskunnan budjettivalvontaoikeuksien tulisi kattaa vähintäänkin eduskunnan budjettivallan ala. Tällöin valvontavallan pitäisi ulottua ainakin valtion talousarvion, lisätalousarvioiden sekä vero- ja budjettilakien toimeenpanoon, valtion velan hallintaan, budjetin ulkopuolisiin rahastoihin sekä valtion yhtiö- ja muuhun varallisuuteen. Näiden kaikkien toimeenpano ja toteutus on ennen kaikkea valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon käsissä. Valvonta voi realisoitua parlamentaarisenä valvontana sekä esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksen ja muiden kertomusten käsittelynä sekä tiedonsaantioikeuksina. Samalla kuitenkin esimerkiksi tiedonsaanti valtion budjettitalouden ulkopuolella, muun muassa rahastoista, on vähäistä.⁶⁸⁹

Toisaalta budjetti- ja valvontavalta on nähty toisiaan täydentävinä. Tämä käy ilmi erityisesti siitä, että huoli ja havainnot budjettivallan kaventumisesta ovat johtaneet ensi sijassa budjettivalvonnan kehittämiseen ikään kuin eduskunnan budjettivallan vähenemisen vastapainona. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskuntaan ja tarkastusvaliokunnan perustaminen on nähtävä osittaisina vastauksina budjettivallan kaventumiseen. Sen sijaan varsinaiseen budjettivallan käyttöön ei ole samassa määrin tehty muutoksia eduskunnan valtaoikeuksien lisäämiseksi. Monet budjettisääntelyn ja -järjestelmän uudistuksista ovat itse asiassa päinvastoin kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa, kun toimivaltuuksia ja toiminnan painopisteitä on siirretty valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallintokoneistolle. Eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta tähän on reagoitu ensi sijassa valvontavallan lisäämisellä.

Vastaavasti eduskunnan budjettivallan katvealueeseen, valtion budjettitalouden ulkopuoliseen talouteen, on pyritty pääsemään kuitenkin edes jossakin määrin käsiksi ennen kaikkea valvontainstituutioiden tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksien välityksellä. Tämä koskee muun ohella budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja ja valtion yhtiöomistuksia. Toisaalta eduskunnan erityisen valvonta- ja ohjaussuhteen alaiset instituutiot Kela ja Suomen Pankki eivät ole VTV:n valvontavaltuuksien ulottuvissa. Myös valtion- ja julkistalouden kokonaisuutta ja niihin liittyviä vastuuta ja riskejä on pyritty saamaan haltuun muun ohella budjetti- ja kehysprosessiin kytkeytyvällä tiedonkeruulla muun muassa julkisen talouden suunnitelmassa. Budjetin toimeenpanon seurannassa vastaavia toimia on tehty hallituksen vuosikertomuksen sisällön kehittämisessä.

Kaikissa valtionalouden ulottuvuuksissa eduskunnan budjetti- ja valvontavalta eivät kuitenkaan aina ole balanssissa. Kyse ei myöskään ole nollasummapelistä, jossa yhdellä finanssivallan elementillä voitaisiin täysin korjata puutteita jossakin sen toisessa osatekijässä. Eduskunnan budjetti- ja muilla päätöksillä rahoitetaan suurelta osin esimerkiksi kuntien ja yliopistojen toimintaa. Kuitenkaan valvontavalta ei ulotu tällaisiin itsenäisiin toimijoihin ainakaan samassa laajuudessa kuin valtion suoran budjettitalouden piiriin. Ylipäätään eduskunnan kaikkinaiset vaikutus- ja valvontamahdollisuudet valtion budjettitalouden ulkopuolella oleviin valtion varoihin ovat kuitenkin vähäisemmät kuin budjetti-

689 Ks. VM 11/2015; VTV 2015.

talouden piirissä. Sekä budjetti- että valvontavalta kohtaa ongelmia ja avoimia kysymyksiä muun ohella tilanteissa, joissa toiminnoista ja tehtävistä vastaavat itsenäiset ja autonomiset toimijat (muun muassa Kansaneläkelaitos, yliopistot, kunnat ja tulevat sote-alueet).⁶⁹⁰ Tämän ongelmallisuutta eduskunnan kannalta korostaa se, että suurin osa valtion varoista on budjetin ulkopuolella.⁶⁹¹ Samalla on muistettava, että esimerkiksi uusia budjetin ulkopuolisia rahastoja voidaan perustaa ja vanhoja olennaisesti laajentaa eduskunnan omin määräenemmistöpäätöksin. Budjettitalouden ulkopuolelle jäävän valtiontalouden ala on tarpeen määritellä kutakuinkin tarkasti useista syistä. Määrittelyllä on merkitystä esimerkiksi, kun on kyse valtion omaisuuden luovuttamisen ehdoista ja kun haetaan valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan kohteen rajoja.⁶⁹² Määrittely on tarpeen myös eduskunnan budjettivallan kattavuuden selvittämiseksi.

Eduskunnan valtaoikeuksien turvaamisessa toimivalla valvontajärjestelmällä on tärkeä merkitys. Budjettivalvonnan ja siihen kuuluvan tarkastustoiminnan kautta eduskunnalle tuotetaan sen valtaoikeuksien käytössä tarvitsemaa tietoa. Lisäksi valvonnalla on ennaltaehkäisevä ja vastuullistava vaikutus. Valvontavalta ja sen toimivuus heijastuvat näin myös budjettivallan puolelle. Valvontavallan ohella on muistettava suoraan eduskunnan budjettivaltaan liittyvien oikeuksien varmistaminen ja kehittäminen, joka on jäänyt valtiontaloussääntelyn ja -järjestelmän uudistuksissa vähäiseksi.

Kokonaisuutena tarkastellen eduskunnan budjetti- ja valvontavallan varmistamisen ja vahvistamisen kannalta keskeiseen asemaan nousee eduskunnan tiedonsaannin merkitys. Myös haastatteluvastauksissa tiedonsaantikysymykset tuotiin esille:

Toimeenpanovallan riittämätön tiedontuotanto toimenpiteiden taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta valvontavallan käyttöön on usein havaittu ongelma.

Kaikki tieto saadaan, mutta aina sitä ei ymmärretä. Virkamiehet ovat varsin luotettavia ja kertovat valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvistä ongelmista, mikä on eduskunnan kannalta hyvä asia.

Tiedon tuottaminen sekä sen oikeellisuuden, riittävyyden ja luotettavuuden tarkastelu kytkee valtiontaloudellisen valvontavallan ja budjettivallan toisiinsa. Eduskunnalla pitää olla käytettävissään mahdollisimman laajasti tietoa niin budjettitalouden sisältä kuin sen ulkopuoleltakin, jotta se voi käyttää budjetti- ja valvontavaltaansa täysimääräisesti ja tehokkaasti. Tiedonsaanti muun muassa erilaisten valtion vastuulle kuuluvien riskien hallinnassa on keskeistä. Tällaista tietoa on saatava muun muassa korjausvelasta, infrastruktuurien kehittämisestä, rahoituslaitosten tilasta, valtion velan kehityksestä sekä työttömyyden, väestön ikääntymisen ja maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista. Tar-

690 Ks. Lavapuro ym. 2016; Matikainen 2016; Mäenpää 2009, s. 62–63.

691 Ks. Myrsky 2010, s. 185–258.

692 Jyräniemi & Husa 2012, s. 259–261.

vitaan myös hyviä toimintamalleja, joilla investointien ja niiden tuottavuus-, talouskasvu- ja työllisyysvaikutuksia voidaan entistä paremmin hyödyntää eduskunnan päätöksenteossa.

Koko valtiontalouden hoidon ja valvonnan järjestelmä kaikkine toimineen ja toimijoineen pitää nähdä kokonaisuutena, jossa yhden toimijan ja toiminnon sekä eri toimijoiden välisen yhteistyön muutokset ja kehittäminen vaikuttavat muuhun budjettivallan ja -valvonnan käyttöön. Eduskunnan budjettivaltaa on siirtynyt merkittävässä määrin valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle. Valtiontalouden ulkoisen valvonnan puolella sen sijaan eduskunnan asema on parempi, koska valvontatoimia hoitavat nykyään tarkastusvaliokunta ja VTV. Valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon kehittämisellä voidaan osaltaan varmistaa eduskunnan toimintamahdollisuuksia ja vallan vahvistamista. Esimerkiksi eduskunnan odotukset laadukkaasta tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportoinnista sekä aiempaa paremmasta riskienhallinnasta ovat lisänneet tarvetta sisäisen valvonnan kehittämiseen. Valtionhallinnossa onkin 2000-luvulla järjestelmällisesti kehitetty sisäistä valvontaa, esimerkiksi perustamalla valtiovarain controller -toiminto. Sisäisellä valvonnalla pyritään varmistamaan oikeiden ja riittävien taloustietojen tuottamista, toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta sekä valtion varojen ja omaisuuden turvaamista, ja sillä on siten merkitystä myös eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen kannalta.⁶⁹³

693 Ks. HE 56/2003 vp, s. 33, 38–39.

IV FINANSSIPOLITIIKAN YLIKANSALLINEN JA EU-OHJAUS SEKÄ KANSALLISET KÄYTÄNNÖT MUISSA MAISSA

Osassa IV tutkitaan eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa kansainvälisen ja ylikansallisen finanssipolitiikan näkökulmasta. Tarkastelun painopiste on EU:n ja EMU:n vaikutuksissa eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan. Tämän ohella tehdään katsaus merkittävimpiin kansainvälisiin talous- ja finanssipoliittisiin vastuisiin ja riskeihin sekä valtiontalouden kansainväliseen ohjaukseen. Kansainvälinen oikeus- ja hallintovertailu kohdistuu ennen kaikkea muissa EU-maissa käytössä oleviin hyviin finanssi- ja budjettipoliittisiin menettely- ja organisointitapoihin parlamentin vaikutusvallan turvaamisessa. Ongelmien kartoittamisen ja kansainvälisen vertailun avulla nostetaan esiin eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kehittämistarpeita.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan näkökulmasta keskeisiä haasteita ja ongelmia on syntynyt ennen kaikkea EMU:iin liittymisestä, euron käyttöönotosta sekä eurokriisistä ja sen hoitomekanismeista. Kysymys on tällöin ollut varsinkin kansallisen rahapoliittisen päätösvalan rajoittumisesta, unioni-instituutioiden varainkäytön valvonnasta, liiallisen alijäämän menettelystä sekä EU:n ohjaus- ja budjettijakson käyttöönotosta. Erityisesti viime vuosien eurokriisi ja valtion lisääntyvät kansainväliset vastuut ovat nostaneet budjettivallan näkyvästi esille. Keskeiseksi kysymykseksi on ylipäättään muodostunut se, miten EU- ja EMU-jäsenyyden kansallisia finanssipoliittisia vaikutuksia voidaan paremmin ennakoida, hallita ja rajoittaa osana eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käyttöä.

Kansallisten parlamenttien budjettivallan kaventuminen on ollut yleiseurooppalainen ja kansainvälinen kehityssuuntaus, jonka vastapainoksi kansallisten parlamenttien valvontavalta on korostunut Suomen ohella useissa muissa maissa. Perustuslain eduskunnalle finanssivallan kysymyksissä takaamat valtaoikeudet ovat kansainvälisesti vertaillen laajat ja kattavat. Käytännössä eduskunnan valtaoikeudet ovat kuitenkin sääntelyn osoittamaa kapeammat muun ohella toimeenpanokoneiston vahvan aseman vuoksi. Myös jälkikäteisen valvonnan tehokkuus on kansainvälisissä yhteyksissä rajoitetumpi kuin puhtaasti kansallisissa kysymyksissä. Budjettivalvontaa on Suomessa kehitetty vastaamaan kansainvälisiä standardeja, ja esimerkiksi eduskunnan osallistuminen budjettiprosessiin on kansainvälisessä vertailussa vahvaa. Myös eduskunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun erottuu selvästi edukseen jäsenmaiden vertailussa. Huomionarvoista kuitenkin on, ettei Suomessa ole asetettu niin ehdottomia ja selkeitä valtiosääntöisiä rajoja EU:n ja EMU:n kehittämiseksi kuin eräissä muissa jäsenvaltioissa.

1 EU:n vaikutukset kansalliseen budjetti- ja valvontavaltaan

1.1 Yleistä EU:n ja EMU:n kansallisten vaikutusten tarkastelusta

Nykyään kansalliseen oikeus-, hallinto- ja talousjärjestykseen vaikuttavat monet euroopalaiset, alueelliset, kansainväliset ja globaalit tekijät. Suomen kannalta erityisen merkittäviä muutostekijöitä kansainvälisessä ja ylikansallisessa kehityksessä ovat olleet liittyminen Euroopan unioniin (EU) ja Euroopan talous- ja rahaliittoon (EMU) vuonna 1995 sekä euron käyttöönotto vuoden 1999 alussa. Kotimaisen perustuslain ja muun kansallisen oikeuden lisäksi eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa on siksi tutkittava ottaen huomioon Euroopan unionin oikeuden vaikutus.

EU-oikeutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa ennen kaikkea EU:n perussopimusten ja muun relevantin EU-säädösaineiston sekä niiden tulkintojen ja kansallisten vaikutusten näkökulmasta. Koska tutkimuksen keskiössä on eduskunnan budjetti- ja valvontavalta, tarkastelu kohdistetaan sellaisiin EU:n ja EMU:n ohjaus- ja sääntelyjärjestelyihin, jotka ovat kansallisen finanssipoliittisen päätösvallan ja sen osana kansanedustuslaitosten valan kannalta keskeisiä. Seuraavassa analysoidaan unionin talousarvion, euroalueen ja sen koordinointi- ja päätöksentekomekanismien sekä eurokriisin ja sen hallintavälineiden tärkeimpiä kansallisia vaikutuksia.

1.2 EU:n budjetti ja sen suhde jäsenvaltioihin

Euroopan unionin vuosittainen talousarvio muodostuu EU:n tuloista ja menoista. Talousarvion valmistelee EU:n komissio. Siitä päättävät EU:n neuvosto ja parlamentti yhdessä. Budjetin on oltava tasapainossa; se ei voi olla alijäämäinen, eikä lainanotto budjetin menojen kasvattamiseksi ole mahdollista. Mahdollinen budjetin ylijäämä on palautettava takaisin jäsenvaltioille.⁶⁹⁴ Kaikkiaan EU:n talousarvion loppusumma on varsin pieni verrattuna alueen bruttokansantuloon (BKTL) ja jäsenvaltioiden julkisen talouden kokoon.⁶⁹⁵

EU:n vuosittaiset talousarviot perustuvat *monivuotiseen rahoituskehykseen*, joka muodostaa vuosittain laadittaville talousarvioille rajat menoluokittain.⁶⁹⁶ Rahoituskehyksestä päätetään oikeudellisesti sitovalla asetuksella. *Rahoituskehysasetus* tulee hyväksyä neuvostossa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän jälkeen.⁶⁹⁷ Rahoituskehyksel-

694 Cipriani 2014, s. 7–8; Korkman 2005, s. 173.

695 Browne ym. 2016, s. 1. Ks. <http://vm.fi/eu-n-budjetti>.

696 Ks. Browne ym. 2016. Ks. myös <http://ec.europa.eu/budget/index.cfm>; <http://vm.fi/eu-n-budjetti>.

697 Ks. neuvoston asetus (EU, EURATOM) N:o 1311/2013, annettu 2 päivänä joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 884.

lä pyritään takaamaan, että EU:n menot kehittyvät hallitusti ja unionin omien varojen rajoissa. Monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan vähintään viiden vuoden jaksolle. Rahoituskehyksessä otetaan huomioon kehyksen laatimishetkellä voimassa oleva kiinteä hintataso. Nykyinen, vuosien 2014–2020 kehys on laadittu vuoden 2011 hintatason mukaan. Komissio ajantasaistaa rahoituskehysen vuosittain vastaamaan kyseisen vuoden hintoja. Rahoituskehysen luvut ovat enimmäismääriä. Luvut sitovat toimitelmiä, mutta kehystä ei silti voida pitää monivuotisena talousarviona.⁶⁹⁸

Neuvosto ja parlamentti päättävät yhdessä talousarvion menotason.⁶⁹⁹ Vuosittaisessa talousarviomenettelyssä määritetään menojen toteutumisen enimmäismäärät ja jaetaan määrärahat eri budjettikohtiin. EU:n budjetin pääasialliset menot on jaoteltu unionin keskeisiin toiminta-aloihin. Jokaisen toiminta-alalle vahvistetaan *maksusitoumusmäärärahat* eli enimmäistaso niille menoille, joiden maksamiseen EU voi sitoutua kuluvana vuonna. Vuosittain vahvistetaan myös *maksumäärärahat* eli enimmäistaso niille menoille, jotka maksetaan EU:n budjetista kuluvana vuonna. Menot eivät voi ylittää monivuotisen rahoituskehysen enimmäismääriä.⁷⁰⁰

EU:n budjetin suurimmat menoerät ovat maataloustuki sekä alue- ja rakennepolitiikka. EU:n budjettiin sisältyy rahastoja, joiden avulla eri linjauksia toteutetaan. Varainsiirrot jäsenvaltioihin kulkevat pääosin näiden rahastojen kautta. Jäsenmaat laativat tavoiteohjelmia, joiden mukaan yksittäisiä hankkeita toteutetaan. EU:n talousarviosta rahoitetaan toimia, joita jäsenmaat eivät itse voi rahoittaa tai joita on taloudellisesti tehokkaampaa rahoittaa yhdessä.⁷⁰¹ Maataloustukien leikkaukset ja EU:n laajentuminen ovat vähentäneet unionin budjetista jäsenvaltioille maksettavia osuuksia.⁷⁰²

EU:n tuloja kutsutaan *omiksi varoiksi*. EU:n omat varat muodostuvat sokerintuotannosta perittävistä maksuista, EU:n ulkorajoilla perittävistä tulleista, arvonlisäveropohjaan perustuvasta maksusta, bruttokansantuloon perustuvasta maksusta ja sekalaisista tuloista, kuten sakoista ja toimielinten työntekijöiden ennakonpidätyksistä. Sopimuksen Euroopan unionista (SEU) 3(6) artiklassa todetaan, että ”Unioni pyrkii tavoitteisiinsa asianmukaisin keinoin unionille perussopimuksissa annetun toimivallan mukaisesti.” Artikla 311 SEUT

698 Cipriani 2014, s. 75–76. Ks. <http://vm.fi/eu-n-rahoituskehys>.

699 Ks. SEUT artikla 314; Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artikla.

700 Browne ym. 2016, s. 2–3. Vuosien 2014–2020 rahoituskehysen kokonaistaso on vuoden 2011 hinnoin maksusitoumusmäärärahoina rahoituskehykseen sisältyviin toimiin 959 988 miljoonaa euroa (1,00 prosenttia EU:n BKTL:sta) ja maksumäärärahoina 908 400 miljoonaa euroa (0,95 prosenttia EU:n BKTL:sta). Kun mukaan lasketaan kehyksen ulkopuoliset välineet, sitoumusten enimmäismäärä on 996 782 miljoonaa euroa (1,04 prosenttia EU:n BKTL:sta). Ks. neuvoston asetus (EU, EURATOM) N:o 1311/2013, annettu 2 päivänä joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysen vahvistamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, liite 1. Ks. myös <http://vm.fi/eu-n-rahoituskehys>; <http://vm.fi/eu-n-toiminnan-rahoitus>.

701 Cipriani 2014, s. 76–77, 79. Ks. SEU artikla 5(3).

702 Jyräni & Husa 2012, s. 264. Ks. <http://vm.fi/eu-n-toiminnan-rahoitus>; <http://vm.fi/eu-ja-talous>. Ks. EU:n menotaloudesta ja sen suhteesta jäsenvaltioihin Enderlein & Lindner 2006, s. 194.

täsmittää, että ”Unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat. Talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita tuloja.” Neuvosto päättää EU:n omista varoista eli budjetin tuloperusteista yleensä rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä. Omien varojen päätöksen tulee olla yksimielinen, ja se tulee erikseen vahvistaa kaikissa jäsenvaltioissa. Omien varojen summa voi olla korkeintaan 1,23 prosenttia jäsenvaltioiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Käytännössä budjetin rahoittamiseen tarvittu summa on jäänyt selvästi ylärajan alle.⁷⁰³

Rahat EU:n talousarvioon tulevat kaikkiaan suurimmaksi osaksi jäsenmailta, jotka maksavat ne prosenttiosuutena bruttokansantulonsa perusteella. *Jäsenvaltioiden rahoitusosuudesta* katetaan rahoitusvaje, joka syntyy, kun EU:n varsinaisten omien varojen kertymä vähennetään unionin talousarvion menoista. Tämä rahoitusosuus ei muistuta oikeudellisesti valtion sisäisiä veroja, mutta sitä voidaan tosiasiallisesti pitää jäsenyysverona.⁷⁰⁴ Maatalousalan maksut ja tullit eivät näy jäsenvaltioiden talousarvioissa, koska kuluttajat suorittavat ne suoraan EU:lle. Myös arvonnäkövero kertymä on tosiasiallisesti kuluttajien unionille maksama, sillä se vähennetään heidän liiketoimiensa yhteydessä suorittamastaan arvonnäköverosta ja tilitetään EU:lle.⁷⁰⁵

EU:n talousarvion laatimisen ja toteuttamisen säännöt vahvistetaan varainhoitoasetuksessa.⁷⁰⁶ Neuvostoa ja parlamenttia pidetään nykyään tasavertaisina budjettivallan käyttäjinä.⁷⁰⁷ Komissio ehdottaa talousarvioesitystä, johon neuvosto ja parlamentti valmistelevat kantansa. Neuvosto valmistelee kantansa kunkin vuoden talousarvioon neuvoston pysyvässä budjettikomiteassa. Kannasta päätetään budjettiasioita käsittelevässä Ecofin-neuvostossa, joka koostuu useimmiten jäsenvaltioiden valtiovarain-, talous-, Eurooppa- tai budjettiministereistä. Budjettiasioissa jäsenvaltioiden määränemmistön on pääsääntöisesti oltava neuvoston yhteisten kantojen takana. Jäsenvaltioiden yhteiset kannat valmisteellaan kulloisenkin puheenjohtajamaan johdolla.⁷⁰⁸ Jos neuvoston ja parlamentin

703 Cipriani 2014, s. 6–10; Korkman 2005, s. 165–166, 174–175. Ks. neuvoston päätös Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä, tehty 7 päivänä kesäkuuta, 2007/436/EY, Euratom, EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17. Ks. myös <http://vm.fi/eu-n-toiminnan-rahoitus>. Ks. EU:n tulotaloudesta ja sen suhteesta jäsenvaltioihin Enderlein & Lindner 2006, s. 194.

704 Ks. Cipriani 2014, s. 7; Strasser 1991, s. 91.

705 Browne ym. 2016, s. 1–2; Cipriani 2014, s. 9–10; Jyränki & Husa 2012, s. 264.

706 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, EURATOM) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta, EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, EURATOM) 2015/1929, annettu 28 päivänä lokakuuta 2015, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 muuttamisesta, EUVL L 286, 30.10.2015, s. 1.

707 Ks. SEUT artikla 314; Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artikla. Ks. EU-budjettivallan organisatorisesta kehityksestä Cipriani 2014, s. 6 alaviite 9. Ks. myös Korkman 2005, s. 166–167.

708 Ks. EU-budjetin suhteesta kansalliseen suvereenisuuteen Enderlein & Lindner 2006, s. 190–191.

kannat eroavat toisistaan, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission edustajista muodostuva sovittelukomitea kokoontuu neuvotteluun. Sen tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys koko talousarviosta.⁷⁰⁹

Unionin varainhoidon moitteettomuudesta ja talousarvion kurinalaisuudesta on laadittu toimitielinsopimus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välillä.⁷¹⁰ Talousarvion hallinnosta vastaavat joko EU-maat ja komissio yhdessä tai komissio yksin. EU:n tilintarkastuksesta huolehtii Euroopan tilintarkastustuomioistuimien, joka on riippumaton ulkoinen tilintarkastaja. Tilintarkastustuomioistuimien julkaisee marraskuussa vuosikertomuksen edellisen vuoden talousarvion toteuttamisesta.⁷¹¹ Neuvosto käsittelee tilintarkastustuomioistuimen huomautukset seuraavan vuoden maaliskuuhun mennessä ja antaa suosituksensa parlamentille. Parlamentin talousarvion valvontavaliokunta käsittelee tilintarkastustuomioistuimen huomautukset huhtikuussa ja myöntää komissiolle vastuuvapauden.⁷¹²

1.3 EU:n ja sen jäsenvaltioiden talous- ja rahapolitiikan koordinointi

1.3.1 Talous- ja rahapolitiikan koordinointiorganisaatio EU:ssa

Euroopan talous- ja rahaliitto on olennainen osa Euroopan unionin kokonaisuutta. EMU:n toteutukseen liittyvät institutionaaliset ratkaisut ja keskeiset periaatteet lisättiin Euroopan yhteisön perustamissopimukseen Maastrichtin sopimuksessa.⁷¹³ Yhteisestä rahasta määrättiin lisäksi neuvoston asetuksessa euron käyttöönottamisesta.⁷¹⁴ Perustamissopimuksen 109 j ja 109 k artikloissa säädettiin siirtymisestä rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja sitoutumisesta yhtenäisvaluutta euroon 1.1.1999. Perustamissopimuksen sanamuodon mukaan kolmanteen vaiheeseen liittymiseen ja yhteisvaluuttaan osallistumiseen ei sovelleta jäsenvaltion omasta tahdosta riippuvaa liittymismenettelyä.⁷¹⁵ Euro korvasi

709 Ks. Euroopan unionin yleinen talousarvio varainhoitovuodeksi 2016, EUVL L 48, 24.2.2016, s. 3. Ks. myös <http://ec.europa.eu/budget/index.cfm>; <http://vm.fi/eu-n-budjetti>.

710 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimitielinten sopimus talousarviota koskevas-
ta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta, tehty 2 päivänä joulukuuta 2013, EUVL C 373, 20.12.2013, s. 1.

711 Ks. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2014 ja toimitielinten vastaukset, EUVL C 373, 10.11.2015, s. 1.

712 European Commission 2010. Ks. EU:n tilintarkastustuomioistuimesta <http://www.eca.europa.eu/fi>. Ks. EU-budjetin legitimitetistä ja suhteesta demokratiaan Cipriani 2014, s. 29–73. Ks. EU-budjetin tulevasta kehittämisestä European Commission 2011.

713 Ks. Maastrichtin sopimus Euroopan unionista, EYVL C 191, 29.7.1992, s. 1.

714 Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 974/98, annettu 3 päivänä toukokuuta 1998, euron käyttöönotosta, EYVL L 139, 11.5.1998, s. 1.

715 Kuitenkin Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat neuvotelleet itselleen oikeuden jättäytyä euroalueen ulkopuolelle. Lissabonin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan 15 mukaan Yhdistyneellä kuningaskunnalla ei ole velvollisuutta liittyä euroon. Lisäksi Ruotsi on jättäytynyt euroalueen ulkopuolelle ilman nimenomaista neuvottelupäätöstä.

kansalliset valuutat kokonaan vuonna 2002. Rahaliittoon kuuluu tällä hetkellä 19 valtiota.⁷¹⁶

EMU:n tuoma merkittävin muutos oli kansallisen rahapolitiikan ja rahajärjestelmien korvautuminen euromaiden yhteisellä rahapolitiikalla ja keskuspankkijärjestelmällä, *eurojärjestelmällä*. Kun EMU:n kolmas vaihe tuli voimaan 1.1.1999 ja siihen osallistuvien valtioiden valuuttojen ja euron kurssit sidottiin toisiinsa, rahapoliittinen päätöksenteko siirtyi kansallisilta toimielimiltä ylikansallisille unionin toimielimille.⁷¹⁷ Yhteisestä rahapolitiikasta vastaa eurojärjestelmä, *Euroopan keskuspankin* (EKP) ja euroon osallistuvien keskuspankkien kokonaisuus, jonka päättäviä elimiä ovat EKP:n neuvosto ja EKP:n johtokunta. EKP:n neuvosto toteuttaa perustamissopimusten perusteella yhteistä rahapolitiikkaa, jonka päätavoitteena on hintavakaus. Lisäksi EKP:n neuvosto on antanut hintavakaustavoitteelle numeerisen tavoitearvon. EKP:n johtokunta toimii täytäntöönpanevana toimielimenä näiden tavoitteiden mukaisesti. Euroalueen valuuttakurssipolitiikka suhteessa yhteisen valuutan ulkopuolisiin valtioihin kuuluu lähinnä EU:n neuvoston toimivaltaan, mutta valuuttakurssipolitiikan pitää olla hintavakaustavoitteen mukainen. Käytännössä euron arvo suhteessa muihin merkittäviin valuuttoihin määräytyy vapaasti markkinoilla. Lähtökohtaisesti EKP:n neuvostossa kullakin jäsenellä on yksi ääni, vaikka euromaiden määrän kasvu onkin tuonut hienoista rotaatiota.⁷¹⁸ Lisäksi EKP:n johtokunnan kaikilla kuudella jäsenellä on äänioikeus. Kaikki EKP:n neuvoston jäsenet – niin kansallisten keskuspankkien pääjohtajat kuin EKP:n johtokunnan jäsenet – edustavat ainoastaan EKP:tä, eivät kansallisia intressejä.

EMU:n seurauksena euroalueen maiden rahajärjestelmät ovat yhdentyneet, ja pankkijärjestelmien yhdentyminen jatkui aina kriisin puhkeamiseen asti.⁷¹⁹ Etenkin euromaiden talouspolitiikan keskinäinen riippuvuus on kasvanut, minkä vuoksi myös jäsenmaiden talouspolitiikkojen koordinaatiotarve on kasvanut. Ennen finanssi- ja eurokriisiä koordinaation ja kansallisten rajoitteiden pohjana olivat ennen kaikkea vakaus- ja kasvusopimus ja sen määrittelemä ylimääräisten alijäämien menettely. Menettelyn tehokkuus heikkeni, koska Ranskan ja Saksan alijäämät eivät johtaneet komission tavoittelemaan menettelyyn. Ratkaisu sai myös tuomioistuimen hyväksynnän.⁷²⁰ Kriisin aikana koordinaatio- ja valvontajärjestelmä monipuolistui ja monimutkaistui, koska etenkin kansallisen finanssipolitiikan kontrollin sekä kansallisesta kilpailukyvystä huolehtimisen katsottiin epäonnistuneen. Tätä koordinointi- ja päätöksentekojärjestelmää on havainnollistettu kuviossa 14.

716 Ks. http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/euro_area/index_en.htm.

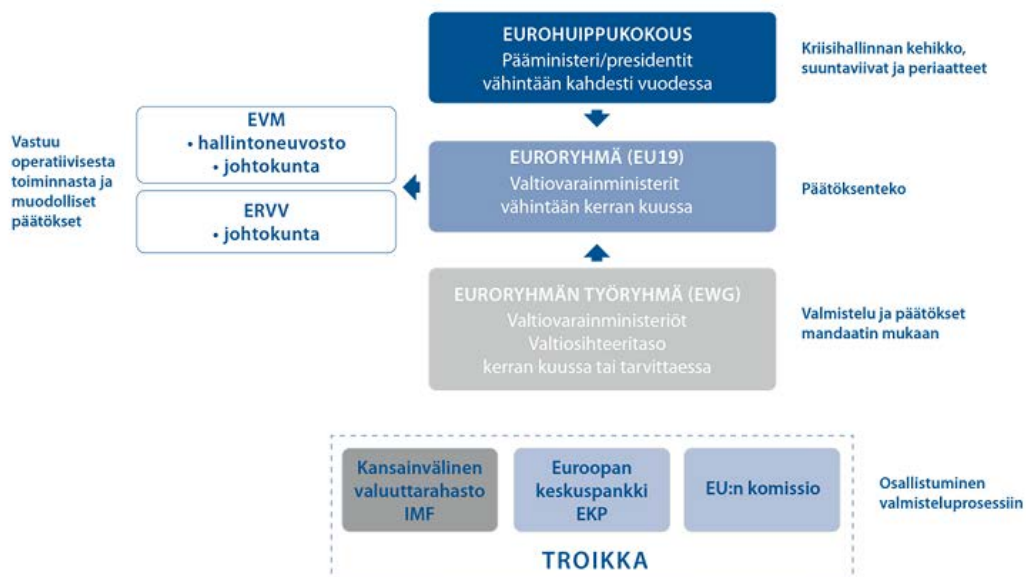
717 Ks. HE 1/1998 vp, s. 59; SuVM 1/1998 vp. Ks. myös Jyränki & Husa 2012, s. 275; Korkman 2005, s. 90–94.

718 Fabbrini 2016; Jyränki & Husa 2012, s. 275; Salminen 2000. Ks. <http://www.ecb.int>.

719 Ks. European Central Bank 2015.

720 Tapauksia on käsitelty laajasti oikeudellisessa, taloudellisessa ja poliittisessa kirjallisuudessa. Ks. esim. Tuori & Tuori 2014.

Kuvio 14: Talouspoliittinen koordinaatio ja päätöksenteko euroalueella⁷²¹



Yhteisen rahapolitiikan vastapainona jäsenmaiden finanssi- ja muu talouspolitiikka on edelleen pääosin kansallista. Sen koordinaation keskeisenä toimijana on EU:n *Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto* (*Economic and Financial Affairs Council, Ecofin*). Neuvoston puitteissa käsitellään EU:n jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinoitua, talouden valvontaa, budjettipolitiikkaa, julkisen talouden kehitystä, rahoitusmarkkinoita ja taloudellisia suhteita EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Ecofiniin kuuluvat EU:n jäsenmaiden talous- ja rahoitusasioista vastaavat ministerit. Poikkeuksen muodostavat kokoukset, joihin Ecofin kokoontuu erikseen käsittelemään EU:n talousarviota. Tällöin neuvoston kokoukseen osallistuvat ne ministerit, jotka kussakin maassa vastaavat EU:n talousarviosta. Ecofin tekee päätöksensä yleensä määräänemmistöllä joko Euroopan parlamenttia kuullen tai yhdessä Euroopan parlamentin kanssa yhteispäätösmenettelyllä. Yhteispäätösmenettelyä käytetään muun muassa, kun hyväksytään EU-budjetti. Verotukseen liittyvät päätökset edellyttävät yksimielisyyttä. Euroon kuulumattomat maat eivät osallistu euroa koskeviin äänestyksiin. Ecofin kokoontuu yleensä kerran kuukaudessa.⁷²²

Euroryhmä koordinoi euroalueen talouspolitiikkaa. Siihen kuuluvat ne EU-jäsenvaltiot, joiden valuutta on euro. Euroryhmän kokouksiin osallistuvat euromaiden valtiovarainministerit, EU:n talouskomissaari ja EKP:n pääjohtaja. Kun esillä on rahoitustukiohjelmia,

721 Morén 2015, s. 33.

722 Korkman 2012, s. 177; Raitio 2011, s. 59; Wacker 2009, s. 73. Ks.

<http://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/configurations/ecofin>; <http://vm.fi/ecofin-ja-euroryhma>.

kokoukseen voidaan kutsua myös Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) tai Euroopan vakausmekanismin (EVM) toimitusjohtaja sekä IMF:n edustaja. Euroryhmän kokoukset valmistellaan työryhmässä, jossa jäsenmaita edustavat korkean tason virkamiehet. Muodolliset tukipäätökset tehdään Euroopan vakausmekanismin tai Euroopan rahoitusvakausvälineen hallintoelimissä. Alun perin euroryhmä oli täysin epävirallinen, mutta sen olemassaolo kirjattiin Lissabonin sopimukseen. Samalla euroryhmä sai 2,5 vuodeksi kerrallaan valittavan johtajan. Virallisesti euroryhmä ei ole edelleenkään EU:n päätöksentekolin eikä se kuulu neuvoston kokoonpanoihin. Euroryhmä kokoontuu noin kerran kuukaudessa, yleensä Ecofiniä edeltävänä päivänä. Euroryhmän pääministerit tai presidentit kokoontuvat lisäksi vähintään kahdesti vuodessa euroalueen huippukokoukseen.⁷²³

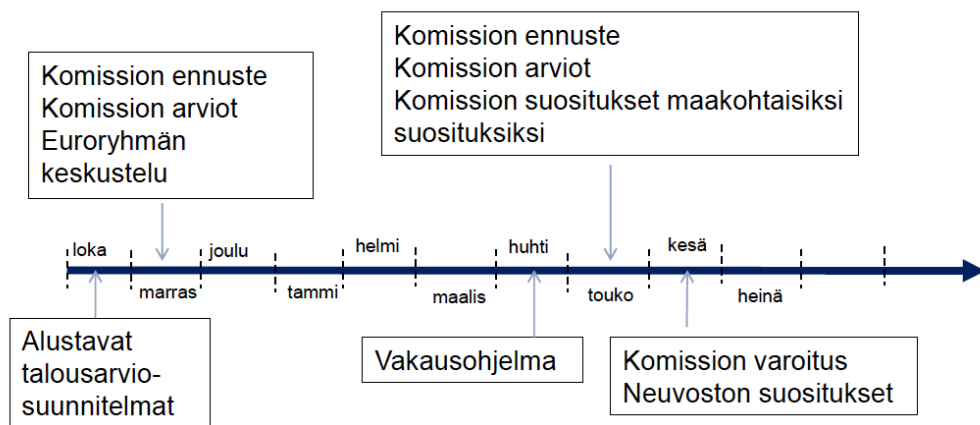
1.3.2 Eurooppalainen ohjausjakso ja euroalueen budjettijakso

Yksi keskeinen tekijä eurokriisin kannalta on ollut joidenkin euroalueen jäsenmaiden julkisen talouden tasapainon heikentyminen osin jo ennen kriisiä ja varsinkin kriisin puhkeamisen jälkeen. Jäsenvaltioiden omiin budjettiprosesseihin ja jälkikäteiseen valvontaan perustuva menettely oli tehoton ehkäisemään tilanteen heikentymistä. Pahimmillaan Kreikan tapauksessa julkisen talouden tilanne ehti heiketä erittäin vaikeasti korjattavaan kuntoon ennen kuin vakaus- ja kasvusopimuksen menettelyt tulivat sovellettaviksi.⁷²⁴ Tätä taustaa vasten varsinkin komission rooli suhteessa kansalliseen budjettipolitiikkaan ja -prosesseihin katsottiin tarpeelliseksi muuttaa aiempaa aktiivisemmaksi. EU koordinoi ja valvoo talouspolitiikkaa muun muassa eurooppalaisen ohjausjakson ja euroalueen yhteisen budjettijakson avulla. Näiden vuosittaisia vaiheita on esitetty kuviossa 15.

723 Korkman 2005, s. 53–54; Korkman 2012, s. 177; Kurri 2012, s. 39. Ks. <http://www.eurozone.europa.eu/eurogroup>; <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup>; <http://vm.fi/ecofin-ja-euroryhma>.

724 Esimerkiksi Kreikan julkisen talouden tilanteen todettiin korjaantuneen neuvoston päätöksessä 5.6.2007. Ks. neuvoston päätös, tehty 5 päivänä kesäkuuta 2007, liiallisen alijäämän olemassaolosta Kreikassa tehdyn päätöksen 2004/917/EY kumoamisesta, EUVL L 176, 6.7.2007, s. 21.

Kuvio 15: Eurooppalaisen ohjausjakson ja euroalueen budjettijakson aikajana⁷²⁵



Eurooppalainen ohjausjakso (European semester) on EU:ssa toteutettava talous- ja finanssipolitiikan koordinaatiosykli. Kyse on vuosittaisesta prosessista, jonka avulla Euroopan komissio ja neuvosto arvioivat jäsenvaltioiden finanssi- ja rakennepolitiikkaa, antavat suosituksia ja valvovat niiden toimeenpanoa. Koordinaatiolla pyritään estämään ennakkolta yksittäisten maiden finanssipolitiikan negatiiviset ulkoisvaikutukset muihin maihin. Ohjausjakso otettiin käyttöön vuonna 2011.⁷²⁶ Ohjausjakson periaatteet on otettu osaksi myöhemmin voimaan tullutta niin sanottua two pack -lainsäädäntöä.⁷²⁷

Eurooppalainen ohjausjakso kattaa ennen kaikkea vuoden ensimmäisen kuuden kuukauden jakson. Ohjausjakso käynnistyy kuitenkin jo edellisen vuoden lopulla, kun komissio julkistaa vuosittaisen kasvuselvityksen ja hälytysmekanismiraportin. Eurooppa-neuvosto määrittelee maaliskuussa tärkeimmät talouspoliittiset haasteet. Huhtikuussa jäsenvaltiot raportoivat EU:lle vakaus- ja lähentymisohjelmissa Eurooppa 2020 -ohjelmat tekemistään ja suunnittelemistaan toimista, jotka varmistavat EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen, tukevat kasvua ja työllisyyttä sekä estävät tai korjaavat makrotaloudellisia tasapainottomuuksia. Ohjelmissa tulee ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston ohjaus. Komissio arvioi jäsenvaltioiden suunnitelmia ja tekee ehdotuksia maakohtaisiksi suosituksiksi.

⁷²⁵ Henriksson 2015, s. 19.

⁷²⁶ Jokela ym. 2014, s. 44.

⁷²⁷ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 472/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 1; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11.

siksi. Jäsenvaltioiden ministerit keskustelevat näistä suosituksista kesäkuussa, minkä jälkeen ne hyväksytään Eurooppa-neuvostossa. Suositukset tulisi ottaa huomioon kansallisessa päätöksenteossa. Tätä kansallista vaihetta kutsutaan *kansalliseksi ohjausjaksoksi* (*national semester*). Eurooppalainen ohjausjakso koskee kaikki EU-maita.⁷²⁸

Eurooppalaista ohjausjaksoa täydentää *euroalueen yhteinen budjettijakso*, joka koskee vain euromaita. Yhteisen budjettijakson aikana euroalueen jäsenvaltiot laativat keväisin samanaikaisesti vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman kanssa keskipitkän aikavälin julkisen talouden suunnitelman sekä syksyisin alustavan talousarviosuunnitelman. Komissio arvioi suunnitelmien perusteella vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista. Yhteisen budjettijakson tarkoituksena on kansallisen budjettiprosessien aiempaa tarkempi seuranta ja kontrollointi, jolloin komissiosta ja sen välityksellä euroryhmästä tulee keskeinen vastapuoli kansalliselle budjettiprosessille. Euroryhmä keskustelee jäsenvaltioiden suunnitelmista sekä koko euroalueen julkisen talouden tilasta, mutta viralliset päätökset tekee Ecofin.⁷²⁹

1.3.3 Eurooppa 2020 -strategia

Eurooppa 2020 -strategia on EU:n kasvu- ja työllisyysstrategia, joka perustuu tehostettuun talouspolitiikan koordinointiin. Eurooppa-neuvosto hyväksyi Eurooppa 2020 -strategian kesäkuussa 2010 Lissabonin strategian tilalle. Eurooppa 2020 -strategian yleisenä tavoitteena on älykäs, kestävä ja osallistava talouskasvu. EU on asettanut lisäksi viisi yhteistä osatavoitetta, jotka jäsenmaat pyrkivät saavuttamaan vuoteen 2020 mennessä: 1. työllisyyden lisääminen, 2. tutkimuksen ja kehittämisen edistäminen, 3. ilmastonmuutoksen ehkäiseminen, 4. koulutuksen lisääminen sekä 5. köyhyyden torjunta ja sosiaalinen osallisuus.⁷³⁰ Eurooppa 2020 -strategian osatavoitteille on lisäksi määritetty numeeriset tai muutoin yksityiskohtaiset sisältöpäämäärät, jotka tulee saavuttaa vuoteen 2020 mennessä.⁷³¹

728 Henriksson 2015, s. 18; Jokela ym. 2014, s. 44, 50–51. Ks. <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester?lang=fi>; <http://vm.fi/eurooppalainen-ohjausjakso>.

729 Henriksson 2015, s. 18. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11. Ks. myös European Commission 2012; <http://vm.fi/eurooppalainen-ohjausjakso>.

730 European Commission 2014. Ks. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>.

731 Työllisyyden lisäämisessä tavoitteena on, että 75 prosenttia 20–64-vuotiaista ihmisistä käy töissä. Nuorten ja ikääntyneiden työntekijöiden osallistumista työelämään pyritään lisäämään. Kolme prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta tulisi käyttää tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi kasvihuonepäästöjä vähennetään jo aiemmin tehtyjen päätösten mukaisesti. Koulutuksen lisäämisen tavoitteena on, että koulunkäynnin keskeyttäneitä olisi korkeintaan 10 prosenttia. Vähintään 40 prosentin 30–34-vuotiaista tulee olla suorittanut korkea-asteen tai vastaavan tason koulutuksen.

Näiden EU:n asettamien tavoitteiden perusteella jäsenmaat ovat asettaneet vastaavat kansalliset tavoitteensa. Kaikki jäsenmaat antavat huhtikuussa EU:lle kansallisen uudistusohjelman eli *Eurooppa 2020 -ohjelman*. Ohjelmassa kuvataan, miten jäsenmaa saavuttaa kansalliset tavoitteet. Komissio arvioi maaliskuussa jäsenvaltioiden taloustilanteen ohella edellisvuoden kansallisten suositusten toteutumista ja esittää toukokuussa jäsenmaille maakohtaisia politiikkasuosituksia. Neuvosto vahvistaa lopulliset suositukset. Suositusten tavoitteena on varmistaa, että jokaisen jäsenmaan julkinen talous on vakaa ja että maat saavuttavat Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet. Suositukset tulisi ottaa huomioon kansallisessa päätöksenteossa.⁷³²

1.3.4 Euroopan unionin finanssipoliittiset säännöt

1.3.4.1 Yleistä EU:n finanssipoliittisesta sääntelystä

Vaikutuksiltaan suositusluonteisen strategisen ohjauksen lisäksi EU:ssa on sovittu oikeudellisesti velvoittavista säännöistä, jotka koskevat jäsenvaltioiden julkista taloutta ja finanssipoliittikkaa. Unionin harjoittama koordinaatio kattaa myös muita politiikka-alueita, kuten rakenne- ja työllisyyspolitiikan, mutta niihin liittyvät menettelyt eivät sido jäsenvaltioita samassa määrin kuin talous- ja finanssipoliittiset velvoitteet. EU-lainsäädännön kansalliselle julkisen talouden hoidolle asettamia velvoitteita kutsutaan *finanssipoliittisiksi säännöiksi*.⁷³³

EU:n finanssipoliittinen sääntely on keskittynyt lähinnä julkisen talouden tasapainon varmistamiseen jäsenvaltioissa. Tasapainoa ohjataan vahvasti velvoittavilla ylikansallisilla määräyksillä. Tämä alkoi jo EMU:n alkuvaiheessa. EU:n finanssipoliittisia sääntöjä on annettu eritasoisin oikeudellisin instrumentein. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi EU:n perussopimusten sekä niin sanottujen vakaus- ja kasvusopimuksen, six pack -lainsäädännön, finanssipoliittisen sopimuksen ja two pack -asetusten mukaiset keskeisimmät unionin finanssipoliittiset säännöt ja välineet.

1.3.4.2 EU:n perustamissopimustason finanssipoliittiset säännöt

Ylimpänä EU:n finanssipoliittisessa säännöstössä ovat Euroopan unionin perussopimustasolla asetetut rajat koko julkisen sektorin alijäämälle ja velalle. *Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus* (SEUT) luo perustan EU:n ja euroalueen jäsenmaiden talouspoliittiselle yhteistyölle. Yhteistyön pääosapuolina ovat jäsenvaltioiden talous- ja valtiovarainministerieistä koostuvat Ecofin-neuvosto, euromaiden osalta euroryhmä sekä Euroopan komis-

Näiden tavoitteiden ohella pyrkimyksenä on lisätä sosiaalista osallisuutta ja poistaa köyhyysriski vähintään 20 miljoonalta ihmiseltä. European Commission 2014.

732 European Commission 2014. Ks. Eurooppa 2020 -strategian talousvaikutuksista European Commission 2011, s. 10–11. Ks. myös <http://vm.fi/eurooppa-2020-strategia>.

733 Korkman 2005, s. 63–64; VM 2013, s. 1.

sio. Muita toimijoita ovat EU-maiden päämiehistä koostuva Eurooppa-neuvosto ja Euroopan parlamentti sekä omalta osaltaan EKP.⁷³⁴

SEUT 126 artiklan ja sopimukseen liitetyn pöytäkirjan 12 mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasema ei saa olla yli 3 prosenttia alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen sektorin velka ei saa ylittää 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, tai sen pitää ainakin lähestyä tätä rajaa.⁷³⁵ Asetetuilla rajoilla viitataan vuosittaisen kansantalouden tilinpidon mukaisiin lukuihin.⁷³⁶

Jos jäsenvaltion velkasuhde ylittää 60 prosenttia, sen riittävän nopeaa pienenemistä arvioidaan kolmella kriteerillä: taaksepäin ja eteenpäin katsovat kriteerit ja suhdannekorjattu velka. Sekä taakse- että eteenpäin katsovassa kriteerissä tavoite on, että havaitun velka-asteen ja 60 prosentin rajan välinen etäisyys pienenee keskimäärin 5 prosenttia vuodessa kolmen vuoden aikajaksolla. *Taaksepäin katsovan kriteerin* raja-arvo lasketaan kullekin vuodelle sitä edeltävien kolmen vuoden velka-asteiden painotettuna keskiarvona. Tuohon raja-arvoon verrataan kyseisen vuoden velka-astetta. Kriteeri ei täyty, jos velka-aste on raja-arvoa korkeampi. Jos maan velka-aste on aiemmin ollut alle 60 prosenttia, taaksepäin katsovaa kriteeriä ei tarkastella. *Eteenpäin katsova kriteeri* lasketaan samalla tavalla kuin taaksepäin katsova kriteeri, mutta siinä arvioidaan, ennustetaanko velan laskevan riittävästi kahden vuoden päästä tarkasteluvuodesta.⁷³⁷

Suhdannekorjattu velka puolestaan mittaa jäsenmaan velka-astetta neutraalissa suhdanetilanteessa. Tavoitteena on arvioida niin sanottua rakenteellista velkaantumista. Suhdannekorjattua velkaa ei verrata suoraan 60 prosentin rajaan, vaan taaksepäin katsovan velan raja-arvoihin. Suhdannekorjatun velan arvioiminen on siten ajankohtaista vasta, kun maa on ylittänyt 60 prosentin velka-asteen vähintään kolme vuotta peräkkäin. Muussa tilanteessa suhdannekorjattu velka otetaan huomioon merkityksellisenä tekijänä.⁷³⁸

SEUT:n mukaisilla julkisen talouden kriteereillä oli suurin merkitys ennen EMU:n kolmatta vaihetta. Ne olivat osa kriteeristöä, jonka perusteella jäsenvaltioiden EMU-kelpoisuutta arvioitiin EKP:n edeltäjän *Euroopan rahapoliittisen instituutin* (ERI) ja Euroopan komission laatimissa konvergenssiraporteissa. Jäsenvaltiot pyrkivät laajasti saavuttamaan etenkin alijäämätavoitteen, joten sen ohjaava rooli 1990-luvun jälkipuoliskolla oli tuntuva. Velkakriteerin tosiasiallinen noudattaminen jäi heikoksi; muun muassa Italian ja Belgian julkinen velka suhteessa BKT:seen oli kaksinkertainen. EMU:ssa julkisen alijäämän tavoite määriteltiin tarkemmin vakaus- ja kasvusopimuksessa.

734 Ks. Kurri 2012, s. 39.

735 Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390.

736 Busk ym. 2016, s. 4, 9.

737 VM 2013, s. 3.

738 VM 2013, s. 3.

1.3.4.3 Vakaus- ja kasvusopimus

Eurooppa-neuvosto hyväksyi niin kutsutun *vakaus- ja kasvusopimuksen* (*Stability and Growth Pact*, EVK) Amsterdamin huippukokouksessa kesäkuussa 1997. Vakaus- ja kasvusopimus ei ole unionin perustamissopimus tai valtiosopimus, vaan kyse on EU:n sääntöihin perustuvasta kansallisten finanssipolitiikkojen koordinoitikehikosta. Vakaus- ja kasvusopimuksen pääasiallisena oikeusperustana ovat SEUT 121 artikla monenvälisestä valvonnasta sekä SEUT 126 artikla ja pöytäkirja N:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä. Lisäksi unionin johdetussa oikeudessa säädetään perustamissopimuksen sääntöjen ja menettelyjen täytäntöönpanosta. Vakaus- ja kasvusopimus on EU:n talouden ohjausjärjestelmän ydin. Sillä on myös EMU:n toiminnan kannalta ratkaiseva merkitys.⁷³⁹ Vakaus- ja kasvusopimus muodostuu Eurooppa-neuvoston päätöslauselmasta vuodelta 1997 ja kahdesta asetuksesta.

Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta toimii vakaus- ja kasvusopimusta toteuttaville osapuolille poliittisena ohjeena.⁷⁴⁰ Jäsenvaltiot, komissio ja neuvosto sitoutuvat siinä sopimuksen ja sen tavoitteiden täytäntöönpanoon. Sopimuksen yleistavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden julkisen talouden kurinalaisuus ja kestävyys sekä edistää terveen finanssipolitiikan noudattamista.⁷⁴¹

Neuvoston asetus julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta koskee vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa (*preventive arm*).⁷⁴² Ennaltaehkäisevän osan keskiössä on rakenteellista rahoitusasemaa koskeva julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite, jonka jäsenvaltiot ovat itse asettaneet ja jonka toteutumista komissio ja neuvosto seuraavat. Ennalta ehkäisevän osan keskeisiä välineitä ovat vakaus- tai lähentymisohjelmat. Jäsenvaltion on osana SEUT 121 artiklassa tarkoitettua monenvälistä valvontaa toimitettava komissiolle ja neuvostolle jokaisen vuoden huhtikuussa *vakaushjelma* (euroalueen jäsenvaltiot) tai *lähentymisohjelma* (euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot). Vakaushjelmassa on esitettävä muun muassa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite ja siihen tähtäävä sopeuttamisura sekä analyysi siitä, miten muutokset keskeisissä taloutta koskevissa oletuksissa vaikuttaisivat julkisyhteisöjen rahoitusasemaan.

Neuvoston asetus liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä koskee vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osaa (*corrective*

739 Ks. HE 155/2012 vp, s. 9; Matikainen 2016, s. 10–11; Korkman 2005, s. 114–119.

740 Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta, Amsterdam 17 päivänä kesäkuuta 1997, EYVL C 236, 2.8.1997, s. 1.

741 Ks. European Commission 2013; European Commission 2015a.

742 Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta, EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

arm).⁷⁴³ Tämän korjaavan osan tavoitteet kohdistuvat perustamissopimuksessa säädettyyn liiallisen alijäämän menettelyyn sekä määriteltäviin 3 prosentin alijäämärajaan ja 60 prosentin velkarajaan. Sopimukseen kuuluvia asetuksia muutettiin vuonna 2005 edellä mainitun Ranskan ja Saksan tapausten jälkeen.⁷⁴⁴ Muodollisesti muutoksia perusteltiin tehostamisella, mutta tosiasiallisesti kyseessä oli sen myöntäminen, että prosessi on viime kädessä poliittinen eikä oikeudellinen.⁷⁴⁵ Uudistuksen jälkeen vakaas- ja kasvusopimuksen tosiasiallinen merkitys kaventui entisestään.⁷⁴⁶

1.3.4.4 Six pack -lainsäädäntö

Finanssi- ja eurokriisin myötä Euroopan unionin jäsenmaiden talouspolitiikan koordinoitua on tehostettu. Yksi vaihe tässä EU:n finanssipoliittisen ohjauksen kehittämisessä oli niin sanotun *six pack* -lainsäädännön laatiminen. Six pack -lainsäädäntö koostuu nimensä mukaisesti kuudesta EU-säädöksestä: *budjettikehysdirektiivistä*⁷⁴⁷ ja viidestä asetuksesta⁷⁴⁸, joista kahdella tiukennetaan vakaas- ja kasvusopimuksen asetuksia (1466/97 ja 1467/97). Lainsäädäntöpaketin säännökset astuivat voimaan 13.12.2011.

Six pack -lakipaketilla uudistetaan vakaas- ja kasvusopimusta sekä pyritään vahvistamaan talouden valvontaa, ohjausta ja hallintoa. Budjettikehysdirektiivi edellyttää koko julkista taloutta koskevan kansallisen finanssipoliittisen suunnitelman laatimista. Direktiivin tar-

743 Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä, EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6.

744 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1175/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 12; neuvoston asetus (EY) N:o 1056/2005, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2005, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta, EUVL L 174, 7.7.2005, s. 5. Ks. VM 4/2006. Ks. myös <http://vm.fi/vakaas-ja-kasvusopimus>.

745 Ks. Buti ym. 2003.

746 Ks. Calmfors 2005; Schuknecht ym. 2011.

747 Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehäksiä koskevista vaatimuksista, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41.

748 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1173/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 1; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1174/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 8; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1175/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 12; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25; neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 33.

koituksena on yhdenmukaistaa ja tiukentaa jäsenmaiden budjettien laadintaperusteita. Lainsäädäntö koskee koko EU:ta, mutta sen tiukennetut sanktiot koskevat vain euroaluetta.⁷⁴⁹

Six pack -lainsäädäntökokonaisuus toi mukanaan EU-alueen finanssipoliittisiin mekanismeihin uuden makrotaloudellisten epätasapainojen menettelyn. Tässä menettelyssä komissio laatii kaikkia jäsenmaita koskevan indikaattoritarkastelun perusteella raportin niistä EU-maista, joiden makrotaloudellinen epätasapaino saattaa olla uhattuna. Komissio voi tämän keväisin julkaistavan raporttinsa pohjalta julistaa maan olevan ”liiallisen epätasapainon tilassa”. Tästä seuraa kyseisen maan ja komission välillä vuoropuhelu, jonka puitteissa komissio antaa maalle suosituksia tasapainon saavuttamiseksi.⁷⁵⁰

Six pack -lainsäädännön mukaisesti sanktioita EU:n finanssipoliittisten tavoitteiden rikkomisesta voidaan langettaa entistä aiemmin ja ne ovat aiempaa ankarampia. Komissio antaa valtiolle varoituksen, jos se havaitsee merkittävän poikkeaman kyseisen valtion sopeutusuralla kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.⁷⁵¹ Neuvosto tutkii tilanteen kuukauden sisällä varoituksesta ja antaa tarvittaessa toimenpidesuosituksen. Valtion on korjattava poikkeama enintään viiden kuukauden määrääjassa suosituksen antamisesta. Mikäli korjaaminen epäonnistuu, neuvosto antaa uuden suosituksen ja tiedottaa asiasta Eurooppa-neuvostoa. Lisäksi komissio voi yhdessä EKP:n kanssa tehdä tarkastuskäynnin kyseisessä valtiossa. Jos sopeutus edelleen epäonnistuu, komissio esittää sanktioita. Esitys sanktioista tulee voimaan, jollei määräenemmistö jäsenmaista äänestä sitä vastaan. Sanktiot astuvat voimaan asteittain, ensin lainana ja myöhemmin tarvittaessa sakkona.⁷⁵²

Six pack -menettelyllä on kaksi keskeistä tavoitetta, makrotaloudellisen tasapainon palauttaminen EU:n prosessien kautta sekä sanktiomekanismien automatiikan lisääminen, jotka vaikuttavat myös menettelyn arviointiin kansallisesta näkökulmasta. Eurokriisin opetus oli, että julkisen sektorin epätasapainon synnyn taustalla on yleensä yleisempiä taloudellisia epätasapainoja. Ongelmien hoitaminen siinä vaiheessa, kun ne vaikuttavat julkiseen talouteen tuntuvasti, voi olla myöhäistä tai vähintään merkittävästi vaikeampaa kuin aikaisemmassa vaiheessa. Keskeinen tekijä on yleinen makrotaloudellinen tasapaino, joka on usein sama asia kuin maan ulkoinen kilpailukyky. Uudessa mallissa makrotaloudellista tasapainoa pyritään saavuttamaan neuvoston ja komission ohjauksessa, vaikka vastuu toimenpiteistä ja niiden onnistumisesta jää toki edelleen kansalliselle tasolle. Mak-

749 Jokela ym. 2014, s. 44, 47, 40.

750 Jokela ym. 2014, s. 44, 47. Ks. six pack -säästösten soveltamisesta European Commission 2013.

751 Poikkeama on merkittävä, jos se on yhtenä vuonna 0,5 prosenttia BKT:sta tai 0,25 prosenttia kahtena vuonna peräkkäin. Poikkeama ei ole merkittävänä, jos valtio on saavuttanut keskipitkän aikavälin alijäämätavoitteen tai jos valtio tai koko euroalue on joutunut oman kontrollinsa ulkopuoliseen vakavaan laskusuhdanteeseen. Poikkeama ei joka tapauksessa saa vaarantaa finanssipoliittikan kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

752 Sanktio pitää sisällään kiinteän osan, joka on 0,2 prosenttia BKT:sta. Tämän päälle kertyy muuttuva osuus, jonka suuruus riippuu sopeutumisen vauhdista. Suurimmillaan sakot voivat olla 0,5 prosenttia BKT:sta. Jokela ym. 2014, s. 49–50. Ks. Kurri 2012, s. 40.

rotaloudellisen tasapainon saavuttaminen liittyy usein kunkin maan talouden rakenteisiin syvälle ulottuviin epätasapainoihin ja jäykkyyksiin. EU:n elinten ohjaus ja sanktiouhka vaikuttaa luonnollisesti kansalliseen päätäntävaltaan, mutta säännösten käytännön soveltaminen muihin kuin kriisiapumaihin on vielä muotoutumatta.

Sanktiojärjestelmän automatiikan lisäämisen tavoitteena on ollut EU:n taloudellisten rajoitteiden ja taloudellisen ohjauksen poliittisen luonteen muuttaminen aiempaa oikeudellisempaan suuntaan. Myös tältä osin toiminnan muotoutuminen käytännössä tulee osoittamaan, kuinka suuri vaikutus esimerkiksi eduskunnan budjettivaltaan näillä kysymyksillä on.

1.3.4.5 Vakaussopimus ja finanssipoliittinen sopimus

Euroalueen päämiehet sopivat Eurooppa-neuvoston kokouksessa 8.–9.12.2011 talous- ja rahaliiton vahvistamisesta euromaiden välisellä valtiosopimuksella eli niin kutsutulla *vakaussopimuksella* (*sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta*).⁷⁵³ Perussopimusten muuttamisesta ei päästy yksimielisyyteen, joten kyse on erillisestä kansainvälisestä sopimuksesta. Sopimuksen allekirjoittivat kaikki muut EU-jäsenmaat paitsi Yhdistynyt kuningaskunta ja Tšekin tasavalta. Sopimus tuli voimaan 1.1.2013. Tšekin tasavalta kuitenkin hyväksyi ja ratifioi sopimuksen vuonna 2014.

Sopimuksen keskeinen osa on *finanssipoliittinen sopimus* (*fiscal compact*). Siinä vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvää keskipitkän aikavälin tavoitetta tiukennetaan siten, että tavoite saa olla enimmillään 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteen – tai 1 prosenttia, jos julkisyhteisöjen velka on selvästi alle 60 prosentin rajan.⁷⁵⁴ Tämä tasapainoisen talousarvion *kultainen sääntö* on sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöön mieluiten perustuslain tasoilla säännöksillä (*velkajarru*). Koko julkisen sektorin lisäksi maat asettavat keskipitkän aikavälin tavoitteen myös sen alasektoreille. Alasektoreita ovat valtio, paikallishallinto ja sosiaaliturvarahastot.⁷⁵⁵

Finanssipoliittisessa sopimuksessa asetetaan lisäksi julkisen sektorin menoille menosääntö. Jos keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu, menot saavat kasvaa keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvun verran. Jos tavoitetta ei ole saavutettu, menojen kasvun tulee jäädä pienemmäksi, jotta tavoite saavutetaan. Jäsenvaltion lainsäädännössä

753 The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Ks. A 1030/2012; SopS 24/2013.

754 Jokela ym. 2014, s. 51.

755 Alasektoritavoitteilla pyritään varmistamaan, että julkisen sektorin kokonaistavoite toteutuu. Siten alasektoreille asetetuilla tavoitteilla koordinoidaan ja sovitetaan yhteen eri sektoreiden toimia, jotta kokonaistavoitteessa pysytään. Alasektorien keskipitkän aikavälin tavoitteella ei kuitenkaan ole samanaista asemaa kuin koko julkisen sektorin tavoitteella, joka on keskeinen osa sääntöjen noudattamisen arviointia. Busk ym. 2016, s. 9, 12; VM 2013, s. 1.

on finanssipoliittisen sopimuksen mukaan säädettävä myös rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen liittyvästä korjausmekanismista.⁷⁵⁶

Finanssipoliittisen sopimuksen vaatimukset poikkeavat perussopimustasolla asetetuista vaatimuksista. Finanssipoliittisen sopimuksen mukaisessa keskipitkän aikavälin tavoitteessa viitataan rakenteelliseen rahoitusasemaan. EU:n perustamissopimuksessa taas viitataan varsinaiseen nimelliseen rahoitusasemaan. Rakenteellinen rahoitusasema saadaan poistamalla nimellisestä rahoitusasemasta suhdannevaihteluiden sekä kertaluontoisten ja väliaikaisten toimenpiteiden vaikutus. Rakenteellista rahoitusasemaa ei voida kuitenkaan täsmällisesti tietää, vaan se arvioidaan.⁷⁵⁷

Unionin perustamissopimustason vaateista poiketen finanssipoliittisen sopimuksen mukainen keskipitkän aikavälin tavoite ei ole velvoittava yhden vuoden osalta, vaan valtion täytyy olla tavoitteessa tai lähestyä sitä. Rikkomusmenettely käynnistetään kuitenkin vasta, jos poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteeseen on merkittävä, 0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Finanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista ei siten arvioida pelkästään tavoiterajan perusteella vaan myös muutoksella kohti tavoiterajaa.⁷⁵⁸

Finanssipoliittinen sopimus edellyttää, että kansallisella tasolla riippumaton elin arvioi, että sääntöjä noudatetaan. EU:n tuomioistuin voi määrätä jäsenvaltiolle sakon (0,1 % BKT:sta), jos valtio ei inkorporoi sopimuksen sääntöjä kansalliseen lainsäädäntöön.⁷⁵⁹ Sopimuksen mukaan muut sopijamaat voivat saattaa asian EU-tuomioistuimen käsitteilyyn. Sopimuksessa ei ole sen sijaan määriteltä selvästi, mikä taho määrittää sääntöriikkeen ja minkä prosessin kautta tämä tapahtuu. Pääsääntöisesti jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön noudattamista valvovat sen omat tuomioistuimet.⁷⁶⁰

Finanssipoliittisen sopimuksen asema jäänee käytännössä epäselväksi, ellei Yhdistyneiden kuningaskuntien EU-ero johda sopimuksen tuomiseen EU:n lainsäädännön piiriin. Keskeinen osa sopimuksen täytäntöönpanoa on kansallinen täytäntöönpano ja sen tehokas valvonta. Kansallisen täytäntöönpanon takaraja oli vuoden 2014 alku. Tehokkaan täytäntöönpanon takeena oli komission laatima raportti kansallisesta täytäntöönpanosta. Jos jäsenvaltion katsotaan komission tai toisen jäsenvaltion mielestä epäonnistuneen tehokkaassa täytäntöönpanossa, asia tulee viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tähän

756 Ks. Busk ym. 2016, s. 9, 12; VM 2013, s. 1. Ks. VTV 2015, s. 41–45. Ks. kaavioita liiallisen alijäämän, merkittävän poikkeaman ja liiallisten makrotasapainottomuuksien menettelyistä Henriksson 2015, s. 16–17.

