

BUDJETTIPUHE VALTAA EDUSKUNNAN

Kansanedustajien budjettipuheenvuorot vallankäytön välineenä

Tuomo Matti Oskari Puumala

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden

ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

kevät 2010

TIIVISTELMÄ

BUDJETTIPUHE VALTAA EDUSKUNNAN

Kansanedustajien budjettipuheenvuorot vallankäytön välineenä

Tuomo Matti Oskari Puumala

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Kari Palonen ja Hanna-Mari Kallio

kevät 2010

79 sivua

Tutkielmani lähtökohta on eduskunnan lukujen valossa vaatimaton budjettivalta. Kolmen kuukauden prosessissa eduskunta lisää hallituksen alkuperäiseen esitykseen noin promillen suuruisen rahamäärän. Keskeinen kysymys kuuluu, toimiiko eduskunta tehottomasti.

Perusteellisemmassa tarkastelussa nousee voimakkaasti esille myös parlamentin puhevalta. Tulevaisuuden tarpeiden korostaminen budjettipuheissa on keskeinen vallankäytön muoto. Se on eduskunnan kontrollivaltaa suhteessa hallitukseen.

Teoreettisen kirjallisuuden lisäksi tutkimusaineistoni muodostuu vuonna 2009 eduskunnassa pidetyistä budjettipuheenvuoroista. Tekstin luentatapana pyrin käyttämään erottelujen, luokittelujen ja erilaisten puhujaroolien hahmottamista. Tässä yhteydessä keskeiseen merkitykseen nousee hallitus- ja oppositioasetelma.

Tutkielmassa esittämäni näkökohdat eduskunnan budjettiprosessin nykytilasta, muuttumattomuudesta, kansainvälisissä reformeissa onnistumisesta, jatkuvasti voimistuvasta hallituksesta, virkamiesvallan kasvusta sekä kansanedustajien voimattomuuden valituksista puoltavat sitä päätelmää, että eduskunnan budjettiprosessia pitää korjata.

Päädyn siihen, että uudistusta ei pidä lähteä etsimään eduskunnan salityöskentelystä eikä varsinkaan sen supistamisesta. Kaikki budjettipuheenvuorot luettuani totean, että istuntosalissa tapahtuva retorinen miekkailu on budjettiprosessin parasta antia.

Päätelmissäni esitän niin ikään, että Suomessa pitäisi käynnistää puoluerajat ja vaalikauden ylittävä komiteatyö, jonka tavoitteena olisi yksittäisen kansanedustajan ja koko eduskunnan vaikutusvallan lisääminen erityisesti budjettiprosessissa. Eräänä mahdollisena uudistuksena voisi olla valiokuntien roolin vahvistaminen. Ranskan reformia mukailevassa mallissa valiokunnan jäsenten eli kansanedustajien valta kasvaisi valtioneuvoston, valtiovarainministerin ja ministeriöiden virkamiesten kustannuksella. Ruotsin esimerkin innoittamana esitän myös valtiovarainvaliokunnan itsenäisen ja keskeisen roolin korostamista.

Avainsanat: Budjettivalta, budjettiretoriikka, eduskunta, parlamentti, puhevalta, valtion tulo- ja menoarvio

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	2
1.1 Alkusanat.....	2
1.2 Tutkimuskysymykset ja työn rakenne	4
2 MUUTTUMATON BUDJETTIPROSESSI?.....	8
2.1 Miksi eduskunnan budjettiprosessi on nykyisen kaltainen?	8
2.2 Budjettiprosessi ja edustuksellinen demokratia	13
2.3 Enemmistöparlamentarismia vai konsensusdemokratiaa?	17
2.4 Budjettireformi ei ole uusi asia Suomessakaan	20
2.5 Näkökulmia kansainvälisiin budjettireformeihin ja niiden onnistumiseen	23
3 BUDJETTIPROSESSI VALTAA EDUSKUNNAN – TOIMIJOIDEN VOIMASUHTEET	29
3.1 Enemmistöparlamentarismien vahvistuminen – voimakas hallitus.....	29
3.2 Virkamiesvalta – ministeriöiden harmaat eminenssit vs. ministerivalta	33
3.3 Eri toimijoiden vallankäytön muodot. Onko tehokkuus valtaa?.....	38
3.4 Onko puhe turhaa? Ammattipoliitikko puhujana – ammattivirkamies tekijänä	41
4 KANSANEDUSTAJIEN VASTAUSPUHEENVUORO – SYKSYN 2009 BUDJETTİKÄSITTELYN ANALYYSI	46
4.1 Miten budjetista puhutaan lähetekeskustelussa?.....	46
4.2 Miten budjetista puhutaan ainoassa käsittelyssä?.....	51
4.3 Budjettiretoriikan erityispiirteet – hallituksen ja opposition erilainen puhevalta.....	54
4.4 Tyhjät lehterit – missä on budjettipuheenvuoron yleisö? Puhuvatko kansanedustajat toisilleen?.....	60
4.5 Voimattomuuden valitukset ja tehottomuuteen turhautuminen – budjettiprosessin kuva budjettiretoriikassa.....	65
5 PÄÄTELMÄT	71
LÄHDELUETTELO.....	77

1 JOHDANTO

1.1 Alkusanat

Eduskunnan syksyssä nähdään mielenkiintoinen näytelmä. Näkökulmasta ja tarkoitusperistä riippuen budjettiprosessi-nimisen näytelmän lajityyppiä voi pitää draamana, komediana, tragediana tai jopa tragikomediana. Näytelmälle ominaisia piirteitä ovat eduskunnan istuntosalin puhemaratonit, viikkojen valiokuntakäsittelyt lukuisine asiantuntijakuulemisineen, tuhannet talousarvioaloitteet, sadat lehdistötiedotteet ja median kautta esitetyt vaatimukset rahan kohdentamisesta. Budjettiprosessi huipentuu hyvää draaman kaarta noudattaen äänestystilanteeseen. Jännitys kuitenkin lopahtaa, kun hallituksen esitys voittaa kerta toisensa jälkeen. Keskimäärin noin 500 äänestyksessä vihreä nappi on valttia, hallituksen esitys on selvinnyt viime vuosina voittajana lähes poikkeuksetta. Budjettiprosessista jäävät yleensä käteen vain valtiovarainvaliokunnan tekemät muutosesitykset.

Kaikesta edellä kuvatusta herää kysymys budjettiprosessin toimivuudesta tai toimimattomuudesta. Molempien näkemysten puolesta on esitettävissä painavia argumentteja. Vielä mielenkiintoisempi kysymys on se, minkälaista merkitystä budjettipuheenvuoroilla on. Jos niillä ei olisi mitään merkitystä, niin puhuttaisiinko silloin ollenkaan?

Eduskunta aloittaa budjetin käsittelyn syyskuun puolivälissä ja saa työnsä valmiiksi joulun alla. Noin kolme kuukautta kestävä prosessin tulokset ovat lukujen valossa vaatimattomat. Hallituksen esitys valtion tulo- ja menoarvioksi on euroaikana ollut noin 35–50 miljardia euroa. Eduskunta on tehnyt siihen samana ajanjaksona lähes poikkeuksetta noin 40–70 miljoo- nan euron lisäykset. Eduskunnan kädenjälki kokonaistalousarviossa on monesti ollut reilun promillen luokkaa. Oma mielenkiintoinen mausteensa on myös se, että eduskunnan jakovaran määrittelee osittain esityksen tekijä eli valtioneuvosto. Se kertoo eduskunnalle, minkä suuruisella hiekkalaatikolla kolmen kuukauden ajan saisi temmeltää. Samaan aikaan eduskunnalla on valta muuttaa mitä tahansa budjetin yksityiskohtaa. Toisin sanoen, eduskunnalla on nimenomaan kontrollivaltaa suhteessa hallitukseen. Enemmistöparlamentarismien vakiintuminen,

hallituskoalitioden pysyvyys ja osittain niiden seurauksena tapahtunut hallitus- ja asiantuntijavallan lisääntyminen ovat kuitenkin johtaneet siihen, että eduskunta on muuttanut budjetin yksityiskohtia varsin maltillisesti.

Toimiiko eduskunta tehottomasti, jos se ei saa kolmessa kuukaudessa aikaan kuin promillen suuruisen muutoksen budjetin loppusummaan? Kun otetaan huomioon, että valtion tulo- ja menoarviosta päättäminen on eduskunnan tärkeimpiä tehtäviä, kysymys on perusteltu. Jos kuitenkin raaputtaa asian pintaa ja pohtii syvemmältä, voi nähdä, että puhuminen ja tulevaisuuden tarpeiden esiintuominen on merkittävä vallankäytön muoto jo sellaisenaan. Parlamentarismien käsite perustuu ranskankieliseen sanaan "parler", puhua. Sanan useat johdannaiset korostavat puhumisen tärkeää roolia parlamentissa. (Ks. esim. Turja 2008, 163). Oletukseni onkin, ettei puheenvuoroja käytettäisi niin paljon, jos niillä ei pääsisi ilmentämään valtaa. Puhe on siis parlamentaarisen kontrollin keskeinen keino (ks. esim. Hirschman 1970). Weberiläisessä mielessä puhuminen on yksi ammattipoliitikon tehtävistä. Myös John Stuart Mill (2008, 89–90) korostaa eduskuntapuheen merkitystä ja pitää sitä parlamentaarikon tärkeimpänä tehtävänä. Tämän ajatuksen vastaisesti kuulee usein väitettävän, että poliitikot puhuvat paljon, mutta tekevät vähän. Mill (2008) on toista mieltä todeten pilkan kohdistuvan tällaisissa tapauksissa täydellisen väärään kohteeseen.

Eräs näkökulma budjettipuheen vaikuttavuuteen on myös se, että mikäli puheissa ja muissa budjettiprosessin julkisissa kannanilmauksissa esitetyt vaatimukset toteutettaisiin sellaisenaan – ilman hallituksen "sensuuria" – moni valtio saattaisi olla vararikossa. Hallituspuolueet tapavatkin laskea opposition tekemien muutosesitysten kokonaistaloudellisia vaikutuksia pitäen niitä vastuuttomina. Toisaalta on hyvä havaita, että muutosesityksiä tehdään useista lähtökohdista, joten niiden yhteensovittaminen olisi käytännössä vaikeaa, ellei mahdotonta. Niin ikään on syytä muistaa, että aloitteita voidaan tehdä myös määrärahojen supistamisesta.

1.2 Tutkimuskysymykset ja työn rakenne

Tutkin Pro gradu -työssäni eduskunnan budjettiprosessia keskittyen erityisesti istuntosalissa pidettyihin budjettipuheenvuoroihin. Olen rajannut puheaineiston siten, että se kattaa kaikki vuonna 2009 eduskunnan budjettikeskustelussa pidetyt puheenvuorot. Kyseisen vuoden budjettiretoriikkaa ei voida pitää erityisen poikkeuksellisenä lukuun ottamatta talousdebatin ja eräänlaisen taantumapuheen korostumista. Pitkän nousukauden jälkeen eduskunnan budjettipuheenvuoroissa oli siirrytty selvästi taantuma- ja lamapuheeseen. Havainto on monelta osin merkittävä, mutta tässä tutkimuksessa huomio keskittyy kuitenkin yleisempiin näkökohtiin. Koska puheenvuoroja käytettiin myös vuonna 2009 verrattain paljon, voidaan aineistoa pitää tämän tutkimuksen kannalta kattavana. Budjettiretoriikan ajalliseen vertailuun se ei luonnollisestikaan anna mahdollisuutta, ja tämän näkökulman olenkin rajannut työni ulkopuolelle.

Budjettipuheenvuoron yleisön etsimisen lisäksi toinen tärkeä tutkimuksen kohde on se, näkyykö budjettipuheenvuoroissa turhautumisen merkkejä. Julkilausutut voimattomuuden valitukset ja vähäisiin vaikutusmahdollisuuksiin turhautuminen ovat retorisen analyysini keskeistä sisältöä. Pyrin myös etsimään edellä esitettyä puheenvuorojen yleisestä tyyilajista. Läheskään kaikkeahan ei koskaan sanota ääneen, varsinkaan eduskunnan suuressa salissa. Kuten Pekonen ja Helander (2007) eduskunnan 100-vuotishistoriassa toteavat, istuntosali on puhumisen areenana huomattavasti valiokuntaa jäykempi.

Syvennyin vuoden 2009 budjettipuheenvuoroihin tutkimukseni lopussa. Sitä ennen tarkoitukseni on tehdä johtopäätöksiä ja kuljettaa tutkimusta eteenpäin hieman yleisemmällä tasolla. Toisessa luvussa nostan esille näkökulmia budjettiprosessiin vaikuttaneista ja vaikuttavista taustatekijöistä ja samalla suoritan kansainvälistä vertailua budjettiprosessien reformeista ja niiden onnistumisesta. Tämän tarkastelun tarpeellisuus juontuu budjettipuheenvuoroista ilmenevästä turhautumisesta ja toisaalta tässäkin johdannossa esitetystä tosiseikasta – yksittäisen kansanedustajan budjettivalta on lukujen valossa pieni. Reformitarkastelussa pohdin, onko jonkin parlamentaarisesti hallitun maan budjettiprosessin uudistuksessa onnistuttu niin, että budjettikäsittely on yksinkertaistunut ja tehostunut ilman, että se olisi vähentänyt parlamentin tosiasiallista valtaa. Tästä juontuu myös kysymys, olisiko uudistus mahdollinen Suomessa.

Tämän reformitarpeen pohtiminen ja uusien toimintatapojen esittäminen on tutkielmani keskeinen tehtävä.

Kolmannessa luvussa pyrin ottamaan uuden tutkimusastelelen sijoittaen budjettikeskustelua hieman käytännönläheisempään viitekehykseen. Pohdin erilaisia vallankäytön muotoja. Pyrin huomioimaan hallituksen ja opposition välisen valtasuhteen, toisin sanoen hallitus- ja oppositiopuolueiden edustajien erilaisen puhevallan. Kysyn, voisiko budjettikuri olla löysemppää ja voisiko hallitus antaa eduskunnalle enemmän liikkumavaraa budjetin suhteen. Samalla tulen sivunneeksi ministeriöiden ja ministereiden vallankäytön muotoja.

Tiivistäen, laajennan tutkimusta askel kerrallaan ja pyrin vetämään lopussa langanpäät yhteen. Tuon esille näkemyksiä budjettiprosessin tehokkuudesta ja tehottomuudesta. Tarkoitukseni on saada politiikan ja poliittisen puheen näkemys keskustelemaan taloudellisen tehokkuusvaateen kanssa. Pyrin osoittamaan, että tehokkuus ja tehottomuus ovat pitkälti riippuvaisia näkökulman valinnasta. Tehokkuus on kuten vaikkapa tasa-arvo, aina suhteessa johonkin. Näin ollen näkökulma koskee sitä, mitä suhteita problematisoidaan ja kuka asettaa kriteerit. Tästä huolimatta on perusteltua esittää kysymys, voisiko eduskunnan rooli budjettiprosessissa olla nykyistä merkittävämpi.

Kuten edellä kuvasin, budjettiprosessiin liittyy myös monia muita vallankäytön vaiheita. Tällainen on esimerkiksi budjetin valiokuntiin jakautunut käsittely lukuisine asiantuntijakuulemisineen. Eduskunnan budjettilisäykset hahmottuvat merkittävilta osin nimenomaan valiokuntavaiheessa. Lopulliset lisäesitykset tekee valtiovarainvaliokunta. Mielenkiintoista on havaita myös se, että eduskunnan lisäämä euromäärä kohdentuu vuosittain hyvin samantyyppisesti. Perustienpito ja nuorten mielenterveysmäärärahat ovat vain esimerkkejä kohteista, jotka ovat olleet viime vuosina listoilla lähes poikkeuksetta. Jos kansanedustaja siis haluaa vaikuttaa, kannattaa tehdä aloite esimerkiksi edellä mainituista asioista. Tilastojen valossa onnistumisen mahdollisuudet ovat hyvät, mutta silti on kysyttävä, onko tämä aitoa vaikuttamista. Valiokuntakäsittelyä ja sen sisäistä toimintalogiikkaa en kuitenkaan tarkemmin tutki, vaan tyydyn sivuamaan aihetta.

Oman mielenkiintoisen tutkimuksen voisi tehdä myös erilaisista median kautta esitetyistä budjetin tulevaisuusvaatimuksista. Ne voivat näyttäytyä esimerkiksi lehdistötiedotteina, kolumneina tai haastatteluina. Kaikkea ei tietenkään esitetä eduskunnan budjettipuheenvuoroissa. Edellä esitetyn lisäksi joudun sivuuttamaan ryhmien kannanmuodostuksen budjettiin sekä toisaalta erittäin merkittävässä roolissa olevan taustavaikuttamisen, niin sanotun lobbaamisen. On selvää, että kansanedustajat ovat yhteydessä ministereihin ja ministeriöihin ennen eduskunnan varsinaisen budjettiprosessin alkua ja sen aikana. Tutkimuksen laajuus asettaa rajat myös budjetin valmistelun, ministeriöiden ja ministereiden vallan tarkemmalle analysoinnille.

Tarkoitukseni on löytää puheista budjettiretorian erityispiirteitä. Toisin sanoen, etsin vastausta kysymykseen, miten puhutaan. Tärkeä huomionkohteeni on siinä, kenelle kansanedustaja puheenvuoronsa kohdistaa, kun ainakin istuntosalin lehterit näyttäisivät olevan tyhjillään. Missä on puheenvuoron yleisö ja millaisia näkökulmia tähän kysymykseen vastaaminen avaa kansanedustajan vallankäytön muotoihin? Samalla tulen sivunneeksi sitä, puhuvatko kansanedustajat lainkaan toisilleen, syntyykö aitoa debattia.

Tekstin luentatapana pyrin käyttämään erottelujen, luokittelujen ja erilaisten puhujaroolien hahmottamista. Keskeiselle sijalle nousee hallitus- ja oppositioasetelma, mutta myös muita ryhmittelyjä on löydettävissä. Puhujan asema yhteisössä on luonnollisesti yksi keskeisimmistä. Kari Palosen (1988, ks. esim. 31–33) mukaan juuri erottelujen ja luokittelujen tekeminen on välttämätöntä politiikasta puhumiselle. Tätä näkemystä mukaillen erottelujen ja luokittelujen tekeminen on välttämätöntä myös politiikan puhumisen tutkimiselle. Summa (1996, 59) toteaa asian seuraavasti: ”Kaikenlainen joukkoon kuuluminen on pohjimmiltaan retorista, ja edellyttää samalla erottautumista jostain muusta. Retoriset identifikaatiot ovat siis poliittisuutta parhaimmillaan.” Luentatavassani pyrin löytämään poliittisuuden erilaiset ilmenemismuodot juuri tästä retorisesta ulottuvuudesta.

Toimin kansanedustajana tätä Pro gradu -tutkielmaa tehdessäni. Tutkimusotteessani on mukana osallistuvan tarkkailijan perspektiiviä. Tutkijan roolissa pyrin ottamaan asioihin etäisyyttä, samaan aikaan hahmottelen budjettiprosessin kehittämisehdotuksia myös kokemuksieni poh-

jalta. Koen poikkeuksellisen näkökulmani vahvuutena. Toivon, että käytännön kokemukset yhdessä teoreettisen viitekehyksen kanssa tarjoavat lukijalle mielenkiintoisen tutkimusmatkan.

2 MUUTTUMATON BUDJETTIPROSESSI?

2.1 Miksi eduskunnan budjettiprosessi on nykyisen kaltainen?

Vuoden 2000 perustuslain 3.1 §:n mukaan eduskunta päättää valtiontaloudesta. Se käyttää prosessiin vuosittain hieman yli kolme kuukautta – budjettiprosessin voi sanoa hallitsevan syysistuntokautta. Tästä voidaan johtaa ajatus siitä, että budjetti on yksi eduskunnan ajankäytöllisesti keskeisimmistä ja sen myötä myös tärkeimmistä tehtävistä. Suomen eduskunnan ajankäyttöä ei sinänsä voida pitää poikkeuksellisena, sillä muissakin parlamentaarisisissa demokratioissa budjettien käsittely vie useita kuukausia.

Jos tarkastelemme eduskunnan budjettilisäyksiä, huomaan, että se lisää käytännössä vain noin promillen hallituksen tulo- ja menoarvioesitykseen. Esimerkiksi vuonna 2009 hallituksen budjettiesitys oli yli 50,4 miljardia euroa. Eduskunta lisäsi menoja likipitään 40,9 miljoonalla eurolla eli noin 0,8 promillella. Suhteessa ei ole havaittavissa kovin suurta vuosittaista vaihtelua (ks. taulukko 1).

Taulukko 1. Valtioneuvoston esittämän talousarvion suuruus ja eduskunnan tekemät muutokset. (Eduskunta. Valtiovarainvaliokunnan mietinnöt 1983–2009.)

Käsittelyvuosi	Hallituksen ehdottama talousarvio	Eduskunnan hyväksymä talousarvio	Eduskunnan tekemät muutokset	Muutos %
2009	50 433 130 000 €	50 474 025 000 €	40 895 000 €	0,08 %
2008	46 222 702 000 €	46 291 482 000 €	68 780 000 €	0,15 %
2007	45 521 675 000 €	45 521 675 000 € (*)	44 347 000 €	0,10 %
2006	40 517 211 000 €	40 517 211 000 € (*)	54 930 000 €	0,14 %
2005	39 531 398 000 €	39 581 620 000 €	50 222 000 €	0,13 %
2004	37 785 416 000 €	37 855 374 000 €	69 958 000 €	0,19 %
2003	37 024 743 000 €	37 064 553 000 €	39 810 000 €	0,11 %
2002	35 689 802 000 €	35 755 254 000 €	65 452 000 €	0,18 %
2001	35 322 768 000 €	35 326 008 000 €	3 240 000 €	0,01 %
2000	212 217 190 000 FIM	212 296 190 000 FIM	79 000 000 FIM	0,04 %
1999	198 896 907 000 FIM	199 575 337 000 FIM	678 430 000 FIM	0,34 %
1998	187 111 073 000 FIM	188 492 993 000 FIM	1 381 920 000 FIM	0,74 %
1997	186 882 884 000 FIM	188 619 174 000 FIM	1 736 290 000 FIM	0,93 %
1996	190 804 688 000 FIM	190 313 617 000 FIM	-491 071 000 FIM	-0,26 %
1995	192 985 019 000 FIM	193 526 474 000 FIM	541 455 000 FIM	0,28 %
1994	195 596 388 000 FIM	195 833 219 000 FIM	236 831 000 FIM	0,12 %
1993	187 986 866 000 FIM	193 458 799 000 FIM	5 471 933 000 FIM	2,91 %
1992	175 274 915 000 FIM	175 301 002 000 FIM	26 087 000 FIM	0,01 %
1991	170 173 284 000 FIM	172 821 881 900 FIM	2 648 597 900 FIM	1,56 %
1990	157 652 799 000 FIM	158 516 501 000 FIM	863 702 000 FIM	0,55 %
1989	139 656 235 800 FIM	141 609 159 900 FIM	1 952 924 100 FIM	1,40 %
1988	124 175 321 000 FIM	124 170 729 400 FIM	-4 591 600 FIM	0,00 %
1987	113 815 572 500 FIM	113 814 342 600 FIM	-1 229 900 FIM	0,00 %
1986	109 523 696 700 FIM	111 057 749 800 FIM	1 534 053 100 FIM	1,40 %
1985	100 780 171 900 FIM	101 427 876 700 FIM	647 704 800 FIM	0,64 %
1984	92 927 398 600 FIM	93 860 093 500 FIM	932 694 900 FIM	1,00 %
1983	84 484 321 400 FIM	84 546 950 600 FIM	62 629 200 FIM	0,07 %

(*) Eduskunta on tehnyt tasapainotetun määrärahamuutoksen, jolloin budjetin loppusumma ja hallituksen alkuperäinen esitys ovat yhtä suuret tehdyistä lisäyksistä huolimatta.

Miten ja miksi eduskunnan budjettiprosessi sitten muotoutui nykyisen kaltaiseksi?

Eduskunnan budjettivalta määriteltiin tarkemmin vasta vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksessä (Teljo 1938, 36). Siinä säädettiin jo aiemmin vakiintuneen käytännön mukaisesti, että eduskunnalle oli jokaisten varsinaisten valtiopäivien alussa annettava esitys varojen hankkimisesta niihin tarpeisiin, joihin valtion vakinaiset tulot eivät riittäneet. Samoin säädettiin siitä, että tähän esitykseen oli liitettävä laskelma valtion vakinaisista varoista ja tarpeista seuraavaksi

varainhoitovuodeksi. Teljo (1938) perustelee tuolloin tehtyä ratkaisua kansaneduskunnan keskeisestä roolista budjettiprosessissa muun muassa sillä, että parlamentaarisen elimen piti saada kokonaiskuva valtiontalouden tilasta ja harkita, miten paljon ja mihin tarkoituksiin sen määrätävissä olevia ylimääräisiä varoja tarvittiin. Purhonen (1961, 24) korostaa niin ikään täydellisen budjettivallan antamisen välttämättömyyttä, jotta hallitsijan ja eduskunnan väliset ristiriidat voitiin ratkaista järkevällä tavalla.

Täydellisen budjettivallan antamista tukeva senaatin esitys uudeksi hallitusmuodoksi vuodelta 1907 pysähtyi sillä kertaa kenraalikuvernöörin kansliaan, mutta toimi myöhemmin pohjana hallitusmuodon hyväksymiselle. Eräänlainen perusta nykymuotoiselle budjettiprosessille on löydettävissä vuodelta 1928, jolloin säädettiin uusi valtiopäiväjärjestys. Sen tarkoituksena oli tehostaa valiokuntavalmistelua ja säännöstellä kansanedustajien aloiteoikeutta, jotta budjetin eduskuntakäsittely olisi mahdollisimman johdonmukainen ja perinpohjainen. (Teljo 1938, 39.)