757 Ks. Kuusi 2015.

758 Busk ym. 2016, s. 9. Ks. VTV 2015, s. 37–41.

759 Saksan tavoite oli perustuslain tasoinen määräys, mutta useissa maissa, kuten Suomessa, sopimuksen vaatimukset on toteutettu tavallisella lailla. Jokela ym. 2014, s. 51.

760 Jokela ym. 2014, s. 51–52.

mennessä komissio ei kuitenkaan ole laatinut raporttia eivätkä jäsenvaltiot ole nostaneet asiaa esille.⁷⁶¹

1.3.4.6 Two pack -asetukset

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 21.5.2013 niin sanotut *two pack* -asetukset, jotka koskevat vain euroaluetta. Asetuksilla tiukennetaan ja laajennetaan vakaus- ja kasvusopimuksen säädöksiä.⁷⁶² Two pack -asetukset koostuvat nimensä mukaisesti kahdesta asetuksesta: yhteistä budjettiaikataulua ja budjettien ennakkovalvontaa koskeva asetuksesta⁷⁶³ ja liiallisen alijäämän menettelyyn joutuneiden tai todennäköisesti joutuvien maiden ja rahoitustukea saavien maiden valvontaa koskevasta asetuksesta.⁷⁶⁴ Kyse on niin sanotusta *budjettikuripaketista*.⁷⁶⁵

Yhteistä budjettiaikataulua koskeva asetus täydentää eurooppalaista ohjausjaksoa. Asetuksen tarkoituksena on euromaiden budjettiseurannan vahvistaminen muun muassa budjettisuunnitelmien ennakkovalvontaa tiukentamalla. Toisessa asetuksessa pyritään tehostamaan liiallisen alijäämän menettelyyn joutuneiden tai todennäköisesti joutuvien sekä EU:n perussopimuksen ulkopuolisilta elimiltä (erityisesti ERVV:ltä ja EVM:ltä) taloudellista apua saaneiden maiden valvontaa. Tavoitteena on myös estää ongelmien leviäminen muihin jäsenmaihiin. Menettelyssä asetetaan makrotaloudellinen sopeutusohjelma vaikeuksiin joutuneille valtioille. Rahoitusapua saaneen maan valvonta jatkuu, kunnes maa on maksanut vähintään 75 prosenttia saamastaan avusta takaisin. Säädöksellä pyritään myös integroimaan kansalliset parlamentit, Euroopan parlamentti ja muut relevantit tahot alijäämien alentamistavoitteen piiriin.⁷⁶⁶

1.3.5 Pankkiunioni

Huolimatta edellä mainituista pääosin eurokriisistä aiheutuvista kansallisen finanssipoliitiikan toimintaympäristön muutoksista viimekätinen taloudenhoidon vastuu jäi jäsenvaltioille. Pankkivalvonnassa kansallinen vastuu kuitenkin korvautui euroalueen tasoisella

761 Ks. de Witte 2016.

762 Ks. Jokela ym. 2014, s. 44–46.

763 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11.

764 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 472/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 1.

765 Ks. SEUT 3, 119–144, 136, 219 ja 282–284 artiklat. Ks. myös SEUT:iin liitetty pöytäkirja (N:o 12) liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä ja pöytäkirja (N:o 13) lähentymisperusteista.

766 Jokela ym. 2014, s. 50–51; Lavapuro 2010, s. 6.

vastuulla. Yhteisen pankkivalvontamekanismin perustaminen vuoden 2014 syksyllä siirsi vastuun pankkisektorin vakaudesta EKP:lle. Samalla luotiin kiinteä ja lyhyt aikataulu pankkien yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston perustamiseksi. EU:n terminologiassa puhuttiin *pankkiunionista*, johon myös pankkilainsäädännön yhdenmukaistamisen sekä yhdenmukaistetun tai yhteisen talletussuojan katsottiin kuuluvan.⁷⁶⁷ Pankkilainsäädännön yhdenmukaistamisessa merkittävä rooli on Euroopan pankkiviranomaisella (EPV). Pankkiunionin sisältöä on kuvattu taulukossa 5.

Taulukko 5: Pankkiunionin osa-alueet ja sisältö⁷⁶⁸

Pankkiunioni			
Pankkiunionin osa-alueet	Yhteinen sääntökirja	Yhteinen pankkivalvonta	Yhteinen kriisinratkaisu
Sisältö	Luottolaitoslainsäädäntö Talletussuojalainsäädäntö Elvytys- ja kriisinhallintalainsäädäntö	Toimivalta EKP:lle Kattaa osallistuvien jäsenvaltioiden suurimmat pankit	Uusi EU-viranomainen ja kriisinratkaisurahasto Kattaa EKP:n suorassa valvonnassa olevat ja rajat ylittävät pankit Rahoitus pankeilta vakausmaksuin
Osallistuvat maat	EU28	EU19+	EU19+

Yhteisen pankkivalvonnan tarve ja kiireellisyys syntyi siitä, että EVM:n varojen käyttäminen suoraan pankkien pääomittamiseen tehtiin ehdolliseksi yhteiselle pankkivalvonnalle. Kansallinen pankkivalvonta ei ole mahdollista, jos vastuun pankeista katsotaan siirtyneen merkittävässä määrin euroalueen tasolle. Tämän katsottiin tapahtuneen, kun eurokriisin aikana pankkien ja jäsenvaltioiden keskinäinen yhteys kasvoi merkittävästi ja muodosti euroalueen laajuisen vakausuhan. Esimerkiksi pankkien omistamien valtionlainojen määrä on kasvanut kriisin aikana varsinkin eteläeurooppalaisissa jäsenvaltioissa.

Yhteisen EKP:n pankkivalvonnan kautta kaikki merkittävät euroalueen pankit ovat yhteisessä valvonnassa. Kansallinen pankkivalvonta säilyy, mutta vastaa enää vähemmän merkityksellisistä pankeista. Samalla vastuu pankkien kriisiratkaisusta siirtyy käytännössä euroalueen tasolle. Tarkoituksena on turvata rahoitusjärjestelmän vakaus ja pitää pankkikonkurssien kustannukset mahdollisimman pieninä. Tarkoituksena on kerätä pankeilta ajan kuluessa varoja kriisinhallintarahastoon, mutta lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä

767 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta, EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1.

768 Muokattu lähteistä Leino-Sandberg 2015, s. 58; Suvanto & Virolainen 2014, s. 9.

merkittävä pankkikriisi jouduttaneen rahoittamaan EVM:n eli käytännössä jäsenvaltioiden varoilla.⁷⁶⁹

EU:n yhteinen pankkivalvontajärjestelmä on aiheuttanut ulkoisen tarkastuksen tyhjiön. Marraskuusta 2013 alkaen kansalliset tarkastusvirastot eivät ole voineet tarkastaa finanssimarkkinoiden valvojien toimintaa merkittävien pankkien valvontatoiminnan siirryttyä EKP:lle. Muun muassa EU:n ylimpien tarkastusvirastojen yhteyskomitea on esittänyt huolensa tästä vastuunalaisuus- ja tarkastusvajeesta.⁷⁷⁰ Tilivelvollisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet edellyttävät, että merkittävä julkisen vallan varoja, vastuuta ja riskejä koskeva toiminta on kattavasti ulkoisen tarkastuksen kohteena.

1.4 Eurokriisi ja sen hoitomekanismit

1.4.1 Eurokriisin vaiheet

Edellä käsitellyt EU:n ja EMU:n finanssipoliittisten sääntöjen lisääntyminen ja kiristyminen sekä pankkiunioniksi kutsutut muutokset liittyvät suurelta osin eurokriisiin ja sen syihin. *Eurokriisi* on yleisnimitys euroalueen talouskriisille, joka seurasi kansainvälistä finanssikriisiä. Finanssikriisi alkoi vuonna 2008 Yhdysvaltojen finanssimarkkina- ja asuntolainakriisinä. Kriisi levisi nopeasti globaaliksi finanssikriisiksi ja laajamittaiseksi taloudelliseksi taantumaksi. Eurokriisi oli osittain jatkumoa globaalille finanssikriisille, mutta ajallisesti eurokriisi alkoi vasta, kun globaali talous oli jo toipumassa finanssikriisistä vuonna 2010.⁷⁷¹ Kyse on monivaiheisesta prosessista, jonka keskeisimmät tähänastiset vaiheet on esitetty taulukossa 6.

769 Ks. Härmälä ym. 2014, s. 4, 6; Jokela ym. 2014, s. 42–43, 55–78; Korkman 2013, s. 177–178; Leino-Sandberg 2015, s. 59; Tuominen 2013.

770 Ks. Euroopan unionin ylimpien tarkastusvirastojen yhteyskomitean lausuma 2015. Ks. myös http://www.vtv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2016/kansallisilla_tarkastusvirastoilla_ei_ole_yhtenaisia_oikeuksia_tarkastaa_pankkivalvontaa.5972.news.

771 Ks. esim. Contiades 2013; Tuori & Tuori 2014.

Taulukko 6: Eurokriisin päävaiheet tähän mennessä⁷⁷²

Vuosi /päiväys	Tapahtuma
15.9.2008	Lehman Brothers -investointipankki hakeutuu konkurssiin.
7.10.2008	EU:n päätös talouskriisin torjumisen ja rahoitusvakauden turvaamisen periaatteista
12.10.2008	Euroryhmän päätös talouden ja rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamistoimista
Lokakuu 2009	Kreikan velka- ja budjettitilastoja koskevat epäselvyydet tulevat ilmi.
18.3.2010	Kreikan pääministeri pyytää EU:n päämiehiltä valmiustilalainaa.
2.5.2010	Eurohuippukokouksen päätös Kreikan ensimmäisestä rahoitustukiohjelmasta
9.–10.5.2010	Ecofinin/euroryhmän päätökset ERVV:n ja ERVM:n perustamisesta
14.5.2010	EKP:n SMP-arvopaperimarkkinaohjelma tulee voimaan.
28.11.2010	Euroryhmän poliittinen päätös rahoitustukiohjelmasta Irlannille
16.–17.12.2010	Eurooppa-neuvoston periaatepäätös EVM:n perustamisesta
16.5.2011	Päätös rahoitustukiohjelmasta Portugalille
21.7.2011	Päätös Kreikan, Portugalin ja Irlannin lainaehtojen muuttamisesta
28.2.2012	Kreikan velkaa leikataan yksityisille sijoittajille 107 miljardia euroa.
14.3.2012	Euroryhmän päätös Kreikan toisesta rahoitustukiohjelmasta
29.6.2012	Eurohuippukokouksen periaatepäätös pankkiunionin perustamisesta
21.7.2012	Euroryhmän päätös rahoitustukiohjelman myöntämisestä Espanjalle
2.8.2012	EKP ilmoittaa velkakirjojen OMT-osto-ohjelmasta.
8.10.2012	EVM aloittaa virallisesti toimintansa.
26.11.2012	Euroryhmän päätös Kreikan lainaehtojen lisähuojennuksista
24.4.2013	Euroryhmän päätös Kyproksen rahoitustukiohjelmasta (EVM, IMF)
8.12.2013	Irlannin rahoitustukiohjelma päättyy.
31.12.2013	Espanjan rahoitustukiohjelma päättyy.
17.5.2014	Portugali irtautuu rahoitustukiohjelmasta etuajassa.
9.12.2014	Euroryhmän päätös Kreikan toisen ohjelman pidentämisestä 28.2.2015 saakka
20.2.2015	Euroryhmän päätös Kreikan toisen ohjelman pidentämisestä 30.6.2015 saakka
26.6.2015	Kreikka hylkää velkojien ehdotuksen.
27.6.2015	Euroryhmä hylkää Kreikan pyytämän toisen ohjelman kolmannen pidennyksen.
30.6.2015	Kreikan toinen rahoitustukiohjelma päättyy.
7.7.2015	Euroryhmä katsoo, ettei ole edellytyksiä Kreikan rahoituksen tarkastelemiseksi.
8.7.2015	Kreikka pyytää uutta kolmevuotista EVM-ohjelmaa.
12.7.2015	Eurohuippukokouksen linjaus uuden ohjelman neuvottelujen aloittamisesta
16.7.2015	Euroryhmän periaatepäätös ohjelmaneuvotteluiden aloittamisesta
17.7.2015	EU-maiden kesken sovitaan siltalainan myöntämisestä ERVM:stä Kreikalle.
14.8.2015	Euroryhmän päätös kolmivuotisesta EVM:n lainaohjelmasta Kreikalle

772 Muokattu lähteestä <http://vm.fi/aikajana>.

Eurokriisin aikana euroalueen jäsenvaltioiden julkisen talouden kestävyys on joutunut kyseenalaiseksi. Miltei kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden julkisen talouden tilanne heikkeni muun muassa verotulojen laskun ja julkisten menojen kasvun muodossa jo vuodesta 2008 alkaen.

Syviin vaikeuksiin ajautuneiden euromaiden tilanteissa oli merkittäviä eroja. Irlannin pääongelma oli pankkisektori ja osittain kiinteistömarkkinakuplan puhkeaminen. Espanjassakin ongelmat keskittyivät pankkeihin sekä asuntohintojen ja rakentamisen pitkän kasvuvaiheen kääntymiseen jyrkkään laskuun. Lisäksi Espanjan ulkoinen tasapaino oli heikko. Portugalin suurin ongelma oli ulkoisen kilpailukyvyn puute. Kreikan ongelmat olivat moninaisemmat alkaen ulkoisen kilpailukyvyn puutteesta ja jatkuen tehottomaan ja korruptoituneeseen julkiseen sektoriin. Lisäksi Italia joutui epäluottamuksen kohteeksi, koska sillä oli suuri, vaikkakin vakaahko julkinen velka. Italian ongelmia pahensivat heikko kasvu sekä pankkien kasvaneet saatavat valtiolta. Ongelmien erilaiset lähteet vaikuttivat sekä pelastusmekanismeihin että tarvittaviksi katsottuihin rakenteellisiin muutoksiin.

Eurokriisin keskeinen ominaispiirre oli vaikeuksien ja epäluottamuksen leviäminen maasta toiseen. Lähtökohtana oli Kreikan julkisen talouden katastrofaalinen tilanne, jota oli piiloteltu jopa tilastojen vääristelyllä sekä bulvaanijärjestelyillä. Tämä ei ainoastaan vienyt luottamusta Kreikkaan vaan myös euroalueen valvonta- ja talouskurimekanismeihin. Myös pankkisektorin ongelmat levisivät epäluottamuksen ja havaittujen ongelmien kautta maasta toiseen, ja ensimmäiset yritykset muun muassa pankkien stressitestien osalta olivat omiaan heikentämään luottamusta.

Kreikan tilanne eskaloitui toukokuussa 2010. Kriisikokousten sarjan lopputulemana oli päätös tukea Kreikkaa euromaiden ja IMF:n toimesta. Samalla EKP aloitti ensimmäiset valtionlainojen ostot. Euroalueen osalta tehtiin päätös olla päästämättä jäsenvaltioita velkasaneeraukseen, mikä poisti viimekätisen kansallisen vastuun ja siten myös vapauden julkisen talouden hoidosta. Euroalueen vakaudesta tuli keskeinen toimintaa ohjaava tekijä, jolla suurinta osaa päätöksistä perusteltiin.⁷⁷³

1.4.2 Eurokriisin hallintamekanismit

Kreikan tilanteen paljastuttua käynnistettiin euroalueen rahoitusvakauden turvaaminen eri mekanismein. Aluksi Kreikan tukeminen perustui jäsenvaltioiden ja IMF:n myöntämiin bilateraalisiin lainoihin. Euroalueen kriisinhallintaan päätettiin toukokuussa 2010 perustaa erilliset rahoitusvakausmekanismit. Näistä alkuvaiheessa keskeisin oli *Euroopan rahoitusvakausväline* (*European Financial Stability Facility*, ERVV), joka oli tarkoitettu väliaikaiseksi. ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, jonka tehtävänä on

⁷⁷³ Ks. Euroopan komission eurokriisisivut

http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_fi.htm.

toimia väliaikaisena kriisinhallintavälineenä. ERVV:n tehtävänä on hakea rahoitus markkinoilta ja lainata varat edelleen kriisimaille. ERVV antaa euromaille lainamuotoista rahoitustukea ennen kesäkuuta 2013 hyväksytyjen rahoitustukiohjelmien loppuun saakka. ERVV:n varainhankinnan takaavat euroalueen jäsenmaat kokonsa suhteessa.⁷⁷⁴

Samaan aikaan ERVV:n kanssa perustettiin koko EU:n kriisinhallintavälineeksi *Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi* (*European Financial Stabilisation Mechanism*, ERVM). ERVM on euroalueen maiden hätärahoitusohjelma, jota EU:n komissio hallinnoi. Päätökset taloudellisen avun myöntämisestä tekee EU:n neuvosto. Komissio lainaa markkinoilta rahaa käyttäen EU:n budjettia vakuutena. Myös sen kautta siis lainataan markkinoilta rahaa edelleen kriisimaille lainattavaksi. ERVM:n varainhankinnan takaavat kaikki EU:n jäsenvaltiot EU:n budjetin kautta.⁷⁷⁵

Vuonna 2012 aloitti toimintansa *Euroopan vakausmekanismi* (*European Stability Mechanism*, EVM). Tämä ERVV:n korvannut pysyvä kriisinhallintaväline perustettiin niin sanotulla EVM-sopimuksella (*sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta*).⁷⁷⁶ EVM-sopimus ei ole EU-sopimus vaan kansainvälinen sopimus. EVM on toimintansa aloittamisen jälkeen ollut ensisijainen eurokriisin hallintamekanismi. Kyse on euromaiden Luxemburgiin perustamasta kansainvälisestä rahoituslaitoksesta, joka toimii omalla pääomalla. Sen tehtävänä on edesauttaa rahoitusvakauden, julkisen talouden kestävyyyden ja kansantalouden kasvuedellytysten palautumista, jos taloudellinen kriisi uhkaa jotakin euromaata. EVM:n lainanantokyky on enimmillään 500 miljardia euroa. EVM:n 700 miljardin euron peruspääoma koostuu yhteensä 80 miljardin euron suuruisesta maksetusta osakepääomasta ja yhteensä enintään 620 miljardin euron suuruisesta vaadittaessa maksettavasta osakepääomasta.⁷⁷⁷

Euroalueen jäsenvaltio voi pyytää rahoitustukea talouden, julkisen talouden ja rahoitusvakauden turvaamiseksi. Rahoitusmekanismit hakevat rahoitusta markkinoilta ja lainaavat varat edelleen kriisimaille. Muiden jäsenvaltioiden ei siten tarvitse lisätä omaa lainanottoaan. Kriisimaille tarjottavalla edullisella rahoituksella pyritään korvaamaan normaalisti valtion velkakirjojen liikkeeseenlaskuilla hankittava rahoitus edullisemmalla, vakausmekanismien markkinoilta hankkimalla rahoituksella. Tämä mahdollistaa kriisimaan rahoitustarpeiden kattamisen tilanteessa, jossa kriisimaan markkinoilta hankkima rahoitus olisi kustannuksiltaan liian kallista.⁷⁷⁸

774 Ks. Ehdotus neuvoston asetus Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 407/2010 muuttamisesta, COM/2015/0372 final - 2015/0162 (NLE).

775 Ks. <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

776 Ks. http://www.efsf.europa.eu/attachments/esm_treaty_en.pdf. Ks. Eurooppa-neuvoston päätös, annettu 25 päivänä maaliskuuta 2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muuttamisesta niitä jäsenvaltioita koskevaa vakausmekanismia varten, joiden rahayksikkö on euro, EUVL L 91, 6.4.2011, s. 1. Ks. Albi 2015; van Malleghem 2013, s. 141, 146–148.

777 Jokela ym. 2014, s. 46, 52–53.

778 Ks. <http://www.esm.europa.eu>; <http://vm.fi/rahoitustuen-myontaminen>.

Rahoitustuen myöntämisen yhteydessä laaditaan *talouden sopeutusohjelma*, jonka ehtojen täyttäminen on edellytys rahoitustuen lainaerien maksamiselle. Talouden sopeutusohjelman tavoitteena on saada maan julkinen talous tasapainotettua, jotta maa kykenee palaamaan ohjelman päätyttyä normaalin markkinaehtoisien rahoituksen piiriin. Asiasta laaditaan *yhteisymmärryspöytäkirja*. Rahoitustukea saavan maan edellytetään noudattavan pöytäkirjan ehtoja talouden ja hallinnon rakenteiden uudistamisesta. Ehtojen täyttämistä seurataan säännöllisillä *välisarvio- ja raportteilla*. Raportit perustuvat EU:n komission ja EKP:n tarkastuskäynteihin tukimaissa. Tarkastuksiin osallistuu myös IMF, jos se on mukana rahoitustuen antamisessa. Komissio, EKP ja IMF muodostavat yhdessä niin sanotun *troikan*. Jos yhteisymmärryspöytäkirjan ehtoja ei ole noudatettu, rahoitustukiohjelman lainaerien maksua voidaan lykätä ja maksut jatkuvat vasta, kun maa on ryhtynyt sopeutusohjelman ehtojen mukaisiin toimiin. Lainaerien maksamisesta päättää euroryhmä. Talouden sopeutusohjelman päättymisen jälkeen maa siirtyy *ohjelman jälkeiseen valvontaan*, kunnes 75 prosenttia rahoitustukilainasta on maksettu takaisin.⁷⁷⁹

Kreikka, Irlanti, Portugali, Espanja ja Kypros ovat joutuneet hakemaan rahoitustukiohjelmamaa taloutensa vakauttamiseksi ja tervehdyttämiseksi.⁷⁸⁰ Näiden valtioiden rahoitustukiohjelmat on esitetty taulukossa 7.

Taulukko 7: Euromaiden rahoitustukiohjelmat 2010–2015⁷⁸¹

Euromaiden rahoitustukiohjelmalainojen tilanne 22.12.2015, mrd. euroa						
Rahoitettu valtio	Lainatyyppi					
	Bilateraalilainat	ERVV-lainat	EVM-lainat	IMF ¹	ERVM-lainat	Yhteensä
Kreikka	52,9	130,9	21,4	17,4	-	222,6
Kypros	-	-	6,3	0,9	-	7,2
Portugali ^{2, 4}	-	26	-	20,8	24,3	71,1
Irlanti ^{2, 4}	(4,8) ³	17,7	-	4,8	22,5	49,8
Espanja ^{2, 5}	-	-	35,7	-	-	35,7
¹ IMF:n valuutan, SDR:n, arvo saattaa heilahdella euroon nähden ja muuttaa kokonaissummaa.						
² Portugalin, Irlannin ja Espanjan ohjelmat ovat päättyneet, uusia lainaeria ei enää makseta.						
³ Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska myönsivät Irlannille kahdenvälistä lainaa yhteensä 4,8 mrd. euroa.						
⁴ Irlanti ja Portugali ovat alkaneet maksaa IMF:n lainoja etuajassa takaisin.						
⁵ Espanja on alkanut maksaa EVM-lainaa etuajassa takaisin.						

Kreikan ensimmäisen ohjelman rahoitus vuonna 2010 toteutettiin muiden euromaiden suorana kahdenvälisenä lainana Kreikan valtiolle, koska euroalueella ei vielä tuolloin ollut

779 <http://vm.fi/rahoitustuen-myontaminen>; <http://vm.fi/eurokriisin-hoito>.

780 <http://vm.fi/eurokriisin-hoito>; <http://vm.fi/ohjelmamaat>.

781 Muokattu lähteestä <http://vm.fi/ohjelmamaat>.

vakausmekanismeja. Irlannin (2010) ja Portugalin (2011) ohjelmien sekä Kreikan toisen ohjelman (2012) rahoitus toteutettiin ERVV:n ja ERVM:n kautta. EVM vastasi Espanjan ja Kyproksen ohjelmien (2012) sekä Kreikan kolmannen ohjelman (2015) rahoituksesta. Irlanti ja Espanja irtautuivat tukiohjelmasta vuoden 2013 lopussa ja siirtyivät ohjelman jälkeiseen valvontaan. Portugalin rahoitustukiohjelma päättyi toukokuussa 2014. Kyproksen ohjelma päättyi keväällä 2016. Kreikan kolmas ohjelma jatkuu kesään 2018.⁷⁸²

1.5 Yhteenveto EU:n ja EMU:n finanssipoliittisten sääntöjen muutoksista eurokriisin aikana

Maastrichtin sopimuksessa määriteltyt puitteet etenkin euroalueen jäsenvaltioiden taloudenhoidolle perustuivat kansalliseen vastuuseen sekä melko pitkälle ulottuvaan kansalliseen vapauteen hoitaa finanssi- ja muuta talouspolitiikkaa jäsenvaltioiden parhaaksi katsomalla tavalla. Yhteisten sääntöjen tehtävänä oli yhtäältä estää moraalikatoa sekä toisaalta suojella jäsenvaltiota ja myös yhteistä rahapolitiikkaa yksittäisten jäsenvaltioiden holtittoman käyttäytymisen negatiivisilta ulkoisvaikutuksilta. Liiallisten alijäämien menettelymallin katsottiin epäonnistuneen, koska eurokriisi toteutui. Lisäksi esimerkiksi Kreikan selvitystila katsottiin liian suureksi riskiksi toukokuussa 2010. Tämän vuoksi euroalueen tasaisen finanssipoliittisen sääntelyn oli ulotuttava aiempaa syvemmälle kansallisiin prosesseihin. Kaikkien EU:n puitteissa säänneltyjen finanssipoliittisten tavoitteiden ja toimien tarkoituksena on ollut vahvistaa valtiontalouksien valvontaa, helpottaa sanktioiden asettamista budjettikurista poikkeaville jäsenvaltioille ja ehkäistä tulevia kriisejä.⁷⁸³ EU:n ja EMU:n puitteissa tehdyt keskeisimmät finanssipoliittiset toimet ja uudistukset on koottu taulukkoon 8.

782 Ks. <http://vm.fi/ohjelmamaat>. Ks. Kreikan talouden III rahoitustukiohjelman etenemisestä ja näkymistä <http://vm.fi/documents/10623/343500/Kreikan+talouden+III+rahoitustukiohjelma/b0658276-e502-40ba-905d-60e3ea32ab56>.

783 Matikainen 2016, s. 11. Ks. EU:n finanssipoliittisen säännösten kokonaisuudesta http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

Taulukko 8: Keskeiset EU:n ja EMU:n finanssipoliittiset uudistukset eurokriisin aikana⁷⁸⁴

	<i>Uudistus</i>	<i>Tavoite</i>
<i>Euro Plus -sopimus (23 EU-maata)</i>		– EU-maiden kilpailukyvyyn ja työllisyyden edistäminen ja sekä julkisen talouden vahvistaminen ja rahoitusvakauden lisääminen
<i>Eurooppalainen ohjausjakso</i>	– EU:n budjettiohjaus 1. vuosipuoliskolla	– Vahvempi koordinaatio
<i>Six-pack (EU28)</i>	– Varhaiset ja asteittaiset sanktiot, käänteinen määränemmistö sanktioista päätettäessä – Velkakriteerin operationalisointi – Menotavoite – Makrotaloudellisten epätasapainojen menettely – Kansallisten finanssipoliitiikan kehysten direktiivi	– Parempi toimeenpano – Huomio myös velkaan (ei pelkästään vajeeseen) – Huomio päätöspäätöksiin finanssipoliittisiin toimiin – Valvonnan laajentaminen – Koordinatio ja kansallinen omistajuus
<i>Two-pack (euroalue)</i>	– Yhteinen budjettiaikataulu – Budjettisuunnitelmien tutkinta – Tehostunut valvonta, mm. riippumattoman finanssipoliittisen elimen avulla	– Poliittinen koordinaatio, eurooppalaisen ohjausjakson täydennyksenä – Parempi toimeenpano
<i>Sopimus vakaudesta, yhteistyöstä ja hallinnosta (25 EU-maata allekirjoittanut)</i>	– Sovitut budjettisäännöt kansalliseen lainsäädäntöön – Automaattinen korjausmekanismi – Sanktioista päättäminen käänteillä määränemmistöllä kuten six-pack -prosessissa – Taloudellisten uudistusten ja velanoton etukäteiskoordinaatio	– Kansallinen omistajuus ja poliittinen sitoutuminen – Parempi toimeenpano – Talouspolitiikan koordinaatio
<i>Euroopan vakausmekanismi (EVM) (euroalue)</i>	– Vaikeuksissa olevien valtioiden ja joissakin tapauksissa pankkien auttaminen	– Kriisien hallinta rahoitusvakauden turvaamiseksi

Uudistuksilla on pyritty kaikkiaan lisäämään finanssipoliittisten sääntöjen vaikuttavuutta: sääntelyä on tehty aiempaa yksinkertaisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi sekä yhdenmukaisemmaksi muiden makrotaloudellisten tavoitteiden kanssa. Lisäksi on pyritty varmistamaan

784 Jokela ym. 2014, s. 45.

maan, että säännösten täytäntöönpano- ja seurantamekanismit olisivat mahdollisimman tehokkaita.⁷⁸⁵ Tästä huolimatta säännöstö on moninaista ja osin epäselvää. Esimerkiksi finanssipoliittinen sopimus sisältää pitkälle samat julkisen talouden seurantakriteerit kuin vakaus- ja kasvusopimus, ja voikin syntyä epäselvyyttä siitä, kumman säännösten mukaisesta prosessista ensi sijassa noudatetaan.⁷⁸⁶ Myös toimien tosiasiallinen täytäntöönpano on vaihdellut. Edellä mainittu finanssipoliittinen sopimus uhkaa jäädä tiettyyn ajanhetkeen liittyväksi poliittiseksi julkilausumaksi, ellei sitä oteta osaksi EU:n lainsäädäntöä ja institutionaalista prosessia.

EU:n ja EMU:n kansalliseen finanssipoliittikkaan kohdistamaa ulkoista koordinaatiota voidaan pitää poikkeuksellisena, koska siihen liittyvät toimeenpanomekanismit mahdollistavat hyvin konkreettisenkin puuttumisen kansalliseen budjettiprosessiin. Laajan ja melko sekavan kokonaisuuden tosiasiallinen vaikuttavuus kuitenkin selvinnee vasta ajan kuluessa. Niin kauan kuin euroalueen jäsenvaltioiden välillä nähdään ainakin jonkinasteinen tosiallinen yhteisvastuu, euroalueen tasoisella koordinaatiolla ja kontrollilla on selvä poliittinen tuki ja legitimaatiokin. Mikäli tämä tosiallinen yhteisvastuu heikkenee esimerkiksi jäsenvaltioiden elpymisen ja pankkisektorin toipumisen kautta, tilanne voi muuttua kansallista budjettiautonomiasta korostavaan suuntaan.⁷⁸⁷

1.6 EU:n ja EMU:n tulevaisuus

Eurokriisin aikana on laadittu laaja joukko selvityksiä ja julkilausumia EU:n ja euroalueen kehityskohteista. On esimerkiksi tuotu esille, että pankkiunioni ei ehkä yksin riitä rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseen ja EMU:n kehittämiseen; myös pankkijärjestelmän ulkopuolisten rahoitusmarkkinoiden pitää toimia tehokkaasti, jotta yritykset voivat investoida ja talous kasvaa. Komissio haluaakin tehostaa rahoitusta niin kutsutun *pääomamarkkinaunionin* luomisella. Ecofin-neuvosto hyväksyi päätelmät pääomamarkkinaunionista kesäkuussa 2015. Komission toimintasuunnitelma annettiin syyskuussa 2015. Pääomamarkkinaunionin tavoitteena on monipuolistaa EU:n pankkikeskeistä rahoitusjärjestelmää, vauhdittaa talouskasvua, vähentää sääntelyesteitä jäsenvaltioiden välillä, parantaa pääomien vapaata liikkuvuutta, tehostaa pääomien kohdentumista ja edistää markkinoiden toimivuutta erityisesti pk-yritysten näkökulmasta.⁷⁸⁸

Viime aikoina on myös uutisoitu, että EU:n suuret jäsenmaat sekä EKP ja komissio ajavat euroalueen yhä tiiviimpää yhteistyötä ja esimerkiksi yhteistä valtiovarainministerin teh-

⁷⁸⁵ Matikainen 2016, s. 11.

⁷⁸⁶ Jokela ym. 2014, s. 54. Ks. SuVL 4/2015 vp.

⁷⁸⁷ Ks. vertailevia näkökulmia finanssipoliittiseen sääntelyyn Bova ym. 2015; Busk ym. 2016, s. 7–9; Henriksson & Leino-Sandberg 2014; Schaechter ym. 2012. IMF:n Fiscal rule dataset sisältää kattavat tiedot eri maiden säännöistä. Ks. <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>.

⁷⁸⁸ Leino-Sandberg 2015, s. 59, 64.

tävää.⁷⁸⁹ Julkisuudessa on puhuttu myös euroalueen oman budjetin puolesta.⁷⁹⁰ Tällaiset uudistukset edellyttäisivät merkittäviä perustamissopimusten muutoksia. *Henrik Enderleinin* ja *Johannes Lindnerin* mukaan EU:n budjettiprosessin muutos edellyttäisi ylipäättään unionin institutionaalista kehittämistä tehokkuuden ja legitiimisyyden näkökulmasta samoin kuin jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten halukkuutta uudenlaiseen varainja-koon EU:n puitteissa.⁷⁹¹

Komission tavoitteena on kehittää nykyistä tiiviimpi talous- ja rahaliitto, jonka päälinjat on muotoiltu vuonna 2015 julkaistussa kertomuksessa ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”. Komission tavoitteena on ensinnäkin saada aikaan todellinen *talousunioni*, joka varmistaa, että jokaisella taloudella on rakenteelliset edellytykset vaurastua rahaliitossa. Toinen tavoite on *rahoitusunioni*, joka varmistaisi eurovaluutan eheyden kaikkialla rahaliitossa ja lisäisi riskinjakoa yksityissektorin kanssa. Tämä tarkoittaa pankkiunionin viimeistelemistä ja pääomamarkkinaunionin kehittämisen nopeuttamista. Kolmanneksi komissio kehittää *fiskaaliunionia*, joka tuottaisi sekä julkisen talouden kestävyyttä että vakautta. Neljäs päämäärä on *poliittinen unioni*, joka antaisi pohjan muille edellä mainituille tavoitteille välineinään demokraattinen oikeutus, vastuuvollisuus ja toimielinten vahvistaminen.⁷⁹² Kertomuksen jatkotoimenä komissio julkaisi lokakuussa 2015 toimenpidepaketin talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Komission paketti koski EMU:n kehittämisen ensimmäistä vaihetta ja toisen vaiheen valmistelua.⁷⁹³

1.7 Arvio EU- ja EMU-jäsenyyden vaikutuksista kansalliseen finanssipolitiikkaan

Kun valtio liittyy EU:iin ja EMU:iin, kansallisten toimielinten finanssivaltaa luovutetaan ylikansallisille toimielimille. Tämä tapahtuu muun muassa siirtämällä EU:lle suoraa verotusvaltaa, avaamalla ovet EU-toimielinten määräämälle veroharmonisoinnille, sitoutumalla vuotuisiin rahasuorituksiin unionille ja rajoittamalla kansallisten toimielinten valtaa päättää julkistalouden suurista linjoista. EU määrää sitovasti, että jäsenvaltioiden julkisen talouden tulee olla tasapainossa. EMU-jäsenyyden keskeisiä vaikutuksia ovat yhteinen rahapolitiikka ja oikeudellinen velvoite välttää liiallisia valtiontalouden alijäämiä. Näiden EU- ja EMU-velvoitteiden noudattamista on tehostettu erityisillä valvonta- ja sanktiojärjestelmillä.⁷⁹⁴

789 Ks. Juncker 2015; Vihriälä 2012.

790 Ks. esim. http://www.focus.de/tagesthema/eu-eu-kommissionschef-juncker-fuer-eigenes-euro-budget_id_4529733.html.

791 Enderlein & Lindner 2006, s. 191.

792 Juncker 2015, s. 4–5. Ks. EMU:n syventämisestä ja sen ongelmista Fabbrini 2016. Ks. arvioita EU:n ja EMU:n tulevaisuudesta Jokela ym. 2014.

793 VNK 6/2016, s. 72–73.

794 Jyränki & Husa 2012, s. 261, 264–265; Saraviita 2000, s. 391. Ks. Raitio 2010, s. 92–96.

Nykyinen EU:n finanssipoliittinen sääntely jatkaa pääosin jo Maastrichtin sopimuksessa sovitulla tiellä, mutta sääntely ja vaatimukset ovat jatkuvasti kiristyneet. Eritoten euroalueen vakaudenhallinta on 2000-luvulla edellyttänyt rakenteellisia muutoksia ja ylittää tänään poikkeuksellisia toimia euroalueen maissa ja EU:ssa.⁷⁹⁵

EU:n finanssi- ja vakausvälineistä eritoten EVM-järjestelmää on pidetty ongelmallisena kansallisen budjettivallan kannalta. Budjettivallan kaventuminen johtuu ennen kaikkea EVM-järjestelmään kuuluvista kansallisista pääomavastuista. Realisoituessaan näillä vastuilla olisi merkittäviä vaikutuksia jäsenvaltioiden budjetteihin. Muutoin EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä ei ole edetty suoranaisesti kansallisen budjettivallan substanssia sitoviin normeihin. EU-normeja ei ole annettu esimerkiksi kansallisten verorasitteiden kohdentamisesta, varojen käytöstä tai julkisen talouden koosta, joista on tähän asti annettu vain abstrakteja julistuksia ja suoritettu koordinoitua ilman sitovia vaikutuksia.⁷⁹⁶

On myös kyseenalaistettu, missä määrin budjettikuria koskevat määräykset pystyvät ehkäisemään tulevia kriisejä. Tulevaisuudessa voikin syntyä tarvetta kiristyviin EU-määräyksiin, joilla esimerkiksi mentäisiin tasapainovaatimuksia pidemmälle ja määritettäisiin julkisen talouden varsinaista sisältöä. Jo nykyisin voimassa oleva EU-sääntely voi kuitenkin toimia perustana kansallisen budjettivallan substanssin sitomisessa; ainakin six pack -asetukset makrotalouden epätasapainosta voivat periaatteessa johtaa aiempaa pidemmälle meneviin suosituksiin, joiden sivuuttamisesta voi seurata sanktioita. Komissio on jo kritisoinut esimerkiksi Italian verojärjestelyjä ja Iso-Britannian alhaisia liikenneinfrastruktuuri-investointeja. Ei ole poissuljettua, että tulevaisuudessa tällaiset EU-lähtöiset kansallisen järjestelmän arvioinnit johtavat jäsenvaltion sanktioimiseen. Sanktiot kuitenkin vaativat myös neuvoston hyväksynnän.⁷⁹⁷

EU:n perussopimukset kuitenkin toisaalta asettavat rajoja kansallisen budjettivallan EU-sääntelylle. SEUT 5 artikla määrittää, että jäsenvaltiot sovittavat yhteen talouspolitiikkaansa unionin puitteissa. SEUT 136 artiklan mukaan neuvosto hyväksyy euromaita koskevia talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja EMU:n toiminnan varmistamiseksi. EU:n toimivalta tällä alueella on siis koordinoivaa; sillä ei ole yleistä kompetenssia määrätä jäsenvaltioiden julkisen talouden substanssista. On kuitenkin huomattava, että EU:lla on laajaa toimivaltaa erityisesti sisämarkkina-asioissa. Esimerkiksi verotuksen harmonisointiin voidaan ryhtyä, kunhan toimilla on riittävä yhteys sisämarkkinoihin.⁷⁹⁸

Kaikkiaan nykyinen EU:n ja EMU:n asettama finanssipoliittinen kehikko toimii siten, että jäsenvaltioiden liikkumavara on sitä suurempaa, mitä paremmin ne täyttävät EU-tasolla

795 Snell 2013. Ks. <http://vm.fi/eurokriisin-hoito>.

796 Snell 2013. Ks. Korkman 2005, s. 64. Ks. myös Hinarejos 2015. Ks. EVM-sopimusta koskevasta oikeuskäytännöstä Court of Justice of the European Union, Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General [2013] ECR I-00000.

797 Snell 2013. Ks. Korkman 2012, s. 191; Tuori 2013, s. 10; Wacker 2009, s. 129, 148.

798 Snell 2013.

määritellyt säännöt ja tavoitteet. Rahoitusohjelmamaiden valintoja rajoittavat rahoitustukiohjelmat. Liiallisen alijäämän menettelyssä olevilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus valita tarvittavat keinot, mutta näiden toimien riittävyyden arvioivat kuitenkin komissio ja neuvosto. Finanssipoliittinen liikkumavara on tätä suurempi niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät ole liiallisen alijäämän menettelyssä. Vähiten finanssipoliittista valvontaa ja ohjausta kohdistuu niihin jäsenvaltioihin, joilla on budjettidirektiivin tarkoittama turvamarginaali suhteessa EU-tasolla asetettuihin vaatimuksiin. Kuitenkin näihin jäsenvaltioihin kohdistuu monenkeskistä ohjausta: EU-jäsenvaltioiden on toimittava eurooppalaisen ohjausjakson ja euromaiden yhteisen budjettijakson puitteissa.⁷⁹⁹

Eurokriisillä on ollut kaikkiaan merkittäviä oikeudellisia ja institutionaalisia seurauksia ja vaikutuksia paitsi jäsenvaltioiden ja EU:n väliseen vertikaaliseen suhteeseen ja jäsenvaltioiden välisiin horisontaalisuhteisiin myös valtion sisäisten toimielinten välisiin suhteisiin.⁸⁰⁰ Yhtenä merkittävimpänä tendenssinä on ollut toimeenpanovallan vahvistuminen.⁸⁰¹ Ylikansallinen kehitys on osaltaan kiihdyttänyt viime vuosina ongelmallista kehitystä, jossa kansallinen (valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö) ja ylikansallinen toimeenpanovalta (EU:n komissio) saavat koko ajan enemmän valtaa – ja ainakin osaksi kansanedustuslaitosten kustannuksella.

Kansallisten finanssipoliittikkojen lisääntynyt ulkoinen koordinointi ja valvonta on jo muuttanut kansallisten parlamenttien roolia.⁸⁰² On väitetty, että EU on edennyt kohti ennennäkemätöntä finanssipoliittisen vallan keskittymistä ja taloudellisen kysymysten oikeudellistumista sekä kasvavaa jäsenvaltioiden eriarvoistumista EMU:ssa. Tämä kehitys on ongelmallista muun ohella jäsenvaltioiden verotuksellisen autonomian ja talouspoliittisen prosessin samoin kuin yleensäkin valtiosääntöisten arvojen näkökulmasta.⁸⁰³ Etenkin eurokriisimaissa on koettu, että kriisin varjolla niille on yritetty istuttaa maiden omille valtiosääntötraditioille vierasta taloudellisten kysymysten oikeudellistamista.

Talouskriisin syiden tarkka tunnistaminen sekä niiden tehokas ja täsmällinen korjaaminen on EMU:n tulevaisuuden kannalta tärkeää. Makrotalouden tasapainon valvominen sekä Euroopan pankkiunionin kehittäminen ovat ainakin pyrkineet tähän suuntaan.⁸⁰⁴ Näiden mekanismien toimivuus käytännössä on kuitenkin testaamatta. Kummassakin tapauksessa todellisten ongelmien hoitaminen voi nostaa esille erittäin vaikeita kysymyksiä, joiden pohtiminen on jätetty valmisteluvaiheessa vähälle huomiolle. Lisääntyvän ylikansallisen päätäntävällän seurauksena syntyy kuitenkin kansallisten parlamenttien ja ylipäätään valtion suvereenisuuden kannalta uusia huolenaiheita. Esimerkiksi kansallisen

799 VM 2/2015, s. 19. Ks. Matikainen 2016, s. 11 alaviite 7.

800 Ks. EU:n taloushallinnosta ja eurokriisin vaikutuksista siihen Fabbrini 2016.

801 De Witte 2009, p. 26–27.

802 Ks. Fabbrini ym. 2015.

803 Fabbrini 2016. Ks. EU:n vaikutuksesta kansalliseen budjettisuveerenisuuteen Calliess 2012, s. 117; Fabbrini ym. 2015; Wacker 2009.

804 Snell 2013.

kilpailukyvyn korjaaminen voi vaatia toimia, jotka ulottuvat hyvin syvälle yhteiskuntajärjestykseen, ja niiden toteuttaminen ylikansallisen mekanismin kautta voi aiheuttaa vakavia ongelmia yhteiskunnan toimintamekanismeille.

Euroalue ja EU ei ole kohdannut vain vakausongelmaa; myös kansallisen demokraattisen itsemääräämisoikeuden säilyminen on vaarantunut eritoten merkittävästi velkaantuneissa euroalueen valtioissa.⁸⁰⁵ Ylikansallisen kehityksen voimistuminen voi samalla heikentää kansalaisten luottamusta valtion taloudenhoitoon ja kansanedustuslaitoksen päätöksentekoon. Unioni ja rahaliitto ovat tällä hetkellä isojen kysymysten ja epävarmuuden äärellä eritoten jäsenvaltioiden huonon taloudellisen tilanteen ja kansallisen EU- ja eurovastaisuuden lisääntymisen vuoksi. Tämän tilanteen heijastumat, kuten Ison-Britannian EU-kansanäänestys ja sen tulos, tuovat mahdollisia käännekohtia eurooppalaisten yhteistyöjärjestelmien kehittymiseen. Suomessa tällaiseksi voi muodostua kansalaisaloitteella ehdotettu eurokansanäänestys.

Lisääntyvät ylikansalliset elementit ovat mahdollisesti korostaneet erilaisia kansallisia traditioita etenkin taloudellisen valtiosäännön alueella. Esimerkiksi saksalainen ja ranskalainen taloudellinen valtiosäätö perustuvat tutkimusten mukaan hyvinkin erilaisiin tausta-ajatuksiin. Mitä syvemmälle kansallisiin prosesseihin EU:n tai euroalueen tasoinen koordinaatio ja valvonta ulottuu, sitä herkemmin nämä taustalla olevat kysymykset tulevat pinnalle. Kansallisten parlamenttien rooli koko julkisen talouden kokonaisuudessa on yksi keskeisimmistä kansallista valtiosäätöidentiteettiä heijastavista tekijöistä. Ylikansallisen koordinaation ja valvonnan lisääntyminen tulee siten aiheuttamaan erilaisia kitkاپintoja eri valtiosäätötraditioissa.

805 Ks. eurokriisin suhteesta demokratiaan Jokela ym. 2014, s. 74–75. Ks. myös Leino-Sandberg & Salmi-nen 2013, s. 394, 409–411; Tuori 2013, s. 13–14.

2 EU- ja EMU-jäsenyyden vaikutukset eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan

2.1 Yleistä EU:n ja EMU:n vaikutuksista Suomessa

Suomen integroituminen eurooppalaiseen talousyhteistyöhön alkoi jo 1960- ja 1970-luvulla eritoten EFTA-liitännäisjäsenyyden (Euroopan vapaakauppajärjestö, *European Free Trade Association*) ja ETY:n (Euroopan talousyhteisö, *European Economic Community*) vapaakauppasopimuksen solmimisen myötä. Suomesta tuli Euroopan talousalueen (*European Economic Area*, ETA) jäsen vuoden 1994 alussa. Näiden kauppapoliittisiksi luonnehdittavien kansainvälisten järjestelmien vaikutus eduskunnan toimivaltaan oli vähäinen etenkin verrattuna EU:iin ja EMU:iin, joissa on useita ylikansallisia elementtejä. Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n jäsenyys oli suunnitelmissa jo Suomen liittyessä EU:iin vuonna 1995; Suomi hyväksyi unionijäsenyyshakemuksessaan politiikan, jonka tavoitteena oli yhteinen rahapolitiikka ja rahayksikkö.⁸⁰⁶ Suomi liittyi euroalueeseen vuoden 1999 alusta. Yhteisvaluutta euro otettiin käyttöön vuonna 2002.

EU- ja EMU-jäsenyydellä on ollut monia merkittäviä vaikutuksia Suomen kansalliseen finanssivaltaan ja eduskunnan asemaan finanssivallan ylimpänä käyttäjänä.⁸⁰⁷ Liittyminen merkitsi eduskunnan ja muidenkin kansallisten toimielinten finanssivallan osittaista luovuttamista ylikansallisille toimielimille. Kansallista finanssivaltaa ovat kaventaneet muun muassa veroharmonisointi, vuotuiset rahasuoritukset unionille, finanssipoliittinen sääntely ja yhteinen rahapolitiikka.⁸⁰⁸ Toisaalta unionin ja rahaliiton jäsenyydellä on ollut monia myönteisiä kansallisia vaikutuksia; EU- ja EMU-jäsenyyden kautta Suomi on päässyt osalliseksi eurooppalaisesta yhteistoiminnasta ja vapaan liikkuvuuden alueen mukanaan tuomista taloudellisista ja muista eduista.⁸⁰⁹ Tämä vaikutusten moninaisuus ilmeni myös haastatteluvastauksista:

Eduskunnan budjettikäsittelyyn on merkittävällä tavalla vaikuttanut Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja rahaliittoon. Yllättävää kuitenkin on, että näitä kysymyksiä ei eduskunnan omasta aloitteesta ole selvitetty ja pohdittu yli kahteen vuosikymmeneen. Toimintaympäristön näinkin radikaali muuttuminen ja sen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan on jäänyt kokonaan selvittämättä.

806 VaVL 6/1994 vp, s. 110. Ks. HE 135/1994 vp; PeVL 14/1994 vp; UaVM 9/1994 vp. Ks. myös Korkman 2013, s. 46–49.

807 Ks. Wacker 2009.

808 Jyränki & Husa 2012, s. 259–261, 264–265; Raitio 2010, s. 92–96; Saraviita 2000, s. 388–389, 391. Ks. Korkman 2005, s. 148–164.

809 Ks. esim. sisämarkkinoiden tuomista hyödyistä Korkman 2005, s. 126–129. Ks. myös Ojanen 2016; Snell 2014. Ks. historiasta Pohjolainen & Puhakka 1998. Ks. myös HE 135/1994 vp; PeVL 14/1994 vp; UaVM 9/1994 vp; VaVL 6/1994 vp, s. 110.

Välillisesti, mutta merkityksellisesti budjetti- ja valvontavaltaa rajoittaa se, että lainsäädäntö tulee merkittävästi EU:lta. Tämä on ensisijaisesti lainsäädäntövaltaan liittyvä, mutta välillisesti myös budjetti- ja valvontavaltaan liittyvä kysymys.

EU on tuonut vaikutuksia erityisesti niille sektoreille, joissa EU-rahoitus on keskeinen osa talousarviossa myönnettävää rahoitusta, eli maataloustuissa sekä rakennerahastoihin liittyvissä tuissa. Kansallisesti ei voida vapaasti harkinnanvaraisesti tukea jotakin toimintaa, vaan tulee ottaa huomioon EU:n valtiontukimenettely.

Budjettivallan ongelmat liittyvät lähes pelkästään eduskunnan ja EU:n välisiin toimivaltasuhteisiin. Budjettivalta on EU-jäsenyyden aikana liukunut eduskunnalta pois tavalla, jota ei voida pitää perustuslain mukaisena ja Suomen suvereniteettia kunnioittavana (ks. erit. HE 155/2012 vp, jota käsiteltiin asian tärkeyden huomioon ottaen liian kevyesti ja lyhyessä ajassa).

Finanssipolitiikan ohjaus on pitkälti EU-lainsäädännön myötä kehittynyt julkisen talouden kokonaisuuden paremmin huomioivaksi.

Jotkut käsitteet ovat niin vaikeaselkoisia ja monitulkintaisia, että komissio/Suomen virkamiehet pääsevät nakertamaan budjettivaltaa. Esimerkiksi kasvu- ja vakaussopimuksen keskipitkän aikavälin tavoite ja käytettävä indikaattori rakenteellinen jäämä on niin monimutkainen, että siitä ei saa yksinkertaista selostusta millään. Sen pohjalta kuitenkin vaaditaan erilaisia toimenpiteitä julkisen talouden hoitoon liittyen.

Erityisesti valvontavallan näkökulmasta EKP:n kasvava rooli voi olla ongelma. Kun jäsenmaat eivät tee uudistuksia, EKP joutuu tekemään poikkeuksellisiakin toimia. EKP:n varsinainen rahapoliittinen toiminta ei ole julkisen ulkoisen tilintarkastuksen piirissä.

Vasta eurokriisi toi euromaille suuria lisävastuita ja alkoi heijastua myös eduskunnan budjettivaltaan ja sitä koskevaan keskusteluun.

Unionin ja sen talous- ja rahaliiton vaikutukset ovat kaikkienensa olleet moninaisia. Ne eivät ole myöskään yksiselitteisiä eduskunnan näkökulmasta. Seuraavassa tarkastellaan eduskunnan osallistumis- ja vaikutusvallan näkökulmasta EU:n ja Suomen välisiä varainsiirtoja, EMU:n rahapoliittisia vaikutuksia ja EMU:n tulevaa kehittämistä, eurokriisivastuita ja -mekanismeja sekä EU:n finanssipoliittisia sääntöjä.

2.2 Suomen ja EU:n väliset varainsiirrot ja niiden valvonta

Eduskunnan vaikutusvalta unionin budjettitalouteen ja siitä maksettaviin varainsiirtoihin on vähäinen. Suomen bruttokansantuotteen perusteella EU:lle maksettavan rahoitusosuuden suuruudesta päättävät unionin toimielimet. Suomen valtio toimii EU:n tuote- ja valmisteverojen sekä tullien osalta lähinnä unionin teknisenä perintätahona. Päätöksenteko näistä veroista kuuluu EU:n budjettiorgaaneille, neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Tämä pätee myös unionin osuuteen arvonlisäverosta. Jäsenvaltio maksaa arvonlisäveron ennakkoon arvioidun määrän mukaisesti kuukausittain EU:lle. Verojen määristä päättää kuitenkin kukin jäsenvaltio itse, ei EU.⁸¹⁰ EU:n talousarviota käsiteltäessä Suomea edustaa neuvostossa valtiovarainministeri. Valtiovarainministeriö osallistuu talousarvion valmisteluun ensisijassa neuvoston työryhmässä, niin sanotussa budjettikomiteassa.⁸¹¹

Kaikkiaan Suomi on ollut EU-jäsenenä nettomaksaja – se maksaa unionille enemmän kuin saa siltä suorituksia, mikä sitoo eduskunnan talousarviossa jaettavana olevien valtion varojen määrää.⁸¹² Taulukkoon 9 on koottu yhteen tietoja Suomen ja EU:n välisistä varainsiirroista.

810 Jyränki & Husa 2012, s. 261, 264. Ks. KM 1994:4, s. 272 ss.

811 <http://vm.fi/eu-ja-talous>.

812 Jyränki & Husa 2012, s. 261, 264. Ks. nettomaksajan ja -saajan käsitteiden ongelmallisuudesta sekä vertailevaa aineistoa eri jäsenvaltioiden maksuosuuksista Cipriani 2014, s. 12–16, 26–27.

Taulukko 9: Valtion ja EU:n väliset maksuvirrat vuosina 2014–2016, milj. euroa⁸¹³

VALTIONTALouden MENOT	Tilinpäätös 2014	Budjetoitu 2015	TAE 2016
Budjettitalous			
ALV-maksu	284	284	280
BKTL-maksu	1 562	1 535	1 714
Yhdistyneelle Kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	137	136	137
EU-MAKSUT YHTEENSÄ	1 983	1 955	2 131
Euroopan kehitysrahasto	48	25	45
YHTEENSÄ	2 031	1 980	2 176
VALTIONTALouden TULOT	Tilinpäätös 2014	Budjetoitu 2015	TAE 2016
Budjettitalous			
Maataloustuki	520	515	600
Maaseudun kehittäminen	72	556	325
Rakennepoliittinen tuki	216	114	120
Tullien yms. kantopalkkio	42	46	34
Muut tulot	31	40	69
Rahastotalous			
Interventiorahasto	0	3	1
Maatilatalouden kehittämisrahasto	24	16	15
YHTEENSÄ	905	1 290	1 164
EU:n puolesta kannetut tullit, maatalous- ja sokerimaksut	127	184	138

Suomi saa EU:lta varoja yhteiseen maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämiseen. Lisäksi Suomi saa esimerkiksi rakennepoliittisia tukia Euroopan sosiaalirahastolta ja Euroopan aluekehitysrahastolta samoin kuin tutkimusrahoitusta.⁸¹⁴ EU:sta Suomeen tulevista varainsiirroista tehdään rahoituksenkäyttösopimuksia Suomen hallituksen ja unionin komission välillä. Näissä sopimuksissa asetetut varainkäytön käyttötarkoitukset sitovat eduskunnan budjettivaltaa.⁸¹⁵

813 VM 34a/2015, s. 18.

814 <http://vm.fi/tulot-menot-ja-rahavirrat>. Ks. Myrsky ym. 2014, s. 580–582.

815 Jyränki & Husa 2012, s. 261.

Suomen ja EU:n väliset varainsiirrot ovat EU:n muuta taloudenpitoa tiukemmin eduskunnan vallan alaisuudessa, koska ne kuuluvat PL 90 §:n mukaiseen valtiontalouden hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaan ja tarkastamiseen. Valtiontilintarkastajat toimivat aiemmin Suomen yhteistyöviranomaisena EU:n varainkäyttöä koskeissa asioissa. Nykyään tätä tehtävää hoitaa Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Lain valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995) 1 §:n mukaan Suomen ja EU:n välisellä varainsiirrolla tarkoitetaan valtion, kuntien, kuntayhtymien, suomalaisten tai Suomessa toimivien yhdyskuntien, seurakuntien ja muiden yhteisöjen, säätiöiden, laitosten, yritysten tai yksityisten henkilöiden suoritus- tai tilitysvelvollisuuksia ja muita vastuita EU:lle. Varainsiirtoja ovat myös EU:n varoista Suomeen myönnettävät avustukset, lainat ja muu rahoitus sekä takaukset, maksuhelpotukset ja muut tukitoimet.

Lain 2 § (599/2007) mukaisesti VTV:llä on oikeus tarkastaa Suomen ja EU:n välisiä varainsiirtoja sekä niiden käyttöä ja valvontaa. VTV voi lisäksi kohdistaa tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa talouden ja toiminnan tarkastuksia varainsiirron välittäjään, myöntäjään, saajaan, maksajaan tai siihen, jonka käyttöön varainsiirron saaja on siirtänyt saamiaan varoja. Eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on oikeus valvoa 2 §:ssä tarkoitettuja varainsiirtoja.

VTV:n tiedonsaantioikeudet myös EU-varainsiirtojen valvontatarkoituksissa ovat laajat. Lain 3 §:ssä (599/2007) tarkastettavat veloitetaan antamaan ilman aiheutonta viivytystä VTV:lle sen pyytämät tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot, selvitykset, asiakirjat ja tallenteet. VTV:llä on oikeus saada tarkastuskohteen tilintarkastajalta kaikki ne laissa tarkoitettujen tarkastuksen kannalta tarpeelliset tarkastettavaa koskevat tiedot, asiakirjat, muut tallenteet ja jäljennökset, jotka tilintarkastajalla on hallussaan, samoin kuin jäljennökset tilintarkastajan laatimista muistioista, pöytäkirjoista ja muista tilintarkastuksessa laadituista tarkastettavan toimintaa koskevista asiakirjoista. Myös tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada valvonnan kannalta tarpeelliset vastaavat tiedot.

EU:n varainhoidossa ja varainsiirroissa on havaittu ongelmia. Suomessa huomiota on kiinnitetty muun muassa EU-maksujen korkeaan kokonaisvirhetasoon, komission riskianalysien puutteellisuuteen, heikkoon tuloksellisuusraportointiin, resurssien kohdenusongelmiin sekä hajautettuun ja raskaaseen hallinnointivastuuseen.⁸¹⁶ Esille on nostettu myös huoli unioni-instituutioiden varainkäytön valvonnasta ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksista siihen.⁸¹⁷ Ongelmiin on reagoitu kansallisesti muun ohella kehittämällä valtiontalouden sisäistä valvontaa; valtiovarainministeriöön vuonna 2004 perustetun valtiovarain controller -toiminnon eräänä nimenomaisena tehtävä on EU-varojen sisäisen valvonnan yhteensovittaminen.⁸¹⁸

816 Ks. E 75/2015 vp; TrVL 5/2015 vp.

817 Ks. esim. TrVM 6/2015 vp; TrVL 5/2015 vp.

818 Ks. HE 56/2003 vp, s. 33, 38–39.

EU-instituutioiden varainkäytön kansallinen valvonta on järjestettävä kaikkiaan siten, että eduskunnan tiedonsaantioikeudet ja valvontavaltuudet ovat mahdollisimman laajat, ja myös säilyvät sellaisina. Varainkäytön ja sen valvonnan kansallisia menettelytapoja tulisi yhdenmukaistaa EU-jäsenmaiden välillä. Suomessa tehtäviä varainkäyttötarkastuksia tulisi tehostaa ja havaittuihin kirjan- ja tilinpidon puutteisiin tulisi pystyä reagoimaan nykyistä tehokkaammin. Näiden tavoitteiden saavuttamisessa erityisesti VTV:n valvonta- ja tarkastustoiminnan suuntaamisella on tärkeä merkitys eduskunnan valtaoikeuksien kannalta.

2.3 EMU:n vaikutukset

Yksi EMU-jäsenyyden keskeisimmistä vaikutuksista on kansallisen rahapoliittisen päätösvalan menettäminen. Vuoden 1999 alusta voimaan tullut neuvoston asetus euron käyttöönottamisesta korvasi keskeisiltä osiltaan kansallisen rahalain (358/1993) rahaa koskevat säännökset. Suomen markka menetti asteittain asemansa Suomen rahayksikkönä. Neuvoston asetuksessa määritellyn siirtymäkauden jälkeen kansallisen sääntelyn varaan jäivät lähinnä vain kansallisia keskuspankkeja koskevat rahanhuoltokysymykset. Valuutaturssipolitiikasta päättäminen siirtyi yhteisön toimivaltaan.⁸¹⁹

Vuoden 1999 alusta lähtien Suomen Pankki siirtyi osaksi eurojärjestelmää, joka vastaa koko euroalueen rahapolitiikasta ja siihen liittyvistä tehtävistä. Suomen Pankin asema ja tehtävät osana eurojärjestelmää on yleisiltä puitteiltaan määrätty Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännössä. Eurojärjestelmän ensisijaisena tehtävänä on hintavakauden ylläpito. Suomen Pankin pääjohtaja on EKP:n neuvoston jäsen. Kun Suomen Pankki hoitaa EKPJ:n tehtäviä, sen tulee toimia EKP:n neuvoston antamien suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti.⁸²⁰ Suomen Pankki toimii kotimaisten pankkien vastapuolena rahapoliittisissa operaatioissa, mutta kaikki rahapoliittiset päätökset tehdään EKP:n neuvoston toimesta ja niiden täytäntöönpanosta vastaa ennen kaikkea EKP:n johtokunta.

Eurojärjestelmä määrää pitkälti Suomen Pankin toimintaa ja tehtäviä. Tästä huolimatta PL 91.1 §:ssä säädetään edelleen, että Suomen Pankki toimii ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”. Jyrängin ja Husan mukaan tämä säännös ei vastaa EMU:n aikaansaamaa valtiosääntötodellisuutta ja oikeustilaa.⁸²¹ Suomen Pankki on päätöksenteossaan nykyisin miltei täysin irrallaan valtiontaloudesta, sillä sen toimintaa ohjataan suurelta osin EMU:n mukaisin menettelytavoin.⁸²² Eduskunnan erityisessä ohjaus- ja valvontavallassa oleva Suomen Pankki on muuttunut olennaisesti luonteeltaan, asemaltaan ja tehtäviltään, eikä ohjaus- ja valvontavallalla ole olennaista talouspoliittista sisältöä.

819 HE 1/1998 vp, s. 59.

820 Jyränki & Husa 2012, s. 275.

821 Jyränki & Husa 2012, s. 275–276. Ks. Raitio 2010, s. 127–129.

822 Myrsky 2010, s. 14. Ks. Korkman 2013, s. 50–51, 166–170; Salminen 2000.

Kansallinen vastuu Suomen Pankista ei kuitenkaan ole välttämättä olematon. Osana eurojärjestelmän operaatioita Suomen Pankille voi syntyä hyvin laajoja vastuuta, jotka ovat viime kädessä eduskunnan vastuulla. Etenkin Saksassa on nostettu esille ns. TARGET2-vastuut eli eurojärjestelmän sisäiset vastuut, joiden määrä on hetimitäin noussut erittäin korkeaksi. Suomen Pankin osalta nämä vastuut olivat 66 mrd. euroa vuoden 2011 lopussa⁸²³ ja vuoden 2012 lopussa 70 mrd. euroa⁸²⁴, minkä jälkeen vastuut pienenevät. Vuoden 2015 lopussa ne olivat 20 mrd. euroa.⁸²⁵ Näiden vastuiden vastapuolena on EKP, mutta tosiasiallisena vastapuolena ovat olleet kriisimaiden pankit. Vastuiden realisoituminen edellyttäisi käytännössä euroalueen hajoamista. Ongelmallista näissä vastuissa on se, ettei niiden muutos ole Suomen Pankin hallittavissa. Toinen ryhmä vastuuta tulee EKP:n julkisen sektorin velkakirjojen osto-ohjelman kautta. Ohjelmassa ostetaan pääosin julkisen sektorin velkakirjoja erittäin laajassa mittakaavassa. Ostetut velkakirjat ovat pääosin kansallisten keskuspankkien vastuulla. Vuoden 2015 lopussa tämä määrä oli arviolta 12 mrd. euroa, josta suurin osa lienee Suomen valtion obligaatioita.⁸²⁶

Suomessa on jossakin määrin pyritty selvittämään EMU:n tulevan kehityksen kansallista merkitystä. Kesäkuussa 2015 Euroopan komission julkaiseman kertomuksen ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely” johdosta valtiovarainministeriö asetti asiantuntijatyöryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella Suomen näkökulmasta EMU:n kehittämistarpeita. Työryhmän raportti valmistui lokakuussa 2015, ja se jaettiin eduskunnan suurelle valiokunnalle.⁸²⁷ Valtioneuvosto toimitti lisäksi eduskunnalle marraskuussa 2015 selvityksen talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevasta komission toimenpidepaketista.⁸²⁸ Selvityksestä antamassaan lausunnossa suuri valiokunta toi esille kannattavansa pankkiunionin ja päämarkkinaunionin kehittämistä. Sen sijaan muun muassa kilpailukykyneuvostojen perustamiseen valiokunta suhtautui valioneuvoston tavoin varauksellisesti.⁸²⁹ Suomen rahoitusmarkkinat ovat hyvin pankkikeskeiset, ja pääomamarkkinatoimintojen ja rahoitusympäristön heikkoudet alentavat Suomen kilpailukykyä.⁸³⁰ Tämän vuoksi päämarkkinaunionin luomista voidaan pitää Suomen kannalta hyvänä kehityskulkuna, vaikkakin samalla EMU:n tulevaan kehittämiseen liittyy eduskunnan vallan kannalta uusia ongelmallisia, ylikansallisia vaikutusmuotoja.