Myllymäen ja Uotin näkemyksen mukaan valtiontalouden merkitys yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa on ollut toisen maailmansodan jälkeen erittäin keskeinen. He nostavat esille myös osakeyhtiömuotoisen liiketoiminnan Suomen teollistamispolitiikan kehittäjänä. Myllymäki ja Uoti korostavat myös teollisuuspainotteista kehitystä, joka maailmantaloudellisten suhdanteiden suosiossa mahdollisti valtiontalouden määrällisen tasomuutoksen ja muiden Pohjoismaiden esimerkkeihin nojautuneen hyvinvointivaltion rakentamisen. (Myllymäki ja Uoti 1994, 25.)

Myllymäki ja Uoti (1994) tuovat esille tärkeitä näkökulmia vuoden 2000 perustuslakia edeltäneistä budjettiprosessiin ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttaneista tekijöistä. Tämä on olennaista, koska budjettiprosessin muotoutui nykyisen kaltaiseksi suurimmaksi osaksi jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Saraviidan (2000, 403) mukaan perustuslaki ei keskeisiltä osin muuttanut aiemmin talousarviosta säädettyjä seikkoja.

Myllymäki ja Uoti (1994, 26) kuvaavat laajasti kansantalouden kokoon vaikuttaneita murroskausia. He pysähtyvät ehkä teoksen ilmestymisajankohdankin vuoksi taantumiaan ja lamatunnelmaan. He päätyvät siihen johtopäätökseen, että valtiontaloudellinen liikkumatila alkoi

kaventua nopeasti 1990-luvun alussa. Taustalla oli luonnollisesti verotulojen vähentyminen ja valtiontakausten ja vientitakuiden realisoituminen. Lamapohdinnoissaan Myllymäki ja Uoti (1994) päätyvät myös siihen, että kansakunnan henkisen pääoman rapautuminen merkitsee pitkällä tähtäimellä taloudellisten voimavarojen tehotonta käyttöä. He näkevät noususuhteiden vaarana talouden nopean ylikuumenemisen ja lama-ajan olosuhteissa syntyneen työvoimaresurssien vajaakäytön vakiintumisen normaalitilaksi. Vaikka Myllymäen ja Uotin havainto ei ole tämän tutkimuksen kannalta aivan ytimessä, se silti sivuaa sitä ja on sangen mielenkiintoinen. Analysoimieni vuoden 2009 budjettipuheiden kynnyksellä puhuttiin niin ikään avoimesti lamasta.

Myllymäki ja Uoti (1994, 29) tekevät tutkimukseni kannalta olennaisen päätelmän. He näkevät valtiontalouden muutoksen eduskunnan välittömän budjettivallan kaventajana. Heidän mukaansa se johtuu ennen muuta liikelaitosuudistuksesta ja sen jatkoyhtiöittämisestä sekä mittavaksi paisuneista budjetin ulkopuolisten rahastojen muodostumisesta. Myllymäki ja Uoti käyttävät liikelaitoslakia (627/87) esimerkkinä eduskunnan budjettivallan kaventumisesta. Lain myötä liikelaitossektori irrottautui valtion talousprosessista ja siten kiinteästä yhteydestä eduskunnan budjettivaltaan. He näkevät, että tämän prosessin myötä eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa liikelaitosten tulo- ja menotalouden yksityiskohtaiseen säätelyyn poistui. (Myllymäki ja Uoti 1994, 71–72.)

Vaikka Myllymäen ja Uotin näkemykset ovat valtiosäännöllisiä eivätkä tämän tutkimuksen kannalta kaikista olennaisimpia, ei niitä ole syytä sivuuttaa. Osa kansanedustajien voimattomuuden valituksista saattaa nimittäin syntyä juuri siitä epäsuhdasta, että osa kansalaisista kaipaa edelleen konkreettista toimintaa esimerkiksi tieosuuden tai jonkun muun valtion liikelaitossektoriin kuuluvan asiantilan parantamiseksi.

Vaikka äänestäjä ja edustaja keskustelisivat vaikutusmahdollisuuksien puuttumisesta perusteellisesti, se ei välttämättä johtaisi yhteisymmärrykseen. Taustalla saattaa olla myös ongelma siitä, että kansanedustajilla on usein vaikeuksia paikantaa esimerkiksi talousarvioprosessin taustatekijöitä. Tässä tapauksessa ne ovat valtiosäännöllisiä. Eräänlaiseen kehäpäätelmään päädyimme, jos kansalainen ei tyydy edustajan vastaukseen, vaan kysyy edelleen, miksi valtio-

säännöllistä näkökohtaa ei sitten muuteta, jos se kerran on esteenä hyvän asian toteuttamisessa. Kuvitellussa keskustelussa kansanedustaja voisi vastata valittelemalla hallituksen keskeistä roolia lainsäädäntötyössä eli esimerkiksi talousarvioreformien tekemisessä. Edustaja voisi sanoa, että yksittäisen kansanedustajan toimintamahdollisuudet ovat erittäin rajalliset myös tällaisessa järjestelmän uudistamistyössä. Kehässä pääsemme jälleen alkupisteeseen – yksittäisen kansanedustajan vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyteen. On tärkeää huomata, että voimattomuuden valitukset kytkeytyvät myös keskeisesti odotuksiin. Parlamentaarikolta saatetaan odottaa esimerkiksi sitä, että hän saisi budjettimuutoksia aikaiseksi.

Myllymäki ja Uoti (1994, 32–34) katsovat, että valtion taloudellisen toimeliaisuuden harjoittamisessa tavoitekeskeinen toimintamalli on jäänyt edellisinä vuosikymmeninä vähitellen taka-alalle tehden tilaa tuloskeskeiselle toimintastrategialle. Tämä näkyy heidän mukaansa erityisesti eri toimintojen järjestämisessä. He kuitenkin näkevät, että eduskunnan budjettivalan kannalta tulosajattelun toteuttamiseen sisältyy myös itse tavoitteiden määrittelyprosessiin liittyviä ongelmia. Jos poliittinen päätöksentekijä ei ole määritellyt tavoitteita tai ne ovat hyvin epämääräisiä, jää tulosajattelu sitä ohjaavan hallintoviranomaisen tai toimintayksikön itsensä tehtäväksi (Myllymäki ja Uoti 1994, 75).

Myllymäki ja Uoti näkevät, että vaikka tulosajattelu soveltuukin erityisesti yritysmuotoista tehtävää lähellä oleviin valtion organisaatioihin, on siihen suhtauduttava varauksin. Jos tuloksellisuus ymmärretään sellaisena yleiskäsitteenä, joka määrittyy arvosteluna kaikenlaista tehottomuutta ja byrokraatisoitumista vastaan, päädytään helposti voimassa olevan lainsäädännön ja päivänpoliittisista lähtökohdista määrittyvän talousarvion väliseen ristiriitaan. He näkevät, että tällaisessa asetelmassa eduskunnan rooliksi jäisi helposti vain budjetin yksityiskohtien mahdollinen muuttaminen ja sopeutuminen pitkälti valmisteltuun, erilaisin suunnitelmin paaletettuun budjettikehykseen. Tätä ajatusrakennelmaa mukaillen he näkevät tulosajattelun kaivantavan eduskunnan tosiasiallista budjettivaltaa. (Myllymäki ja Uoti 1994, 75, 97.)

Myllymäen ja Uotin tehokkuusajatus on erittäin mielenkiintoinen ja uskoakseni myös paikansapitävä. He näkevät tehokkuusajattelun olevan ainakin osasy siihen, että eduskunnan budjettivalta on vähentynyt. Toisaalta, kun huomioidaan budjettiprosessin kesto (esimerkiksi

vuonna 2009 kolme kuukautta ja kolme päivää) ja valtioneuvoston pohjaesitykseen tehdyt muutokset (esimerkiksi vuonna 2009 noin 40,9 miljoonaa euroa), niin on paikallaan kysellä myös eduskunnan tehokkuuden perään. Problematisoin tätä ajatusta yksityiskohtaisemmin hieman myöhemmin.

Myllymäen ja Uotin muodollisesti vanhentuneen (hallitusmuodon korvaantuminen perustuslailla), mutta sisällöllisesti osuvan valtiosäännöllisen tarkastelun puutteena voidaan pitää sitä, että se ei ota riittävästi huomioon hallituksen ja eduskunnan välistä valtasuhdetta. Juuri se olisi tämän tutkimuksen kannalta keskeistä.

2.2 Budjettiprosessi ja edustuksellinen demokratia

Eduskunnan budjettiprosessin merkitystä on syytä lähestyä myös teoreettisemmasta näkökulmasta. Pohdittaessa sen vaikuttavuutta ja mielekkyyttä, on aiheellista esittää kysymys, keneltä valta on peräisin ja minkälaiseen mandaattiin se perustuu. Perustuslain toteamus (2.1 §) "valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta" vastaa kysymykseen oivallisella, mutta ei kuitenkaan täysin aukottomalla tai ongelmattomalla tavalla.

Suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä ei nojata niin sanottuun imperatiiviseen mandaattiin, kuten ei käytännössä muissakaan edustuksellisissa demokratioissa. Äänestäjät kontrolloivat vallanpitäjiä kerran neljässä vuodessa järjestettävissä eduskuntavaaleissa. Heillä ei ole mahdollisuutta sitoa edustajiensa käsiä yhteisten asioiden hoitamisessa. Jos ja kun kansalaiset luottavat päätösvaltansa yhteisissä asioissa edustajilleen, on perusteltua vaatia, että edustajat myös käyttävät tosiasiallista valtaa. Jos suuri osa vallasta olisi kuitenkin muilla kuin valituilla edustajilla, voitaisiin peräänkuuluttaa edustuksellisen demokratian toimivuutta. Tässä tutkimuksessa emme kuitenkaan keskity siihen. Olennaisempaa on pohtia eduskunnan ja hallituksen välistä valtasuhdetta sekä enemmistöparlamentarismien vahvistunutta asemaa.

Palaan edellä esitettyyn enemmistöparlamentarismien vahvistumiseen sekä hallituksen ja opposition väliseen valta-asetelmaan tarkemmin seuraavissa luvuissa. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin

kin paikallaan todeta, että valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta, eli kontrollivalta on aina eduskunnalla. Tästä huolimatta yksittäisen kansanedustajan vaikutusmahdollisuuden näkökulma ei ole yhdenkään. Jos henkilö valitsee yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti itselleen edustajan neljän vuoden välein, voiko hän olettaa, että edustaja pääsee myös käytännössä päättämään siitä, miten esimerkiksi valtion verotulot jaetaan?

Ankersmit (1996, xiv) nostaa esille, että hallitsijan tai edustajan ja toisaalta hallitun ja edustetun välillä ei ole itsestään selvää jatkumoa tai yhdistävää linkkiä. Hän viittaa poliittisen todellisuuden tietynlaiseen rikkinäisyyteen. Ankersmit puhuu yhteiskunnan muutoksesta, jonka seurauksena entinen selkeys toimijoiden välisistä suhteista on vähenemässä. Valtion, poliittisen puolueen ja edustajan välinen suhde ei ole mutkaton sen enempää kuin yhteiskunnan ja kansalaisen keskinäinen suhdekaan.

Urbinatin (2006, 214) mukaan kysymykseen edustuksellisen järjestelmän demokraattisuudesta ei voida vastata pelkästään erilaisten valtion toimielinten menettelytapoja valvomalla. Hänen mukaansa edustajan asemaa ei voida kyseenalaistaa ilman, että herää perinteinen kahtiajako vapaan ja sidotun mandaatin välillä. Hänen näkemyksensä mukaan kyseinen dikotomia on kuitenkin kokonaan väärä, koska poliittiset edustajat eivät ole eivätkä voikaan olla pelkästään delegaatteja. Jos vapaa ja imperatiivinen mandaatti asetetaan vertailussa rinnakkain, se johtaa vain edustuksellisuuden periaatteiden mukaisesti toimivien instituutioiden tuomioon suoran demokratian näkökulmasta.

Urbinati pyrkii osoittamaan imperatiivisen mandaatin ongelmakohdat. Hänen näkemyksensä mukaan suvereniteetin teoria pyrkii osoittamaan, että imperatiivinen mandaatti on ainoa turvallinen tapa sitoa edustajien valtaa. Sen logiikka nojaa kuitenkin siihen, että kaikki tarkkailevat toisiaan. Paradoksi syntyy siitä, että "tahto vastaan tahto" -mekanismi ei tosiasiansa jätä lainkaan sijaa rajoitetulle tahdolle ja sen ilmaisemiselle. Tämä johtaa helposti siihen, että imperatiivisen mandaatin perustana on se, että asioissa olisi olemassa jokin kaiken yläpuolelle menevä "parempi tahto", jota ei voida rajoittaa enempää, jos se sitoo valittujen tahdon. Hänen mukaansa imperatiivinen mandaatti on tapa tehdä vallan absoluuttisen tahdosta tehokasta ja toimivaa ilman kunnollista kontrollia tai hillitsemisjärjestelmää. (Urbinati 2006, 214–215.)

Edustuksellinen demokratia voi Urbinatin mukaan ratkaista imperatiivisen mandaatin paradoksin pakottamalla lainsäätäjät sijoittamaan sitovuuden alkulähteet oikealle paikalle. Hänen mukaansa sitovuuden alkulähteet eivät voi sijaita kenenkään tahdossa. Ne eivät voi sijaita valitsijoiden tai äänestäjien tahdossa, koska edustajien oletetaan tekevän päätöksiä eivätkä he pelkästään ilmaise mielipidettään. Sitovuuden aiheuttaja ei voi sijaita edustajien tahdossa siitä itsestään selvästä syystä, että he olisivat siinä tapauksessa suvereneja. Hän päätyy siihen, että ainoa oikea "imperatiivinen mandaatti" on olemassa hallitusmuodon asettamisessa rajoissa eli oikeuksissa itsessään ja harkintaa sisältävissä menettelytavoissa. Ne toimivat samaan tapaan kuin sitova voima. Edustuksellinen demokratia puolestaan tekee laista itsenäisen ja suvereenin, koska se erottaa suvereniteetin alkuperäisestä käskyn tai komennon antajasta ja tekee siitä kokonaisvaltaisen poliittisen prosessin, jonka tavoitteet ovat tasa-arvoisten vapauksien toteutumisessa. (Urbinati 2006, 214–215.)

Urbinati (2006) päätyy puolustamaan edustuksellista demokratiaa jopa voimakkain sanakääntein. Teoksessaan hän haastaa perinteisen ajattelun siitä, että edustuksellinen demokratia olisi aina ja kaikissa tapauksissa vasta toiseksi paras vaihtoehto, koska suora demokratia ei ole käytännössä mahdollinen. Tämänäköisiä kysymyksiä ja ennakoasenteitahan pyrin itsekin harrastelemään esittäessäni kysymyksen siitä, käyttäkö eduskunta tai yksittäinen kansanedustaja sille kuuluvaa valtaa. Toisaalta pohdin myös, pääseekö kansalainen käyttämään hänelle kuuluvaa valtaa, kun eduskunnan budjettivalta näyttyy lukujen valossa pienenä. Yleinen oletamus tai tausta-ajatus on epäilemättä iskostunut myös omaan ajatteluuni. On hyvin yleistä ja yksinkertaistettua sanoa, että kyläyhteisöjen, kaupunkien ja valtioiden kasvaessa, asioiden lisääntyessä ja asiakokonaisuuksien pirstaloituessa on syntynyt tila edustukselliselle demokratialle – sille toiseksi parhaalle vaihtoehdolle. Kaikkihan eivät voi olla päättämässä koko ajan kaikesta, vaan muutakin työtä pitää elannon hankkimiseksi tehdä. Urbinati (2006) kuitenkin osoittaa, että tämä tarkastelutapa ei ole riittävä.

Nähdäkseni Urbinatilla (2006, 223) on erinomaisia argumentteja, joista yksi tärkeimmistä liittyy siihen, että edustuksellinen järjestelmä kykenee korjaamaan, parantamaan ja kehittämään itseään. Tällainen mekanismi on järjestelmässä ikään kuin sisäänrakennettuna. Käytännössä

tämä toteutuu esimerkiksi äänestystilanteessa. Äänestäjät voivat vaihtaa vaikka kaikki edustajat samalla kertaa. Urbinati näkee mielestäni aivan oikein politiikan monen toimijan pelikenttänä, jossa tarvitaan oikeanlaisia mekanismeja.

On helppo yhtyä edellä esitettyyn teoreettiseen mallina ja ihannekuvana. Käytännön näkökulmasta sitä on kuitenkin välttämätöntä ravistella. Esimerkiksi F. R. Ankersmit tekee juuri näin. Hänen mukaansa (Ankersmit 1996, 369) on naiivia uskoa, että äänestäjien toiveet muuttuisivat sellaisenaan todellisuudeksi. Ankersmit näkee, että äänestäjät voivat päättää poliittisten puolueiden tulevaisuudesta, mutta puolueet päättävät valtion tulevaisuudesta.

Lähestytäänpä Urbinatin ajatuksia esimerkin avulla. Kuvitellaan aluksi tilanne, jossa kansan suuri enemmistö olisi sitä mieltä, että heidän valitsemiensa 200 edustajan pitää päästä päättämään valtion tulo- ja menoarviosta hyvin yksityiskohtaisella tasolla. Toiveissa olisi vaikkapa kotiseudun teiden kunnostamista ja parempia opintososiaalisia etuuksia. Oletetaan edelleen, että nämä toiveet ilmaistaisiin siinä vaiheessa, kun hallitus on jo tehnyt oman budjettiesityksensä. Ajatellaan, että edustajat valittaisivat yksi toisensa jälkeen voimattomuuttaan asian hoitamiseen todeten, että tällaiset asiat ovat budjettikysymyksiä ja niissä suuri valta on ministerillä ja ministeriöillä. "Eduskunta ei enää tässä vaiheessa voi näihin oikein puuttua, juna on jo mennyt." Johtaisivatko tällaiset äänestäjille annetut vastaukset siihen, että kansalainen vaihtaisi seuraavissa vaaleissa sellaiseen edustajaan, joka kannattaa eduskunnan budjettivallan lisäämistä? Se on toki mahdollista, mutta ei lainkaan varmaa. Äänestäjälle saattaa riittää, että edustaja pitää asioita tärkeänä, puhuu niiden puolesta budjettipuheenvuorossa, lehdistihaastattelussa ja tekee niistä lakialoitteen tai kirjallisen kysymyksen. Tämän lisäksi äänestäjän mielessä saattaa olla samaan aikaan kymmeniä muitakin asioita, joita hän haluaa edustajansa kautta edistää. Ne saattavat ratkaista äänestyskäyttäytymisen seuraavissa vaaleissa. Yksittäisen äänestäjän vaatimus kohdistuu kaikeksi kohtuullisen harvoin järjestelmän muuttamiseen.

Jos edelleen jatketaan edellä esittämästäni esimerkistä, on sanomattakin selvää, että jossakin vaiheessa paine järjestelmän muuttamisesta kasvaa edustajien keskuudessa, ja se saattaa johtaa siihen, että järjestelmä muuttuu. Jos asia kuitenkin sijoitetaan valtakamppailun pelikentälle,

huomataan, että muutos saattaa olla hidask. Eduskunnan vallan lisääminen ei kovinkaan suurella todennäköisyydellä ole esimerkiksi hallituksen intresseissä. Se ei todennäköisesti halua vähentää omaa valtaansa suhteessa parlamenttiin. Hallitus kuitenkin tekee käytännössä kaikki esitykset. Näin ollen asiantila saattaa olla pysyvä kohtuullisen pitkän ajanjakson, näkökulmasta riippuen pahimmassa tai parhaassa tapauksessa vuosia tai jopa vuosikymmeniä. Tätä aikaa voisi kuvata vaikkapa edustuksellisen demokratian seisovaksi vedeksi, eräänlaiseksi aikaviiheen aiheuttamaksi välitulaksi. Voidaan toki sanoa, että tällainen mietintä- tai kypsyttelyaika on tarpeellinen, jotta päätökset eivät ole hätiköityjä. Monelle järjestelmän hidask reaktioaika näyttäytyy kuitenkin turhauttavana, pahimmillaan jopa järjestelmästä vieraannuttavana tekijänä.

Kuten todettua, Urbinatin vahvasti puolustaman, edustuksellisen demokratian toimintamekanismi on mielestäni oikeansuuntainen ennen kaikkea teoriassa, mutta pitkällä aikavälillä myös käytännössä. Yksittäisen asian tai järjestelmämuutoksen näkökulmasta itsekorjaava mekanismi on kuitenkin hidaskliikkeinen. Todennäköisesti paikalleen jämähtänyt vesimassa lähtee aikaan virtaamaan, mutta äänestäjän kannalta ei välttämättä riittävän nopeasti. Se on omiaan aiheuttamaan äänestäjissä voimattomuuden valituksia, joita edustajat parlamentissa toistelevat. Järjestelmä ei ole aukoton. En löydä vielä vastauksia kaikkiin edellä esittämiini kysymyksiin. Näin ollen uusien näkökulmien avaaminen ja vaihtoehtojen pohtiminen on edelleen tarpeellista.

Urbinatin argumentoinnista on kuitenkin mahdollista ottaa keskeisellä tavalla suuntaa tälle tutkielmalle. Keskityn seuraavissa luvuissa pääasiassa parlamentin ja hallituksen suhteisiin. Äänestäjien ja edustajien suhteen pohtiminen jää imperatiivisen mandaatin torjumisen jälkeen työssäni vähäisemmälle huomiolle.

2.3 Enemmistöparlamentarismia vai konsensusdemokratiaa?

Perusteellisemmän pohdinnan alkupisteen voi ottaa Boxbergin ja Heikan (2009) poleemisesti kirjoitetusta pamfletista "Lumedemokratia". On syytä todeta, että pamflettia ei ole kirjoitettu

tieteellisten normien mukaan. Teoriassa olisi mahdollista ajatella, että teosta ohjaisivat laajasti ymmärrettynä jopa poliittiset tarkoitukset. Pamfletin osuvuuden ja mielenkiintoisuuden vuoksi tartun kuitenkin muutamaankin kirjan oletukseen.

Boxberg ja Heikka toteavat, että poliittinen järjestelmämme on kyvytön muuttamaan asioita. Heidän näkemyksensä mukaan ongelman ytimessä on konsensus ja sen myötä myös suomalaisen demokratian kriisi. Käytännössä Boxberg ja Heikka tarkoittavat sitä, että suomalaiset toimintatavat poikkeavat normaalista läntisestä demokratiasta. He kuvaavat laajasti suomalaista kolmen suuren puolueen mallia, jossa kaksi puoluetta muodostavat lähes säännönmukaisesti hallituksen yhdessä apupuolueiden kanssa. (Boxberg ja Heikka 2009, 27–28.)

Teoksessa puututaan myös yksittäisen puolueen ja opposition vaikutusmahdollisuuksien vähenemiseen. Boxbergin ja Heikan mukaan oppositiossa toimiva suuri puolue on väistämättä tilanteessa, jossa se joutuu etsimään yhteistä säveltä päävastustajansa eli ainakin jommankumman hallituksessa toimivan suuren puolueen kanssa. Hallitukseen lähtiessään entinen oppositiopuolue joutuu luopumaan ehdotuksistaan eli vaalilupauksistaan. Boxberg ja Heikka näkevät tämän syöväen politiikan uskottavuutta. Edelleen he moittivat sitä, että kaikki puolueet joutuvat muotoilemaan tavoitteensa ja ohjelmansa siten, että ne kelpaavat myös muille. Seurauksena he näkevät hallitusohjelman, johon nousee vähiten vastustusta herättäneitä tavoitteita. Teoksessa polemisoidaan suomalaisen demokratian ihanne joksikin muuksi kuin parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen ratkaisun etsimiseksi. Käytännössä vain kompromissin etsimiseksi ja löytämiseksi. Heidän näkemyksensä mukaan kaikki edellä kuvattu johtaa vähin erin epäluuloon järjestelmää kohtaan, joka on taustalla esimerkiksi äänestysinnon hiipumisessa. (Boxberg ja Heikka 2009, 27–28.)

Tunnistan Boxbergin ja Heikan kuvaamat enemmistöparlamentarismiin liittyvät Suomelle tyypilliset maastonpiirteet. Hallitukset ovat laajapohjaisia, ja niillä on eduskunnan enemmistön vahva tuki. Näissä olosuhteissa parlamentissa voi helposti syntyä myös turhautumista. Teoksen syy-seuraus-suhteissa on mielestäni ainakin oikeansuuntaisia näkemyksiä. Samalla on todettava, että ne ovat myös osin kärjistettyjä ja yksinkertaistettuja. Kun kirjoittajat esimerkiksi nostavat esille poliittisen järjestelmämme heikon kyvyn muuttaa asioita (Boxberg ja Heikka

2009, 27), kyseessä on vain väittämä ilman aukottomia perusteluita tai relevantteja esimerkkejä. Samaan tapaan he kritisoivat sitä, että nykyisessä suomalaisessa järjestelmässä ei etsitä parasta mahdollista yhteiskunnallista ratkaisua, vaan pelkästään konsensusta (Boxberg ja Heikka 2009, 28). On aiheellista kysyä, mitä parhaalla mahdollisella yhteiskunnallisella ratkaisulla missäkin tilanteessa tarkoitetaan ja kuka voi sen määrittellä. Ovatko Boxberg ja Heikka sitä mieltä, että parhaita mahdollisia ratkaisuja ei ole etsitty? Entäpä, jos jonkun toisen mielestä on? Tässä kohtaa teosta törmäämme poliittikomaiseen puheenparteen. Poliitikoille tyypillistä on puhua esimerkiksi yleisestä edusta, vaikka sen määrittely onkin kiistanalaista, jopa mahdotonta. Ilmeisesti huomaamattaan Boxberg ja Heikka lankeavat myös rankasti arvostelemaansa vaihtoehdottomaan konsensuspuheeseen. He argumentoivat "parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen ratkaisun" puolesta. Tuon voisi sanoa edustavan konsensuspuhetta tyypillisimmillään.

Ongelmallista on myös se, että teoksessa kuvataan kolmen suuren puolueen tilaa staattisena ja ajan oloon muuttumattomana. Vaikka onkin niin, että demokraattisesti järjestetyt vaalit ovat tuottaneet lähihistoriassa tuloksia, joiden mukaan on syntynyt kolmen suuren "instituutio", ei asiaa voi mielestäni pitää pysyvänä tai muuttumattomana tarkastelun lähtökohtana. Sen ongelmallisuutta voi toki kuvata, mutta on myös pohdittava, mistä enemmistöparlamentarismien tai kolmen suuren legitimaatio on peräisin. Käsittelin kysymystä vallan alkulähteistä kohtuullisen laajasti edellisessä luvussa. Edustuksellisen demokratian periaatteisiinhan kuuluu se, että kansalaiset pääsevät tietyin väliajoin arvioimaan, mikä kunkin puolueen koko on.

Huolimatta siitä, että Boxbergin ja Heikan argumentit ovat kärjistettyjä, niissä on onnistuttu kuvaamaan erinomaisesti enemmistöparlamentarismien lähes säännönmukaisesti luoma konsensushallinto. Konsensushakuisuudessa on sudenkuoppia esimerkiksi järjestelmämuutoksen hitauden näkökulmasta. Näitäkin käsittelin laajemmin edellisessä luvussa. Toisaalta konsensushakuisuudessa ja pienten muutosten politiikassa on myös nähtävissä selkeitä vahvuuksia. Se antaa mahdollisuuden kehittää ja arvioida asioita pidemmällä aikaperspektiivillä. Järjestelmän itseään korjaavat mekanismit ovat isoja ja kankeita, ja ne pyörivät suuressa hammasrat- taassa verkkaiseen tahtiin. Toisaalta liike ei ole nykivää, vaan meno on tasaista. Suunta ei muutu yhtäkkiä.

Kaksipuoluejärjestelmä puolestaan avaa ikkunan nopealle muutokselle. Uudelleen ajattelun mahdollisuus on kirjoitettu järjestelmän sisälle. Jos äänestäjät niin päättävät, vaalien jälkeen voi tulla kokonaan uudenlainen tapa toimia. Se voi pitää sisällään myös eduskunnan laajemman budjettivallan ja liikkumavaran.

2.4 Budjettireformi ei ole uusi asia Suomessakaan

Olen esittänyt useampaan kertaan kysymyksen siitä, voisiko Suomen eduskunnan rooli budjettiprosessissa olla nykyistä merkittävämpi. Sama kysymys voitaisiin myös muotoilla toisin: voisiko hallitus olla nykyisen perustuslain vallitessa "viisaampi" ja antaa eduskunnalle tai jopa yksittäiselle kansanedustajalle nykyistä enemmän liikkumatilaa sekä vaikutusvaltaa? Toisin sanoen, tarvitaanko eduskunnan budjettivallan kasvattamiseen minkäänlaista reformia? Jotta pystymme vastaamaan näihin kysymyksiin, on luotava katsaus kansainvälisiin reformeihin ja niiden onnistumiseen. Onko minkään demokraattisesti hallitun maan budjettiprosessin uudistustyössä onnistuttu lisäämään parlamentin tosiasiallista valtaa merkittävällä tavalla? Sitä ennen on syytä tutustua Suomen budjettiuudistuksiin, sillä niistäkin voi tehdä tärkeitä päätelmiä.

Reformiajatus ei ole outo Suomessakaan, ja budjettiprosessia on pyritty uudistamaan useaan otteeseen. Tiihonen (1989, xiii) tuo esille muun muassa sodan jälkeisen budjettikomitean, sota-aikaisen tiukan menokontrollin purkamiseen tähdänneen, tuloksettoman työn. 1960-luvun lopussa keynesiläisessä aallossa pyrittiin vahvistamaan poliittista ja taloudellista tavoitteenasettelua. Kehitys- ja uudistustyö johti 1970-luvulla uuslegalistiseen, valtiosääntöiseen budjettiajatteluun. Silloin pidettiin tärkeänä, että eduskunta päättää budjetista mahdollisimman paljon oikeudellisesti sitovasti, vaikka päätösvalta jäisi muodolliseksi. 1980-luvulla reformikeskustelua on hallinnut valtiontaloussäännösten neutraalisuus suhteessa harjoitettavaan politiikkaan.

1980-luvun lopulla aloitettiin edellä käsitelty Myllymäen ja Uotin (1994, 76–77) esille nostama lainsäädäntötyö, jonka tarkoituksena oli lisätä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia valtio-

sääntöä korjaamalla. Niin sanottuun enemmistöparlamentarismiin siirryttiin 1992. Vaikka perustuslain uudistamisen yhteydessä ei tapahtunutkaan merkittäviä budjettiprosessimuutoksia, periaatteellisella puolella pieniä liikahtuksia kuitenkin nähtiin. Saraviidan (2000, 414) mukaan näin tapahtui, kun määrärahoista ei enää säädetty ehdollisina. Toisin sanoen kansanedustajan aloitteesta hyväksytyissä määrärahoissa aiemmin soveltamisedellytyksenä ollut tasavallan presidentin vahvistus poistettiin. Saraviidan mukaan hallituksen tiiviistä valtiontalouden ja budjettikäsittelyn ohjauksesta oli tosin seurannut, ettei tällaisia määrärahoja usein hyväksytty ennen uudistustakaan, joten ehdollisuuden poistamisella oli lähinnä periaatteellinen merkitys.

Eduskunnan budjettivallan lisäämisen kannalta näyttää siltä, että Saraviidan viimeisin huomautus kiteyttää melkoisen hyvin sen, miten reformeissa on onnistuttu – ehkä periaatteellisesti, muttei käytännössä. Saraviidan (2000, 414) esittämään tulevaisuusnäkemykseen saattaa sisältyä se henki, jolla asioita on pohdittu. Visiossaan hän nimittäin toteaa, että on tuskin odotettavissa, että kansanedustajien aloitteesta hyväksytyjen määrärahojen koko tulee kasvamaan. Hänen näkemyksensä mukaan vahvat enemmistöhallitukset tulevat tässä suhteessa ohjaamaan hallituspuolueiden eduskuntaryhmien työtä.

Tiihonen (1989, xiv) puolestaan toteaa, että budjettijuristit ja tilinpitäjät ovat jyränneet useat suomalaiset reformit hallitusmuodon ja perinteen alle. Tutkielmani kannalta vielä olennaisempaa on se, että ainakaan lähimenneisyydestä ei näytä löytyvän reformia, jolla olisi kiistatta kyetty lisäämään eduskunnan tai yksittäisen kansanedustajan valtaa.

Onko näin myös kansainvälisesti?

Teljo (1938, 72–75) tutki parlamentin erilaista valta-asemaa toista maailmansotaa edeltäneellä aikakaudella. Vaikka rajaankin silloin tehdyt reformit pääsääntöisesti tämän tutkimuksen ulkopuolelle, hänen johtopäätöksensä on mielenkiintoinen. Hän päätyy siihen, että valiokuntajärjestelmällä on keskeinen merkitys budjetin valtasuhteissa. Jos tavoite on se, että eduskunnan valtaa pitää lisätä, sen pitää löytyä juuri valiokuntajärjestelmästä. Teljo (1938) ei tuo esille, että budjettivaltaa voitaisiin kasvattaa puhevaltaa lisäämällä tai vähentämällä. Itse

asiassa hän näyttää päätyvän juuri päinvastaiseen päätelmään. 1930-luvun yleisempikin trendi näyttää olleen parlamenttien puheliaisuuden moittiminen.

Teljo (1938) kuvaa tuon aikaisia Englannin ja Ranskan järjestelmiä kahtena vastakkaisena perustyyppinä. Ensin mainitun alahuone toimi kokonaisuudessaan omana valiokuntanaan (committee of the whole house), jolloin budjetin menopuolen käsittely muodostuu täysin pin-tapuoliseksi ja asiallisesti jokseenkin merkityksettömäksi. Yli 600-jäsenisellä elimellä ei ole aikaa tai mahdollisuutta käsitellä yksityiskohtia – aikaresurssi oli tuolloin myös tiukasti rajoitettu. Teljo tuo esille, että jo ennen teoksen ilmestymisajankohtaa tuota järjestelmää oli pyritty uudistamaan usein, mutta pyrkimykset raukesivat parlamentarismien periaatteen, hallituksen ehdottoman auktoriteetin vuoksi. Hallitus odottaa, että sen esitykset hyväksytään muuttamattomina.

Ranskan järjestelmässä tuolloisen edustajakamarin finanssivaliokunnan rooli on keskeinen, ja sen 44 jäsentä valittiin suhteellisilla vaaleilla. Se saattoi tehdä pohjaesitykseen myös mullistavia muutosesityksiä, finanssivaliokunnan puheenjohtajan rooli oli erittäin merkittävä. Teljo näkee ongelmalliseksi ainakin sen, että parlamentti kuuntelee mieluummin oman valiokuntansa kuin hallituksen neuvoja. Hän pitää hallituksen ja parlamentin välittömän suhteen katkeamista ja valiokunnan roolin korostumista vähintäänkin ongelmallisena. (Teljo 1938, 72–75.)

En näkisi Teljon tapaan eduskunnan keskeistä valta-asemaa budjettiprosessissa noin kategorisesti parlamentarismien periaatetta romuttavana. Keskeinen kysymyksen on edelleen se, keneltä valta on peräisin. Jos eduskunta haluaa korostaa omaa kansanvaltaisuuttaan, voi se hyvinkin perustaa oman vaikutusvaltaisen elimen päättämään budjetista hallituksen esityksen pohjalta. Se ei tietenkään poista sitä tosiseikkaa, että järjestelmä olisi yksittäisen kansanedustajan näkökulmasta edelleen edustuksellista – samaan tapaan kuin hallituksenkin toiminta. Tässä tilanteessa eduskunnan toimielimen pitäisi nauttia eduskunnan enemmistön luottamusta.

2.5 Näkökulmia kansainvälisiin budjettireformeihin ja niiden onnistumiseen

Olen tutkielmani aiemmissa luvuissa (erityisesti luvussa 2.2) kuvannut muutosten mahdollisuutta demokraattisessa järjestelmässä ja pohtinut samalla logiikkaa, jolla muutokset voivat tapahtua. Kansainvälisen aineiston perusteella näyttää siltä, että yhteiskunnallisilla olosuhteilla on erittäin suuri merkitys siihen, tehdäänkö reformeja ja minkä suuntaisia ne mahdollisesti ovat. Monesti näyttäisi olevan myös niin, että tarvitaan poikkeuksellista kuohuntaa ennen kuin uudistuksiin tartutaan. Uudistuksia käytetään vastauksena esimerkiksi johonkin lehtien palstoilla näyttäytyvään epätoivottuun ilmiöön. Näin ollen reformien taustalla voidaan nähdä tietty sattumanvaraisuus.

Käyn seuraavassa lyhyesti läpi Ranskassa ja Ruotsissa tehtyjä uudistuksia. Teen myös tiiviitä havaintoja Yhdysvaltojen järjestelmästä, jossa budjettivalta näyttää olevan poikkeuksellisen voimakas. Luvun lopuksi kommentoin muutamalla sanalla kehittyneiden valtioiden parlamentaarista budjettivaltaa ja niitä yhdistäviä piirteitä.

On selvää, että reformeja on tehty historian saatossa paljon ja aihetta on myös tutkittu laajasti. Tutkimuksen laajuus asettaa kuitenkin rajat yksityiskohtaisemmalle tarkastelulle. Kansainvälisessä vertailussa ja reformeissa olisi aineksia kokonaan omalle tutkimukselle.

Hayward (2004, 89–90) päätyy muun muassa Ranskan parlamentaarista valtaa ja hallituksen dominoivaa roolia käsittelevässä artikkelissaan siihen, että Ranskassa budjettiprosessi on merkittävämmällä sijalla kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Hän tuo esille budjettikeskustelut sellaisena demokratia-areenana, joka mahdollistaa hallituksen ja ministeriöiden tiukkasanaistenkin arvostelun. Hänen näkemyksensä mukaan tämä rooli ei ole muuttunut ajan saatossa Ranskassakaan. Hayward tekee myös sen mielenkiintoisen havainnon, että budjettikeskustelut tarjoavat mahdollisuuden nostaa esille samoja asioita tai epäkohtia, joista parlamentissa muutoinkin keskusteltaisiin. Niitä nostavat usein myös esille samat henkilöt, jotka ovat olleet samojen asioiden kanssa äänessä aiemminkin (Hayward 2004, 89–90). Uskon Haywardin havainnon olevan demokraattisissa parlamenteissa suhteellisen yleinen. Vaikka en tutkikaan

varsinaisesti sitä, ovatko budjettiaiheet niin sanottuja ikuisuusteemoja ja ovatko esillä pitäjät useissa tapauksissa samoja henkilöitä, on helppo esittää arvio siitä, että näin on myös Suomessa.

Hayward (2004, 89–90) ei tunnu löytävän Ranskan vanhemmista reformeista parlamentin valtaa kasvattaneita elementtejä. Asia näyttää olevan pikemminkin päinvastoin. Haywardin mukaan 1959 toteutettu uudistus vähensi parlamentin valtaa ja aitoja vaikutusmahdollisuuksia. Uusien käytäntöjen tarpeellisuutta perusteltiin Ison-Britannian esimerkillä – budjettiprosessia piti nopeuttaa ja varmistaa hallituksen valta. Haywardin mukaan uudistus kuitenkin perustui väärinkäsitykseen brittiläisestä käytännöstä. Uudistuksen toteuttajat luulivat virheellisesti, että silloinen Ison-Britannian alahuone äänestäisi budjetista vain yhden iltapäivän ajan.

Haywardin näkemyksen mukaan parlamentin budjettivalta Ranskassa on nykyään kohtuullisen pieni. Hänen mukaansa 97 prosenttia esityksestä käsitellään ja äänestetään pakettina, jolloin vain kolme prosenttia asioista saa osakseen perusteellisen keskustelun ja harkinnan. Hän päätyy siihen, että muutokset tehdään parlamentaarisen debatin seurauksena kulissien takana. Haywardin (2004, 89–90) mukaan parlamentin tekemien muutosten osuus näyttää olevan prosentin luokkaa tai hieman vähemmän. Tämä näyttää olevan kansainvälisesti varsin yleinen luku parlamenttien euromääräistä vaikutusvaltaa mitattaessa.

Ranskan lähihistoriasta löytyy myös tuoreempi reformi, jonka alkujuuret ovat vuodessa 2001. Reformin toteuttamiseen kului noin viisi vuotta. Reformitarve syntyi kontekstissa, jossa talouskasvu oli ollut useamman vuoden ajan poikkeuksellisen voimakasta. Tämä tarjosi valtiovarainministerille ja valtiovarainministeriölle (Budget Division) mahdollisuuden kerätä, tai arvostelijoiden mielestä jopa piilottaa, rahaa vuoden 2002 vaaleja varten. Ranskalaisessa julkisuudessa nähtiin näytelmä, jossa oikeista budjettiluvuista käytiin kipakkaa keskustelua ja syytökset lentelivät puolin ja toisin. Lopulta muistiodien avulla pystyttiin osoittamaan, että ministeriö oli prosessin eri vaiheissa valehdellut parlamentille. Haywardin mukaan väärinkäytösten ja niiden johdosta käydyn keskustelun voidaan katsoa vahvistaneen parlamentin valtaa ja luoneen tarpeen uudistukselle. Rytäkkä johti muun muassa talous- ja teollisuusministeri Sautterin eroon. (Hayward 2004, 91–92.)

Ranskan budjettiprosessista haluttiin 2000-luvulla tehdä yksinkertaisempi ja läpinäkyvämpi (Hayward 2004, 91–92). Tuore talous- ja teollisuusministeri Fabius perusti uudistustyöhön komitean omien virkamiestensä vastustuksesta huolimatta. Komitea teki myös yksityiskohtaisia esityksiä. Se halusi parantaa parlamentin valtaa erityisesti valvonnan osalta ja samalla heikentää virkamiesvallan ja valtiovarainministeriön tiukkaa otetta. Hayward luonnehtii muutosta suorastaan dramaattiseksi verrattuna Ranskan valtion aiempiin toimintatapoihin. Käytännössä tämä tarkoitti esimerkiksi sitä, että budjettivaltaa hajautettiin erilaisiin ohjelmiin, joihin parlamenttikin pääsi keskeisesti vaikuttamaan. Määrärahojen lisäys tai vähennys ohjelmakohtien tai momenttien välillä vaati hallitukselta parlamentin asianomaisen valiokunnan konsultointia. Haywardin mukaan on vielä turhan varhaista sanoa, kuinka merkittävästä uudistuksesta on kysymys, mutta parlamentaarinen valvonta ja transversaalinen yhteistyö ovat oletettavasti parantuneet (Hayward 2004, 91–92). Hän päättää arvionsa mahtipontisesti ja ehkäpä jopa aavisituksen asenteellisesti siihen, että uudistus tuo parhaimmillaan lopun valtiovarainministeriön virkamiesten röyhkeyteen ja luuloon siitä, että he tietävät aina parhaiten.

Ainakin kaksi langanpäätä on syytä solmia jo tässä kohtaa. Valtiovarainministerin ja erityisesti ministeriön virkamiesten vahva asema näyttää hiertävän poliitikkoja ja epäilemättä myös tutkijoita maailmanlaajuisesti. Sitä ei siis todellakaan voida pitää pelkästään suomalaisena ilmiönä. Osittain tämä ilman muuta johtuu kyseisen ministeriön ja sen virkamiesten kiistattomasta asemasta demokraattisessa budjettiprosessissa. Toisaalta osittain myös siitä, että huomio kiinnittyy usein toimijaan, josta on vaikeinta saada kunnollista otetta. On helpointa syyttää tai suunnata vaatimuksia toimijalle, jolla ei ole kasvoja. Näkymä virkamiesvallan kasvusta ei ole uusi havainto. Toiseksi, Ranskan esimerkki tarjoaa mielenkiintoisen ikkunan siihen, että budjettiprosessia on mahdollista muuttaa, mutta taustalle saatetaan tarvita voimakkaitakin pyörämyskyjä. Ranskan tapauksessa toteutuksen avainasemassa oli parlamentin asianomaisen valiokunnan roolin kasvattaminen. Sille annettiin merkittävä koordinoituvastuu.

Wehner (2007, 312–332) nostaa artikkelissaan esille Ruotsissa tehdyn merkittävän budjettireformin. Se toteutettiin 1990-luvun puolivälissä. Kuten Ranskassa myös Ruotsissa taustalla näyttävät olleen mullistukselliset olosuhteet. Ruotsi oli tuohon aikaan toipumassa taloudelli-

sesta taantumasta ja sillä voidaan nähdä selkeä yhteys reformin toteuttamisaikatauluun (Wehner 2007, 319). Ruotsin parlamenttia arvosteltiin vähäisestä taloudellisen vallan käytöstä (Wehner 2007, 312). Wehner viittaa mielenkiintoisella tavalla, että samaan aikaan parlamentin arvostelu kohdistui myös taloudelliseen kurittomuuteen (Wehner 2007, 312). Omassa ajattelussani parlamentaarisen kurin ja parlamentaarisen vallan lisääminen näyttäytyvät vastakkaisina ilmiöinä. Parlamentaarisen kurin lisäämisen voi ajatella kasvattavan hallituksen tai virkakoneiston valtaa.

Ruotsin uudistuksen keskiössä olivat komiteoiden roolin uudelleenarviointi sekä äänestysprosessin uudistaminen (Wehner 2007). Reformikeskusteluissa ei lähdetty parlamentin muodollisen valta-aseman vahvistamisesta, vaan pikemminkin käytänteiden uudistamisesta (Wehner 2007, 315). Wehner kuvailee Ruotsin budjettiprosessin tilannetta hajanaiseksi ja useisiin sektoreihin jakautuneeksi. Kunkin valiokunnan tai komitean jäsenet tunsivat luonnollisesti velvollisuudekseen puolustaa oman hallinnonalansa asiaa, eikä kokonaisvastuuta ollut selvästi määritelty. Uudistuksessa tartuttiin Ranskan tapaan vastuussa olevan valiokunnan vallan kasvattamiseen. Kokonaisvastuu annettiin talousvaliokunnalle, joka vastaa kutakuinkin Suomen eduskunnan valtiovarainvaliokuntaa. Sen tehtävänä hierarkkisessa mallissa oli haarukoida kulujen kokonaissummaa ja laatia sektorivaliokunnille raamit. Sektorivaliokuntien oli toimitettava annettuja kattosummia noudattaen. Suomen nykyisen järjestelmän tapaan myös Ruotsissa päädyttiin kehys- tai raamibudjetointiin. Raamit laadittiin kahdeksi vuodeksi eteenpäin. Samalla uudistettiin myös äänestysprosessia. Uudistuksen jälkeen ensin päätettiin budjetin kokonaissummista ja vasta sen jälkeen yksityiskohdista. (Wehner 2007, 318.)

Wehner (2007, 322, 326) näkee Ruotsin reformilla olleen selkeitä vaikutuksia ainakin talouden ennustettavuuden ja vakauden kannalta. Hän näkee myös parlamentin roolin järkipäristyneen. Wehner ei näytä varsinaisesti ottavan kantaa tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavimpaan kysymykseen, lisäkö reformi parlamentin valtaa. Hänen näkökulmansa nojaa valtasuhteita enemmän taloudellisen rationaalisuuden periaatteeseen, eikä hän näytä tekevän suurta ongelmaa siitä, kenellä valta on.

Jos tässä vaiheessa solmii yhteen yhden langanpään lisää, voi todeta näyttävän siltä, että nykymuotoisesta budjettiprosessista on erittäin vaikea suoriutua, ellei vastuuta ole selkeästi määriteltä. Näyttää myös siltä, että sadan tai satojen henkilöiden parlamentit ovat liian suuria elimiä olemaan vastuussa, jos tavoitteena on kohtuullisessa menokurissa pysyminen. Menevä tarkkoihin lukuihin tai yksityiskohtiin voidaan kaikesta poleemisesti todeta, että kaikkien parlamentissa tehtyjen budjettilisäysten hyväksyminen johtaisi mitä ilmeisimmin valtioiden hurjaan velkakierteeseen. Budjetit kun ovat lähes poikkeuksetta tuhansien toiveiden tynnyreitä.

Toisessa artikkelissaan Wehner (2006, 767–785) vertailee eri maiden budjettikäytäntöjä keskittyen parlamenttien valtaan budjettiprosessissa. Hän antaa budjettivaltapisteen 27 OECD-maalle ja 14 muulle valtiolle. Pisteytyksen kriteerit koostuvat muun muassa parlamentin valasta tehdä muutoksia, toimeenpanevan elimen joustavuudesta, käytettävissä olevasta ajasta ja ajoituksesta, lainsäädäntöelimen komitea- tai valiokuntarakenteesta sekä lainsäädäntöelimen käytettävissä olevasta tiedosta (Wehner 2006, 769–772). Näillä kriteereillä Wehner (2006, 777) päätyy siihen, että Yhdysvaltojen lainsäädäntöelimellä on valtaa selvästi enemmän kuin millään muulla vertailussa mukana olleella valtiolla. Selitys löytyy osittain järjestelmästä, jossa presidentin esitys ei sido kongressia millään tavalla (Wehner 2006, 778). Wehner löytää Britannian yllätyksellisesti lähes taulukon toisesta päästä. Hän pitää brittien heikkoa ja Yhdysvaltojen ylivoimaista parlamentaarista budjettivaltaa monilta osin järjestelmien toimintakulttuuriin ja historiaan liittyvänä seikkana. Hän kuitenkin muistuttaa, että käytänteissä on olemassa myös monia muita muuttuvia tekijöitä, joiden mittaaminen on käytännössä mahdotonta. Tällaisia ovat esimerkiksi kullakin paikalla vaikuttavien henkilöiden persoona ja taustalla tapahtuva vaikuttamistyö eli lobbaaminen. (Wehner 2006, 779.)

Wehner nostaa esille myös Ruotsin, Norjan ja Tanskan suuren budjettivallan viitaten myös tutkimuksiin ja kirjallisuuteen, joissa kyseisten maiden parlamenttien vahva asema nousee esille. Kyseiset Pohjoismaat sijoittuvat kuuden budjettiprosessissa vaikuttavimman parlamentin joukkoon. Suomi sijoittuu mediaaniin. Sen sijaluku 36 pisteytetyn maan vertailussa on 18. (Wehner 2006, 777).

OECD:n tutkimuksen (2004, 14) mukaan budjettiprosessia säätelevässä lainsäädännössä on erittäin suuria eroja. Osassa maita lainsäädännön määrä on runsas ja erittäin yksityiskohtainen. Toisessa ääripäässä on lähes olematon normiohjaus. OECD:n tutkimuksessa tehdään samantyyppisiä johtopäätöksiä, joihin olen aiemmin päätenyt. Tutkimuksen mukaan lainsäädäntöelimen vaikuttavuuden eroja selittävät tekijät ovat usein poliittisia muuttujia ja toisaalta lainsäädännön kulttuuriin sekä siihen vaikuttavaan historiaan liittyviä tekijöitä (OECD 2004, 16). Näistä samoista tekijöistä kumpuavat myös tarpeet reformeille. Reformitarpeen taustalla saattaa olla budjettikriisi, lainsäädäntöelimen ja toimeenpanevan elimen valtataistelu, yleiset kansantaloudelliset syyt, tarve määritellä vastuukysymyksiä selkeämmin tai tarve lisätä prosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä (OECD 2004, 21).

Solmiakseni tämän kappaleen viimeisen langanpään voin todeta, että reformeja on vaikea tai käytännössä mahdotonta tehdä ilman liikkeelle panevaa voimaa. Ne syntyvät ajassa ja tietyssä yhteiskunnallisessa tilanteessa. Reformille pitää syntyä tarve ja tilaus. Poliitiikan luonteeseen kuuluu, että aina ollaan matkalla jonnekin. Tätä taustaa vasten reformi voi toimia vastauksena vaikkapa julkisen talouden väärinkäyttöksiin, taloudelliseen taantumaa tai valtiontalouden paisumiseen. Viimeisessä tapauksessa lähdetäisiin todennäköisesti liikkeelle budjettikurin lisäämisen näkökulmasta, ensimmäisessä esimerkissä kysymykseen voisi tulla parlamentin budjettivallan kasvattaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen. Voidaan siis sanoa, että demokraattisessa järjestelmässä pitää tapahtua ainakin pientä aaltoilua, jotta se saa seisovan veden liikkeelle. Mahdollinen suomalainen budjettireformikaan ei siis todennäköisesti synny tyhjiössä.