823 Suomen Pankin vuosikertomus 2011.

824 Suomen Pankin vuosikertomus 2012.

825 Suomen Pankin vuosikertomus 2015.

826 Suomen Pankin vuosikertomus 2015.

827 VNK 6/2016, s. 72–73.

828 E 70/2015 vp.

829 SuVL 4/2015 vp. Ks. E 70/2015 vp; TaVL 18/2015 vp.

830 Leino-Sandberg 2015, s. 59–60, 64.

2.4 Suomen eurokriisivastuut

Eurokriisin hallintamekanismien synnyttämä Suomen kansainvälisten talousvastuiden kasvu on merkittävä 2010-luvun tuoma muutos, johon EU ja EMU liittyvät keskeisesti. Eurokriisin hallintamekanismien synnyttämiä Suomen vastuiden tyyppejä ovat kansainvälinen laina, ERVV-takaus, ERVM-sitoumus, EVM-pääomaosuus ja vakuus. Nämä eurokriisin vastuut on esitetty taulukossa 10.

Taulukko 10: Suomen eurokriisivastuut⁸³¹

SITOUMUSTYYPPI	MÄÄRÄ		HUOMIOITA
EVM	Vaadittaessa maksettava pääomaosuus ¹	10/2012 maksettu pääomaosuus ¹	
EVM-pääomaosuus	11,14	1,44	Suomen osuus n. 1,79 %. Määräraha pääomaosuuteen sisältyi vuoden 2012 toiseen lisätalousarvioon.
Takaukset ja lainat	Käytössä 31.12.2015	Käytössä 30.6.2015	
ERVV-takaukset ²	6,23	6,74	Suomen osuus 1,929 %. ERVV-tukilainat kirjataan valtioiden EMU-velkaan; ei vaikutusta valtion velkaan.
Kahdenväliset lainat	1,0	1,0	Laina Kreikalle. Määräraha talousarviossa 2010. Lainasta ei enää nostoja.
Laskennalliset vastuut	Tilanne 31.12.2015	30.6.2015	
ERVM-tukilainat	0,75	0,75	Suomen osuus EU:n ja IMF:n rahoitukselta ETA-alueen kriisimaille.
EU:n maksutasetuki	0,09	0,15	Osuus 1,6 %. Ei vaikutusta valtion velkaan. Euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot (Latvia, Romani, Unkari).
IMF:n antama rahoitus	0,33	0,26	Osuus 0,53 %. Ei vaikutusta valtion velkaan.
- josta euroalueen maat	0,23	0,25	Kreikan, Irlannin, Portugalin ja Kyproksen lainaohjelmat
Suomen vakuusjärjestelyt rahoitustukiohjelmissa, mrd. euroa			
Yhteensä	1,23		Vakuusjärjestely Suomen takausosuudelle Kreikan ERVV-ohjelmasta ja osuudelle Espanjan EVM-ohjelmasta

¹ Suomen enimmäisosuus vaadittaessa maksettavasta pääomasta on noin 11,14 mrd. euroa. Sitä maksetaan, jos pääomaa tarvitaan tappioiden taikka EVM:n maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

² Suomen osuus käytetyistä takauksista (ml. nettokorot) ylitakauksineen.

Suomi antoi Kreikalle sen ensimmäiseen lainaohjelmaan 1,005 miljardin euron kansainvälisen lainan, millä oli vaikutusta valtion velkaan ja budjettiin vuonna 2010. Lainasta oli saatu joulukuuhun 2015 mennessä korkotuottoja yhteensä 64,9 miljoonaa euroa ja palkkioita 5 miljoonaa euroa. Suurin osa Suomen eurokriisivastuista muodostuu noin 7 miljardia euron valtion takauksista ERVV:lle ja EVM:n pääomitukseen maksetusta 1,44 miljardista eurosta. EVM-pääomaosuudella oli budjettivaikutusta vuonna 2012. Sen sijaan ERVV:n varainhankinnan takauksella ja ERVM-sitoumuksella ei ole ollut vaikutuksia valtion budjettiin tai velanottoon, koska rahoitusmekanismit hakevat rahoitusta markkinoilta ja lainaavat varat edelleen ohjelmamaille. Suomella on valtion riskejä rajaavat vakuudet Suomen lainaosuudelle Kreikan toisessa ohjelmassa ja Espanjan ohjelmassa. Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli vuoden 2015 lopussa yhteensä noin 1,23 miljardia euroa.⁸³²

Suomen linjasta EU:n ja euroalueen talouden vakaustoimissa päättää eduskunta. Eurokriisin hallintamekanismeihin liittyvän kansallisen käsittelyn yhteydessä huoli eduskunnan budjettivallasta on noussut esille aiempaa voimakkaammin. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus EVM-järjestelmästä, joka olisi perustunut määräenemmistöiselle päätöksenteolle, oli merkittävä Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta. Ehdotus oli siten ristiriidassa perustuslain kanssa, ja sopimus kuului PL 94.2 ja 95.2 §:ien soveltamisalaan.⁸³³ Tämän jälkeen tehdyn EVM-sopimuksen uudistetun muotoilun katsottiin selvästi poistaneen mahdollisuuden jäsenvaltion finanssivastuiden lisääntymiseen määräenemmistöpäätöksin. Lisäksi hätävarojen järjestelmää pidettiin laajuudeltaan rajallisena ja täsmällisenä. Näillä perusteilla perustuslakivaliokunta arvioi, että EVM-sopimus ei lopulta ollut ongelmallinen valtion täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta.⁸³⁴ Perustuslakivaliokunta oli todennut jo ERVV:n osalta, että valtion suvereenisuus ja osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön PL 1 §:n mukaisesti puolsivat yksimielistä päätöksentekoa vakausvälineistöstä.⁸³⁵

Eduskunta on hyväksynyt meneillään olevan vaalikauden hallitusohjelman linjauksen, jossa Suomi on sitoutunut edistämään euroalueen vakautta talous- ja rahaliiton jäsenenä. Hallitusohjelman mukaan päätökset euroalueen vakauttamistoimista tehdään Suomen kansallisen edun näkökulmasta. Suomi korostaa muun ohella jokaisen jäsenvaltion omaa vastuuta veloistaan, kansallisten toimien ensisijaisuutta ja niiden epäonnistuessa sijoittajavastuun toteutumista rahoitusongelmien hoidossa. Suomen linjana on lisäksi se, että EVM:ia voidaan käyttää vain sen nykyisen kapasiteetin ja pääomarakenteen puitteissa.⁸³⁶

832 VM 29.1.2016. Ks. Morén 2015, s. 38; VTV 4/2012.

833 PeVL 22/2011 vp. Ks. PeVL 1/2011 vp.

834 PeVL 25/2011 vp.

835 Ks. PeVL 5/2011 vp; PeVL 14/2011 vp.

836 Hallitusohjelma 2015. Ks. <http://vm.fi/suomen-linja>. Ks. no bailout -periaatteesta Korkman 2013, s. 52, 54.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta, vaihtoehtoista ja riskeistä sekä tätä tavoitteenasettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät riskit ja vastuut.⁸³⁷ VTV on kiinnittänyt huomiota eduskunnan tiedonsaantitarpeeseen Suomen eurokriisivastuista ja Euroopan rahoitusvakausjärjestelystä.⁸³⁸ Valtioneuvosto onkin sittemmin toimittanut eduskunnalle selvityksen EVM:n vuoden 2014 vuosikertomuksesta sekä ERVV:n vuoden 2014 tilinpäätöksestä, johdon kertomuksesta ja tilintarkastajan kertomuksesta. Selvityksessä kuvataan euroalueen tilannetta sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyviä vastuuta ja muita kriisinhallintaan liittyviä taloudellisia vastuuta.⁸³⁹

Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu ylipäätään se, miten EU- ja EMU-jäsenyyden kansallisia finanssi-, budjetti- ja rahapoliittisia vaikutuksia ja riskejä voitaisiin entistä paremmin ennakoida eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käytön osana. Tämä kysymys on tärkeä näiden riskien ja vastuiden suuruuden ja mahdollisen lisääntymisen vuoksi. Näiden riskien ja vastuiden luonteeseen myös kuuluu se, että ne ovat usein vaikeasti ennakoitavia ja siten niiden yhteensovittaminen muun eduskunnan budjetti- ja tarkastusmekanismien kanssa ei ole ongelmatonta. Lisäksi huomioon on otettava se, että vastuuta ja riskejä koskevat päätökset sitovat tulevia eduskuntia niin, että nykyisellä EVM:n toimintamallilla on jopa todennäköistä, että eri eduskunta osallistuu päätökseen vastuiden kasvattamisesta kuin se, joka saa kannettavakseen vastuiden mahdollisen realisoitumisen.

Luotettavia arvioita nykyisten vastuiden realisoitumisesta on vaikea tehdä. Melko yleinen arvio kuitenkin lienee se, että Kreikalle annettujen suorien ja välillisten tukiluottojen todellinen arvo on merkittävästi alhaisempi kuin niiden nimellisarvo. Tulevista vastuista suurimmat liittyvät EVM:n potentiaalisesti kasvaviin vastuisiin, joista todennäköisimmät kohteet ovat Kreikka sekä euroalueen pankkisektori, vaikkakin EKP toteutti laajamittaisen pankkien arvioinnin ennen yhteiseen valvontaan siirtymistä.

2.5 EU:n finanssipoliittisen koordinaation vaikutukset Suomessa

Suomessa kansallinen finanssipoliittinen säännöstö muodostuu valtiontaloutta ohjaavasta lainsäädännöstä, valtion kehysbudjetoinnista, hallitusohjelmasta, julkisen talouden suunnitelmasta, kuntalain säännöistä kunnille ja kuntien omista säännöistä.⁸⁴⁰ EU-jäsenyys toi mukanaan uuden finanssipoliittisen sääntelytason. Jo Suomen liittymisen aikaan EU:n perustamissopimukset velvoittivat valtiontalouden tasapainottamiseen. Hieman liittymisen jälkeen EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta tuli Suomen talouspolitiikan uusi ohjaus-

837 EK 8/2013 vp; EK 12/2014 vp; K 16/2014 vp; TrVM 2/2013 vp; TrVM 7/2014 vp; TRO 3/2013 vp.

838 Ks. VTV 16/2012.

839 E 28/2015 vp. Ks. TrVL 1/2015 vp.

840 Busk ym. 2016, s. 8–9, 11; VM 2013, s. 1. Ks. European Commission 2012, s. 70–84; European Commission 2015a; Henriksson & Leino-Sandberg 2014.

väline ja finanssipoliittisen päätöksenteon määrittäjä.⁸⁴¹ Strategisista ohjauskeinoista Eurooppa 2020 -tavoitteet toteutetaan Suomessa valtiontalouden kehyspääatöksen rajoissa.⁸⁴²

Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta ja sen sisältämä finanssipoliittinen sopimus hyväksyttiin eduskunnassa yksinkertaisella enemmistöllä ja saatettiin voimaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimuksen säännökset eivät olleet ristiriidassa perustuslain kanssa. Ne eivät myöskään muodostaneet valtion täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle tai olleet ongelmallisia eduskunnan budjettivallan kannalta.⁸⁴³ Sopimus ja osin myös budjettikehysdirektiivi pantiin kansallisesti täytäntöön vuoden 2013 alusta voimaan tullessa niin sanotulla finanssipoliittisella lailla (869/2012).⁸⁴⁴ Lisäksi budjettikehysdirektiivin finanssipoliittista suunnitelmaa koskevat osat on pantu täytäntöön julkisen talouden suunnitelmaa koskevalla valtioneuvoston asetuksella (120/2014).

Finanssipoliittisen lain mukaisesti Suomen *keskipitkän aikavälin tavoitteen* saavuttamista arvioidaan kahden pilarin perusteella. Ensimmäinen pilari on *rakenteellinen jäämä*, jossa verrataan rakenteellisen jäämän vuosittaista muutosta niin sanottuun vaadittuun sopeutukseen. Vaadittu sopeutus määritetään talouden keskeisten indikaattoreiden perusteella komission ennusteeseen nojautuen. Vaaditun sopeutuksen määrittelyssä käytetyt indikaattorit ovat talouskasvu, potentiaalinen kasvu, tuotantokuilu, velka-aste ja pitkän aikavälin kestävyys. Toinen pilari on *menosääntö*, joka asettaa ylärajan julkisyhteisöjen reaalisten nettomenojen kasvulle. Menosäännön saama arvo riippuu edellä mainituista keskeisten indikaattoreiden arvosta, erityisesti potentiaalisen tuotannon keskimääräisestä kasvusta, sekä siitä, onko maa saavuttanut rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen vai ei. Menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.⁸⁴⁵

841 Ks. VTV 4/2012; VTV 16/2012.

842 Suomen Eurooppa 2020 -tavoitteet vahvisti pääministeri Jyrki Kataisen hallitus vuonna 2011. Suomen tavoitteena on, että vuoteen 2020 mennessä 78 prosenttia 20–64-vuotiaista suomalaisista käy töissä, 4 prosenttia bruttokansantuotteesta käytetään tutkimus- ja kehitysmenoihin, 42 prosenttia 30–34-vuotiaista suomalaisista suorittaa korkeakoulututkinnon ja koulupudokkaiden osuus vähennetään 8 prosenttiin, 150 000 ihmisen riski köyhtyä tai syrjäytyä poistetaan ja EU:n energia- ja ilmastotavoitteet saavutetaan. Suomen tavoitteet ylittävät EU:n yleistavoitteet, koska tämä on välttämätöntä Suomen julkisen talouden kestävyyskannalta. Ks. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_finland_fi.pdf; <http://vm.fi/eurooppa-2020-strategia>.

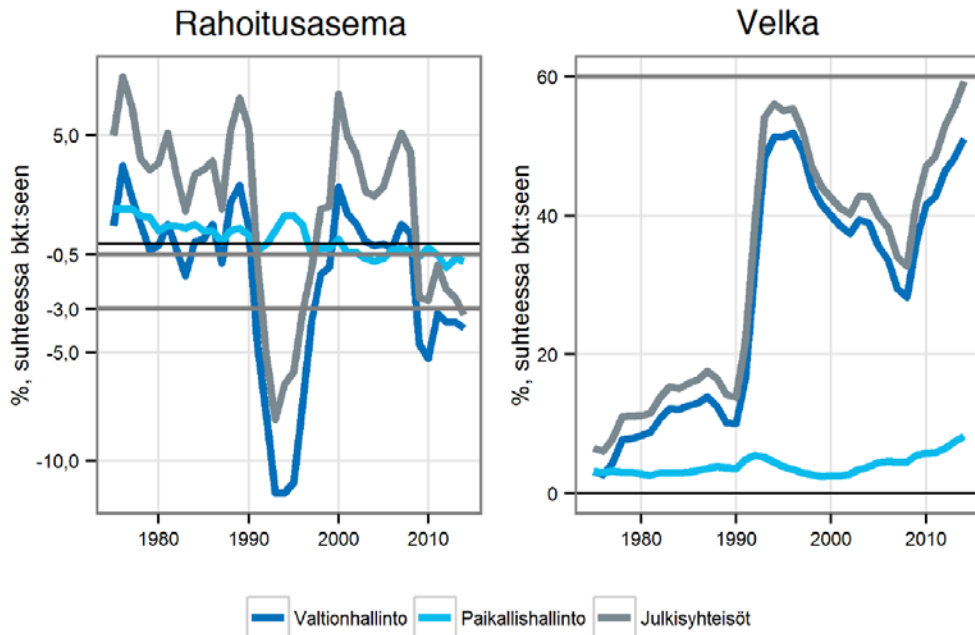
843 PeVL 37/2012 vp.

844 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012). Ks. HE 155/2012 vp. Ks. myös VaVM 38/2012 vp.

845 Myrsky ym. 2014, s. 363; VM 2013, s. 3. Ks. <http://vm.fi/finanssipolitiikka>; <http://vm.fi/valtion-talouden-kehukset>.

Julkisen talouden suunnitelma toimii Suomen vakausohjelmalla ja vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.⁸⁴⁶ Julkisen talouden suunnitelman mukaan valtion- ja kuntatalouden alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työeläkerahastojen ylijäämän pitää olla noin 1 prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen ja muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusaseman tasapainossa. Alasektorien tavoite on kuitenkin asetettu vaalikauden nimelliselle rahoitusasemalle toisin kuin rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettu koko julkisen sektorin tavoite. Alasektorien tavoite ei myöskään vastaa koko sektorin tavoitetta, sillä alasektorien tavoite johtaa koko sektorin rahoitusaseman tasapainoon.⁸⁴⁷ Kuviossa 16 on esitetty valtion- ja paikallishallinnon sekä julkisyhteisöjen rahoitusaseman ja velan kehitys 1970-luvun alkupuolelta 2010-luvulle suhteessa BKT:seen.

Kuvio 16: Valtion- ja paikallishallinnon sekä julkisyhteisöjen rahoitusasema ja velka⁸⁴⁸



846 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 6–7. Ks. laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012). Ks. myös neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11. Ks. lisäksi TrVL 8/2012 vp; VaVM 38/2012 vp.

847 Busk ym. 2016, s. 9–10.

848 Busk ym. 2016, s. 10.

Euroopan komissio arvioi Suomen talouskehitystä ja -politiikkaa eurooppalaisessa ohjausjaksossa. Suomi rikkoi vuonna 2014 ensimmäistä kertaa kolmen prosentin alijäämärajan. 60 prosentin velkaraja rikkoutui vuonna 2015, ja velkaraja tulee ylittymään myös vuonna 2016. Valtion nimellinen rahoitusasema on selvästi ylittänyt -0,5 prosentin rajan jokaisena vuonna finanssikriisin jälkeen. Myös kuntatalouden nimellinen alijäämä on ollut tänä aikana useampana vuonna raja-arvoa suurempi. Julkisen sektorin rakenteellinen alijäämä on ylittynyt joka vuosi vuodesta 2010 lähtien. Liiallisen alijäämän menettelyä ei kuitenkaan ole käynnistetty, koska joko poikkeama tai sen muutos ei ole ollut merkittävä tai Suomi on noudattanut menosääntöä eikä kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella ole rikkonut asetettuja vaatimuksia.⁸⁴⁹ Suomen pitäminen EU:n asettamien liiallisen alijäämän, merkittävän poikkeaman ja liiallisten makrotasapainottomuuksien menettelyjen ulkopuolella on keskeinen tuleva tavoite. Suomen talouden vakava tila ja tarve toimille sen korjaamiseksi heijastuvat myös eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan.

Varsinaisten finanssipolitiikan sääntöjen lisäksi EU-säännöstöstä seuraavat myös numeeriset käsitteet, joilla sääntöjen noudattamista ja finanssipolitiikkaa tarkastellaan. EU-maiden finanssipolitiikan säännöstössä ja seurannassa keskeisimmät käsitteet ovat samoja kuin kansantalouden tilinpidossa. Julkisyhteisöt kuitenkin laativat budjettinsa ja tekevät tilinpäätöksensä kirjanpidon käsittein. Kirjanpidon käsitteitä käytetään edelleen myös kotimaisessa säännöstössä. Kansantalouden tilinpito voi myös määrittää julkisen sektorin toimintojen kirjaamista toisin kuin kirjanpidossa. Jotta esimerkiksi julkisen sektorin kehitys, riskiarviot ja valtion vastuut voidaan arvioida oikein ja luotettavasti, käytettävien käsitteiden ja kirjaamisperusteiden yhdenmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Ongelmana on ylipäätään EU-peräisen ja kotimaisen finanssipolitiikan säännösten yhteensovittaminen.⁸⁵⁰ Esimerkiksi laskelmien tekeminen alijäämästä on vaikeaa.⁸⁵¹

EU:n finanssipoliittinen säännöstö ja koordinointi ovat tuoneet valtiotasolle kaikkiaan uuden elementin. Sääntely on olennaisesti ulkoapäin tulevaa ja rajoittaa siten Suomen mahdollisuuksia harjoittaa itsenäistä finanssipolitiikkaa.⁸⁵² Eritoten vakaus- ja kasvuso-
pimuksesta ja sen muutoksista on tullut Suomen talouspolitiikan uusi ohjausväline ja finanssipoliittisen päätöksenteon määrittäjä. Esimerkiksi sopimuksen säännökset liiallisen alijäämän menettelystä ja alijäämäisten budjettien välttämisestä rajoittavat ja samalla ohjaavat kansallista budjettivalmistelua ja ylipäätään finanssipoliittista päätöksentekoa.⁸⁵³ EU voi myös rangaista valtiota, joka ei noudata asetettuja rajoja. EU:n finanssipoliittiset säännöt ja ohjaus vaikuttavat siten merkittävästi eduskunnan budjettivaltaan.

849 Busk ym. 2016, s. 10; European Commission 2015b; Henriksson 2015, s. 20. Ks. <https://www.vm.fi/eurooppalainen-ohjausjakso>.

850 Busk ym. 2016, s. 4, 10–11. Ks. Lequiller 2015; VM 2/2015; VM 11/2015.

851 Ks. Kuusi 2015.

852 Busk ym. 2016, s. 4.

853 Ks. VTV 4/2012; VTV 16/2012.

2.6 Eduskunnan vaikutus ja osallistuminen EU- ja EMU-kytkentäiseen finanssipoliittiseen päätöksentekoon

Eduskunta osallistuu kansalliseen EU-päätöksentekoon perustuslain säätämällä tavalla. EU-kysymyksiä koskevien eduskunnan osallistumisoikeuksien ja vaikuttamistavan kanalta relevantteja ovat ennen kaikkea PL 93–97 §. Tämä perustuslain sääntely, jota on täsmennetty ennen kaikkea eduskunnan työjärjestyksessä, asettaa kehykset myös eduskunnan osallistumiselle ja vaikuttamiselle kansalliseen EU- ja EMU-kytkentäiseen finanssipoliittiseen päätöksentekoon. Suomen päätöksentekojärjestelmää EU:ta koskevista finanssipoliittisista asioista on havainnollistettu kuviossa 17.

Kuvio 17: EU:n finanssipoliitiikkaan liittyvä päätöksentekojärjestelmä Suomessa⁸⁵⁴



EU- ja EMU-tasolla Suomi osallistuu euroalueen vakaudenhallintaan ja EU:n finanssipoliittiseen koordinointiin osana euroryhmää ja Ecofin-neuvostoa, jotka tekevät poliittiset päätökset tarvittavista toimista.⁸⁵⁵ Suomen edustaja euroryhmässä ja Ecofinissa on valtiovarainministeri.⁸⁵⁶ Myös EU- ja EMU-kysymysten kansallisessa valmistelussa organisatorinen painopiste on selvästi valtioneuvostossa. PL 93.2 §:n mukaan "Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä." Finanssivallan käytössä toimeenpanovallan merkitys on lisääntynyt jatkuvasti. Tämä kehitys on tapahtunut ainakin osaksi eduskunnan vallan kustannuksella, vaikka valtioneuvosto ministeriöineen toimiikin sinänsä eduskunnan luottamuksella. Monimutkaistuvassa EU-, EMU- ja kansainvälisessä ympäristössä lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden eduskunta-

854 Morén 2015, s. 35.

855 <http://vm.fi/paatoksenteko1>.

856 <http://vm.fi/ecofin-ja-euroryhma>.

vaihetta edeltävällä valtioneuvostovalmistelulla on suuri merkitys myös eduskunnan toiminnan kannalta.

Eduskunta osallistuu kansalliseen EU-päätöksentekoon ennen kaikkea EU-sopimusten ja niiden muutosten sekä direktiivien kansallisen hyväksymisen ja voimaansaattamisen muodossa. PL 93.1 §:n mukaan eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta PL 94 ja 95 §:issä säädetyllä tavalla. PL 94 ja 95 §:iä muutettiin 1.3.2012 voimaan tulleella perustuslain niin sanotulla kymmenvuotistarkastuksella (L 1112/2011). Tämä täysivaltaisuuskytkentäinen muutos voi saada merkitystä esimerkiksi silloin, kun solmitaan finanssiky-symyksiin liittyviä täysivaltaisuuden kannalta merkittäviä EU-sopimuksia tai muita kansainvälisiä sopimuksia. Nykyisessä oikeustilassakin eduskunta päättää tällaisten sopimusten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Valtion täysivaltaisuuden kannalta merkit-tävien sopimusten tai muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista ei kuitenkaan enää tehdä poikkeuslakimuodossa, mikä muuttaa niiden perustuslainmukaisuus-arvioinnin luonnetta ja siten eduskuntakäsittelyn sisältöä.⁸⁵⁷

PL 96.1 §:n mukaisesti eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuk-siksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään täl-lainen ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrit-telyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useam-massa muussa sille lausuntonsa antavassa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta tai ulko-asiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhe-miesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnos-sa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta. Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä EU:ssa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Eduskunnalla on laajat tiedonsaantioikeudet kansainvälisistä ja EU-asioista. PL 97 §:n mukaan eduskunnan suuren valiokunnan tulee saada selvitys muista kuin ulko- ja turval-lisuuspolitiikkaa koskevien asioiden valmistelusta EU:ssa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa vastaava tiedonsaantioikeus on ulkoasiainvaliokunnalla. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kui-tenkaan tee päätöstä asiasta. Pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen ja viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia EU:n perustamis-sopimuksiin. Eduskunnan asianomainen valiokunta voi edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon. Kaikkiaan eduskunnan vaikutus-ja osallistumismahdollisuudet EU:n finanssipoliittisissa kysymyksissä ja EMU-asioissa vastaavat sen muita EU-kytkentäisen osallistumisen ja vaikuttamisen oikeuksia.

857 Ks. HE 60/2010 vp; PeVM 9/2010 vp. Ks. myös Mutanen 2015, s. 319–321; Ojanen 2014, s. 944–945.

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

EU- ja EMU-jäsenyys ovat vaikuttaneet kaikkiaan olennaisesti eduskunnan finanssivaltaan.⁸⁵⁸ Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta keskeisiä ongelmakohtia ovat olleet ennen kaikkea EU:iin ja EMU:iin liittyminen, euron käyttöönotto, eurokriisi, EVK ja EVM. Tarkemmin ongelmat ovat kytkeytyneet kansallisen rahapoliittisen päätösvallan menettämiseen, liiallisen alijäämän menettelyyn, EU:n ohjaus- ja budjettijakson käyttöönottoon sekä valtion lisääntyviin eurokriisin hallintavastuisiin. EU-jäsenyys aiheuttaa huolta myös esimerkiksi unioni-instituutioiden varainkäytön valvonnasta ja jäsenvaltioiden vaikutus- ja tiedonsaantimahdollisuuksista.⁸⁵⁹ Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu myös se, miten EU- ja EMU-jäsenyyden kansallisia finanssipoliittisia vaikutuksia voitaisiin entistä paremmin ennakoida eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käytön osana. Huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi eduskunnan tiedonsaantiin EKP:stä ja Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä ja muista kansainvälisistä riskeistä.⁸⁶⁰ Ylipäänsä Suomen ja muiden jäsenvaltioiden vaikutus- ja tiedonsaantimahdollisuuksia ylikansallisessa säädös- ja muussa valmistelussa EU:ssa ja EMU:ssa tulisi tehostaa.

Myös Suomen EU- ja EMU-kytkentäisten vastuiden ja riskien kattava kuvaaminen eduskunnalle annettavissa kirjelmissä, selvityksissä ja muissa asiakirjoissa on erityisen tärkeää eduskunnan budjetti- ja valvontavallan ja yleensä Suomen täysivaltaisuuden kannalta, koska EU- ja EMU-asioihin liittyvät riskit ovat suuria ja jatkuvasti lisääntyviä. Taloudellisesta kehityksestä tulee laatia myös erilaisia vaihtoehtoja kartoittavia ennakoita 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. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamiseksi on lisäksi syytä määritellä riittävän selvästi eduskunnan budjettivaltaan, valtion suvereenisuuteen ja demokratiaan sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kytkeytyvät valtiosääntöiset rajat EU:n ja EMU:n kehittämiseksi sekä eurokriisin hallintamekanismien merkitsemille Suomen vastuille.

Suomen EU- ja EMU-liitännäisissä kannoissa tulisi ylipäänsä kiinnittää erityistä huomiota eduskunnan budjetti- ja valvontavallan sekä yleensä eduskunnan aseman turvaamiseen. Myös eduskunta itse on tuonut esille tarpeen ottaa huomioon sen finanssivalta EU-lainsäädäntöuudistuksissa: eduskunta edellytti vuoden 2012 loppupuolella, että vaiheittaisten muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon, jos EU-sääntelyä aiotaan

858 Ks. Wacker 2009.

859 Ks. esim. TrVL 5/2015 vp; TrVM 6/2015 vp.

860 Ks. VTV 16/2012.

edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla.⁸⁶¹ Eduskunnan valta-oikeuksien huomioimisen ja ajantasaisten tietojen antamisen tulee tapahtua sellaisessa ylikansallisten ja kansainvälisten säädösten, päätösten ja muiden instrumenttien valmisteluvaiheessa, jossa sillä voi olla tosiasiallista merkitystä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen kannalta.

861 EV 174/2012 vp. Ks. HE 155/2012 vp. Ks. myös K 9/2015 vp, liite 3, s. 17–18; VNK 6/2016, s. 18.

3 Valtiontalouden kansainväliset vastuut ja riskit sekä kansainvälinen arviointi- ja valvontatoiminta

3.1 Pääomavastuut kansainvälisille rahoituslaitoksille

EU- ja EMU-toiminnan lisäksi eräistä muista kansainvälisen yhteistoiminnan muodoista aiheutuu Suomelle vastuita ja riskejä. Yksi merkittävimmistä tällaisten vastuiden muodoista ovat pääomavastuut kansainvälisissä rahoituslaitoksissa. *Pääomavastuilla* tarkoitetaan pääomia, joita joudutaan maksamaan esimerkiksi kansainvälisille rahoituslaitoksille siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.⁸⁶² Suomen valtion keskeisimmät pääomavastuut on esitetty taulukossa 11.

Taulukko 11: Valtion pääomavastuut vuosina 2008–2015, mrd. euroa⁸⁶³

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aasian kehityspankki (AsDB)*	0,12	0,12	0,40	0,41	0,40	0,38	0,41	0,44
Afrikan kehityspankki (AfDB)*	0,11	0,10	0,11	0,35	0,35	0,33	0,35	0,38
Latinalaisen Amerikan kehityspankki (IDB)**	0,11	0,11	0,12	0,12	0,13	0,14	0,18	0,22
Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD)	0,18	0,18	0,18	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
Maailmanpankkiryhmä (WBG)***	0,70	0,68	0,74	0,76	0,79	0,87	0,97	1,15
Euroopan investointipankki (EIB)	2,00	2,82	2,82	2,82	2,82	2,82	2,82	3,10
Euroopan neuvoston kehityspankki (CEB)	0,04	0,04	0,04	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07
Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	0,69	0,69	0,69	1,01	1,01	1,01	1,01	1,09
Euroopan vakausmekanismi (EVM)	0,00	0,00	0,00	0,00	11,14	11,14	11,14	11,14
Yhteensä	3,96	4,75	5,10	5,83	17,01	17,06	17,25	17,89

*Pääoma ilmaistu SDR:nä (**USD:nä), jotka muutettu euroiksi vuoden viimeistä valuuttakurssia käyttäen

***Sisältää jälleenrakennus- ja kehityspankki (IBRD), Kansainvälinen rahoitusyhtiö (IFC), Kansainvälinen investointitakauslaitos (MIGA)

Taulukosta käy ilmi, että useiden kansainvälisten rahoituslaitosten pääomia on viime vuosina korotettu. Tämä kehitys näkyy vaadittaessa maksettavien pääomien säännönmukaisena nousuna ja siten valtion kasvavina kansainvälisinä riskeinä. Kuitenkin ylivoimaisesti merkittävimmät Suomen pääomavastuut ovat aiheutuneet eurokriisin hoitamiseksi perustetusta Euroopan vakausmekanismista. EVM-vastuut ovat nostaneet valtion pääomavastuiden kokonaismäärää huomattavasti. Suomen muut vastuut ja riskit kansain-

862 VM 15a/2016, s. 37.

863 VM 15a/2016, s. 38.

välisissä rahoituslaitoksissa ovat huomattavasti EVM-vastuita pienempiä, joten EVM-vastuilla on Suomen kannalta suurempi merkitys kuin valtion muilla pääomavastuilla kansainvälisissä rahoituslaitoksissa.⁸⁶⁴

3.2 Kansainvälinen valuuttarahasto IMF

Kansainvälisten rahoituslaitosten ohella eräistä muista kansainvälisen yhteistoiminnan muodoista aiheutuu valtiolle vastuita. Tällaisten vastuiden suuruusluokka on kuitenkin pienempi kuin esimerkiksi rahoituslaitosvastuiden. Kyse on ennemminkin Suomen taloutta koskevasta kansainvälislähtöisestä tarkastelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. Yksi keskeisimmistä tällaista ohjaus- ja arviointitoimintaa harjoittavista kansainvälisistä toimijoista on *Kansainvälinen valuuttarahasto* (*International Monetary Fund*, IMF).

IMF on valuutta- ja rahoitusyhteistyöjärjestö, jonka tehtävä on edistää kansallisten ja kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden vakautta. IMF suorittaa laajaa jäsenvaltioidensa raha- ja valuuttakurssipolitiikan sekä talouskasvun, hintavakauden ja rahoitusjärjestelmien rakenteiden seurantaa ja valvontaa.⁸⁶⁵ Valuuttarahastoa voidaan pitää kansainvälisen raha- ja valuuttajärjestelmän sekä luotonannon ja taloudellisten pelastusoperaatioiden kulmakivenä.⁸⁶⁶ Rahasto perustettiin vuonna 1945, ja sillä on nykyään yhteensä 189 jäsenvaltiota.⁸⁶⁷ Jäsenvaltioiden äänivalta IMF:ssä perustuu pääasiassa niille määritettyihin rahoitusosuuksiin. Jäsenvaltion talouden koko suhteutettuna maailmantalouteen vaikuttaa rahoitusosuuden määrään. Osuudet määritellään valuuttarahaston tilivaluutassa eli erityisinä nosto-oikeuksina (*Special Drawing Right*, SDR).⁸⁶⁸

Suomi on ollut IMF:n jäsen vuodesta 1948 lähtien.⁸⁶⁹ Vaikka jäsenenä IMF:ssä onkin Suomen valtio, jäsenyyteen liittyvät tehtävät on siirretty Suomen Pankille, jolla on myös päävastuu Suomen suhteista valuuttarahastoon. Valuuttarahaston jäsenosuus siirrettiin kokonaisuudessaan Suomen Pankin tilinpitoon vuonna 1969. Tämän jälkeen pankki on huolehtinut jäsenosuuden käytöstä ja rahoittamisesta, eikä jäsenosuudesta ole aiheutunut menoja valtiolle. Valtio kuitenkin kantaa vastuun Suomen Pankille jäsenosuuden käytöstä mahdollisesti aiheutuvista tappioista. Valtio vastaa jäsenosuudesta myös siinä tapauksessa, että Suomen jäsenyys valuuttarahastossa lakkaisi. Eduskunnan suostumuksella Suomen Pankille on myönnetty valtiontakuu ilman vastavakuuksia.⁸⁷⁰ Valtiontakuu on annet-

864 VM 15a/2016, s. 37.

865 HE 62/2011 vp, s. 2.

866 VaVM 17/2011 vp.

867 <http://www.imf.org/external/about.htm>.

868 HE 62/2011 vp, s. 2–3.

869 Ks. asetus Kansainvälistä Valuuttarahastoa ja Kansainvälistä Jälleenrakennuspankkia koskevien sopimusten voimaansaattamisesta (3/1948). Asetuksen liitteenä on Kansainvälisen valuuttarahaston sopimus.

870 HE 62/2011 vp, s. 2–4; VaVM 17/2011 vp.

tu, koska Suomen Pankista annetun lain 7 §:n mukaan pankilla on oltava riittävät vakuudet luotonannossaan.

Kansainvälisen valuuttarahaston sääntöjä, hallintoa ja jäsenosuuksia muutettiin merkittävästi keväällä 2016. Uudistuksessa jäsenosuuksia siirrettiin kehittyville maille yli 6 prosentin edestä. Tämän seurauksena Suomen jäsenosuus IMF:ssä laski 0,53 prosentista 0,51 prosenttiin. Lisäksi jäsenosuuksien kokonaismäärä kaksinkertaistettiin valuuttarahaston rahoitusaseman ja toimintakyvyn parantamiseksi. Jäsenosuudet ja niiden korotukset muodostavat Suomea sitovan veloitteen. Suomen jäsenosuutta korotettiin 1 263,8 miljoonasta 2 410,6 miljoonaan erityiseen nosto-oikeuteen Suomen Pankin varoilla. Valtion vastuiden korotus oli siten 1 146,8 miljoonaa erityistä nosto-oikeutta.⁸⁷¹

Vuoden 2016 alussa toteutettujen IMF:n rahoitussääntöjen muutoksessa eräiden jäsenvaltioiden, mukaan lukien Suomen, lisärahoitusta pienennettiin. Tämä tarkoitti Suomen kokonaisrahoitusosuuden kasvua noin 62 miljoonalla eurolla. Osuuden korotus toteutettiin Suomen Pankin varoilla. Jäsenosuuden korotuksen maksaminen valuuttarahastolle kasvattaa Suomen Pankin valuuttavarannon määrää. Korotuksesta 75 prosenttia maksetaan jäsenvaltion omassa valuutassa ja 25 prosenttia kansainvälisissä valuutoissa tai erityisinä nosto-oikeuksina. Valuuttarahasto tallettaa omassa valuutassa tehdyn osuuden takaisin Suomen Pankkiin.⁸⁷²

IMF:n sääntömuutoksen hyväksymisehdotusta perusteltiin Suomessa muun ohella sillä, että valuuttarahaston jäsenosuuksien käytöstä ei ole koskaan aiheutunut jäsenmaille tappiota. Valtion korvausvastuun toteutumista pidettiin hyvin epätodennäköisenä. IMF:n rahoitusaseman ja toimintakyvyn vahvistamisella katsottiin tuettavan yleistä valuutta- ja rahoitusjärjestelmän vakautta. Esitöissä pidettiin myös tärkeänä, että IMF:n pääoma on niin suuri, että se voi jatkossakin osallistua eurokriisin ratkaisemiseen.⁸⁷³

Suomen Pankki oli valmis jatkamaan aiempaa menettelyä ja suorittamaan valtion puolesta ehdotetun jäsenosuuden korotuksen. Valtion oli kuitenkin sitouduttava edelleenkin vastaamaan jäsenosuuden korotuksesta ja sen käytöstä mahdollisesti aiheutuvista tappioista. Valtion juridinen vastuu Suomen Pankille jäsenosuuden käytöstä mahdollisesti aiheutuvista tappioista on valtioneuvosto, joka myönnetään tappionvaaran varalta.⁸⁷⁴ Perustuslain 82.2 §:n mukaan valtioneuvosto voidaan antaa vain eduskunnan suostumuksen nojalla.

Perustuslain 94.1 §:n mukaisesti eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia mää-

871 HE 62/2011 vp, s. 3, 5, 8; VaVM 17/2011 vp; VM 18.2.2016.

872 HE 62/2011 vp, s. 4; VM 18.2.2016.

873 HE 62/2011 vp, s. 4–5; VaVM 17/2011 vp.

874 HE 62/2011 vp, s. 4.

räyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan suostumuksen. Eduskunnan hyväksynnän vaatiminen ”muusta syystä” tarkoittaa muun muassa eduskunnan budjettivaltaa sitovia kansainvälisiä velvoitteita.⁸⁷⁵

Eduskunnan suostumus oli siten tarpeen, koska valtiolle voi aiheutua IMF-jäsenmaksuosuuksien vuoksi eduskunnan budjettivaltaa sitovia menoja.⁸⁷⁶ Eduskunta antoi marraskuussa 2011 suostumuksensa Suomen IMF-jäsenosuuden korottamiselle ja sille, että valtioneuvosto voi myöntää vastavakuuksia vaatimatta 2410,6 miljoonan SDR:n suuruisen valtiontakuun Suomen Pankille mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta.⁸⁷⁷ Muutokset saatettiin voimaan valtioneuvoston asetuksella (113/2016) 8.2.2016. Valtioneuvosto päätti korotettua jäsenosuutta vastaavasta valtiontakuusta 18.2.2016.⁸⁷⁸

Jäsenosuuksien ohella IMF käyttää tarvittaessa myös muita rahoituskeinoja, kuten kahdenvälisiä lainoja jäsenvaltioilta, velkakirjamarkkinoita ja *New Arrangement to Borrow* (NAB) -rahoitusjärjestelyä. Vuonna 1998 perustetun NAB-järjestelyn tarkoituksena on mahdollistaa lisärahoitus IMF:n jäsenmaille poikkeuksellisen vakavissa tilanteissa. Suomi on mukana tässä järjestelyssä yhteensä 38 muun valtion ja keskuspankin ohella. Rahoituskriisin vuoksi NAB-järjestelyn kokonaismäärää korotettiin enintään 586 miljardiin Yhdysvaltain dollariin vuonna 2011. Käytännössä NAB-jäsenvaltiot ovat sitoutuneet antamaan valuuttarahastolle lainaa, kun järjestely aktivoidaan. NAB aktivoitiin puoleksi vuodeksi kerrallaan 1.4. ja 1.10.2011. NAB-luottoriskin kantaa IMF, koska luotonsaajana on valuuttarahasto eikä lopullinen lainansaaja. Suomen osuus NAB-järjestelystä on 2,23 miljardia erityistä nosto-oikeutta. NAB-järjestelylle on myönnetty valtiontakaus vuonna 2010.⁸⁷⁹

Kaikkiaan Suomen valtion IMF:n rahoitukseen liittyvät enimmäisvastuut olivat vuoden 2015 lopussa yhteensä noin 8,2 mrd. euroa. Nämä takuuvastuut muodostuvat jäsenosuudesta, NAB-järjestelystä ja kahdenvälisestä lainasta. Suomen IMF:lle myöntämästä rahoituksesta on viime vuosina ollut käytössä noin 5–10 %; vuoden 2015 lopussa velvoitteita oli noin 0,6 mrd. euroa.⁸⁸⁰

IMF:n rahoitukseen liittyy ennen kaikkea edunsaajavaltion maksukykyyn liittyviä luottoriskejä. IMF myöntää luottoja lähinnä maksutasevaikeuksiin ja muihin ongelmatilanteisiin.

875 Ks. esim. PeVL 45/2000 vp.

876 HE 62/2011 vp, s. 4.

877 EV 80/2011 vp.

878 VM 18.2.2016. IMF:n hallintoneuvosto hyväksyi IMF:n sääntömuutokset vuonna 2010, mutta muutosten voimaantulo viivästyi, koska riittävä määrä jäsenmaita ei ratifioinut niitä. Muutokset tulivat kansainvälisesti voimaan tammikuussa 2016 Yhdysvaltojen ratifiointin seurauksena. Ks. VM 15a/2016, s. 23.

879 HE 62/2011 vp, s. 2.

880 VM 15a/2016, s. 27.

Luottoriskejä kuitenkin rajaavat ennen rahoituksen myöntämistä laadittavat velkakestävyysanalyysit, luottojen talouspoliittinen ehdollisuus ja rahoituksen jakaminen maksu-eriin, joiden maksatus sidotaan sopeutusohjelman toteutukseen. Lisäksi riskiä vähentää se, että IMF:llä on etuoikeus velkojana. IMF-kriisirahoituksen alaskirjauksia on jouduttu tekemään lähinnä vain järjestön köyhimmissä jäsenmaissa.⁸⁸¹

IMF valvoo jäsenmaidensa talouskehitystä jatkuvasti esimerkiksi jäsenmaavierailuin. Vierailuja kutsutaan artikla IV -konsultaatioiksi, sillä ne perustuvat IMF-sopimuksen artiklaan IV. Konsultaatioiden perusteella IMF laatii raportin kyseessä olevan valtion taloudellisesta tilasta.⁸⁸² IMF julkaisi Suomea koskevan viimeisimmän arviointiraporttinsa vuoden 2015 loppupuolella. Raportissa tuodaan esille Suomen talouden heikko tilanne: vuosien 2008–2014 aikana Suomi on menettänyt asemansa yhtenä parhaista valtiontalouksista ja ajautunut yhdeksi huonoimmin toimivista IMF-jäsenvaltioiden talouksista. Suomen taloudellisen laman pitkittymiseen ovat IMF:n mukaan myötävaikuttaneet väestön nopean ikääntymisen ohella muun muassa teollisuuden vientiongelmat. Lisäksi palkkojen nousun ja heikon tuottavuuden todettiin heikentäneen Suomen kilpailukykyä. IMF:n arvion mukaan osa hallituksen esittämistä sopeutustoimista voi lyhyellä tähtäimellä jopa uhata talouskasvua. IMF katsoi, että Suomen talouden ongelmat voidaan ratkaista ennen kaikkea perustavanlaatuisilla työmarkkinauudistuksilla.⁸⁸³

3.3 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD

IMF:n ohella *Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö* (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD) seuraa säännöllisesti jäsenvaltioidensa talouskehitystä ja talouspolitiikan toimeenpanoa sekä antaa niitä koskevia suosituksia. OECD tarjoaa pohjan G7-huippukokousprosessille. OECD:llä on lisäksi laajasti muitakin tehtäviä; taloudelliset kysymykset kattavat vain osan järjestön toiminnasta. OECD perustettiin vuonna 1961, ja sillä on nykyään 34 jäsenvaltiota.⁸⁸⁴ Suomi liittyi jäseneksi vuonna 1969.⁸⁸⁵

Jäsenmaiden yhteistyöfoorumia ovat OECD:n komiteat ja niiden alaiset työryhmät. Taloudellisissa asioissa Suomen kannalta keskeinen on Suomen Pankin edustus OECD:n komiteoissa. Suomen Pankilla on edustus OECD:n talouspoliittisessa komiteassa, joka käsittelee yleisiä makrotaloudellisia ja rakennepoliittisia kysymyksiä. Suomen Pankilla on edustus myös OECD:n rahoitusmarkkinakomiteassa, joka seuraa rahoitusmarkkinoita ja

881 HE 62/2011 vp, s. 2; VM 15a/2016, s. 27.

882 Ks. asetus Kansainvälistä Valuuttarahastoa koskevan sopimuksen eräiden muutosten voimaansaatamisesta (69/1977). Asetuksen liitteenä on muuttunut Kansainvälisen valuuttarahaston sopimus.

883 IMF 2015, s. 5, 47, myös passim.

884 <http://www.oecd.org/about/history>.

885 Ks. asetus Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä (OECD), koskevan konvention voimaansaatamisesta (12/1969). Asetus sisältää OECD:n perustamissopimuksen (Taloudellinen yhteistyön ja kehityksen järjestöä koskeva konventio) lisäpöytäkirjoineen.

niiden kehityskulkuja. Lisäksi pankki on edustettuna OECD:n pääomanliikekomiteassa, jonka tehtävänä on valvoa pääomanliikkeiden ja palvelujen vapauttamiseen velvoittavien OECD:n koodien noudattamista jäsenmaissa.⁸⁸⁶

OECD:n toiminta rahoitetaan jäsenvaltioilta tulevilla varoilla. Jäsenmaksun suuruus määräytyy kaikille jäsenvaltiolle saman perusmaksun ja valtion BKT:sta laskettavan osan mukaisesti. OECD:n neuvosto, joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista, päättää OECD:n perustamissopimuksen 20(2) artiklan mukaisesti jäsenvaltioilta kerättävästä rahoituksesta ottaen huomioon järjestön muut käytettävissä olevat resurssit. Valtiot voivat myös myöntää OECD:lle vapaaehtoista rahoitusta. Jäsenvaltiot määrittävät OECD:n budjetin suuruuden kahdeksi vuodeksi kerrallaan.⁸⁸⁷

OECD:n budjetti jakautuu I ja II -osaan. I-osa on budjetin yleisosa, joka sisältää ennen kaikkea sihteeristön palkkauskulut. II-osasta eli budjetin erityisosasta katetaan sellainen sisältötyö, jota vain osa jäsenmaista tekee OECD:n piirissä. Budjetin II-osasta rahoitetaan esimerkiksi Kansainvälisen energiajärjestön toiminta.⁸⁸⁸ Jäsenvaltiot rahoittavat OECD:n budjetista noin 54 %. Tällä osuudella katetaan budjetin I-osa (195 miljoonaa euroa vuonna 2015). II-osan mukaiset toimet rahoitetaan niihin osallistuvien valtioiden välisin sopimuksin tai I-osan rahoitusosuuksien mukaisesti. Vuonna 2015 päätetyn budjetin loppusumma on 363 miljoonaa euroa ja Suomen osuus budjetin I-osasta on 1,08 %.⁸⁸⁹ Suomen OECD-jäsenmaksu vuodelle 2016 on noin 2,7 miljoonaa euroa, ja se on budjetoitu valtion talousarvioon.⁸⁹⁰ Esimerkiksi verrattuna IMF-vastuisiin OECD-jäsenvaltiolta vaadittavan rahoituksen määrä on pieni. IMF:stä poiketen OECD ei myöskään myönnä lainoja.⁸⁹¹ OECD:n toiminnasta valtiolle aiheutuvat vastuut ja vaikutukset valtion talousarvioon ovat siten suhteellisen pieniä.

OECD:n merkitys valtiontalouden kannalta korostuu ennen muuta sen tekemien maa-arviointien muodossa. OECD:n talous- ja kehityskatsauskomitea seuraa ja arvioi yksittäisten jäsenmaiden talouspolitiikkaa. Komitea tekee säännönmukaisesti maavierailuja ja julkaisee niiden pohjalta raportteja.⁸⁹² Viimeisin OECD:n maaraportti Suomesta julkaistiin vuoden 2016 tammikuussa. OECD teki raportissaan pitkälti samat havainnot kuin IMF hieman aiemmin. OECD:n mukaan Suomen julkistaloutta on tasapainotettava asteittain, jotta talous voi elpyä. Raportissa tuodaan esille myös tarve joustavoittaa Suomen työmarkkinoita ja lisätä työnteon kannustimia osallistavan kasvun aikaansaamiseksi.⁸⁹³

886 http://www.suomenpankki.fi/fi/suomen_pankki/kv_yhteistyö/Pages/oecd.aspx.

887 <http://www.oecd.org/about/budget>.

888 <http://www.finlandunesco.org/public/default.aspx?nodeid=34689&contentlan=1&culture=fi-FI>.

889 <http://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm>.

890 HE 30/2015 vp.

891 <http://www.oecd.org/about/budget>.

892 <http://vm.fi/suomen-talous-kansainvalisessa-tarkastelussa>.

893 OECD 2016.

3.4 Valtioiden luottoluokitukset

Valtiontaloutta arvioivat myös eräät muut valtion ulkopuoliset tahot kuten *luottoluokittajat* eli kansainväliset luottoluokituslaitokset. *Luottoluokitus* on luottoluokituslaitoksen näkemys lainanottajan kyvystä ja tahdosta selviytyä taloudellisista velvoitteistaan.⁸⁹⁴ Luokitusten avulla sijoittajat voivat arvioida sijoituksiin liittyviä riskejä. Luottoluokitukset ilmaistaan kirjainyhdistelmillä, joista AAA ja Aaa kuvaavat korkeinta pitkäaikaisen velan luottoluokitusta.⁸⁹⁵

Suomen valtion luottoluokituslaitossuhteista vastaa Valtiokonttori. Valtiokonttori myös julkaisee luokituslaitosten analyysit ja mahdolliset luokituspäätökset.⁸⁹⁶ Suomen valtio ostaa luottoluokituspalveluja kolmelta luottoluokittajalta: *Moody's Investors Service*, *Fitch Ratings* ja *Standard & Poor's*. Näiden ohella eräät muut luokituslaitokset tekevät luottoluokituksia Suomen valtiontaloudesta.⁸⁹⁷ Taulukossa 12 on esitetty Suomen keskeisimmät luottoluokitukset.

Taulukko 12: Valtion luottoluokitukset⁸⁹⁸

Luottoluokittaja	LUOTTOLUOKITUS	
	Lyhytaikainen velka	Pitkäaikainen velka
Standard & Poor's	A-1+	AA+ (negatiiviset näkymät)
Moody's	P-1	Aa1 (vakaat näkymät)
Fitch Ratings	F1+	AA+ (vakaat näkymät)

Luottoluokittajat arvioivat valtion luottoluokitusta muun ohella kyseisen valtion kansantalouden tilan, julkisen talouden kunnon ja poliittisen järjestelmän perusteella.⁸⁹⁹ Luottoluokittajat käyttävät pitkälti samantyyppisiä kriteereitä arvioinneissaan.⁹⁰⁰ *Moody's Investors Servicen* luottoluokitukset jakautuvat 21 kategoriaan, joista paras (Aaa) kuvaa

894 Härmälä ym. 2014, s. 6.

895 [http://www.valtionvelka.fi/fi-fi-](http://www.valtionvelka.fi/fi-fi/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista(50949))

[FI/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista\(50949\)](http://www.valtionvelka.fi/fi-fi/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista(50949)).

896 <http://vm.fi/luottoluokittajat>.

897 [http://www.valtionvelka.fi/fi-fi-](http://www.valtionvelka.fi/fi-fi/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista(50949))

[FI/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista\(50949\)](http://www.valtionvelka.fi/fi-fi/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista(50949)).

898 Muokattu lähteestä [http://www.valtionvelka.fi/fi-](http://www.valtionvelka.fi/fi-fi/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset)

[FI/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset](http://www.valtionvelka.fi/fi-fi/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset). Tiedot ovat keväältä 2016.

899 [http://www.valtionvelka.fi/fi-](http://www.valtionvelka.fi/fi-fi/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista(50949))

[FI/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista\(50949\)](http://www.valtionvelka.fi/fi-fi/Suomen_talous_ja_luottoluokitukset/Luottoluokitukset/Tietoa_luottoluokituksista(50949)).

900 Härmälä ym. 2014, s. 13 alaviite 27. Luottoluokittajat voivat kuitenkin painottaa arviointikriteereitä hieman eri tavoin. Ks. Hill ym. 2010.

matalinta luottoriskiä.⁹⁰¹ Huonoin (C) luokitus annetaan maksukyvyttömille valtiolle. Alimpia luokituksia kutsutaan spekulatiivisiksi luokiksi. Hyvän maksukyvyn luokat eli investointiluokat (vähintään Baa3–Baa1) annetaan luottoriskiltään spekulatiivista luokkaa paremman luokituksen omaaville valtioille.⁹⁰² *Fitch Ratings*illa vastaavaa asteikko on AAA:sta D:hen, ja näihin tunnuksiin voidaan yhdistää määreitä + ja -.⁹⁰³ *Standard & Poor's* käyttää muutoin samaa asteikkoa kuin Fitch Ratings, mutta A-luokkiin voidaan yhdistää myös määreitä –1, –2 ja –3.⁹⁰⁴

Suomi on profiloitunut jo pitkään korkean luottoluokan maaksi. Hallitus on myös kirjannut yhdeksi tavoitteekseen Aaa-luottoluokituksen ylläpitämisen. Suomen heikko taloustilanne ja -kehitys ovat kuitenkin herättäneet keskustelua luottoluokituksen pysymisestä korkeimmassa luokassa.⁹⁰⁵ Tämä huoli toteutui osittain 11.3.2016, kun Fitch Ratings⁹⁰⁶ laski Suomen valtion pitkäaikaisen velan luottoluokituksen AAA-luokasta luokkaan AA+. Suomen luottoluokituksen näkymät ovat Fitch Ratingsin mukaan vakaat.⁹⁰⁷ Standard & Poor's⁹⁰⁸ sen sijaan ilmoitti 18.3.2016 pitävänsä Suomen luottoluokituksen ennallaan luokassa AA+. Luokituksen näkymät ovat kuitenkin negatiiviset.⁹⁰⁹ Fitch Ratingsin tavoin myös Moody's laski Suomen valtion pitkäaikaisen velan luottoluokituksen 3.6.2016 julkaisemassaan arviossa Aaa-tasolta Aa1-tasolle. Moody's kuitenkin muutti luokituksen näkymät negatiivisista vakaiksi. Moody's perusteli luottoluokituksen laskua heikolla talouskasvulla, julkisen talouden rahoitusaseman heikkenemisellä ja ylipäättään Suomen talouden ongelmilla.⁹¹⁰

Huoli luottoluokituksen laskusta on aiheellinen siinä mielessä, että matalan luottoriskin maana Suomi on maksanut valtion veloistaan erittäin alhaista korkoa. Valtion luottoriskillä on taloudessa erityinen merkitys: esimerkiksi eurokriisi on osoittanut, että valtion velanhoidokykyyn kohdistunut epäluottamus voi eskaloitua hyvin nopeasti vaikeasti ratkais-

901 Ks. <http://www.moody.com>.

902 Härmälä ym. 2014, s. 13.

903 <https://www.fitchratings.com/site/definitions/nationalratings>.

904 https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/sourceId/504352.

905 Härmälä ym. 2014, s. 21.

906 Ks. <http://www.fitchratings.com>.

907 <https://www.fitchratings.com/site/pressrelease?id=1000827>. Ks.

<http://www.valtionvelka.fi/download/noname/%7B465F4694-9E55-4ED0-B1F2-8D74C3F7C1EA%7D/93210>.

908 Ks. <http://www.standardandpoors.com>.

909 Ks. <http://www.valtionvelka.fi/download/noname/%7B70975987-65F9-4A96-BD7A-E8486DC7F8B7%7D/93103>.

910 https://www.moody.com/research/Moodys-downgrades-Finlands-rating-to-Aa1-from-Aaa-stable-outlook--PR_349940. Ks. <http://www.valtionvelka.fi/download/noname/%7BD6F14D42-1955-459C-A65C-21184722B514%7D/92984>; <http://www.valtionvelka.fi/download/noname/%7B6D5E647F-7070-4E57-A2B7-A77EEEE84798%7D/93626>.

tavaksi kriisiksi.⁹¹¹ Matalilla valtionvelan koroilla ja luottamuksella valtionvelanhoitokykyyn on positiivisia vaikutuksia valtiontalouden hoitoon, mikä puolestaan heijastuu eduskunnan talousarviopäätösten sisältöön.

Valter Härmälän, *Helinä Laakkosen* ja *Markus Lahtisen* tekemän tutkimuksen mukaan valtion taloudellisella tilalla, hallinnon toimivuudella ja poliittisen järjestelmän laadulla on merkittävä vaikutus valtion luottoluokitukseen. Yksittäiset taloudellisesti heikot vuodet eivät kuitenkaan muodosta uhkaa valtion luottoluokitukselle; korkean luottoluokituksen säilyminen edellyttää, että valtion rakenteelliset vahvuudet näkyvät myös talouspolitiikan päätöksenteossa.⁹¹² Taloudellisten tekijöiden ohella merkitykselliseksi nouseekin poliittisen järjestelmän päätöksentekokyky vaikeista valtiontalouden kysymyksistä. Tässä eduskunnalla on merkittävä rooli.

3.5 Kansainvälisten finanssi- ja talousjärjestelmien vaikutukset eduskunnan näkökulmasta

Nykyään kansalliseen oikeus-, hallinto- ja talousjärjestykseen vaikuttaa merkittävästi valtion rajojen ulkopuolinen globaali, alueellinen ja kansainvälinen tilanne. Tällaisia huolenaiheita liittyy EU:n ja EMU:n kehityksen ohella kasvaviin kansainvälisiin taloudellisiin sitoumuksiin ja riskeihin samoin kuin esimerkiksi maahanmuuttajien kasvavaan määrään. Kansainvälistyvät finanssihallinnon ja rahapolitiikan järjestelmät riskeineen sitovat eduskunnan budjettivaltaa ja vähentävät valtionvarojen käytön valvontamahdollisuuksia.⁹¹³

Toisaalta kansainvälisten järjestelmien piirissä tuotetaan paljon tietoa valtion- ja julkistaloudesta; tätä tietoa myös eduskunta voi hyödyntää osana talousarviopäätöksentekoaan ja muuta finanssivaltansa käyttöä. Kansainvälisistä tietolähteistä saadaan tietoa esimerkiksi valtioiden taloudellisista vastuista ja riskeistä. Esimerkiksi IMF ja OECD vertailevat eri maiden talouspolitiikkaa keskenään ja myös raportoivat vertailujen tuloksista julkisesti. Luottoluokitukset puolestaan kuvaavat eri maiden taloustilannetta tiettyjen kriteerien valossa.

Useimmiten talouspolitiikan, -järjestelmän ja -tilanteen kansainvälislähtöinen tarkastelu tehdään suositusten ja vailla sitovuutta olevien raporttien muodossa. Suomessa on kuitenkin toisaalta toteutettu tällaisen tarkastelun pohjalta varsin nopeassakin aikataulussa erilaisia lainsäädännön, hallinnon ja käytäntöjen muutoksia. Eduskunta on joutunut antamaan suostumuksensa muun muassa merkittäviin valtiontakuisiin sekä hyväksymään ja saattamaan voimaan kansainvälisiä järjestövelvoitteita, jotka sitovat myös tulevia eduskuntia. Kansainvälisellä valtiontalouden seurannalla ja valvonnalla on siten ollut merkittäviäkin valtiosisäisiä ja myös eduskunnan toimintaan heijastuvia vaikutuksia.

911 Härmälä ym. 2014, s. 20–21.

912 Härmälä ym. 2014, s. 3, 8–12, 22.

913 Ks. Kankaanpää ym. 2011; VTV 2015, s. 56.

Ylipäätään kansainvälistyvät ja ylikansalliset finanssihallinnon ja rahapolitiikan järjestelmät voivat edelleen olennaisella tavalla heikentää eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa samoin kuin kansalaisten luottamusta valtion taloudenhoitoon ja eduskunnan poliittiseen päätöksentekoon. Siksi EMU:n ja EU:n piirissä tapahtuvien muutosten ohella myös muuta kansainvälistä ja globaalia kehitystä ja sen taloudellista merkitystä on seurattava ja arvioitava jatkuvasti.

4 Kansalliset budjetti- ja valvontakäytännöt vertailevasta näkökulmasta

4.1 Parlamenttien budjetti- ja valvontavallan oikeus- ja hallintovertailun lähtökohdat

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilan ja reaalisuuden selvittämiseksi on hyödyllistä tarkastella myös muiden kansallisten parlamenttien asemaa ja valtaoikeuksia. Tämän vuoksi seuraavassa tehdään vertaileva katsaus siihen, miten eräissä muissa valtioissa hahmotetaan kansallisen parlamentin budjetti- ja valvontavallan oikeudellisia perusteita ja minkälaisia hyviä käytäntöjä niissä on omaksuttu parlamentin vallan turvaamiseksi. Huomiota kiinnitetään erityisesti parlamenttien osallistumiseen budjettiprosessiin, parlamenttien budjetti- ja ohjausvallan sisältöön ja ulottuvuuteen, kansallisiin budjettivalvonta- ja arviointijärjestelmiin sekä parlamentin budjettivallan merkitykseen EU- ja EMU-kysymysten kansallisessa käsittelyssä. Lopuksi analysoidaan Suomen eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa vertailevan aineiston valossa.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa vertaillaan ensisijaisesti Euroopan unionin jäsenvaltioihin. EU on muodostunut jäsenvaltioilleen yhteisen taloudellisen toimintaympäristön, jolla on pitkälle meneviä vaikutuksia kansallisiin järjestelmiin. Oikeus- ja hallintovertailun osana selvitetään muun muassa kansallisen parlamentin budjettivallan merkitystä EU:n ja EMU:n finanssipoliittisten sääntöjen valtionsisäisen hyväksymisen ja voimaansaatamisen prosesseissa. Toinen, ja suurelta osiltaan EU-kontekstin kanssa päällekkäinen, vertailuympäristö Suomelle ovat Pohjoismaat. Lisäksi laajana vertailukohteena ovat OECD-maat, koska niistä on tuotettu paljon myös tämän tutkimuksen kannalta hyödyllistä tietoa ja vertailevaa materiaalia.⁹¹⁴

Vaikka vertailtavat valtiot ovat monessa mielessä toisistaan ja Suomesta poikkeavia, niillä on kuitenkin myös paljon oikeudellis-poliittis-historiallis-hallinnollis-taloudellisia yhtymäkohtia. Tämän vuoksi vertailevalla tutkimusotteella voidaan saada esille paitsi kansallisia eroavaisuuksia myös yhtäläisyyksiä. Parhaimmillaan vertailun avulla saadaan vastauksia esimerkiksi kysymykseen, mitkä ovat parlamentaarisen budjettiprosessin hyviä käytäntöjä. Vertailutietoa voidaan hyödyntää, kun pohditaan, mitkä suomalaiset budjettivallan ja -valvonnan järjestelyt ja käytännöt ovat toimivia. Muiden maiden hyvien käytäntöjen valossa voidaan ennen kaikkea arvioida, miltä osin ja miten eduskunnan asemaa voitaisiin parantaa budjettivallan ja -valvontavallan käyttäjänä. Kaikkiaan vertailevan katsauksen tarkoituksena on Suomen tilanteen kontekstualisointi ja mahdollisten hyvien

914 Tämän tutkimuksen vertailevien osuuksien tärkeänä lähteenä on ollut OECD International Database of Budget Practices and Procedures. Ks. myös OECD 2007. On kuitenkin huomattava, että OECD-selvitysten laatu vaihtelee maittain, muun muassa riippuen ko. valtiosta annetuista tai saaduista tiedosta. Tutkimuksen tietolähteenä on käytetty myös mm. The Choice for Europe since Maastricht 2015 -tutkimusta. Ks. lisäksi <http://eurocrisislaw.eu.eu/topic/political-context>.

toimintamallien ja kehittämiskohteiden yksilöinti eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käytössä.

Johtopäätösten teossa on muistettava kuitenkin vertailevan tutkimuksen ongelmat. Päävaikeutena on se, että juuri koskaan toisessa kansallisessa järjestelmässä havaittua hyvää toiminta- tai sääntelymallia ei voida siirtää sellaisenaan osaksi jonkin toisen valtion järjestelmää; järjestelyt on mukautettava kunkin valtion budjettijärjestelmään ja parlamentin rooliin budjettivallan ja -valvontavallan käyttäjänä. Myös valtion taloudenhoidon ja -valvonnan oikeudelliset vaatimukset ja järjestelmät käytäntöineen vaihtelevat suuresti eri valtioissa.⁹¹⁵ Tämän vuoksi yksiselitteisten johtopäätösten teko vertailun pohjalta on vaikeaa.