3 BUDJETTIPROSESSI VALTAA EDUSKUNNAN – TOIMIJOIDEN VOIMASUHTEET

3.1 Enemmistöparlamentarismien vahvistuminen – voimakas hallitus

Enemmistöparlamentarismien vahvistumiseen ja voimakkaaseen hallitukseen voi ottaa myös periaatteellisen näkökulman. Bagehot (1952) pohtii Englannin perustuslain yhteydessä tämänkin tutkimuksen kannalta hyödyllisiä vallanjaollisia ja valtiosäännöllisiä näkökohtia. Vaikka ajatusrakennelmaan ei kannata tässä yhteydessä mennä syvemmälle, on tärkeää tarkastella hallituksen ja lainsäädäntöelimen keskinäistä suhdetta ilman eräänlaista "lopputulemaoletta-
maa", josta edellisissä kappaleissa kritisoin Boxbergiä ja Heikkaa. Pohdintaa on siis välttämättö-
ntä suorittaa myös siten, ettei ajatella valmiiksi syntyneitä käytäntöä, esimerkiksi kolmen
suuren puolueen, vaaleissa valittua, "instituutiota." Pitää pohtia periaatteellisemmin sitä, mistä
hallituksen valta tulee ja miksi sitä esimerkiksi Suomessa väitetään vahvaksi. Vaikka esimer-
kiksi budjettivaltaa käyttävä hallitus on siis muutaman mutkan kautta parlamentarismien peri-
aatteen mukaisesti kansan valvovan silmän alla, tämä näkemys ei ole kokonaisvaltainen.

Bagehot (1952, 9) toteaa, että Englannin perustuslain tehokas "salaisuus" on lainsäädäntöval-
lan ja toimeenpanovallan läheisessä suhteessa. Hänen näkemyksensä mukaan kaikissa kirjois-
sa, teorioissa ja valtiosäännössä ne on toki voimakkaasti erotettu toisistaan, mutta niillä on
käytännössä myös yhdistävä tekijä, "kabinetti", eli maan hallitus. On selvää, että sen valta-
asema on keskeinen. Bagehotin näkemyksen mukaan hallitus on sanalla sanoen hallinto- tai
kontrollielin, jonka lainsäädäntöelin valitsee keskuudestaan kansakuntaa hallitsemaan (1952,
11).

Bagehotin ajatus lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan läheisestä yhteydestä on siirrettävissä
helposti myös Suomeen. Perinteisen toimeenpanovaltansa lisäksi hallituksen rooli lainsää-
däntövallassa on keskeinen. Se on johdannainen Bagehotin näkemykselle, jonka mukaan
parlamentti valitsee parhaat voimansa hoitamaan valtion juoksevia asioita. Tämän ajatuksen-
kulun kautta hallitus on näkemykseni mukaan pikkuhiljaa liukunut lainsäädäntövallan toimi-

jaksi. Esimerkiksi Suomessa vuonna 2009 hallitus teki 289 esitystä, joista 140 hyväksyttiin ja 108 hyväksyttiin muutettuna. Samana vuonna kansanedustajat tekivät 127 lakialoitetta, joista hyväksyttiin yksi. Tilastot ovat tyrmääviä (Eduskunta. Tilasto: 2007–2010 vaalikaudella viireillettä asioita koskevat päätökset). Kuten olemme todenneet, vastaavat luvut budjettiprosessin valtasuhteissa olivat lähes yhtä murskaavia. Mielestäni on paikallaan sanoa, että yhden avaimen Suomen vahvaan hallitukseen löytyvät juuri toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan läheisestä käytännön suhteesta.

Myllymäki ja Uoti (1994, 34) lähestyvät samaa maastoa valvonnan näkökulmasta. Heidän näkemyksensä mukaan parlamentaarinen valvonta on valtiosääntöoikeudellisena vallankäytön muotona kiinnostava käsittekokonaisuus, koska sitä ei voida sijoittaa selvästi mihinkään perinteiseen vallan kolmijakoon. Myllymäen ja Uotin mukaan tärkeä budjettivaltaa määrittelevä tekijä on juuri valvontatehtävän toteuttamisessa. Edellä esittämäni näkökohdat eivät tietenkään poista sitä tosiasiaa ettei lainsäädäntöelin, eduskunta, voisi halutessaan vaihtaa hallitusta. Nykyisen järjestelmän vakiinnuttua näin kuitenkin tapahtuu sangen harvoin.

Jos poikkeaa aavistuksen periaatteellisesta ajattelusta ja siirtyy vielä enemmän suomalaisen parlamentin näkökulmaan, Bagehotin ajatusta voi toki myös kritisoida. Eduskuntahan ei valitse "työnyrkkiään" eli hallitusta keskuudestaan esimerkiksi suljetulla lippuäänestyksellä, kuten vaikkapa puhemiehistön valinnassa toimitaan. Puolueet valitsevat ministerinsä ja valintaprosesseissa puolueiden puheenjohtajilla on keskeinen asema. Ministereiden valinta on käytännössä ja sananmukaisesti harvojen ja valittujen käsissä. Voidaan sanoa, että valta ei käytännössä tule koko eduskunnalta eikä edes kaikilta hallituspuolueiden edustajilta. On myös paikallaan esittää kysymys: vaikka eduskunta säätää lait, eikö tosiasiallinen valta ole sillä, joka asettaa agendan. Siis sillä, joka päättää, mistä päätetään. Toisin sanoen toimijalla, joka tekee esitykset. Asiassa voi mennä vielä hienojakoisemmalle tasolle ja kysyä, onko valta hallituksella vai esittelevillä virkamiehillä. Jos pystytään osoittamaan esimerkiksi tilastoilla, että hallituksella on paljon valtaa ja se on käytännössä suvereeni budjetin laadinnassa, jäljelle jää silti mielenkiintoinen kysymys: miten hallitus valtaansa käyttää.

Käytännönläheisen, mutta samalla myös periaatteellisen lähestymistavan enemmistöparlamentarismiin tarjoavat myös Myllymäki ja Uoti. He viittaavat vuonna 1987 aloitettuun merkittävään lainsäädäntötyöhön, jonka tarkoituksena oli lisätä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia valtiosäntöä korjaamalla. Taustalla oli huoli määräenemmistösäännösten suuresta vaikutuksesta eduskunnan päätöksenteon muotoutumiseen ja lakiehdotusten lepäämäänjättämismenettelyn hitaudesta johtunut kyvyttömyys tuottaa reaaliaikaisia päätöksiä. Toimintakyvyttömyys saattoi johtaa tosiasiallisten valtaoikeuksien siirtymiseen muille toimielimille, etupäässä maan hallitukselle. (Myllymäki ja Uoti 1994, 76–77.)

Edellä kuvattu uudistustarve ja tehty työ johti niin kutsuttuun enemmistöparlamentarismiin siirtymiseen vuonna 1992. Siinä lepäämäänjättämismenettelyä uudistettiin keskeisellä tavalla, tavoitteena oli eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja päätösten saaminen reaaliaikaiseksi. Myllymäki ja Uoti näkevät toteutetun uudistuksen johtaneen eduskunnan budjettivallan kannalta kaksijakoiseen kehitykseen. Kun lepäämäänjättömenettely rajautui vain kansalaisten toimeentulon lakisääteistä perusturvaan koskevaan suojalausekkeeseen, se mahdollisti tasapainoiseen budjettikehykseen pyrkimisen. Toisaalta pitemmän aikavälin tavoitteiden määrittely jäi yhä enemmän perustuslainsäädäntöprosessin varaan. Näin ollen maan yleinen taloudellinen kehitys saattaa usein määrittää perusoikeusluonteisten palvelujen sisällön. (Myllymäki ja Uoti 1994, 76–77, 97.)

Esimerkiksi Nousiaisen (1998, 364) mukaan parlamentarismien periaatteen toteutuksen yhtenä seurauksena on, että eduskunnan päätöksiin ei tehdä merkittäviä muutoksia vuotuisen talousarvioon. Hän viittaa juuri enemmistöparlamentarismiin ja vahvoihin hallituksiin. Saraviita (2000, 79) puolestaan pitää eduskunnan vaikutusvaltaa budjetin osalta vähintäänkin merkittävänä. Hän perustelee näkemystään talousarvion valmisteluvaiheella, joihin hallituspuolueiden eduskuntaryhmien edustajat osallistuvat. Edelleen hän näkee, että monikerroksisen ja pitkän päätöksentekoprosessin seurauksena syntyy hallituspuolueiden, hallituksen ja hallituspuolueiden eduskuntaryhmien tietynlainen yhteisymmärrys talousarvion sisällöstä. Tästä sitten pidetään eduskuntakäsittelyssä kiinni. Hänen mukaansa eduskunnan tosiasiallinen budjettivalta sisältyy eduskunnan enemmistönä olevien ryhmien myötävaikutukseen talousarvion valmiste-

lussa. Tätä ei tietenkään sääntele valtiosääntö, vaan parlamentarismien "myötävaikutusvalta" talousarviossa. (Saraviita 2000, 79.)

Saraviitakin toteaa, ettei eduskuntakäsittelyvaiheessa enää juurikaan voi vaikuttaa talousarvion merkittäviin määrärahoihin. Hänen mukaansa vaikutusmahdollisuudet perustuvat poliittiselle todellisuudelle ja sovinnaisäännöille. Niiden taustalla Saraviita näkee parlamentarismien peruseriaatteen: eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston välttämätön yhteistyö hallituspuolueiden ja niiden eduskuntaryhmien kanssa. Hän päätyy edellä esitetyn perusteella siihen, että lainsäädäntövaltaan verrattuna eduskunnan enemmistön vaikutusvalta budjettiin on konkreettisempaa ja aidompaa. Saraviita olettaa, että puolueilla ja ryhmillä ei ole yhtä vahvoja odotuksia lainsäätämistä kuin budjettikäsittelystä. (Saraviita 2000, 79–80.)

Vaikka Saraviita perustelee näkemyksiään enemmän poliittisen todellisuuden, myötävaikutusvallan ja sovinnaisäännön avulla kuin valtiosäännöllisten tai perustuslaillisten tulkintojen kautta, hänen näkemyksistään jää kuitenkin todellisuutta romantisoiva kuva. Hän pohtii, miten asiat voisivat olla, jos ne toimisivat ihannemallin mukaisesti. Yksittäisen kansanedustajan vaikutusmahdollisuuksien näkökulma jää tarkastelussa puutteelliseksi.

Vaikka budjettiprosessi eteneekin eduskunnan näkökulmasta karkeasti ottaen Saraviidan kuvaamalla tavalla, jää ilmaan monta kysymystä. Kuka eduskuntaryhmää edustaa ja millä mandaatilla? Kuka päättää kyseisestä mandaatista? Pääsevätkö kansalaiset vaikuttamaan edustajiensa välityksellä talousarvioon? Pääsevätkö he vaikuttamaan yksittäiseen asiaan? Välikäisesti tämä varmasti on mahdollista, mutta alkuperäisen hallituksen esityksen liikkumavara on lähes poikkeuksetta kohtuullisen pieni. Käytännössä vaikuttaminen on lobbaamista, joka nojaa siihen oljenkorpeen, että edustajalla on hyvät suhteet esimerkiksi siihen eduskuntaryhmän edustajaan, jolla on mandaatti vaikuttaa talousarvioon valtioneuvoston kokouspöydissä tai käytävillä. Muodollinen, tosiasiallisen vaikutusvallan puuttuminen voi näyttäytyä järjestelmän sudenkuoppa. Herää kysymys, ketkä kuuluvat niiden onnellisten joukkoon, jotka neuvotteluja käyvät. Päädyn tutkimuksessani muutaman askeleen taakse päin, jos vastaan Saraviidan (2000) tapaan: järjestelmä toimii näin – jos haluaa olla päättämässä, pitää toimia sen ehdoilla. Tämäkään vastaus ei ole kattava, vaan pitää kaivaa syvemmältä.

3.2 Virkamiesvalta – ministeriöiden harmaat eminenssit vs. ministerivalta

Kuten edellisissä kappaleissa olen pyrkinyt osoittamaan, tämän tutkimuksen mielenkiintoisin kysymys liittyy eduskunnan budjettivallan rajallisuuteen lukujen valossa. Olen pyrkinyt antamaan tuohon kysymykseen myös joitakin vastauksia. Tähän saakka olen kuitenkin tyytynyt toteamaan yleisellä tasolla eduskunnan voimattomuuksia ja siihen kohdistuvia valituksia. Olen myös sivunnut mahdollisten muutostarpeiden taustoja. En kuitenkaan toistaiseksi ole mennyt hienojakoisemmalle tasolle ja pohtinut tarkemmin sitä, kenellä valta lukujen valossa on ja mitkä mekanismit siihen vaikuttavat.

On hyvin tyypillistä ajatella, että valta on ministereillä ja siksi nykyisessä suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä kannattaa pyrkiä ministeriksi. Mutta entäpä, jos valta esimerkiksi budjettiprosessissa ei olekaan edes ministereillä? Entäpä, jos hekin kokevat voimattomuutta ja levittävät kätensä pirstaloituneiden asiakokonaisuuksien ja jatkuvasti monimutkaisemmiksi muotoutuvien syy-seuraus-suhteiden edessä? Periaatelinjauksia voi toki tehdä vaivattomasti, mutta kun tullaan yksityiskohtiin, valta esimerkiksi budjetissa lipuu helposti sille, jolla on aikaa asiaan paneutua. Kun ministereiden tehtäväkentät laajenevat esimerkiksi Euroopan unionin myötä, on väistämätöntä, että myös valtasuhteissa tapahtuu muutoksia. Esimerkiksi EU-asioita käsittelevässä suuressa valiokunnassa kuultavina käyvillä ministereillä on varsin usein tukenaan laajalukuinen virkamiesjoukko.

Teljo (1938, 54–55) näkee jo ennen toista maailmansotaa ilmestyneessä tutkimuksessaan hallituksen roolin keskeisen aseman budjettiprosessissa. Hänen näkemyksensä mukaan tähän on vaikuttanut se, että hallituksella on teknisesti paremmat mahdollisuudet valmistella budjettia ja toisaalta se, että hallitus joutuu vastaamaan budjetin toimeenpanosta. Tämän vuoksi se haluaa turvata omaa asemaansa valmistelemalla budjetin mahdollisimman huolellisesti. Teljo näkee hallituksen keskeisen roolin hyvänä valtiollisen aloitteen keskittämisen ja vastuunalaisuuden tehostamisen näkökulmasta. Hän ei näe ongelmana sitä, että kansan valitseman eduskunnan rooli ei ole keskeinen. Hän tuntuu pitävän lähes itsestään selvänä myös sitä, että valta on ministereillä, eikä ministeriöiden virkamiehillä. (Teljo 1938, 54–55.)

Teoksen ilmestymisajankohtana näkemykset olivat uskoakseni relevantteja. Asiakokonaisuudet ovat saattaneet hyvinkin olla ministereiden hyppysissä. Asioiden pirstaloitumisen ja kansainvälistymisen myötä tämä ei enää ole ainakaan itsestään selvää. Keskeinen vaikeuttava tekijä on todennäköisesti ollut myös budjettien koon hurja kasvu.

Purhonen (1961, 205) tuo esille valtiontalouden paisumisen toisen maailmansodan jälkeen. Reaalinen nousu lyhyellä aikajaksolla oli yli viisinkertainen (Purhonen 1961, 205). Tämän tendenssin myötä yksityiskohtia hallitsee yhä harvempi.

Myllymäki ja Uoti (1994, 75) viittaavat siihen, että valtion talousarvion valmisteluun keskeisimmän panoksia antava toiminta- ja taloussuunnitteluprosessi on lainsäädännön tasolla jätetty yksinomaan toimeenpanovallan päätettäväksi. Tämä on korostanut budjettiin nähden koordinoivassa valmisteluvastuussa olevan valtiovarainministeriön asemaa. Heidän näkemyksensä mukaan valtiovarainministeriö on omaksunut määrällisen ja jossain määrin myös laadullisen julkisen sektorin sääntelytehtävän (Myllymäki ja Uoti 1994, 97). He näkevät budjetin ulkopuolisten rahastojen kasvun ja heikon yhteyden valtion talousarvioon olevan itseohjautuvuuden huippu. Se on kaventanut eduskunnan budjettivaltaa ja sen roolia yhteiskuntapoliittisen keskustelun ja päätöksenteon areenana (Myllymäki ja Uoti 1994, 97).

Saraviita (2000, 79) puolestaan luonnehtii eduskunnan budjettiprosessia vuosijaksoiseksi hallitusohjelman toteuttamiseksi. Hänen näkemyksensä mukaan eduskunnalla ei ole valtiontalouden kokonaisuutta koskevaa päätösvaltaa. Sen itsenäinen valta rajoittuu hallituksen talousarvioesityksen määräraharatkaisujen ja niiden perustelujen muutoksiin sekä talousarvioaloitteiden käsittelyyn. Saraviita (2000, 79) korostaa, että valtion talousarvioesitys valmistellaan ja viimeistellään hallituksen johdolla. Hänkin nostaa esille valtiovarainministeriön keskeisen roolin.

Tiihonen (1989, 204) kiteyttää asian ehkä kaikista oivallisimmalla tavalla. Hän siteeraa Paavo Kastarin kollegiaalista päätöksentekomenettelyä kritisoivaa artikkelia "Valtioneuvosto ja Pyhä Byrokratus", joka ilmestyi Helsingin Sanomissa 6.1.1976 (Kastari 1976 Tiihosen 1989, 204

mukaan). Tiihosen mukaan teoriassa ja käytännössä julkisen vallankäytön hallitseva Kastari toteaa artikkelissaan: "Tilanne muistuttaa melkoisesti satua keisarin uusista vaatteista. Maan etevimpien juristien ja arvovaltaisimpien poliitikkojen avulla on valtioneuvoston kollegiaalisen yleisistunnon ylle kudottu niin taitavasti sorvattujen pykälien ja huolellisesti hiottujen menettelymuotojen verho, että pelkästä kunnioituksesta niitä kohtaan ei kukaan huomaa, että se on itse Pyhä Byrokratius, joka ilkosen alastomana astelee niiden keskellä." Tiihonen päätyy Kastarin linjoille. Hän toteaa tutkimuksessaan yritetyn konkretisoida Pyhän Byrokratiuksen olemusta ja astelua laajassa valtioneuvostossa. Johtopäätös on poleeminen, mutta epäilemättä edelleen ajankohtainen. Tiihonen toteaa, että Pyhä Byrokratius, joka juridisten muotojen nimissä on kaapannut raakaa valtaa, kantaa budjettia kainalossaan (Kastari 1976 Tiihosen 1989, 204 mukaan).

Tiihonen (1989, xii) kuvaa tiivistelmässään budjetin valmistelua eduskunnan, hallituksen ja valtiovarainministeriön välisenä kamppailuna vallasta. Hänen näkemyksensä mukaan eduskunnan kohdalla on kysymys toisaalta siitä, päättääkö se tuloista ja menoista viimeistä yksityiskohtaa myöten, vai päättääkö se talous- ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteista, keinoista ja suurista linjoista. Tiihosen näkemyksen mukaan hallituksen vallankäytön keskeisin kysymys on se, pitäisikö hallituksen antaa raamit, suuntaviivat budjetin teolle ja hyväksyä vuotta pidemmän ajan tavoitteet ja toimintalinjat. Valtiovarainministeriön kohdalla kysymys on siitä, hoitaako se talouspolitiikkaa, vai toimiiko se byrokratian koukeroiden ylimmäisenä järjestelijänä, työnjohtajana. Tiihosen mukaan kysymyksen voi kiteyttää siihen, ohjataanko hallintoa nappikauppiaan vai tukkukauppiaan mentaliteetilla.

Tiihonen kuvaa tilannetta jo 1989 melkoisen karuksi. Hänen mukaansa budjettiriihessä lyödään muutaman päivän ja yön tunteina lukkoon kaikki politiikan lohkot. Ministerit saavat tiedot budjetin monimutkaisesta kokonaispaketista tai ylipäätänsä muusta kuin omasta hallinnonalastaan vasta viikkoa ennen päätöksentekohetkeä. Mahtavan poliittisen paketin, jota ei riko hallitus eikä eduskunta, ovat koonneet valtiovarainministeriön virkamiehet, ministerinsä johdolla, tiukan budjettisalaisuuden turvassa. Vaihtoehtoista ei saa antaa tietoja tai keskustella edes jälkikäteen. Tiihosen mukaan ministerit pyytävät lupaa tehdä päätöksiä

muodollisesti omaan päätösvaltaansa kuuluvista asioista valtiovarainministeriltä tai sen ohjaamilta ministerivaliokunnilta. (Tiihonen 1989, xiv–xv.)

Näkemykseni mukaan Tiihosen ajatukset valtataistelusta eivät ole vanhentuneita. Ne kuvastavat kohtuullisesti myös politiikan nykyistä toimintatapaa. Päädymme myös valtasuhteiden kanssa eräänlaiseen kehäpäätelmään, jos ajattelemme eduskunnan tai kansanedustajan toteavan vallan olevan hallituksella, valtioneuvostolla. Hallituksen tai ministerin vastaus saattaisi puolestaan hyvinkin olla virkamiesvallan arvostelussa, he voisivat sanoa vallan olevan valtiovarainministeriön virkamiehillä. Byrokraatit taas saattaisivat hyvinkin palauttaa keskustelun lähtöpisteeseen, todeten vallan olevan esimerkiksi budjettikysymyksen osalta viime kädessä eduskunnalla. Käytännössä edellä kuvatun kehän taustalla on kamppailu vallasta. Keskustelua saattaisi myös helpottaa, jos kyettäisiin käsitteellisesti erottamaan toisistaan kontrollivalta, joka on aina eduskunnalla, ja toisaalta tosiasiallinen valta, joka näyttäisi olevan useissa tapauksissa valtiovarainministeriöllä. Edellä esitetystä seuraa myös se looginen johtopäätös, että valtiovarainministerin asema budjettiprosessissa on keskeinen. Tosin hänkin toimii virkamiesvalmistelun perusteella, faktatiedot tulevat lähes poikkeuksetta valmistelevalta virkamiehiltä.

Hallituksen asema budjettiprosessin keskiössä on kiistaton – myös suhteessa eduskuntaan. Suurelta osin se johtuu esimerkiksi edellä kuvatuista valmisteluvallan paremmista ajallisista resursseista, tiedollisesta asiantuntijuudesta sekä toimeenpanovastuusta ja sen läheisestä yhteydestä valmisteluvallan. Toisaalta valtioneuvostolla ja ennen kaikkea valtiovarainministeriöllä on käytettävissään myös sellaisia työkaluja, joita eduskunnalta puuttuu. Kehysbudjetointi (kehysohjaus) on näistä keskeisin. Se otettiin nykymuotoisena käyttöön vuonna 1991. Harrinvirran ja Puoskarin (2001, 446) näkemyksen mukaan kehysohjaus uudistuksen tarkoitus on ollut, että hallitus voisi budjettiprosessissa ottaa tehokkaammin kantaa valtionalouden monivuotisiin raameihin, kuten menovolyyymiin, veroasteeseen ja lainanottoon. Myös tehokkaampi suhdannepolitiikka mahdollistuu kehysbudjetoinnin myötä. Kehysmenettelyn tarkoituksena on myös kytkeä toiminta ja rahoitus kiinteästi toisiinsa, jolloin hallituksella olisi mahdollisuus tarkastella toimenpiteidensä kustannuksia keskipitkällä aikavälillä. Määräraha-kehukset päätetään vuosittain neljäksi vuodeksi eteenpäin (Harrinvirta ja Puoskari 2001, 448). Ennen voimaanastunutta uudistusta valmistelu tapahtui ministeriöiden lähtökohdista, josta seurasi

hallinnonalojen etujen korostuminen ja valtion menojen jatkuva kasvu (Harrinvirta ja Puoskari 2001, 447).

Harrinvirran ja Puoskarin (2001, 452) mukaan määrärahakehyspäättös on vastoin alkuperäistä tarkoitusta muodostunut tekniseksi suoritukseksi, jossa valtiovarainministeriö kokoaa budjetti-
raamit ilman, että hallitus selkeästi johtaisi budjettipolitiikan tavoitteenasettelua. Näin hallitus ja mainittu ministeriö ajavat eduskunnan haluamiinsa raharaameihin ilman asiasta käytävää poliittista keskustelua. Harrinvirta ja Puoskari (2001, 445) tuovatkin laajasti esille myös kehysbudjetoinnin ongelmakohtia eduskunnan budjettivallan näkökulmasta, todeten myös eduskunnan taholta nousseen voimakkaan arvostelun. He pitävät keskustelua poikkeuksellisenä, koska budjettiprosessista ja siihen liittyvistä menettelytavoista ei ole yleensä ollut keskustelun herättäjäksi toisin kuin budjetin sisällöstä, joka nostattaa lähes poikkeuksetta voimakkaita intohimoja. Harrinvirran ja Puoskarin näkemyksen mukaan budjettiprosessiin sisältyy kehysbudjetoinnin oloissa varsin vähän aitoa priorisointia tai poliittisten arvojen puntariin asettamista. Toisaalta selkeä ongelma on myös siinä, että eduskunta ottaa budjetissaan kantaa ainoastaan budjetin sisältämiin määrärahoihin ja käyttötarkoitukseen – ei juuri lainkaan budjetin sisältämiin yhteiskuntapoliittisiin linjauksiin. (Harrinvirta ja Puoskari 2001, 455–456.)