4.2 Parlamenttien osallistuminen budjettiprosessiin

Kansallisen budjettiprosessin ytimessä on valtion talousarvion hyväksyminen. Parlamentin kannalta keskeistä on sen rooli budjetin sisällöistä ja lopputuloksesta päättämässä. Merkitystä on myös sillä, kuinka usein ja kuinka pitkäksi ajaksi valtion budjetti laaditaan. Lähes kaikki valtiot tekevät vuosittaisen budjetin, jonka kansallinen parlamentti hyväksyy. Joissakin valtioissa laaditaan kuitenkin monivuotisia budjetteja: esimerkiksi Sloveniassa ja joissakin USA:n osavaltioissa tehdään kaksivuotinen budjetti. Kuriositeettina mainittakoon lisäksi, että Uruguayssa budjetti laaditaan jokaisen hallituskauden alussa viideksi vuodeksi kerrallaan.⁹¹⁶

Kansallisia parlamenttiprosesseja koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että valtion talousarvion hyväksymisen ohella ennen budjetin hyväksymistä käytävät keskustelut ovat tärkeä osa parlamentin budjettivallan käyttöä. Tällaisten parlamenttikeskustelujen tarkoitus on kahtalainen. Ensinnäkin niiden tehtävä on informaation välittäminen parlamentille hallituksen finanssipoliittisista aikeista. Toiseksi niissä parlamentti voi tuoda esille omia tavoitteitaan, joita kansallisen hallituksen on noudatettava valmistellessaan tulevan varainhoitovuoden budjettia. Tyypillisesti hallitus esittää parlamentille päivitetyn vuosittaisen ja keskipitkän aikavälin budjettistrategian sekä poliittiset prioriteetit.⁹¹⁷

Kun talouspolitiikasta ja budjettitavoitteista keskustellaan kansallisessa parlamentissa, budjettistrategiat ja -politiikka tulevat myös esimerkiksi kansalaisten tietoon ja yleiseen pohdintaan, mikä on demokratian toimivuuden ja edistämisen kannalta hyvä asia. Toisaalta parlamentin aktiivisen osallistumisen riskiksi on todettu finanssikurin heikkeneminen.

915 Lienert 2005; Stapenhurst ym. 2008; Wehner 2006.

916 Lienert 2010, s. 2 alaviite 5. Termejä ”lainsäätäjä” ja ”parlamentti” käytetään tässä synonyymeinä viittaamaan valtion lainsäädäntöelimeen. On kuitenkin huomattava, että parlamentti-termi on osuvampi parlamentaarissa järjestelmissä. Lainsäätäjä-termiä (*legislature*) käytetään useammin presidentiaalisissa järjestelmissä. Ks. Lienert 2010, s. 1 alaviite 2.

917 Lienert 2010, s. 3.

Tämä johtuu niin sanotusta *common pool* -ongelmasta, joka saattaa olla suuri budjetin hyväksymisvaiheessa parlamentissa. Eritoten valtioissa, joiden parlamentilla on rajoittamaton budjetin muutosvalta, parlamentti on taipuvainen tekemään menoja lisääviä ja veroja vähentäviä muutoksia. Poliittisilla tekijöillä voi olla ylipäätään suurta vaikutusta parlamentaariseen budjettipäätöksentekoon. Tällaista merkitystä on havaittu olevan esimerkiksi poliittisten puolueiden roolilla ja organisoitumisella, lainsäätäjän kokoonpanolla (yksi- tai kaksikamarisuus), konsensuksen saavuttamistavoilla parlamentissa, hallitusvastuun toteuttamistavalla, informaatioepäsuhdalla parlamentin ja hallituksen välillä, poliittikkojen ja byrokraattien välisillä yhteyksillä sekä parlamentin sisäisillä koordinaatio-ongelmillä.⁹¹⁸

Valtion budjetista ennakolta käytäviä parlamenttikeskusteluja on kuitenkin kaikkiaan pidetty hyvänä käytäntönä parlamentin budjettivallan kannalta. Parlamentille tulee antaa mahdollisuus budjettia edeltävään arviointiin, jossa tarkastellaan hallituksen määrittämiä budjetin pääsummia ja -kokonaisuuksia sekä suuntalinjoja ja ehdotuksia tulevalle varainhoitovuodelle.⁹¹⁹ Taulukossa 13 on havainnollistettu kansallisia käytäntöjä ja vaatimuksia, jotka liittyvät parlamentille annettavan vuosittaisen talousarvion antamisajankohtaan.

Taulukko 13: Budjetin kansalliselle parlamentille antamisen ajankohta⁹²⁰

Kuinka monta kuukautta ennen varainhoitovuotta?	Oikeudelliset vaatimukset			Käytäntö (ei määritelty säädöksiin)
	Perustuslaki	Lainsäädäntö	Muut säädökset (parlamentin)	
> 6 kk		USA (8 kk) Ruotsi (8 kk) Ranska (6–7 kk)		
4–6 kk	Tanska (4 kk) Suomi	Saksa (4 kk)	Norja (4 kk)	
2–4 kk	Espanja (3 kk)	Japani (2–3 kk)		
0–2 kk				Kanada
Varainhoitovuoden alettua		Uusi-Seelanti (viimeistään 1 kk kuluessa varainhoitovuoden alusta)		Iso-Britannia

Noin 85 %:ssa OECD-maista valtion budjetti esitetään parlamentille 2–4 kuukautta ennen uuden varainhoitovuoden alkua. Esittämisajankohdassa on kuitenkin vaihtelua nolasta kahdeksaan kuukauteen. Kansainvälisten vertailujen pohjalta hyvänä käytäntönä on pidetty sitä, että hallitus toimittaa vuosittaisen budjetin parlamentille 2–4 kuukautta ennen uuden varainhoitovuoden alkua. Tällöin parlamentille jää riittävä aika talousarvion tar-

918 Lienert 2010, s. 1–2; Saalfeld 2000.

919 Lienert 2010, s. 2–4. Ks. Wehner 2006.

920 Muokattu lähteistä Lienert 2010, s. 4; Lienert & Jung 2004.

kastamiseen, keskusteluun ja vaihtoehtoisten budjettipolitiikkojen ehdottamiseen ennen budjetin hyväksymistä ja promulgointia.⁹²¹

Useiden valtioiden lainsäädännössä edellytetään, että vuosittainen budjetti hyväksytään ennen uuden varainhoitovuoden alkua. Vaikka oikeudellisesti sitovaa ajankohtaa ei tässä suhteessa ole, suurin osa OECD-maiden parlamenteista hyväksyy vuosittaisen budjetin ennen uuden varainhoitovuoden alkua. USA:ssa budjetti esitellään hyvin aikaisessa vaiheessa, jotta se ehditään käsitellä monimutkaisessa parlamentaarisessa budjettijärjestelmässä, johon osallistuu useita kaksikamarisen parlamentin komiteoita. Ranskassa lainsäädäntö (*Loi organique relative aux lois des finances*, 2001) edellyttää, että hallitus esittää tulevan vuoden budjettisuunnitelman ja edellistä vuotta koskevat suoritusraportit siten, että *Assemblée nationale* voi keskustella niistä noin 6–7 kuukautta ennen uutta varainhoitovuotta. OECD-maiden toisessa ääripäässä on puolestaan Iso-Britannia, jossa budjetti annetaan parlamentille ja määrärahalait (*Appropriations Acts*) hyväksytään jopa varainhoitovuoden jo alettua.⁹²² Sama pätee myös moniin brittiläisestä järjestelmästä vaikutteita saaneisiin valtioihin, kuten Kanadaan, Irlantiin ja Uuteen-Seelantiin.⁹²³

Ruotsissa oli käytössä kaksivaiheinen budjetin hyväksymisprosessi vuosina 1994–2002. Tässä järjestelmässä *riksdag* määrittä keväällä menokatot seuraaviksi kolmeksi vuodeksi. Yksityiskohtaiset arviot esitettiin syksyllä, kolme kuukautta ennen uutta varainhoitovuotta. Vuonna 2002 järjestelmää muutettiin siten, että hallitus esittää nyt budjettipoliittiset ehdotuksensa keväällä, kahdeksan kuukautta ennen varainhoitovuoden alkua. Menokattoja ei enää hyväksytä tässä vaiheessa kansanedustuslaitoksessa, vaan ne esitellään *riksdagille* syyskuussa ja hyväksytään vasta tämän jälkeen. Pääsyyinä muutokselle oli välttää kaksi vuosittaista budjetin hyväksymisprosessia parlamentissa.⁹²⁴

Ruotsissa on tehty lisäksi mielenkiintoinen kokeilu parlamentille annettavan tulostiedon kehittämisestä. Vuonna 2000 valtiovarainministeriön (*finansdepartementet*) ja parlamentin talousvaliokunnan (*finansutskott*), joka vastaa Suomen valtiovarainvaliokuntaa, virkamiehistä muodostettiin epävirallinen työryhmä, joka kokoontui usean vuoden ajan. Käsiteltävien kysymysten mukaan työryhmässä käytyihin keskusteluihin osallistui edustajia myös muista ministeriöistä ja parlamentin valiokunnista. Työryhmä pyrki identifioimaan parlamentille mahdollisimman hyödyllisen tulostiedon esittämismuotoa, -tapaa ja -ajankohtaa sekä välittämään tätä tietoa ministeriöihin.⁹²⁵ Ruotsissa on kiinnitetty myös erityistä huomiota valiokuntien rooliin; Ruotsin talousvaliokunnan asemaa on vahvistettu antamalla sille kokonaisvastuu budjetista.⁹²⁶

921 Lienert 2010, s. 2–5. Ks. OECD 2001.

922 Vuosina 1993–1997 Iso-Britannian hallitus muutti budjettikulkua radikaalisti.

923 Lienert 2010, s. 3–5; OECD 2007.

924 Lienert 2010, s. 3. Ks. Svenska Riksdagen 2010:649.

925 OECD 2015b, s. 59.

926 Lappalainen 2010. Ks. Luomala & Puumala 2010, s. 54–55.

Myös Ranskassa kehitys on samankaltaista kuin Ruotsissa: Ranskan hallitus voi nykyisin lisätä tai vähentää eri alojen määrärahoja vasta kuultuaan parlamentin asianomaista valiokuntaa.⁹²⁷ Ranskassa on lisäksi säädetty vuonna 2015 laki, joka edellyttää hallitusta esittämään varallisuus- ja hyvinvointi-indikaattoreita, myös muita kuin BKT, parlamentille annettavan talousarvioesityksen yhteydessä. Tarkoituksena on saada aikaan keskustelua politiikkojen vaikuttavuudesta. Ranskassa on suunnitteilla tällaisten indikaattoreiden systemaattinen kokoaminen ja kehittäminen strategiseksi työkaluksi valtiontalouden hoitoon.⁹²⁸

USA:n kongressi voi laatia kokonaan uuden valtion budjetin ja se voi täysin vapaasti oman harkintansa mukaisesti muuttaa hallituksen ehdottamaa talousarviota.⁹²⁹ Portugalissa on puolestaan tehty perustuslain muutoksia parlamentin budjettivallan lisäämiseksi budjetista käytävissä keskusteluissa sekä talousarvioehdotuksen muuttamisessa ja hyväksymisessä. Muutosten jälkeen Portugalin parlamentti on osallistunut melko aktiivisesti budjettiprosessiin; se tekee vuosittain yli 100 muutosta hallituksen talousarvioehdotukseen.⁹³⁰ Sen sijaan noin kahdessa kolmasosassa OECD-maiden parlamenteista budjetti hyväksytään vain muutamin muutoksin.⁹³¹

4.3 Parlamenttien budjetti- ja ohjausvallan sisältö ja ulottuvuus

Valtioiden talousarvioiden sisällöt, kirjaamistavat ja -perusteet vaihtelevat suuresti. Budjettivallan sisällön ja ulottuvuuden kannalta merkitystä on muun muassa talousarvion sisällöllä ja kattavuudella, finanssipoliittisilla säännöillä, lisätalousarvioiden teko-oikeudella sekä mahdollisuudella budjetin tilapäiseen soveltamiseen. *Jorgen Mortensen*, *Jorge Núñez Ferrer* ja *Federico Infelise* ovat kritisoineet esimerkiksi EU-varainsiirtoihin liittyvien budjettikirjausten kansallista suurta vaihtelua, läpinäkyvättömyyttä ja vertailtavuuden ongelmia. Tutkimuksessa ehdotetaan, että kaikkien jäsenmaiden EU-maksuosuuksien kirjaaminen valtion talousarvioon harmonisoitaisiin kirjaamisen pääperiaatteiden tasolla.⁹³² Hyvien käytäntöjen osoittaminen on siis tältä osin vaikeaa.

Myös valtion talousarvion kattavuus valtion varallisuuteen nähden ja suhde julkistalouden kokonaisuuteen vaihtelevat maittain muun muassa hallinnon organisoimistavan ja valtiorakenteen mukaan. Esimerkiksi Saksassa liittovaltion parlamentin (*Bundestag*) ohella osavaltioiden parlamenteilla on finanssivaltaa. Liittovaltiotasolle kuuluu kuitenkin muun muassa verotuksesta ja finanssipoliittisista periaatteista päättäminen. Budjettilainsäädäntöä annetaan liittovaltion ja osavaltioiden tasolla. Saksan perustuslain (*Grundgesetz*

927 Lappalainen 2010. Ks. Luomala & Puumala 2010, s. 54; Shaw 1998.

928 OECD 2015b, s. 65.

929 NDI 2006, s. 43.

930 NDI 2003, s. 10.

931 NDI 2006, s. 44.

932 Mortensen ym. 2014, s. 8–9, 54–55.

für die Bundesrepublik Deutschland, 1949) 109.2 artikla sitoo sekä liittovaltion että osavaltiot EU:n budjettikuriin.

Julkistalouden kokonaisuuteen nähden Suomen järjestelmälle paras vertailukonteksti ovat Pohjoismaat. Niiden alue- ja paikallishallintomallien samankaltaisuus ja toisaalta eroavuudet muun ohella valtionohjauksessa tuovat mielenkiintoisia näkökohtia esimerkiksi Suomessa ajankohtaisen sote-uudistuksen arviointiin. Ruotsissa on kaksitasoinen paikallishallinto, joka koostuu kunnista ja maakäräjäkunnista (*landsting*), joilla molemmilla on verotusoikeus ja joiden taloudenpitoa ohjaa tasapainovaatimus. Kunnilla on lisäksi velvollisuus hyvään taloudenpitoon, mutta sen sisältöä ei ole selkeästi määritelty. Vuonna 2013 Ruotsissa otettiin käyttöön rahasto (*Resultatutjämningsreserver*), johon kunnat ja maakäräjäkunnat voivat rahastoida ylijäämäänsä ja josta ne voivat saada varoja taantuman aikana.⁹³³ Tanskassa puolestaan tehtiin vuonna 2007 suuri paikallishallintoa koskeva uudistus, jossa läänit menettivät verotusoikeutensa ja valtio asetettiin vastaamaan niiden toiminnan rahoituksesta. Kuntien vastuu julkisista tehtävistä kasvoi ja samalla niiden taloudenpitoon kohdistuvaa valtion valvontaa lisättiin. Tanskan ohjausjärjestelmässä valtio voi sanktioina leikata kuntien valtionosuuksia, ja esimerkiksi lainanottoon kunnat tarvitsevat valtiovarainministeriön luvan.⁹³⁴

Kansallinen lainsäätäjä voi ylipäänsä ottaa käyttöön tai hyväksyä finanssipoliittisia sääntöjä joko säätämällä niistä lailla tai käyttämällä niitä valtiontalouden hoidossa, ohjauksessa ja valvonnassa.⁹³⁵ Kansainvälisten vertailujen perusteella kansallisten finanssipoliittisten sääntöjen on todettu olevan tehokkaimpia silloin, kun niiden toimeenpanoon on poliittinen konsensus ja niissä on tiettyä joustavuutta erityistilanteita varten. Kun lainsäätäjä ottaa käyttöön tai hyväksyy erilaisia budjettiharkintaa rajoittavia sääntöjä, se tuo samalla esille, että kansanedustajat ovat huolestuneita finanssikurista. Tällaiset säännöt eivät kuitenkaan ole suoranainen ratkaisu valtiontalouden ongelmiin.⁹³⁶ Kokemukset eri maista osoittavat, että kvantitatiiviset finanssipoliittiset säännöt epäonnistuvat, jos sääntöjen tavoitteet ovat epärealistisia, poliittinen sitoutuneisuus niihin on riittämätöntä tai niiden noudattamismekanismit ovat puutteellisia.⁹³⁷

Vuosittain päivitettyjen finanssipoliittisten sääntöjen ja velanhallintastrategioiden hyväksyttäminen lainsäätäjällä voi olla hyödyllistä erityisesti, jos valtion velka ja valtiontalouden vakaus ovat ongelmia. Samalla parlamentti saa tietoa hallituksen toimista finanssikurin saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Aiemmissa tutkimuksissa on kansainvälisen vertai-

933 Busk ym. 2016, s. 15–16. Vuoden 2014 syksyllä yli puolet Ruotsin kunnista ja neljännes maakäräjäkunnista oli ottanut välineen käyttöön. Ks. Donatella ym. 2014.

934 Busk ym. 2016, s. 14–15. Lupaa ei tarvita esimerkiksi investointeihin käyttäjämaksuilla rahoitettuihin palveluihin tai poliittisilla päätöksillä priorisoituihin kohteisiin, kuten pakolaisten vastaanottoon ja kaupunkien kehittämiseen. Ks. Blom-Hansen 2010.

935 Anderson ym. 2006.

936 Lienert 2010, s. 6.

937 Corbacho & Schwartz 2007; Schick 2003. Ks. Hallenberg ym. 2006.

lun perusteella suositeltu, että parlamentin tulisi arvioida ja hyväksyä hallituksen vuosittainen velanhoitosuunnitelma. Suunnitelman tulisi olla yhdenmukainen sovittujen keskipitkän aikavälin brutto- ja nettovelan tavoitteiden kanssa. Tätäkin parempana menettelynä on pidetty valtion varoja koskevan hallintasuunnitelman laatimista ja esittämistä parlamentille.⁹³⁸

Varainhoitovuoden aikana voi tulla eteen tilanteita, joissa tarvitaan sellaista valtion rahoitusta, jota ei ole budjetoitu valtion talousarvioon. Suurimmassa osassa OECD-maita hallitus voi esittää lisätalousarvion parlamentille varainhoitovuoden aikana. Pääsyyinä lisäbudjettien esittämiseen ovat politiikan ja olosuhteiden muutokset.⁹³⁹ Muita syitä ovat esimerkiksi luonnonkatastrofit, hätätilanteet ja oikeudelliset velvoitteet sekä jo hyväksytyjen menojen peruminen. Joissakin maissa, esimerkiksi Japanissa (*Public Finance Act, 1947*), lisätalousarvion säätämisen edellytyksistä on säädetty lailla. On kuitenkin epätavallista, että lailla olisi rajoitettu lisäbudjettien ajoitusta tai määrää. Useiden vuosittaisten lisäbudjettien hyväksyminen voi johtua esimerkiksi huonosta budjetin valmistelusta, epätarkoista kustannusarvioista ja finanssipoliittisten sääntöjen laiminlyönnistä.⁹⁴⁰ Muun muassa tällaisten ongelmien välttämiseksi kansallisia budjetteja on suunnattu aiempaa enemmän tuotto- ja kuluperusteiseen budjetointiin. Siihen ovat siirtyneet jo muun muassa Uusi-Seelanti ja Australia.⁹⁴¹ Kansainvälisten vertailujen perusteella onnistuneena käytäntönä on pidetty sitä, että lisäbudjetteja ei laadita useita ja että laissa on täsmennetty syyt lisätalousarvioiden esittämiselle. Esimerkiksi säännölliset budjettiarvioinnit keskellä vuotta tai parlamentin tekemät jaksottaiset kattavat menotarkastukset on katsottu hyödyllisiksi. Lisäksi tulisi panostaa budjettiin vaikuttavien seikkojen ennakointiin.⁹⁴²

Kansallisten budjettimenettelyjen vertailuissa on todettu, että on tärkeää varautua myös tilanteeseen, jossa parlamentti ei hyväksy budjettia ennen uuden varainhoitovuoden alkua. Lähes kaikissa OECD-maissa on menettelyitä tällaisten tilanteiden varalle. Monissa valtioissa voidaan tarvittaessa toteuttaa budjettia kuukausittaisella pohjalla. Noudatettava menettely on usein määritetty budjettilainsäädännössä. Menettelyjä on kahdenlaisia: valtiossa joko otetaan käyttöön hallituksen esittämä budjetti muutoksineen rajoitetuksi ajaksi tai sovelletaan edellisen vuoden budjettia ilman suuria muutoksia. Kansainvälisten vertailujen pohjalta hyvänä käytäntönä tällaisessa tilanteessa on pidetty edellisen vuoden budjetin tilapäistä soveltamista. Tällaisesta menettelystä on oltava lisäksi selkeä sääntely laissa. Malli on käytössä esimerkiksi Saksassa ja Japanissa.⁹⁴³

938 Lienert 2010, s. 7.

939 OECD 2007.

940 Lienert 2010, s. 5–7.

941 VM 2016.

942 Lienert 2010, s. 6. Ks. Anderson 2009.

943 Lienert 2010, s. 5.

4.4 Kansalliset budjettivalvonta- ja -arviointijärjestelmät

Kansallisissa budjettivaltaan kytkeytyvissä valvonta- ja arviointijärjestelmissä on paljon keskinäistä eroavuutta, mutta toisaalta myös menettelyllisiä ja organisatorisia yhtäläisyyksiä. Esimeriksi Valtiontalouden tarkastusvirastoa vastaavia viranomaisia on muissa Pohjoismaissa.⁹⁴⁴ Valvontaelinten toiminnassa merkittävimmät erot liittyvät raportointi- ja tarkastusmuotoihin ja -määriin sekä valvontavallan laaja-alaisuuteen. Myös valvontatoimen riippumattomuudessa on eroja muun muassa sen suhteen, voiko parlamentti suunnata ja ohjata tarkastus- ja valvontatoimintaa. Kansallista eroavuutta vertailevissa asetelmissä voi havaita myös valvonta- ja tarkastustoimintaan liittyvissä parlamentin kuulemisissa. Monissa maissa, myös Suomessa, budjettivallan kapenemisen vastapainona ovat olleet ennen kaikkea parlamentin valvontavaltaa parantavat toimet.

Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto (*riksrevision*) on osa parlamentin valvontavaltaa. Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtiollista toimintaa ja sen kautta myötävaikuttaa valtion hyvään resurssien käyttöön ja tehokkaaseen hallintoon. Ruotsin valtiopäivillä ei ole toistaiseksi erillistä parlamentin tarkastusvaliokuntaa, mutta tarkastusvaliokunnan (*revisionsutskott*) perustamisesta on tehty aloitteita.⁹⁴⁵ Muun muassa Ruotsin järjestelmään perustuvan vertailun pohjalta eduskunnan tarkastusvaliokunnalle on jo aiemmin esitetty omistajaohjauksen raportointiin liittyvien menettelyjen kehittämistä.⁹⁴⁶ Myös Norjassa valtion tarkastusvirasto eli *riksrevisjonen* varmistaa valtion varallisuuden järkevää käyttöä ja parlamentin (*stortinget*) päätösten toteutumista. Virasto on riippumaton suhteessa hallintoon ja se raportoi tarkastuksistaan sekä valvonnastaan parlamentille.⁹⁴⁷ Viraston tarkastusraportit menevät *stortingetin* tarkastuskomitealle (*kontroll- og konstitusjonskomiteen*), joka on yksi parlamentin 12 pysyvästä komiteasta. Kontroll- og konstitusjonskomiteen vastaa valtion omistajaohjauksesta ja hallinnon tarkastamisesta.⁹⁴⁸

Euroopan maista myös esimerkiksi Alankomaissa valtion tarkastusvirasto (*Netherlands Court of Audit*) tarkastaa valtion taloudenhoitoa. Parlamentin tarkastusvaliokunta (*Finance and Public Expenditure Committee*) käsittelee tarkastusviraston raportit. Tarkastusvaliokunta ei kuitenkaan tee oma-aloitteisia tarkastuksia.⁹⁴⁹ Myös Ison-Britannian kaksikamarisen parlamentin ulkopuolista valvontaa harjoittavat valiokunnat, kuten tarkastusvaliokunta (*Committee of Public Accounts*) ja valtiontalouden tarkastusvirasto (*National Audit Office*). Virasto toimittaa parlamentille vuosittain kymmeniä raportteja, jotka käsi-

944 VTV 2010b, s. 24–25. Myös esimerkiksi Belgiassa, Alankomaissa, Itävallassa ja USA:ssa on vastaava itsenäinen valtiontalouden ulkoisen valvonnan instituutio. Ks. OECD 2014.

945 Kankaanpää ym. 2011, s. 44, 46. Ks. <http://www.rod.se/politikomraden/demokrati/Riksrevisionens-nya-arbetssatt-far-tung-kritik>.

946 Ks. Kankaanpää ym. 2011; TrVJ 2/2010.

947 Lov om Riksrevisjonen (Lov-2004-05-07-21). Ks.

<http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Sider/OmRiksrevisjonen.aspx>.

948 Kankaanpää ym. 2011, s. 52–53.

949 Kankaanpää ym. 2011, s. 62–63. Ks. Haentjens & Wessels 2015.

tellään tarkastusvaliokunnan kuulemisissa. Kuulemiset ovat erittäin perusteellisia ja voivat olla tiukkoja. Kuulemisten jälkeen tarkastusvaliokunta toimittaa johtopäätöksensä asianomaisille ministeriöille.⁹⁵⁰

Myös Euroopan ulkopuolisissa valtioissa on vastaavia ulkoisen valvonnan järjestelmiä. Esimerkiksi Australiassa parlamentin *Joint Committee of Public Accounts and Audit* -valiokunta käsittelee valtiontalouden tarkastusviraston (*National Audit Office*) parlamentille antamia tarkastusraportteja. Valiokunta nostaa esille ne raportit, jotka se haluaa julkiseen tarkasteluun. Tarkastusvaliokunta voi antaa käsittelyn perusteella suosituksia ja toimintaohjeita. Hallituksen on vastattava niihin suosituksen luonteesta riippuen joko kolmen tai kuuden kuukauden sisällä. Uudessa-Seelannissa puolestaan parlamentin valtiovarainvaliokunta (*Finance and Expenditure Committee*) saa tietoonsa valtiontalouden tarkastusviraston (*Office of the Auditor General*) tarkastusraportit. Valiokunta päättää, mitkä tarkastusraportit se käsittelee itse ja mitkä raportit annetaan parlamentin muiden valiokuntien käsiteltäväksi. Hallituksen on vastattava valiokunnan esittämiin suosituksiin 90 päivän kuluessa.⁹⁵¹

4.5 Parlamenttien budjettivallan merkitys EU- ja EMU-kysymysten kansallisessa käsittelyssä

Keskustelu kansallisen budjettivallan turvaamisesta ja tulevaisuudesta on noussut esille hyvin voimakkaana EU:iin ja EMU:iin liittymisen sekä niiden kehittymisen merkkikohdis-
sa.⁹⁵² Osana kansallista perustuslainmukaisuuden valvontaa on jouduttu arvioimaan unionin perustamissopimusten ja niiden muutosten sekä eräiden muiden juridisten väli-
neiden vaikutusta kansallisten parlamenttien valtaan. EU:n ja euroalueen yhteiset finans-
sipoliittiset säännöt ja koordinaatio asettavat jäsenvaltiot ja niiden kansanedustuslaitok-
set keskenään samantyyppiseen lähtöasetelmaan. Toisaalta EU- ja euromaissa on tehty
myös toisistaan poikkeavia kansallisia järjestelyjä ja ratkaisuja.⁹⁵³ Osittain tämä selittyy
näiden maiden toisistaan poikkeavalla taloudellisella tilanteella, tai ainakin taloudelliset
seikat muodostavat yhden kansallisen kontekstualisoivan näkökulman. Kansallisia talou-
dellisia eroja voidaan kuvata muun muassa talouskasvuluvin (ks. taulukko 14).

950 <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p02.pdf>. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 60–62.

951 Kankaanpää ym. 2011, s. 63.

952 Leino & Salminen 2014, s. 9.

953 Ks. esim. de Witte 2009, s. 26–27.

Taulukko 14: Talouskasvu EU-maissa, % BKT:sta⁹⁵⁴

	2014	2015	2016		2014	2015	2016
Belgia	1,0	1,1	1,5	Portugali	0,9	1,6	1,8
Saksa	1,6	1,9	2,0	Slovenia	2,6	2,3	2,1
Viro	2,1	2,3	2,9	Slovakia	2,4	3,0	3,4
Irlanti	4,8	3,6	3,5	Suomi	- 0,1	0,3	1,0
Kreikka	0,8	0,5	2,9	Euroalue	0,9	1,5	1,9
Espanja	1,4	2,8	2,6	Bulgaria	1,7	1,0	1,3
Ranska	0,4	1,1	1,7	Tšekki	2,0	2,5	2,6
Italia	- 0,4	0,6	1,4	Tanska	1,1	1,8	2,1
Kypros	- 2,3	- 0,5	1,4	Kroatia	- 0,4	0,3	1,2
Latvia	2,4	2,3	3,2	Unkari	3,6	2,8	2,2
Liettua	2,9	2,8	3,3	Puola	3,4	3,3	3,4
Luxemburg	3,1	3,4	3,5	Romania	2,8	2,8	3,3
Malta	3,5	3,6	3,2	Ruotsi	2,1	2,5	2,8
Hollanti	0,9	1,6	1,7	Britannia	2,8	2,6	2,4
Itävalta	0,3	0,8	1,5	EU	1,4	1,8	2,1

Kunkin valtion taloudellinen tilanne määrittelee kansallisen finanssipolitiikan harjoittamisen painopisteet. Valtiontaloudelliset reagoimistarpeet luovat muiden tekijöiden ohella variaatiota kansallisten parlamenttien budjettivallan tilaan. Velkamekanismeihin turvautuneiden maiden budjettisuveenisuus ja sitä kautta näiden maiden parlamenttien vaikutusvalta on kapeampaa kuin muiden EU- ja euromaiden. Vastaavasti puolestaan euromaiden finanssipoliittinen päätösvalta ja siihen liittyvä parlamentin valta on heikompaa kuin euron ulkopuolelle jääneissä EU-jäsenvaltioissa eritoten tiukemman koordinaation ja valvontakehikon vuoksi.

Tämä logiikka käy erityisen ilmeiseksi, kun EMU- ja EU-maita vertaa näiden järjestelmien ulkopuolella oleviin valtioihin. Suomen kannalta luonnollinen vertailukohde ovat Pohjoismaat, joista euroalueen ulkopuolella ovat Tanska ja Ruotsi sekä kokonaan EU:n ulkopuolella Norja ja Islanti. Ruotsi ja Tanska ovat kuitenkin ilmoittaneet noudattavansa raha-

954 Komission kevätennuste, viitattu Henriksson 2015, s. 21.

liiton kriteerejä, ja Tanskan kruunu on sidottu euroon.⁹⁵⁵ Näissä muissa Pohjoismaissa keskuspankit päättävät edelleenkin valtion rahapolitiikasta ja toimivat kansallisen parlamentin ohjauksessa.⁹⁵⁶ EMU:n ulkopuolella olevista maista erityisen ajankohtainen on Iso-Britannia, jonka 23.6.2016 pidetyn neuvoo-antavan EU-kansanäänestyksen tulos oli 51,9 % EU-eron puolesta ja 48,1 % EU-jäsenyyden puolesta.⁹⁵⁷ Tämä *Brexit*-tulos tulee muotoilemaan merkittävällä tavalla unionin ja sen jäsenvaltioiden välisiä suhteita samoin kuin koko unionin tulevaisuutta.

Kaikkiaan useat tekijät vaikuttavat EU- ja EMU-jäsenvaltioiden asemaan, finanssipoliittisiin ratkaisuihin sekä kansalliseen suhtautumiseen unionin ja euroalueen kehitykseen. Eurooppalaisen talousintegraation asiakokonaisuuksia ja kansallisen finanssipoliitiikan suhdetta niihin voidaan hahmottaa esimerkiksi seuraavan kuvion (18) avulla.

955 Tanskalla on varauma Maastrichtin sopimukseen. Varauman mukaan Tanska voi päättää itse, haluaako se liittyä euroalueeseen. Tanskan kruunun sitomisesta euroon sovittiin Ecofin-neuvoston kokouksessa vuonna 1998.

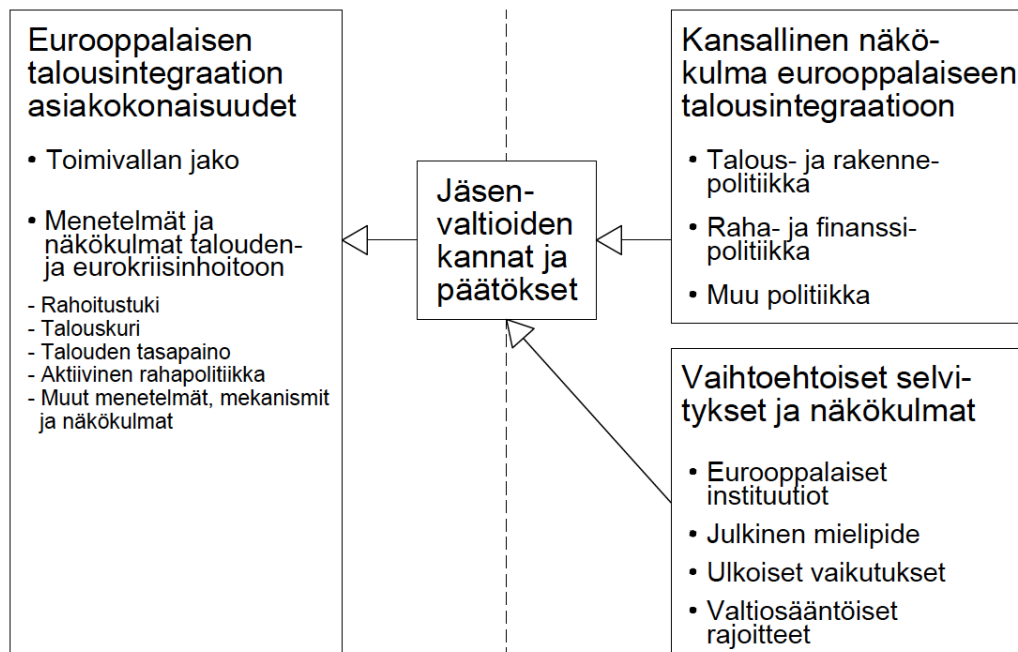
Ruotsissa järjestettiin eurokansanäänestys vuonna 2003, jossa 55,9 % äänesti euroon liittymistä vastaan ja 42 % sen puolesta. Ruotsin ei ole koskaan katsottu täyttävän EMU-kriteerejä. Syynä tähän on se, että Ruotsi ei ole osallistunut vapaaehtoiseen ERM 2-valuuttakurssimekanismiin.

956 Esimerkiksi keskuspankki *Norges Bank* on säilyttänyt asemansa Norjan raha-, luotto- ja valuuttapolitiikan päätöksentekijä ja neuvonantaja. *Stortinget* valitsee viisitoistajaisen edustajiston (*Norges Banks representantskap*) neljäksi vuodeksi valvomaan keskuspankkia ja sen alaisuudessa hallinnoitua rahastoa (*Statens pensjonsfond utland*) sekä raportoimaan tästä toiminnastaan parlamentille. Ks. Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (Lov-1985-05-24-28).

Myös Ruotsin keskuspankki *Sveriges riksbank* eli *Riksbanken* on valtiopäivien alainen ja vastaa Ruotsin rahapolitiikasta sekä pyrkii ylläpitämään vakaata rahanarvoa (Regeringsform, 2011:109, luku 9, artikkelit 12 ja 13; lag om Sveriges riksbank, 1988:1385). Hallitusmuodon perusteella *Riksbank* vastaa Ruotsin rahapolitiikasta. *Riksrevision* vastaa keskuspankin vuosilintarkastuksesta ja valtiopäivien valtiovarainvaliokunta (*finansutskott*) valmistelee pankkiin liittyviä asioita. Kankaanpää ym. 2011, s. 49, 55–56. Ks. Svenska Riksdagen 2010:649, s. 24. Ks. myös <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0258-budgetary-balance-and-competitiveness-the-swedish-example>.

957 Iso-Britannian kansanäänestyksen kysymyksenä oli "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?" Ks. <https://www.eureferendum.gov.uk>.

Kuvio 18: Eurooppalaisen talousintegraation ja kansallisen talouspolitiikan välinen suhde⁹⁵⁸



Parlamentin budjettivalta on noussut erityisen keskeiseksi kysymykseksi eurokriisin ja jäsenvaltioiden ylisuuren valtionvelan ratkaisumekanismien kansallisessa käsittelyssä.⁹⁵⁹ Jäsenvaltiot ovat asettaneet enenevässä määrin valtiosääntöisiä rajoitteita ja vaatimuksia eurokriisin hallintaan ja ratkaisuun tähtääville EU-toimille. Useimmissa jäsenvaltioissa ei ole erityisiä säädettyjä rajoitteita EU:n ja EMU:n kehittymiselle, vaan kyse on ollut ennemminkin perustuslain tulkinnessa ja velvoitteiden parlamenttikäsittelyssä esitetyistä näkökohdista. Tällaisilla kansallisilla argumenteilla on myös ollut merkittävä vaikutus kriisinhallintaratkaisuihin, kuten EVM-sopimukseen.

EU:n jäsenvaltioista ennen kaikkea Saksassa kansallisen parlamentin budjettivalta ja ylipäätään demokratian merkitys on noussut hyvin voimakkaasti esille. Saksan valtiosääntötuomioistuin (*Bundesverfassungsgericht*) on EU-perustamissopimukseen ja niiden muutokseen liittyvässä oikeuskäytännössään määrittänyt kansallisen parlamentin vallan valtiosääntöistä ydinsisältöä ja toisaalta unionikehityksen rajoja. Valtiosääntötuomioistuimen kanta on, että EU:sta ei voi kehittää liittovaltiota Saksan nykyisen perustuslain puitteissa. Liittovaltiokehityksen rajat tulevat saksalaisen valtiosääntödoktriinin mukaan ennen

958 Muokattu lähteestä http://www.uni-salzburg.at/uploads/tx_templavoila/Graph_Project_02.jpg.

959 Ks. Contiades & Tassopoulos 2013, s. 217; Leino & Salminen 2014, s. 9; Machado 2013.

kaikkea demokratiaperiaatteesta, valtion suvereenisuudesta ja parlamentin budjettival-
lasta.

Saksassa kaikki eurokriisin hallintavälineet (kahdenkeskiset lainat, ERVM, ERVV, EVM, vakaussopimus ja OMT) on käsitelty valtiosääntötuomioistuimessa. Vaikka tuomioistuin onkin hylännyt kaikki valitukset eurokriisivälineiden perustuslainvastaisuudesta, se on kuitenkin asettanut tuomioissaan merkittäviä rajoitteita voimaansaattettaville EU- ja EMU-toimille. Valtiosääntötuomioistuimen mukaan Saksan parlamentilla tulee ylipäätään säilyä riittävä valta päättää verotaakasta ja Saksan liittovaltion varojen käytöstä. EVM:n hyväksymisen ehtona oli se, että Saksan vastuiden on ehdottomasti rajoituttava 190 miljardiin euroon. Tätä suuremmat vastuut on hyväksyttävä Saksan parlamentissa. Lisäksi tuomioistuin edellytti, että Saksan parlamentille on annettava kattavasti tietoa EVM:n toimista.⁹⁶⁰ Saksaa on kritisoitu siitä, että se vaatii vakaunionia mutta sen valtiosääntötuomioistuin ei salli keinoja tällaisen EU:n toteuttamiseksi.⁹⁶¹

Myös esimerkiksi Viron korkein oikeus (*Riigikohus*) on käsitellyt EVM-sopimusta. Oikeustapauksen väitteinä oli, että EVM-järjestelmän puitteissa voitaisiin tehdä merkittäviä budjettipäätöksiä ilman Viron parlamentin (*Riigikogu*) vaikutusvaltaa. Korkein oikeus antoi hylkäävän päätöksen. Päätöksessä kuitenkin todettiin, että Viron toimivaltaa ei voi luovuttaa laajasti EU:lle uusin perustamissopimusjärjestelyin tai -muutoksin ilman, että asiasta järjestetään Virossa kansanäänestys.⁹⁶² Myös Itävallan valtiosääntötuomioistuin arvioi sekä EVM-sopimuksen että vakaussopimuksen perustuslainmukaisuutta, muttei todennut niiden uhkaavan parlamentin budjettivaltaa tai asettavan rajoitteita unionin tai EMU:n kehitykselle.⁹⁶³ Itävallassa liittovaltion perustuslakia (*Grundgesetz*, 1920) kuitenkin muutettiin siten, että siihen sisällytettiin sääntely parlamentin (*Nationalrat*) EVM-hyväksynnästä ja -tiedonsaannista.

Eurokriisin vuoksi lisääntynyt ja kiristynyt EU:n ja EMU:n finanssipoliittinen säännöstö on koettu monissa jäsenvaltioissa ongelmalliseksi. Vaikka EU-instrumentit eivät ole edellyttäneet suoraan esimerkiksi budjetintasapainottamissääntöjen ja velkaklausuulien lisäämistä kansallisiin perustuslakeihin, useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin kokeneet painetta perustuslakien muutoksiin finanssikysymyksissä. Saksassa perustuslain 109.3 artiklaa muutettiin vuonna 2009 ja Irlannissa perustuslakiin lisättiin vuonna 2012 uusi 29.4.10° artikla finanssipoliittisen sopimuksen ratifiointin vuoksi; perustuslain muuttaminen on tosin ollut muutoinkin Irlannissa käytäntönä EU-sopimusten kansallisessa voimaansaattamisessa. Finanssipoliittisen sopimuksen budjetintasapainosääntö ja velkajarru johtivat myös Espanjan perustuslain artiklan 135 muutokseen vuonna 2011, Italian perustuslain

960 Ks. BVerfGE, 2 BvE 6/12, 18.03.2014. Ks. http://www.bverfg.de/e/rs20140318_2bvr139012en.html.

961 Snell 2013. Ks. Tuori 2013, s. 10–11; Vartiainen ym. 1999, s. 51. Ks. EU-tuomioistuimen näkökulmasta Court of Justice of the European Union, Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General [2013] ECR I-00000.

962 Riigikohus, 3-4-1-6-12, 12.07.2012. Ks. <http://www.riigikohus.ee/?id=1347>.

963 Ks. VfSlg 19.750/2013; VfSlg 19.809/2013. Ks. The Choice for Europe since Maastricht 2015.

artiklojen 81, 97, 117 ja 119 muutokseen vuonna 2012⁹⁶⁴ sekä Slovenian perustuslain 148 artiklan muuttamiseen vuonna 2013.

Toisaalta eurokriisin keskeisen ongelmamaan Kreikan perustuslakiin ei ole ainakaan vielä lisätty finanssipoliittisen sopimuksen mukaista tasapainosääntöä. Myöskään esimerkiksi Ranskassa perustuslain muuttamista ei nähty tarpeelliseksi, vaan finanssipoliittisen sopimuksen voimaansaattaminen tavallisen lainsäädännön tasolla oli riittävää. *Conseil constitutionnel* toi esille, että finanssipoliittisella sopimuksella ei luovutettu kansallista talous- ja finanssipoliittista toimivaltaa. Sen mukaan sopimus ei vaikuttanut Ranskan perustuslaissa säänneltyyn valtion suvereenisuuteen aiempia unionin finanssipoliittisia sääntöjä enemmän määrin. Tämä päätös legitimoi ajatuksen, että normaalin lain tasoinen säännös riittää, kunhan se on ylemmällä tasolla kuin millä budjetti hyväksytään.⁹⁶⁵

Ulkoinen paine perustuslakien muuttamiseen on omiaan heikentämään kansallisen lainsäätäjän ja budjettivaltaorganien valtaa.⁹⁶⁶ Kansanedustuslaitokset ovat kuitenkin olleet kaikkiaan lisääntyvässä määrin haluttomia heikentämään edelleen budjetti- ja muuta toimivaltaansa. Tämän seurauksena on syntynyt kaksitahoinen vaikutusten suhde: eurokriisi, EMU ja EU erilaisine oikeudellisine ja muine järjestelyineen vaikuttavat yhtäältä kansallisiin järjestelmiin. Toisaalta valtioiden sisäiset järjestelmät, eritoten kansallisen perustuslain turvaamat toimivaltajärjestelyt ja periaatteet, asettavat rajoitteita EU:n kehitykselle ja suunnalle.⁹⁶⁷ Mikäli unionin perustamissopimuksia haluttaisiin muuttaa EU:n budjettisääntelyvallan lisäämiseksi, jouduttaisiin todennäköisesti ongelmiin demokratian ja muiden valtiosääntöisten rajojen kanssa.⁹⁶⁸

4.6 Eduskunnan budjetti- ja valvontakäytäntöjen ja -vallan kehittämistarpeet kansainvälisen vertailun, EU:n ja EMU:n näkökulmasta

Vertailevien aineistojen pohjalta voidaan havaita, että kansalliset parlamentit ovat ottaneet aiempaa aktiivisemman roolin budjettiasioissa. Huomiota on kiinnitetty ennen kaikkea siihen, missä budjettisyklin vaiheessa parlamentin pitäisi osallistua budjettivalmisteluun ja -päättöksentekoon sekä mitä parlamentin tulisi tarkistaa, arvioida, valvoa ja hyväksyä sekä mitä tietoja sen tulisi saada.⁹⁶⁹ Kansallisen parlamentin pääroolit finanssivallan käyttäjänä ovat hallituksen esittämän budjettiluonnoksen tarkastaminen ja arviointi sekä

964 Constitutional law no° 1/2012.

965 Decision No. 2012-653 DC of August 9, 2012; Decision No. 2012-658 DC of December 13, 2012 - organic Law on the programming and the governance of public finances. Ks. lisää EMU:n aiheuttamista kansallisista muutoksista *The Choice for Europe since Maastricht* 2015; <http://eurocrisislaw.eu.eu/topic/political-context>.

966 Contiades & Fotiadou 2013, s. 28–29, 44; Groppi ym. 2013, s. 93. Ks. Machado 2013, s. 229–230.

967 Leino & Salminen 2014, s. 2, 9; Mutanen 2015. Ks. Leino & Salminen 2013; Tuori & Tuori 2014.

968 Snell 2013.

969 Posner & Park 2007.

keskustelu budjettiesityksen sisällöstä samoin kuin vuosittaisen budjettisuunnitelman toimeenpanon auktorisointi ja tarkastaminen. Parlamentti saattaa olla mukana myös budjettiluonnosta edeltävissä keskusteluissa, hallituksen keskipitkän aikavälin budjettistrategian tarkistamisessa, lisäbudjettien hyväksymisessä ja ulkoisen tilintarkastajan raportin tarkastamisessa.⁹⁷⁰

Kaikissa näissä suhteissa eduskunnan asemaa budjetti- ja valvontavallan käyttäjänä voidaan pitää vahvana. Eritoten perustuslain eduskunnalle takaamat finanssivaltaoikeudet ovat kansainvälisesti vertaillen laajat.⁹⁷¹ Käytännössä eduskunnan valtaoikeudet kuitenkin ovat sääntelyn osoittamaa kapeammat muun ohella toimeenpanokoneiston vahvan budjettiroolin vuoksi. Suomessa budjettikäsittely tapahtuu toisaalta valtiovarainvaliokunnan ohjauksessa; valtiovarainvaliokunnan asema budjettivallan käyttäjänä on vahvempi kuin muiden EU-maiden valtionvaroista vastaavien parlamentin toimielinten rooli kansallisessa budjettikäsittelyssä.⁹⁷² Tämä on myönteistä eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta.

Myös haastatteluissa tuotiin vahvasti esille eduskunnan budjetti- ja valvontavallan hyvä tilanne vertailevasta näkökulmasta:

Suomen järjestelmää pidetään yleensä hyvänä esimerkkinä parlamentin budjettivallasta ja tiiviistä mukanaolosta EU:ta koskevassa päätöksenteossa. Muiden maiden järjestelmistä ei siis ole erityistä opittavaa.

Suomen järjestelmät ovat perusteltuja useimmissa suhteissa. Kansainvälinen vertailu pikemminkin vahvistaa tätä arviota. Myös kansainväliset järjestöt (esim. OECD ja IMF) päätyvät pääosin myönteiseen arviointiin järjestelmien osalta. Jos ulkomaisissa järjestelmissä havaitaan hyviä käytäntöjä, niitä mielellään pyritään ottamaan Suomessa käyttöön.

Yleinen vaikutelma on, että Suomessa eduskunnan muodollinen valta on suurempi esim. valtiontalouteen liittyvissä asioissa kuin muissa Pohjoismaissa. Suomessa eduskunnassa voidaan muuttaa mitä tahansa asiaa ja kuinka paljon tahansa, jos taustalla on vain asianmukainen aloite.

Suomen parlamentin merkitys on poikkeuksellisen suuri verrattuna kaikkiin EU-maihin (toiseksi vahvin, Saksa vahvin). Saksassa parlamentilla on merkitystä, ehkä myös Ruotsissa ja Tanskassa. Saksassa perustuslakituomioistuimen rooli asettaa selkeitä rajoja. Ranskassa parlamentilla ei puolestaan ole mitään merkitystä.

970 Lienert 2010, s. 2.

971 Tämän voi havaita esimerkiksi vertaamalla eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa koskevaa sääntelyä The Choice for Europe since Maastricht -tutkimuksessa esitettyihin tietoihin EU-jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien budjettivallan sääntelystä. Ks. The Choice for Europe since Maastricht 2015.

972 Puoskari 2007.

Eduskunnan budjettivallan toteutumistavat vastaavat monia kansainvälissä vertailuissa yksilöityjä hyviä käytäntöjä. Esimerkiksi eduskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia budjettiprosessiin voidaan pitää hyvinä. Suomessa tehdään ensinnäkin vuosittainen valtion talousarvio, jonka eduskunta hyväksyy. Perustuslain 83.2 § edellyttää, että budjettiesitys annetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi. Budjetti annetaan yleensä noin neljä kuukautta ennen kuin uusi varainhoitovuosi alkaa. Suomen budjettiprosessissa on siten riittävästi aikaa eduskuntakäsittelylle. Suomessa on myös käytössä tutkimuksissa hyväksi havaittu menettelytapa, jossa edellisen vuoden talousarvion soveltamista voidaan tilapäisesti jatkaa, mikäli parlamentti ei hyväksy seuraavaa budjettia ajoissa. PL 83.5 §:n mukaan ”Jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla.” Kaikkia yksilöityjä hyviä budjettikäytäntöjä Suomessa ei kuitenkaan ole käytössä: esimerkiksi lisätalousarvion antamisen syistä ei ole säännelty täsmällisesti. PL 86.1 §:n mukaan ”Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta.” Suomessa ei ole myöskään tehty muodollista päätöstä tuotto- ja kuluperusteiseen budjetointiin siirtymisestä, vaikka käytännössä tähän suuntaan on edetty jo varsin pitkälle.⁹⁷³

Haastatteluissa tuotiin esille myös eräitä kehittämisajatuksia vertailevasta näkökulmasta:

Useissa EU-maissa ja Pohjoismaissa tarkastusvirastoilla on laajempi mandaatti, joka kattaa finanssivalvonnan, keskuspankin sekä sosiaaliturvarahastot. Tällöin parlamenteilla on kattava mahdollisuus asiantuntevan ja riippumattoman ulkoisen tarkastustiedon hyödyntämiseen julkisen talouden ja sen sisältämien vastuiden arvionnin ja seurannan osalta.

Eräissä EU-maissa valtiovarainministeriön tuottama tieto koskien valtion talousarviota sekä valtion tilinpäätöstä on vahvemmin tiedon hyödyntäjän ja kohderyhmän kannalta laadittua (visualisointi, olennaisen tiedon kuvaus, erilaiset lyhennelmät ja katsaukset, digitaaliset alustat). Tällöin on huomioitu myös kansanedustajien kannalta tiedon käytettävyyys.

Monien muiden valtioiden tavoin myös Suomessa budjettivallan ongelmiin on reagoitu ensisijassa budjettivalvontaa parantavin toimin. Eritoten tarkastusvaliokunnan perustamisella ja VTV:n siirrolla eduskunnan yhteyteen on ollut myönteinen vaikutus eduskunnan budjettivalvontavaltaan. Näiden valtionalouden ulkoisten valvojen toiminta vastaa monia hyviä valvontakäytäntöjä, kuten itsenäisiä ja laajoja arviointi-, tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksia. Lisäksi Suomessa ulkoisen valvonnan järjestelmää on kehitetty ottaen huomioon valvonnan riippumattomuudelle asetetut kansainväliset standardit. VTV:ssä tehtiin esimerkiksi vuonna 2014 organisaatiomuutos, jonka tarkoituksena oli saattaa sen

973 VM 2016.

toiminta vastaamaan finanssipoliittisia instituutioita koskevia uusimpia IMF:n ja OECD:n suosituksia sekä kansainvälisiä julkisen talouden ulkoisen tarkastuksen standardeja.⁹⁷⁴

Eduskunnan asemaa voidaan pitää melko vahvana myös finanssipoliittisen säännösten suhteen: eduskunta päättää kuntalain (410/2015) säännöksistä, joissa kuntataloutta koskevia finanssipoliittisia vaatimuksia on asetettu eritoten 3 ja 13 luvuissa (ottaen huomioon 147 ja 148 §:ien mukaiset siirtymäsäännökset). Toisaalta valtion ohjaus- ja valvontavalta kuntiin on vähäinen kunnallisen itsehallinnon vuoksi. Valtion kehysbudjetoinnin, hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman osalta eduskunnan finanssipoliittinen asema on melko heikko, ja valtioneuvoston ja sen alaisen hallintokoneiston merkitys puolestaan korostuu. Eduskunta hyväksyy ja saattaa voimaan EU:n finanssipoliittisen säännösten siltä osin kuin se ei ole suoraan velvoittavaa.

EU:n ja EMU:n vaikutus Suomessa on ollut samankaltaista kuin muissakin jäsenvaltioissa. Esimerkiksi rahapoliittista valtaa Suomella on korkeintaan yhteistoiminnassa muiden EMU- ja euromaiden kanssa. Tässä suhteessa ero on merkittävä esimerkiksi Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan, joiden kansalliset keskuspankit päättävät edelleen rahapolitiikasta. Yksi keskeinen parlamentin valtaa kaventanut tekijä on EU:n aiheuttama toimeenpanovalan merkityksen korostuminen: esimerkiksi Suomessa EU-kysymysten kansallisessa valmistelussa organisatorinen painopiste on valtioneuvostossa.

EU-kysymysten käsittely eduskunnassa on toisaalta ollut jäsenmaiden välisessä vertailussa onnistunutta. Eduskunnan tiedonsaantioikeudet ovat EU-kysymyksissäkin laajat. Lisäksi valiokuntajärjestelmä on tutkimuksissa todettu tärkeäksi eduskunnan valtaoikeuksien turvaajaksi myös EU-asioiden kansallisessa käsittelyssä. Tässä keskeistä on eritoten suuren valiokunnan toiminta.⁹⁷⁵ Huomionarvoinen on myös perustuslakivaliokunnan harjoittama ennakkovalvonta, jonka johdosta eduskunta on voinut tuoda esille EU-instrumentteihin liittyviä perustuslainmukaisuusnäkökohtia jopa paljon aiemmin kuin monet muut jäsenmaat ja niiden valtiosääntötuomioistuimet.⁹⁷⁶

Euroopan talouskriisi on tuonut myös Suomessa kysymyksen eduskunnan budjettivallasta näkyvästi esille. Eritoten EVM-sopimuksen käsittely ja Kreikka-takuiden vaatiminen ovat osoituksia tästä. Eduskunnan näkemyksillä ja kaikkiaan Suomen kannanotoilla eurokriisin hallinnasta on ollut myös vaikutusta EU-tasoiseen päätöksentekoon ja keskusteluun. Toisaalta eduskunnan budjettivallan, demokratian ja valtion suvereenisuuden esiintuominen EU- ja EMU-kehityksen rajoittajana ei ole ollut Suomessa niin johdonmukaista ja näkyvää kuin monissa muissa jäsenmaissa. Valiokuntakäytännössä eduskunnan finanssivallan jatkuva esillä pitäminen sekä sen vaikutusten, muutosten ja tilan arviointi on kaikkiaan tärkeää. Tämä vaatimus ei koske vain budjetti- ja valvontavaltakysymysten kanssa lähim-

974 VTV 2015, s. 4.

975 Ks. Mutanen 2015; Salminen 2015.

976 Ks. esim. EVM:ia koskeva PeVL 1/2011 vp. Ks. yleisesti Lavapuro 2010; Ojanen ym. 2016.

min tekemisissä olevia valtiovarainvaliokuntaa ja tarkastusvaliokuntaa, vaan myös kaikkia muita eduskunnan valiokuntia.

Suomen kehitys on ollut kokonaisuutena tarkastellen jossain määrin päinvastaista kuin esimerkiksi Saksassa, jossa edetty kohti hyvinkin tiukkaa parlamentin asemaa. EMU:n ja EU:n ulkopuolella olevissa valtioissa parlamentin budjettivallan tilanne on luonnollisesti merkittävästi erilainen kuin Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa. Kuitenkin myös jäsenvaltioissa poliittinen ilmapiiri on saanut lisääntyvässä määrin EU- ja EMU-kriittisiä sävyjä. Merkittävimpänä tämän kehityksen kulminaatiopisteenä on Iso-Britannian neuvonantavassa kansanäänestyksessä päätetty EU-ero. Tässä tilanteessa jäsenvaltioissa ja unionissa on tarkasti analysoitava EU- ja EMU-kehityksen vaihtoehdot ja vaikutukset. Suomessa tiukentuneen kansallisen EU- ja EMU-ilmapiirin yhtenä osoituksena on eduskunnassa käsiteltävänä oleva eurokansanäänestysaloite. Brexit voi johtaa myös muissa jäsenvaltioissa EU- ja eurokansanäänestyksiin ja vaikuttaa niiden lopputulemiin. Kaikkiaan Brexit tulee merkittävällä tavalla muotoilemaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä suhdetta ja koko EU:n tulevaisuutta.

EU ja EMU vaikuttavat merkittävällä tavalla kansallisten parlamenttien finanssivaltaan, mutta toisaalta tätä vaikutussuhdetta ei ole syytä yliarvioida. Kansanedustuslaitoksen budjettivallan tilaa tulee arvioida ottaen huomioon jäsenvaltioiden ja EU:n välisen suhteen monimuotoisuus; unionin kansalliset vaikutukset eivät ole kaikkienensa vain joko myönteisiä tai kielteisiä. Tässä kontekstissa huoli kansanedustuslaitoksen budjettivallan tilasta ei ole vain suomalainen ilmiö vaan vähintäänkin EU:n laajuinen tendenssi. Kotimainen budjettivaltatilanteemme ei myöskään näyttäydy poikkeuksellisenä, kun Suomea vertaillaan muihin EU- ja erityisesti EMU-jäsenvaltioihin, joille monet kansallisen budjettivallan ongelmat ovat yhteisiä. Arvio eduskunnan budjetin ja valvontavallan tilasta ja realisuudesta on siten riippuvainen pitkälti siitä, missä kontekstissa ja minkä seikkojen valossa tämä arviointi tehdään.

V BUDJETTIVALTAINDIKAATTORIT JA TUTKIMUKSEN MUUT KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET

Osassa V analysoidaan tutkimuksen edeltävissä osissa tehtyjä havaintoja ja saatuja tuloksia. Kokonaisanalyysin tarkoituksena on nostaa esille eduskunnan budjetti- ja valvontavallan olennaisia muutoksia ja kehityslinjoja ajanjaksolta 1990–2020 sekä arvioida niitä julkisen talouden kokonaisuudessa. Lisäksi osassa esitetään runsaasti erilaisia toimenpide-ehdotuksia eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi ja vahvistamiseksi. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset esitetään osaksi budjettivaltaindikaattorien muodossa.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta tehtydt tutkimushavainnot ja -tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudellisen sääntelyn ja tosiasiallisen tilan välillä on jännite. Vaikka kansainvälisessä vertailussa eduskunnalla on hyvin laajat budjetti- ja valvontavaltaoikeudet perustuslain nojalla, eduskunnan budjettivaltalta on tosiasiallisesti kaventunut jo pitkään eikä kokonaisuutena toteuta läheskään täysimääräisesti perustuslakisääntelyä.
2. Euroopan talouskriisi on korostanut huolta eduskunnan budjettivallan tilasta ja tulevaisuudesta vuodesta 2008 alkaen.
3. Finanssivallan käytössä toimeenpanovallan merkitys lisääntyy jatkuvasti ja ainakin osaksi eduskunnan vallan kustannuksella, vaikka valtioneuvosto ministeriöineen toimii sinänsä eduskunnan luottamuksella parlamentarismin periaatteen mukaisesti.
4. Finanssivaltaa on kehitetty ennen kaikkea uudistamalla budjettivalvontaa.
5. Eduskunnan finanssivallan kehittämisessä tarvitaan myös budjettivallan uudistamista.
6. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan vahvistaminen edellyttää panostuksia tiedonsaantiin ja -välitykseen sekä tiedon koordinointiin ja systematisointiin.
7. Eduskunnan oma aktiivinen rooli budjetti- ja valvontavaltansa turvaajana, kehittäjänä ja käyttäjänä on keskeinen.
8. Valtiontalouden kokonaisuuden ja keskeisten toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisellä ja koordinoinnilla on vaikutusta eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käyttöön ja tosiasialliseen toteutumiseen.
9. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta tarvitaan tutkimusta eri tieteenalojen näkökulmasta.
10. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaaminen ja kehittäminen edellyttää jatkuvaa ja systemaattista seurantaa ja arviointia, jossa voidaan hyödyntää muun muassa budjettivaltaindikaattoreita.

1 Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tila ja muutokset 1990–2020

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista ja siinä tapahtuneita muutoksia. Arviointi tehtiin 1990-luvun alusta vuoteen 2020. Tutkimuksen aikajänne asetettiin pitkäksi, jotta kehityksen nykytila ja muutokset budjetti- ja valvontavallan kehityksessä voitiin saada selvästi näkyviin. Arvioinnissa otettiin huomioon kaikki eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan merkittävästi vaikuttaneet tähänastiset muutostekijät, etenkin Suomen liittyminen EU:iin ja EMU:iin ja tiivistyvän talous- ja rahaliiton kehittämislinjat sekä viime vuosien finanssi- ja eurokriisi. Samalla tarkoituksena oli arvioida myös eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tulevia kehityssuuntia ainakin vuoteen 2020 asti. Kotimainen, kansainvälinen ja ylikansallinen kehitys korostavat kaikkiaan tarvetta tässä tutkimuksessa tehdyille eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilannekartoitukselle.

Tutkimuksessa havaittiin, että eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilaa ja muutosta on tarkasteltava paitsi oikeudellisesta myös finanssipolitiikan, -talouden ja -hallinnon näkökulmasta. Erilaiset kontekstualisoivat seikat vaikuttavat merkittävästi lainsäädäntömuutosten taustalla. Lisäksi kaikista finanssivallan menettelyistä ei ole säännelty laissa, minkä vuoksi poliittisilla ja hallinnollisilla käytännöillä on suuri merkitys eduskunnan kannalta.

Kaikkiaan eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudellis-poliittis-hallinnollis-taloudellisten kehityslinjojen kokonaistarkastelusta hahmottuu viisi aikakautta: 1. tilanne ennen 1990-lukua, 2. 1990-luku ennen EU-jäsenyyttä, 3. EU-jäsenyyden alkuvaiheet, 4. 2000-luvun alku ja 5. tulevaisuus.

1. Tilanne ennen 1990-lukua

Tutkimuksessa havaittiin, että monet 1990-luvulla ja myöhemminkin toteutetut uudistukset ja eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan vaikuttaneet seikat juontuvat historiasta, osin jopa Suomen itsenäisyyttä edeltäneeltä ajalta. Varsinkin seuraavilla *viidellä 1990-lukua edeltäneellä seikalla* on merkitystä myös eduskunnan budjetti- ja valvontavallan nykytilan arvioinnissa:

1. Suomen kansanedustuslaitoksella oli historiallisesti heikko asema budjettijärjestelmään liittyvässä päätöksenteossa. Jo vuoden 1772 hallitusmuodossa säädettiin hallitsijan päättämästä hallinnollisesta budjetista, kun taas valtiopäivien budjettivaltaan kuului vain verotusoikeus.⁹⁷⁷ Venäjän vallan alaisuudessa Suomen valtiontaloutta hoidettiin ilman valtiopäivien myötävaikutusta aina vuo-

977 Myrsky 2010, s. 16–17.

2. Budjetin valvonta- ja tarkastusperinteet ulottuvat jo 1800-luvun alkupuolelle, josta Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta on alun perin lähtenyt kehittymään.⁹⁸² Tässä järjestelmässä budjettivalvonta kytkeytyi toimeenpanovaltaan. Parlamentaarinen valvontajärjestelmä kehittyi vasta vuodesta 1920 alkaneen valtiontilintarkastajainstituution toiminnan myötä. Valtiontilintarkastajainstituution tarkoituksena oli turvata eduskunnan budjettivalta tarkastelemalla hallituksen toimintaa valtiontalouden hoidossa ja valtion talousarvion noudattamisessa.⁹⁸³
3. Itsenäisyyden ajan ensimmäisessä perustuslaissa, Suomen Hallitusmuodossa (94/1919), tavoitteeksi asetettu eduskunnan vahva valta-asema finanssivallan käytössä ei tosiasiassa toteutunut. Hallitusmuodon VI luvussa eduskunnalle oli sinänsä taattu ensisijainen määräysvalta menoista ja tuloista päättämässä,⁹⁸⁴ mutta etenkin budjettipäätösten luonteeseen ja alaan sekä määrärahajärjestelmään liittyi merkittäviä eduskunnan budjettivallan rajoitteita.⁹⁸⁵ Hallitusmuoto myös salli rahastot poikkeusjärjestelyinä, vaikka ne eivät olleet eduskunnan vaikutusvallan piirissä.⁹⁸⁶
4. Valtiontalousnormisto, mukaan lukien eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudellinen sääntely, muodostui jo varhain säädöshierarkkisesti useista eritasoisista oikeusnormeista. Perustuslain tasolla hallitusmuotoa yksityiskohtaisempaa sääntelyä sisältyi valtiopäiväjärjestykseen (7/1928). Perustuslaintasoisesta valtiontaloussääntelyä täsmennettiin ja täydennettiin tavallisella lainsäädännöllä, jonka nojalla taas annettiin asetuksia. Keskeisiä lainsäätöisiä säädöksiä olivat esimerkiksi tililaki (136/1931), jonka nojalla valtion liiketoiminnassa alettiin käyttää nettobudjetointia, ja laki valtion liikelaitoksista (627/1987), joka salli valtion tuotanto- ja palvelutehtävien siirtämisen valtion budjettitalouden

986 Ks. Myrsky 2010, s. 18–19.

ulkopuolelle. Etenkin perustuslakitasoa alempi valtionaloussääntely on ollut jatkuvien muutosten kohteena. Esimerkiksi 1960-luvun lopussa tehtiin laaja budjettiuudistus, jonka seurauksena valtion tulo- ja menoarvio sai pääosin nykyisen muotonsa ja kehittyi ohjelmabudjetoinnin suuntaan. Tililaki kumottiin lailla valtion tulo- ja menoarviosta (423/1988), jossa muun ohella säädettiin virastojen velvollisuudesta laatia toiminta- ja taloussuunnitelmia.

5. Valtion varojen käytön ohjausta toteutettiin aina 1980-luvun lopulle asti talousarvion perustuslaillista tehtävää korostaen; vuosittaisen talousarvion laadinta ja sen määrärahojen mitoituksella toteutettu resurssiohjaus olivat ensisijaisia keinoja finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Vielä 1980-luvun lopussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, budjettikäytännössä ja oikeustieteessä lähdettiin siitä, ettei eduskunta saanut asettaa budjetissa toimeenpanovalle yleisiä, välittömästi momenteille budjetoituihin tuloihin ja menoihin liittymättömiä tavoitteita.⁹⁸⁷ Ennen 1990-lukua eduskunnalla oli muutoinkin mahdollisuus budjettijärjestelmän arviointiin hallituksen budjettilakiehdotusten yhteydessä vain kolme kertaa: 1930-luvun alussa, 1950-luvun puolivälissä ja 1980-luvun lopussa. Näistä vain 1950-luvun kansantaloudellisia muutostarpeita valmistellut esitys olisi muuttanut budjettijärjestelmää, mutta tämäkin esitys raukesi.⁹⁸⁸ Muutoin eduskunta käsitteli ennen 1990-lukua budjettivaltaansa parikymmentä kertaa. Pääosin kannanotot liittyivät siihen, ylittikö eduskunta päätöksenteossaan sille hallitusmuodossa sallitut rajat. Eduskunnan kannanotoissa ei tuotu esille ongelmia budjettijärjestelmässä.⁹⁸⁹ Sitä vastoin 1980-luvun lopussa eduskunta jokseenkin yllättäen vaati pikaisesti koko hallitusmuodon valtionalousluvun uudistamista, joka toteutettiin 1990-luvun alussa.⁹⁹⁰

2. 1990-luku ennen EU-jäsenyyttä

Taloudellinen lama ja siitä johtunut julkisen sektorin kasvun pysähtyminen ja supistuminenkin leimasivat 1990-luvun alkupuolta.⁹⁹¹ Näissä oloissa valtionalouden hoitoa kehitettiin vähentämällä valtion talousarvion yksityiskohtaisuutta, lisäämällä hallinnon joustavuutta ja kehittämällä pitkän tähtäimen taloussuunnittelua. Valtionalouden hoidossa alkoi korostua muiden tavoitteiden ohella menojen kasvun ja veroasteen nousun rajoittaminen. Samalla ryhdyttiin selkeyttämään eduskunnan, valtioneuvoston, ministeriöiden sekä virastojen ja muun keskushallinnon roolia ydinvaltiona. Keskushallinnon toimintoja siirrettiin tässä tarkoituksessa osittain rahastoiksi ja muuhun budjettitalouden ulkopuoliseen valtionalouteen.⁹⁹²

987 Tiihonen 1989, s. xiii.

988 Ks. KM 1951:3.

989 Ks. esim. PeVL 16/1986 vp; PeVL 1/1988 vp. Ks. Tiihonen 1989, s. 63–64.

990 Tiihonen 1989, s. xvii. Ks. Tuori 1985.

991 Myrsky 2010, s. 14.

992 Puoskari 2007. Ks. Julkunen 2006; Kiander ym. 2000.

1990-luvun alkupuolella otettiin käyttöön tulos- ja kehysohjausjärjestelmät. Tähän vaikuttivat erityisesti OECD-maista saadut esikuvat.⁹⁹³ Valtionhallinnon maksullinen palvelutoiminta yleistyi, kun virastojen ja laitosten tulosvastuullisuuden käyttöönotto edellytti niiden laajennettua oikeutta päättää maksujensa perusteista. Tätä varten säädettiin valtion maksuperustelaki (150/1992). Merkittävää oli myös liikelaitostamisen, yhtiöittämisen ja valtion yritystoiminnan myynnin lisääntyminen.⁹⁹⁴ Tähän kehitykseen kytkeytyy myös liikekirjanpidon käyttöönotto, joka toteutui tosin vasta vuonna 1998. Liikekirjanpito merkitsi siirtymistä maksuperusteisesta budjetoinnista suoritteiden arviointiin ja tuotto- ja kuluperusteiseen budjetointiin.⁹⁹⁵ Kunnille alettiin antaa aiempaa enemmän taloudellista liikkumavaraa, ja valtionosuuksia ja -avustuksia koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin.⁹⁹⁶ Kaikkiaan 1990-luvun alussa tavoitteeksi muodostuivat virastojen ja laitosten toimintavapauden lisääminen, ministeriöiden ohjausotteen korostaminen ja entistä selkeämpi tilivelvollisuus toiminnan tulokellisuudesta ja talouden hoidosta.⁹⁹⁷ Muun ohella näitä tarkoituksia varten alkoi 1990-luvun alusta budjettilainsäädännön jatkuva muuttaminen.⁹⁹⁸

Kokonaisvaltaiseen valtiontalouden sääntelyn perusteiden muutokseen pyrittiin vuonna 1992 voimaan tulleella hallitusmuodon VI luvun uudistuksella (L 1077/1991 ja 1078/1991). Tämän perustuslain osauudistuksen keskeisenä tavoitteena oli turvata, vahvistaa ja selkeyttää valtiontalouteen liittyviä eduskunnan valtaoikeuksia. Tässä tarkoituksessa varmistettiin muun ohella täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaatteiden merkitystä taloudenhoidon järjestämisessä. Toisaalta perustuslakiin otettiin säännökset talousohjausta tehostavasta nettobudjetoinnista. Eduskunnan budjettipäätösten merkitystä korosti se, että tasavallan presidentti ei enää allekirjoittanut talousarviota.⁹⁹⁹ Kansanedustajien aloiteoikeus ulotettiin koskemaan budjetin perusteluja ja lisämenoarvioita. Valtiopäiväjärjestyksen sääntelemää talousarvioaloitteen tekemisaikaa pidennettiin (L 205/1992) samoihin aikoihin hallitusmuodon muuttamisen kanssa.

Vuoden 1992 uudistuksen seurauksena hallitusmuodossa säädettiin entistä tarkemmin myös siitä, että menojen sitominen edellyttää eduskunnan suostumusta. Tätä ilmensi esimerkiksi se, että lainanotto- ja muiden valtuuksien sekä valtiontakausten ja -takuiden antamista koskevat säännökset kirjattiin perustuslakiin täsmällisesti. Toisaalta määrärahojen käyttö muuttui entistä joustavammaksi. Perustuslakiin otettiin myös säännöksiä eduskunnan roolista valtion liiketoiminnan ohjaamisessa, kuten toimivalta päättää valtion osakasvallasta ja määräysvallan hankinnasta sekä siitä luopumisesta yhtiöissä. Samalla

993 Ks. Myrsky ym. 2014, s. 352–359.

994 Myrsky 2010, s. 14.

995 Ks. Myrsky ym. 2014, s. 420–423. Ks. myös <http://vm.fi/valtion-talouden-kehukset>.

996 HE 56/2003 vp, s. 21.

997 Myrsky 2010, s. 22–23.

998 Esimerkiksi vuonna 1992 keskeisten budjettisäädösten nimikkeet muutettiin laiksi ja asetukseksi valtion talousarviosta (L 165/1992 ja A 326/1992, 1243/1992).

999 HE 262/1990 vp, s. 5.

valtion liikelaitosten talousarvion ulkopuolisuus kirjattiin perustuslakiin.¹⁰⁰⁰ Merkittävää oli myös se, että rahastojen perustaminen lailla muita kuin valtion vuotuisia tarpeita varten kiellettiin.¹⁰⁰¹ Myöhemmin on kuitenkin arvioitu, että tämä kiello perustui virheelliseen tilannearvioon, koska rahastojen valtiontaloudellinen merkitys oli lisääntynyt huomattavasti.¹⁰⁰²

Hallitusmuodon uudistuksen kokonaistuloksena oli pikemminkin eduskunnan finanssivallan heikentyminen kuin sen vahvistuminen, sillä valtiontaloudellista päätösvaltaa siirtyi monella tapaa pois eduskunnalta. Yhdeksi jatkomuutoksia ja -selvityksiä vaatineeksi ongelmakohtaksi jäi valtiontalouden ulkoisen valvontavallan jakaantuminen valtiontilintarkastajien suorittamaan parlamentaariseen valvontaan ja Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan hallinnolliseen tarkastukseen. Uudistetun perustuslaintasaisen sääntelyn ongelmaksi jäi myös muun muassa vaitonaisuus toiminta- ja taloussuunnittelusta, vaikka tällaisesta suunnittelusta oli muodostunut tehokas väline eduskunnan budjettivallan ennakollisessa sitomisessa.¹⁰⁰³

Kaikkiaan 1990-luvulla tehdyt valtiontalouden hoidon uudistukset muuttivat eduskunnan budjettivallan käyttötapaa. Valtiontalouden valvontavallan merkitys eduskunnan valtaoikeutena ja yhteiskuntapolitiikan harjoittamisen välineenä alkoi korostua. Lisäksi eduskunnalle avautui, ainakin periaatteessa, uudenlaisia mahdollisuuksia linjata strategisesti yhteiskunta- ja finanssipolitiikkaa. Valtiontalouden hoitoon ja valvontaan kuuluvat vastuut ja vuorovaikutussuhteet jäivät kuitenkin sääntelyssä epäselviksi. Käytännössä valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle delegoitiin merkittävästi toiminnan johtamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia.¹⁰⁰⁴ Tämä järjestelmä muutti eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvalan käyttötapaa ja budjettivaltaa aiempaa välillisemmäksi.¹⁰⁰⁵ Samaan aikaan eduskunta alkoi kuitenkin myös itse tuoda esille budjettivaltansa heikentymistä.

3. EU-jäsenyyden ensimmäiset vuodet

Kotimaisen kehityksen ohella merkittävä muutostekijä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta on ollut Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja sen rahaliittoon. EU- ja EMU-jäsenyyden vaikutukset kansalliseen finanssi- ja budjettipolitiikkaan sekä rahapolitiikkaan ovat olleet erittäin suuria. Liittyminen merkitsi eduskunnan ja muidenkin kansallisten toimielinten finanssivallan osittaista luovuttamista ylikansallisille toimielimille. Tämä tapahtui muun muassa siirtämällä EU:lle suoraa verotusvaltaa, toteuttamalla EU-

1000 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 260, 262; Myrsky 2010, s. 19; Saraviita 2000, s. 388–390.

1001 HE 262/1990 vp, s. 46.

1002 Myllymäki 2000, s. 119. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 271. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 57.

1003 Jyränki & Husa 2012, s. 259–260, 268, 274. Ks. HE 1/1998 vp, s. 9; VNT 1/2000.

1004 HE 56/2003 vp, s. 22–23.

1005 Myrsky 2010, s. 22–23.

toimielinten määräämää veroharmonisointia, sitoutumalla vuotuisiin rahasuorituksiin unionille ja rajoittamalla kansallisten toimielinten valtaa päättää julkistalouden suurista linjoista.

EMU-jäsenyyden seurauksena Suomi sitoutui yhteiseen rahapolitiikkaan ja menetti samalla kansallisen rahapoliittisen päätösvaltansa. Suomen markka menetti asemansa Suomen rahayksikkönä.¹⁰⁰⁶ Suomen Pankista tuli osa eurojärjestelmää, jonka avulla hallinnoidaan eurovaluutan käyttöä. Kun Suomen Pankki hoitaa eurojärjestelmän tehtäviä, sen tulee toimia EKP:n asetusten, päätösten, suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti.¹⁰⁰⁷ Tästä huolimatta perustuslain 91.1 § viittaa edelleen siihen, että Suomen Pankki toimii ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”. Taloudellinen vastuu Suomen Pankista säilyi eduskunnalla, mutta vaikutusvaltaa Suomen Pankin toimintaan eduskunnalla ei käytännössä ole varsinkaan siltä osin kuin ne liittyvät yhteisen rahapolitiikan hoitamiseen.

EU-jäsenyyden kautta Suomi pääsi toisaalta osalliseksi eurooppalaisesta yhteistoiminnasta ja vapaan liikkuvuuden alueen mukanaan tuomista taloudellisista ja muista eduista. EU-varoja jaetaan myös Suomelle yhteiseen maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämiseen. Lisäksi Suomi on saanut esimerkiksi rakennepoliittisia tukia Euroopan sosiaalirahastolta ja Euroopan aluekehitysrahastolta.¹⁰⁰⁸ EU:sta Suomeen tulevista varainsiirroista tehdään rahoituksenkäyttösopimuksia Suomen hallituksen ja unionin komission välillä. Näissä sopimuksissa asetetut varainkäyttötarkoitukset sitovat eduskunnan budjettivaltaa. Kaikkiaan Suomi on ollut EU-jäsenenä nettomaksaja – se maksaa unionille enemmän kuin saa siltä suorituksia.¹⁰⁰⁹

EU-jäsenyys toi mukanaan uutena elementtinä myös valtion ulkopuolelta tulevan finanssipoliittisen säännösten. Tämä sääntely rajoittaa olennaisesti Suomen mahdollisuuksia harjoittaa itsenäistä finanssipoliitiikkaa. Jo Suomen liittymisen aikaan 1990-luvun puolivälissä perustamissopimukset velvoittivat valtion talouden tasapainottamiseen. Hieman liittymisen jälkeen EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta tuli Suomen talouspolitiikan uusi ohjausväline ja finanssipoliittisen päätöksenteon määrittäjä. Vakaus- ja kasvusopimuksen säännökset ohjaavat ja samalla rajoittavat kansallista finanssipoliitiikkaa, budjettivalmistelua ja -päättösentekoa ja vaikuttavat siten merkittävästi myös eduskunnan budjettivaltaan.¹⁰¹⁰

1006 Jyräni & Husa 2012, s. 259–261, 264–265; Raitio 2010, s. 92–96; Saraviita 2000, s. 388–389, 391.

1007 Ks. Salminen 2000.

1008 Ks. <http://vm.fi/tulot-menot-ja-rahavirrat>.

1009 Jyräni & Husa 2012, s. 261, 264.

1010 Ks. VTV 4/2012; VTV 16/2012.

4. 2000-luvun alku

Uuden perustuslain voimaantulo oli 2000-luvun alun valtiosääntöinen merkkitapahtuma. Hallitusmuodossa asetettu tavoite luoda eduskunnalle vahva valta-asema finanssivallan käytössä oli myös Suomen perustuslain (731/1999) tavoitteena. Perustuslain esitöissä todetaan, että eduskunnan valtiontaloudellisessa vallassa oli tapahtunut rapautumista samanaikaisesti, kun hallituksen toimeenpanovalta oli korostunut.¹⁰¹¹ Siirtyminen uuteen perustuslakiin ei kuitenkaan muuttanut tilannetta eduskunnan budjettivallan kannalta parempaan suuntaan. Osittain tämä johtuu siitä, että Suomen perustuslain 7 luvun säännökset valtiontaloudesta ovat lähes kaikki asiasisällöltään peräisin vuonna 1992 voimaan tulleesta hallitusmuodon uudistuksesta.¹⁰¹²

Uusi perustuslaki toi kuitenkin myös muutoksia valtiontaloudelliseen sääntelyyn. Vaikka päätösvalta valtiontaloudesta on kuulunut vanhastaan eduskunnalle, ennen Suomen perustuslakia tätä ei kuitenkaan nimenomaisesti osoitettu perustuslain säännöksiin.¹⁰¹³ Eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvalan esille tuovalla PL 3.1 §:llä on merkitystä eduskunnan aseman korostamisessa finanssivallan käyttäjänä. Uudessa perustuslaissa irtaannuttiin selvästi aikaisemmasta eduskunnan uusiin tehtäviin torjuvasti suhtautuneesta tulkintalinjasta; PL 3.1 §:ää ei tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle.¹⁰¹⁴

Yksi merkittävimmistä uuden perustuslain tuomista muutoksista oli ehdollisia määrärahoja tarkoittaneen järjestelmän kumoaminen. Lisäksi vuonna 1992 säädetystä kiellosta poiketen Suomen perustuslaissa sallittiin jälleen talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen lailla, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä ehdottomasti edellyttää. Sääntelyä pidettiin perusteltuna rahastojärjestelmän pysyvän luonteen ja merkittävyyden vuoksi.¹⁰¹⁵

Suomen perustuslailla ja sen myöhemmillä muutoksilla saatiin poistettua jo hallitusmuodon aikakaudella havaittuja budjettivalvonnan ongelmia. Merkittävä muutos eduskunnan budjettivalvontavallan kannalta oli vuonna 2001 toteutettu Valtiontalouden tarkastusviraston sijoittaminen eduskunnan yhteyteen. Siirron katsottiin vahvistavan eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä sekä sen mahdollisuutta saada riittävästi ajankohtaista tietoa valtiontalouden hoidosta. Näin myös luovuttiin valvonnan riippumattomuuden kannalta kyseenalaisesta asetelmasta, jossa valtiontalouden finanssivalvontaa suorittava

1011 VaVL 29/1998 vp.

1012 HE 1/1998 vp, s. 30, 36, 134; PeVM 10/1998 vp, s. 23–24. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 259–260; Saraviita 2000, s. 388–389; Tiuhonen 2000.

1013 Ks. Saraviita 2000, s. 387.

1014 HE 1/1998 vp, s. 75. Ks. PeVM 10/1998 vp.

1015 HE 1/1998 vp, s. 30, 36, 57–59, 134, 138–139; PeVM 10/1998 vp, s. 24.

taho oli valvontansa kohteen alaisuudessa.¹⁰¹⁶ Vielä Suomen perustuslain säätämisen yhteydessä valtiontilintarkastajainstituution säilyttämistä pidettiin tärkeänä.¹⁰¹⁷ Kuitenkin vuonna 2007 valtiontilintarkastajainstituution tehtävät siirrettiin uudelle tarkastusvaliokunnalle (L 596/2007), jonka hoidettavaksi tulivat myös valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatehtävät. Tavoitteena oli parlamentaarisen valvonnan vahvistaminen ja sen painopisteen siirtäminen valtionhallinnon tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin sekä talousarviota koskevan päätöksenteon palvelemiseen.¹⁰¹⁸

Perustuslain esitöissä eduskunnan valvontavallan todettiin ulottuvan niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtiontalouteen.¹⁰¹⁹ On huomattava, että tämä valvontavallan ulottuvuus ei kuitenkaan käy selvästi ilmi perustuslain tekstistä: PL 90 § valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta on sijoitettu valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksymistä ja Suomen Pankkia koskevien säännösten väliin, minkä jälkeen tulee vielä valtion omistuksia koskeva säännös. Myös valtion omistukset ovat eduskunnan ja sen osana VTV:n ja tarkastusvaliokunnan valvonnan ja tarkastuksen kohteena, vaikka säännösten sijoittelu saattaakin tehdä tämän epäselväksi.¹⁰²⁰ Tämä on tärkeä huomio myös siksi, että 2000-luvulla valtion omistusten yhtiöittämiskehitys on jatkunut voimakkaana. Esimerkiksi aivan viime aikoina on jatkuvasti uutisoitu hallituksen suunnittelemista valtion yritysomistusten myynneistä ja mahdollisista siirroista Solidiumille.¹⁰²¹

Perustuslakiuudistuksessa omaksuttu sääntelytapa tarkoitti osittaista dekonstitutionalisointia; eduskunnan työjärjestykseen (17.12.1999/40 v. 2000) siirrettiin muun muassa yksityiskohtaiset säännökset talousarvioesityksen eduskuntakäsittelystä.¹⁰²² Finanssivaltaa koskevat perustuslainsäännökset ovat olleet ja ovat edelleenkin ilmaisultaan varsin yleisluonteisia. Säännökset ovat jättäneet avoimeksi tärkeitä yksityiskohtia, joita ei kaikkia ole täsmennetty tavallisen lain tasollakaan. Valtiontalouden hoidon sääntelyssä on siirrytty yhä enemmän säädöstasoltaan matalaan norminantoon ja käytännön järjestelyihin, jotka ovat entisestään tosiasiaassa heikentäneet eduskunnan finanssivaltaa. Lainsäädännön ohella valtiontalouden suunnittelun ja hoidon sekä varojen käytön ohjauksen tärkeimmät välineet ovat julkisen talouden suunnitelma, ministeriöiden ja virastojen monivuotinen toiminta- ja taloussuunnittelu, hallituksen ministeriöille antamat määräraha-kehykset, vuosittaiset talousarviot ja lisätalousarviot, valtiontaloutta koskeva raportointi ja tarkastus sekä valtion tilinpäätöskertomus.¹⁰²³

1016 VaVL 29/1998 vp. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 14. Ks. VTV:n aikaisempaa asemaa koskeneesta kritiikistä Myllymäki 1994, s. 130–131; Purhonen 1955, s. 318–319.

1017 VaVL 29/1998 vp.

1018 HE 71/2006 vp, s. 13, 15; PeVM 10/2006 vp, s. 3. Ks. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 79–88.

1019 HE 1/1998 vp.

1020 Ks. VaVL 29/1998 vp.

1021 Ks. esim. <http://www.hs.fi/talous/a1462942907374>.

1022 Ks. HE 1/1998 vp, s. 36, 57–59.

1023 VM 2016.

Valtiontalouden suunnittelun ja ohjauksen eri välineitä ja menettelyjä on selvitetty ja uudistettukin 2000-luvulla jatkuvasti. Tämä on tarkoittanut eritoten talousarviolain ja -asetuksen muutoksia. Uudistuksia on tehty muun ohella toiminta- ja taloussuunnitteluun, kehyspäättökseen ja -menettelyyn, tilivelvollisuuteen, tilinpäätöksiin ja -päättös-menettelyyn, laskentatoimeen ja tulosohtaukseen. Tehdyillä muutoksilla on ollut vaikutusta myös valtion talousarviokirjauksiin ja -sisältöön. Yleisesti tavoitteena on ollut valtion taloudenhoidon joustavuuden lisääminen ja valtion taloushallinnon tarpeettomien erityispiirteiden poistaminen.¹⁰²⁴ Uudistuksia on perusteltu muun ohella sillä, että tilinpäätös- ja kertomusasiakirjat ja -menettelyt eivät ole muodostaneet eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käyttöä palvelevaa kokonaisuutta.¹⁰²⁵

2000-luvulla eduskunta on myös pyritty kytkemään budjettikehyksiä ja talouden suunnittelua koskevaan päätöksentekoon. Vuonna 2000 hallituksen kehyspäättös käsiteltiin eduskunnassa hallituksen tiedonannon pohjalta. Tämä menettely koettiin kuitenkin liian järeäksi ja sen pelättiin siirtävän finanssipoliittisen päätöksenteon painopisteen vuosittaisesta budjetista budjettikehyksiin. Kehyspäättös saatettiin sittemmin eduskunnan käsittelyyn pääministerin ilmoituksena, jolloin asia ei muodostu hallituksen parlamentaarista luottamusta koskevaksi kysymykseksi.¹⁰²⁶ Vaalikausilla 2003–2006 ja 2007–2010 valtiontalouden kehyspäättös annettiin selontekona eduskunnan käsiteltäväksi.¹⁰²⁷ Nykyään budjettikehys on osa julkisen talouden suunnitelmaa, joka annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selontekona.¹⁰²⁸ Julkisen talouden suunnitelmasta on ylipäättään muodostunut keskeinen julkista taloutta koskevan päätöksenteon apuväline. Uudistetussa julkisen talouden suunnitelmassa, johon siirryttiin kokonaisuudessaan vuoden 2015 alussa, julkista taloutta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti; julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Julkisen talouden suunnitelma myös toimii Suomen vakausohjelmalla ja vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.¹⁰²⁹

Euroalueen vakaudenhallinta on 2010-luvun lopulta alkaen edellyttänyt rakenteellisia muutoksia ja ylipäättään poikkeuksellisia toimia euroalueen maissa ja EU:ssa. Huomiota on

1024 Ks. HE 202/2009 vp.

1025 Ks. HE 56/2003 vp, s. 21. Ks. myös HE 132/2015 vp.

1026 Puoskari 2007.

1027 K 21/2010 vp, s. 19–20.

1028 Ks. VNS 4/2014 vp.

1029 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 6–7. Ks. laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määrästen voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012). Ks. myös neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11. Ks. lisäksi TrVL 8/2012 vp; VaVM 38/2012 vp.

kiinnitetty aiempaa enemmän pankkijärjestelmän ja EU:n valmiuksiin reagoida rahoitusmarkkinoiden häiriöihin ja ehkäistä häiriöiden muuttuminen talouskriiseiksi. EU määrää sitovasti, että jäsenvaltioiden julkisen talouden tulee olla tasapainossa. Nykyinen sääntely jatkaa pääosin jo Maastrichtin sopimuksessa sovitulla tiellä, mutta sääntely ja vaatimukset ovat jatkuvasti kiristyneet. Tähän mennessä budjettivallan substanssia ei ole sidottu EU-normein. Määräyksiä ei ole annettu esimerkiksi julkisen talouden koosta, verorasitteiden kohdentamisesta tai varojen käytöstä. Näistä seikoista on ainakin tähän asti EU-tasolla annettu abstrakteja julistuksia ja suoritettu koordinoitua ilman oikeudellisesti sitovia vaikutuksia.¹⁰³⁰

Merkittävä 2010-luvun tuoma muutos on eurokriisin hallintamekanismien synnyttämä Suomen kansainvälisten talousvastuiden kasvu. Suomi antoi Kreikalle sen ensimmäiseen lainaohjelmaan 1,005 miljardin euron kahdenvälisen lainan, millä oli vaikutusta valtion velkaan ja budjettiin vuonna 2010. Lainasta oli saatu joulukuuhun 2015 mennessä korkotuottoja yhteensä 64,9 miljoonaa euroa ja palkkioita 5 miljoonaa euroa. Suurin osa Suomen eurokriisivastuista muodostuu noin 7 miljardia euron valtion takauksista ERVV:lle ja EVM:n pääomitukseseen maksetusta 1,44 miljardista eurosta. EVM-pääomaosuudella oli budjettivaikutusta vuonna 2012. Sen sijaan ERVV:n varainhankinnan takauksella ja ERVM-sitoumuksella ei ole ollut vaikutuksia valtion budjettiin tai velanottoon, koska rahoitusmekanismit hakevat rahoitusta markkinoilta ja lainaavat varat edelleen ohjelmamaille. Suomella on valtion riskejä rajaavat vakuudet Suomen lainaosuudelle Kreikan toisessa ohjelmassa ja Espanjan ohjelmassa. Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli vuoden 2015 lopussa yhteensä noin 1,23 miljardia euroa.¹⁰³¹

5. Tulevaisuuden näkymät

Keskeinen tulevaisuuden haaste on Suomen talouden vakava tila, joka heijastuu myös eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan. Keskeinen tuleva tavoite on Suomen pitäminen EU:n asettamien liiallisen alijäämän, merkittävän poikkeaman ja liiallisten makrotasapainottomuuksien menettelyjen ulkopuolella. Suomi rikkoi vuonna 2014 ensimmäistä kertaa kolmen prosentin alijäämärajan. Vuonna 2015 rikkoutui 60 prosentin velkaraja, ja se tulee ylittymään myös vuonna 2016. Valtion nimellinen rahoitusasema on selvästi ylittänyt -0,5 prosentin rajan jokaisena vuonna finanssikriisin jälkeen. Myös kuntatalouden nimellinen alijäämä on ollut tänä aikana useampana vuonna raja-arvoa suurempi. Julkisen sektorin rakenteellinen alijäämä on ylittynyt joka vuosi vuodesta 2010 lähtien.¹⁰³² Liiallisen alijäämän menettelyä ei kuitenkaan ole käynnistetty, koska joko poikkeama tai sen muutos ei ole ollut merkittävä tai Suomi on noudattanut menosääntöä eikä kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella ole rikkonut asetettuja vaatimuksia.¹⁰³³

1030 Snell 2013. Ks. <http://vm.fi/eurokriisin-hoito>.

1031 VM 29.1.2016. Ks. Morén 2015, s. 38. Ks. VTV 4/2012.

1032 European Commission 2015b.

1033 Busk ym. 2016, s. 10.

Tulevaisuudessa voi kuitenkin syntyä tarvetta kiristyviin EU-määräyksiin, koska budjettikuria koskevat nykymääräykset eivät välttämättä pysty ehkäisemään tulevia kriisejä. Eri yhteyksissä onkin esitetty ehdotuksia unionista, joka menisi tasapainovaatimuksia pidemmälle ja alkaisi puuttua julkisen talouden varsinaiseen sisältöön. Jo nykyisestä sääntelystä voi tulevaisuudessa seurata budjettivallan substanssiin kohdistuvia vaikutuksia. Six pack -asetukset makrotalouden epätasapainosta voivat periaatteessa johtaa budjettivallan substanssia määrittäviin suosituksiin, joiden sivuuttamisesta voi seurata sanktioita. Komissio on jo kritisoinut esimerkiksi Italian verojärjestelyjä ja Ison-Britannian alhaisia liikenneinfrastruktuuri-investointeja. Ei ole poissuljettua, että tulevaisuudessa tällainen kritiikki voi johtaa euromaan sanktioimiseen. Sanktiot kuitenkin vaativat myös neuvoston hyväksynnän.¹⁰³⁴

Talouskriisin syiden tarkka tunnistaminen ja niiden tehokas korjaaminen on EMU:n tulevaisuuden kannalta tärkeää, mutta samalla erittäin vaikea ja näkemyksiä jakava asia. Makrotalouden tasapainon valvominen edustaa pyrkimystä tähän suuntaan.¹⁰³⁵ Samalla se aiheuttaa kansallisen päätäntävällän ja kansallisten parlamenttien kannalta uusia huolenaiheita. Lisäksi yhteisen pankkivalvontamekanismin perustaminen ja pankkivalvonnan päävastuun siirtäminen EKP:lle syksyllä 2014 oli merkittävä toimivallan siirto euroalueen tasolle. Tässä pankkiunionissa myös yhtenäistetään pankkitoiminnan ja pankkikriisien hoidon sääntöjä, joiden tarkoituksena on turvata rahoitusjärjestelmän vakaus ja pitää pankkikonkurssien kustannukset mahdollisimman pieninä. Euroopan pankkiviranomaisen vastaa sääntöjen teknisestä jatkokehityksestä ja seuraa niiden noudattamista.¹⁰³⁶ Järjestelmän toimivuus on vielä testaamatta käytännössä, mutta huoli euroalueen pankkijärjestelmän kestävydestä ei ole ainakaan merkittävästi vähentynyt.

Komissio on jo arvioinut, että pankkiunionin ohelle tarvitaan niin kutsuttu pääomamarkkinaunioni muun ohella vähentämään sääntelyesteitä jäsenvaltioiden välillä ja parantamaan pääomien vapaata liikkuvuutta. Suomen rahoitusmarkkinat ovat hyvin pankkikeskeiset, ja pääomamarkkinatoimintojen ja rahoitusympäristön heikkouksien on väitetty alentavan Suomen kilpailukykyä.¹⁰³⁷ Mikäli pääomamarkkinaunionin luominen parantaa Suomen rahoitusympäristön toimivuutta, tämä kehityskulku on Suomen kannalta hyvä, vaikkakin unioni muodostaa eduskunnan vallan kannalta uuden ongelmallisen ylikansallisen vaikutusten muodon.

Viime aikoina on myös uutisoitu, että Euroopan unionin suuret jäsenmaat, EKP ja komissio ajavat euroalueen yhä tiiviimpää yhteistyötä ja esimerkiksi yhteistä valtiovarainministerin tehtävää.¹⁰³⁸ Julkisuudessa on puhuttu myös euroalueen oman budjetin puolesta. Tällaiset uudistukset edellyttäisivät kuitenkin merkittäviä perustamissopimusten muu-

1034 Snell 2013.

1035 Snell 2013.

1036 Ks. Tuominen 2013.

1037 Leino-Sandberg 2015, s. 59–60, 64.

1038 Ks. Juncker 2015; Vihriälä 2012. Ks. EMU:n syventämisestä ja sen ongelmista Fabbrini 2016.

toksia. EU:n budjettiprosessin muutos edellyttäisi ylipäättään unionin institutionaalista kehittämistä tehokkuuden ja legitimiisyyden näkökulmasta samoin kuin jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten halukkuutta uudenlaiseen varainjakoon EU:n puitteissa.¹⁰³⁹ Kaikkiaan nykyistä tiiviimmän talous- ja rahaliiton kehittäminen voi tuoda mukanaan eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta uusia ongelmakohtia.

On tärkeää huomata, että euroalue ei ole kohdannut vain vakausongelmaa, vaan myös kansallisen demokraattisen itsemääräämisoikeuden säilyminen on vaarantunut eritoten merkittävästi velkaantuneissa euroalueen valtioissa. Ylikansallisen kehityksen voimistuminen voi samalla heikentää kansalaisten luottamusta valtion taloudenhoitoon ja eduskunnan päätöksentekoon. Unioni ja rahaliitto ovat tällä hetkellä isojen kysymysten ja epävarmuuden äärellä eritoten jäsenvaltioiden huonon taloudellisen tilanteen ja kansallisen EU- ja eurovastaisuuden lisääntymisen vuoksi. Tämän tilanteen heijastumat, esimerkiksi Ison-Britannian tuleva EU-ero, tuovat käännekohtia eurooppalaisten yhteistyöjärjestelmien kehittymiseen. Suomessa tällaiseksi voi muodostua kansalaisaloitteella ehdotettu eurokansanäänestys.

1039 Enderlein & Lindner 2006, s. 191.

2 Kokonaisarvio eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta

2.1 Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan nykytila ja kehittämistarpeet

Tässä tutkimuksessa eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta tehdyt lukuisat havainnot ja arviot voidaan esittää kymmenen johtopäätöksen muodossa.

1. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan oikeudellisen sääntelyn ja tosiasiallisen tilan välillä on jännite. Vaikka kansainvälisessä vertailussa eduskunnalla on hyvin laajat budjetti- ja valvontavaltaoikeudet perustuslain nojalla, eduskunnan budjettivalta on tosiasiallisesti kaventunut jo pitkään eikä kokonaisuutena toteuta läheskään täysimääräisesti perustuslakisääntelyä.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kehityksen tarkastelu toi esille, että eduskunnan aseman heikkeneminen budjetti- ja valvontavallan käyttäjänä on ollut havaittavissa jo pitkään. Budjettivallan kaventumiseen on myös kiinnitetty huomiota ennen kaikkea perustuslainmuutosten ja muun lainsäädännön valmistelun yhteydessä. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan ongelmakohtia ja muutosten aiheuttajia on havaittavissa useita.

Organisatorisissa kysymyksissä eduskunnan rooliin ja asemaan vaikuttaa merkittävästi se, että budjettivalmisteluun ja -valvontaan sekä ylipäätään julkistalouden kokonaisuuteen osallistuu ja vaikuttaa useita eri toimijoita (muun muassa valtioneuvosto, valtiovarainministeriö, kunnat ja etujärjestöt). Tämä on heikentänyt eduskunnan budjettivaltaa. Myös menettelyllisestä näkökulmasta esimerkiksi valtionalouden kehysmenettelyn ja tulosohtauksen käyttöönotto on vienyt budjettivaltaa eduskunnan ulkopuoliselle toimeenpanokoneistolle. Samoin virastojen ja laitosten liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen sekä nettobudjetointiin siirtyminen ovat muuttaneet budjettikirjan sisältöä ja vieneet valtion varallisuutta eduskunnan suoran tarkastelun ulottumattomiin sekä tehneet valtionalouden hoitoa läpinäkymättömäksi eduskunnan suuntaan. Tällainen kehitys on lisääntynyt.

Ongelmaksi eduskunnan kannalta on muodostunut myös se, että valtion budjettitalouden piiriin kuuluu vain osa valtion varallisuudesta.¹⁰⁴⁰ Valtiolla on laajoja vastuita muun muassa eräissä rahastoissa ja luottolaitoksissa. Eduskunnan vaikutus- ja valvontamahdollisuudet valtion budjettitalouden ulkopuolella oleviin valtion varoihin ovat vähäisemmät kuin budjettitalouden piirissä oleviin varoihin. Asian ongelmallisuutta eduskunnan kannalta korostaa se, että suurin osa valtion varoista on budjetin ulkopuolella. Tämä kaventaa eduskunnan valtaoikeuksia merkittävästi muun muassa siksi, että tiedonsaanti budjettitalouden ulkopuolelta on vähäistä.¹⁰⁴¹ Eduskunnan kannalta ongelmallisia ovat ylipäätään

1040 Ks. Myrsky 2010, s. 185–258.

1041 Ks. VM 11/2015; VTV 2015.

kaikki toiminnot ja tehtävät, joista vastaavat itsenäiset toimijat kuten Kansaneläkelaitos, yliopistot ja kunnat.¹⁰⁴² Oman lisänsä tähän ongelmakenttään tuovat julkishallinnon rakenneuudistukset, eritoten sote.

On kuitenkin huomattava, että huoli kansallisen parlamentin budjettivallasta ei ole ollut vain suomalainen ilmiö: tutkimuksessa toteutettu oikeus- ja hallintovertailu toi esille, että kansanedustuslaitoksen budjettivallan kaventuminen on ollut EU:n laajuinen ja muutoinkin kansainvälisesti yleinen tendenssi. Vastapainona parlamentin valvontavalta on korostunut useissa maissa, myös Suomessa. Lisäksi esimerkiksi parlamentin tiedonsaanti ja budjettisyklin kehittäminen ovat olleet monissa maissa keskeisiä uudistettavia seikkoja. Kansainväliset vertailut osoittavat, että eduskunnalle perustuslaissa taatut budjetti- ja valvontavallan käyttöoikeudet ovat laajat. Suomi sijoittuu esimerkiksi budjettiprosessiin liittyvässä parlamentin osallistumisen vertailussa hyviä käytäntöjä omaaviin maihin. Myös esimerkiksi EU-kysymysten käsittely eduskunnassa on ollut EU-jäsenmaiden välisessä vertailussa onnistunutta.

2. Euroopan talouskriisi on korostanut huolta eduskunnan budjettivallan tilasta ja tulevaisuudesta vuodesta 2008 alkaen.

Eduskuntakäytännössä huoli budjettivallan kaventumisesta ja tulevaisuudesta nousi merkittävässä määrin esille vasta 1990-luvulla ja kytkeytyi sittemmin ennen kaikkea EU- ja EMU-kysymyksiin. Sama tendenssi on näkynyt myös muualla: keskustelu kansallisen budjettivallan turvaamisesta ja tulevaisuudesta on noussut esille hyvin voimakkaana EU:iin ja EMU:iin liittymisen ja niiden kehittymisen merkkikohdissa.¹⁰⁴³

Erityisen keskeiseksi parlamentin budjettivalta on tullut eurokriisin ja jäsenvaltioiden julkisen talouden syvien ongelmien ratkaisumekanismien kansallisessa käsittelyssä.¹⁰⁴⁴ Kansallisella tasolla parlamentin budjettivaltaan ja laajemmin valtion suvereenisuuteen liittyvät argumentit ovat olleet keskeisiä finanssikriisin hallintaan liittyvien EU-instrumenttien valtiosisäisessä arvioinnissa. Monet jäsenvaltiot ovat asettaneet valtiosääntöisiä rajoitteita ja vaatimuksia eurokriisin hallintaan ja ratkaisuun tähtääville EU-toimille.

Näissä yhteyksissä esimerkiksi Saksassa kansallisen parlamentin budjettivalta, valtion suvereenisuus ja demokratia on tuotu esille hyvin johdonmukaisesti. Kansallisen perustuslain turvaamien toimivaltajärjestelyiden ja periaatteiden on tulkittu asettavan rajoitteita EU:n kehitykselle. Saksan valtiosääntötuomioistuimen mukaan Saksan parlamentilla tulee säilyä yleinen vastuu ja riittävä valta päättää verotaa-kasta ja valtion varojen käytöstä. Esimerkiksi EVM-sopimuksen hyväksymisen eh-

1042 Ks. Lavapuro ym. 2016; Matikainen 2016; Mäenpää 2009, s. 62–63.

1043 Leino & Salminen 2014, s. 9.

1044 Ks. Contiades & Tassopoulos 2013, s. 217; Machado 2013.

doksi tuomioistuin asetti sen, että Saksan vastuiden on ehdottomasti rajoitettava 190 miljardiin euroon. Tätä suuremmat vastuut on hyväksyttävä Saksan parlamentissa. Toisen ehdon mukaisesti Saksan parlamentille on annettava kattavasti tietoa EVM:n toimista.¹⁰⁴⁵

Eurokriisi on myös johtanut finanssipolitiikan säännösten lisääntymiseen ja kiristymiseen. EU-lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltiot pitämään julkisen talouden tasapainossa ja välttämään liiallisia alijäämiä ja velkaantumista niin, että julkinen talous on kestäväällä pohjalla myös pitkällä aikavälillä. Euroopan komissio tarkastelee ja seuraa jäsenmaiden finanssipolitiikkaa niin sanotun EU-ohjausjakson puitteissa. Euromailla on käytössä lisäksi yhteinen budjettijakso. Vaikka EU-instrumentit eivät ole edellyttäneet suoraan esimerkiksi budjetintasapainottamissääntöjen lisäämistä kansallisiin perustuslakeihin, monet jäsenvaltiot ovat kuitenkin kokeneet painetta perustuslakien muutoksiin finanssikysymyksissä. Tämä kehityksen tuloksena jäsenvaltioiden perustuslakeihin on otettu velkaklausuleja. Näin on toimittu muun muassa Italiassa ja Espanjassa.¹⁰⁴⁶ Ulkoinen paine tällaisten säännösten omaksumiseen on omiaan heikentämään kansallisen lainsäätäjän ja budjettivaltaorganien valtaa.¹⁰⁴⁷

Kaikkiaan kansalliset parlamentit ovat olleet haluttomia heikentämään edelleen budjettivaltaansa ja muuta toimivaltaansa. Tämän seurauksena on syntynyt kaksitahoinen vaikutusten suhde: eurokriisi, EMU ja EU erilaisine oikeudellisine ja muine järjestelyineen vaikuttavat kansallisiin järjestelmiin. Toisaalta valtioiden sisäiset järjestelmät vaikuttavat unionitasoon.¹⁰⁴⁸ Mikäli perussopimuksia haluttaisiin muuttaa EU:n budjettisääntelyvallan lisäämiseksi, jouduttaisiin todennäköisesti ongelmiin demokratian ja muiden valtiosääntöisten rajojen kanssa.¹⁰⁴⁹ EU:n budjettisääntelyvallan laajentaminen on jo nykyisellään venyttänyt perustamissopimusten antamia mahdollisuuksia valtiosääntöoikeudellisia rajoja koettelevalla tavalla, ja lisäksi merkittävä osa EU:n tosiasiallisen vallan kasvusta on tapahtunut perustamissopimusten oikeudellisen kehikon ulkopuolella.

Euroopan talouskriisi on tuonut myös Suomessa kysymyksen eduskunnan budjettivallasta näkyvästi esille. Eritoten EVM-sopimuksen käsittely ja Kreikka-takuiden vaatiminen ovat osoituksia tästä. Eduskunnan näkemyksillä ja kaikkiaan Suomen kannanotoilla eurokriisin hallinnasta on ollut myös vaikutusta EU-tasoiseen päätöksentekoon ja keskusteluun. Ylipäätään EU-kysymysten käsittely eduskunnassa on ollut EU-jäsenmaiden välisessä vertai-

1045 Ks. BVerfGE, 2 BvR 1390/12, 12.09.2012. Ks.

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html. Ks. Viron korkeimman oikeuden ratkaisu Riigikohus, 3-4-1-6-12, 12.07.2012. (saatavilla englanniksi osoitteessa

<http://www.riigikohus.ee/?id=1347>). Ks. EU-tuomioistuimen näkökulmasta Court of Justice of the European Union, Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General [2013] ECR I-00000.

1046 Ks. Contiades & Fotiadou 2013, s. 28–29; Groppi ym. 2013, s. 93.

1047 Contiades & Fotiadou 2013, s. 28, 44. Ks. Machado 2013, s. 229–230.

1048 Leino & Salminen 2014, s. 2, 9; Mutanen 2015. Ks. Leino & Salminen 2013; Tuori & Tuori 2014.

1049 Snell 2013.

lussa onnistunutta. Eduskunnan tiedoksisaantioikeudet ovat EU-kysymyksissäkin laajat. Lisäksi valiokuntajärjestelmä on tutkimuksissa todettu tärkeäksi eduskunnan valta-oikeuksien turvaajaksi myös EU-asioiden kansallisessa käsittelyssä.¹⁰⁵⁰

Toisaalta Suomessa parlamentin budjettivallan, demokratian ja valtion suvereenisuuden esiintuominen EU- ja EMU-kehityksen rajoittajana ei ole ollut eduskuntakäytännössämme niin johdonmukaista ja näkyvää kuin monissa muissa jäsenmaissa. Esimerkiksi Saksa on kulkenut kohti hyvinkin tiukkaa parlamentin asemaa, kun taas Suomen kehitys on ollut kokonaisuutena tarkastellen jossain määrin päinvastaista. Valiokuntakäytännössä eduskunnan budjettivallan jatkuva esillä pitäminen sekä sen vaikutusten, muutosten ja tilan arviointi on kaikkiaan tärkeää. Tämä vaatimus ei koske vain budjetin- ja valvontavallan kysymysten kanssa lähimmin tekemisissä olevia valtiovarainvaliokuntaa ja tarkastusvaliokuntaa, vaan myös kaikkia muita eduskunnan valiokuntia.

EU:n ja EMU:n vaikutus Suomessa on ollut samankaltaista muiden jäsenvaltioiden kanssa. Esimerkiksi unionin ja euroalueen yhteiset finanssipoliittiset säännöt ja koordinaatio asettavat jäsenvaltiot keskenään samantyyppiseen lähtöasetelmaan. Toisaalta EU- ja euromaissa on tehty myös toisistaan poikkeavia kansallisia järjestelyjä ja ratkaisuja.¹⁰⁵¹ Kunkin valtion taloudellinen tilanne määrittelee kansallisen finanssipolitiikan harjoittamisen painopisteet, ja tämä luo kansallista variaatiota muiden tekijöiden ohella. Tällainen kehitys on heijastunut luonnollisesti myös kansallisen parlamentin oikeuksiin ja tehtäväkenttään. Ylipäätään pelastusmekanismeihin turvautuneiden maiden budjettisuveerenisuus ja sitä kautta näiden maiden parlamenttien vaikutusvalta on kapeampaa kuin muiden EU- ja euromaiden. Vastaavasti puolestaan euromaiden finanssivalta ja siihen liittyvä parlamentin valta on heikompaa kuin euron ulkopuolelle jääneissä EU-jäsenvaltioissa eritoten yhteisen rahapolitiikan aiheuttamien rajoitteiden vuoksi. Rahapolitiikkaa valtaa Suomella on korkeintaan yhteistoiminnassa muiden EMU- ja euromaiden kanssa. Tässä suhteessa ero on merkittävä esimerkiksi Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan, joiden kansalliset keskuspankit päättävät edelleen rahapolitiikasta. Ruotsi ja Tanska ovat ilmoittaneet noudattavansa rahaliiton kriteerejä, ja Tanskan kruunun arvo on sidottu euroon.

Varsinaisten finanssipolitiikan sääntöjen lisäksi EU-säännöstöstä seuraavat myös numeeriset käsitteet, joilla sääntöjen noudattamista ja finanssipolitiikkaa ylipäätään tarkastellaan. EU-maiden finanssipolitiikan säännöstössä ja seurannassa keskeisimmät käsitteet tulevat kansantalouden tilinpidosta. Julkisyhteisöt kuitenkin laativat budjettinsa ja tekevät tilinpäätöksensä kirjanpidon käsittein. Kirjanpidon käsitteitä käytetään edelleen myös kotimaisessa säännöstössä. Kansantalouden tilinpito voi myös määrittää julkisen sektorin toimintojen kirjaamista toisin kuin kirjanpidossa. Jotta esimerkiksi julkisen sektorin kehitys, riskiarviot ja valtion vastuut voidaan arvioida oikein ja luotettavasti, käytettävien käsitteiden ja kirjaamisperusteiden yhdenmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Ongelmana on ylipäätään EU-peräisen ja kotimaisen finanssipolitiikan säännösten yhteenso-

1050 Ks. Hyvärinen 2015; Mutanen 2015; Salminen 2015.

1051 Ks. esim. de Witte 2009, s. 26–27.

vittaminen.¹⁰⁵² Esimerkiksi laskelmien tekeminen eritoten rakenteellisesta alijäämästä on vaikeaa.¹⁰⁵³

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta keskeisiä ongelmakohtia ovat olleet ennen kaikkea EU:iin ja EMU:iin liittyminen, euron käyttöönotto, eurokriisi, EVK ja EVM. Tarkemmin ongelmat ovat kytkeytyneet kansallisen rahapoliittisen päätösvalan menettämiseen, liiallisen alijäämän menettelyyn, EU:n ohjaus- ja budjettijakson käyttöönottoon ja valtion lisääntyviin eurokriisin hallintavastuisiin. EU-jäsenyys aiheuttaa huolta myös esimerkiksi unioni-instituutioiden varainkäytön valvonnasta ja jäsenvaltioiden vaikutus- ja tiedonsaantimahdollisuuksista.¹⁰⁵⁴ Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu ylipäätään se, miten EU- ja EMU-jäsenyyden kansallisia finanssipoliittisia vaikutuksia voitaisiin entistä paremmin ennakoida eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käytön osana. Huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi eduskunnan tiedonsaantiin EKP:stä ja Euroopan rahoitusvakausjärjestelystä.¹⁰⁵⁵

Keskeinen EMU:n kansalliselle finanssipolitiikalle aiheuttama vaikeus syntyy siitä, että finanssipolitiikan tehtävät kasvavat samalla kun rajoitteet lisääntyvät. Finanssipolitiikka on erilaisten rakenteellisten talouspolitiikkojen kanssa kansalliseen käyttöön jäänyt talouspoliittinen väline rahaliitossa. Kansallisista tarpeista lähtevät talouspolitiikkatarpeet kohdistuvat enenevästi finanssipolitiikkaan, koska raha- ja valuuttakurssipolitiikka on ylikansallista. Esimerkiksi kustannuskilpailukyvyyn parantamiseen joudutaan käyttämään myös finanssipoliittisia toimia, vaikka niiden käyttö on välillistä ja vaikutukset ulottuvat myös mahdollisesti ei-toivottuihin alueisiin.

3. Finanssivallan käytössä toimeenpanovallan merkitys lisääntyy jatkuvasti ja ainakin osaksi eduskunnan vallan kustannuksella, vaikka valtioneuvosto ministeriöineen toimii sinänsä eduskunnan luottamuksella parlamentarismin periaatteen mukaisesti.

Budjettivalta on hyvin tärkeä valtaoikeus. Päätösvalta valtionaloudesta pitää sisällään vallan päättää vuosittaisesta valtion talousarviosta, lisätalousarvioista, vero- ja budjettilaeista, valtion lainanottovaltuuksista, rahastoinnista ja valtiontakauksista ja -takuista sekä muun muassa valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta. Eduskunta asettaa budjetista päättäessään oikeudelliset rajat valtioneuvoston ja sen alaisten viranomaisten taloudenhoidolle. Valtion talousarviossa ja sen käsittelyssä tehdään yleensä vuoden merkittävimmät yhteiskuntapoliittiset päätökset.¹⁰⁵⁶ Budjetin avulla määrätään kansantalouden suunta, talouden tasapaino ja otetaan kantaa tulonjakoon. Sen avulla ohjataan myös kun-

1052 Busk ym. 2016, s. 4, 10–11. Ks. Lequiller 2015; VM 2/2015; VM 11/2015.

1053 Ks. Kuusi 2015.

1054 Ks. esim. TrVL 5/2015 vp.

1055 Ks. VTV 16/2012.

1056 Jyränki & Husa 2012, s. 265.

tien, yritysten ja kansalaisten taloustoimia ja määritetään työllisyyden ja alueellisen kehityksen suuntaa.¹⁰⁵⁷

Eduskunnan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa talousarvion sisältöön on kuitenkin varsin rajallinen. Talousarvion osalta eduskunnalla ei ole budjettikokonaisuutta koskevaa aloitevaltaa, vaan aloiteoikeus rajoittuu talousarvion yksityiskohtiin talousarvioaloittein. Aloitevalta on pitkälti valtioneuvostolla: valtioneuvosto valmistelee budjetin ja budjettilait sekä johtaa tähän valmisteluun liittyvää monivuotista valtiontaloudensuunnittelua ja hallintoyksikköjen tulosohjausta. Talousarvioesityksen valmistelussa tosiasiallista budjettivaltaa siirtyy suuressa määrin myös valtiovarainministeriölle. Valtionvarainministeriö vastaa myös valtiontalouden kehysten valmistelusta. Valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö antavat muille ministeriöille määräyksiä ja ohjeita talousarvio- ja kehusehdotuksen laadinnasta, talousarvion soveltamisesta ja valtion varallisuuden hoidon yleisistä periaatteista.¹⁰⁵⁸

Eduskunnan sisällä talousarvioprosessissa valtiovarainvaliokunnalla on keskeinen merkitys. Valtiovarainvaliokunnan tehtävänä on muun muassa käsitellä valtiontalouden kehukset, talousarvioesitys ja lisätalousarvioesitykset sekä verolait ja valtion lainanottoa koskevat asiat. Kansanedustajat tekevät lopulliset päätökset eduskunnan täysistunnossa. Vapaisiin määrärahoihin liittyvät ratkaisut ovat usein lainsäädäntöratkaisuja keskeisemmin poliittisessa valvonnassa. Talousarvioon ei kuitenkaan enää eduskuntakäsittelyvaiheessa tehdä merkittäviä muutoksia. Budjetin täytäntöönpano on yksinomaan valtioneuvoston toimivallassa, ja siihen eduskunta voi puuttua vain jälkikäteen valvontaroolissaan. Painopiste budjettivallan käytössä on kaikkiaan hyvin selvästi valtioneuvostolla.¹⁰⁵⁹

Valtiontalouden ulkoinen valvonta on eduskunnan harjoittamaa varainkäytön, valtiontalouden hoidon ja talousarvion noudattamisen jälkikäteiskontrollia. Parlamentaarinen hallintovallan valvonta on eduskunnan keskeinen tehtävä lainsäädäntö- ja budjettivallan ohella. Etenkin VTV:n siirron ja tarkastusvaliokunnan perustamisen jälkeen ulkoinen valtiontalouden valvonta on hyvin selvästi eduskunnan toimivallassa. VTV on toki riippumaton valtiontalouden valvoja, mutta sen tuomalla valvonta- ja tarkastustiedolla on eduskunnan kannalta suuri merkitys. Valtion talousarviota soveltavan hallintokoneiston tehtävänä on puolestaan valtiontalouden sisäisen valvontavallan käyttö; siinä eduskunnalla ei ole suoranaista roolia.

Ohjausvallan puolella painopiste on valtioneuvoston toiminnassa. Eduskunnan harjoittamassa ohjauksessa pääpaino on suunnittelukysymyksissä. Eduskunnan finanssivallan alaan kuuluu myös valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden omistajaohjauksen valvonta. Eduskunnan suorat vaikutuskeinot valtion omistamien yritysten ja yhteisöjen ohjauksessa ovat kuitenkin rajalliset, sillä varsinaista omistajaohjausta toteutettavat valtioneuvoston

1057 Saukkonen 2007.

1058 Ks. <http://vm.fi/laadinta-ja-soveltamismaaraykset>; <http://vm.fi/julkinen-talous>.

1059 Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 259–260; Myrsky 2010, s. 2–3; Saraviita 2000, s. 387.

kanslia ja muut ministeriöt. Eduskunnan rooli itse omistajaohjauksessa tulee esille tilanteissa, joissa on kyse määräysvallan hankkimisesta yhtiöissä tai yhtiöitä koskevasta määräysvallasta luopumisesta. Vaikka suurin osa valtion omistuksista onkin eduskunnan välittömän budjettivallan ulkopuolella, eduskunta määrittää lainsäädännöllä ja talousarviopäätöksillään valtion omistajaohjausta harjoittavien toimijoiden tehtävät, toimivaltuudet ja taloudelliset resurssit. Valtion omistajaohjauksen merkitys on kasvanut viime vuosina valtion liikelaitosten osakeyhtiöittämisen myötä.¹⁰⁶⁰

Työttömyysvakuutusrahaston ja vastaavien valtiontalouden ulkopuolisten sosiaaliturvarahastojen varojen hankintaa ja käyttöä eduskunta ohjaa lainsäädännöllä. Eduskunnalla on sen sijaan erityinen valvontasuhte joihinkin valtion omistamiin laitoksiin ja yhtiöihin kuten Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Veikkaus Oy:hyn ja Yleisradio Oy:hyn. Suomen Pankki on kuitenkin päätöksenteossaan nykyisin miltei täysin irrallaan valtiontaloudesta. Sen sijaan Kelan toimintaa valtio ohjaa niin suoraan, että Kela voidaan perustellusti lukea osaksi laajaa käsitystä valtiontaloudesta.¹⁰⁶¹

Kaikkiaan voidaan havaita, että finanssivallan käytössä toimeenpanovallan rooli on merkittävä. Lisäksi monissa budjettiprosessin ja siihen liittyvien menettelyiden ja ohjausvallan uudistuksissa valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön merkitys on vain kasvanut. Perustuslain eduskunnalle takaamat valtaoikeudet ovat finanssivallan kysymyksissä kansainvälisesti vertaillen laajat ja kattavat. Kuitenkin käytännössä eduskunnan valtaoikeudet ovat sääntelyn osoittamaa kapeammat muun ohella toimeenpanokoneiston vahvan budjettiroolin vuoksi. Kun budjetti- ja valvontavaltaa siirtyy joko käytännön tai sääntelyn kautta valtioneuvostolle ja sen alaisille elimille, vaarana on eduskunnan vallan jääminen näennäiseksi.¹⁰⁶²

EU ja EMU ovat tuoneet oman lisänsä tähän eduskunnan kannalta ongelmalliseen kehitykseen. Ylikansallinen kehitys on kiihdyttänyt viime vuosina kansallisen (valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö) ja ylikansallisen toimeenpanovallan (EU:n komissio) merkityksen jatkuvaa lisääntymistä. Ainakin osaksi tämä on tapahtunut kansanedustuslaitosten kustannuksella. Esimerkiksi EU-kysymysten kansallisessa valmistelussa organisatorinen painopiste on valtioneuvostossa.

Myös eurokriisi on vaikuttanut paitsi jäsenvaltioiden ja EU:n väliseen vertikaaliseen suhteeseen ja jäsenvaltioiden välisiin horisontaalisuhteisiin myös valtion sisäisten toimielinten välisiin suhteisiin.¹⁰⁶³ Yhtenä merkittävimpänä tendenssinä on ollut toimeenpanovalan vahvistuminen.¹⁰⁶⁴ Kansallisten finanssipolitiikkojen lisääntynyt ulkoinen koordinoi-

1060 Kankaanpää ym. 2011, s. 15, 17, 19.

1061 Puoskari 2007.

1062 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 63.

1063 Ks. EU:n taloushallinnosta ja eurokriisin vaikutuksista siihen Fabbrini 2016.

1064 De Witte 2009, s. 26–27.

ti muuttaa kansallisten parlamenttien roolia.¹⁰⁶⁵ *Federico Fabbrini* mukaan EU on edennyt kohti ennen näkemätöntä finanssivallan keskittymistä ja taloudellisen kysymysten oikeudellistumista sekä kasvavaa jäsenvaltioiden eriarvoistumista rahaliitossa ja unionin finanssikysymyksissä. Tämä kehitys on ongelmallista muun ohella jäsenvaltioiden verotuksellisen autonomian ja talouspoliittisen prosessin samoin kuin yleensäkin valtiosääntöisten arvojen näkökulmasta. Ratkaisuksi näihin ongelmiin *Fabbrini* ehdottaa muun ohella unionin toimeenpanovallan uudistamista.¹⁰⁶⁶

4. Finanssivaltaa on kehitetty ennen kaikkea uudistamalla budjettivalvontaa.

Tutkimuksessa tuli esille, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia on syytä kartoittaa huolella asiakokonaisuuksittain – kyse on laajasta valtaoikeuksien joukosta, jossa on erilaisia mutta toisaalta toisiinsa kytkeytyviä tekijöitä. Keskeisimmät osa-alueet ovat budjettivalta ja budjettivalvontavalta. Tehdyt kehittämistoimet ja uudistukset eivät ole kuitenkaan tasapuolisesti kohdistuneet näihin molempiin eduskunnan finanssivallan osiin. Huoli ja havainnot budjettivallan kaventumisesta ovat johtaneet erityisesti budjettivalvonnan kehittämiseen ikään kuin eduskunnan budjettivallan vähenemisen vastapainona. Sen sijaan varsinaiseen budjettivallan käyttöön ei ole samassa määrin tehty muutoksia eduskunnan valtaoikeuksien lisäämiseksi. Monet budjettisääntelyn ja -järjestelmän uudistuksista ovat itse asiassa päinvastoin kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa, kun toimivaltuudet ja toiminnan painopisteet ovat siirtyneet valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallintokoneistolle.

Budjetti- ja valvontavallan kaventumiseen esitetyt ratkaisut ovat olleet myös painottuneen organisatorisia. Erityisesti valvontavallan duaalisuus on ollut yksi selkeä ongelma-kohta, jonka ratkaisemiseen useissa valtionaloutta koskevissa perustuslain ja lainsäädännön muutoshankkeissa on keskitytty. Tämän näkyvimpänä seurauksena on ollut VTV:n siirto eduskunnan yhteyteen ja tarkastusvaliokunnan perustaminen. Toimivalla ulkoisella valvonnalla on toki tärkeä merkitys eduskunnan valtaoikeuksien turvaamisessa. Budjettivalvonnan ja siihen kuuluvan tarkastustoiminnan kautta eduskunnalle tuotetaan sen valtaoikeuksien käytössä tarvitsemaa tietoa. Lisäksi valvonnalla on ennaltaehkäisevä ja vastuullistava vaikutus. Valvontavalta ja sen toimivuus heijastuvat näin myös budjettivallan puolelle.

Kansainvälisen vertailun avulla tässä tutkimuksessa havaittiin, että kansallisissa budjettivalvonta-, ohjaus- ja arviointijärjestelmissä on paljon keskinäisiä eroavaisuuksia, mutta toisaalta myös menettelyllisiä ja organisatorisia yhtäläisyyksiä. Esimerkiksi Valtionalouden tarkastusvirastoa vastaavia viranomaisia on useissa maissa, kuten muissa Pohjois-

1065 Ks. *Fabbrini* ym. 2015.

1066 *Fabbrini* 2016. Ks. EU:n vaikutuksesta kansalliseen budjettisuveerenisuuteen *Calliess* 2012, s. 117; *Fabbrini* ym. 2015.

maissa.¹⁰⁶⁷ Niiden toiminnassa merkittävimmät erot liittyvät raportointi- ja tarkastusmuotoihin, -määriin ja valvontavallan laaja-alaisuuteen. Eroavuutta on myös valvonnan riippumattomuudessa muun muassa sen suhteen, voiko parlamentti suunnata ja ohjata tarkastus- ja valvontatoimintaa. Suomessa ulkoisen valvonnan järjestelmää on kaikkien-
sa kehitetty ottaen huomioon valvonnan riippumattomuudelle asetetut kansainväliset standardit. Vuonna 2014 VTV:ssä esimerkiksi tehtiin organisaatiomuutos, jonka tarkoituksena oli saattaa sen toiminta vastaamaan kansainvälisiä julkisen talouden ulkoisen tarkastuksen standardeja ja suosituksia.¹⁰⁶⁸ Lisäksi tarkastusvaliokunnalle on ehdotettu omistajaohjauksen raportointimenettelyjen kehittämistä muun muassa Ruotsin järjestelmään perustuvan vertailun pohjalta.¹⁰⁶⁹

5. Eduskunnan finanssivallan kehittämisessä tarvitaan myös budjettivallan uudistamista.

Valvontavallan ohella on muistettava suoraan eduskunnan budjettivaltaan liittyvien oikeuksien varmistaminen ja kehittäminen. Vertailevien aineistojen pohjalta tässä tutkimuksessa havaittiin, että kansalliset parlamentit ovat ottaneet budjettiasioissa aiempaa aktiivisemmän roolin. Parlamentin budjettivallassa huomiota on sekä kansallisesti että kansainvälisissä tarkasteluissa kiinnitetty ennen kaikkea siihen, missä budjettisyklin vaiheessa parlamentin pitäisi osallistua budjettivalmisteluun ja -pääöksentekoon sekä mitä parlamentin tulisi tarkistaa, arvioida, valvoa ja hyväksyä.¹⁰⁷⁰

Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltakäytännöt vastaavat monia kansainvälisissä vertailuissa yksilöityjä hyviä käytäntöjä. Talousarvioesitys esimerkiksi annetaan eduskunnan käsiteltäväksi riittävän ajoissa. Suomessa on myös säännelty tutkimuksissa hyväksi havaitusta menettelytavasta, jossa edellisen vuoden talousarvion soveltamista voidaan tilapäisesti jatkaa, mikäli parlamentti ei hyväksy seuraavaa budjettia ajoissa. Toisaalta Suomessa ei ole säännelty täsmällisesti lisätalousarvion antamisen syistä. Meillä ei ole myöskään tehty muodollista päätöstä tuotto- ja kuluperusteiseen budjetointiin siirtymisestä, vaikka käytännössä tähän suuntaan on edetty jo varsin pitkälle.¹⁰⁷¹

Suomen nykyisissä budjetointi- ja taloushallintojärjestelmissä ja niiden kehityksessä on yhteisiä piirteitä monien Euroopan maiden, kuten Ruotsin, Alankomaiden ja Ison-Britannian kanssa, mutta toisaalta näissäkkin järjestelmissä on merkittäviä keskinäisiä eroja. Vertailevissa asetelmissä voi havaita organisatoris-menettelyllisiä eroja esimerkiksi budjetin valmisteluvastuissa ja parlamentin kuulemisissa. Suomessa budjettikäsittely tapahtuu valtiovarainvaliokunnan ohjauksessa selvemmin kuin muiden Euroopan maiden

1067 VTV 2010b, s. 24–25.

1068 VTV 2015, s. 4.

1069 Ks. Kankaanpää ym. 2011. Ks. myös TrVJ 2/2010.

1070 Posner & Park 2007.

1071 VM 2016.

valtionvaroista vastaavissa toimielimissä.¹⁰⁷² Tämä on myönteistä eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta.