Ongelmaksi näyttää siis muodostuvan se, että kansanedustajilla ei yksinkertaisesti ole käytävissään sellaisia välineitä, joilla he pystyisivät priorisoimaan poliittisia arvoja kehysbudjetoinnin oloissa. Harrinvirta ja Puoskari (2001, 453) arvioivat kehysbudjetoinnin yleisesti siirtäneen budjettivaltaa eduskunnan käsistä hallitukselle ja virkakoneistolle, erityisesti valtiovarainministeriölle. Ministeriöt laativat talousarvioehdotuksensa poliittisten tavoitteiden pohjalta pyrkien ottamaan mukaan mahdollisimman monta asialistansa kohtaa ja vastaamaan puolueiden kannattajakunnan ja muiden sidosryhmien tarpeeseen niin kattavasti kuin mahdollista. Valtiovarainministeriön tehtävää puolestaan värittävät vaatimus tasapainoisesta finanssipolitiikasta, tuhlauksen vähentäminen ja yleinen tehokkuuden vaade. Ministeriöiden esitykset ovatkin lähes poikkeuksetta valtiovarainministeriön kannanottoja suurempia, hallituksen esitys on yleensä näiden väliltä. Harrinvirran ja Puoskarin mukaan vastakkaisuus rahaministeriön ja muiden ministeriöiden välillä on edelleen olemassa vahvasti huolimatta siitä, että tiukan finanssipolitiikan ja tehokkuuden vaatimus on hyväksytty laajalti julkisen päätöksenteon johta-

vaksi periaatteeksi. Artikkelissa (Harrinvirta ja Puoskari 2001, 458) esitetyn näkemyksen mukaan se, että valtiovarainministeri käy pikaiset kahdenkeskiset neuvottelut muiden ministereiden kanssa ja hallitus neuvottelee kehyksistä muutaman tunnin kokouksessa, on liian hento kehikko arvokeskustelulle ja hallituksen politiikan koordinaatiolle. Kirjoittajat toivovat suomalaisen erikoisuuden, nykymuotoisen elokuun budjettiriihen, siirtyvän ”kameralismin kauden museoon, rukkien ja muiden agraarisen yhteiskunnan kalujen rinnalle” (Harrinvirta ja Puoskari 2001, 458).

Eräänlainen budjettiprosessin hallitusvallan huipentuma on se, että valtioneuvosto määrittelee osittain eduskunnan jakovaran suuruuden. Se esittää valtiovarainvaliokunnalle, kuinka suuren lisäyspaketin se voisi hyväksyä. Eduskunta on säännönmukaisesti hyväksynyt liikkumavaran mukaiset lisäykset, jotka ovat verrattain pieniä (ks. taulukko 1).

Hienojakoisemmassa, ministeriöiden ja ministereiden välisessä, tarkastelussa päädymme siis myös siihen, että valmisteluvalta on vallankäytön muodoista erittäin keskeinen. Agendan asettaja ja yksityiskohtien tuntija on aina etulyöntiasemassa. Virkamiesvallan lisääntyminen ei ole ilmiönä uusi, pikemminkin päinvastoin. Sitä on myös tutkittu laajalti. Seuraavissa kappaleissa luon tiiviin katsauksen myös tähän historiallisiin ja teoreettisiin näkökulmia hyödyntäen.

3.3 Eri toimijoiden vallankäytön muodot. Onko tehokkuus valtaa?

Wehner (2006, 770) nostaa artikkelissaan esille ajan ja ajoituksen merkityksen budjettiprosessissa. Hän viittaa OECD:n tutkimuksissa esitettyyn arvioon, jonka mukaan parlamentilla pitäisi olla ainakin kolme kuukautta aikaa budjetin käsittelyyn. Wehnerin mielestä käytetyllä ajalla on selvä yhteys siihen, kuinka tehokkaasti lainsäädäntöelin voi valtaansa käyttää. Kuten olemme aiemmin todenneet, Wehner (2006, 767–785) käyttää aikaa yhtenä suurena parlamentin budjettivallan mittaamiseen.

Suomalaisten parlamentaarikkojen suusta kuullut vaatimukset ovat saattaneet olla jopa tismalleen päinvastaisia. Esimerkiksi lähes 20 vuotta eduskunnassa ollut kansanedustaja Bjarne Kallis toteaa, että budjettikäsittelyn kokonaisuuteen ei saisi mennä neljää tai viittä kuukautta (SK

51–52/2009). Hänen mukaansa kuukausi saattaisi hyvinkin riittää. Neljällä tai viidellä kuukaudella Kallis viittaa mitä ilmeisimmin budjettiprosessin kokonaisuuteen laskien siihen mukaan myös hallituksen budjettiriihen.

Kallis perustelee näkemystään prosessin tiivistämisestä sillä, että asiantuntijoita ei tarvitsisi kutsua kuultaviksi valiokuntiin, vaan heiltä voitaisiin pyytää kirjalliset lausunnot. Edelleen hänen mukaansa budjetti voitaisiin antaa eduskunnalle vasta marraskuun alussa eikä syyskuussa. Hän uskoo, että silloin kyettäisiin vielä ottamaan huomioon taloudessa syksyllä tapahtuvat muutokset. Tämän lisäksi Kallis kertoo budjettiprosessiin liittyvien muutosehdotuksiensa taustalla olevan tarpeen ajan ja rahan säästämiseen. (SK 51–52/2009.)

Jos vastauksia ajankäytön ja parlamentin budjettivallan suhteeseen etsitään budjettireformista, voimme todeta, että luvussa 2.5 esitetty Ranskan vanhempi budjettiuudistus vuodelta 1959 vähensi ainakin Haywardin (2004, 89–90) mukaan parlamentin valtaa ja aitoja vaikutusmahdollisuuksia.

Hieman Ranskan kokemuksia mukailen näen Kalliksen esityksen ongelmakohdaksi sen, että budjettiprosessin lyhentäminen saattaisi tehdä eduskuntakäsittelystä muodollisuuden. Vaikka eduskunnalla on tälläkin hetkellä budjetin suhteen lukujen valossa vähäinen vaikutusvalta, aikaulottuvuudessa piilee eduskunnan näkökulmasta myös potentiaalia. Kärjistäen voisi sanoa, että kun aikaa kerran on varattu budjettityöhön paljon, voisi ajan myös käyttää hyödyksi. Suomen eduskunnan budjettivalta ei Wehnerinkään (2006) kriteereillä ole kiinni ajan puutteesta.

Wehnerin (2006) ajattelutapa on mielenkiintoinen ainakin siksi, että kolmessa kuukaudessa ehtii puhua paljon ja esittää suuren joukon erilaisia vaatimuksia. Näkemykseni on ollut sellainen, että kolmen kuukauden ajassa pitäisi pystyä saamaan aikaan huomattavasti merkittävämpiä tuloksia myös lukujen valossa. Toisaalta on selvää, että kun budjetin valmistelijat, valtiovarainministeriö ja muut ministeriöt, käyttävät työhönsä aikaa käytännössä vuoden ympäri, ei eduskunnan kolme kuukautta ole tuossa tarkastelussa lainkaan ylimitoitettu. Olennaisinta lienee se, miten eduskunta aikansa käyttää. Lähestymme tehokkuuden käsitettä.

Tehokkuus-käsitteeseen liittyy laajasti ymmärrettynä jopa poliittinen jännite. Tehokkuus voi tarkoittaa eri konteksteissa hyvin erilaisia asioita, eikä sitä välttämättä ymmärretä samalla tavalla ilman tarkempaa määrittelyä. Tehokkuuteen tai sen puutteeseen voidaan vedota hyvinkin erilaisissa tilanteissa. Jo tässä vaiheessa voidaan siis todeta, että esimerkiksi Suomen eduskunnan budjettiprosessin arvioiminen tehokkaaksi tai tehottomaksi on lähinnä mielipide. Vaikka sitä vertaisikin toisen maan vastaavaan prosessiin, tehokkuuden määrittely olisi edelleen tehtävä. Erään lähtökohdan voi kuitenkin ottaa Torfingin ja Sørensenin (2007, 157) tehokkuusmäärittelystä. Heidän mukaansa tehokkuus ratkaisee syntyviä ongelmia ja tyydyttää syntyviä vaateita. Toisaalta tehokas hallinto saa aikaan päätöksiä kohtuullisilla kustannuksilla ilman viivästyksiä. Tehokkuus ja legitimiisyys ovat hyvän hallinnon normeja.

Soininen (2008, 78–79) tuo esille niin ikään tärkeän näkökohdan tehokkuuden ja tulosten saavuttamisen vaatimuksista, hänen mukaansa ne ovat politiikassa lähes poikkeuksetta voimakkaita. Soinisen mielestä näiden vaatimusten olemassaolo korostaa sitä, että parlamentaarinen järjestelmä ei missään nimessä ole vielä valmis.

Jos liitetään tehokkuus puhumiseen ja erityisesti budjettipuheenvuoroihin, voi tehdä erilaisia olettamia. Ne puheenvuorot, joissa asia ilmaistaan selkeästi, tehokkaasti ja ehkä myös kärjistäen saavat osakseen usein myös eniten kommentteja. Niihin on huomattavasti helpompi tarttua. Palonen (2008, 101) korostaa samansuuntaisesti selkeän ajattelun ja puhumisen merkitystä. Hänen mukaansa poliittinen idea on riippuvainen myös käsitteellistämisestä ja muotoiluista.

Vaikka Palosen näkemys ei tarkoitakaan sitä, että hyvä muotoilu olisi välttämättä lyhyempi, näen kuitenkin, että silläkin voi olla merkitystä. Kun ajattelemme, että puheella on valtaa, niin voimme todeta, että tehokkaalla puheella on vielä enemmän valtaa. Kuvattu ulottuvuus korostuu tämän tutkimuksen ulkopuolisessa mediamaailmassa moninkertaisesti. Budjettiviestiä ei saa läpi esimerkiksi television uutispätkässä, jos sitä ei kykene tiivistämään muutaman sekunnin lauseeksi tai lausunnoksi. On mahdotonta väittää, että edellä kuvattu olisi esittäjän kontrollissa. Lyhyt lausahdus keskellä etukäteen valmisteltua pitkää budjettipuheenvuoroa saattaa saada eri merkityksen, jos se irrotetaan asiayhteydestä. Alkuperäinen konteksti saattaa muut-

tua. Monet budjetinkin jälkimainingeilla syntyvät poliittiset kiistat ovat seurausta juuri kuvattun kaltaisesta varjomiekkailusta – lausuiko joku jotakin ja mitä hän sillä mahdollisesti tarkoitti. Toisaalta, jos haluaa vetää sanansa takaisin, pelata kaksilla korteilla tai pehmentää lausuntoa, yksi mahdollisuus on aina sanoa, että sanat on irrotettu asiayhteydestä. Edellä esitetyn perusteella uskon, että tehokkuudella on poliittinen valtaulottuvuus.

Burke (1953) antaa oman mielenkiintoisen mausteensa puheenvuorojen tehokkuuskeskusteluun. Hänen mukaansa (Burke 1953, 25–26, 46) retoriikkaa ei pidä ajatella yhden yksittäisen sanoman perusteella, vaan identifikaatioiden kokonaisuutena, joiden vaikuttavuus riippuu monesti puhujan taitojen sijasta toistojen määrästä ja päivittäisestä vahvistamisesta. Mielestäni Burken näkemykset vahvistavat edellä esitettyä. Jos puhujalla tai puhujan puolueella on selkeä, toistettavissa oleva sanoma, sen jatkuva esiintuominen saattaa tehdä viestistä vaikuttavan – eräällä tapaa ajateltuna myös tehokkaan.

3.4 Onko puhe turhaa? Ammattipoliitikko puhujana – ammattivirkamies tekijänä

Kuten edellisissä kappaleissa on käynyt useaan otteeseen ilmi, käytännön toimijat esimerkiksi budjettiprosessissa ovat poliitikot ja virkamiehet. Tänä päivänä molemmat tekevät työtä ammatikseen. Molempien työtä rytmittävät myös tietyt lainalaisuudet. Weber (2009) lähestyy toimijoita muun muassa erilaisten ominaisuuksien ja tehtävien kautta.

Weber jakaa poliitikot tilapäisiin, sivutoimisiin ja päätoimisiin poliitikkoihin. Hänen näkemyksensä mukaan jokainen on tilapäinen poliitikko pitäessään silloin tällöin puheita tai antaessaan äänensä vaaleissa. Sivutoimisiksi poliitikoiksi Weber hahmottelee omana aikanaan henkilöt, jotka tekevät politiikkaa esimerkiksi puoluepoliittisten yhdistysten johtokuntien jäseninä, eivät ensisijaisesti materiaalisesti tai ideaalisesti. (Weber 2009, 79.)

Täysipäiväinen politikointi edellyttää Weberin (2009, 81) mukaan joko politiikalle elämistä tai elämistä politiikasta. Ensimmäisellä Weber viittaa jonkin asian palvelukseen asettumiseen. Poliitikalle eläjä saattaa esimerkiksi nauttia vallan hallussapidosta. Poliitikasta ammattina ja

kutsumuksena elävä sen sijaan pyrkii tekemään siitä pysyvien ansiotulojensa lähteen. Jotta voi elää politiikalle, tulee olla taustaltaan taloudellisesti riippumaton niistä tuloista, joita politiikka voi henkilölle tarjota.

Weberin (2009, 90) mukaan politiikan muuttuminen ammatinharjoittamiseksi edellytti koulutusta valtakamppailuun. Samalla sillä oli vaikutuksia moderniin puoluelaitokseen, jolloin myös julkiset virkamiehet jakaantuivat osittain kahtia ammattivirkamiehiin ja poliittisiin virkamiehiin. Weber (2009, 91) huomauttaa omassa ajassaan Saksan tilanteesta nasevasti: poliittisilla virkamiehilläkin on yleensä pätevyyttä, sen sijaan se saattaa puuttua ainoastaan poliittisen koneiston päämieheltä – ministeriltä. Hän toteaa, että Preussissa kulttuuriministeriksi saattoi päästä ilman päivänkään korkeakouluopintoja, kun taas esittelijäneuvokselta poikkeuksetta vaadittiin soveltuvat tutkinnot. Edelleen hän toteaa, että Preussissa ja Englannissa virkamiehet olivat ministeriä mahtavampia kaikissa arkipäiväisissä kysymyksissä.

Weberin poliitikkotyyppien jaottelu on edelleen relevantti. Nykyisessä yhteiskunnassakin kaikkia voidaan pitää tilapäispoliitikkoina. Saattaa olla jopa niin, että uusien demokratian muotojen, yhden asian liikkeiden, verkon ja verkottumisen myötä tilapäispoliitikkojen rooli korostuu. Sivutoimisina poliitikkoina voidaan tänä päivänä pitää esimerkiksi kunnallisia luottamushenkilöitä. Vaikka Weberin kontekstissa esimerkiksi parlamentaarikko ei ollut täysipäiväinen ammattipoliitikko, voidaan kansanedustajaa nykyään pitää Weberin tarkoittamassa jaottelussa ammattipoliitikkona. Weberin jako ammattivirkamiehiin ja poliittisiin virkamiehiin on sekin edelleen ajankohtainen. Pätevyysvaatimukset ovat toki nykyään yhteneväiset, mutta puoluekannoillakin voi edelleen olla merkitystä johtavien virkamiesten valinnoissa. Aiemmin käsittelemäni poliitikkojen ja virkamiesten suhde näyttäytyy monisäikeisempänä, jos tarkasteluun otetaan mukaan myös poliittiset virkamiehet puhumattakaan valtioshteereistä, jotka toimivat ministeriöissä eräänlaisina "varaministereinä", mutta samaan aikaan myös poliittisina virkamiehinä.

Vaikka Weberin näkemykset kuvaavat omaa aikaansa ja siinä esiintyviä epäkohtia, niillä on hämmästyttävissä määrin yhtäläisyyksiä tämän päivän keskusteluun. Tuntuu lähes siltä, että parlamentin vaikutusvallan, ministerivallan ja virkamiesvallan suhteen ollaan tekemisissä mil-

tei ajattoman ongelman kanssa. Weberin havainnot ministerin vallasta ovat tutkimuksessani aiemmin käsitellyn näkökulmasta suorastaan hykerryttäviä. Weber näkee jo omana aikanaan ongelmaksi sen, että esimerkiksi ministerin alaiset hallitsevat "arkipäiväiset kysymykset" ministeriä paremmin.

Weber (2009, 103) näkee ammattipoliitikon tehtäväksi suurin piirtein kaiken sen, mitä poliitikot tänäkin päivänä tekevät. Puhumisen lisäksi puolueissa tai yhteenliittymissä toimiva ammattipoliitikko värvää itselleen kannattajia, asettuu ehdokkaaksi, kerää rahoitusta ja kalastelee ääniä. Weberin ajattelussa (2009, 97) korostuu puhe ja kirjoitus. Hän toteaa, että politiikkaa johdetaan julkisuudessa puhutun ja kirjoitetun sanan välityksellä. Weberin (2009, 98) mukaan demagogista on perustuslaillisen valtion ja demokratian synnyn jälkeen tullut johtava poliitikotyyppejä länsimaissa. Moderni demagogi käyttää hyväkseen erityisesti puhetta. Weber käyttää esimerkkinä vaalipuheita, joita nykyaikaisen ehdokkaan täytyy pitää. Weber korostaa myös painettua sanaa, poliittista kirjoittajaa ja journalistia. Toisaalta Palonen (2008, 102) huomauttaa osuvasti, että poliittista tehokkuutta mitattaessa vaikeneminen voi joskus olla puhumista tehokkaampaa ja parlamentaarikot myös tietävät sen.

Weberin tarkastelutapa on mielenkiintoinen siksi, että hän näkee ammattipoliitikon tehtäväksi esimerkiksi juuri puhumisen. Jos ammattipoliitikko, jollaiseksi kansanedustajat voidaan luokitella, puhuu paljon ja pitkään, hän toteuttaa tehtävänsä. Kuka voisi väittää, että on väärin puhua eduskunnan tyhjälle salille – sehän on poliitikon tehtävä. Poliitikkojen puheiden eräänlainen "hyödyllisyys" ja sen myötä "tehokkuus" riippuvat mitä suurimmissa määrin siitä, millainen tarkastelunäkökulma valitaan. Toisin sanoen siitä, mitä poliitikolta halutaan.

Tämän hetken yhteiskunnallisissa oloissa on vaikea kuvitella, että politikointi olisi osaa-aikaista. Asioiden monimutkaistuvat syy-seuraus-suhteet ja kansainvälistyminen ovat vain esimerkkejä täysipäiväisyyttä puoltavista syistä. Osa-aikaisuus johtaisi helposti politiikan keskittymiseen sellaisille, joilla on ajallisia tai taloudellisia resursseja hoitaa yhteisiä asioita oman toimen ohessa. Weberiä mukaillen ja soveltaen voidaan ajatella, että ammattipoliitikkojen myötä emme pääse eroon puhemaratonista, eikä meidän pidäkään päästä, koska se kuuluu ammattipoliitikon tehtäväkenttään.

Toiseen mielenkiintoiseen näkökulmaan päästään, jos pohditaan sitä, onko puhe ylipäänsä turhaa. Herää kysymys, miksi puhuttaisiin, jos puheella ei olisi merkitystä. Taas päädyimme eräällä tavalla lähtöpisteeseen: puheella on luonnollisesti merkitystä, mutta onko sillä sellaista merkitystä, jota sillä kulloinkin haluttaisiin olevan. Puheen pitämisen merkitys tyhjälle lehterille voi olla esimerkiksi tilastomerkinän saaminen ja lehdistöreferaatin mahdollistaminen, mutta onko se sellainen merkitys, jonka puheelle haluaisimme. Puheen tarpeellisuus tai vaikuttavuus riippuu lähes yksinomaan siitä, keneen tai mihin haluaisimme puheen vaikuttavan ja millä tavalla.

Weber (2009, 73, 149–150) peräänkuuluttaa poliitikon kutsumusta. Poliittisen johtajan keskeiksi tekijöiksi hän hahmottaa esimerkiksi karisman, johtajuuden, omistautumisen ja elämisen oman asiansa mukaisesti. Weberin (2009, 98) mukaan poliittisen johtajan kunnia on vastuunottamista siitä, mitä hän tekee. Poliitikoille tärkeiksi ominaisuuksiksi Weber listaa muun muassa intohimon, vastuullisuuden ja silmämääräisen suhteellisuudentajun (2009, 128). Weberin (2009, 73, 149–150) mukaan ihmiset eivät alistu karismaattiseen johtajuuteen tapojen, tottumusten tai säädösten vuoksi, vaan siksi, että henkilöön uskotaan. Weber (2009, 109) lähestyy karismaattisen johtajan määritelmää todeten virkamieskoneiston esimerkiksi puolueessa seuraavan poliittista johtajaa karisman myötä. Saman lainalaisuuden voidaan ajatella pätevän myös esimerkiksi ministeriössä. Tätä ajatusta jatkaen pääsemme ammattipoliitikon persoonallisuuteen ja sen keskeiseen merkitykseen. Ajatus poliitikon "viisaudesta" on siis löydettävissä myös Weberin teksteistä. Ajatusleikkiä jatkaen, voidaan sanoa, että viisas ja karismaattinen johtaja saattaa hyvinkin viedä eteenpäin esimerkiksi budjettiprosessia uudistavia ajatuksia, jos hän huomaa, että järjestelmä ei nykyisellään toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

Olen käsitellyt edellisissä luvuissa merkittävässä määrin myös virkamiesvallan kasvua. Weberin näkemyksistä on löydettävissä ajattomia havaintoja myös tästä. Hän toteaa, että "virkamies poliitikkona tekee teknisesti heikolla johtamisella aivan liian usein hyvästä asiasta huonon." Weber perustelee näkemystään muun muassa sillä, että politiikkaa johdetaan merkittävässä määrin julkisuudessa puhutun tai kirjoitetun sanan välityksellä. Edelleen Weber toteaa, ettei

ammattivirkamies ole päämääränsä mukaisesti demagogi, ja jos sellaiseksi pyrkii, tulee ammattivirkamiehestä tavallisesti huono demagogi. Weberin mukaan aidon virkamiehen ei tule ammattinsa vuoksi harjoittaa politiikkaa, vaan hallinnoida "puolueettomasti". Virkamiehen ei pidä "kamppailla", ottaa kantaa ja tehdä tätä intohimoisesti, kuten poliitikon ja poliittisen johtajan tulee toimia. Weberin mukaan virkamiehen kunnia liittyy kykyyn omista näkemyksistä huolimatta toteuttaa esimiesten hänelle antamat käskyt, vaikka ne olisivat hänen omien näkemystensä vastaisia tai jopa virheellisiä. Weber menee jopa niin pitkälle, että hän toteaa koko järjestelmän romahtavan ilman tällaista moraalista kuria ja itsekieltäytymistä. (Weber 2009, 97–98.)

Weberin valtasuhteita selkeyttävät ja ihannetta tavoittelevat näkemykset ovat ainakin osittain vaikeasti toteutettavissa esimerkiksi eduskunnan budjettiprosessin virkamiesvalmistelun näkökulmasta. Virkamiehet varmasti kuuntelevat ja toteuttavat poliittisia linjauksia yleensä ottaen varsin tarkasti, mutta niiden väljyys antaa verrattain paljon liikkumatilaa. Tämän päivän budjettimaailmassa kovin yksityiskohtaisten poliittisten linjausten antaminen on lähes mahdotonta.

Vaikka esimerkiksi poliittinen valtiosihteerijärjestelmä rakennettiin Suomessa vastaamaan juuri poliittisen ja kansanvaltaisen näkemyksen korostumista ministeriöissä, on poliitikkojen ajallinen ja usein myös sisällöllinen perehtyminen kaikkiin yksityiskohtiin lähes mahdotonta. Aika on keskeinen suure. Sektorivirkamiehellä on sitä monin verroin enemmän kokonaisuudesta vastaavaan poliitikkoon verrattuna. Aikaresurssin myötä sektorivirkamies saavuttaa myös tiedollista ylivertaisuutta suhteessa ministerin paikalla piipahtaviin, vaihtuviin poliitikkoihin.

4 KANSANEDUSTAJIEN VASTAUSPUHEENVUORO – SYKSYN 2009 BUDJETTİKÄSITTELYN ANALYYSI

4.1 Miten budjetista puhutaan lähetekeskustelussa?

Eduskunnassa käytettävien budjettipuheenvuorojen luonnetta määrittelee luonnollisesti keskeisiltä osin se, mistä keskusteluvaiheesta on kysymys. Lähetekeskustelun ja ainoan käsittelyn puheenvuoroissa on havaittavissa aste-eroja, mutta yleisviritystä voidaan kuitenkin pitää samantyyppisenä.

Suurimmat erot lähetekeskustelussa käytettyjen puheenvuorojen tyylilajissa ovat luonnollisesti hallitus- ja oppositiopuolueiden välillä. Niiden osalta yksinkertaistetuin oletama on tietysti se, että hallituspuolueiden kansanedustajat tukevat hallituksen esitystä oppositiopuolueiden edustajien keskittyessä epäkohtiin. Käsittelen luvussa 4.3 hallituksen ja opposition erilaista puhevaltaa. Sitä ennen on kuitenkin paikallaan luoda tiivis silmäys siihen, mistä puhutaan ja millä tavalla. Keskusteluista on löydettävissä säännönmukaisuuksia jo pitkän ajan takaa. Käsittelen aihetta ensin teoriassa yleisellä tasolla ja sitten käytännössä vuoden 2009 budjettipuheenvuorojen valossa.

Purhonen (1961, 151–152) löytää lähetekeskusteluista selkeitä säännönmukaisuuksia. Vaikka havainnot ovat useamman vuosikymmenen takaa, pidän niitä edelleen relevantteina. Hänen mukaansa lähetekeskustelun aloittaa valtiovarainministeri niin sanotulla budjettipuheellaan. Siinä hän esittelyn ohessa kuvailee valtiontalouden kehitystä ja niistä johtuvia tulojen ja menojen muutoksia. Perustellessaan muutoksia hän saattaa vedota hallitusohjelmaan, joka on sanelut reformeja myös valtiontalouteen. Purhosen mukaan puhe päättyy usein vetoomukseen, ettei eduskunta eikä sen valtiovarainvaliokunta ehdottaisi suuria muutoksia hallituksen esitykseen. (Purhonen 1961, 151–152.)