Budjettivallan kehittämisessä on huomattava, että eduskunnalla on budjettivaltaa eri rooliensa, tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa kautta. Budjettiprosessin osalta kehittämiskysymykset liittyvät muun ohella aloitevaltaan ja sen ulottuvuuteen sekä balanssiin budjettikirjan yksityiskohdista ja finanssipoliittisista suuntalinjoista päättämisen välillä. Nykyinen budjetointijärjestelmä perustuu siihen, että eduskunta määrittää erityisesti lainsäädännössä ja talousarviossa sekä muissa valtiopäiväpäätöksissä yhteiskuntapolitiikan strategiset suuntaviivat sekä tavoitteet ja niiden tärkeysjärjestyksen. Valtion talousarviossa osoitetaan tämän mukaisesti rahoitus varsin suuriin asiakokonaisuuksiin ilman yksityiskohtiin puuttuvaa määrärahaohjausta. Yksityiskohtaiset keinot ja menettelyt sekä toimeenpano on delegoitu valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle. Järjestelmän olennaisena ideana on se, että eduskunta voisi tällä tavoin käyttää tehokkaammin valtaoikeuksiaan suurten linjakysymysten määrittelyssä.¹⁰⁷³ Toisaalta eduskunnalla on oltava myös riittävä päätös- ja aloitevalta budjetin yksityiskohtiin nähden.

6. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan vahvistaminen edellyttää panostuksia tiedonsaantiin ja -välitykseen sekä tiedon koordinointiin ja systematisointiin.

Tämän tutkimuksen eri osissa eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen ja vahvistamisen kannalta merkittäväksi seikaksi nousi kysymys tiedonsaannista. Eduskunnan osallistuminen budjettiprosessiin ja -päättöksentekoon edellyttää moninaista tietopohjaa, koska esimerkiksi taloudellinen ennakointi perustuu saatavaan tietoon. Myös valvontavallan vaikuttava käyttö edellyttää tehokkaita, kattavia ja oikea-aikaisia tiedonsaantioikeuksia.

Tämä tutkimus osoitti, että valtiovallan piirissä tuotetaan paljon erilaista valtion- ja julkistalouden hoitoon ja valvontaan liittyvää tietoa. Eduskunta saa tätä tietoa käyttöönsä eri muodoissa ja vaihtelevassa määrin. Talousarvion valmistelun eri vaiheista tuotetaan useita eri asiakirjoja, joita ovat talousarvioesitykset ja niitä täydentävät esitykset, valtiovarainvaliokunnan mietinnöt, eduskunnan kirjelmät sekä lisätalousarvioesitysten vastaavat asiakirjat. Kunkin hallituskauden talousarvioiden sisällön määrääjänä ja talouspolitiikan ohjaajana hallitusohjelmasta on tullut viime vuosina aiempaa tärkeämpi asiakirja.¹⁰⁷⁴ PL 62 §:n perusteella hallitusohjelma on annettava eduskunnalle tiedonantona, jonka käsitteilyn päätteeksi äänestetään hallituksen luottamuksesta. Näin hallitusohjelma finanssipoliittisine linjauksineen tulee eduskunnan enemmistön hyväksymäksi ja tietoon.

1072 Puoskari 2007.

1073 HE 56/2003 vp, s. 36.

1074 Jyräni & Husa 2012, s. 265. Ks. <http://vm.fi/finanssipoliitikka>.

Myös julkisen talouden suunnitelman merkitys on kasvanut. Siinä linjataan budjettikehykset ja Suomen vakausohjelma. Lisäksi sen kautta eduskunta saa otetta myös julkistalouden kokonaisuudesta, sillä esimerkiksi kuntatalous on osa uudistettua julkisen talouden suunnitelmaa ja kehysmenettelyä.¹⁰⁷⁵ Julkisen talouden suunnitelma annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selontekona.¹⁰⁷⁶ Selonteko lähetetään valtiovarainvaliokuntaan, jonka mietinnön pohjalta kansanedustajat käsittelevät asiaa. PL 44.2 §:n mukaisesti selonteon käsittelyssä ei kuitenkaan voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.

Kehys- ja talousarviomenettely sekä hallitusohjelman seuranta ovat pitkään olleet pääosin erillisiä prosesseja.¹⁰⁷⁷ Talousarvion määrärahojen ja hallituksen tavoitteiden välisen yhteyden koordinoimiseksi kehitettiin valtioneuvoston kanslian johdolla ensi kertaa vaalikaudelle 2011–2015 uusi hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma (HOT) sekä hallitusohjelman toimeenpano- ja seurantamenettelyt. Samalle vaalikaudelle laadittiin ensi kertaa myös kehyskäsikirja, jonka tarkoituksena on valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantaminen.¹⁰⁷⁸

Valtiontalouden valvonnassa eduskunta saa tietoa eritoten kertomusmenettelyn kautta. Eduskunnalle annettu kertomus on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen kuin se otetaan päätettäväksi täysistunnossa ainoan käsittelyn asiana (PL 41 ja 46 §:t ja eduskunnan työjärjestys 32 ja 55 §:t). Valtiontaloudellisten kertomusten käsittely täysistuntoa varten on esimerkiksi keskeinen osa tarkastusvaliokunnan työtä.¹⁰⁷⁹ Kertomuksensa eduskunnalle antavat säännöllisesti muun muassa eduskunnan pankkivaltuusto, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto ja Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto.¹⁰⁸⁰

Myös valtioneuvosto antaa eduskunnalle vuosittain PL 46.1 §:n mukaisen kertomuksen valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Sen osana annetaan nykyään valtion tilinpäätös. Tämä menettely korostaa valtioneuvoston ja valtiovarainministerin parlamentaarista ja oikeudellista vastuuta valtion tilinpäätöksen sisällöstä. Eduskunta saa samalla aiempaa paremman tietosisällön valtion taloudesta ja toiminnasta.¹⁰⁸¹ Hallituksen vuosikertomusta koskevaa sääntelyä on uudistettu vuosina 2014 ja 2016. Hallituksen vuosikertomukseen otetaan nykyään myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomukseen otettavien kuvausten tulee antaa

1075 Ks. TrVL 2/2013 vp.

1076 Ks. VNS 4/2014 vp.

1077 VM 23/2015; VTV 17/2012.

1078 Ks. VM 45/2015.

1079 Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, s. 88–.

1080 Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 21–22.

1081 Ks. HE 56/2003 vp, s. 49; TRO 2/2009 vp, s. 8–9.

oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta.

Myös VTV antaa vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle. Lisäksi se antaa tarkastuskertomuksensa tiedoksi tarkastusvaliokunnalle. VTV tarkastaa valtion budjettitaloutta, talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja, valtionyhtiöitä ja valtion siirtomeinoja. VTV:n kertomusten myötä tarkastusvaliokunta ja sitä kautta eduskunta saa tietoa valtiontaloudesta myös budjettitalouden ulkopuolelta. Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksien ulkopuolella ovat kuitenkin eduskunnan oma taloudenhoito, eduskunnan vastattavana olevat rahastot, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomusta ei käsitellä eduskunnassa virallisesti, koska se ei ole muodollisesti valtiopäiväasiakirja. Tarkastusvaliokunnalle jo aiemmin tehdyssä tutkimusraportissa on ehdotettu, että valtioneuvoston kanslia kokoaisi yhdistetyn omistajaohjauksen vuosikertomuksen, joka käsiteltäisiin eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana.¹⁰⁸²

Eduskunta voi saada tietoa myös kuulemisten kautta. Kuulemisten avulla on mahdollista täydentää, tarkentaa ja selventää kirjallisen raportoinnin ja lausuntojen sisältämää informaatiota. Esimerkiksi ministerien, ministeriön virkamiesten ja asiantuntijoiden kuuleminen voi lisäksi avata uusia sisällöllisiä ulottuvuuksia ja täydentää valiokunta-arvioinnin tietopohjaa.¹⁰⁸³ Kuulemisissa yhdistyvät tiedonsaanti ja eri toimijoiden yhteistyö. Eduskunnan valiokuntakuulemisten ongelmana on toisaalta se, ettei niissä ei synny vuoropuhelua kuultavien ja valiokunnan välille. Olisikin syytä pohtia, voitaisiinko kuulemisia muuttaa nykyistä interaktiivisempaan suuntaan tai luoda eduskuntatyöhön muita tällaisen vuoropuhelun tapoja. Valiokunnat voisivat myös lisätä yhteiskuulemisia ja muuta yhteistyötä valtiontalouden ja eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kysymyksistä. Esimerkiksi yhden haastatteluvastauksen mukaan:

Tarkastusvaliokunta voisi keskustella substanssivaliokunnan kanssa (esim. verotus), mikä kasvattaisi asiasisällön laatua. Substanssivaliokunnan kanssa voisi luoda dialogia ja kehittää selvitystä siltä pohjalta. Tarkastusvaliokunta on nyt pitkälti VTV:n selvitysten varassa.

Tietoa valtiontaloudesta ja julkistaloudesta tuotetaan myös erilaisten selvitysten ja raporttien muodossa varsinaisen eduskuntatyön tai siihen liittyvän valmistelun ulkopuolella. Myös tällaisella tiedolla on relevanssia eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta. Eri toimijat, muun muassa valtioneuvosto ja alan tutkimuslaitokset, julkaisevat tekemiään ja tilaamiaan raportteja ja selvityksiä omien julkaisukanaviensa kuten toimielinkoh- taisten internetsivujen kautta. Kotimaisten toimijoiden ohella tutkimusteeman kannalta relevanttia tietoa tuotetaan paljon myös muun muassa EU:n ja OECD:n puitteissa. Lisäksi

1082 Kankaanpää ym. 2011, s. 6, 8, 21–22, 67.

1083 Kankaanpää ym. 2011, s. 23. Ks. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2015.

huomioon on otettava myös aihepiiriä koskeva ja sitä sivuava tieteellinen tutkimus. Eri asiakirjoista, selityksistä, raporteista ja tutkimuksista muodostuu kaikkiaan hyvin laaja tietoaaineisto. Samalla tieto on kuitenkin hajallaan ja pirstaleista, koska useat toimijat tuottavat erilaisia selvityksiä lähinnä omiin tarpeisiinsa ja julkaisevat ne omissa julkaisukansissaan. Tietoa olisi tärkeää koordinoita, jotta eduskunta pystyisi hyödyntämään tuotettavaa tietoa mahdollisimman helposti ja tehokkaasti.

Eduskunnan toiminnan kannalta on tärkeää huolehtia tiedon oikeellisuudesta, riittävästä, riippumattomuudesta, oikea-aikaisuudesta ja monipuolisuudesta. Eduskunnan valtaoikeuksien ulottuvuuden ja laaja-alaisuuden varmistamiseksi on lisäksi kiinnitettävä huomiota tiedonsaannin kattavuuteen myös valtion budjettitalouden ulkopuolelle jäävissä asioissa. Tietojen saanti esimerkiksi rahastoista ja valtionomistamista yhtiöistä on olennaista eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kattavuuden varmistamiseksi. Myös tiedonsaanti erilaisten valtion vastuulle kuuluvien riskien hallinnassa on keskeistä. Tällaista tietoa on saatava muun muassa korjausvelasta, infrastruktuurien kehittämisestä, rahoituslaitosten tilasta, valtion velan kehityksestä sekä työttömyyden, väestön ikääntymisen ja maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista. Tarvitaan myös hyviä toimintamalleja, joilla investointien ja niiden tuottavuus-, talouskasvu- ja työllisyysvaikutuksia voidaan entistä paremmin hyödyntää eduskunnan päätöksenteossa.

Vaikka muun ohella hallituksen vuosikertomukseen tehdyt sisällölliset muutokset edesauttavat eduskunnan tiedonsaantimahdollisuuksien paranemista, eduskunnan budjettivaltaa voidaan edelleen vahvistaa lisäämällä kertomusten ja muiden asiakirjojen kriittistä, arvioivaa ja johtopäätöksiä tekevää esittämistapaa. Onnistunut yhteiskunta- ja finanssipolitiikka voi pohjautua vain nykytilan ja siihen johtaneen kehityksen sekä tulevaisuuden haasteiden ja riskien huolelliseen, avoimeen ja kriittiseen arviointiin.¹⁰⁸⁴

Samalla on muistettava kuitenkin ennen kaikkea eduskunnan valiokuntien resurssit erilaisten asiakirjojen käsittelyssä. Asioiden huolelliseen läpikäyntiin ja varsinkin kannanottojen muodostamiseen tulee olla käytettävissä riittävä aika. Tässä ongelmaksi voivat muodostua paitsi fokuoimattomat tietomäärät myös asioiden ruuhkautuminen vaalikauden loppuun ja valtiopäivien tiettyihin aikoihin. Tämän vuoksi olisikin syytä pohtia, mitä tietoaaineistoja eduskunta tarvitsee ja mikä olisi optimaalisin erilaisten kertomusten ja muiden asiakirjojen ajoitus valtiopäivillä ja vaalikaudella. Tietoaaineistojen käsittelyn ja sisällön tulisi kiinnittyä luontevaksi osaksi budjetti- ja valvontavallan käytön prosessia ja kokonaisuutta sekä palvella siten kaikkien eduskunnan tietotarpeita.¹⁰⁸⁵

Tiedonsaantia ja -välittämistä on syytä tarkastella myös laajemmin esimerkiksi demokraatiaperiaatteen näkökulmasta. Tällöin merkitystä on yleisemmälläkin yhteiskunnallisella tiedonvälittämällä valtion- ja julkistaloudesta sekä budjettikysymyksistä ja -valvonnasta. Myös kansalaisten näkökulmasta olisi hyvä järjestää mahdollisuus helppoon, selkeään ja

1084 Ks. HE 56/2003 vp, s. 22–24.

1085 Ks. HE 56/2003 vp, s. 49.

kattavaan tiedonsaantiin valtiontaloudellisista kysymyksistä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi internetportaalin kautta samaan tapaan kuin tietoa on jo saatavissa eräistä muista kansanvaltaan liittyvistä keskeisistä osa-alueista muun ohella demokratia.fi-, vaalit.fi-, kansalaisaloite.fi- ja vaalirahoitus.fi-sivuilla. *Valtionbudjetti.fi*-sivustolla tai vastaavalla foorumilla voitaisiin koota yhteen tietoa budjettikysymyksistä ja muistakin valtion ja julkisen talouden seikoista. Mukana voisi olla linkityksiä relevantteihin säädöksiin ja esittäisiin samoin kuin erilaisiin aihepiiristä tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin. Aineistoja olisi hyvä jäsentää asiaryhmittäin, ja tiedonhakua voitaisiin helpottaa esimerkiksi asiansanoilla. Mukana tulisi olla myös yleistajuista substanssietoa ja käsitelmäärittelyitä havainnollistettuna esimerkiksi prosessikaavioin. Tällaisella tietoportaalilla olisi tärkeä demokraattinen ulottuvuus: valtiontalous- ja budjettitieto olisi avoinna kaikille ja saatavilla yhdestä paikasta. Tiedon saatavuus palvelisi kansalaisyhteiskunnan lisäksi kansanedustajia ja kaikkia budjettivalmisteluun ja -valvontaan osallistuvia tahoja.

7. Eduskunnan oma aktiivinen rooli budjetti- ja valvontavaltansa turvaajana, kehittäjänä ja käyttäjänä on keskeinen.

Kansallisen parlamentin asema budjetti- ja valvontavallan haltijana ja käyttäjänä on poliittis-oikeudellis-yhteiskunnallinen linjaus. Ylipäätään käsitykset valtion, yhteiskunnan ja julkisen vallan merkityksestä sekä niiden tehtävistä ovat aikojen kuluessa vaihdelleet. Myös eduskunnan tehtävät voidaan määritellä ja niitä voidaan painottaa hyvin eri tavoin. Eduskunnan asema ja valtaoikeudet ovat myös yhteydessä koko valtion ja julkisyhteisön kehitykseen ja tilaan. Tämän tutkimuksen näkökulmana oli eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen arviointi ja sen turvaamis- ja lisäämistarpeiden tutkiminen.

Kun talouspolitiikasta ja budjettitavoitteista ja -kysymyksistä keskustellaan ja päätetään kansallisessa parlamentissa, ne tulevat myös esimerkiksi kansalaisten tietoon ja yleisen pohdinnan alaiseksi. Eduskunnan aktiivinen osallistuminen budjettiprosessiin ja sen muiden budjettivalta- ja valvontaoikeuksien käyttö on olennaista demokratiaperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutumiseksi sekä valtiontaloutta koskevan läpinäkyvyyden edistämiseksi.¹⁰⁸⁶

Toisaalta parlamentin aktiivisen osallistumisen riskiksi on todettu finanssikurin heikkeneminen. Tämä johtuu niin sanotusta *common pool* -ongelmasta, joka saattaa olla suuri budjetin hyväksymisvaiheessa parlamentissa. Eritoten valtioissa, joiden parlamentilla on rajoittamaton budjetin muutosvalta, parlamentti on taipuvainen tekemään muutoksia, jotka lisäävät menoja ja vähentävät veroja. Poliittiseen prosessiin, ei ainoastaan politiikan sisältöön, liittyvillä tekijöillä voi olla ylipäätään suurta vaikutusta parlamentaariseen budjettipäätöksentekoon. Tällaista merkitystä on havaittu olevan esimerkiksi poliittisten puolueiden roolilla ja organisoitumisella, lainsäätäjän kokoonpanolla (yksi- tai kaksikamarisuus), konsensuksen saavuttamistavoilla parlamentissa, hallitusvastuun toteuttamis-

1086 Jyräni & Husa 2012, s. 265.

tavalla, informaatioepäsuhdalla parlamentin ja hallituksen välillä, poliitikkojen ja byrokraattien välisillä yhteyksillä sekä parlamentin sisäisillä koordinaatio-ongelmilla.¹⁰⁸⁷

Suomen perustuslaissa eduskunnalle on taattu kansainvälisesti verrattain laajat oikeudet budjettivallan ja -valvonnan käyttöön. Eduskunta käyttää finanssipoliittisia valtaoikeuksiaan selkeimmin silloin, kun se hyväksyy budjetin ja siihen liittyvät budjetti- ja verolait sekä päättää lainanotosta. Vallankäyttö on suoraa myös silloin, kun eduskunta tekee valtuutuspäätöksiä valtionyhtiöiden myynneistä tai uusien omistusten hankkimisesta.¹⁰⁸⁸

Pääasiassa eduskunta käyttää budjettivaltaansa valtioneuvoston tekemien esitysten mukaisesti tekemättä niihin suuria muutoksia. Eduskunnalla on esimerkiksi valtiontalousarvion käsittelyn yhteydessä mahdollisuus kohdentaa vuosittain satoja miljoonia uudelleen, mutta tähän ei ole ollut eduskunnassa halukkuutta. Eduskunnan tekemien muutosten on arvioitu olevan alle promillen luokkaa budjetin loppusummasta.¹⁰⁸⁹

Toisaalta eduskuntakäsittelyn vaiheessa, eritoten valtiovarainvaliokunnassa, tehdään budjettimuutoksia, joilla voi olla yksittäisten kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kannalta suurtakin merkitystä. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi määrärahojen allokointi kansalaisjärjestöille tai vaikkapa tiehankkeisiin. Lisäksi eduskunnalla on myös näkymäntöntä valtaa esimerkiksi sitä kautta, että eduskuntaryhmien puheenjohtajilla on merkittävä rooli budjettiprosessissa. Ongelmaksi muodostuu tältä osin eduskunnan ja ylipäättään demokratian näkökulmasta se, että budjettivalta keskittyy vain joillekin toimijoille.¹⁰⁹⁰ Tämä nousi esille myös haastatteluissa:

Hallitusohjelmassa ratkaistaan kaikki suuret budjetti- ja valvontavaltaan liittyvät kysymykset. Hallitusohjelmaneuvottelija on keskeinen toimija, samoin puolueiden puheenjohtajat. Sen jälkeen kyse on pitkälti täytäntöönpanosta: eduskuntaryhmät sitoutuvat ratkaisuihin, joita hallitusohjelmassa on tehty. Valta siis keskittyy puolueiden puheenjohtajille, jotka kuitenkin joutuvat ottamaan ryhmät huomioon. Valtiovarainvaliokuntaryhmät saavat aika itsenäisesti tehdä päätöksiä, joskin huonoja päätöksiä kritisoidaan.

Eduskunnan budjettivalta toimii muodollisesti hyvin. Tosiasiallisesti hallituksen, hallitusohjelman ja hallituspuolueiden rooli on hyvin keskeinen ja sitä ohjaavat hallitusneuvotteluissa sovitut budjettikehykset.

Etujärjestöjen vaikutusta eduskunnan budjettivaltaan pitää vähentää, mikä vaatii laajempaa politiikan ryhdistäytymistä.

1087 Lienert 2010, s. 1–2. Ks. Saalfeld 2000; Wehner 2006.

1088 Kankaanpää ym. 2011, s. 63.

1089 Lappalainen 2010.

1090 Lappalainen 2010. Ks. Luomala & Puumala 2010.

Osana finanssivallan käyttöään eduskunta myös arvioi valtiontaloutta osana parlamentaarista valvontaa. Tähän kuuluu sen arviointi, kuinka valtioneuvosto toteuttaa eduskunnan budjettivaltaa. Eduskunnan käytettävissä on periaatteessa koko parlamentaarisen valvonnan välineistö. Eduskunta on kuitenkin itse pidättäytynyt tiettyjen välineiden käytöstä ja toisaalta hyväksynyt joidenkin sen budjettivaltaa rajoittavien menetelmien käytön. Eduskunta esimerkiksi on sitoutunut kehysmenettelyyn, ja hallituksen kehyspäättöksen käsittely hallituksen tiedonannon pohjalta on todettu liian raskaaksi menettelyksi.¹⁰⁹¹

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:

Eduskunnan tulisi vahvasta vastustuksesta ja perinteestä huolimatta kehittää omia toimintatapojaan, nykyaikaistaa toiminnan johtamista ja henkilöstöpolitiikkaa. Muutokset eduskunnan omassa toiminnassa ovat aina ison kynnyksen takana. Muutokset myös jäävät usein symbolisiksi. Eduskunnan ei pitäisi tässä suhteessa jäädä muista jälkeen. Esimerkiksi eduskunnan budjettikäsittely on pysynyt lähes muuttumattomana parin vuosikymmenen ajan. Samaan aikaan valtiovarainministeriö on kehittänyt voimakkaasti tulosojausta ja kehysbudjetointia.

Budjettivallan kannalta olisi tärkeää löytää nykyistä parempi tasapaino eduskunnan ja valtiovarainministeriön budjettikäsittelyn ja vallankäytön osalta. Tasapainon löytäminen näyttäisi olevan tässäkin paljolti kiinni eduskunnan omista toimintatavoista ja niiden kehittämisestä. Varmaan pykäliäkin ja ehkä perustuslakiakin pitäisi katsoa.

Eduskunta on kehittänyt omia toimintatapojaan siten, että oppositiolla on nykyisin aiempaa paremmat mahdollisuudet vaihtoehtobudjettien laatimiseen. Eduskunnan tietopalvelun yhteydessä toimii laskentayksikkö, joka laatii eduskuntaryhmille vaihtoehtoisia laskelmia. Näin vaihtoehtobudjettien sisältö on parantanut, mikä antaa myös paremmat lähtökohdat esim. erilaisia skenaarioita koskevaan keskusteluun. Tämä lisää kaiken kaikkiaan asioiden läpinäkyvyyttä ja avoimuutta sekä vaihtoehtojen ehdotusten uskottavuutta.

1091 Puoskari 2007. Ks. K 21/2010 vp.

Eduskunnan omaa toimintaa arvioitaessa on muistettava, että eduskunnan tärkein päätöksenteko tapahtuu täysistunnossa. Päätöksenteko on siis viime kädessä kansanedustajien kollegion käsissä. Tämän vuoksi myös yksittäisten kansanedustajien asemaan, oikeuksiin ja valmiuksiin tulisi kiinnittää huomiota. Tässä mielessä pohdittavaksi tulee muun muassa kansanedustajille annettavan perehdyttämisen- ja muun koulutuksen sisältö ja riittävyys sekä tukiorganisaation riittävyys. Esimerkiksi tämän tutkimuksen haastatte- luissa tuotiin esille seuraavaa:

Kansanedustajien tulisi lukea vuosittain valtiovarainvaliokunnan budjettimietintö, jota ei hallita hyvin. Eduskunnan substanssihallinnan oltava parempi.

Budjettikirjan luettavuus ei ole kovin hyvä.

Ylipäättään on pohdittava myös esimerkiksi kansanedustajien talousarvioaloitteiden merkitystä; ainakaan kansanedustajien lakialoitteiden tosiasiallinen merkitys ei ole yhtä suuri kuin valtioneuvoston piirissä valmisteltujen lakiehdotusten. Eduskunnan budjettivallan lisäämiseksi kansanedustajien tulisi voida olla nykyistä laajemmin ja ympäri vuoden mukana budjettivalmistelussa, mukaan lukien budjettikehyspäättöksenteko. Kehysten määrittelyä on pidetty teknisenä suorituksena, vaikka tosiasiassa kyse on suuresta poliittisesta päätöksestä.¹⁰⁹²

Myös eduskunnan yhteydessä ja sisällä toimivien toimielinten yhteistyö on keskeistä budjettivallan ja -valvonnan toimivuuden varmistamisessa. Esimerkiksi ulkoisen valvonnan onnistumisen kannalta tarkastusvaliokunnan ja VTV:n yhteistoiminta on tärkeää. Tarkastusvirasto tukee tarkastusvaliokuntaa antamalla tälle tiedoksi valvontainformaatiotaan. Tarkastusvaliokunnan perustamisen yhteydessä kumottiin tarkastusvirastosta annetusta laista säännös, jossa säädettiin VTV:n ja valtioneuvoston tarkastajain instituution välisestä yhteistyöstä. Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että huolimatta perustuslaissa turvatusta Valtiontalouden tarkastusviraston riippumattomasta asemasta tarkastusvaliokunta voi olla vastaisuudessaakin yhteistyössä tarkastusviraston kanssa ilman nimenomaista säännösperustaa.¹⁰⁹³

8. Valtiontalouden kokonaisuuden ja keskeisten toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisellä ja koordinoinnilla on vaikutusta eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käyttöön ja tosiasialliseen toteutumiseen.

Tutkimuksessa tuli esille se, että valtiontalouden hoitoon osallistuu myös laaja joukko eduskunnan ulkopuolisia toimijoita. Eduskunnan budjettivaltaa on siirtynyt merkittävässä määrin valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle. Valtiontalouden ulkoisen valvonnan puolella sen sijaan eduskunnan asema on parempi, koska valvontatoimi on nykyään jär-

1092 Lappalainen 2010. Ks. Luomala & Puumala 2010.

1093 HE 71/2006 vp.

jestetty tarkastusvaliokunnalle ja VTV:lle. Virastojen ja laitosten toiminnan sisäinen valvonta ja tarpeen mukaan järjestettävä sisäinen tarkastus ovat osa valtionhallinnon johtamista; ne ovat siten valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon vastuulla. Muun muassa valtiovarainministeriöllä ja Valtiokonttorilla on tärkeä rooli valtionohjauksen toteuttamisessa. Tässä organisatorisessa kokonaisuudessa eduskunta on budjettivaltaan liittyviä toimivaltuuksia käyttäessään monin tavoin riippuvainen valtioneuvostossa tehtävästä työstä. Valtioneuvosto puolestaan nojaa ministeriöiden toimintaan, ja ministeriöt taas tarvitsevat virastojen ja laitosten tukea ja tietoa.

Budjettivallan ja -valvontaoikeuksien käyttö ja kehittäminen on siten nähtävä kokonaisuutena; kyse on kaikkiaan useiden toimijoiden toimivaltuuksien kentästä. Merkitystä ei ole vain yksittäisillä toimielimillä vaan myös niiden välisellä yhteistyöllä. Valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon kehittämällä voidaan osaltaan varmistaa eduskunnan toimintamahdollisuuksia ja vallan vahvistamista. Esimerkiksi eduskunnan odotukset laadukkaasta tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportoinnista sekä aiempaa paremmasta riskienhallinnasta ovat lisänneet tarvetta sisäisen valvonnan kehittämiseen. Valtionhallinnossa onkin 2000-luvulla järjestelmällisesti kehitetty sisäistä valvontaa. Esimerkiksi vuonna 2004 perustettiin valtiovarainministeriöön valtiovarain controller -toiminto valmistelevaan valtion tilinpäätöskertomus, koordinoimaan valtiontaloudellista raportointia ja arviointia sekä muun muassa sovittamaan yhteen EU-varojen sisäistä valvontaa. Sisäisellä valvonnalla pyritään varmistamaan oikeiden ja riittävien taloustietojen tuottamista, toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta sekä valtion varojen ja omaisuuden turvaamista, ja sillä on siten merkitystä myös eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen kannalta.¹⁰⁹⁴

Koko valtiontalouden hoidon ja valvonnan järjestelmä kaikkine toimineen ja toimijoineen pitää nähdä kokonaisuutena, jossa yhden toimijan ja toiminnon muutokset ja kehittäminen vaikuttavat muuhun budjettivallan ja -valvonnan käyttöön. Esimerkiksi valtioneuvostossa tapahtuvan valmistelun ja selvitysten laatu heijastuu merkittävästi myös eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumiseen; eduskuntavaiheessa voi olla hankalaa puuttua tai edes huomata niitä ongelmakohtia, joita aiemmassa valmistelussa ehdotuksiin on jäänyt. Eduskuntakäsittelyä edeltävässä valmistelussa näkökulma ei välttämättä edes aina ole eduskunnan valtaoikeuksien turvaamisessa. On syytä varmistaa, että budjettivaltaan ja -valvontaan liittyvä kehittäminen tehtäisiin aina eduskunnan toimivaltuuksia edistäen. Tämä päämäärä olisi pidettävä mielessä myös hankkeissa, joissa kehitetään valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon toimintaa. Valtiontalouden hoitaminen edellyttää ylipäättään hyvin ja tehokkaasti järjestettyä talouden ja toiminnan rakenteita ja prosesseja sekä hyvää ja luottamukseen perustuvaa yhteistyötä siihen osallistuvien toimijoiden välillä. Yhdessä haastatteluvastauksessa esitettiin budjetti- ja valvontavallan käyttöön osallistuvien toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisestä seuraavaa:

1094 Ks. HE 56/2003 vp, s. 33, 38–39.

Suurta byrokratiaa ei kannata luoda eli keinojen tulisi olla mahdollisimman käytännönläheisiä ja vähän kuormittavia. Tulee mieleen vapaamuotoiset taustakeskustelut esim. asiantuntijoiden ja jonkin jaoston kesken.

9. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta tarvitaan tutkimusta eri tieteenalojen näkökulmasta.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan samoin kuin ylipäätään julkis- ja valtiontalouden kysymyksiin kytkeytyy laaja joukko erilaisia käsitteitä. Tähän terminologiaan sisältyvät muun muassa seuraavat käsitteet: julkinen talous, valtiontalous(oikeus) ja valtiontalouden valvonta, talouspolitiikka ja -oikeus, finanssipolitiikka, -oikeus, -valta ja -valvonta, raha- ja tulopolitiikka, valtion talousarvio sekä budjettipolitiikka, -valta, -valvonta ja -ohjaus. Nämä käsitteet ja niiden keskinäissuhteet muodostavat monimutkaisen järjestelmän. Alan kirjallisuudessa, selvityksissä ja muussakin kielenkäytössä näitä käsitteitä käytetään jossakin määrin toisistaan poikkeavasti ja epätasaisesti. Tämän vuoksi finanssivallan peruskäsitteiden ja niiden välisten suhteiden selvittäminen ja erottaminen toisistaan on tärkeää. Olisi myös suotavaa, että alan selvityksissä ja tutkimuksissa sekä muussa materiaalissa pyritäisiin yhtenäiseen käsitteiden käyttötapaan, vaikkapa hyödyntämällä tässä tutkimuksessa tehtyjä finanssivallan käsitelmäärittelyjä ja käsitteiden keskinäissuhteiden selvennyksiä.

Vaikka huoli eduskunnan kapenevasta budjetti- ja valvontavallasta on tuotu esille perustuslainmuutosten ja muun lainsäädännön valmistelun yhteydessä, tieteellistä tutkimusta eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta on tehty vähän. Olemassa oleva eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tutkimus ei esimerkiksi kata EU- ja EMU-jäsenyyden aikakautta. Ylipäätään valtiontalousoikeutta käsittelevää tai edes sivuavaa kotimaista kirjallisuutta on niukasti. Toivottavaa olisikin, että valtiontalous ja eduskunnan finanssivalta nousisivat aiempaa enemmän tutkimuksellisen mielenkiinnon kohteiksi. Eduskunnan tarkastusvaliokunnalla ja alan muilla toimijoilla on tutkimusten tilaajina sekä keskustelun herättäjinä ja ylläpitäjinä oma roolinsa budjettivaltakysymysten esille nousemisessa myös tieteellisen tutkimuksen puolella. Samalla jatkotutkimukset tuottavat uutta informaatiota ja palvelevat siten esimerkiksi eduskunnan käytännön intressejä finanssivallan turvaamisessa ja lisäämisessä. Tätä edistää myös kaikkinaisen tutkijoiden ja eduskunnan välinen yhteistyö.

10. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaaminen ja kehittäminen edellyttää jatkuvaa ja systemaattista seurantaa ja arviointia, jossa voidaan hyödyntää muun muassa budjettivaltaindikaattoreita.

Kaikkiaan kotimaiset, kansainväliset ja ylikansalliset kehityskulut ja ongelmat ovat aiheuttaneet merkittäviä muutoksia eduskunnan valtaoikeuksissa. Eduskunnan budjettivalta on jatkuvasti kaventunut. Erityisen merkittävää tämä vallan väheneminen on ollut EU- ja EMU-liitännäisissä kysymyksissä. Suomen taloudelliset riskit ja vastuut ovat kasvaneet, ja vastuuta koskevat päätökset sitovat myös tulevia eduskuntia. Samalla myös Suomen val-

tionalouden tilanne on heikentynyt merkittävästi. Kun kaikki nämä tekijät otetaan huomioon yhdessä, eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilaa voidaan pitää vähintäänkin epätyydyttävänä. Kotimainen budjettivaltatilanteemme ei kuitenkaan näyttäydy poikkeuksellisenä vertailtaessa Suomea muihin EU- ja erityisesti EMU-jäsenvaltioihin, joille monet kansallisen budjettivallan ongelmat ovat yhteisiä. Arvio eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilasta on siten riippuvainen pitkälti siitä, missä kontekstissa ja minkä seikkojen valossa tämä arviointi tehdään.

Samalla on kuitenkin huomattava, että eduskunnan budjetti- ja valvontavallan ongelmat ja niiden vakavuus on tiedostettu; erinäisissä lainmuutoksissa ja kehittämishankkeissa eduskunnan asema suomalaisessa finanssipoliittisessa järjestelmässä on nostettu esille ja sitä on pyritty myös parantamaan. Myös eduskunta itse on 1990-luvulta lähtien yhä enemmän tuonut esille huolta budjetti- ja valvontavaltansa kaventumisesta. Kaikkia tehtyjä kehittämishankkeita ja uudistuksia ei vielä ole ehditty kunnolla toimeenpanna ja niiden vaikutukset eivät siten ole vielä realisoituneet. Eduskunnan vallan kehittämisessä kyse ei ole vain perustuslain ja muiden säädösten muuttamisesta, vaan myös eduskunnan ja koko sitä ympäröivän hallinnon ja poliittisen päätöksenteko-organisaation toimintakäytäntöjen uudistamisesta – tällaiset vallan muutokset vaativat aikaa ja pitkän tähtäimen sitoutumista ja seurantaa.

Eduskunnan toimien vaikuttavuutta pohdittiin useissa haastatteluvastauksissa esimerkiksi seuraavasti:

Budjettivallan kannalta lainsäädännön valmistelun yhteydessä tehtävä taloudellisten vaikutusten arviointi ei ole aina toiminut tyydyttävästi, mikä oli taustalla lainsäädännön arviointineuvoston perustamisessa.

Jää kyseenalaiseksi, onko tulevien toimenpiteiden rationaalinen suunnittelu mahdollista, kun jo tehtyjen toimien vaikutuksia ei seurata asianmukaisesti. Budjettivallan kannalta sama ongelma näkyy lainsäädännön valmistelussa ja erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Vuonna 2016 perustettu lainsäädännön vaikutusten arvioinnin yksikkö ei ratkaise ongelmaa, se voi vain saada hallinnon kiinnittämään huomion asiaan.

Eri ministeriöiden pitäisi noteerata eduskunnan kannat erilaisiin lausumiin.

Valtiovarainvaliokunnan lausumiin kehyspäätyksestä voitaisiin ottaa kantaa budjettikirjassa, jolloin syntyisi suullisen dialogin lisäksi myös kirjallista dialogia. Budjettikirjaan voitaisiin lisätä esimerkiksi kahden sivun kommentit siitä, miten eduskunnan ehdotukset on otettu huomioon.

Seurannassa ja jatkoarvioinnissa on muistettava, että valtiontalouden tilaan ja kehitykseen vaikuttaa laaja joukko erilaisia valtiosisäisiä tekijöitä. Muun ohella julkisen sektorin rakennemuutoksilla voi olla merkittävääkin vaikutusta valtiontalouteen ja eduskunnan valtaoikeuksiin. Tällaisina seikkoina voidaan mainita muun muassa alue- ja paikallishal-

linnon uudistaminen, eritoten sote. Lisäksi ylipäätään sellaisella yhteiskuntakehityksellä kuin massaeläköitymisellä on suuri vaikutus valtion taloudelliseen tilanteeseen puhumattakaan suorista taloudellisista tekijöistä kuten valtion velkaantumisesta ja hitaasta talouskasvusta. Myös valtion taloudelliset vastuut ja riskit muodostuvat hajautetusti valtiontalouden, muun julkistalouden, yksityissektorin ja rahoitusmarkkinoiden piirissä. Kaikkien kansallisten taloudellisten osatekijöiden ja riskien sekä siten myös eduskunnan valtaan vaikuttavien seikkojen tunnistaminen ei edes ole mahdollista.¹⁰⁹⁵

Nykyään kansalliseen oikeus-, hallinto- ja talousjärjestykseen vaikuttaa merkittävästi valtion rajojen ulkopuolinen globaali, alueellinen ja kansainvälinen tilanne. Tällaisia huolenaiheita liittyy muun muassa EU:n ja EMU:n kehitykseen, kasvaviin kansainvälisiin taloudellisiin sitoumuksiin ja riskeihin sekä maahanmuuttoon. Valtiontaloutta arvioivat osaltaan myös valtion ulkopuoliset tahot kuten eräät kansainväliset järjestöt ja luottoluokittajat. Kansainväliset järjestöt kuten IMF ja OECD vertailevat eri maiden talouspolitiikkaa keskenään. Luottoluokittajat kuten Fitch Ratings, Moody's ja Standard and Poor's puolestaan arvioivat talouspolitiikan kestävyyttä erityisesti velanhoidon näkökulmasta. On huomattava, että vaikka useimmiten tällainen talouspolitiikan, -järjestelmän ja -tilanteen tarkastelu tehdään suositusten ja vailla sitovuutta olevien raporttien muodossa, Suomessa on kuitenkin tehty tältä pohjalta varsin nopeassakin aikataulussa erilaisia lainsäädännön, hallinnon ja käytäntöjen muutoksia. Ylipäätään kansainvälistyvät ja ylikansalliset finanssihallinnon ja rahapolitiikan järjestelmät voivat edelleen olennaisella tavalla heikentää eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa sekä kansalaisten luottamusta valtion taloudenhoitoon ja eduskunnan poliittiseen päätöksentekoon. Siksi muutoksia EMU:n ja EU:n piirissä, samoin kuin muuta kansainvälistä ja globaalia kehitystä, on seurattava ja arvioitava jatkuvasti.

Tulevaisuuden näkymien ja riskien yhdistäminen taloudelliseen päätöksentekoon edellyttää moninaisia tiedontuottamisen ja -välittämisen keinoja ja valtiontalouden toimijoiden laajaa yhteistyötä. Myös tässä esimerkiksi tutkimushankinnoilla, tiedonkoordinoinnilla ja eduskunnan valiokuntien välisellä ja muun yhteistoiminnan tiivistämisellä on oma merkityksensä. Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaoikeuksien tilan ja kehittymisen seuranta-välineeksi tässä tutkimuksessa muotoiltiin budjettivaltaindikaattoreita, joiden käytännön sovellusten kehittämiseksi olisi syytä käynnistää laajempi budjettivaltaindikaattorityö. Budjettivaltaindikaattorit toimivat käytännön apuvälineinä muun ohella silloin, kun eduskunnassa käsitellään erilaisia laki- ja muita ehdotuksia, hallituksen kertomuksia, valvontaraportteja ja muita asiakirja-aineistoja. Budjettivaltaindikaattorien päätarkoituksena onkin nostaa esille teemoja, jotka ovat olennaisia eduskunnan budjetti- ja valvontavallan ja sen jatkuvan tarkastelun ja esillä pitämisen kannalta. Tarve indikaattoreiden kehittämiseen ja toisaalta indikaattorityön vaikeus nousi esiin myös haastatteluissa:

1095 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, s. 13.

Raportointi voisi olla myös indikaattoreihin perustuvaa, jolloin se antaa kuvan kehityksen suunnasta, vaikkei kokonaisuudessaan vastaisikaan itse tavoitteeseen.

Tavoitteita asetettaessa tulisi miettiä myös miten niistä raportoidaan, onko olemassa indikaattoreita tai tunnuslukuja, jotka jotenkin kuvaisivat tavoitteiden saavuttamista, tarvitaanko tutkimusta aiheeseen liittyen vai joudutaanko tyytymään johdon itsearviointiin.

Kysymys indikaattoreista on vaikea. Ainakaan ei kannata mitata muutosten tai raporttien ja puuttumisten ym. lukumääriä. Ehkä voisi tehdä kvalitatiivisia arvioita siitä, kuinka laajasti eduskunnan olennaiset, laajalla pohjalla esitetyt linjaukset tms. on otettu huomioon.

2.2 Toimenpide-ehdotukset eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tehostamiseksi ja vahvistamiseksi

Edellä on esitetty useita tutkimukseen perustuvia havaintoja ja väitteitä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan nykytilasta, kehityksestä ja ongelmakohdista. Ongelmien lieventäminen, vähentäminen tai poistaminen edellyttää moninaisia toimia. Tämän tutkimuksen yhtenä lopputuloksena tehdään ehdotuksia päätöksentekoon, tiedonsaantiin, vaikutusarviointiin, hallintoon, lainsäädäntöön ja muihin eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan vaikuttavista seikoista. Suurin osa ehdotuksista vaatii toteutuakseen budjettivalta- ja valvontakäytäntöjen kehittämistä. Sitä vastoin on korostettava, ettei toimenpide-ehdotusten toteuttaminen arviomme mukaan edellytä voimassa olevan perustuslakisääntelyn 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. Kehittämisehdotukset ja lisäselvitystarpeet esitellään seuraavassa *kuuden erillisen, mutta silti toisiinsa liittyvän asiakokonaisuuden alla*.

1. Eduskunnan budjettivallan turvaaminen ja vahvistaminen

- Eduskunnan budjettivallan tehokkaan toteutumisen tavoitteen tulee suunnata kaikkia sellaisia budjettivaltaan vaikuttavia hankkeita, joissa kehitetään valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon toimintaa sekä määrittää niiden puitteissa omaksuttavia konkreettisia ratkaisuja.
- Eduskunnan valiokuntien välistä työnjakoa ja yhteistoimintaa budjettivalmistelussa on kehitettävä ja tehostettava.
- Julkisen talouden kestävyyskysymykset tulevat korostuneesti ohjaamaan julkista taloutta. Eduskunnan budjettivallan kannalta keskeisten valiokuntien tulee olla aktiivisesti mukana kestävyystarkastelun tekemisessä.

- Kansanedustajille tulee taata mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa nykyistä laajemmin ja ympärivuotisesti budjettivalmisteluun. Etenkin budjettikehysten määrittely on nähtävä eduskunnan budjettivallan kannalta merkittävänä poliittisena päätöksenä, johon eduskunnalla pitäisi olla nykyistä paremmat reaaliset mahdollisuudet vaikuttaa.
- Eduskunnan tulee käyttää nykyistä tehokkaammin sille perustuslaissa ja sen nojalla annetuissa alemmanasteisissa säädöksissä turvattua toimivaltaa vaikuttaa talousarvion sisältöön.
- 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.
- Tarve lisätalousarvioiden antamisen syiden täsmälliseen sääntelyyn tulee selvittää.
- Työmarkkinajärjestöjen toiminnasta ja niin sanotun sopimussyhteiskunnan merkityksestä tulopoliittisten ratkaisujen ja eduskunnan päätösvallan rajoittamisen näkökulmasta tulee viipymättä laatia riippumaton selvitys.

2. Eduskunnan budjettivalvonnan ja ohjausvallan turvaaminen ja vahvistaminen

- Eduskunnan tulee nykyistä tehokkaammin ja täysimääräisemmin käyttää finanssipoliittisia ohjaus- ja valvontakeinojaan käsittelemällä riittävän huolellisesti, asianmukaisesti sekä tarvittaessa kriittisesti ja parlamentaarisia valvontamekanismeja hyödyntäen hallitusohjelma, julkisen talouden suunnitelma ja hallituksen vuosikertomus.
- Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksien laajentamisen ja päivittämisen tarvetta tulee selvittää 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).
- EU-instituutioiden varainkäytön kansallinen valvonta on järjestettävä siten, että eduskunnalle turvataan mahdollisimman laajat tiedonsaantioikeudet ja valvontavaltuudet. Tämä tavoite voidaan saavuttaa muun muassa yhtenäisiä menettelytapoja kehittämällä, tehostamalla varainkäyttötarkastuksia Suomessa sekä puuttumalla nykyistä enemmän ja tehokkaammin kirjan- ja tilinpidon ongelmiin.

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

3. Eduskunnan vaikutusvallan lisääminen budjettitalouden ulkopuoliseen valtiontalouteen ja julkisen talouden kokonaisuuteen

- Tulee laatia valtiokonsernin tilinpäätös ja tase nykyistä paremman valtiontalouden kokonaishallinnan aikaansaamiseksi. Valtiontalouden kokonaistarkastelun puutteet ovat merkittävästi rajoittaneet eduskunnan budjettivallan toteutumisen edellytyksiä.
- Uusien valtion budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen perustamiseen tulee suhtautua hyvin pidättyvästi. Perustuslain 87 §:ssä asetettuja edellytyksiä talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiselle olisi syytä tulkita korostetun suppeasti eduskunnan budjetti- ja valvontavallan reaalisuuden turvaamiseksi.
- Valtion omistuksia koskevan sääntelyn kehittämistä perustuslain 92 §:stä alkaen tulee erikseen selvittää.
- Tiedonantovelvollisuuksien sekä koordinointi- ja yhtenäistämistarpeiden selvittämiseksi tulee tehdä yksityiskohtainen voimassa olevan lainsäädännön ja käytäntöjen kartoitus kustakin budjettitalouden ulkopuolisesta valtiontalouden osa-alueesta sekä julkistalouteen kuuluvista itsenäisistä toimijoista.
- Sote- ja aluehallintouudistusten valmistelussa pitää huomioida myös eduskunnan budjetti- ja valvontavallan sekä yleensä eduskunnan aseman turvaaminen.

4. Eduskunnan tiedonsaannin lisääminen valtion- ja julkistaloudesta

- Kertomusten ja muiden eduskunnalle annettavien asiakirjojen kriittistä, arvioivaa, ennakoivaa ja johtopäätöksiä tekevää esittämistä on lisättävä muun hyvän tiedonanto- ja -tuottotavan varmistamisen ohella.
- Suomen kansainvälisten, erityisesti EU- ja EMU-kytkentäisten vastuiden ja riskien kattava kuvaaminen sekä budjetti- ja muiden finanssivaikutusten arvioiminen eduskunnalle annettavissa kirjelmissä, selvityksissä ja muissa asiakirjoissa on tärkeää näiden riskien ja vastuiden suuruuden ja jatkuvan lisääntymisen vuoksi.
- Tarvitaan kokonais selvitys eduskunnan tietotarpeista sekä nykyisistä tietopuutteista ja -vajeista sekä tiedonsaannin optimaalisesta ajoituksesta eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tosiasiallisen toteutumisen takaamiseksi.

- Kansanedustajille annettavassa perehdyttämis- ja muussa koulutuksessa yhden perusosan tulee koostua budjetti- ja valvontavaltaa sekä yleensä valtiontaloutta koskevista kysymyksistä.
- Tulee perustaa Valtionbudjetti.fi-sivusto tai vastaava kaikille avoin foorumi, jossa tarjotaan ja välitetään ajantasaista ja systematisoitua tietoa valtiontaloudesta ja talousarviosta.
- Tieteellistä tutkimusta eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta ja ylipäättään valtiontaloudellisista kysymyksistä on lisättävä ja tuettava esimerkiksi tutkimushankkein. Tutkimuslaitosten ja eduskunnan välistä yhteistyötä tulee tehostaa.

5. Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan ja siihen vaikuttavien tekijöiden jatkuvan seurannan ja arvioinnin parantaminen

- Seurannassa ja jatkoarvioinnissa on tarkasteltava sekä valtion sisäisiä että siitä ulkoisia valtion- ja julkistalouden tilaan ja kehitykseen vaikuttavia tekijöitä.
- Kehittämishankkeiden ja uudistusten toimeenpanolle ja vaikutusten realisoitumiselle tulee antaa riittävä aika.
- Taloudellisesta kehityksestä tulee laatia myös erilaisia vaihtoehtoja kartoittavia ennakoiteja toimintasuunnitelmineen muun ohella sen suhteen, mitä euroalueen tai jopa EU:n hajoaminen tai yksittäisten jäsenvaltioiden kuten Ison-Britannian eroaminen unionista/EMU:sta tarkoittaisivat/tarkoittavat paitsi yleensä Suomen myös eduskunnan valtaoikeuksien kannalta.
- Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamiseksi on määriteltävä riittävän selvästi eduskunnan budjettivaltaan, valtion suvereenisuuteen ja demokratiaan sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kytkeytyvät valtiosääntöiset rajat EU:n ja EMU:n kehittämiseksi sekä eurokriisin hallintamekanismien merkitsemille Suomen vastuulle.

6. Eduskunnan aktiivisempi oma rooli ja toiminta budjetti- ja valvontavallan käytössä

- Eduskunnan tulee omaksua aiempaa huomattavasti aktiivisempi rooli budjetti- ja valvontavalta-asioissa sekä ylipäättään käyttää nykyistä paljon tietoisemmin, tehokkaammin ja täysimääräisemmin sille perustuslaissa turvattuja valtaoikeuksia valtiontalouskysymyksissä, koska eduskunnan budjetti- ja valvontavallan ongelmat juontuvat osin eduskunnan itserajoituksesta, passiivisuudesta ja minimalismista valtaoikeuksiensa käytössä.

- Täysistunto- ja valiokuntakäsittelyissä, erilaiset kannanotot mukaan lukien, tulee nykyistä johdonmukaisemmin, systemaattisemmin ja tietoisemmin käsitellä, arvioida ja ottaa huomioon eduskunnan budjetti- ja valvontavallan sekä valtiontalouden tilan kysymyksiä.
- Tulee asettaa parlamentaarinen komitea selvittämään eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamis- ja kehittämistarpeita, tekemään ehdotuksia eduskunnan finanssivallan lisäämiseksi sekä käynnistämään ja varmistamaan toimenpide-ehdotusten toimeenpano eduskunnan sisällä ja muualla ylimmässä valtionhallinnossa. Käsillä oleva tutkimus luo perustan tällaisen komitean työlle etenkin siltä osin kuin kyse on siinä tehdyistä havainnoista, ehdotuksista sekä kehityksistä budjettivaltaindikaattoreista.

Keskeisimmät toimenpide-ehdotukset ovat seuraavat:

1. Eduskunnan tulee omaksua aiempaa merkittävästi aktiivisempi – sekä proaktiivinen että reaktiivinen – rooli budjetti- ja valvontavaltakysymyksissä sekä ylipäätään hyödyntää valtiontalousasioissa nykyistä tietoisemmin, tehokkaammin ja täysimääräisemmin sille perustuslaissa turvattuja valtaoikeuksia.
2. Budjettikirjaan tulee sisällyttää valtioneuvoston selvitys toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta.
3. Tulee laatia valtiokonsernin tilinpäätös ja tase aiempaa paremman valtiontalouden kokonaishallinnan aikaansaamiseksi.
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.
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 tosiasiallisesti olla merkitystä.
6. Työmarkkinajärjestöjen toiminnasta ja niin sanotun sopimusyhteiskunnan merkityksestä tulopoliittisten ratkaisujen ja eduskunnan päätösvallan rajoittamisen näkökulmasta tulee viipymättä laatia riippumaton selvitys.

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).
8. Tulee asettaa parlamentaarinen budjettivaltakomitea selvittämään eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamis- ja kehittämistarpeita, tekemään ehdotuksia eduskunnan finanssivallan lisäämiseksi sekä käynnistämään toimenpideehdotusten toimeenpano eduskunnan sisällä ja muualla ylimmässä valtionhallinnossa. Käsillä oleva tutkimus luo perustan tällaisen komitean työlle.

3 Budjettivaltaindikaattorit

3.1 Mitä ovat indikaattorit?

Budjettivaltaindikaattorien kehittäminen tai niiden kehittämistyön käynnistäminen eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen arvioimiseksi ja mittaamiseksi on paitsi yksi tutkimusteema myös ennen muuta tutkimuksen keskeinen tavoite. Indikaattori-käsitteelle ei kuitenkaan ole olemassa vakiintunutta määritelmää. Budjettivaltaindikaattoreiden kehittämisen tueksi on siten ensin tarkasteltava olemassa olevia indikaattorimääritelmiä, niiden eroja ja yhtäläisyyksiä sekä ylipäätään indikaattoreiden keskeisiä ominaispiirteitä, funktioita ja hyödynnettävyyttä.

Indikaattorit voivat olla *määrällisiä* (kvantitatiivisia) tai *laadullisia* (kvalitatiivisia). Kvantitatiivisesta näkökulmasta indikaattorilla voidaan esimerkiksi tarkoittaa osoitinta, joka kuvaa yleensä numeerisessa muodossa kuvauskohteen tiettyä olennaiseksi katsottua piirrettä. Kuvatun piirteen perusteella tehdään kuvauskohdetta koskevia yleistyksiä.¹⁰⁹⁶ Indikaattori voi perustua esimerkiksi tilasto- ja kyselyaineistoihin tai rekistereihin (esim. suhdeluku, keskiarvo, lukumäärä).¹⁰⁹⁷ Indikaattori on yksinkertaisimmillaan tilastotieto esimerkiksi budjettia koskevasta eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoista ja mietinnöistä.

Kvalitatiivinen indikaattorinäkemys välittyy puolestaan esimerkiksi Sitran indikaattoreita koskevassa selvityksessä annetusta määritelmästä: ”Indikaattori ilmaisee jonkin ilmiön tilaa tai kehitystä karkealla tasolla tai epäsuorasti. Käytetään usein kuvaamaan ilmiötä, jota ei suoraan kyetä mittaamaan. Tarkkojen absoluuttisten numeroarvojen sijaan indikaattorilla ilmaistaan nimenomaan kehityksessä tapahtunutta muutosta.”¹⁰⁹⁸ *Komposiitti-indikaattori* (*composite indicator*) kuvaa moniulotteista ilmiötä ja sen kehitystä. Tällainen indikaattori koostuu useista, ilmiön eri ulottuvuuksia kuvaavista yksittäisistä indikaattoreista.¹⁰⁹⁹

Indikaattorit helpottavat eri aikoina ja eri ympäristöissä tuotetun tiedon vertailukelpoisuutta. Niitä voidaan hyödyntää esimerkiksi kansainvälisiin sopimuksiin liittyvässä valtiotaportoinnissa, koska niiden avulla esimerkiksi sopimusvelvoitteiden toteutumista on mahdollista mitata samoilla muuttujilla raportista toiseen. Indikaattorien hyödyiksi on

1096 Rautiainen 2013, s. 38–40; Sauli & Simpura 2004, s. 2–5.

1097 Sauli & Simpura 2004, s. 3. *Indeksi* puolestaan tarkoittaa tiettyä ilmiötä kuvaavaa lukua, jonka saamat arvot on skaalattu tietyille välille, esimerkiksi nolasta yhteen tai sataan. Hyvinvoinnin mittaamisessa indeksi voi olla usean eri indikaattorin tiedot kokoava suhdeluku, joka pyrkii kuvaamaan laajempaa yhteiskunnallista ilmiötä tai kehityskulkua. Indeksi kertoo muutoksen suunnasta suhteessa esimerkiksi valittuun perusvuoteen. Ks. Hoffrén ym. 2010, s. 7.

1098 Hoffrén ym. 2010, s. 7.

1099 Hoffrén ym. 2010, s. 8. Ks. Merry ym. 2015.

katsottu myös niiden läpinäkyvyys sekä hyödynnettävyys uusien toimintamallien luomisessa ja vaikutusarvioinnissa.¹¹⁰⁰

Indikaattorien avulla on mahdollista kuvata ilmiön nykytilaa ja muutoksia, minkä takia indikaattorit ovat hyödyllisiä etenkin pitkäkestoisessa seurannassa. Jotta seuranta onnistuisi, indikaattorin on oltava samanaikaisesti herkkä ja vakaa. Herkkyys on olennaista, jotta indikaattori reagoi nopeasti muutoksiin ilmiössä, jota on tarkoitus kuvata. Toisaalta liian herkkä indikaattori ei tuota kestäväää tietoa.¹¹⁰¹

Indikaattorien avulla monimutkaista tietoa voidaan tiivistää ja esittää selkeämmässä muodossa. Tiivistämisessä kuitenkin hukkuu väistämättä informaatiota. Tiedon tiivistäminen on riski esimerkiksi silloin, kun kuvauskohde samaistetaan pelkkään indikaattoriin ja kuvauskohteen muut, monimutkaisemmat ominaisuudet sivuutetaan.¹¹⁰² Esimerkiksi bruttokansantuotetta on kritisoitu siitä, että se yksinkertaistaa käsitystä ihmisten hyvinvoinnista ja jättää huomiotta lukuisia hyvinvointiin oleellisesti vaikuttavia seikkoja.¹¹⁰³

Indikaattorit ovat aina jossain määrin subjektiivisia. Yhden piirteen valitseminen kohdetta kuvaavaksi kertoo samalla siitä, mitä kuvauskohteen piirteitä on pidetty vähemmän tärkeinä. Tietyn piirteen valitseminen kuvauskohdetta koskevien yleistysten pohjaksi ei sinänsä kerro kohteen todellisista ominaisuuksista vaan pikemminkin piirteen valitsijan arvoista. Esimerkiksi BKT ja sitä uudemmat hyvinvointi-indikaattorit mittaavat eri asioita ja antavat siksi toisistaan poikkeavan kuvan hyvinvoinnista.¹¹⁰⁴

Indikaattoreita arvioitaessa on otettava huomioon mitattavan piirteen lisäksi se ympäristö, johon indikaattoria aiotaan soveltaa. Muun muassa eri valtioiden yhteiskunnalliset erot vaikuttavat siihen, minkä piirteiden havainnoiminen on järkevää. Esimerkiksi Sitran hyvinvointimittareita käsittelevässä selvityksessä on käytetty seuraavia kriteerejä arvioitaessa, sopiiko tietty indikaattori käytettäväksi Suomessa: 1) Kuvaako indikaattori Suomen kaltaista maata? 2) Ottaako indikaattori huomioon Suomen erityispiirteet ja toisaalta ovatko siinä huomioitut asiat merkityksellisiä Suomelle? 3) Kuinka indikaattorin laskennassa tarvittava tilastotieto on saatavissa?¹¹⁰⁵

1100 Ks. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>.

1101 Sauli & Simpura 2004, s. 3.

1102 Rautiainen 2013, s. 41; Sauli & Simpura 2004, s. 3–4.

1103 Ks. BKT:ta koskevasta keskustelusta kootusti Hoffrén ym. 2010, s. 108–111.

1104 Rautiainen 2013, s. 40. Ks. hyvinvointimittareista Hoffrén ym. 2010, s. 10.

1105 Hoffrén ym. 2010, s. 80–81. Selvityksessä myös havaittiin, että monien kansainvälisiin vertailuihin tarkoitettujen indikaattorien käyttökelpoisuus suomalaisessa päätöksenteossa on heikko. Toisaalta monet Suomen erityispiirteet eivät näy nykyisissä indikaattoreissa. Hoffrén ym. 2010, s. 90–92.

3.2 Indikaattorityyppejä

Indikaattoreita on hyödynnetty erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien sekä demokratian toteutumisen arvioinnissa ja seurannassa. Näissä yhteyksissä ja ylipäättään indikaattorityössä kertynyt tieto ja kokemus tarjoavat lähtökohtia ja virikkeitä budjettivaltaindikaattorien kehittämislle.

Indikaattoreita koskeva keskustelu alkoi jo 1800-luvulla. Sosiaali-indikaattorien historia ulottuu 1950-luvulle, jolloin YK:ssa aloitettiin sosiaali- ja väestötilastollinen kehittämistyö. Yhteiskuntatutkijat jakavat yhteiskuntapoliittisia indikaattoreita koskevan keskustelun kolmeen aaltoon.¹¹⁰⁶

Ensimmäinen indikaattoriaalto alkoi 1970-luvulla ja keskittyi hyvinvoinnin mittaamiseen indikaattorien avulla.¹¹⁰⁷ Ensimmäisen aallon aikana ei juuri kehitelty ihmisoikeusindikaattoreita, mutta esimerkiksi YK:n ihmisoikeussopimusten toteutumisen arvioimiseen kehitettiin systemaattisia arviointimekanismeja. Ensimmäisen aallon pohjalta kehitettiin 1980-luvulla ihmisoikeusvelvoitteiden jako kolmeen ryhmään: kunnioittaminen (*respect*), suojaaminen (*protect*) ja toteuttaminen (*fulfill*). Jakoa on sittemmin hyödynnetty laajasti ihmisoikeusvelvoitteiden tarkastelussa. Suomalaiseen perus- ja ihmisoikeustutkimukseen indikaattorikeskustelun ensimmäisellä aallolla ei ollut suurta vaikutusta.¹¹⁰⁸ Jako kunnioittamiseen, suojaamiseen ja toteuttamiseen vaikuttaa lähtökohtaisesti käyttökelpoiselta myös budjettivaltaindikaattorien kehittämisessä.

Toinen indikaattoriaalto sijoittuu 1990-luvulle. Tällöin yhteiskuntapolitiikassa yleistivät tavoite–keino-analyysit. Painopiste oli erilaisten toimenpiteiden kustannustehokkuuden arvioimisessa. *Kolmas indikaattoriaalto* alkoi 2000-luvulla ja kytkeytyy globalisaatiosta johtuviin uudenlaisiin yhteiskunnallisiin tietotarpeisiin. Kolmannessa aallossa keskeisiä toimijoita on useita, esimerkiksi kolmas sektori ja tieteellinen yhteisö. Toisen ja kolmannen indikaattoriaallon aikana tiedeyhteisön aktiivisuus on ollut vähäisempää kuin ensimmäisen aallon aikana, ja indikaattorien keskeinen hyöty on liitetty kykyyn tuottaa apuvälineitä poliittis-hallinnollisiin tarpeisiin. Kolmannen aallon myötä on syntynyt esimerkiksi kansalais- ja poliittisia oikeuksia mittaava CIRI-indeksi ja TSS-oikeuksia mittaava CERF-indeksi.¹¹⁰⁹ Suomessa indikaattoreilla on keskeinen asema esimerkiksi kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa 2012–2013.¹¹¹⁰

1106 Sauli & Simpura 2004, s. 2.

1107 Ks. OECD 1976.

1108 Sauli & Simpura 2004, s. 2; Rautiainen 2013, s. 42–43.

1109 Rautiainen 2013, s. 44–45.

1110 Ks. OM 18/2012. Ks. demokraatiindikaattoreista Borg 2013.

Ylipäättään *ihmisoikeusindikaattorien* avulla on katsottu voitavan tuottaa oikeuksien toteutumisesta täsmällistä tietoa, josta on hyötyä ihmisoikeustyön tuloksellisuuden mittaamisessa. Ihmisoikeusindikaattorien keskeinen ero muihin indikaattoreihin on niiden oikeusperusteisuus: indikaattorit ovat osoittimia siitä, miten jokin perus- ja ihmisoikeudeksi määritelty normatiivinen asiointila toteutuu empiirisesti havainnoitavassa todellisuudessa. Ihmisoikeusindikaattoreilla voidaan mitata esimerkiksi pääsyä oikeuksiin sekä valtion kehittymistä ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttajana. Kuvattavan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteen oikeudellisen sisällön määrittelemineen on siis olennainen askel ihmisoikeusindikaattorien kehittämisen kannalta, jotta velvoitteen käytännön toteutumista voidaan mitata. Velvoitteiden sisällön määrittelemineen on kuitenkin ongelmallista, minkä takia monilla ihmisoikeusindikaattoreilla tarkasteltavat muuttujat mittaavat tosiasiaa jotakin muuta kuin itse velvoitteen oikeudellista sisältöä.¹¹¹¹

Ihmisoikeusindikaattorit on jaettu YK:n puitteissa *rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreihin*. Jakoa on käytetty myös esimerkiksi EU:n perusoikeusviraston vuonna 2011 alkaneessa ihmisoikeusindikaattoreita koskevassa projektissa.¹¹¹² Käytännössä näitä eri indikaattoreita saatetaan yhdistellä, ja esimerkiksi prosessi- ja lopputulosindikaattorien välinen raja saattaa olla häilyvä.

Rakenneindikaattoreilla (structural indicators) kuvataan valtioiden sitoutumista kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, esimerkiksi niiden ratifiointia ja inkorporointia kansalliseen lainsäädäntöön. Rakenneindikaattorit ovat yleisiä helppokäyttöisyytensä vuoksi; niihin tarvittavaa tietoa on hyvin saatavilla. *Prosessiindikaattorit (process indicators)* ovat rakenneindikaattoreita kokonaisvaltaisempia ja herkempiä. Ne mittaavat valtioiden toimia ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamiseksi ja ovat eräänlainen linkki rakenne- ja lopputulosindikaattorien välillä. Prosessi-indikaattorien kehittämisessä kohde jaetaan alakomponentteihin. *Lopputulosindikaattorit (outcome indicators)* mittaavat ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista tietyssä kontekstissa.¹¹¹³ Näistä eritoten prosessi-indikaattorit soveltuvat budjetitvaltaindikaattorien kehittämiseen.

Suomessa perustettiin vuonna 2012 kansallinen indikaattoriverkosto, jonka tarkoituksena on koota yhteen kansallinen indikaattoriosaaminen. Kyse on valtioneuvoston kanslian asettamasta työryhmästä, joka koordinoi kansallisia indikaattorihankkeita, vahvistaa in-

1111 Rautiainen 2013, s. 46.

1112 Ks. FRA 2010. Ihmisoikeusindikaattoreiden avulla saatavaa tietoa hyödynnetään sekä kansallisen ihmisoikeuspolitiikan seurannassa että sen raportoimisesta ylikansallisille valvontaelimille muun muassa Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) piirissä. Ks. YK:n piirissä laadittu ihmisoikeusindikaattorityön käsikirja UN 2012. Ks. myös YK:n indikaattoreista mm. kestävän kehityksen tavoitteiden (*Sustainable Development Goals*) indikaattorit (<https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=200>) ja vuosituhattavoitteiden (*Millennium Development Goals*) indikaattorit (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>).