Purhosen mukaan budjettipuheesta alkavalla lähetekeskustelulla on evästävä rooli, edustajat antavat valtiovarainvaliokunnalle ohjeita ja toivomuksia siitä, mitä muutoksia he toivoisivat valiokunnan tekevän hallituksen pohjaesitykseen. Opposition puheenparrelle tyypillistä on leimata hallituksen budjettiesitys jollakin laatusanalla kokonaan mahdottomaksi. Jo 1961 Purhonen löytää paljon esimerkkejä. Hän mainitsee opposition ja hallituksen välisessä sanailussa käytetyn muun muassa termejä sotabudjetti, luokkabudjetti, riistobudjetti, nälkäbudjetti, kuristamisbudjetti, vaalibudjetti, rikkaan miehen budjetti, oikeiston toivebudjetti, mammuttibudjetti, säästäväisyysbudjetti, reaalibudjetti ja joulupukkibudjetti. Hän kuvaa puhumisen tapaa varsinkin lähetekeskustelussa sangen vapaaksi, melkein mistä tahansa saa puhua. Hän näkee tämän johtuvan siitä, että budjettikäsittelyn luonnetta tulkitaan laveasti – siihen katsotaan kuuluvan esimerkiksi hallituksen ja hallituksen alaisten virkamiesten toiminnan arvostelu. (Purhonen 1961, 149–153.)

Purhosen havaintojen ottaminen keskusteluanalyysin lähtökohdaksi on mielenkiintoista ja perusteltua sen vuoksi, että voin tutkia, onko mikään muuttunut eduskunnan budjettipuheenvuoroissa vuosikymmenten vyöryessä. Sormituntumahypoteesini on se, että tutulta kuulostaa.

Vaikka Purhosen havainnoista on kulunut lähes 50 vuotta, vuoden 2009 lähetekeskustelu noudattelee tuttua kaavaa. Vaikka Purhonen piti puhetapaa jo silloin läpikotaisin tuttuna, ei retoriikassa ole tapahtunut vielääkään havaittavia muutoksia. Tietyntyylinen tapa puhua budjetista näyttää vakiintuneen ja siirtyneen sukupolvilta seuraaville.

Vuoden 2010 budjetin lähetekeskustelu alkoi 15. syyskuuta valtiovarainministeri Jyrki Kataisen puheenvuorolla, jossa hän ensin maalaa kuvan Suomen ja maailman taloustilanteesta.

"Talouden kokonaiskuvaa edelleenkin leimaa erittäin suuri epävarmuus. Tämöiseen tuplaveen muotoiseen talouskehitykseen löytyy myös perusteita, sillä oikeastaan kukaan ei pysty antamaan suoraa aukotonta vastausta siihen, kuinka paljon talouden niin sanotuissa vihreissä oraissa eli kasvunäkymissä on mukana elvytyspolitiikan vaikutusta ja mitä tapahtuu sen jälkeen, kun elvytysrahat on käytetty." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Katainen jatkaa puhetta kuvaamalla työttömyyskehitystä ja lukemalla valtiovarainministeriön kansantalousosaston kasvuennusteita.

"Näin ollen myös työttömyyskehitys tai työllisyyskehitys näyttää kohtuullisen synkältä. Vaikka talous lähtisi maailmalla kasvuun, Suomessa työttömyysluvut tulevat vielä menemään huonompaan suuntaan. Todennäköisesti pahimmat luvut kuukausitasolla tullaan näkemään joskus ensi kevään aikana, jonka jälkeen toivon mukaan ja ennusteiden mukaan työllisyyskehitys lähtisi sitten jo paranemaan." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Valtiovarainministerin esittelypuheenvuoro pitää sisällään myös selkeän sanoman vastuullisuudesta ja siitä, että budjetissa on pysyttävä. Kuulijasta riippuen sanoma voidaan tulkita vetoomukseksi tai jopa pelotteluksi.

"Velkaantumistahti ei lopu itsestään. Se on toivon mukaan tullut nyt jo jokaiselle selväksi. Eli velkaantumistahti, ylivelkaantumiskierre ei lopu itsestään, vaan sille pitää tehdä jotakin. Se pitää katkaista siinä vaiheessa, kun talous lähtee pysyvällä tavalla kasvuun." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Kaikki edellä mainitut otteet Kataisen avauspuheenvuorosta on tulkittavissa valtiovarainministerin rooliin kuuluvina seikkoina. Valtiovarainministerin odotetaan esittelevän yleistä taloustilannetta ja työllisyyskehitystä. Samoin hänen odotetaan korostavan budjettikurin merkitystä ja jopa pelottelevan siitä lipsumisen johtavan johonkin ei-toivottuun lopputulokseen. Puhuja täyttää odotukset.

Puheen perusteellisempi tarkastelu avaa mahdollisuuden erilaisten roolien syvemmillä pohdiskelulle. Esimerkiksi Kataisen tapauksessa valtiovarainministerin nuttu pitäisi välillä kääntää myös puoluejohtajan aatteellisemmaksi sanomaksi. Puheella on siis ainakin kahdenlaisia odotuksia. Katainen vastaa puheensa loppupuolella myös näihin.

"Uskon, että ne maat, joissa välittäminen ja lähimmäisenrakkaus ovat aidosti vahvoja arvoja ja näkyvät myös arjessa, tulevat selviytymään parhaiten tästä talouskriisistä. Viime lamassa me menetimme liian monta kanssaihmistä yleisen synkkyyden vuoksi. Jospa tällä kertaa katsoisimme hieman enemmän läheistemme perään, vähän enemmän kuin mihin olemme viime vuosina tottuneet." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Katainen lopettaa puheensa valtiovarainministerin vetoamis- ja vastuuretorikan sekä toisaalta aatteellisen puoluejohtajaretorikan eräänlaiseen symbioosiin.

"Kaikkialla maailmassa, niin Suomessa, Pohjoismaissa, Etelä-Euroopassa kuin Latinalaisessa Amerikassa korjaavien toimenpiteiden tekeminen on poliittisesti erittäin vaativaa ja raskasta, mutta Pohjoismaissa se vastuu on aina kannettu viimeisen päälle, ja niin me aiomme tehdä myös tämän jälkeen. Tavoitteenamme on se, että Suomi on tasa-arvoa tuottava hyvinvointiyhteiskunta, palveluyhteiskunta myös tämän kriisin jälkeen, mutta se vaatii tekoja." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Eduskunnan budjettipuheenvuorossa puhujalla on poikkeuksetta rooli. Sen selkeys hahmottuu hyvin esimerkiksi valtiovarainministerin tai pääministerin kohdalla, jotka lähes poikkeuksetta ovat myös puolueensa puheenjohtajia. Näissä tilanteissa puhujalla on ainakin kaksi roolia. Sama näyttäytyy myös muiden kansanedustajien puheenvuoroissa. Rooli voi perustua esimerkiksi tietyn maantieteellisen alueen edustamiseen, sukupuolen, sukupolven, hallinnonalan, hallituksen tai opposition näkemysten puolustamiseen.

Roolin tai roolituksen ohella voidaan puhua tilanteesta, joka usein määrittelee puheen sisältöä myös eduskunnan budjettipuheenvuoroissa. Jos budjetista pitää löytää heikkouksia ja saada se näyttämään yleisön silmissä kyseenalaiselta, oppositio tarttuu tilanteeseen omasta roolistaan. Vaikka puhe onkin lähes poikkeuksetta kirjoitettu hyvissä ajoin etukäteen, on esimerkiksi ensimmäinen opposition ryhmäpuheenvuoron käyttäjä osannut ennakoida tilanteen ja omaksua sen mukaisesti myös roolin. Tilanne määrittelee puhetta aina, puheen tema ei tietenkään synny miltään osin tyhjiössä. Esimerkiksi Palonen (2008, 101–102) näkee käsiteltävänä olevan asian, henkilön ominaisuuksien – kuten arvovallan – ja tilanteen, muodostavan ratkaisevan yhdistelmän parlamentaarisen puhettavan ja retoristen siirtojen ymmärtämiselle.

SDP:n puheenjohtaja Jutta Urpilainen käyttää puheenvuorossaan Purhoselta (1961) tuttua retoriikkaa. Hän leimaa budjetin "hukattujen mahdollisuuksien budjetiksi".

"Edessämme on hukattujen mahdollisuuksien budjetti. Hallituksella on ollut vuosi aikaa räätälöidä talouspolitiikkaa uusia oloja vastaavaksi. Mahdollisuuksia tähän on hallituksella ollut. Lopputuloksena olemme kuitenkin nähneet talouspolitiikkaa, jonka voi summata kolmeen suureen virheeseen." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Vasemmistoliiton ja opposition kansanedustaja Markus Mustajärvi puolestaan toteaa debattiosuudessa Purhosen hahmotteleman ennakkokäsikirjoituksen mukaisesti budjetin olevan "kaveria ei jätetä -talousarvion sijaan sidotaan asemenot indeksiin, vanhukset sänkyyn -budjetti" (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009).

Oppositiojohtajan roolista Urpilainen kuvaa budjetin olevan "sulle-mulle-politiikkaa" ja perustuvan "menneen maailman toivekuviin".

"Sulle-mulle-politiikka, kuten olemme jo edellisistä puheenvuoroista täällä huomanneet, on ottanut selkävoiton vastuullisesta taloudenpidosta. Ensi vuoden budjettikehitys jatkaa kaksi vuotta sitten päätettyjen menokehysten linjalla. Työllisyyden hoidon määrärahat, kuntien palveluiden rahoitus ja ylisuuret veronalennukset perustuvat menneen maailman toivekuviin, ajatukseen, ikään kuin talouden kasvu olisi jatkunut hyvänä." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Sen lisäksi, että oppositiojohtajan odotetaan arvostelevan hallitusta ja sen ministereitä budjettipuheenvuorossa, on puolueen puheenjohtajalle ladattu odotus myös oman vaihtoehdon esittämiseksi ja oman aatteellisen värin näyttämiseksi. Puhuja toimii odotusten mukaisesti.

"SDP:n vaihtoehto hallituksen talouspolitiikalle lepää neljän pilarin varassa; investoinnit työllistävät tehokkaammin kuin verojen alentaminen; kuntien tukeminen turvaa lasten ja vanhusten palvelut sekä torjuu kunnallisveron korotukset; aktiivinen työvoimapolitiikka auttaa ihmisiä työllistymään uudelleen sekä estää pitkäaikaistyöttömyyden syntymistä; oikeudenmukaiset veroratkaisut ja tulonsiirrot auttavat heikommassa asemassa olevia yli taantuman." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

On tärkeää havaita, että roolia voi myös vaihdella, vaikka jatkaisikin arvostelevaa tyyliä. Jos esimerkiksi muuttaa arvostelun kohdetta vaikkapa huonosta taloushoidosta pienemmän ihmisen unohtamiseen, niin ensimmäisen osalta äänessä voisi olla enemmän oppositiojohtaja ja jälkimmäisessä puolueen puheenjohtaja. Nämä roolit saattavat usein myös sekoittua.

4.2 Miten budjetista puhutaan ainoassa käsittelyssä?

Valtiovarainvaliokunnan monivaiheisen käsittelyn ja erikoisvaliokuntien lausuntojen jälkeen eduskunnassa käydään yleiskeskustelu, jossa voidaan Purhosen (1961, 165–168) mukaan esittää samantyyppistä arvostelua kuin lähetekeskustelussakin. Nyt ei enää eväsetä, vaan Purhosen mukaan puheenvuorojen tarkoituksena voidaan korkeintaan nähdä eduskunnan mielialan muokkaaminen puhujan haluamaan suuntaan. Yleiskeskustelua seuraa yksityiskohtainen käsittely pääluokittain. Sen viimeisessä vaiheessa edustajat tekevät valiokunnan mietintöön haluamansa muutosesitykset lyhyesti ilman perusteluja. (Purhonen 1961, 165–168.)

Vuoden 2010 talousarvion ainoa käsittely, eli niin sanottu palautekeskustelu, alkoi vuonna 2009 tuttuun tapaan noin kolme kuukautta lähetekeskustelun jälkeen joulukuun 14. päivänä. Ainoan käsittelyn ensimmäisen puheenvuoron käytti valtionvarainvaliokunnan puheenjohtaja Hannes Manninen. Tyyli on samansuuntainen valtionvarainministerin lähetekeskustelussa käyttämän ensimmäisen puheenvuoron kanssa. Puheenvuoro sisältää tiiviin kuvauksen maailmantaloudesta, valtiontalouden tilanteesta ja tulevista näkymistä. Siihen on niin ikään rakennettu sisälle aatteellisempi viesti, jolla pyritään korostamaan oman puolueen toimintaa esimerkiksi vähävaraisempien puolustamisessa.

"Huolimatta maailmantalouden orastavista kasvun merkeistä talouden näkymät ovat edelleen synkät. Johtavien teollisuusmaiden julkinen velka ja alijäämät ovat kasvamassa niin suuriksi, että ne rajoittavat pakosta näiden maiden talouskasvua. – – Suomen talous on pudonnut tänä vuonna huomattavasti ennakoitua rajummin. Suomen talous onkin vientivetoisuutensa ja viennin rakenteensa vuoksi heikentynyt useita muita EU-maita enemmän. – – Valiokunnan lisäyksistä monet kohdistuvat myöskin sosiaalitoimeen ja erittäin tärkeisiin kohteisiin siellä, koska tulevaisuuden kannalta ne ovat ratkaisevan tärkeitä." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009.)

Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja ei enää evästä, vaan esittelee lopuksi tiiviisti eduskunnan valtiovarainvaliokunnan budjettiin tekemät lisäykset. Puheenjohtaja luonnollisesti korostaa eduskunnan hyväksyttäväksi esitettyjen muutosten merkitystä ja niiden oikeaa kohdentumista.

"Valiokunta lisäsi hallituksen esitykseen noin 41 miljoonaa euroa ja siirsi asunto-rahastosta 25 miljoonaa euroa erityisryhmien asuntojen korkotukeen. Lisäyksistä pääosa kohdentuu työllistämiskohteisiin, kuten väylärakentamiseen, vesi-, ja viemäröinti- ja ympäristötöihin, toimitilarakentamiseen ja muun muassa Tullin koulutetun henkilöstön palkkauksen turvaamiseen." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009.)

Esittelypuheenvuorojen jälkeen alkava ryhmäpuheenvuorokierros noudattelee samaa kaavaa kuin lähetekeskusteluin. Hallituspuolueiden edustajat kehuvat budjettia lähes estoitta tuoden kuitenkin esille, että tarpeita on vielä tulevaisuudessakin. Oppositiopuolueiden edustajat vuorostaan löytävät budjetista lähinnä ongelmia. Hallitus- tai oppositioasetelmasta riippumatta puheenvuoroissa on myös sisällä aatteellinen viesti, jolla pyritään kiillottamaan puolueen omaa kilpeä.

Esimerkiksi SDP:n ryhmäpuheenvuoron käyttänyt Kari Rajamäki päättää puheenvuoronsa aatteelliseen vetoomukseen, joka pitää sisällään myös hallituksen arvostelun.

"SDP vetoaa edelleen vakavasti hallitukseen kriisin inhimillisten ja taloudellisten seurausten hallitsemiseksi. Kansallisen eheyden ja selviytymisen sekä edustuksellisen demokratian vahvistamiseksi niin hallituksen kuin oppositionkin on istuttava nyt samaan pöytään." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009.)

Hallituspuolueen kansanedustaja toimii tismalleen samalla tavalla. Tavoitteena on yhdistää hallituksen kehuminen ja oma aatteellinen viesti esimerkiksi siitä, mitä "hyvä hallitus" seuraavaksi tekee. Samalla tarjoutuu mahdollisuus myös valiokunnan tekemien muutosesitysten kehaisemiseen.

Hallituspuolue keskustan kansanedustaja Katri Komi toteuttaa puheenvuorossaan kaikkia palautekeskustelulta odotettuja piirteitä.

"Valtiovarainvaliokunnan lisäykset budjettiin sisältävät runsaasti keskustalaisia painotuksia. Tässä taloustilanteessa on järkevää, että määrärahoja kohdennetaan työllistäviin toimiin. Kiitoksen ansaitsevat panostukset nuoriin esimerkiksi työpajatoiminnan kautta. Etsivään nuorisotyöhön hallitus ohjasikin lisärahaa jo aiemmin. Nuorisotyöttömyyden hallitsematon kasvu onkin estettävä." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009.)

Ainoan käsittelyn ryhmäpuheenvuorojen jälkeen on vuorossa debattiosuus, jossa valtiovarainministeri väittelee kansanedustajien kanssa. Tuo vaihe on hyvin lähellä lähetekeskustelun vastaavaa osuutta. Ainoa erottava tekijä on se, että valtiovarainvaliokuntaa ei enää tarvitse evästää. Debatin jälkeen siirrytään ennalta valmisteltuihin puheenvuoroihin. Niin sanottu yleiskeskustelu noudattelee niin ikään lähetekeskustelun luonnetta. Yleiskeskustelun jälkeen siirrytään puhumaan eri hallinnonaloista. Tuossa keskusteluvaiheessa hallituksen ja opposition väliset rintamalinjat eivät hahmotu läheskään yhtä selkeänä. Voi pikemminkin sanoa, että varsinaisten puolueiden sijaan syntyy esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden, tiepuolueita, koulu- ja sivistyspuolueita tai kulttuuripuolueita. Pääluokkakohtaisessa keskustelussa voidaan toki myös arvostella tai ylistää hallitusta, mutta keskustelussa löytyy helpommin myös yhdistäviä tekijöitä. Huoli tietyn hallinnonalan pärjäämisestä on usein yhteinen puoluepoliittisesta taustasta riippumatta.

Hyvin monelta osin voidaan siis todeta, että Purhosen tutuksi tekemä kaava pätee edelleen niin lähetekeskustelun kuin ainoan käsittelynkin osalta. Eduskunnan käytänteet ja työjärjestys luonnollisesti edistävät ennakkokäsikirjoituksen toteutumista. Puhujilta odotetaan tilanteissa tiettyä tyyliä ja odotuksiin pyritään vastaamaan.

Lähetekeskusteluun ja ainoaan käsittelyyn liittyy olennaisesti toistamisen ja oikeaksi puhumisen voima. Kuten aiemmin tehokkuuspohdintojen yhteydessä totesin, kun toistaa oman viestinsä ytimekkäästi, saa sille usein myös enemmän huomiota. Kaikki budjettipuheenvuorot voidaan laajasti ajateltuna nähdä kamppailuna tällaisesta toistamisen myötä saavutettavasta puhumisen vaikuttavuudesta. Tässä mielessä Burken (1953) havainnot retoriikasta identifikaatioiden kokonaisuutena, joiden vaikuttavuus riippuu monesti puhujan taitojen sijasta toistojen määrästä ja päivittäisestä vahvistamisesta, ovat osuvia.

Pekonen (1991, ks. esim. 46) on tiivistänyt mielestäni erinomaisella tavalla sen, mistä lähetekeskustelussa ja ainoassa käsittelyssä on kysymys. Hänen mukaansa moderni parlamentaarinen politiikka on kamppailua siitä, kenen sanoilla ja symbolisilla ilmauksilla todellisuus määritellään.

Puheiden rakenteen ja puhujaroolien kautta on löydettävissä keskeiset vastaukset siihen, miten budjetista puhutaan. Seuraavissa kappaleissa pyrin kaivamaan tätä syvemmältä ja vielä monipuolisemmin.

4.3 Budjettiretoriikan erityispiirteet – hallituksen ja opposition erilainen puhevalta

Mielenkiintoisimmat ja merkittävimmät havainnot budjettiretoriikasta löytyvät, kun pureudumme puheenvuoroihin hallitus- ja oppositioasetelman kautta. Vaikka esimerkiksi lähetekeskustelulle tyypillisessä ministereiden ja valiokunnan evästämisessä on selkeitä hallitus- ja oppositiorajat ylittäviä säännönmukaisuuksia, jakolinja on kuitenkin havaittavissa erityisesti suhtautumistavassa. Opposition edustajien paiskoessa hallitusta kuin märkää riepua hallituspuolueiden kansanedustajat kohtelevat ministereitään pääsääntöisesti silkkihansikkain.

Tutkin seuraavassa retoriikkaa painottaen tarkastelua hallituksen ja opposition puhevallan erityispiirteisiin. Pyrin kiinnittämään erityistä huomiota niiden edustajien puheenvuoroihin, jotka ilmentävät yleistä tunnelmaa, mutta toisaalta myös niihin, joiden rooli on prosessissa tavalla tai toisella keskeinen. Merkityksestään huolimatta esimerkiksi hallituspuolueiden uskollisimmat soturit eivät välttämättä näyttäydy parrasvaloissa. Käytän tämäntyyppisten puheenvuorojen pitäjistä termiä veto-pelaaja. He pyrkivät omilla puheenvuoroillaan estämään budjettilisäyksiä pitäen niitä vastuuttomina. He käyttävät "veto-oikeutta". Väitän, että tällainen retoriikka on budjettipuheenvuoroissa keskeisellä sijalla ja sillä on myös merkitystä.

Vastuu-ulottuvuuden toinen toimija on oppositio ja sen puhevalta. Kun oppositioryhmät eivät pääse hallituksen budjettiesitykseen vaikuttamaan, he esittävät usein vaihtoehdoisen "varjobudjetin", jonka hallitus ja hallituspuolueiden kansanedustajat tyrmäävät osittain juuri vastuuttomuusretoriikalla. Oppositio tekee varjobudjettinsa mukaisia esityksiä, yleensä jo lähetekeskustelun ryhmäpuheenvuoroissa. Hallituksen taholta tyypillistä on laskea opposition tekemiä muutosesityksiä yhteen, jolloin summa saadaan yleensä näyttämään verrattain suurelta ja sen myötä vastuuttomalta. Oppositio puolustautuu usein kehottamalla hallitusta tutustumaan varjobudjettiin paremmin, jotkut väittävät, että se on jäänyt hallituspuolueiden

edustajilta kokonaan lukematta. Vaikka tämäntyyppinen retoriikka on luonnollista oppositiohallitusasetelmassa, on se mielenkiintoista sitä taustaa vasten, että myös hallituspuolueiden yksittäisten edustajien vaikutusmahdollisuudet budjettiin ovat sangen rajalliset. Tästä huolimatta rooli näyttää määrittelevän puheen sisältöä. Uudet edustajat oppivat puhetyylin kauemmin talossa istuneilta, eikä mullistavia muutoksia tapahdu. Etsin vastauksia hallituksen ja opposition erilaiseen puhevaltaan osittain juuri vastuuretoriikasta.

RKP:n Ulla-Maj Wideroos korostaa lähetekeskustelun ryhmäpuheenvuorossa tyypillistä vastuuretoriikkaa.

"Jos oppositiolla ei ole muuta arvosteltavaa, niin se toteaa aina, ettei hallitus tee 'riittävästi'. Tämä on oikeastaan paras arvosana, jonka hallitus voi saada. Hallitus tekee siis oikein, mutta ei 'riittävästi'. Joskus tämä arvostelu on perusteltua – kunpa rahat vain riittäisivät 'riittävästi' tekemiseen. Budjetilla on nimittäin myös tulopuoli ja menojen tulee mieluiten olla tasapainossa sen kanssa." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Wideroosin puheenvuoro on mielenkiintoinen myös siksi, että tyypillinen vastuuretoriikka ja menolisäyksistä syyllistävä tyyli etenee jopa sarkastiseksi sanalliseksi hyökkäykseksi. Vaikka perusasetelma olisikin sellainen, että hallitus puolustaa ja oppositio hyökkää, on selvää, että rooleja voidaan vaihtaa. Tyypillisesti se tehdään muun muassa tuomalla esille nyt oppositiossa toimivan puolueen aiempia tekemisiä tai tekemättä jättämisiä. Wideroos jatkaakin ryhmäpuheenvuorossaan juuri tästä.

"Tällä kertaa hallitus on saanut kuulla muun muassa, ettei se korota perusvähennystä 'riittävästi'. Arvostelu on mielenkiintoista sitä taustaa vasten, että hallitus korottaa perusvähennystä lähes 50 prosenttia, 1480 eurosta 2200 euroon. Ja korotus on ensimmäinen 18 vuoteen. Yksikään sosiaalidemokraattinen pää- tai valtiovarainministerin hallitus ei kaikkien näiden vuosien aikana ole korottanut vähennystä pennin penniä tai sentin senttiä." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Wideroosin hallituspuolueesta käsin tehty roolinvaihto aiheuttaa mielenkiintoisen retorisen tilanteen. Vaikka edellä esitetty teksti ei varmastikaan aiheuttanut suurta hätkähdystä roolinvaihdon minimaalisuuden ja maltillisten sanakäänteiden vuoksi, voidaan kuitenkin ajatella, että vaikuttavat tai ainakin pysäyttävät puheenvuorot eduskunnassa käytetään juuri roolinvaih-

toa hyödyntäen. Tyypillisin esimerkki saattaa olla juuri tilanne, jossa puolustaja muuttaa taktiikkansa hyökkäyspuolelle. Toisaalta Wideroosin hyökkäyksen tekee mielenkiintoiseksi se, että RKP on ollut mukana kaikissa niissä hallituksissa, joiden toimetmuutta hän arvostele. Se voi antaa avaimia myös vastustajille.

Jos tätä ajatusta jatkaen pohtii eduskunnassa tapahtuvaa luonnollista roolien vaihtelua, pääsee myös mielenkiintoiseen asetelmaan. Jos tarkasteluperspektiiviksi ottaa eduskunnan yli 100-vuotisen historian, huomaa, että puolueet ovat vuoroin oppositiossa ja vuoroin hallituksessa. Oman roolin omaksuminen kulloistakin tilannetta vastaavaksi pitää tehdä verrattain nopeasti. Pitkän oppositiotaipaleen jälkeen Suomen täytyy avautua valoisana paikkana, kun oma puolue toimii hallituksessa. asiat ovatkin maassa kohtuullisen hyvin. Toisaalta auvoisten hallitusvuosien jälkeen oppositiosta käsin näyttää taas siltä, että kaikki asiat tehdään väärinpäin. Tämä kuuluu näytelmän luonteeseen, jossa ihmiset vaihtuvat huomattavasti roolejaan hitaammin. Moni edustaja on ollut sekä oppositiossa että hallituksessa ja toisaalta myös vastustanut molempien toimintaa.