1113 Rautiainen 2013, s. 46–49; UN 2012, s. 33–38.

dikaattoreihin liittyvää yhteistyötä sekä tukee Findikaattori.fi-palvelun kehittämistä.¹¹¹⁴ *Findikaattori*-verkkopalveluun on koottu yhteiskuntakehitystä kuvaavia indikaattoreita. Indikaattorien tiedot esitetään tilastojen, taulukkojen ja analyysitekstien avulla. Findikaattorissa indikaattorit on lajiteltu teemoittain. Esimerkiksi Kestävän kehityksen indikaattorien alla on alateemoja, joista jokaista tietyt indikaattorit kuvaavat (esim. yhdenvertaiset mahdollisuudet hyvinvointiin: elinajanodote, kehitysyhteistyö, tuloerot, koulutuksen ulkopuolelle jääneet nuoret aikuiset ja koettu hyvinvointi).¹¹¹⁵

3.3 Julkistalouden indikaattorit

Julkisen talouden keskeisiä indikaattoreita ovat julkisyhteisöjen rahoitusasema, perusjäämä, suhdannekorjattu jäämä, rakenteellinen rahoitusasema, tuotantokuilu ja potentiaalinen tuotanto. Nämä indikaattorit ovat hyödyllisiä etenkin *julkisen talouden lyhyen aikavälin kestävyys* arvioinnissa.¹¹¹⁶

Julkisyhteisöjen rahoitusasema saadaan, kun julkisyhteisöjen tuloista vähennetään julkisyhteisöjen menot. Tämä rahoitusasema ottaa huomioon kaikki julkisyhteisöjen tulot ja menot. Kun menot ylittävät tulot, rahoitusasema muodostuu alijäämäiseksi. Pääsääntö on, että alijäämä katetaan velkarahoituksella, kun taas ylijäämä on julkista säästämistä. Koska julkisyhteisöihin luetaan myös sosiaaliturvarahastot, on hyvä huomata, että työeläkerahastojen ylijäämää ei käytetä julkisyhteisöjen velan lyhentämiseen. Koska julkisyhteisöjen alijäämä lisää julkista velkaa, on luontevaa asettaa rajoitteita alijäämälle.¹¹¹⁷

Perusjäämä saadaan puolestaan, kun julkisyhteisöjen tuloista vähennetään kaikki muut menot paitsi korkomenot. Korkomenot kuvaavat aiemmin otetun velan hoidosta syntyviä kustannuksia, eikä julkisyhteisöjen rahoitusasema siksi kuvaa taloudenpidon nykytilannetta. Jos siis ollaan kiinnostuneita siitä, ovatko nykyhetken tulot ja menot tasapainossa, on mielekkäämpää tarkastella julkisyhteisöjen rahoitusaseman sijaan perusjäämää. Perusjäämä onkin eräänlainen reaaliaikainen julkisen sektorin kestävyysmitta: sen avulla arvioidaan, kykeneekö julkinen sektori selviämään sen hetkistä menoistaan tulorahoituksella ottamatta lisää velkaa. Jos perusjäämä on alijäämäinen, julkinen sektorin nykyinen tulotaso ei riitä nykyisten menojen maksuun. Perusjäämä kuvaa taloudenhoidon nykytilannetta. Se ei kuitenkaan kerro, mistä mahdollinen alijäämä muodostuu. Esimerkiksi taantumassa tulonsiirroilla on taipumus lisääntyä ja verotuloilla taipumus vähentyä automaattisesti ilman julkisen vallan aktiivisia toimia.¹¹¹⁸

1114 Ks. <http://vnk.fi/hanke?selectedProjectId=11339>.

1115 Ks. <http://www.findikaattori.fi>.

1116 VM 2013, s. 1–2.

1117 VM 2013, s. 1, ml. alaviite 1.

1118 VM 2013, s. 1.

Jos halutaan erottaa suhdanneautomaatiikan ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, lasketaan *suhdannekorjattu julkisyhteisöjen jäämä*. Suhdannekorjattu jäämä kertoo, mikä rahoitusasema olisi, jos kansantalouden suhdante-tilanne olisi neutraali. Jos suhdannekorjattu jäämä on negatiivinen silloin, kun julkisyhteisöjen jäämä on negatiivinen, julkisen sektorin velkaantuminen ei johdu pelkästään talous-suhdanteesta vaan julkisen sektorin tuloihin nähden liian korkealle viritetyistä menoista.¹¹¹⁹

Rakenteellinen jäämä eli *rakenteellinen rahoitusasema* on hyvin lähellä suhdannekorjattua jäämää. Siinä julkisyhteisöjen nimellisestä jäämästä poistetaan suhdanteen vaikutuksen lisäksi kertaluontoisten ja tilapäisten tulojen ja menojen vaikutukset. Näin voidaan erottaa, mikä osuus ali- tai ylijäämästä johtuu rakenteellisista tekijöistä, mikä taloussuhdanteesta ja mikä kertaluontoisista tuloista tai menoista. Rakenteellinen jäämä ja erityisesti sen muutos kahden ajanhetken välillä kuvaa sitä, onko finanssipolitiikka ollut aktiivisesti elvyttävää vai kiristävää.¹¹²⁰

Kansallisessa ja EU:n lainsäädännössä on asetettu tavoitteita rakenteelliselle rahoitus-asemalle. Näin pyritään varmistamaan, että *automaattiset vakauttajat* eli taantumassa kasvavat tulonsiirrot ja alenevat verotulot saavat toimia vapaasti. Niillä on suhdannevaihteluja tasapainottava vaikutus. Yleisesti myös ajatellaan, että hyvinä taloudellisinä aikoina julkisen sektorin tulisi säästää, jotta huonoina aikoina olisi varaa tarvittaessa velkaantua. Lainsäädännön avulla pyritään varmistamaan, että julkisen sektorin menot eivät kasvaisi pysyvästi tuloja korkeammaksi eikä julkisyhteisöjen velka muodostuisi kestäättömän suureksi. Suomen kaltaisessa taloudessa automaattiset vakauttajat tekevät julkisesta taloudesta taantumassa elvyttävää ilman aktiivisia päätöksiä. Rakenteellisen jäämän laske- misessa ongelmana on suhdannetilanteen arviointi reaaliaikaisesti: käsitys talouden suhdanteesta täsmentyy usein vasta vuosien jälkeen, minkä johdosta rakenteellisen jäämän reaaliaikaiseen mittaamiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta.¹¹²¹

Rakenteellista jäämää on säännelty EU:n finanssipoliittista sääntelyä voimaansaattavassa finanssipoliittisessa laissa (869/2012). Rakenteellinen jäämä on tässä järjestelmässä osa *keskipitkän aikavälin* tavoitteen saavuttamisen arvioimista. Rakenteellisen jäämän vuositaista muutosta verrataan niin kutsuttuun vaadittuun sopeutukseen. Vaadittu sopeutus määritetään talouden keskeisten indikaattoreiden perusteella komission ennusteeseen nojautuen. Vaaditun sopeutuksen määrittelyssä käytetyt indikaattorit ovat *talouskasvu, potentiaalinen kasvu, tuotantokuilu, velka-aste ja pitkän aikavälin kestävyys*. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista arvioidaan myös menosäännön avulla. *Menosääntö* asettaa ylärajan julkisyhteisöjen reaalisten nettomenojen kasvulle. Menosäännön saama arvo riippuu edellä mainituista keskeisten indikaattoreiden arvoista, erityisesti potentiaa-

1119 VM 2013, s. 1. Ks. Korkman 2012, s. 79.

1120 VM 2013, s. 2.

1121 VM 2013, s. 2. Ks. Korkman 2012, s. 79.

lisen tuotannon keskimääräisestä kasvusta, sekä siitä, onko maa saavuttanut rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen vai ei.¹¹²²

Tuotantokuilu on bruttokansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon erotus suhteessa potentiaaliseen tuotantoon. Sitä käytetään talouden suhdannetilan arvioimiseen ja suhdannekorjattujen indikaattoreiden laskemiseen. Tuotantokuilu kertoo, kuinka monella prosentilla kunkin ajanhetken havaittu tuotanto ylittää tai alittaa talouden tuotantopotentiaalin. Jos talouden tuotanto ylittää potentiaalin, talous on noususuhdanteessa. Jos tuotanto puolestaan jää alle potentiaalin, talous on laskusuhdanteessa. Tuotantokuilun laskennassa käytetty *potentiaalinen tuotanto* määrittää talouden tuotannon keskeisten tekijöiden funktiona. Näin ollen pitkällä aikavälillä talouden tuotantopotentiaaliin vaikuttavat investoinnit, työpanos ja kokonaistuottavuus. Potentiaalinen tuotanto ja tuotantokuilu ovat havaitsemattomia muuttujia, joiden mittaaminen on hankalaa. Siksi EU:ssa on sovittu yhteisen laskentamenetelmän käyttämisestä, jota Suomen valtiovarainministeriökin käyttää omissa arvioissaan.¹¹²³

Kun halutaan tarkastella *julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä*, tarkastellaan erilaisia *kestävyysindikaattoreita*. Tällaisten indikaattoreiden avulla arvioidaan, voidaanko tulevaisuuteen luvatut sitoumukset, esimerkiksi eläkkeet ja muut ikäsidonnaiset menot, rahoittaa arvioiduilla tulevilla tuloilla. Indikaattorit lasketaan ehdolla, että velka-aste ei nouse kestävämmälle tasolle. Kestävyysindikaattorien ongelmana on se, että ne ovat jossain määrin herkkiä tehdyille laskentaoletuksille. *Kestävyysvaje* viestii sukupolvien välisestä tulonjaosta. Suuri kestävyysvaje kertoo muun ohella siitä, että nykyisille sukupolville on annettu kestävämmän korkea hoiva- ja eläkelupaus, jonka maksajaksi joutuvat nuoremmat ja vielä syntyvät ikäluokat.¹¹²⁴

Julkisen talouden kestävyystarkastelu perustuu tulevaisuutta koskeviin mallinnuksiin väestön, työmarkkinoiden ja talouden kehityksestä. Kestävyyslaskelmissa laskentamallit voidaan jakaa ikärakennelaskelmiin, staattisiin makrolaskentamalleihin ja dynaamisiin mikrosimulaatiomalleihin.

Ikärakennemallissa laskelmat arvioivat julkisten menojen kehitystä pelkästään ikärakenteen muutosten perusteella. Tätä laskentamenetelmää on sovellettu esimerkiksi hoito- ja hoivapalvelujen kustannusten kehityksen ennustamiseen keskipitkällä aikavälillä.¹¹²⁵

1122 VM 2013, s. 3. Ks. PeVL 37/2012 vp; TrVL 8/2012 vp; VaVM 38/2012 vp.

1123 VM 2013, s. 2. Vuonna 2015 valmistui valtioneuvoston tutkimus rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoista. Hankkeessa arvioitiin komission käyttämää, tuotantokuiluun perustuvaa laskentatapaa Suomen näkökulmasta. Sen lisäksi tarkasteltiin muita vaihtoehtoja, jotka voisivat toimia finanssipolitiikan mittareina. Aineistoksi koottiin tietoa talouden kehityksestä 1980-luvun puolivälistä alkaen. Ks. Kuusi 2015.

1124 VM 2013, s. 3. Ks. Korkman ym. 2007, s. 18; VTV 2010b, s. 10.

1125 Klavus & Pääkkönen 2014, s. 15. Ks. Stakes 2006.

Staattisen makrolaskentamallin tarkastelukehikon muodostaa väestöennuste.¹¹²⁶ Esimerkiksi valtiovarainministeriö tekee kestävyyslaskelmia väestön ikääntymisen vaikutuksista julkisiin menoihin sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetyllä SOME-mallilla. Tämän staattisen makrolaskentamallin avulla voidaan arvioida menokehitystä vuoteen 2060 asti. Pohja-aineistona käytetään Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennustetta, ikäryhmäkohtaisia jakaumia sosiaali- ja terveystuloista sekä arviota makrotalouden kehityksestä pitkällä aikavälillä.¹¹²⁷

Dynaamisissa mikrosimulaatiomalleissa talouden eri toimijoiden, kuten kotitalouksien, yritysten ja julkisen sektorin, toimenpiteet vaikuttavat markkinaosapuolien käyttäytymiseen ja aikaansaavat mallien dynamiikan. Teknisesti mallit ovat numeerisia simulointimalleja, joissa etsitään sellaiset hintojen, palkkojen ja korkojen aikaurat, jotka johtavat kaikkien markkinoiden (yleiseen) tasapainoon. Makromalleja ja dynaamisia mikrosimulaatiomalleja on sovellettu erityisesti terveys- ja sosiaalipalvelujen, koulutuksen ja vanhuuseläkkeiden kustannuskehityksen tarkasteluun.¹¹²⁸

Euroopan komissio käyttää eurooppalaisen ohjausjakson aikana kansallisten vakaus- ja kasvuohjelmien arvioinnissa ja maakohtaisten suositusten laatimisessa *S1*-, *S2*- ja *S0*-*kestävyysindikaattoreita*.

S1-, *S2*- ja *S0*-indikaattorit muodostuvat kolmesta komponentista. *Ensimmäinen komponentti* on nykyisen budjetin perusjäämän erotus siihen, minkälainen budjetti tarvittaisiin velan määrän vakiinnuttamiseksi siten, että tulot riittävät kaikkien menojen ja lainan korkojen kattamiseen. *Toinen komponentti* kuvaa, kuinka paljon nykyistä budjettia pitäisi sopeuttaa ensimmäisen komponentin lisäksi, jotta tietyssä ajanjaksona saavutettaisiin EVK-sopimuksen mukainen 60 %:n velkataso. *Kolmas komponentti* koskee valtion menojen pitkän aikavälin kehityksen vaikutusta budjettivajeeseen. *S1*-indikaattorissa otetaan huomioon kaikki kolme komponenttia ja toiselle komponentille asetetaan myös tavoiteaika: komission viimeisimmässä, vuoden 2012 raportissa tavoiteaika on vuosi 2030. *S2*-indikaattorissa huomioidaan vain ensimmäinen ja kolmas komponentti. Eurokriisin vuoksi komissio on sittemmin kehittänyt myös *S0*-indikaattorin, jota käytetään lyhyen aikavälin arviointiin. *S0*-indikaattori kuvaa seuraavan vuoden äkillisiä talousheilahduksia markkina-analyysiin avulla.¹¹²⁹

Veli Laineen mukaan kestävyysindikaattoreiden jaottelu komponentteihin auttaa ymmärtämään, mitkä ovat kestävyysvajeen taustatekijät sekä kuinka kiireellisesti ja millä poliittikavaihtoehdoilla kestävyysvajeeseen on puututtava.¹¹³⁰ Komissio on kuitenkin koros-

1126 Klavus & Pääkkönen 2014, s. 15.

1127 Ks. VNS 4/2014 vp. Ks. kestävyysvajeindikaattoreista K 21/2010 vp.

1128 Klavus & Pääkkönen 2014, s. 16.

1129 European Commission 2012. Ks. VTV 2015.

1130 Laine 2010, s. 42.

tanut, että indikaattorit eivät ole preskriptiivisiä – ne eivät itsessään tuo esille, mitä toimia pitäisi tehdä alijäämä- tai velkatavoitteen saavuttamiseksi. Käytettävissä olevat keinot ovat verojen korotus, välitön menojen leikkaus ja sopeutustoimet.¹¹³¹

Myös joissakin yleisesti muita kuin taloudellisia seikkoja kuvaavissa indikaattorijärjestelmissä on mukana taloudellisesti merkittäviä muuttujia. Esimerkiksi EU:n *Beyond GDP*-projektissa on tarkoituksena kehittää indikaattoreita, jotka ovat yhtä selkeitä kuin BKT mutta huomioivat sitä paremmin ympäristöön ja yhteisöllisyyteen liittyviä tekijöitä.¹¹³² Esimerkkinä voidaan mainita myös EU:n piirissä laaditut *SDI-indikaattorit* (*Sustainable Development Indicators*).

SDI-indikaattoreita käytetään EU:n *Sustainable Development Strategy*-monitorointiraportissa (SDS), jonka Eurostat julkaisee joka toinen vuosi.¹¹³³ SDI-indikaattoreita on yhteensä noin 130 ja ne on jaettu kymmeneen strategian toteutumista kuvaavaan teemaan (*socio-economic development, sustainable consumption and production, social inclusion, demographic changes, public health, climate change and energy, sustainable transport, natural resources, global partnership ja good governance*). Lähes kaikille teemoille on valittu pääindikaattori (*headline indicator*), jonka tarkoituksena on antaa yleiskuva siitä, onko EU saavuttanut strategiassa kuvattuja tavoitteita. Tämän lisäksi jokaisella teemalla on kolmenlaisia indikaattoreita: operationaaliset indikaattorit (*operational indicators*), selittävät indikaattorit (*explanatory indicators*) ja konteksti-indikaattorit (*contextual indicators*). Operationaaliset indikaattorit kuvaavat SDS:n toiminnallisia tavoitteita. Selittävät indikaattorit liittyvät SDS:ssä kuvattuihin toimintoihin tai muihin seikkoihin, jotka ovat hyödyllisiä strategian tavoitteisiin pääsyn edistymisen analysoinnissa. Konteksti-indikaattorit puolestaan tarjoavat arvokasta taustatietoa, jonka avulla voi ymmärtää kutakin teemaa.¹¹³⁴

1131 European Commission 2006.

1132 http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html.

1133 Viimeisin raportti on vuodelta 2015, ks.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6975281/KS-GT-15-001-EN-N.pdf/5a20c781-e6e4-4695-b33d-9f502a30383f>.

1134 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>; <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicator-framework>. Ks. talousindikaattoreista esim.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7208865/KS-BJ-16-003-EN-N.pdf/67f42b93-e2f8-4cae-a283-f9e389438d03>; <http://sdw.ecb.europa.eu/home.do?chart=t1.1>.

3.4 Mallit budjettivaltaindikaattoreiden kehittämisen perusteista

3.4.1 Budjettivaltaindikaattorien luonne

Tämän tutkimuksen tulokset on seuraavassa kehitetty mahdollisimman pitkälti *budjettivaltaindikaattorien* muotoon siten, että eduskunta ja sen tarkastusvaliokunta pystyvät hyödyntämään niitä käytännössä seuranta- ja valvontatarkoituksissa sekä jatkamaan käytännön tarpeiden pohjalta indikaattorikehitystyötä. Budjettivaltaindikaattorien keskeisenä tarkoituksena on antaa kriteerit eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisen ja erilaisten kehityssuuntauksien arvioimiselle systemaattisesti samoilla muuttujilla. Budjettivaltaindikaattoreilla voidaan myös tarkentaa eduskunnalle tai valiokunnille annettavien kertomusten tai muiden selvitysten sisältöä sekä havaita epäkohtia ja muita ongelmia eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisessa. Indikaattoreita voivat toki tarkastella, hyödyntää ja kehittää edelleen myös muut valtiontaloudellista valtaa ja siihen kytkeytyvää valvontaa harjoittavat toimijat. Budjettivaltaindikaattorit pyrkivät kaikkiaan osoittamaan sen, mikä on eduskunnan budjetti- ja valvontavallan arvioinnissa tärkeää.

Yhdistämällä eri indikaattoritutkimusten antia voidaan todeta, että budjettivaltaindikaattoreiden on oltava kattavia komposiitti- ja prosessi-indikaattoreita, joissa eduskunnan budjetti- ja valvontavallan teemoja kuvataan ja arvioidaan ennen kaikkea kvalitatiivisin ja jossain määrin myös kvantitatiivisin kriteerein.

Budjettivaltaindikaattorit ovat *komposiitti-indikaattoreita*, koska niissä tulee olla mukana sekä talous- että muita substanssi-indikaattoreita samoin kuin organisatorisia ja menettelyllisiä indikaattoreita. Indikaattorien monipuolisuus, kattavuus ja hyödynnettävyys on tärkeää. Valtaa ei useinkaan voida mitata yksinkertaisilla mittareilla vaan vallankäytön kokonaiskuva voi perustua vain riittävän laaja-alaiseen ja näkökulmiltaan monipuoliseen arviointiin.¹¹³⁵ Esimerkiksi kuvattavan asian oikeudellisen sisällön määrittäminen on olennainen askel indikaattorin kehittämisessä; se muodostaa tarkastelukeyhksen myös kohteen käytännön toteutumisen tarkastelulle.¹¹³⁶ Toisaalta lainsäädännöllisen perustan ohella on vähintäänkin yhtä tärkeää tutkia myös poliittisia ja hallinnollisia käytäntöjä.¹¹³⁷ Sisällöllisesti indikaattorien tulisi tuottaa tietoa ja arvioita eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilasta suhteessa valtiontalouteen ja myös julkistalouden kokonaisuuteen. Indikaattorien tulee kattaa niin valtiontalouden sisäiset kuin riittävässä määrin myös eduskunnan aseman ja vallan kannalta relevantit ulkoisetkin seikat. Indikaattoreissa tulee kiinnittää huomiota sekä budjettivallan että -valvonnan substanssi-, organisaatio- ja menettelykysymyksiin.

1135 Ks. HE 56/2003 vp, s. 36.

1136 Ks. Rautiainen 2013, s. 46.

1137 Wehner 2010, s. 1–2. Sen sijaan Jose Antonio Cheibubin ja Fernando Limongin mukaan institutionaaliset vaikutukset eivät johdu esimerkiksi perustuslain asettamista perusteista vaan ennemminkin siitä, miten päätöksentekoprosessi on organisoitu. Cheibub & Limongi 2002, s. 176.

Osan budjettivaltaindikaattoreista on oltava *prosessi-indikaattoreita*, koska indikaattoreilla on mitattava eduskunnan budjetti- ja valvontavallan nykytilaa ja kehitystä. Esimerkiksi varainhoitovuosi on usein liian lyhyt aika havainnoida yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikuttavuuden muutoksia ja raportoida niistä.¹¹³⁸

Indikaattorikokonaisuus muodostuu sekä kvalitatiivisista että kvantitatiivisista arviointikriteereistä. *Kvantitatiiviset kriteerit* ovat ennen kaikkea taloudellisia indikaattoreita. Kvantitatiivisia valtiontaloutta kuvaavia indikaattoreita on useita, mutta niiden käyttökelpoisuus eduskunnan budjettivallan kuvaamisessa on osin kyseenalainen. Erilaisia kvantitatiivisten indikaattoreiden muotoja ovat esimerkiksi seuraavat:

- Eduskunnan talousarviokäsittelyssä tekemien budjettimuutosten euromäärä
- Hallituksen budjettiriihessä tekemien muutosten euromäärä
- Valtiovarainministeriön budjettipohjan euromääräinen muutos edelliseen vuoteen verrattuna
- Budjettitalouden piirissä olevien valtion varojen, velkojen, tulojen ja menojen seuranta suhteessa budjettitalouden ulkopuoliseen kehitykseen
- Muutokset valtiontalouden raporttien, kertomusten yms. dokumenttien ja niissä esitettävien tietojen lukumäärissä
- Tilastoaineistot esimerkiksi talousarvioaloitteista ja budjetti- ja valvontavaltaa koskevista eduskunnan valiokuntien lausunnoista ja mietinnöistä
- Valtion- ja julkistalouden kehitys esimerkiksi BKT:n, talouskasvun, veroasteen, velka-asteen, menokehityksen, alijäämään ja erilaisten kestävyysindikaattorien muodossa

Mikäli kvantitatiivisia indikaattoreita käytetään, niiden laskentakaavat ja muut tunnuslukujen muodostamistavat on tärkeää avata läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden vuoksi.¹¹³⁹ Tunnuslukuja voidaan usein laskea monella tavalla. Lisäksi tunnusluku- tai muun kvantitatiivisen analyysin ongelmana on, että se ei välttämättä paljasta hyvän tai heikon onnistumisen perimmäisiä syitä. Eduskunnan budjettivaltaa ei voi esimerkiksi mitata pelkästään laskemalla, kuinka paljon budjetin loppusumma muuttuu. Toisaalta jos esimerkiksi valtiontalouden tunnusluvut ovat huonot, valtiontaloudellista vallankäyttöä ja valvontatoimintaa voi tuskin pitää onnistuneena.

1138 Ks. HE 56/2003 vp, s. 36.

1139 Ks. esim. Kallunki & Kytönen 2004; Leppiniemi & Leppiniemi 2006; Niskanen & Niskanen 2003. Esimerkiksi yritystutkimusneuvottelukunnan (YTN) laskentamalleja on käytetty mm. VTV:n tekemissä valtion määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden toimintaa vuosina 2000–2004 kartoittaneissa selvityksissä. Ks. Kankaanpää ym. 2011, s. 27.

Syy- ja seuraussuhteiden perusteellinen selvittäminen edellyttää joka tapauksessa numero- ja laskentatarkastelua huomattavasti laaja-alaisempaa ja syvällisempää tutkimusta.¹¹⁴⁰ Tämän vuoksi painopiste budjettivaltaindikaattoreissa tulee olla *kvalitatiivisten kriteerien* kehittämisessä. Tällaisessa analyysissä arvioidaan myös muun muassa syitä, seurauksia ja kontekstuaalisia seikkoja.¹¹⁴¹ Esimerkiksi budjettiprosessin arvion tulee lähteä siitä, mitä budjetin pitäisi ja mitä sillä voidaan saavuttaa ja tavoitella.¹¹⁴² Kvalitatiivisessa analyysissä voidaan seurata esimerkiksi eduskunnan budjettilausumien toteutumista valtioneuvoston työssä, mihin tarkasteluun hallituksen vuosikertomus tarjoaa nykyään jo jossain määrin käyttökelpoisen apuvälineen.

Budjettivaltaindikaattoreihin valittujen arviointikriteerien tulee olla kaikkiaan sisällöltään selkeitä ja yksiselitteisiä sekä sopivia kunkin teeman kuvaamiseen.¹¹⁴³ Budjettivaltaindikaattorien kehittämisessä on kiinnitettävä ylipäätään huomiota siihen, että valittavista teemoista, niiden alateemoista ja arviointikriteereistä muodostuu koherentti kokonaisuus, jolla voidaan tuottaa käytännössä hyödyllistä ja vertailukelpoista tietoa. Kaikkiaan budjettivaltaindikaattorien tulee täyttää seuraavat edellytykset:

1. *Kattavuus:* Indikaattorien tulee kattaa eduskunnan budjetti- ja valvontavaltakokonaisuutena. Niiden tulee kuvata budjetti- ja valvontavallan monimuotoisuutta ja siihen kuuluvien eri toimijoiden asemaa ja toimivaltuuksia suhteessa eduskuntaan. Kattavalla tarkastelulla havaitaan ongelmakohtia eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kokonaisuudessa, ei vain sen yksittäisissä osalualueissa tai kysymyksissä. Samalla voidaan päästä toimenpide-ehdotuksiin, jotka edesauttavat eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kehittämistä kokonaisuutena.¹¹⁴⁴
2. *Vertailtavuus:* Indikaattorien tulee auttaa lisäämään ymmärrystä niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilaan ja kehitykseen. Tämä edellyttää sitä, että saman parlamentin kehitystä voidaan vertailla ajan kuluessa. Samalla indikaattorit soveltuvat osin myös eri maiden parlamenttien budjetti- ja valvontavallan keskinäiseen vertailuun.¹¹⁴⁵

1140 Ks. kattava Suomea koskeva numeraalinen talousindikaattoriesitys OECD 2016, s. 100–103.

1141 Esimerkiksi Maailmanpankin *Database of Political Institutions* -tietokanta sisältää useita poliittisen järjestelmän tilaa kuvaavia indikaattoreita. Ks. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20649465~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>.

1142 White 2015, s. 133.

1143 Ks. TrVM 1/2009 vp; K 11/2009 vp; K 12/2009 vp, s. 13. Ks. myös Kankaanpää ym. 2011, s. 28.

1144 Ks. World Bank 2016.

1145 Ks. World Bank 2016.

3. *Hyödynnettävyys*: Indikaattorien tulee olla relevantteja eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta. Niiden on oltava hyödynnettävissä käytännössä. Budjettivaltaindikaattorien tulee sisältää arvioitavissa olevia teemoja ja käyttökelpoisia kriteereitä eduskuntatyössä ja sen arvioimisessa käytettäväksi.¹¹⁴⁶

3.4.2 Budjetti- ja valvontavallan tilan ja reaalisuuden kokonaisarviointimallit

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tilan ja reaalisuuden kokonaisarvioinnissa voidaan hyödyntää tarjolla olevia *parlamenttien itsearviointien työkaluja*, jotka yleensä kattavat kansallisen parlamentin koko tehtäväkentän, mukaan lukien budjetti- ja valvontavallan. Itsearviointi tehdään yleisluonteisten kysymysten muodossa niin, että vastausvaihtoehdot on annettu valmiina ja eri vaihtoehdot on pisteytetty. Vastauspisteistä voidaan laskea sekä aihepiiri- ja valtaoikeuskohtaisia keskiarvoja että koko arvioinnin tulosten keskiarvo.

Kansallisen parlamentin itsearviointimalleja ovat kehittäneet muun muassa *Inter-Parliamentary Union (IPU)*, *Canadian Parliamentary Centre*, *Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)*, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, *Transparency International*, *International Foundation for Electoral Systems* ja *Maaailmanpankki (World Bank)*. Lisäksi on kehitetty *Congressional Capabilities Index (IDB)* ja *Parliamentary Powers Index (PPI)*. Myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) piirissä on tuotettu parlamentin valtaa mittaavia indikaattoreita ennen kaikkea *United Nations Development Programme (UNDP)* -ohjelman puitteissa.¹¹⁴⁷

Yleisesti parlamentin valtaa tarkastelevien arviointijärjestelmien osana ja jossain määrin myös niiden ohella on laadittu budjettiprosessiin kohdistuvia menetelmiä. Esimerkiksi Maailmanpankin, YK:n ja EU:n komission rahoittama *Public Expenditure and Finance Accountability (PEFA)* on laatinut indikaattoreita, joilla arvioidaan parlamentin asemaa budjettiprosessissa (*Legislative scrutiny of annual budget law* ja *Legislative scrutiny of external audit reports*).¹¹⁴⁸

1146 Ks. World Bank 2016.

1147 Ks. koonti erilaisista parlamenttien itsearviointijärjestelmistä Gross 2012, s. 7–9; UNDP 2010. Esimerkiksi Euroopan neuvosto on kehottanut jäsenvaltioitaan laatimaan kansallisen parlamentin itsearvioita. Euroopan neuvosto on myös antanut yleisohjeet kansallisen parlamentin itsearviointien organisoimista. Ks. CoE 2012.

1148 Ks. <http://www.pefa.org>. Ks. myös esimerkiksi OECD:n laatimat hyvän budjettihallinnon kymmenen periaatetta (*Ten principles of good budgetary governance*) OECD 2015a, s. 3. *Budjettihallinnolla (budgetary governance)* viitataan prosesseihin, lainsäädäntöön, rakenteisiin ja instituutioihin, joilla pyritään turvaamaan budjettijärjestelmän toimivuus. OECD 2015a, s. 5. Ks. OECD:n budjettihallinnon periaatteiden kritiikistä White 2015. OECD:n periaatteissa ei esimerkiksi täsmennetä, mikä taho on vastuussa periaatteiden noudattamisesta ja valvonnasta ja mikä on esimerkiksi hallituksen ja parlamentin välinen suhde. White 2015, s. 139–142.

Erilaisista parlamentin valtaa arvioivista indikaattori- ja indeksijärjestelmistä yksityiskoh-
taisimmin budjetti- ja valvontavaltaa tarkasteleviin menetelmiin kuuluu *Parliament Cent-
re's Parliamentary Report Card Methodology*. Tähän arviointimenetelmään sisältyy 37
budjettiprosessin indikaattoria. Arvioinnin kokonaistulokset ilmaistaan raportointikortis-
sa, joka on esitetty taulukossa 15.

Taulukko 15: Parliament Centre's Parliamentary Report Card¹¹⁴⁹

		LEGISLATION	OVERSIGHT	REPRESENTATION	BUDGET
PERFORMANCE TESTS	LEVEL AND RANGE OF ACTIVITY				
	OPENNESS AND TRANSPARENCY				
	PARTICIPATION				
	ACCOUNTABILITY				
	POLICY AND PROGRAM IMPACT				

Parliament Centren laatimassa arviointimallissa indikaattorit esitetään kysymysten muo-
dossa, ja vastaukset skaalataan asteikolle 0–5¹¹⁵⁰ (budjettiprosessia koskevat kysymykset
on esitetty liitteessä 2). Tämän tyyppisten parlamentin budjettivalta-arvioiden
ja -kriteerien hyvänä puolena on se, että ne tuottavat kokonaisvaltaista ja helposti vertail-
tavissa olevaa tietoa. Numeerisia tuloksia voidaan verrata valtioittain, jolloin saadaan
tietoa parlamentin vallan ja sen osa-alueiden yleisestä tilasta.¹¹⁵¹ Lisäksi uusimalla itsear-
viointi tietyin väliajoin saadaan tietoa yksittäisen parlamentin vallan kehityksestä.

Suomen ja eduskunnan tilanteen arvioinnin kannalta on ongelmallista, että parlamenttien
itsearviointit ovat yleensä käytännössä hyödyllisimpiä kehitysmaiden arvioimisessa ja
kehittämisessä.¹¹⁵² Koska eduskunnan valtaoikeudet ovat omiaan sijoittumaan hyvin kor-
kealle tämän tyyppisissä arviointimalleissa ja koska Suomen parlamentaarista järjestel-
mää voidaan ylipäättään pitää erittäin kehittyneenä kansainvälisessä vertailussa, itsearvi-

1149 Ks. http://www.parlcent.ca/indicators/index_e.php.

1150 Ks. http://www.parlcent.ca/indicators/index_e.php. Ks. myös UNDP 2010, s. 21–22.

1151 Ks. esim. <http://www.conferenceboard.ca/hcp/default.aspx>.

1152 Ks. esim. Draman 2016, s. 286–287; von Trapp 2016, s. 13–14. Ks. myös
<http://www.pefa.org/en/dashboard>.

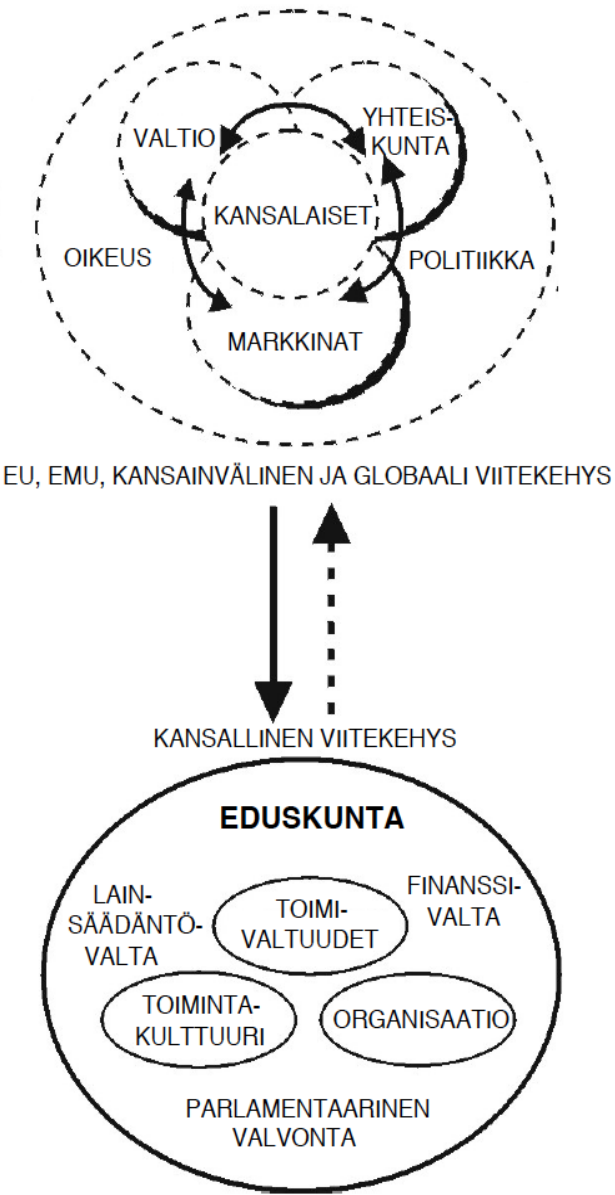
ointien hyödyllisyys eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamis- ja kehittämistyössä saattaa jäädä varsin vähäiseksi. Tämä johtuu myös indikaattorikysymysten yleisluonteisuudesta ja arvioinnin numeerisesta lopputuloksesta. Parlamentin itsearviointien kysymysindikaattoreista on silti hyötyä budjetti- ja valvontavallan kannalta keskeisten kysymysten tunnistamisessa ja tarkempien budjettivaltaindikaattorien kehittämisessä.

3.4.3 Budjettivaltaindikaattorien teemat

Budjettivaltaindikaattorit voidaan muodostaa teemoista ja alateemoista sekä arviointikriteereistä ja alakriteereistä. Budjettivaltaindikaattorien *teemat* ovat eduskunnan budjetti- ja valvontavallan osa-alueista rakennettu kokonaisuus, joka muotoutuu koko tämän tutkimuksen havainnoista ja tuloksista. Teemat jakaantuvat puolestaan pienempiin budjetti- ja valvontavallan asiakysymyksiin, *alateemoihin*. Budjettivaltaindikaattorien pääteemat ovat *eduskunnan budjettivalta* ja *budjettivalvontavalta*. Eduskunnan budjettivallan alateemoja ovat muun muassa *valtion talousarvion valmistelu*, *budjetin käsittely*, *budjettipäätöksenteko* ja *budjetin toimeenpano*. Eduskunnan budjettivalvontavallan alateemoja ovat muun muassa *ennakkovalvonta*, *ohjausvalta* ja *tarkastustoiminta*.¹¹⁵³ Teemoja ja alateemoja määrittävät eduskunnan finanssivallan tilaan ja kehitykseen vaikuttavat seikat, joita on havainnollistettu kuviossa 19.

1153 Ks. indikaattorien muodostamisprosessista Merry ym. 2015. Budjettivaltaindikaattoreiden laatimissa on hyödynnetty soveltuvin osin parlamenttien arviointia koskevia tutkimuksia ja selvityksiä. Ks. Sherlock 2007; von Trapp 2016; World Bank 2016.

Kuvio 19: Eduskunnan finanssivaltaan vaikuttavat tekijät¹¹⁵⁴



1154 Muokattu lähteestä World Bank 2016.

Kuviossa esitetyn toimintakehyksen keskeiset muuttujat liittyvät ensinnäkin kaikkinaisiin suhteisiin valtion, markkinoiden ja (kansalais)yhteiskunnan, politiikan, oikeuden ja kansalaisten välillä sekä siihen, miten EU, EMU sekä kansainvälinen ja globaali ympäristö vaikuttavat niihin. Tämän lisäksi eduskunnan valtaan vaikuttavat merkittävästi sen toimivaltuudet, toimintakulttuuri ja organisaatio. Tämän perusteella eduskunnan budjetti- ja valvontavallan teemoja ja alateemoja voidaan täsmentää seuraavan suuntaa-antavan jaottelun ja niiden keskeisten osakysymysten avulla:

Konteksti (K): Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käyttöön vaikuttaa laaja joukko kontekstualisoivia tekijöitä, kuten valtion, markkinoiden ja (kansalais)yhteiskunnan, politiikan, oikeuden, kansalaisten, EU:n, EMU:n, kansainvälisen ja globaalin ympäristön asettama viitekehys, josta seuraa muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- Mikä on eduskunnan ja muiden budjettivallan ja -valvonnan toimijoiden välinen suhde?
- Miten muu kansallinen, kansainvälinen, alueellinen ja globaali viitekehys vaikuttaa eduskunnan toimintaan?

Toimivaltuudet (TV): Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan perusteista on säädetty perustuslaissa ja lisäksi täsmällisempää ja seikkaperäisempää sääntelyä on eritoten eduskunnan työjärjestyksessä.

- Mitä toimivaltuuksia eduskunnalla on budjetti- ja valvontavallan käytössä perustuslain ja muiden säädösten nojalla?
- Onko sellaisia tosiasiallisia eduskuntakäytäntöjä, -menettelyitä tai -perinteitä, jotka suuntaavat ja määrittävät perustuslain ja muiden säädösten ohella tai sijasta eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käyttöä?

Toimintakulttuuri (TK): Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan tosiasialliseen käyttöön ja aktiivisuuden sekä tehokkuuden tasoon vaikuttaa joukko eduskunnan sisäisiä tekijöitä.

- Mikä on eduskunnan tosiasiallinen toimintatapa budjetti- ja valvontavallan käytössä?
- Onko eduskunta budjetti- ja valvontavallan käytössä proaktiivinen vai reaktiivinen; aktiivinen vai passiivinen?
- Missä määrin budjetti- ja valvontavallan käytössä on kyse tosiasiallisista, säätelämättömistä käytännöistä?
- Mikä on eduskunnan kannanottojen, reaktioiden tai muiden toimien tosiasiallinen merkitys?

Organisaatio (O): Eduskunnan toimielimet ja sen sisäisen hallinnollisen ja poliittisen järjestelmän vahvuudet ja heikkoudet ovat merkityksellisiä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumisessa.

- Mitkä eduskunnan toimielimet osallistuvat ja vaikuttavat budjetti- ja valvontavallan käyttöön?
- Mitkä ovat eri toimielinten keskinäissuhteet; miten ne vaihtavat tietoa keskenään ja ovat yhteistyössä toistensa kanssa?
- Miten eri toimielinten toimintaa ja niiden välistä tiedonvaihtoa sekä yhteistyötä koordinoidaan?
- Miten eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käytössä tarvittavan tiedon saanti on järjestetty?
- Onko kansanedustajilla ja valiokunnilla eduskunnan budjetti- ja valvontavallan käyttämisen kannalta riittävät resurssit?
- Mitä eurooppalaisia ja kansainvälisiä yhteistyö- ja tiedonhankinta- ja vaihtoverkostoja eduskunnalla ja sen toimielimillä on käytettävissään?

Budjettivaltaindikaattorien teemat ja alateemat koostuvat siten budjetti- ja valvontavallan osatekijöistä (mm. budjetin valmistelu ja käsittely, budjettipäätöksenteko ja budjetin toimeenpano, ennakkovalvonta, ohjausvalta ja tarkastustoiminta) sekä niihin vaikuttavista tekijöistä (konteksti, toimivaltuudet, toimintakulttuuri ja organisaatio).

3.4.4 Budjettivaltaindikaattorien arviointikriteerit

Budjettivallan ja -valvonnan teemojen arviointiin käytettävät kuvaus- ja mittaustavat, *arviointikriteerit*, jakautuvat edelleen pienempiin osajoukkoihin, *alakriteereihin*. Arviointikriteerit ovat seuraavat:

I Taloudellisten yms. standardien noudattaminen:

Toimiiko eduskunta yleisesti hyväksytyjen taloudellisten standardien ja finanssi-poliittisille instituutioille asetettujen kansainvälisten vaatimusten mukaisesti ja vastuullisesti muun muassa finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista edistään?

II Sääntelyn ja sääntöjen noudattaminen:

Noudattaako eduskunta sen toiminnalle ja toimivaltuuksille perustuslaissa ja lainsäädännössä sekä EU-oikeudessa tai kansainvälisissä sopimuksissa asetettuja vaatimuksia? Millaisia oikeudellisesti sääntelemättömiä käytäntöjä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toimintaan liittyy?

III Tehokkuus:

Toimiiko eduskunta tehokkaasti? Onko eduskunnan toiminta organisoitu tehokkaalla tavalla? Käsittelläänkö asiat budjetti- ja valvontaprosessin kokonaisuuteen nähden riittävän nopeasti ja huolella?

IV Syötteet, panokset (input):

Mitä resursseja eduskuntatyössä tarvitaan (kansanedustajat, virkamiehet, talous-, aika- ja osaamisresurssit) ja ovatko resurssit riittäviä?

V Aktiivisuus:

Mitä kansanedustajat ja eduskunnan virkamiehet tekevät valiokunnissa, täysistunnossa ja eduskunnan muissa toimielimissä ja organisoitumismuodoissa sekä esimerkiksi vaalipiireissä, puolueissa ja eduskuntaryhmissä sekä eurooppalaisissa ja kansainvälisissä verkostoissa tai toimielimissä? Mikä on tämän toiminnan merkitys eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta?

VI Suoritteet (output):

Mitä budjetti- ja valvontavallan suoritteita eduskuntatyössä syntyy (keskustelut, lait, päätöslauselmat, kirjelmät, raportit, tarkastukset yms.)?

VII Tulokset ja vaikuttavuus:

Miten eduskunnan toimet vaikuttavat valtiontalouden tilaan, hoitoon ja valvontaan? Onko eduskunnalla keskeinen vai marginaalinen asema budjetti- ja valvontavallan käytön prosesseissa? Käsitteleekö se keskeisiä finanssikysymyksiä ja vaikuttaako se tärkeimpiin valtiontaloudellisiin päätöksiin? Mitä suoria ja epäsuoria sekä lyhyen ja pitkän tähtäimen vaikutuksia eduskunnalla on budjetti- ja valvontavallan käyttäjänä valtioon, yhteiskuntaan, valtion- ja julkistalouteen sekä kansainväliseen ympäristöön?

VIII Kestävyys:

Onko eduskunnan budjetti- ja valvontavalta kasvamassa, vakaassa tilassa vai kaantumassa? Onko sillä riittävät poliittiset ja muut resurssit vaikuttaa kestävään valtion ja yhteiskunnan taloudelliseen ja muuhun kehitykseen? Tekeekö eduskunta päätöksiä, joiden vaikutus on pitkäkestoista? Mikä on eduskunnan rooli pitkän tähtäimen talous- ja toimintasuunnittelussa sekä esimerkiksi tulevien taloudellisten riskien hallinnassa?

Näitä arviointikriteerejä täsmentävät alakriteerit voivat olla kvantitatiivisia ja/tai kvalitatiivisia. Kvantitatiivisilla kriteereillä voi esimerkiksi mitata eduskunnan budjetti- ja valvonnan käytössään tarvitsemien syötteiden volyymiä ja tehokkuutta. Kvalitatiivisilla voidaan puolestaan kuvata muun muassa tulosten ja vaikutusten tehokkuutta, vaikuttavuutta ja kestävyyttä.¹¹⁵⁵

Budjettivaltaindikaattoriteemoja ja -alateemoja sekä niitä täsmentäviä kysymyksiä ja arviointikriteereitä hyödyntäen eduskunnan tarkastusvaliokunta samoin kuin muutkin toimijat voivat rakentaa tarpeisiinsa räätälöidyn indikaattorikononaisuuden. Budjettivaltaindikaattorikehikkoa voi käyttää paitsi eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kokonai-

1155 World Bank 2016.

suuden arviointiin myös esimerkiksi jonkin yksittäisen tarkastusvaliokunnan toimivaltaan kuuluvan toiminnan valvontaan ja valvontatyön kehittämiseen.

3.4.5 Budjettivaltaindikaattorimatriisi

Budjettivaltaindikaattorikokonaisuuden muotoutumista voidaan havainnollistaa taulukossa 16 esitetyn *budjettivaltaindikaattorimatriisin* avulla.

Taulukko 16: Budjettivaltaindikaattorimatriisi

ARVIOINTI-KRITEERIT	TEEMAT JA ALATEEMAT						
	A. Budjettivalta				B. Budjettivaltavonta		
	A.a Budjetin valmis- telu K, TV, TK, O*	A.b Budjetin käsittely K, TV, TK, O	A.c Budjetin- päätök- senteko K, TV, TK, O	A.d Budjetin toi- meen- pano K, TV, TK, O	B.a Ennak- koval- vonta K, TV, TK, O	B.b Ohjaus- valta K, TV, TK, O	B.c Tarkas- tus- ja valvonta- toiminta K, TV, TK, O
I Taloudellisten yms. standardien noudattaminen	A.a.I	A.b.I	A.c.I	A.d.I	B.a.I	B.b.I	B.c.I
II Sääntelyn ja sään- töjen noudatta- minen	A.a.II	A.b.II	A.c.II	A.d.II	B.a.II	B.b.II	B.c.II
III Tehokkuus	A.a.III	A.b.III	A.c.III	A.d.III	B.a.III	B.b.III	B.c.III
IV Syötteet, panok- set	A.a.IV	A.b.IV	A.c.IV	A.d.IV	B.a.IV	B.b.IV	B.c.IV
V Aktiivisuus	A.a.V	A.b.V	A.c.V	A.d.V	B.a.V	B.b.V	B.c.V
VI Suoritteet	A.a.VI	A.b.VI	A.c.VI	A.d.VI	B.a.VI	B.b.VI	B.c.VI
VII Tulokset ja vaikut- tavuus	A.a.VII	A.b.VII	A.c.VII	A.d.VII	B.a.VII	B.b.VII	B.c.VII
VIII Kestävyys	A.a.VIII	A.b.VIII	A.c.VIII	A.d.VIII	B.a.VIII	B.b.VIII	B.c.VIII

* K = konteksti, TV = toimivaltuudet, TK = toimintakulttuuri, O = organisaatio

Matriisissa budjettivaltaindikaattoreiden teemat ja alateemat on yksilöity kirjaimin (A.a–A.d ja B.a–B.c) ja arviointikriteerit numeroin (I–VIII). Teemoista ja arviointikriteereistä muodostuvia yhdistelmät yksilöivät matriisissa sen, mistä budjetti- ja valvontavallan osatekijästä on kyse ja millä kriteerillä kyseistä alateemaa arvioidaan. Kunkin alateeman arviointikriteerit on syytä kuvata matriisin ohella tarkemmin *deskriptiivisessä osassa*: kuvauksessa eritellään kunkin alateeman keskeisimmät kysymykset, joita on tarkasteltava eduskunnan vallan tilan ja kehityksen sekä ongelmakohtien havainnoinnissa ja arvioinnissa. Lisäksi kuvausosassa yksilöidään arviointiin käytettävät kvantitatiiviset ja/tai kvalitatiiviset kriteerit. Koska budjettivaltaindikaattoreilla kuvattava kenttä on äärimmäisen laaja ja koska indikaattoreiden yksityiskohtainen muodostaminen pitää sisällään useita vaiheita, seuraavassa esitetään indikaattoreiden muotoutumisen perusteita matriisin B.c-osan eli tarkastus- ja valvontatoiminnan suhteen.

3.4.6 Budjettivaltaindikaattorityön vaiheet: esimerkkinä indikaattorien hyödyntäminen ja kehittäminen eduskunnan tarkastusvaliokunnassa

Koska tämä tutkimus on tehty eduskunnan tarkastusvaliokunnan käynnistämänä tutkimushankintana ja koska tutkimustulosten on tarkoitus hyödyttää ennen kaikkea tarkastusvaliokunnan ja sitä kautta koko eduskunnan tarpeita, seuraavassa annetaan esimerkki budjettivaltaindikaattoreiden käyttö- ja edelleenkehittämismahdollisuuksista tarkastusvaliokunnan työssä. Koska tarkastusvaliokunnan tehtävänä on perustuslain 90.1 §:n mukaan valtionalouden hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta ja koska sen toiminnan painopisteenä on erilaisten vuosikertomusten käsittely, tarkasteluun otetaan budjettivaltamatriisin pääteeman B (Budjettivalvontavalta) ja sen alateeman B.c (Tarkastus- ja valvontatoiminta) deskriptiivinen kuvaus kertomusmenettelyä esimerkkinä käyttäen. Tarkoituksena on samalla kuvata *budjettivaltaindikaattorityön vaiheet*.

Budjettivaltaindikaattorityön ensimmäisessä vaiheessa muotoillaan tarkastusvaliokunnan harjoittaman valvontatoiminnan deskriptiivistä kuvausta. Kustakin valvontavallan piiriin kuuluvasta asiakysymyksestä, raportista tai esimerkiksi kertomuksesta muotoillaan ensin keskeiset kysymykset kontekstin, toimivaltuuksien, toimintakulttuurin ja organisaation näkökulmista seuraavaan tapaan:

Konteksti: Mikä on tarkastusvaliokunnan ja kertomuksen antaneen toimijan välinen suhde? Mikä on kertomuksen antaneen toimielimen suhde ylipäätään eduskunnan valvontavallan käyttöön ja sen muihin toimijoihin? Onko näiden toimijoiden välisessä suhteessa yhteistoiminnan lisäämistarpeita tai muita kehittämistarpeita? Mitä valtiosisäisiä ja kansainvälisiä vaikutuksia sekä valtionaloudellisia riskejä tarkastettavaan toimintaan liittyy? Miten erilaisia vaikutuksia ja riskejä voidaan tunnistaa ja onko niitä tunnistettu ja otettu huomioon riittävästi arvioitavana olevassa kertomuksessa ja kyseessä olevan toiminnan puitteissa?

Toimivaltuudet: Mitkä ovat kertomuksen antaneen toimijan toimivaltuudet? Onko toimielin noudattanut sille säädettyjä valtuuksia ja niiden rajoituksia? Onko tarvetta toimivaltuuksien laajentamiseen, supistamiseen tai muuhun kehittämiseen?

Toimintakulttuuri: Käyttääkö kertomuksen antanut toimija maksimaalisesti ja tehokkaasti niille säädettyjä toimivaltuuksia? Onko kertomuksen antaneen toimijan sisäisissä toimintatavoissa aktivointi-, tehostamis- tai muita kehittämistarpeita? Onko kertomus laadittu siten, että se on hyödyllinen tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan näkökulmasta?

Organisaatio: Miten kertomuksen antajan hallinto on järjestetty? Onko hallinnossa tehostamis- ja muita kehittämistarpeita? Millä hallinnollisilla toimilla voitaisiin tehostaa tarkastusvaliokunnan ja kertomuksen antajan välistä yhteistyötä esimerkiksi eduskunnan tiedonsaannin lisäämiseksi?

Budjettivaltaindikaattorityön toisena vaiheena on arviointikriteerien määrittäminen. Tässä vaiheessa tarkastusvaliokunta muotoilee kuhunkin asiakysymykseen parhaiten sopivat kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset kriteerit. Arviointikriteerit mittaavat taloudellisten ja muiden standardien noudattamista, sääntelyn ja sääntöjen noudattamista, tehokkuutta, syötteitä ja panoksia (*input*), aktiivisuutta, suoritteita (*output*), tuloksia ja vaikuttavuutta sekä kestävyyttä esimerkiksi kertomusmenettelyssä seuraavaan tapaan:

Taloudellisten yms. standardien noudattaminen: Mitkä suositukset ja standardit koskevat kertomuksen antajaa? Toimiiko kertomuksen antaja sitä koskevien suositusten ja standardien mukaisesti? Edesauttaako se toiminnallaan myös yleisesti hyväksytyjen taloudellisten standardien ja tavoitteiden sekä finanssipoliittisille instituutioille asetettujen kansainvälisten vaatimusten noudattamista? Arviointikriteerinä ovat siten ennen kaikkea kertomuksen antajaa koskevat kansainväliset ja/tai kansalliset suositukset ja standardit, kuten finanssipoliittisia instituutioita koskevat OECD:n suositukset.¹¹⁵⁶

Sääntelyn ja sääntöjen noudattaminen: Noudattaako kertomuksen antanut toimija sen toiminnalle ja toimivaltuuksille perustuslaissa ja lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia sekä mahdollisia tapaoikeudellisia sääntöjä? Millaisia sääntelemättömiä käytäntöjä kertomuksen antajan toimintaan liittyy? Arviointikriteerinä ovat siten kertomuksen antajaa koskevat säädökset.

Tehokkuus: Toimiiko kertomusorganisaatio tehokkaasti? Käsitleekö se toimivaltaansa kuuluvat asiat riittävän nopeasti ja huolella? Voiko kertomuksen antajan toimintaa ja tehokkuutta esimerkiksi verrata johonkin toiseen valtionalouden toimijaan? Arviointikriteerinä on esimerkiksi kertomuksen antajan toiminnan tulosten vuosittaisen kehityksen vertailu tilinpäätös- ja tasetietojen avulla sekä suhtees-

1156 Ks. esim. OECD 2015a.

sa mahdollisiin vertailukelpoisiin muihin toimijoihin. Arvioinnissa voi käyttää myös tehokkuusindikaattoreita, kuten soveltuvin osin *Government Effectiveness: Estimate* -indeksiä¹¹⁵⁷ sekä *value-for-money* ja 3E (*Economy, Efficiency, Effectiveness*) -malleja.¹¹⁵⁸

Syötteet, panokset (input): Mitä resursseja kertomuksen antajan toimivaltuuksien käytössä tarvitaan (henkilöstö- sekä talous-, aika- ja osaamisresurssit) ja ovatko resurssit riittäviä? Arviointikriteerinä ovat kertomuksen antajan henkilöstön määrän ja kohdentamisen vuosittaisen kehityksen vertailu sekä taloustietojen vertailu tilinpäätös- ja tasetietojen avulla.

Aktiivisuus: Miten aktiivinen ja innovatiivinen kertomuksen antaja on toiminnassaan ja sen kehittämisessä ja esimerkiksi tiedontuottamisessa tarkastusvaliokunnalle? Mahdollistavatko kertomuksen antajan organisoitumismuoto ja hallinnointitapa henkilöstön aktiivisuuden työn ja sen vaikuttavuuden kehittämisessä? Onko tarkastusvaliokunnan aiempina vuosina kertomuksen antajan toiminnasta tekemät havainnot otettu huomioon kyseisen organisaation toiminnassa ja siitä raportoinnissa? Arviointikriteerinä voi käyttää esimerkiksi tarkastusvaliokunnalle annettujen kertomusten ja niiden sisällön kehittymisen vertailua sekä kertomuksen antajan ja valiokunnan välistä muuta yhteistoimintaa esimerkiksi tietojenannossa. Arvioinnissa voidaan käyttää myös esimerkiksi SMART (*Specific, Measureable, Achievable, Relevant, Timed*) -kriteerejä.¹¹⁵⁹

Suoritteet (output): Mitä suoritteita (keskustelut, päätökset, lausunnot, raportit, tarkastukset yms.) kertomuksen antajan työssä syntyy? Arviointikriteerinä voi käyttää esimerkiksi tarkastusvaliokunnalle annetuissa kertomuksissa esitettyjen tietojen vertailua.

Tulokset ja vaikuttavuus: Miten kertomuksen antajan toimet vaikuttavat valtiontalouden tilaan, hoitoon ja valvontaan? Mitkä ovat sen muut yhteiskunnalliset vaikutukset? Onko toimijalla keskeinen vai marginaalinen asema valtiontalouden kokonaisuudessa, sen valvonnassa ja/tai yhteiskunnassa? Mitä kansainvälistä yhteistoimintaa tai vaikkapa kansainvälistymistä edistävää toimintaa kertomuksen antaja harjoittaa? Käsitteleekö kertomuksen antaja toimialansa ja -valtuuksien sekä tarkastusvaliokunnan kannalta keskeisiä kysymyksiä? Vaikuttaako se toiminnallaan esimerkiksi tärkeimpiin valtiontaloudellisiin päätöksiin? Arviointikriteereinä voi käyttää kertomuksen antajan itsensä raportoimia tulos- ja vaikuttavuustietoja sekä niiden kehitystä samoin kuin tietojen vertailua muiden vertailukelpoisten toimijoi-

1157 Ks. Kaufman ym. 2010. Ks. myös <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

1158 Ks. esim. <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>. Ks. myös esim. ANAO 2011.

1159 Ks. ANAO 2011, s. 91–92; Platt 2002.

den vastaaviin tietoihin. Arvioinnissa voi käyttää myös esimerkiksi vaikuttavuusindikaattoreita, kuten 3E-mallia.

Kestävyys: Onko kertomuksen antajan organisaatiokoko ja vaikuttavuus kasvamassa, vakaassa tilassa vai kaventumassa? Onko toimijalla riittävät resurssit vaikuttaa valtiontalouden ja muuhun kestäväan kehitykseen? Tekeekö kertomuksen antaja vaikutuksiltaan pitkäkestoisia päätöksiä ja muita toimia? Harjoittaako toimija pitkän tähtäimen talous- ja toimintasuunnittelua ja esimerkiksi tulevien taloudellisten riskien kartoitusta ja ennakointia? Edesauttaako kertomuksen antaja omalla toiminnallaan valtiontalouden kestävyysvajeen korjaamisen kannalta myönteistä kehitystä? Arviointikriteereinä voi käyttää henkilöstömäärätietoja, tilinpäätös- ja tasetietoja sekä toimintakertomuksista ilmeneviä seikkoja sekä vertailuja alan muiden vertailukelpoisten toimijoiden vastaaviin tietoihin. Lisäksi käytössä voi olla soveltuvien osin esimerkiksi yhteiskuntavastuun mittareita ja kestävyysindikaattoreita.¹¹⁶⁰

Budjettivaltaindikaattorityön kolmannessa vaiheessa tarkastusvaliokunta soveltaa valitsemiaan ja määrittämiään indikaattoreita käytäntöön. Viimeiseksi vaiheeksi voidaan lisäksi yksilöidä *budjettivaltaindikaattorityön neljäs vaihe*, jossa tarkastusvaliokunta arvioi uudelleen valitsemiaan indikaattorikysymyksiä ja arviointikriteerejä niiden käytännön soveltamisessa esille tulleiden puutteiden ja ongelmien valossa.

Kaikkiaan valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen suuntaamisen yleisinä kriteereinä voidaan pitää muun muassa asian taloudellista merkitystä, asiaan liittyvää taloudellista riskiä ja valtiontalouden hoidon kannalta käyttökelpoisen tiedon tuottamista ja saamista. Mittauksen kohteena on myös toimien systemaattisuus, läpinäkyvyys, ennaltaehkäisevyys ja vastuullisuus sekä vastuullistavuus. Budjettivaltaindikaattorityön tavoitteena on ylipäättään jatkuva eduskunnan budjettivallan kunnioittaminen, suojaaminen, toteuttaminen, arvioiminen ja kehittäminen. Indikaattorityössä on muistettava, että budjettivallan mittaaminen on kaikkiaan hyvin vaikea kysymys. Budjettivaltaindikaattorien tulisi palvella todellisia käytännön tarpeita eikä tuottaa näennäisiä tuloksia tai budjettivallan kehitystä, tilaa ja reaalisuutta jopa vääristäviä arvioita.

Tarkastusvaliokunta voi budjettivaltaindikaattorityössään hyödyntää myös jo olemassa olevia parlamenttien itsearviointimenetelmiä sikäli kuin halutaan saada näkyviin yksinkertaistettu, numeerinen ja siten helposti vertailtava tulos. Hyvänä valmiina pohjana tällaiselle arvioinnille toimii esimerkiksi edellä esitelty Parliament Centre's Parliamentary Report Card -menetelmä. Kotimaisista toimijoista eritoten VTV on laatinut sellaisia indi-

¹¹⁶⁰ Kestävyysindikaattoreista esim. SDI-indikaattorit soveltuvat osin hallinnon tarkasteluun. Ks. European Commission 2012. Yhteiskuntavastuun määrittelemisestä ja raportoinnista on muodostettu kansainvälisesti noudatettavia standardeja eritoten yritys vastuun osalta. Nämä ovat osin hyödynnettävissä myös julkisella sektorilla. Ks. esim. Laine 2009.

kaattorityyppisiä valvonta- ja tarkastustoiminnan ohjeita, jotka tarjoavat myös tarkastusvaliokunnalle hyviä malleja kunkin toiminnon systematisointiin.

Hyvänä esimerkkinä voidaan nostaa esille VTV:n toimintakäsikirja valtion- ja kansantalouden riskianalyysistä vuodelta 2015. Siinä tunnistetaan valtion- ja kansantalouden *pää- ja alariskialueet*, jotka ovat tärkeimpiä toimintaympäristömuutoksia ja riskejä sekä olennaisimpia tarkastusteemoja ja -kysymyksiä. Pääriskialueita on yksitoista ja alariskialueita lähes 70. Pää- ja alariskialueiden käsittely on jaettu kansantalouden, valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon riskeihin. Kustakin pääriskialueesta ja sen alariskialueesta on laadittu *tarkastettavuusanalyysi*, jossa on kolme osa-aluetta: 1. riskitaso, 2. tarkastettavuus ja 3. kohdentaminen eri tarkastuslajeille. Pää- ja alariskialueiden *riskitaso* on määritetty joko matalaksi, keskitasoiseksi tai korkeaksi. Riskitaso on arvioitu vertaamalla kutakin pääriskialuetta VTV2020-strategian mukaisiin suuntaamisperiaatteisiin. Kaikkien pääriskialueiden ja niiden alariskialueiden *tarkastettavuus* on arvioitu sen varmistamiseksi, että ne ovat tarkastettavissa VTV:n toimivallan mukaisesti. Tarkastusten *kohdentamista* on tarkasteltu sen suhteen, mikä tai mitkä tarkastuslajit, valvontatoiminnot ja/tai asiantuntijatoiminta sopivat parhaiten kunkin pää- ja alariskialueen tarkastamiseen. Nämä vaikuttavuusdimensiot ovat tuloksellisuustarkastus, tilintarkastus, laillisuustarkastus, finanssipolitiikan tarkastus ja finanssipolitiikan valvonta sekä kaikkien näiden alueiden asiantuntijatoiminta.¹¹⁶¹

Budjettivaltamatriisiin ja muiden tarjolla olevien arviointimallien pohjalta indikaattoreita voidaan kehittää ja suunnata kunkin indikaattoreita hyödyntävän toimielimen käytännön tarpeisiin. Budjettivaltaindikaattorit muotoutuvat tässä tutkimuksessa esitetyltä indikaattoriperustalta parhaiten osana budjettiprosessin ja -valvonnan käytäntöjä. Eduskunta valiokuntineen ja muine toimielimineen samoin kuin VTV ja vaikkapa tässä tutkimuksessa ehdotettu parlamentaarinen budjettivaltakomitea voivat jatkaa budjettivaltaindikaattorityötä ja tehdä siitä pysyvän osan eduskunnan budjetti- ja valvontavallan turvaamis-, kehittämis- ja arviointityötä.