Tätä taustaa vasten kansanedustaja joutuu mielenkiintoiseen retoriseen varjonyrkkeilyyn poikkeuksetta myös sen kanssa, miten mennyttä tulisi selittää ja miten oman puolueen aiempi toiminta hallituksessa perustella. Tilanne saattaa olla monesti myös hämmentävä. Hallitusta pitäisi syyttää ja painostaa tekoihin, mutta hallitus kääntää tilanteen takaisin: miksi ette tehneet itse? Tähän opposition edustaja voisi taas tyypillisesti vastata, että ei kai menneitä kannata muistella, on järkevämpää katsoa eteenpäin.

Debattipuheenvuorot tarjoavat keskustelulle väylän, jossa voi haastaa jonkun henkilön tai puolueen huomattavasti ennalta valmisteltua puheenvuoroa suuremmin. Se tarjoaa mahdollisuuden myös reagointiin. Nämä puheenvuorot noudattelevat monin paikoin edellä esitettyä kaavaa, jossa myös menneisyyttä täytyy kuvata.

Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja Hannes Manninen siirtyy lähetekeskustelun debattiosuudessa Wideroosin tavoin hyökkäykseen.

"On ollut mielenkiintoista kuulla, kuinka vasemmisto ja sosiaalidemokraatit ovat luvanneet mannaa ja mettä kaikille. Mutta iästäni johtuen ja ehkä siitä huolimatta muistan, mitä te olette hallituksessa ollessanne tehneet. Herää kysymys, kumpaa pitää uskoa, niitä kauniita puheita vai tekoja, joita olette tehneet, ja uskon sananlaskuun, että teoistaan ihmiset tunnetaan." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Mannisellakin on puhetilanteessa useita rooleja. Hän edustaa tietysti hallitusta ja keskustaa. Tämän lisäksi Manninen on valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja, ja hänen tehtäväkseen voidaan kokea menojen jarruttaminen tai menokehyksessä pysyminen. Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtajan ei oleteta tekevän menolisäyksiä, pikemminkin päinvastoin. Hän on jo päässyt jättämään budjettiin oman kädenjälkensä. Edelleen eduskunnan budjettilisäyksistä vastaavan puheenjohtajan henkilöön liittyy varmasti tiettyä arvostusta. Juuri hänen johtamansa valiokunta päättää "joululahjarahaksi" kutsutun eduskunnan jakovaran käytöstä. Voidaan nähdä, että Mannisella on myös asiantuntija-asema, joka perustuu "rahavaliokunnan" puheenjohtajuuteen ja ehkä myös siihen, että Manninen toimi edellisellä kaudella ministerinä.

Entinen SDP:n puheenjohtaja ja entinen valtiovarainministeri Eero Heinäluoma antaa vastauspuheenvuorossaan kokonaan erilaisen kuvan lähihistoriasta kuin hallituspuolueiden edustajat. Rivien välistä on luettavissa myös viesti siitä, että nyt olisi syytä katsoa eteenpäin.

"Kun ministeri Katainen täällä puhui vastuullisuudesta, niin totean kuitenkin, että kun te aloititte, hallituksella oli neljän miljardin ylijäämä valtiontaloudessa. Nyt te sanotte, että ensi vuonna otetaan 13 miljardia velkaa. Siinä välissä te olette tehneet yli kolmen miljardin euron veronalennukset. Teistä vastuullisuutta on se, että ei käytetä työllisyyden hoitoon, pidetään työllisyysmäärärahat ennallaan, tai oikeastaan ne leikkaukset, jotka te teitte hallituksen aloittaessa, ovat teille tärkeitä asioita. Mutta veropuolella te olette ollut valmiita jakamaan rahaa kaikille niille ryhmille, jotka ovat teidän lähellä ja uusia on tulossa vielä tänä syksynä saaliin." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

On huomionarvoista, että Heinäluoma ei vastaa niihin kysymyksiin, joita hallituspuolueet ovat pitäneet ilmassa koko keskustelun ajan, eikä hän esitä suoranaista vaihtoehtoa hallituksen poliitikalle. Hän ei siis vastaa siihen, miksi SDP on toiminut hallituksessa lähimenneisyydessä tietyllä tavalla. Hän kääntää asetelman taitavasti toiseksi ja ottaa esille talouden muutaman vuoden takaisen tilanteen ajalta, jolloin SDP oli hallituksessa ja hän ministerinä. Omalta kan-

nalta hankalamman kysymyksen vaikeneminen "kuoliaaksi" ja näkökulman vaihtaminen kokonaan toiseksi ovat retorisia siirtoja, joita voidaan pitää budjetin "historianpuhumisessa" varsin yleisenä. Valtaa käyttää se, joka pääsee valitsemaan näkökulman. Näkökulman valinnasta riippuen musta voi olla valkoista tai valkoinen mustaa. Edelleen näkökulmasta riippuen musta voidaan puhua valkoiseksi tai valkoinen mustaksi.

On selvää, että omat rajoitteet, piirteet ja tyyliin debattipuheenvuoroille määrittelevät myös niiden pituus ja se, että niitä ei ole valmisteltu etukäteen. Vastauspuheenvuoron enimmäispituus on minuutti. Se rajoittaa esimerkiksi oman vaihtoehdon esiintuomista varsin selkeällä tavalla. Minuutissa ei halutessaankaan voi uppoutua kovin perusteellisesti tosiasioihin. Aikansa sijaan riittää mainiosti siihen, että uusi näkökulma marssitetaan areenalle. Retorisesti tilanteessa on kysymys myös siitä, että Heinäluoma vaihtaa taitavasti roolia. Hallituspuolueiden edustajat ovat yrittäneet saada hänet kiinni liian nopeasta roolinvaihdosta ministeristä oppositioedustajaksi, mutta Heinäluoma vaihtaa näkökulmaa, jolloin roolinvaihto ei näyttäyty lainkaan ikävässä valossa.

Heinäluoman puoluetoveri Päivi Lipponen sen sijaan vastaa historianpuhumiseen, mutta valitsee debattipuheenvuoronsa näkökulman lähetekeskustelussa siten, että keskiössä ovat vielä sosiaalidemokraattien hallituksessa oloa vanhemmat tekemiset tai tekemättä jättämiset.

"Tässä on monta kertaa muisteltu, kuinka sosiaalidemokraatit hallituksessa ollessaan ovat tehneet sitä tai tätä. Se hallitus joutui siivoamaan aivan hirvittävät porvarihallituksen sotkut, ja nyt näyttää siltä, että seuraavien eduskuntavaalien jälkeen Suomi on todella vaikeassa tilanteessa taloudellisesti, kun tämä jättämäinen velka on otettu ja elvytys on tuhattu, ja sen seurauksena on sitten, että toivotavasti talous kasvaa edes jonkun verran, että näistä ongelmista päästään eteenpäin." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Heinäluoman ja Lipposen tavoin oppositiossa toimiva kristillisdemokraattien kansanedustaja Bjarne Kallis käyttää minuutin vastauspuheenvuorossa hieman toisenlaista retorista taktiikkaa. Hän selittää keskustelun luonnetta ja raottaa sen avulla omaa vaihtoehtoa ja sen paremmuutta.

"Hallitus kiittää budjettia ja oppositio moittii. On väitetty, että näin tapahtuu. Minusta ainakaan kristillisdemokraatit eivät aio moittia tätä budjettia. Kristillisdemokraatit aikovat esittää vaihtoehdon tälle budjetille. Huonompi budjetti voisi olla, mutta voisi se olla myöskin parempi budjetti, ja meidän näkemyksemme on se, että se voisi olla selvästi parempi." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Kalliksen puheenvuoron sävy on yllätyksellinen ja hätkähdyttävä. Minuutin puheenvuorosta kuuntelijalle tai esimerkiksi istuntoa televisiosta seuraavalle ei jää mieleen kovin paljon. Kallis on selvästi päättänyt, että ainakin kristillisdemokraattien vaihtoehdosta jää muistijälki. Vaikka sitä ei esiteltäisikään kovin tarkkaan, moni muistaa, että vaihtoehto oli olemassa. Kallis johdattelee puheenvuoroa sellaisten lauseiden avulla, joita on lähes pakko pysähtyä kuuntelemaan. Alusta voi saada jopa sen käsityksen, että kristillisdemokraatit pitäisivät budjettia hyvänä. Pienen sanaleikkelyn jälkeen Kallis lähestyy jo kuitenkin varsinaista viestiä: kristillisdemokraateilla on vaihtoehto. Sellaisessa retoriikan maailmassa, jossa paljosta puheesta pitää kiteyttää minuutin kannanotto, valtaa on myös olennaisen tiivistäminen, kuten olen jo aiemmin todennut.

Hallitus- ja oppositioroolit ovat siis budjettipuheissa keskeisellä sijalla. Kuten esitin, puheenvuorot voidaan usein nähdä tämän asetelman kautta. On selvää, että roolien yli voi joskus kävellä ainakin näennäisesti. Silloinkin viesti saattaa olla rivien välissä suunnattu toisille oppositio puolueiden edustajille. Kokonainen irtaantuminen rooleista on erittäin vaikeaa lukuun ottamatta ainoan käsittelyn pääluokkakohdasta keskustelua, jolloin puolustetaan lähinnä hallinnonalaa.

Hyvänä esimerkkinä rooleista luopumisesta muualla kuin hallinnonalakohtaisessa käsittelyssä toimii hallituksen luottopelaajana ja suorasanaisena kokoomuksen kansanedustajana tunnettu Tuulikki Ukkola. Hän kuitenkin asettaa ainoan käsittelyn vastauspuheenvuorossaan vaatimuksen opposition kansanedustajille.

Ukkolaa voidaan pitää myös esimerkkinä veto-pelaajasta, joka pyrkii tekemään opposition hyökkäykset tyhjäksi. Hän puolustaa palautekeskustelussa erityisesti hallituspuolue kokoomusta. Ukkola kehuu ironisesti SDP:n kansanedustaja Antti Vuolanteen puheenvuoroa.

"En ollut uskoa korviani, kun kuuntelin edustaja Vuolanteen puheita. Sehän oli niin tasapainoinen ja maltillinen, ettei sitä kyllä oikein hevin uskoisi SDP:n kansanedustajan puheeksi. Siinä ei ollut turhaa retoriikkaa, ei vaatimusta lisärahoista, ei vaatimusta lisäelvytyksestä, ei vaatimusta eikä surkuttelua siitä, että kaikilla menee niin huonosti. Minä kiitän edustaja Vuolannetta. Jos kaikki tässä talossa olisivatkin näin, miten minä sanoisin, fiksuja ja käsitteleviä asioita, niin kuin ne ovat, niin meillähän menisi todella hyvin." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.)

Tässä luvussa olen käsitellyt pääasiassa opposition ja hallituksen välistä keskustelu- ja valtasuhdetta. Siinä hahmottuu jopa Burken (1953, 19) tapa nähdä retoriikka ristiriitatilanteiden ilmiönä ja joskus myös verhotun ilkeyden sekä loukkausten maailmana.

On selvää, että hallitus- ja oppositioaseman lisäksi puheissa on myös monia muita rooliase-
telmia. Pyrin löytämään niitä lisää seuraavien lukujen kysymyksenasetteluiden kautta. Jo tässä vaiheessa voidaan kuitenkin todeta, että roolinvaihto on olennainen osa eduskuntadebattia. Sillä voidaan nähdä myös selkeä liittymäpinta politiikan henkilöitymiseen. Yksittäiset edustajat eivät halua olla pelkästään puolueensa sanansaattajia, vaan myös oman profiilinsa kohottajia, parlamentaarisia puhujia.

4.4 Tyhjät lehterit – missä on budjettipuheenvuoron yleisö? Puhuvatko kansanedustajat toisilleen?

Purhonen (1961, 166) päätyy tutkimuksessaan jo vuonna 1961 siihen, että edustajatoimitukset eivät yleensä kuuntele toistensa puheenvuoroja. Näin ollen puheenvuorojen tärkein tavoite olisi osoittaa lehteriyleisölle ja sanomalehtien välityksellä omille äänestäjäjoukoille, miten asioita ajetaan ja nostetaan esille valtakunnan ykkösareenalla. Purhosen tutkimuksen ilmestymisajankohdan jälkeen suomalainen yhteiskunta on muuttunut entistä enemmän tiedonvälityksen ehdoilla toimivaksi. Tätä perustelua mukaillen voidaan ajatella, että "ohipuhuminen" on vain vahvistunut. Esimerkiksi internetin välityksellä puheita ja niissä esitetyjä vaatimuksia on mahdollista seurata reaaliajassa mihin vuorokaudenaikaan tahansa. Tiedote oman kotimaakunnan lehdellekin menee perille toimitukseen viikonpäivästä riippumatta muutamalla hiiren

klikkauksella. Kun pohdimme puheenvuoron yleisöä, on syytä ottaa huomioon myös identifikaation ulottuvuus. Burken (1953, 38) mukaan identifikaatiossa on kysymys siitä, että puhuja haluaa samaistaa itsensä asioihin, joita kuulijakunta pitää tärkeänä.

On tärkeää havaita, että se, kenelle puhutaan, riippuu olennaisesti kansanedustajan omasta roolista ja siitä, minkälaisen toimintatavan hän on omaksunut. Myös keskusteluvaihe vaikuttaa olennaisesti puheenvuoron kohdentamiseen. Yleistyksenä ja kärjistäen voisi todeta, että jos kansanedustaja käyttää puheenvuoron esimerkiksi puoliltaöin tyhjälle salille ja tyhjälle lehdistölehterille, hänen ensisijainen tavoitteensa lienee niin sanottu tilastopuheenvuoro. Tiedotusvälineethän tilastoivat eduskunnassa pidettyjä puheenvuoroja, eikä siinä tarkastelussa välttämättä haluta olla peränpitäjinä. Ilman yleisöä pidetystä puheenvuorosta saa suoritusmerkinnän ja siitä voi tehdä lehdistötiedotteen esimerkiksi omaan maakuntalehteen. Kukaan lehden lukijoista ei tiedä, milloin puheenvuoro on pidetty ja äärimmäisen harva on siitä edes niin kiinnostunut, että tarkastaisi asian eduskunnan nettisivuilta. Edelleen vahvasti yleistäen voisi todeta, että näiden puheenvuorojen osalta kansanedustajat eivät puhu toisilleen ja budjettipuheenvuoron yleisö on kotimaakunnan lehdenlukija. "Pöytäkirjaan puhumisella" voi olla vieläkin laajempi tausta. Sitä kautta on mahdollista dokumentoida äänestäjille jonkin asian puolustaminen tai vastustaminen. Mahdollista on sekin, että joku puhuu tulevaisuutta ja tutkijoita varten.

Jos ennen esimerkkejä jatkaa lähdeaineistosta syntyvän yleistävän sormituntumahypoteesin mukaisesti, voi sanoa, että ne poliitikot, jotka pyrkivät valtakunnan julkisuuteen ja jotka toisaalta etsivät myös debattia toisten kansanedustajien kanssa, käyttävät puheenvuoronsa pääasiassa niin sanotussa primetimessä. Toisin sanoen, kun salissa on mahdollisimman paljon kansanedustajia ja lehdistölehteri täynnä toimittajia. Myös tässä kohtaa taustalta hahmottuu edustajan toimintatapa. Näitä "parhaaseen aikaan" käytettyjä väittelyhakuksia puheenvuoroja pitävät puolueiden yleispoliitikot. Niitä voivat olla esimerkiksi puolueiden puheenjohtajat, varapuheenjohtajat, eduskuntaryhmien puheenjohtajat tai varapuheenjohtajat.

Debattipuheenvuorot jakava puhemiehistö vaikuttaa omalta osaltaan siihen, että puheenvuoroja myönnetään aseman perusteella sekä toisaalta niille, jotka ovat olleet eduskunnassa pitkään. Valtakunnalliset tiedotusvälineetkin uutisoivat mieluiten juuri yleispoliittisesta miekkailusta,

jossa hallituksen ja opposition välille on helpointa rakentaa jännite. Yleensä nämä debatit käydään myös sellaisena aikana, että ne on mahdollista saada iltauutisiin tai seuraavan päivän lehteen. Keskustelun kellonajallakin on tiedotusvälineiden näkökulmasta merkitystä. Kamerat kerätään lehdistölehteriltä aika usein heti debattiosuuden päättymisen jälkeen.

Onko primetimen ulkopuolella puhuminen sitten vähemmän vaikuttavaa? Riippuu tietysti täysin siitä, miten asetamme mittariston. Jos kriteerinä on näkyvyys medioissa ja sitä kautta viestin näkyminen äänestäjille, on selvästi kannattavampaa puhua primetimestä. Jos edelleen haluaa, että mahdollisimman moni kollega kuulee puheen, tämä puoltaa niin ikään edellä mainittua. Näkyvyyttä omien äänestäjien keskuudessa voi toki tulla myös referaatin lähettämällä kotimaakunnan lehteen. Poliitikko voi harjoittaa tehtävänsä, puhumista, monella tavalla. Weberiläisessä ajattelussa toinen tapa ei nouse toisen yläpuolelle.

Edellisissä kappaleissa mainitusta yleispoliitikkojen ryhmästä on löydettävissä huomattava määrä esimerkkejä, joissa kansanedustajat ainakin näennäisesti keskustelevat keskenään. Samalla on syytä havaita, että tällöinkin ainakin osa viestistä on suunnattu suoraa televisiölähetystä tai iltauutisia seuraavalle.

Perustan väitteeni kansanedustajien keskinäisen keskustelun näennäisyydestä siihen, että keskustelun lopputuloksena on harvoin, jos koskaan, samanmielisyys. Vaikka väittely on teatterinomaista ja joskus suurieleistäkin, kukaan ei muuta kantaansa. Esimerkiksi Turja toteaa parlamentaarisia puhetyylejä käsittelevässä tutkimuksessaan (2007, 175) löytäneensä vain yhden esimerkin onnistuneesta retorisestä vakuuttamisesta. Hänen mukaansa vuonna 1952 SKDL:n edustaja Kauno Haapanen totesi edellisenä vuonna eduskuntaan nousseesta Tuure Junnilasta (kok.) seuraavasti: "Hänen vaatimuksiinsa ei olisi aihetta sen suurempaa huomiota kiinnittää, mutta viime aikoina on eduskunnassa voitu todeta, että edustaja Junnilalla on ollut erinomainen kyky saada puolelleen useassa tärkeässä kysymyksessä jopa eduskunnan enemmistökin." Kaikki eduskunnassa pidetyt puheet lukeneen Turjan mukaan Tuure Junnila on yleisesti tunnustettu yhdeksi eduskunnan historian parhaista puhujista. Siitä huolimatta hänen retorinen valtansa ei kuitenkaan myöhemmin muuttunut poliittiseksi vaikutusvallaksi.

Turjan kaukaa historiasta hakema esimerkki kertoo, että varsinaista keskustelua, vuorovaikutteisuutta tai mielipiteen muokkausta budjettipuheissa ei tapahdu juuri koskaan. Tai paremminkin, sitä ei ainakaan myönnetä tapahtuvaksi juuri koskaan. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö keskustelu olisi elävää. Positioiden kärjistyminen, välihuudot sekä eksplisiittiset ja implisiittiset viittaukset toisten puheenvuoroihin tai aikaisempiin parlamentaarisiin debatteihin ovat nimenomaan keskustelua elävöittäviä elementtejä. Samanmielisyyden lisääntyminen on siis keskustelun arvioinnin kriteerinä täysin riittämätön.

Tätä tukien Pekonen (2008, 227) haastatteli 2000-luvun alussa laajalti silloisia kansanedustajia ja virkamiehiä. Hän päätyi lopputulokseen, että poliittisen puheen ja retoriikan asema eduskunnassa on vahvistumassa. Hänen mukaansa debatoijat ovat ainakin halukkaita kuuntelemaan toisiaan ja joissakin tapauksissa jopa muuttamaan näkökulmiaan debatin seurauksena.

Budjetin ainoan käsittelyn debattiosuudesta löytyy hyviä esimerkkejä budjettipuheenvuorolle tyypillisestä keskustelusta toisen kansanedustajan kanssa. Samalla voidaan myös löytää budjettipuheenvuoron yleisö.

Kokoomuksen ja hallituksen luottopelaajana tunnettu perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi haastaa opposition kansanedustajat sanalliseen miekkailuun. Hän vetoaa hallituksen esityksen erinomaisuuteen ja varoittaa epäluottamuksen kylvämistä. Sasia voidaan myös pitää veto-pelaajana. Hän käyttää "veto-oikeuttaan" ja torppaa opposition esityksiä.

"Olennaista on, että saadaan aikaan talouden käänne, ja siinä hallitus alkaa onnistua jo, kasvua on tällä hetkellä näkyvissä, pohja on saavutettu, mennään eteenpäin. Se edellyttää nyt luottamusta. Mutta mitä oppositio täällä tekee? Pyrkii tuhoamaan tätä luottamusta jatkuvasti räksyttämällä täällä ja esittämällä vaihtoehtoja, jotka eivät ole mitään todellisia vaihtoehtoja." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009.)

SDP:n varapuheenjohtaja Pia Viitasella on ainoan käsittelyn debattikeskustelussa myös selkeä rooli. Tarkoituksena on SDP:n vaihtoehdon esiintuominen ja Sasin syyllistäminen demokrati-an tai puheoikeuden rajaamisesta. Kysymyksessä on varjonyrkkeily, jonka tavoitteena ei ole

saada toista muuttamaan kantaansa. Vastauksesta voi päätellä, että puheenvuoro on kohdistettu laajemmalle yleisölle kuin pelkästään Sasille.

"Arvoisa edustaja Sasi, on hyvin ylimielistä, kun te vaan täällä räksytätte oppositiolle. Mielestäni teidän kannattaisi sen räksytyksen sijaan keskittyä tekemään jotain. Te puhutte kauniisti nuorisotyöttömyydestä. On varsin ylimielistä antaa se kuva, että esimerkiksi kaikki olisi hyvin ja oppositio ei saisi esittää vaihtoehtoja, kun täällä Uudellamaalla työttömyys on noussut 100 prosenttia, Pirkanmaalla 86 prosenttia, Varsinais-Suomessa yli 90 prosenttia, ja te puhutte täällä oppositiolle, että voi kauhea, että teidän ainoa huolenne on, kun oppositio räksyttää. Tehkää, hyvä ihminen, jotain, ja lopettakaa tämä ylimielinen asenne demokratiaa kohtaan." (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009.)

Viitanen kääntää vastauksessaan näkökulman kokonaan toiseksi. Vaikka hän näennäisesti vastaakin Sasille, on viesti tarkoitettu istuntoa tiedotusvälineiden kautta seuraavalle yleisölle. Viitanen pyrkii sanomaan, että Sasi – tai jopa kokoomus – on ylimielinen leimatessaan SDP:n varjobudjetin huonoksi.

Debattikeskusteluun on varsin usein verhottu erilaisia tarkoituseriä ja sen myötä myös oman puolueen tai hallituspuolueiden aseman kirkastamista. Jos debatissa esitetyt kysymykset ovat oman puolueen kannalta kiusallisia tai epäedullisia, niihin ei vastata. Tällöin tullaan jo aiemmin mainittuun "kuoliaaksi" vaikenemiseen.

Kansanedustajien välille syntyvä debatti saattaa olla myös asiantuntijuuteen tai tilastoihin perustuvaa nokittelua. Tällaisista tilanteista saattaa syntyä keskustelun seuraajalle myös hämmentävä kuva. Molemmat puhuvat samasta asiasta, mutta lukevat kokonaan eri tilastoja. Vielä yleisempää on, että luetaan samoja tilastoja, mutta poimitaan materiaalista kokonaan erilaiset kohdat. Tästä seuraa se, että johtopäätökset saattavat näyttäytyä lähes päinvastaisina.

Vuoden 2009 budjettikeskusteluissakin viitattiin useaan otteeseen siihen, että eri asiantuntijoiden mukaan hallituksen budjettipolitiikka on erityisen hyvää tai erityisen huonoa. Sitä käytettiin perusteluna joko saman linjan jatkamiselle tai kokonaan uuden kurssin ottamiselle.

Tyypillinen esimerkki erilaisten tilastojen tai laskentatavan käyttämisestä antaa valtiovarainministerin ja opposition välinen nokittelu budjetin verohelpotusten kohdentumisesta. Ministeri Kataisen mukaan vain pienituloisten verotusta kevennetään. Oppositio on lähes yhtenäisenä rintamana miltei päinvastaista mieltä.

Katainen esittää asian seuraavalla tavalla: "Ensi vuonna, niin kuin jokainen tietää, aidot veronkevennykset tulevat vain kaikkein pienituloisimmille" (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009).

Vasemmistoliiton puheenjohtaja Paavo Arhinmäki näkee asian lähes täysin päinvastaisena. Hän toteaa: "Ensi vuoden verotaulukko kertoo, että kaikkein pienituloisimmat saavat alle 200 euroa käteen veronalennuksista, keskituloinen saa noin 450 euroa, kansanedustaja saa noin 700 euroa ja todella isotuloiset saavat yli 900, yli 1000 euroa vuodessa enemmän käteen, eli isotuloiset saavat neljä kertaa enemmän kuin pienituloiset. Tämäkö on sitä oikeudenmukaista painotusta pienituloisille?" (Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009.)

Sanallisen miekkailun luonteeseen eduskunnassa kuuluu, että termit ovat vähintään epätarkkoja. Esimerkiksi tämän debattiaiheen kohdalla kukaan ei määritellyt "pienituloista" tai "suurituloista". On selvää, että se vaikuttaa osaltaan keskustelun luonteeseen ja lisää siihen sisältyvää poliittista ottelua. Paini on kovaa ja säännöissä sallitaan epätarkkuus.

4.5 Voimattomuuden valitukset ja tehottomuuteen turhautuminen – budjettiprosessin kuva budjettiretoriikassa

Vuoden 2009 budjettikäsittelyn aikana useissa medioissa nostettiin esille eduskunnan budjettiprosessin toimimattomuus ainakin rivien välissä. Moni tiedotusväline rakensi jopa tarkoitushakuisin esimerkein kuvaa prosessin surkukupaisuudesta, varsinkin sen loppuhuipennuksesta, äänestyksistä. Syvällisemmät analyysit jäivät kuitenkin uupumaan, eikä budjettiprosessia koskevia reformeja juuri kuultu. Vanhentuneilla käytänteillä ilakoiminen ja tietynlaisen vastakainasettelun rakentaminen sopivat tiukkaan uutisrytmiin paremmin, kuin asioiden taustojen tai mahdollisten uudistustarpeiden käsittely.