1161 VTV 2015.

KESKEISET EHDOTUKSET EDUSKUNNAN BUDJETTI- JA VALVONTAVALLAN TEHOSTAMISEKSI JA VAHVISTAMISEKSI:

1. Eduskunnan tulee omaksua aiempaa merkittävästi aktiivisempi rooli budjetti- ja valvontavallan käyttäjänä sekä ylipäättään hyödyntää valtiontalousasioissa nykyistä tietoisemmin, tehokkaammin ja täysimääräisemmin sille perustuslaissa turvattuja valtaoikeuksia.
2. Budjettikirjaan tulee sisällyttää valtioneuvoston selvitys toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta.
3. Tulee laatia valtiokonsernin tilinpäätös ja tase aiempaa paremman valtiontalouden kokonaishallinnan aikaansaamiseksi.
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.
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 tosiasiaassa olla merkitystä.
6. Työmarkkinajärjestöjen toiminnasta ja niin sanotun sopimussyhteiskunnan merkityksestä tulopoliittisten ratkaisujen ja eduskunnan päätösvallan rajoittamisen näkökulmasta tulee viipymättä laatia riippumaton selvitys.
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).
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.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

- Ahola, I.: Kuntien finanssipoliittiset säännöt ja niiden toimivuus. Keskustelualoite 1/2012. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2012.
- Albi, A.: Erosion of Constitutional Rights in EU Law: A Call for 'Substantive Co-operative Constitutionalism', Part 1. *Vienna Journal of International Constitutional Law*, 9:2015, s. 151–185.
- Anderson, B.: The Changing Role of Parliament in the Budget Process. *OECD Journal on Budgeting* 2009/1, s. 1–11.
- Anderson, B. & Sheppard, J.: Fiscal futures, institutional budget reforms, and their effects: What can be learned? *OECD Journal on Budgeting*, 2009/3, s. 7–117.
- Arajärvi, P.: Toimeentuloturvan oikeellisuus: Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kansaneläkelaitos. Helsinki 2002.
- Blom-Hansen, J.: Local government in Denmark. Teoksessa Moisio, A. (toim.): *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 2010, s. 63–94.
- Borg, S. (toim.): *Demokratiaindikaattorit 2013*. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Oikeusministeriö. Helsinki 2013.
- Bova, E.; Kinda, T.; Muthoora, P. & Toscani, F.: *Fiscal Rules at a Glance*. Background paper. International Monetary Fund. 2015.
- Browne, J.; Johnson, P. & Phillips, D.: *The budget of the European Union: a guide*. Institute for Fiscal Studies. Lontoo 2016.
- Busk, H.; Huovari, J. & Härmälä, V.: *Talouspolitiikan säännöstö ja julkisten investointien rahoitus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2016. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2016.
- Buti, M.; Eijffinger, S. & Franco, D.: *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?* European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications. European Commission. Economic Papers N° 180 - January 2003. Bryssel 2003.
- Calliess, C.: *From Fiscal Compact to Fiscal Union? New Rules for the Eurozone*. Teoksessa Barnard, C. & Gehring, M. W. (toim.): *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol 14, 2011–2012. Hart Publishing. Oxford 2012, s. 101–118.
- Calmfors, L.: *What Remains of the Stability Pact and What Next?* SIEPS Reports no. 8. Swedish Institute for European Policy Studies. Tukholma 2005.
- Cheibub, J. A. & Limongi, F.: *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*. *Annual Review of Political Science*, Vol. 5:2002, s. 151–179.
- Cipriani, G.: *Financing the EU Budget. Moving Forward or Backwards?* Rowman & Littlefield International Ltd. Lontoo 2014.
- Contiades, X. (toim.): *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*. Ashgate. Surrey 2013.

- Contiades, X. & Fotiadou, A.: How Constitutions Reacted to the Financial Crises. Teoksessa Contiades, X. (toim.): *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*. Ashgate Publishing Limited. Surrey 2013, s. 9–59.
- Contiades, X. & Tassopoulos, I.: The Impact of the Financial Crises on the Greek Constitution. Teoksessa Contiades, X. (toim.): *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*. Ashgate Publishing Limited. Surrey 2013, s. 195–218.
- Corbacho, A. & Schwartz, G.: Fiscal Responsibility Law. Teoksessa Ter-Minassian, T. & Kumar, M. S. (toim.): *Promoting Fiscal Discipline*. International Monetary Fund. Washington D.C. 2007, s. 58–77.
- De Witte, B.: The Lisbon Treaty and National Constitutions. More or Less Europeanisation? Teoksessa Closa, C. (toim.): *The Lisbon Treaty and National Constitutions. Europeanisation and Democratic Implications*. ARENA Report No 3/09. RECON Report No 9. Oslo 2009, s. 25–48.
- De Witte, B.: The Fiscal Compact: On the International Road to Oblivion? Governing Finances in Europe: Shifting Regimes and Shifting Powers. Seminaariartikkeli. Uppsala 27.–28.5.2016.
- Donatella, P.; Jägesten, B. & Petersson, H.: Resultatutjämningsreserver i kommuner och landsting: En praxisundersökning. KFi-rapport nr 128. Kommunforskning i Västsverige. Göteborg 2014.
- Draman, R.: The African Parliamentary Index. Teoksessa O'Brien, M.; Stapenhurst, R. & von Trapp, L. (toim.): *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments*. Directors in Development. Public Sector Governance. World Bank Group. International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Washington D.C. 2016, s. 175–196.
- Enderlein, H. & Lindner, J.: The EU budgetary procedure in the Constitutional debate. Teoksessa Richardson, J. (toim.): *European Union: Power and Policy-making*. Third edition. Routledge. New York 2006, s. 187–206.
- Fabbrini, F.: Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges. Oxford Studies in European Law. Oxford University Press. Oxford 2016.
- Fabbrini, F.; Hirsch Ballin, E. & Somsen, H. (toim.): *What form of government for the European Union and the Eurozone*. Modern Studies in European Law. Hart Publishing. Oxford 2015.
- Groppi, T.; Spigno, I. & Vizioli, N.: The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy. Teoksessa Contiades, X. (toim.): *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*. Ashgate Publishing Limited. Surrey 2013, s. 89–113.
- Gross, A.: Self-evaluation by Europe's national parliaments: procedural guidelines to improve the quality of parliamentary work. Report. Doc. 12875. Council of Europe. 20 February 2012.
- Haentjens, M. & Wessels, B.: *Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector*. Research Handbooks in Financial Law. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham 2015.
- Hallenberg, M.; Strauch, R. & von Hagen, J.: The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy* 23:2, 2006, s. 338–359.
- Harjula, H. & Prättälä, K.: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki 2012.
- Harrinvirta, M. & Puoskari, P.: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001, 445–459.
- Hautala, H.: Suomen talouselämän rakenne ja kehitystekijät. Weilin + Göös, Suomen Ekonomiliitto. Espoo 1978.

- Heiskanen, I.: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla. DETA 31. Helsinki 1977.
- Henriksson, M.: Finanssipolitiikka EU:ssa. VM-akatemia – faktaa taloudesta ja hallinnosta. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2015, s. 3–25.
<http://vm.fi/documents/10623/307581/VM-akatemia+EU-asioista%2C+esitysmateriaali+25.5.2015/d6256fc3-c8de-4d8e-8079-cd88b8c23a8e>. Viimeksi vierailtu 29.6.2016.
- Henriksson, M. & Leino-Sandberg, P.: Lohduton labyrintti vai tie talouspoliittiseen täyttymykseen? Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 110(4): 2014, s. 521–548.
- Heuru, K.: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.
- Heuru, K.: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Saarijärvi 2002.
- Hidén, M.: Kunnat ja valtiosääntö. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001, s. 152–166.
- Hidén, M.: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 3. uudistettu painos. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2015. Eduskunta. Edita Prima Oy. Helsinki 2015.
- Hill, P.; Brooks, R. & Faff, R.: Variations in sovereign credit quality assessments across rating agencies. Journal of Banking and Finance 34, 2010, s. 1327–1342.
- Hinarejos, A.: The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective. Oxford Studies in European Law. Oxford University Press. Oxford 2015.
- Hjerppe, R.: Kasvun vuosisata. Valtion painatuskeskus. VAPK-kustannus. Helsinki 1990.
- Hoffrén, J.; Lemmetyinen, I. & Pitkä, L.: Esiselvitys hyvinvointi-indikaattoreista. Mittareiden vertailu ja kehittämiskohteet. Sitran selvityksiä 32. Sitra. Helsinki 2010.
- Husa, J.: Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio – suuntaviivoja yleiselle systematiikalle? Lakimies 2007, s. 183–207.
- Härmälä, V.; Laakkonen, H. & Lahtinen, M.: Mistä on valtioiden luottoluokitukset tehty? BoF Online 3, 2014. Rahoitusmarkkina- ja tilasto-osasto. Suomen Pankki. 21.3.2014.
- Jokela, J.; Kotilainen, M.; Tiilikainen, T. & Vihriälä, V.: EU:n suunta – kuinka tiivis liitto? ETLA Sarja B261, UPI Raportti 39. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA. Ulkopoliittinen instituutti UPI. Taloustieto Oy. Helsinki 2014.
- Julkunen, R.: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes. Helsinki 2006.
- Juncker, J.-C.: Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely. Euroopan komissio. 2015.
- Jussila, O.: Suomi suuriruhtinaskuntana 1809–1917. Teoksessa Jussila, O.; Hentilä, S. & Nevakivi, J.: Suomen poliittinen historia 1809–1995. WSOY. Helsinki 1995.
- Jyränki, A.: Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Turku 2000.
- Jyränki, A. & Husa, J.: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2012.
- Jyränki, A. & Husa, J.: Valtiosääntöoikeus. 2. painos. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2015.
- Kallunki, J.-P. & Kytönen, E.: Uusi tilinpäätösanalyysi. Talentum. Helsinki 2004.
- Kankaanpää, J.; Oulasvirta, L. & Wacker, J.: Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010. Eduskunta. Helsinki 2011.
- Kanniainen, V. & Määttä, K. (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Gaudeamus. Tampere 1996.

- Kaufmann, D.; Kraay, A. & Mastruzzi, M.: The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Draft Policy Research Working Paper. World Bank. 2010.
- Kiander, J.; Kröger, O. & Romppanen, A. (toim.): Talouden rakenteet 2000. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 2000.
- Klavus, J. & Pääkkönen, J.: Miksi kestävyysvajelaskelmat eroavat toisistaan? Hoito- ja hoivamenoista tehtyjen oletusten vaikutus tuloksiin. VATT valmisteluraportit 20. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Edita Prima Oy. Helsinki 2014.
- Koen, V. & van den Noord, P.: Fiscal Gimmickry in Europe. One-off Measures and Creative Accounting. Working Papers No. 417. OECD Economics Department. OECD. 2005.
- Korkman, S.: Economic Policy in the European Union. Palgrave Macmillan. New York 2005.
- Korkman, S.: Talous ja utopia. Docendo. Saarijärvi 2012.
- Korkman, S.: Euro. Valuutta vailla valtiota. Taloustieto Oy. Helsinki 2013.
- Korkman, S.; Lassila, J.; Määttänen, N. & Valkonen, T.: Hyvinvointivaltion rahoitus. Riittävätkö rahat, kuka maksaa? ETLA B230. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA. Helsinki 2007.
- Kumar, M.; Baldacci, E.; Schaechter, A.; Caceres, C.; Kim, D.; Debrun, X.; Escolano, J.; Jonas, J.; Karam, P.; Yakadina, I. & Zymek, R.: Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. International Monetary Fund. 2009.
- Kurri, S.: Euroalueen talouspoliittinen koordinaatio: mitä on tehty ja miksi? Euro & talous 1/2012, s. 39–51.
- Kuusi, T.: Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2015.
- Laine, M.: A Way of Seeing Corporate Sustainability Reporting. Tampere University Press. Tampere 2009.
- Laine, V.: Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys Euroopan unionissa. Talous & Yhteiskunta, 38:2, 2010, s. 41–48.
- Laitinen, A.: Järjestelyasiakirjamenettely ja kutahanek – tehtävät; vahvuudet ja ongelmat Teoksessa Mäki-Lohiluoma, K.-P. & Oulasvirta, L. (toim.): Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä. Tampere University Press. Tampere 2000, s. 48–54.
- Lappalainen, T.: Vähäinen budjettivalta turhauttaa kansanedustajia: Viimeinen sana eduskunnalle? Suomen Kuvalehti 12.9.2010.
- Lavapuro, J.: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja no 301. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2010.
- Lavapuro, J.; Ojanen, T.; Rautiainen, P. & Valtonen, V.: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 97. KAKS, Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Helsinki 2016.
- Leino, P. & Salminen, J.: The Euro Crisis and Its Constitutional Consequences for Finland: Is There Room for National Politics in EU Decision Making? European Constitutional Law Review 9(3): 2013, s. 451–479.
- Leino, P. & Salminen, J.: Beyond the Euro Crisis. European Constitutional Dilemmas and Treaty Amendments. FIIA Briefing Paper 154, May 2014. The Finnish Institute of International Affairs. Helsinki 2014.
- Leino-Sandberg, P.: Rahoitusjärjestelmän kehittäminen. VM-akatemia – faktaa taloudesta ja hallinnosta. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2015, s. 56–71.
<http://vm.fi/documents/10623/307581/VM-akatemia+EU-asioista%2C+esitysmateriaali+25.5.2015/d6256fc3-c8de-4d8e-8079-cd88b8c23a8e>. Viimeksi vierailtu 29.6.2016.

- Leino-Sandberg, P. & Salminen, J.: Eurokriisin demokratiaulottuvuuksia. *Lakimies* 3/2013, s. 390–413.
- Leppiniemi, J. & Leppiniemi, R.: Tilinpäätöksen tulkinta. WSOYpro. Helsinki 2006.
- Leppo, M.: Julkinen talous ja finanssipolitiikka. WSOY. Helsinki 1957.
- Lequiller, F.: Towards convergence between government finance statistics and public sector accounting standards. EURONA – Eurostat review on National Accounts and macroeconomic indicators, 1/2015, s. 19–49.
- Lienert, I.: Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? IMF Working Paper 05/115. International Monetary Fund. 2005.
- Lienert, I.: Role of the Legislature in Budget Processes. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. 2010.
- Lienert, I. & Jung, M.-K.: The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison. OECD Journal on Budgeting, Vol. 4, No. 3, special issue, 2004.
- Luomala, A. & Puumala, T.: Budjetti – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus? Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 78. Kunnallisan kehittämissäätiö, KAKS. Sastamala 2010.
- Machado, J. E. M.: The Sovereign Debt Crises and the Constitution's Negative Outlook: A Portuguese Preliminary Assessment. Teoksessa Contiades, X. (toim.): Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis. Ashgate Publishing Limited. Surrey 2013, s. 219–242.
- Matikainen, T.: Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta. Euroopan unionin sääntelyn vaikutukset kuntatalouden ohjaukseen. Acta 262. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2016.
- Meklin, P.: Valtiontalouden perusteet. 4. painos. Edita. Helsinki 2002.
- Merry, S. E.; Davis, K. E. & Kingsbury, B.: The Quiet Power of Indicators Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law. Cambridge Studies in Law and Society. Cambridge University Press. New York 2015.
- Morén, Pekka: Euroalueen vakauden hallinta. VM-akatemia – faktaa taloudesta ja hallinnosta. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2015, s. 26–54.
<http://vm.fi/documents/10623/307581/VM-akatemia+EU-asioista%2C+esitysmateriaali+25.5.2015/d6256fc3-c8de-4d8e-8079-cd88b8c23a8e>. Viimeksi vierailtu 29.6.2016.
- Mortensen, J.; Núñez Ferrer, J. & Infelise, F.: How do Member States handle contributions to the EU budget in their national budgets? Study. Budgets. Budgetary Control. Centre for European Policy Studies. Directorate General for Internal Policies. Policy Department D: Budgetary Affairs. European Union. Bryssel 2014.
- Mutanen, A.: Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Oikeusministeriö 2004:5. Helsinki 2004.
- Mutanen, A.: Valtion suvereenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja diskurssina Euroopan unionin kontekstissa. *Lakimies* 3:2009, s. 394–417.
- Mutanen, A.: Towards a Pluralistic Constitutional Understanding of State Sovereignty in the European Union? – The Concept, Regulation and Constitutional Practice of Sovereignty in Finland and Certain Other EU Member States. Helsinki 2015.
- Myllymäki, A.: Julkistalouden valvonta. Finanssivalvonnan sääntelystä, tehtävistä ja muutoksista. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1994.
- Myllymäki, A.: Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2007.
- Myllymäki, A. & Kalliokoski, P.: Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 51. Pole-Kuntatieto Oy. Vammala 2006.

- Myllymäki, A. & Uoti, A.: Eduskunnan budjettivalta, tulosohejaus ja parlamentaarinen valvonta. Julkisoikeuden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere 1994.
- Myrsky, M.: Valtiontalousoikeus. 2., uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2010.
- Myrsky, M., Svensk, N. & Voutilainen, T.: Suomen finanssioikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2014.
- Mäenpää, O.: Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 152. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1981.
- Mäenpää, O.: Yliopistolaki. WSOYPro. Helsinki 2009.
- Määttä, K.: Oikeustaloustieteen perusteet. Edita. Helsinki 2006.
- Määttä, K.: Veropolitiikka: perusteet ja käytäntö. Edita. Helsinki 2007.
- Määttä, K. & Salminen, M.: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lyhyt oppimäärä. Teoksessa Vakkuri, J.; Oulasvirta, L.; Wacker, J. & Kivimäki, R. (toim.): Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere University Press. Tampere 2011, s. 223–245.
- Nevanlinna, E.: Suomen raha-asiat 1836-1904. Otava. Helsinki 1907.
- Nevanlinna, E.: Suomen valtion tulo- ja menoarvio. Otava. Helsinki 1921.
- Niskanen, J. & Niskanen, M.: Tilipäätösanalyysi. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.
- Niskanen, M. & Tuori, K.: The risk management systems of financial institutions and the role of supervision. Bank of Finland Working Papers 5/96. Helsinki 1996.
- Nousiainen, J.: Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY. Juva 1998.
- Ojanen, T.: EU-oikeuden perusteita. Edita. Helsinki 2011.
- Ojanen, T.: Valtiosääntöoikeuden kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. Lakimies 7–8/2014, s. 937–952.
- Ojanen, T.: From Constitutional Outsider to Insider: The Changing Relationship between Finnish Constitution and EU integration 1995–2015. Teoksessa Claes, M.; Puff, R. & Papadopolou, L. (toim.): National Constitutions and EU integration. Hart Publishing. Oxford 2016.
- Ojanen, T.; Lavapuro, J. & Scheinin, M.: Intermediate Constitutional Review in Finland: Promising in Theory, Problematic in Practice. Teoksessa Bell, J. & Paris, M.-L. (toim.): Rights-Based Constitutional Review. Constitutional Courts in a Changing Landscape. Studies in Comparative Law and Legal Culture Series. Edward Elgar Publishing. Cheltenham 2016.
- Paalanen, E.: Valtion kassa- ja tilinpitojärjestelmä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja 83. Suomalaisen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1957.
- Platt, G.: SMART objectives: what they mean and how to set them. Training Journal, August 2002, s. 23–26.
- Pohjola, M.: Taloustieteen oppikirja. 13. painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2015.
- Pohjolainen, T. & Puhakka, M.: Rahapolitiikan tavoitteet ja keskuspankin vastuu. Lakimies 4/1998, s. 602–608.
- Posner, P. & Park, C.-K.: Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. OECD Journal on Budgeting, Vol. 7 No. 3, 2007.
- Puoskari, P.: Valtiontalous Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Saukkonen, P. (toim.): Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Helsingin yliopisto. Helsinki 2007. <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionalous/valtionalous-suomen-pol-jarj>. Viimeksi vierailtu 20.6.2016.
- Purhonen, E.: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammalan kirjapaino. Vammala 1955.
- Purhonen, E.: Eduskunnan budjettivalta. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1961.

- Pöllä, K. & Etelälahti, P.: Valtion uudistunut taloushallinto. Budjetointi – laskentatoimi – tarkastus. WSOY. Porvoo 2002.
- Raitio, J.: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum. Helsinki 2010.
- Raitio, J.: Euroopan integraatio ja Euroopan unionin rakenteet. Forum Iuris. Helsinki 2011.
- Rautiainen, P.: Sananvapautta mittaamassa – onko oikeusperusteisilla ihmisoikeusindikaattoreilla annettavaa suomalaiselle sananvapauskeskustelulle? Teoksessa Tiilikka, P. (toim.): Viestintäoikeuden vuosikirja 2013. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsingin yliopisto. Helsinki 2013.
- Ryynänen, A.: Kunnallinen itsehallinto Euroopan unionissa ja Euroopan neuvostossa. Teoksessa Haveri, A.; Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliitto Acta nro 224. Kunnallistieteen yhdistys. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011, s. 141–160.
- Saalfeld, T.: Members of Parliament and Government in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight. *European Journal of Political Research*, 37: 2000, s. 353–376.
- Salminen, J.: Kansallinen keskuspankki Euroopan keskuspankkijärjestelmässä. *Lakimies* 6/2000, s. 902–922.
- Salminen, J.: Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittäminen. *Lakimies* 3/2001, s. 483–501.
- Salminen, J.: Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista. Turun yliopisto. Turku 2015.
- Saraviita, I.: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000.
- Saukkonen, P.: Johdanto. Valtiontalous. Teoksessa Saukkonen, P. (toim.): Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Helsingin yliopisto. Helsinki 2007. <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj>. Viimeksi vierailtu 10.6.2016.
- Sauli, H. & Simpura, J.: Auttaako indikaattoriaalto tietotulvassa? *Tilastollinen aikakauslehti* 1/2004, s. 2–4.
- Schaechter, A.; Kinda, T.; Budina, N. & Weber, A.: Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. IMF Working Paper. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. 2012.
- Schick, A.: The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 3, No. 3, 2003, s. 7–35.
- Schuknecht, L.; Moutot, P.; Rother, P. & Stark, J.: The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform. Occasional Paper Series no. 129. European Central Bank. Frankfurt am Main 2011.
- Shaw, M.: Parliamentary Committees: a Global Perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 4:1, 1998, s. 225–251.
- Sherlock, S.: Parliamentary Indicators – Indonesia. World Bank Institute. 2007.
- Snell, J.: EMU ja budjettivalta. Perustuslakiblogi. 28.05.2013. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2013/05/28/jukka-snell-emu-ja-budjettivalta>. Viimeksi vierailtu 15.6.2016.
- Snell, J.: The Internal Market and the Philosophies of Market Integration. Teoksessa Barnard, C. & Peers, S. (toim.): *European Union Law*. Oxford University Press. Oxford 2014, s. 300–324.
- Stapenhurst, R.; Pelizzo, R.; Olson, D. & von Trapp, L. (toim.): *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. WBI Development Studies. World Bank. Washington D.C. 2008.

- Strasser, D.: The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Law of the European Communities. 7. painos. Office of Official Publications of the European Communities. Commission of the European Communities. Bryssel 1991.
- Suvanto, A. & Virolainen, K.: Mihin pankkiunionia tarvitaan? ETLA Raportit No 26. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Helsinki 2014.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M.: Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Hallinnon kehittämisosasto. Valtiovarainministeriö. Yleisen valtio-opin laitos. Helsingin yliopisto. Helsinki 1997.
- The Choice for Europe since Maastricht. Member States' Preferences for Economic and Financial Integration. Legal foundations for fiscal, economic, and monetary integration in the Member States. Fact sheets. 2015.
- Tiihonen, P.: Budjettivalta. Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1989.
- Tiihonen, S.: Julkisen sektorin käsitteestä. Tutkimus keskeisistä julkisen sektorin rakenteellisista ja toiminnallisista määrittelyistä. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. VAPK. Helsinki 1981.
- Tiihonen, S.: From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity. Reforming State Functions and Public Management in Finland. Tutkimusraportti 3/2000. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2000.
- Timonen, P.: Valtio omistajana ja yrittäjäjärskin kantajana. Lakimies 7–8/2006, s. 1312–1324.
- Tuomala, M.: Julkistalous. Gaudeamus. Helsinki 2009.
- Tuominen, T.: Euroalueelle yhteinen pankkiunioni. Defensor Legis 5/2013, s. 880–885.
- Tuori, K.: Budjetti, laki ja suunnitelma. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1985.
- Tuori, K. & Kotkas, T.: Sosiaalioikeus. 4. painos. WSOYpro. Helsinki 2008.
- Tuori, K. & Tuori, K.: The Eurozone Crises. A Constitutional Analysis. Cambridge University Press. Cambridge 2014.
- Tuori, K.: Credibility problem of economic policy and the optimal structure of government debt. Ministry of Finance Discussion Papers no 46. Helsinki 1994.
- Tuori, K.: The adjustment of Denmark and Ireland to the ERM. Bank of Finland Working Papers 2/96. Helsinki 1996.
- Tuori, K.: The Competence of Bank of Finland in the EMU. Helsinki 2007.
- Tuori, K.: From expert to politician and stakeholder? – Constitutional drift in the role of the ECB. Teoksessa Fossum, J. E. & Menéndez, A. J. (toim.): Europe in crises, Europe as the crisis? ARENA Report No 2/14. ARENA Centre for European Studies. Oslo 2013, s. 491–525.
- Van Malleghem, P.-A.: Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution. German Law Journal, Vol. 14, No. 01, 2013, s. 141–168.
- Vartia, P. & Ylä-Anttila, P.: Kansantalous 2021. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto. Helsinki 1996.
- Vartiainen, J.; Haaparanta, P.; Hulkko, K.; Melgin, J. & Rantanen, E.: Rahaliitto ja Eurooppa. PS-Kustannus. Helsinki 1999.
- Vesanen, T.: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 72. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1965.
- Vesanen, T.: Valtiontalouden hoidosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 151. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Porvoo 1970.

- Vihriälä, V.: Federalismia vai markkinakuria? Velkakriisi, yhteisvastuu ja talouspolitiikan koordinaatio euroalueella. FIIA Briefing Paper 102. Ulkopoliittinen instituutti. Helsinki 2012.
- Viljanen, V.-P.: Perustuslain muuttamisesta ja muuttamatta jättämisestä. Teoksessa Kanninen, H.; Koskinen, H.; Rosas, A.; Sakslin, M. & Tuori, K. (toim.): Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Edita. Helsinki 2009, s. 57–88.
- Von Hagen, J.: Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance. *Economic and Social Review* 33(3): 2002, s. 263–284.
- Von Trapp, L.: Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Parliaments. Teoksessa O'Brien, M.; Stapenhurst, R. & von Trapp, L. (toim.): Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments. Directors in Development. Public Sector Governance. World Bank Group. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Washington D.C. 2016, s. 7–59.
- Vuoria, M.: Valtion omistajapolitiikan selvitysmiesraportti. KTM:n tutkimuksia ja raportteja 2/2004. Oy Edita Ab. Helsinki 2004.
- Wacker, J.: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisesta merkityksestä. *Acta Universitatis Tamperensis* 1468. Tampereen yliopistopaino. Tampere 2009.
- Wehner, J.: Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*, Vol. 54, No. 4, 2006, s. 767–785.
- Wehner, J.: Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2010.
- White, J.: What are budgeting's purposes? Comments on OECD's principles of good budgetary governance. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 14 Issue 3, 2015.
- Wikström, K.: Verotuksen uudistaminen ja kuntien itsehallinto. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/1990, s. 229–236.
- Willgren, K.: Finlands finansrätt. Förlagsaktiebolaget Helios. Helsinki 1906.

Säädökset

- Hallitusmuoto, 1772.
- Yhdistys- ja vakuuskirja, 1789.
- Valtiopäiväjärjestys, 26/1906.
- Suomen Hallitusmuoto, 94/1919.
- Eduskunnan Pankkivaltuusmiesten johtosääntö, 101/1926.
- Laki radiolaitteista, 8/1927.
- Valtiopäiväjärjestys, 7/1928.
- Laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista, 136/1931.
- Asetus valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta, 39/1932.
- Laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa, 303/1941.
- Laki palosuojelumaksusta, 586/1946.
- Laki valtiontalouden tarkastuksesta, 967/1947.
- Asetus Kansainvälistä Valuuttarahastoa ja Kansainvälistä Jälleenrakennuspankkia koskevien sopimusten voimaansaattamisesta, 3/1948.
- Valtiontilintarkastajain johtosääntö, 391/1951.

Laki maatilatalouden kehittämisrahastosta, 657/1966.
 Asetus Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä (OECD), koskevan konvention voimaansaattamisesta, 12/1969.
 Kansanterveyslaki, 66/1972.
 Asetus valtion tulo- ja menoarviosta sekä kirjanpidosta, 775/1972.
 Tilisääntö, 776/1972.
 Ahvenanmaan maanhankintalaki, 3/1973.
 Laki ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista, 609/1973.
 Valtion maksuperustelaki, 980/1973.
 Laki öljysuojarahastosta, 379/1974.
 Asetus Kansainvälistä Valuuttarahastoa koskevan sopimuksen eräiden muutosten voimaansaattamisesta, 69/1977.
 Laki valtion liikelaitoksista, 627/1987.
 Ydinenergialaki, 990/1987.
 Laki valtion tulo- ja menoarviosta, 423/1988.
 Laki valtion lainanotosta ja valtiontakauksesta, 449/1988.
 Valtioneuvoston asetus valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta, 450/1988.
 Laki valtiontakuuksuksesta, 111/1989.
 Laki valtion asuntorahastosta, 1144/1989.
 Laki valtion eläkerahastosta, 1372/1989.
 Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta, 717/1990.
 Laki opetushallituksesta, 182/1991.
 Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä, 740/1991.
 Ahvenanmaan itsehallintolaki, 1144/1991.
 Valtion maksuperustelaki, 150/1992.
 Laki valtion vakuusrahastosta, 379/1992.
 Laki valtion pääomatakuista, 594/1992.
 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, 733/1992.
 Asetus valtion talousarviosta, 1243/1992.
 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta, 1390/1992.
 Laki Yleisradio Oy:stä, 1380/1993.
 Opintotukilaki, 65/1994.
 Alkoholilaki, 1143/1994.
 Laki maatalouden interventiorahastosta, 1206/1994.
 Laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja, 353/1995.
 Kuntalaki, 365/1995.
 Laki omistusasuntolainojen valtiontakauksesta, 204/1996.
 Laki Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön, 1266/1996.
 Laki Suomen Pankista, 719/1997.
 Laki toimeentulotuesta, 1412/1997.
 Laki Suomen Pankista, 214/1998.
 Laki televisio- ja radiotoiminnasta, 744/1998.
 Laki valtion televisio- ja radiorahastosta, 745/1998.
 Eduskunnan työjärjestys, 17.12.1999/40 v. 2000.
 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 132/1999.
 Suomen perustuslaki, 731/1999.

Eduskunnan pankkivaltuutettujen johtosääntö, 252/2000.
 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta, 676/2000.
 Laki valtion vientitakuista, 422/2001.
 laki Kansaneläkelaitoksesta, 731/2001.
 Arpajaislaki, 1047/2001.
 Laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä, 1054/2001.
 Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta, 973/2002.
 Laki valtion liikelaitoksista, 1185/2002.
 Työttömyysturvalaki, 1290/2002.
 Valtioneuvoston asetus liikenne- ja viestintäministeriöstä, 405/2003.
 Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä, 610/2003.
 Sairausvakuutuslaki, 1224/2004.
 Laki valtion eläkerahastosta, 1297/2006.
 Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta, 393/2007.
 Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta, 1368/2007.
 Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä, 90/2008.
 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, 273/2009.
 Yliopistolaki, 558/2009.
 Valtioneuvoston asetus yliopistoista, 770/2009.
 Valtioneuvoston asetus yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista, 1082/2009.
 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 1704/2009.
 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, 1705/2009.
 Laki Yliopistojen palvelukeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi, 69/2010.
 Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä, 310/2010.
 Laki Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista, 668/2010.
 Laki valtion liikelaitoksista, 1062/2010.
 Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä, 182/2012.
 Valtioneuvoston asetus rahapeliäsioiden neuvottelukunnasta, 244/2012.
 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, 869/2012.
 Valtioneuvoston asetus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta sekä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain voimaantulosta, 1030/2012, SopS 24/2013.
 Asetus julkisen talouden suunnitelmasta, 120/2014.
 Sosiaalihuoltolaki, 1301/2014.
 Kuntalaki, 410/2015.
 Valtion talousarvio vuodelle 2016, 1584/2015.
 Laki Metsähallituksesta, 234/2016.

Valtiopäiväasiakirjat

- E 86/2010 vp. Valtioneuvoston selvitys talouspolitiikan koordinaation tehostamisen mahdollisesti edellyttämistä perussopimusmuutoksista.
- E 146/2010 vp. Valtioneuvoston selvitys Euromaiden kilpailukyky sopimuksesta.
- E 190/2010 vp. Euroopan vakausmekanismista EVM ja Euroopan rahoitusvakausvälineestä ERVV.
- E 13/2011 vp. Valtioneuvoston selvitys EU:n talouskriisin hoidosta.
- E 122/2011 vp. Valtioneuvoston selvitys sopimuksesta talousunionin vahvistamisesta.
- E 28/2015 vp. Valtioneuvoston selvitys: Euroopan vakausmekanismin (EVM) vuoden 2014 vuosikertomus ja tilintarkastuslautakunnan kertomus ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) vuoden 2014 tilinpäätös, johdon kertomus ja tilintarkastajan kertomus.
- E 70/2015 vp. Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen.
- E 75/2015 vp. Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2014.
- EK 8/2013 vp. Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä.
- EK 12/2014 vp. Nuorten syrjäytyminen.
- EK 26/2015 vp. Hallituksen vuosikertomuksesta 2014. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.
- EK 28/2015 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016. Hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2016 talousarvioesityksen (HE 30/2015 vp) täydentämisestä.
- EK esitysmietintö 1/1919 vp. Ritavuori, Heikki y.m.: Ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi.
- EK lakiehdotus 21.6.1919. Suomen Eduskunnan eduskuntaesityksen johdosta päättämä Suomen Hallitusmuoto.
- EV 80/2011 vp. Hallituksen esitykseen Kansainvälisen valuuttarahaston neljättätoista yleistä jäsenosuustarkistusta ja johtokuntaudistusta koskevan päätöslauselman nro 66-2 hyväksymisestä sekä valtiontakuusta Suomen Pankille.
- EV 174/2012 vp. Hallituksen esitykseen eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- EV 348/2014 vp. Hallituksen esitykseen eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVM 10/2001 vp. Hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVM 7/2011 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- HaVM 22/2012 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 1/1917 II vp. Hallituksen esitys Suomen eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 62/1917 II vp. Hallituksen esitys Suomen eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 1/1918 ylim. vp. Hallituksen esitys Suomen eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 17/1919 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 235/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 262/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 119/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I). Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II). Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III). Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV). Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V).

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 6/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Pankista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 197/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 39/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 102/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion kiinteistövarallisuutta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 102/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 77/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 215/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

HE 71/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 80/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.

HE 202/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 4/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion eläkelain, kunnallisen eläkelain, valtiokonttorista annetun lain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 6/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta.

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 63/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion liikelaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 207/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 62/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Kansainvälisen valuuttarahaston neljäntoista yleistä jäsenosuustarkistusta ja johtokuntauudistusta koskevan päätöslauselman nro 66-2 hyväksymisestä sekä valtiontakuusta Suomen Pankille.

HE 34/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

HE 31/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

HE 53/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.

HE 175/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 38/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 324/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 30/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016.

HE 118/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 talousarvioesityksen (HE 30/2015 vp) täydentämisestä.

HE 132/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 97/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

K 16/2002 vp. Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 2001.

K 11/2009 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2008.

K 12/2009 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

K 3/2010 vp. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran toimintakertomus vuodelta 2009.

K 21/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä.

K 16/2014 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

K 20/2014 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportti 2011–2014.

K 7/2015 vp. Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2014.

K 9/2015 vp. Hallituksen vuosikertomus 2014.

K 15/2015 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

K 10/2016 vp. Hallituksen vuosikertomus 2015.

K 16/2016 vp. Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2015.

PeVL 2/1970 vp. Hallituksen esityksestä lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmästä.

PeVL 17/1985 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle ydinenergialaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 16/1986 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 1/1988 vp. Hallituksen esityksestä laiksi valtion tulo- ja menoarviosta.

PeVL 17/1989 vp. Hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolaitoksesta.

PeVL 11/1990 vp. Hallituksen esityksestä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 4/1992 vp. Hallituksen esityksestä laiksi valtion vakuusrahastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 26/1992 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 1993 veroasteikkolaiksi.

PeVL 29/1992 vp. Hallituksen esityksestä vuonna 1993 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 37/1992 vp. Hallituksen esityksestä laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 13/1993 vp. Hallituksen esityksestä perhetuen uudistamista koskeviksi laeiksi.

PeVL 14/1994 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I). Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II). Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III). Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV). Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V).

PeVL 17/1994 vp. Hallituksen esityksestä saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

PeVL 20/1994 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 18/1995 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 46/1996 vp. Valtioneuvoston kirjelmästä: Vakaussopimus julkisen talouden kurinalaisuuden varmistamiseksi.

PeVL 1/1997 vp. Hallituksen esityksestä laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 5/1997 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 18/1997 vp. Valtioneuvoston selonteosta 4/1997.

PeVL 7/1998 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Suomen Pankista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 42/1998 vp. Hallituksen esityksestä laeiksi erikoissairaanhoidolain muuttamisesta ja Helsingin yliopistollisesta keskussairaalarasta annetun lain kumoamisesta.

PeVL 17/2000 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 18/2000 vp. Hallituksen esityksestä vuoden 2000 lisätalousarvioksi.

PeVL 19/2000 vp. Hallituksen esityksestä laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 23/2000 vp. Hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 45/2000 vp. Hallituksen esityksestä Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta.

PeVL 46/2001 vp. Hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 8/2002 vp. Hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 41/2002 vp. Hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.

PeVL 42/2002 vp. Hallituksen esityksestä laeiksi tuloverolain muuttamisesta sekä tuloverolain 77 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

PeVL 57/2002 vp. Hallituksen esityksestä laiksi valmiuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 62/2002 vp. Hallituksen esityksestä laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta.

PeVL 65/2002 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVL 31/2004 vp. Hallituksen esityksestä laiksi öljysuojarahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksestä laiksi öljysuojarahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 119/2004 vp) täydentämisestä.

PeVL 15/2005 vp. Hallituksen esityksestä laiksi etuostolain muuttamisesta.

PeVL 50/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 22/2006 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 37/2006 vp. Hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

PeVL 44/2006 vp. Hallituksen esityksestä laiksi yliopistolain muuttamisesta.

PeVL 12/2007 vp. Hallituksen esityksestä laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.

PeVL 24/2009 vp. Hallituksen esityksestä laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 29/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 46/2010 vp. Hallituksen esityksestä laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

PeVL 49/2010 vp. Valtioneuvoston kirjelmästä Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi. Valtioneuvoston selvityksestä talouspolitiikan koordinaation tehostamisen mahdollisesti edellyttämistä perussopimusmuutoksista.

PeVL 1/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmästä luonnoksesta Euroopan vakausmekanismin

- perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi (Euroopan vakaushmekanismi).
- PeVL 4/2011 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.
- PeVL 5/2011 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle Belgian, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Euroopan rahoitusvakaushvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakaushvälineelle annettavista valtioneuvoston antamien lain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 6/2011 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen hyväksymisestä.
- PeVL 12/2011 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 14/2011 vp. Ministeriön selvityksestä Euroopan rahoitusvakaushvälineelle annettujen valtioneuvoston antamien muuttamisesta sekä Suomen vastuiden määräytymisperusteista.
- PeVL 22/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmästä luonnoksesta Euroopan vakaushmekanismia (EVM) koskevan sopimuksen muuttamisesta (Euroopan vakaushmekanismi).
- PeVL 25/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmästä luonnoksesta Euroopan vakaushmekanismia (EVM) koskevan sopimuksen muuttamisesta (Euroopan vakaushmekanismi).
- PeVL 3/2012 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaushvälineelle annettavista valtioneuvoston antamien lain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 13/2012 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan vakaushmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 14/2012 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 22/2012 vp. Valtioneuvoston selvityksestä Euroopan vakaushmekanismin (EVM) rahoitustukivälineiden kapasiteetin tehostamisesta (markkinatukijärjestelyt).
- PeVL 26/2012 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäätöjen muuttamisesta.
- PeVL 37/2012 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehysiä koskevista vaatimuksista.
- PeVL 3/2013 vp. Valtioneuvoston selvityksestä Pankkien suora pääomittaminen Euroopan vakaushmekanismin (EVM) kautta.

PeVL 20/2013 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.

PeVL 34/2013 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 16/2014 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 40/2014 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 67/2014 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 75/2014 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 14/1917 II vp. Hallituksen esityksen johdosta Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 2/1918 ylim. vp. Hallituksen esityksen johdosta Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 2/1919 vp. Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 4/1919 vp. Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 17/1990 vp. Hallituksen esityksestä laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVM 2/1991 vp. Vuoden 1990 valtiopäivillä lepäämään jätettäväksi hyväksytyistä ehdotuksista Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta.

PeVM 16/1994 vp. Hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 17/1994 vp. Hallituksen esityksestä saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 5/2005 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 10/2006 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta, valtioneuvoston johtosäännön kumoamisesta sekä eduskunnan päätöksiksi Eduskunnan kirjaston johtosäännön 5 §:n ja eduskunnan tilisäännön muuttamisesta.

PeVM 1/2007 vp. Valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asiantuntijatiimiasetus).

PeVM 2/2009 vp. Hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 3/2010 vp. Hallituksen esityksestä laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta.

PeVM 9/2010 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. Lakialoitteesta laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVP 11/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 31.8.2011.

PeVP 108/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 17.12.2013.

PeVP 18/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 7.3.2014.

PI 4/2002 vp. Pääministerin ilmoitus perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta.

SuVL 9/2010 vp. Valtioneuvoston kirjelmästä Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi. Valtioneuvoston selvityksestä Suomen kannoista van Rompuyn työryhmän työhön ja komission tiedonantoon talouspolitiikan koordinaation tiivistämisestä.

SuVL 11/2010 vp. Euroopan rahoitusmarkkinoiden vakauttamistoimet sekä talouspolitiikan koordinaation tehostaminen.

SuVL 4/2015 vp. Valtioneuvoston selvityksestä: EMU:n kehittäminen.

SuVM 18/1919 vp. Eduskuntaesityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen Suomen Hallitusmuodoksi.

SuVM 1/1998 vp. Valtioneuvoston tiedonannosta Suomen osallistumisesta euroalueeseen.

TaVL 18/2015 vp. Valtioneuvoston selvityksestä: EMU:n kehittäminen.

TaVM 10/2007 vp. Hallituksen esityksestä laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.

TrVL 8/2012 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

TrVL 2/2013 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

TrVL 3/2013 vp. Valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta 2013.

TrVL 5/2013 vp. Valtioneuvoston selvityksestä Euroopan vakausmekanismin (EVM) vuoden 2012 vuosikertomuksesta ja tilintarkastuslautakunnan kertomuksesta sekä Euroopan rahoitusvakausvälineen vuoden 2012 tilinpäätöksestä, johdon kertomuksesta ja tilintarkastajan kertomuksesta.

TrVL 1/2015 vp. Valtioneuvoston selvityksestä: Euroopan vakausmekanismin (EVM) vuoden 2014 vuosikertomus ja tilintarkastuslautakunnan kertomus ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) vuoden 2014 tilinpäätös, johdon kertomus ja tilintarkastajan kertomus.

TrVL 5/2015 vp. Valtioneuvoston selvityksestä: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2014.

TrVM 1/2009 vp. Valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2008. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 10/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä.

TrVM 2/2013 vp. Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä.

TrVM 1/2014 vp. Nuorten syrjäytyminen.

TrVM 7/2014 vp. Hallituksen vuosikertomuksesta 2013. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 12/2014 vp. Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi.

TrVM 6/2015 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015.

- TrVM 2/2016 vp. Hallituksen vuosikertomuksesta 2015. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle valtion vuoden 2015 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.
- U 34/2010 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi.
- U 6/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi (Euroopan vakausmekanismi).
- U 26/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan rahoitusvakausvälinettä koskevan puitesopimuksen muuttamisesta (Euroopan rahoitusvakausväline).
- U 27/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan vakausmekanismeja (EVM) koskevan sopimuksen muuttamisesta (Euroopan vakausmekanismi).
- UaVM 9/1994 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- VaVL 6/1994 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I). Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II). Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III). Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV). Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V).
- VaVL 29/1998 vp. Hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- VaVM 29/1992 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö valtiovarain hoidosta ja tilasta sekä valtiontilintarkastajain kertomuksesta vuodelta 1990.
- VaVM 45/1992 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 45 hallituksen esityksen johdosta laiksi valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta.
- VaVM 20/1993 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 20 hallituksen eduskunnalle antaman kertomuksen johdosta niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1990 ovat antaneet aihetta.
- VaVM 99/1994 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 99 lakialoitteesta laiksi valtion tilintarkastusvirastosta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- VaVM 7/1997 vp. Hallituksen kertomuksesta valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1995. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1995.
- VaVM 10/2000 vp. Hallituksen esityksestä laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- VaVM 33/2010 vp. Hallituksen esityksestä valtion liikelaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.
- VaVM 17/2011 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle Kansainvälisen valuuttarahaston neljäntoista yleistä jäsenosuustarkistusta ja johtokuntauudistusta koskevan päätöslauselman nro 66-2 hyväksymisestä sekä valtiontakuusta Suomen Pankille.
- VaVM 38/2012 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

VaVM 16/2015 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016.
VNS 4/2014 vp. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta 2015–2018.
VNS 1/2015 vp. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016–2019.
VNT 1/2000 vp. Valtioneuvoston tiedonanto Suomen osallistumisesta euroalueeseen.

Komiteanmietinnöt ja muut lainvalmistelujulkaisut

KM 1917:11. Perustuslakikomitean mietintö. Komiteanmietintö 1917:11. Helsinki 1917.
KM 1951:3. Budjetin uudistamiskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1951:3. Helsinki 1951.
KM 1987:2. Vapaakuntatyöryhmän mietintö. Komiteanmietintö 1987:2. Helsinki 1987.
KM 1994:4. Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö. Komiteanmietintö 1994:4. Helsinki 1994.
KM 1996:16. Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Selvitysmies Heikki Koski. Komiteanmietintö 1996:16. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1996.
KM 1997:13. Perustuslaki 2000. Komiteanmietintö 1997:13. Helsinki 1997.
OM 3/2000. Uuden perustuslain seurantaraportti I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000–28.2.2001. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/2000. Oikeusministeriö. Helsinki 2000.
OM 2002:7. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.
OM 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Komiteanmietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.
OM 18/2012. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013. Selvityksiä ja ohjeita 18/2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2012.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset, määräykset ja muut julkaisut

Hallituksen linjaus 7.11.2015. Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit.
Hallitusohjelma 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki 2015.
Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019. Valtiovarainministeriö. Valtioneuvosto. 2015.
Julkisen talouden suunnitelma 2017–2020. Valtiovarainministeriö. Valtioneuvosto. 2016.
Valtiokonttorin tiedote 25.2.2013. Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset sekä talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot 1.1.2013. Valtiokonttori. Helsinki 25.2.2013.
Valtioneuvoston määräys valtion liikelaitosten kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, 14.6.2007.
Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, ajantasainen versio 15.11.2012.

Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista, 24.4.2003.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 13.5.2016.

VN 7/2011. Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2011.

VN 17/2015. Dufva, M. & Ahlqvist, T.: Miten edistää hallituksen ja eduskunnan välistä tulevaisuusdialogia? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 17/2015. VTT. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2015.

VNK 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. Edita Prima Oy. Helsinki 2007

VNK 4/2015. Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 3. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen vuoksi. Hallituksen julkaisusarja 4/2015. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2015.

VNK 6/2016. Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 3. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Hallituksen julkaisusarja 6/2016. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2016.

STM 24.9.2015. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen parlamentaarinen seurantaryhmä. Asettamispäätös. Sosiaali- ja terveysministeriö 24.9.2015.

STM & VM 5.4.2016. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistuksen linjaukset. Sote- ja aluehallintouudistus. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö. Neuvottelutulos 5.4.2016.

VM 2/2003. Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet. Työryhmämuistio 2/2003. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2003.

VM 3/2003. Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2003. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2003.

VM 4/2006. Valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistaminen. Valtioneuvoston controllerin ohje ja menetelmäkuvaus. Työryhmämuistio 4/2006. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2006.

VM 5a/2007. Valtiovarainministeriö: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2007.

VM 27/2008. Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2008. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2008.

VM 17/2011. Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2011.

VM 23.3.2011. Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Valtiovarainministeriö. Helsinki 23.3.2011.

VM 2013. Termipankki. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2013.
<http://vm.fi/documents/10623/307581/Termipankki/a5cc1564-7b01-423b-9377-1f3aacc70180>. Viimeksi vierailtu 25.6.2016.

VM 15.9.2014. Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö. Helsinki 15.9.2014.

VM 19.9.2014. Talousarvion tilijaottelun laadinta. Määräys. Valtiovarainministeriö. Budjettiosasto. Helsinki 19.9.2014.

VM 2/2015. Kohti julkisen talouden kokonaisuohjausta – julkisen talouden suunnitelman ja

- kuntatalousohjelman kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2015. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2015.
- VM 11/2015. Valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2015. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2015.
- VM 23/2015. Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2015. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2015.
- VM 34a/2015. Budjettikatsaus 2016. Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2015.
- VM 45/2015. Kehyskäsikirja. Kuvaus vaalikauden kehyksen 2016–2019 laadinnasta ja ylläpidosta. Valtiovarainministeriön julkaisu 45/2015. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2015.
- VM 2016. Johdatus valtion taloushallintoon. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2016.
- VM 15a/2016. Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin 2016. Valtiovarainministeriön julkaisu 15a/2016. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2016.
- VM 19.1.2016. Valtiovarainministeriön määräys talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista. Helsinki 19.1.2016.
- VM 29.1.2016. Suomen valtion taloudelliset sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisiin liittyen – tilanne 31.12.2015. Muistio. Valtiovarainministeriö 29.1.2016.
- VM 4.2.2016. Vuoden 2017 talousarvioesityksen valmistelun tavoiteaikataulu. Valtiovarainministeriö. Budjettiosasto. Helsinki 4.2.2016.
- VM 18.2.2016. Valtiontakuun myöntäminen Suomen Pankille. Päätoisehdotus. Valtiovarainministeriö. Helsinki 18.2.2016.

Muut kotimaiset virallislähteet

- Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996. Ehdotus valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen järjestämisestä. Valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95:n muistio. Eduskunnan kanslian julkaisusarja 3/1996. Eduskunnan kanslia. Helsinki 1996.
- Eduskunnan kanslian julkaisu 8/1998. EKPJ ja eduskunta -työryhmän muistio. Eduskunnan kanslian julkaisusarja 8/1998. Eduskunnan kanslia. Helsinki 1998.
- Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002. Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtion taloudenhoidon valvontatoimen osana. Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 15.5.2002. Eduskunnan kanslian julkaisusarja 7/2002. Eduskunnan kanslia. Helsinki 2002.
- Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta. Eduskunnan kanslian julkaisusarja 6/2005. Eduskunnan kanslia. Helsinki 2005.
- Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2015. Valiokuntaopas 2015. Valiokuntien yleisohjeet. Eduskunnan kanslian julkaisusarja 1/2015. Eduskunnan kanslia. Helsinki 2005.
- TrVJ 1/2009. Lahtinen, M. ym.: Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009. Tarkastusvaliokunta. Eduskunta. Helsinki 2009.

TrVJ 2/2010. Kankaanpää, J.; Oulasvirta, L. & Wacker, J.: Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010. Tarkastusvaliokunta. Eduskunta. Helsinki 2011.

TrVJ 1/2013. Notkola, V. ym.: Nuorten syrjäytyminen. Tietoa, toimintaa ja tuloksia? Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013. Tarkastusvaliokunta. Eduskunta. Helsinki 2013.

TrVJ 1/2014. Määttä, K. & Hirvonen, M.: Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014. Tarkastusvaliokunta. Eduskunta. Helsinki 2015.

VTV 48/2003. Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 48/2003. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2015.

VTV 184/2009. Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen talous ja hallinto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009. Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisu. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2009.

VTV 2010a. Näkökulmia laaja-alaiseen innovaatiotoimintaan. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2010.

VTV 2010b. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2010.

VTV 219/2011. Valtion taloudelliset vastuut. Esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 219/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2011.

VTV 4/2012. Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset – Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöksessä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2012. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2012.

VTV 9/2012. Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille. Laillisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2012. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2012.

VTV 16/2012. Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 16/2012. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2012.

VTV 17/2012. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus: 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2012.

VTV 7/2013. Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2013. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2013.

VTV 2015. Toimintakäsikirja. Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2015.

Suomen Pankin vuosikertomus 2011. Suomen Pankki. Helsinki 2012.

Suomen Pankin vuosikertomus 2012. Suomen Pankki. Helsinki 2013.

Suomen Pankin vuosikertomus 2015. Suomen Pankki. Helsinki 2016.

Stakes 2006. Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Arvioita sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten kehityksestä. Helsinki 2006.

KHO 6.10.2010 taltio 2609.

Muiden maiden virallislähteet

Itävalta

Grundgesetz, 1920.
Verfassungsgericht, VfSlg 19.750/2013.
Verfassungsgericht, VfSlg 19.809/2013.

Norja

Lov om Norges Bank og pengevesenet mv., Lov-1985-05-24-28.
Lov om Riksrevisjonen, Lov-2004-05-07-21.

Ranska

Loi organique relative aux lois des finances, 2001.
Decision No. 2012-653 DC of August 9, 2012; Decision No. 2012-658 DC of December 13, 2012 - organic Law on the programming and the governance of public finances.
Conseil constitutionnel.

Ruotsi

Regeringsform, 2011:109.
Lag om Sveriges riksbank, 1988:1385.
Svenska Riksdagen 2010:649. Utredningstjänsten. Dnr 2010:649. 15.4.2010.

Saksa

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949.
Bundesverfassungsgericht, BVerfGE, 2 BvR 1390/12, 12.09.2012.
Bundesverfassungsgericht, BVerfGE, 2 BvE 6/12, 18.03.2014.

Viro

Riigikohus, 3-4-1-6-12, 12.07.2012.

EU-lähteet

Maastrichtin sopimus Euroopan unionista, EYVL C 191, 29.7.1992, s. 1.

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus, EUVL C 327, 26.10.2012, s. 1.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus
talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja
moitteettomasta varainhoidosta, tehty 2 päivänä joulukuuta 2013, EUVL C 373,
20.12.2013, s. 1.

Euroopan unionista tehty sopimus, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 13.

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47.

Pöytäkirja (N:o 12) liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä. Euroopan unionin
toiminnasta tehty sopimus, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 279.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1173/2011, annettu 16 päivänä
marraskuuta 2011, julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta
euroalueella, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 1.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1174/2011, annettu 16 päivänä
marraskuuta 2011, täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon
korjaamiseksi euroalueella, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 8.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1175/2011, annettu 16 päivänä
marraskuuta 2011, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan
valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o
1466/97 muuttamisesta, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 12.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, EURATOM) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta, EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 472/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 1.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta, EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, EURATOM) 2015/1929, annettu 28 päivänä lokakuuta 2015, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 muuttamisesta, EUVL L 286, 30.10.2015, s. 1.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta, EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä, EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6.

Neuvoston asetus (EY) N:o 974/98, annettu 3 päivänä toukokuuta 1998, euron käyttöönnotosta, EYVL L 139, 11.5.1998, s. 1.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1056/2005, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2005, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta, EUVL L 174, 7.7.2005, s. 5.

Neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 33.

Neuvoston asetus (EU, EURATOM) N:o 1311/2013, annettu 2 päivänä joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 884.

Ehdotus neuvoston asetus Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 407/2010 muuttamisesta, COM/2015/0372 final - 2015/0162 (NLE).

Neljäs neuvoston direktiivi 78/660/ETY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1978, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä, EYVL L 222, 14.8.1978, s. 11.

Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41.

Neuvoston päätös Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä, tehty 7 päivänä kesäkuuta, 2007/436/EY, Euratom, EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17.

Neuvoston päätös, tehty 5 päivänä kesäkuuta 2007, liiallisen alijäämän olemassaolosta Kreikassa tehdyn päätöksen 2004/917/EY kumoamisesta, EUVL L 176, 6.7.2007, s. 21.

Eurooppa-neuvoston päätös, annettu 25 päivänä maaliskuuta 2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muuttamisesta niitä jäsenvaltioita koskevaa vakausmekanismia varten, joiden rahayksikkö on euro, EUVL L 91, 6.4.2011, s. 1.

Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta, Amsterdam 17 päivänä kesäkuuta 1997, EYVL C 236, 2.8.1997, s. 1.

Euroopan unionin yleinen talousarvio varainhoitovuodeksi 2016, EUVL L 48, 24.2.2016, s. 3.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2014 ja toimielinten vastaukset, EUVL C 373, 10.11.2015, s. 1.

European Commission 2006. The long-term sustainability of public finances in the European Union. European Economy No. 4. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Commission. Bryssel 2006.

European Commission 2010. The EU Budget review, Technical annexes. SEC (2010) 7000. European Commission. Bryssel 2010.

European Commission 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020. COM(2011) 500 final. European Commission. Bryssel 2011.

European Commission 2012. Fiscal sustainability report 2012. European Economy No. 8. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Commission. Bryssel 2012.

European Commission 2013. Vade mecum on Stability and Growth Pact. European Economy, Occasional Papers 151. European Commission. Bryssel 2013.

European Commission 2014. Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2014) 130. European Commission. Bryssel 2014.

European Commission 2015a. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact. 12 final provisional COM (2015). European Commission. Bryssel 2015.

European Commission 2015b. Cyclical Adjustment of Budget Balances. DG ECFIN Economic forecasts. European Commission. Bryssel 2015.

Euroopan unionin ylimpien tarkastusvirastojen yhteyskomitean lausuma 2015. Lausuma. Euroopan unionin ylimpien tarkastusvirastojen yhteyskomitea. Contact Committee. 2015.

European Central Bank 2015. Financial Integration in Europe. European Central Bank. Frankfurt am Main 2015.

Court of Justice of the European Union, Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General [2013] ECR I-00000.

FRA 2010. Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union. FRA, European Union Agency for Fundamental Rights. 2010.

Kansainvälisten järjestöjen julkaisut

- ANAO 2011. Development and Implementation of Key Performance Indicators to Support the Outcomes and Programs Framework. The Auditor-General Audit Report No. 5, 2011–12. Performance Audit. Australian National Audit Office. Canberra 2011.
- CoE 2012. Self-evaluation by Europe's national parliaments: procedural guidelines to improve the quality of parliamentary work. Resolution. Doc. 12875. Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs. Standing Committee. Council of Europe. 2012.
- IMF 2014. Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment. Teoksessa International Monetary Fund, Legacies, Clouds, Uncertainties. International Monetary Fund. Washington D.C. 2014, s. 75–114.
- IMF 2015. Finland – Fiscal Transparency Evaluation. IMF Country Report No. FO/DIS/15/60. International Monetary Fund. Washington D.C. 2015.
- NDI 2003. Legislatures and the Budget Process: An International Survey. National Democratic Institute for International Affairs (NDI). 2003.
- NDI 2006. Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures. A Discussion Document for Review by Interested Legislatures, Donors and International Organizations. January 2007. National Democratic Institute for International Affairs (NDI). 2006.
- OECD 1976. Comprehensive approach to well-being, Measuring Social Well-being. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 1976.
- OECD 2001. OECD Best Practices for Budget Transparency. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2001.
- OECD 2002. OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD Journal on Budgeting, Vol. 1/3. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2002.
- OECD 2005. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2005.
- OECD 2007. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD Publishing. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2007.
- OECD 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD Publishing. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2014.
- OECD 2015a. Recommendation of the Council on Budgetary Governance. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2015.
- OECD 2015b. Review of Budget Oversight by Parliament: Ireland. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2015.
- OECD 2016. OECD Economic Surveys: Finland 2016. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2016.
- UN 2012. Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation. United Nations. New York 2012.
- UNDP 2010. Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Legislatures. A Background Publication prepared for the International Conference on Benchmarking and Self-Assessment for Democratic Legislatures. Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, Global Programme for Parliamentary Strengthening (GPPS). United Nations Development Programme (UNDP). Bryssel 2010.
- World Bank 2016. Parliament and Good Governance. Parliaments that Work: A Conceptual Framework for Measuring Parliamentary Performance. World Bank. 2016.

LIITTEET

LIITE 1: Haastattelukysymykset

Pyydämme perusteltuja vastauksianne alla oleviin kysymyksiin. Kysymykset on ryhmitelty tutkimuksen keskeisten teemojen mukaisesti. Kysymykset ovat suuntaa-antavia: voitte tarvittaessa esittää muita tärkeitä pitämiänne näkökohtia eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta ja varsinkin sen toteutumisen ongelmista ja tulevaisuuden haasteista. Voitte halutessanne myös esittää kokonaisnäemyksenne pääteemoittain olennaisimpia kysymyksiä yhdistellen organisaationne ja työnne näkökulmasta. Tarvittaessa voitte kommentoida vain niitä kysymyksiä, jotka ovat tehtäväkuvanne kannalta relevantteja.

I Millaisena eduskunnan budjetti- ja valvontavalta ja siihen liittyvät ongelmat näyttäytyvät organisaationne tehtäväkentän tai muun kokemuksenne näkökulmasta?

- Mikä on eduskunnan budjetti- ja valvontavallan merkitys ja rooli työnne ja organisaationne tehtäväkentän tai muun kokemuksenne näkökulmasta?
- Mitä oikeudellisia ongelmia, kuten säädöspohjaan tai toimivaltuuksiin liittyviä taikka hallinnollis-organisatorisia, olette havainnut budjettivallassa tai yleensä valtiontalouden hoidossa ja valvonnassa?
- Mitkä ovat eduskunnan budjetti- ja valvontavallan keskeiset ongelmat organisaationne tai toimenkuvanne näkökulmasta?
- Miten arvioitte tehtyjä valtiontalouden sääntely- ja järjestelmäuudistuksia oman organisaationne tai toimenkuvanne taikka eduskunnan ja/tai niiden välisen yhteistyön kannalta?

II Miten kehittäisitte eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa Suomen julkistalouden kokonaisuuden näkökulmasta?

- Mitkä tahot ovat keskeisimmät valtion budjetti- ja valvontavallan käyttäjät Suomessa?
- Toimiiko tosiasiallinen yhteistyö eri budjettivalmisteluun ja -valvontaan osallistuvien toimijoiden välillä?
- Käyttääkö eduskunta mielestänne täysimääräisesti sille perustuslaissa ja muissa säädöksissä taattuja budjetti- ja valvontaoikeuksia?
- Mitkä ovat keskeisimmät valtiontaloudelliset vastuut ja riskit ja miten eduskunta voisi tehokkaasti vaikuttaa niihin?
- Mitkä ovat eduskunnan tiedonsaannin keskeisimmät ongelmat budjettitalouden sisällä ja sen ulkopuolella?

- Miten kehittäisitte tiedonsaantia budjettivalmistelusta ja -valvonnasta oman organisaationne näkökulmasta sekä suhteessa eduskuntaan?
- Miten muutoin kehittäisitte finanssipolitiikan ohjausta sekä eduskunnan toimintatapoja ja vaikutuskeinoja?

III Miten kansainvälinen ja ylikansallinen kehitys, esimerkiksi EU ja EMU-jäsenyys sekä eurokriisi, ovat näkemyksenne mukaan vaikuttaneet eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan?

- Mitkä ovat olleet EU-jäsenyyden keskeisimmät vaikutukset eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan?
- Mikä on ollut EMU:n ja eurokriisin merkitys eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kannalta?
- Mitä hyviä toimintatapoja olette havainnut muiden maiden budjettivalta- ja valvontavaltajärjestelmissä?
- Millaisena näette eduskunnan budjetti- ja valvontavallan kehityksen ja nykytilanteen verrattuna muiden EU-maiden ja erityisesti muiden Pohjoismaiden kansanedustuslaitosten asemaan ja valtaoikeuksiin?

IV Miten eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista voisi mielestänne arvioida ja mitata?

- Miten kuvailisitte ja arvioisitte eduskunnan budjetti- ja valvonnan nykytilaa?
- Mitkä ovat eduskunnan finanssivallan keskeisimmät tulevaisuuden haasteet ja kehitysnäkymät?
- Mitkä tekijät/muuttujat ovat mielestänne keskeisimpiä valtiontalouden mittareita/indikaattoreita?
- Miten eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista voitaisiin mitata ja millaisin indikaattorein?

V Muut kommentit

Voitte esittää ajatuksianne mistä tahansa eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan ja eduskunnan valtiontaloudelliseen asemaan liittyvästä kysymyksestä.

LIITE 2: Parliamentary Centren kehittämät budjettiprosessin indikaattorit

Parliamentary Centre Indicators of Parliamentary Performance in the Budget Process¹¹⁶²

I Level and range of activity

1. Where parliament consists of two chambers, do both play a role in the budget process?
2. Are there procedures in place to resolve differences between the two chambers when they occur?
3. Does serious, substantive debate about the overall budget take place in parliament?
4. Is there parliamentary input at all stages in the budget process, including before the government presents its detailed spending and revenue proposals in parliament?
5. Does parliament scrutinize the economic models used to develop medium term expenditure frameworks?
6. Does parliament review monetary policy as it relates to the budget framework?
7. Does parliament review and debate the PRSP before final adoption by the government and presentation to international financial institutions?

II Openness and Transparency

1. Are exchanges between MPs and Ministers regarding the budget open and public?
2. Are parliamentary committee meetings open to the public and the media?
3. Do parliamentarians participate openly and independently in the priority setting stage of the budget process?
4. Does parliament receive timely information from internal audits conducted by the government?
5. Do independent auditors (e.g. Auditor General) report to parliament? Are their reports timely, informative and independent?
6. Do the media provide full and informative coverage of the parliamentary budget debate?

¹¹⁶² Ks. http://www.parlcent.ca/indicators/index_e.php.

7. Do the media report fairly on opposition criticisms of the budget?
8. Does parliament convey information regarding the budget to the regions and districts of the country, including lower levels of government?
9. Do parliamentarians inform their constituents about the budget?

III Participation

1. Does parliament ensure public input and participation during the budget process?
2. Does parliament ensure that the poor are able to participate when it reviews the government's diagnosis of poverty and setting of priorities?
3. Does parliament consult the poor in carrying out its evaluations of poverty reduction programs?
4. Does parliament employ gender analysis in seeking to influence budget priorities? In monitoring the budget?
5. Does parliament consult women's groups during the budget process?
6. Does parliament consult civil society organizations and business in its review of the budget?
7. In reviewing the budget, does parliament consult policy experts and utilize their knowledge?

IV Accountability

1. Does parliament have a public accounts committee (PAC) or equivalent that examines past expenditures?
2. Are measures taken to ensure its independence such as by the appointment of an opposition MP as Chair?
3. Does the PAC work with independent audit authorities to uncover financial irregularities and promote program efficiency?
4. Does parliament question government leaders, ministers and officials fully during the budget process?
5. Does parliament effectively scrutinize departmental work-plans and monitor their implementation?
6. Does parliament undertake program and policy evaluations?
7. Does parliament review commitments entered into by senior public servants?

V Policy and Program Impact

1. Does parliament have influence in setting budget priorities?
2. Does parliament make changes to spending and revenue proposals in the budget document? Does it play a role in changing budget allocations in times of financial stringency?
3. Does parliament set conditions for budget reporting?
4. Do reports of parliamentary evaluations and other feedback lead to changes in government policies and implementation?
5. Does parliament play a role in the appointment of senior budget officials, including head of the central bank?
6. Does the PRSP require parliamentary approval?
7. Do public loan agreements require parliamentary approval?



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3618-7 (NID.) • ISBN 978-951-53-3619-4 (PDF)
ISSN 1798-4688 (PAINETTU) • ISSN 2342-6616 (VERKKOJULKAISU)