Jopa sinänsä neutraaleissa uutisjutuissa on paikka paikoin havaittavissa piikikkyyttä tai sarkasmia. Esimerkiksi Helsingin Sanomien (HS 14.12.2009) viimeistä budjettiviikkoa kuvaava kainalojuttu tiivistää asian näin: "Maanantaina eduskunta aloittaa ensi vuoden budjetin käsittelyn ja käyttää siihen koko viikon. Maanantaina käydään ensin yleiskeskustelu, sen jälkeen budjettia aletaan käydä pääluokittain läpi. Tiistaista perjantaihin kansanedustajat aloittavat täysistunnon jo kello 10. Yleensä saliin kokoonnutaan vasta iltapäivällä. Puhetta piisaa, ja äänestyksiä. Niitä on luvassa noin viisisataa, mutta talousarvion sisältö ei niissä muutu. Talousarvioaloitteet ja opposition vastaehdotukset äänestetään säännönmukaisesti nurin. Mitä seuraavaksi? Kun budjetti saadaan perjantaina pakettiin, eduskunta säntää pitkälle joulutauolle ja kokoontuu seuraaville valtiopäiville 2. helmikuuta."

Vaikka tekstissä on sinänsä toteava sävy ja faktat ovat paikkansapitäviä, ei silti voi välttyä ajatukselta, että jutussa ilakoidaan eduskunnan käytänteillä. Siitä syntyy mielikuva toiminnan vähäisestä mielekkyydestä. Vastakkainasettelu kansan ja kansanedustajien välillä on jutun sävystä niin ikään löydettävissä. Kenellä muulla työtätekevällä ihmisellä olisi mahdollisuus pyöritellä papereita kuukausia ilman tuloksia, äänestää lopuksi teatraalisesti kaikki nurin ja lähteä tämän päälle puolentoista kuukauden joulutauolle, saattaa moni lukija ajatella.

Salikeskustelussa turhautuminen nousi esiin pääasiassa kiistelynä talousarvioaloitteiden tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta. Tämä salikeskustelun turhautumisnäkökulma on mielenkiintoinen ja kuvaava, joskaan ei kattava tai kokonaisvaltainen. Mielipiteisiin talousarvioaloitteiden tarpeellisuudesta vaikuttaa luonnollisesti se, toimiiko oma puolue hallituksessa vai oppositiossa.

Hallituspuolue kokoomuksen kansanedustaja Heikki A. Ollila virittää keskustelun liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ainoassa käsittelyssä. Ollilan mukaan kyseinen sektori kiinnostaa edustajia eniten, jos sitä mitataan valtion talousarvioon jätettyjen aloitteiden määrällä ja pöydälle jaetuilla muutosesityksillä. Ollila toteaa, että aloitteiden kohtalo on kuitenkin valtaosaltaan tyly – niillä saa vain maininnan paikallislehteen. Siksi hän esittää "jo eduskunnan arvovallankin vuoksi", että paikallisten aloitteiden määrää vähennettäisiin varsinkin, "kun niitä

ei aloitteiden luonteen vuoksi edes hoideta talousarvion kautta". Ollilan mukaan aloitteista ei varsinaisesti ole haittakaan lukuun ottamatta "muutamaa virkamiestyöpäivää, turhaa paperin monistusta ja muutamaa harhaan johdettua kansalaista" (Eduskunta, Täysistunnon pöytäkirja 127/2009).

Ollila käynnistää puheenvuorollaan verrattain vilkkaan keskustelun, jossa vaikutusmahdollisuudet ovat keskeisellä sijalla. SDP:n kansanedustaja Matti Saarinen näkee aloitteiden merkityksen toisin kuin Ollila. Hänen mukaansa hallituspuolueiden edustajien aloitteita on myös erittäin paljon, niitä ei vain ole aktivoitu, joten ne eivät tule äänestykseen. Edelleen hän toteaa, että syksyllä hallituspuolueidenkin edustajat olivat lähettäneet medialle tiedotteita, että he tekivät erilaisia aloitteita. Saarisen näkemyksen mukaan hallituspuolueiden edustajien toiminta on kuluttajansuojan kannalta arveluttavaa.

"Se on tietynlaista huijaamista ja puijaamista: annetaan ymmärtää syyskuussa, että teen aloitteen ja vien sitä eteenpäin, ja nyt joulukuussa ei ymmärretä antaa. Missä, arvoisat hallituspuolueiden edustajat, teidän aloitteenne ovat? Kun edustaja Ollila sanoi, ettei pitäisi tehdä turhia aloitteita, niin turhista turhimpia ovat ne, joita ei tuoda edes äänestykseen." (Eduskunta, Täysistunnon pöytäkirja 127/2009.)

Puheenvuoronsa lopuksi Saarinen käy läpi hieman ironiseen sävyyn yksittäisten hallituspuolueiden edustajien tekemiä aloitteita, joita ei kuitenkaan ole aktivoitu salin äänestysvaiheeseen. Saarinen viittaa myös sosiaalidemokraattien vaihtoehdebudjettiin, jossa esitetään muutoksia liikenne- ja viestintäministeriön budjettiluokkaan. Saarisen mukaan nämä muutokset pitäisi budjettiin tehdä, ja hän näkee aloitteet perusteltuina.

Saarisen puheenvuoro tarjoaa mahdollisuuden pohdiskella, vaikuttaako hallitus- tai oppositioasema tehdyn aloitteen "turhuuteen". Saarisen perusteluissa on tietty logiikka. Oppositiolle talousarvioaloitteiden kautta vaikuttaminen on käytännössä ainoa käytettävissä oleva tie asioiden esille nostamiseen. Hallituspuolueen edustajilla ainakin pitäisi olla myös muita kanavia. Näin ollen voidaan päätellä, että hallituspuolueiden edustajien aloitteet ovat enemmän teatraalisia – keskustelua kotiseudun lehden ja äänestäjien kanssa. Toisaalta Saariselta jää huomauttaa, että oppositiopuolueen kansanedustajat tekevät aloitteita usein ikään kuin kiusallaan

hankkeista, joita vastaan äänestämisen tiedetään olevan hallituspuolueiden edustajille kaikista vaikeinta. Teatteri toimii siis myös toisinpäin.

Keskustan edustaja Anne Kalmari osallistuu Ollilan avaamaan ja Saarisen ryydittämään keskusteluun. Kalmari jatkaa nokittelua tuoden esille oppositioaloitteiden toisen puolen.

"Vai ei ole aloitteista hyötyä? On niistä sen verran hyötyä, että edustaja Vistbackankin tekemä aloite kotipitäjäni vierestä menevästä tiestä on joka vuosi nostettu lehtien palstoille viitaten siihen, kuinka Kalmari ei halua tätä tietä kuntoon laitettavan. Mutta koska uskon hallituspuolueen jäsenenä voivani myös vaikuttaa, haluaisin antaa kannustusta muutamasta todella isosta asiasta." (Eduskunta, Täysistunnon pöytäkirja 127/2009.)

Liikenne- ja viestintäministeriön asioita koskeva keskustelu on oivallinen tutkimustanner siksi, että sektorilla tehtäillään runsaasti aloitteita, toiveiden tynnyri on lähes ehtymätön. Myös turhautuminen ja erilaisten käytänteiden arvostelu pitäisi näkyä parhaalla mahdollisella tavalla juuri sektorilla, jossa työtä riittää kaikkialla maassa.

Huomionarvoista keskustelussa on myös se, että tosiasiasahan salissa väiteltiin siitä, kuka toimii enemmän väärin tai kaksinaismoralistisemmin kuin toinen. Toisaalta käytiin marttyripistekilpailua siitä, kuka on joutunut eniten tällaisen kohtelun kohteeksi. Omassa toiminnassa ei eduskuntasalipuheelle tyyppilliseen tapaan nähty minkäänlaista ongelmaa. Keskustelussa ei päästy käsittelemään millään tavalla yhteistä ongelmaa, lähes kaikkien yksittäisten kansanedustajien vähäisiä vaikutusmahdollisuuksia.

Hallitus-oppositioaseman yli pidettyjä puheenvuoroja käytettiin kohtuullisen vähän. Oppositioapuolue SDP:n kansanedustaja Saara Karhu käyttää kokoavan puheenvuoron järjestelmän yleisistä reformitarpeista.

"Otan tähän alkuun itsekin kiinni edustaja Ollilan heittämän pallon tuossa alussa, ja täytyy sanoa, että tämän talon työskentelytapoja on kohennettu ja parannettu vuosien saatossa, mutta tämä budjettityöskentely on jäänyt siinä jotenkin alikehittyneeseen rooliin. En tiedä, voidaanko edustajien aloitteiden tekemisoikeutta mitenkään rajata, se on varmaan jokaisen omien korvien välissä, mutta täytyy todeta, että hallituspuolueen edustajana sen kummemmin kuin oppositiosakaan en henkilökohtaisesti itse ole koskaan tehnyt näitä tällaisia omia pieniä tie- tai hiekkaa meidän kentälle -aloitteita. En tiedä, onko se meriitti vai ei." (Eduskunta, Täysistunnon pöytäkirja 127/2009.)

Vaikka Karhun puheenvuoro onkin kokoava, siinä otetaan kantaa mahdolliseen budjettireformiin vain aloitteiden näkökulmasta ja varsin pinnallisesti. Aloiteoikeuden rajaaminen tuskin lisäisi kansanvaltaisuutta. Jopa aloitteiden vähentämistä ehdottavat puheenvuorot "turhien aloitteiden" karsimisesta ovat tulkittavissa turhautumiseksi budjettiprosessin vähäisistä tehoista. Puhumisen lisäksi kaivataan tuloksia ja – vaikka sitä ei puheenvuoroissa laajemmin esitetä – myös perusteellisempaa budjettireformia.

Kristillisdemokraattien pitkäaikainen kansanedustaja Bjarne Kallis tarttuu budjettiprosessin reformitarpeeseen salikeskustelussa kuultua perusteellisemmin Suomen Kuvalehdessä (SK 51–52/2009). Kalliksen mukaan eduskunnan tehot ovat hukassa. Kun häneltä kysytään, mitä eduskunnan budjettiin tekemät vähäiset lisäykset kertovat, hän toteaa ykskantaan sen tarkoitettavan budjettivallan siirtymistä hallitukselle. Kalliksen mukaan käsittelyssä ei ole tehokkuutta, eikä eduskunnalla ole budjettivaltaa kuin muodollisesti. Edelleen hänen mukaansa budjettikäsittelyssä "narrataan" asiantuntijoita, jotka valmistautuvat päiväkaupalla kuulemiseen ja esittävät valiokunnalle lausuntonsa, jonka vaikutus on olematon.

Kallis (SK 51–52/2009) kuvaa hyvin myös turhautumista. Hänen mukaansa puheilla, esityksillä ja vaatimuksilla "ei ole paljon merkitystä". Hän toteaa muutoksia tulevan vain siinä tapauksessa, että hallituspuolueet ovat niistä yksimielisiä ja ministeri hyväksyy ne. Hän laajentaa keskustelua todeten, että samat käytänteet koskevat muutakin kuin budjettia. Kalliksen mukaan eduskunnassa on ollut lakialoitteita, joissa allekirjoittajina ovat olleet melkein kaikki muut paitsi ministerit, eivätkä edes ne ole menneet läpi. Edelleen hänen mukaansa eduskunnan pitäisi "ihan opetukseksi" osoittaa, että valta kuuluu sille, eikä millekään muulle toimijalle.

Kalliksen mielestä eduskunnan budjettiprosessiin pitäisi tehdä reformi. Budjettikäsittelyyn ei hänen mukaansa saisi mennä neljää tai viittä kuukautta, kuukaudenkin määräaika saattaisi riittää. Asiantuntijoita ei tarvitsisi kutsua eduskuntaan, vaan heiltä pyydetäisiin kirjalliset lausunnot. Näin säästettäisiin aikaa ja rahaa. Järjestelmä ajaisi hänen mukaansa saman asian kuin nykyinenkin. Budjetti voitaisiin Kalliksen mielestä antaa eduskunnalle vasta marraskuun alussa. Kalliksen mukaan budjettiprosessin muuttaminen on kuitenkin vaikeaa siksi, että siitä puhutaan vain silloin, kun budjetti on ajankohtainen. Kun talousarvio on hyväksytty, asia unohtuu. Hänen mukaansa asiat on tehty niin kauan samalla tavalla, että kukaan ei ole vakavasti ajatellut, että systeemiä voitaisiin muuttaa. (SK 51–52/2009.)

Kalliksen näkemykset eduskunnan käytänteiden hitaasta muuttumisesta vahvistavat aiemmin esittämiäni havaintoja. Hänen (SK 51–52/2009) mukaansa 20 eduskuntavuoden aikana budjettikäsittelyssä "ei ole muuttunut juuri mikään". Vaikka Kallis puhuukin tutkimuskysymykseni kannalta erittäin olennaisesta teemasta, hänen tarkastelukulmansa on erilainen. Se lähtee liikkeelle aiemmin esitellystä problemaattisesta tehokkuuden käsitteestä.

Näkemykseni mukaan Kallis ei esiinny haastattelussa hallitus- tai oppositioroolissa. Hän kuvaa yksittäisen kansanedustajan tunteja laajemminkin ja on todennäköisesti juuri siksi saanut palstatilaa lehdessä. Kalliksen näkemyksiä voidaan kritisoida siksi, että vaikka hän tuo esille selkeän epäkohdan sitä hyvin perustellen, jää ainoaksi lääkkeeksi prosessin lyhentäminen – ajallisten ja taloudellisten säästöjen etsiminen. Prosessin lyhentämisen logiikka vaikutusmahdollisuuksien parantamisen kanssa on vähintäänkin ontuva. Perustelut jäävät tältä osin puuttumaan kokonaan. Kalliksen reformi on ehdotus eduskuntatyön järkipäristämisestä, ei yksittäisen kansanedustajan vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä.

Tässä tutkielmassa esitettyjen näkökohtien perusteella on myös mahdollista kyseenalaistaa Kalliksen argumentti vallan siirtymisestä eduskunnalta hallitukselle. Voidaan perustellusti kysyä, onko eduskunnalla koskaan ollutkaan muuta kuin kontrollivaltaa suhteessa budjettiin.

5 PÄÄTELMÄT

Tässä tutkielmassa esittämäni näkökohdat eduskunnan budjettiprosessin tilasta, muuttumattomuudesta, kansainvälisissä reformeissa onnistumisesta, jatkuvasti voimistuvasta hallituksesta, virkamiesvallan kasvusta sekä kansanedustajien voimattomuuden valituksista puoltavat sitä johtopäätöstä, että eduskunnan budjettiprosessia pitää korjata. On selvää, että tietty teatteri kuuluu eduskuntatyön luonteeseen, mutta budjettiprosessin olosuhteet suosivat jopa ylinäyttelemistä. Tästä esimerkkinä kolmen kuukauden ruuhkainen käsittely, kymmenettuhannet tulevaisuusvaateet, tuhannet aloitteet ja sadat äänestykset, jotka kuitenkin kaatuvat eduskunnan istuntosalissa vuoden viimeisissä napinpainalluksissa.

Edellä kuvattu on toki vain pintaraapaisu muutosvaateen perusteista. Ulkoisen teatterin erikoisuus ei vielä sinänsä puolla muutoksia. Syvempi tutkiminen on kuitenkin tuonut meidät huomattavasti isompien ongelmien eteen. Eduskunnan budjettiprosessi ei ole muuttunut edes kymmenien vuosien perspektiivillä käytännössä mitenkään. Tästä esimerkkinä voidaan pitää sitä, että yksi tutkielmani päälähteistä on Purhosen budjettivaltaan pureutunut teos vuodelta 1961. Se on jo sinällään hämmentävää puhumattakaan siitä, että Purhonen päätyi jo silloin yhteen tämänkin tutkimuksen keskeiseen johtopäätökseen: budjettipuheenvuoron yleisö on usein lehdistölehtereillä istuva toimittaja ja sitä kautta oman vaalipiirin äänestäjä.

Budjettiprosessi vaikuttaa siis peruskallioon hakatulta siitä huolimatta, että melkein kaikki muu ympäröivässä yhteiskunnassa on joutunut kohtaamaan muutoksen. Budjetteja rakennetaan tänä päivänä täysin toisenlaisessa todellisuudessa kuin esimerkiksi 50 vuotta sitten. Sekä määrälliset että laadulliset suuret budjetissa ovat kokonaan erilaisia – ne ovat monimutkaisempia ja vaikeammin hallittavissa. Tämä on omiaan siirtämään valtaa niille, joita kansa ei pääse valitsemaan.

Samaan aikaan budjettiprosessin muuttumattomuuden kanssa suomalaisten äänestysaktiivisuus on laskenut merkittäväällä tavalla. Yhä useampi kokee, että politiikan avulla ei pysty vaikutta-

maan. Vaikka äänestäisinkin, mikään ei kuitenkaan muuttuisi, moni toteaa. Heljä Peltomäki pukee Helsingin Sanomien (HS 17.11.2008) mielipideosastolla sanoiksi varsin yleisen näemyksen, joka etenkin vaalien alla näyttäytyy mielipidekirjoittelussa laajasti. Hänen mukaansa "on valitettavan totta, että kunnissa ja eduskunnassa vain muutama ukko päättää kaikista asioista. Ihan sama, kenen sormi sitä nappia painaa. Päätös on tehty muualla. Napinpainajat ovat vain robotteja, joille kansa maksaa tästä hyvän liksan."

Edellisessä sitaatissa tiivistyi hyvin äänestäjän turhautuminen. Sen kanssa saattaisimme vielä jotenkin pärjätä, mutta hälytyskellojen on syytä soida, jos myös edustajat ovat tilanteeseen likimain yhtä turhautuneita. Pahimmillaan edustaja on äänestämättä jättävän kansanosan kanssa samaa mieltä – eduskunnassa ei pysty vaikuttamaan. Kansan valitsema edustaja saattaa seurata turhautuneena sivusta, kun hallitus päättää budjetista.

Kuten luvussa 2.1 kävin lukujen valossa läpi, eduskunta, tarkalleen ottaen sen valtiovarainvaliokunta, päättää vuosittain käytännössä alle 70 miljoonan euron kohdentamisesta. Tämä on reilun promillen potti tulo- ja menoarvion kokonaissummasta. Eduskunnalle annettavan promillen armopalan hohtoa himmentää se, että hallitus on päättämässä myös tuon, eduskunnan jakovaran, suuruudesta. Näyttää siltä, että kehysbudjetointi on siirtänyt budjettivaltaa eduskunnan käsistä hallitukselle ja erityisesti valtiovarainministeriölle. Määrärahakehyspäättös on muodostunut tekniseksi suoritukseksi, jossa valtiovarainministeriö kokoaa budjettiraamit. Tämän voidaan nähdä ainakin jossakin määrin supistaneen eduskunnan budjettivaltaa ja laajasti ajateltuna jopa puhevaltaa. Budjetin sisältö keskusteluttaa laajasti, mutta itse budjettiprosessista ei näytä olevan pidempiaikaisen intohimoisen väittelyn virittäjäksi.

Eduskunnan budjettikäsittelyssä valta keskittyy harvoille, lähinnä eduskuntaryhmien puheenjohtajille. Juuri tämä on ongelmallista myös eduskunnan kontrollivallan näkökulmasta. Kuten olen tässä tutkimuksessa esittänyt, kontrollivalta on aina eduskunnalla – hallituksen pitää nauttia eduskunnan luottamusta. Kansalaisen kannalta on kuitenkin ongelmallista, jos hän ei pääse juuri millään tavalla vaikuttamaan siihen, kuka eduskunnan puolesta on budjettiprosessissa tuon luottamuksen takuumies tai -nainen. Voimakkaiden enemmistöhallitusten Suomessa par-

lamentarismi näyttäytyy budjettiprosessissa joskus jopa irvikuvana; eduskunnan valtiovarainvaliokunnan pitää ruinata itselleen hallituksen "luottamusta".

Suomen eduskunnassa on siis olemassa selkeä reformitarve. Oikean muodon löytäminen ei kuitenkaan ole missään nimessä yksinkertainen kysymys. Sen saaminen poliittiseksi päätökseksi ei sekään ole helppoa – kansainväliset esimerkit osoittavat, että hallitus on sangen harvoin halunnut kaventaa omaa valtaansa.

Toteuttamistapa saattaisi ratketa vaalikausien yli ulottuvalla parlamentaarisella työryhmällä. Kaikkien eduskunnassa toimivien puolueiden edustus olisi perusteltua. Vastaus kysymykseen "miten" on sen sijaan huomattavasti haasteellisempi.

Mielestäni vastauksia ei pidä lähteä etsimään eduskunnan salityöskentelystä, eikä varsinkaan sen supistamisesta. Päädyin kaikki budjettipuheenvuorot luettuani ja luvuissa 4.1–4.5 havaintoja esitettyäni jopa hieman omien ennako-odotusteni vastaisesti siihen, että istuntosalissa tapahtuva retorinen miekkailu on budjettiprosessin parasta antia. Pekosta (1991, ks. esim. 46) mukaillen siinä kamppaillaan, kenen sanoilla ja symbolisilla ilmauksilla todellisuus määritellään. Omaksun myös luvussa 3.3 raottamani weberiläisen ajattelutavan siitä, että puhuminen ja tulevaisuustarpeiden esilletuonti on ammattipoliitikon tehtävä. Ongelmaksi en näe sitäkään, että lehterit ammottaisivat puhujalle tyhjiyttään. Puhuja kuitenkin toteuttaa jotain tarkoitusta käyttäessään puheenvuoroa ja sen voidaan nähdä ainakin laajassa tarkastelussa täyttävän kansanvallan olemusta. Palonen (2007, 68) kokoaa parlamentin merkitystä osuvasti nimenomaan kontrollivallan näkökulmasta. Hänen mukaansa pelkkä parlamenttien olemassaolo pakottaa hallituksia ja virkakoneistoja muuntamaan politiikkaansa. Weberiin viitaten Palonen toteaa, että parlamenttien on sen sijaan vaikea käyttää toimeenpanovaltaa, ne jäävät pakostakin hallituksen ja sen alaisen virkakoneiston varjoon.

Vastaukset eivät välttämättä liioin löydy problemaattisista ja mahdollisesti myös tarkoituserittään latautuneista käsitteistä, kuten tehokkuudesta. Tässä yhteydessä jo luvussa 3.3 sivuamani aikaulottuvuus on sangen mielenkiintoinen. Keskustelulle pitää olla aikaa riittävästi, mutta toisaalta tyhjäkäyntiä pitää välttää myös budjetin tekemisessä. Liika aika saattaa turrut-

taa ja siirtää valtaa niille, joilla sitä jo entisestään on. Palonen (2008, 103) huomauttaa, että parlamenttien tiukentuneet aikataulut eivät ole ainakaan vahvistaneet parlamenttien retorista ulottuvuutta. Hän korostaa, että parlamenttikeskusteluissa tarvitaan riittävästi aikaa argumenttien ja vasta-argumenttien esittämiseen – se takaa näkökulmien monipuolisuuden. Palosen ajatusta jatkaen voisi todeta, että kun keskustelu on vivahteikasta ja kaikki näkökulmat ovat pöydässä, syntyy myös parempia päätöksiä.

Näkemykseni mukaan weberiläisessä hengessä on lupa odottaa enemmän myös budjettiprosessin keskeisiltä toimijoilta, poliitikoilta. Weberhän näki (2009, ks. esim. 109) kansalaisten ja virkamiesten seuraavan karismaattista johtajaa. Tästä näkökulmasta on oikeutettua vaatia esimerkiksi niin "viisaita" hallituksia, että ne antaisivat eduskunnalle enemmän vaikutusvaltaa. Silloinhan ei tarvittaisi varsinaista reformia. Jos odotukset kohdistuvat poliitikkoihin, niin silloin sama odotus pätee luonnollisesti myös kansalaisiin – äänestäjiin. Poliitikot valitaan vaaleissa.

Hallitusten, hallituspuolueiden ja virkamiehistön keskeinen haaste on siinä, että niillä on eräänlainen tietoisuus omasta "ylivallastaan". Enemmistön tuki on tiukan paikan tullen saatavissa, eikä oppositiota tai parlamenttia ole aina välttämätöntä huomioida esimerkiksi budjettiprosessissa. Tällaisissa tilanteissa parlamentti nähdään pahimmillaan häiriötekijänä. Ihannemallissa vallassa olevat näkisivät tämän sokean pisteen yli ja antaisivat aina painoarvon parlamentille.

Lähtöolettamukseni oli, että budjetin käsittelyaikaa pitää joko lyhentää, tai eduskunnan vaikutusvaltaa kolmen kuukauden käsittelyn aikana lisätä. Päädyn jälkimmäisen paremmuuteen. Budjettikäsittelyn rajoittaminen saattaisi tuoda säästöjä ajassa ja jopa rahassa, mutta ongelmaa se ei poistaisi. Yksittäisen kansan valitseman edustajan vaikutusvalta olisi edelleen vähäinen – samoin kuin kansalaisen mahdollisuus olla vaikuttamassa eduskunnan tärkeimpään tehtävään – tulo- ja menoarviosta päättämiseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö mahdollisessa uudistuksessa voitaisi pohtia myös eduskunnan budjettiaikataulujen rukkaamista. Edelleen on kuitenkin vastattava, millainen uudistus pitäisi toteuttaa.

Etsisin Suomen uudistukselle esimerkkiä luvussa 2.5 esitellyistä Ranskan ja Ruotsin kohtuullisen tuoreista reformeista. Vaikka molempien vaikutukset, juuri tuoreudestaan johtuen, ovat vielä perusteellisia tutkimustuloksia vailla, ennusmerkit vaikuttavat kohtuullisilta. Molemmissa yhtenä keskeisenä piirteenä on ollut siirtää valtaa hallitukselta parlamentille. Samalla toteutuu myös vallansiirto virkamiehiltä poliitikoille. Sitä kautta osa budjettivallasta siirtyy myös kansanvallan käyttöön.

Ranskassa vuonna 2001 liikkeelle lähteneen uudistuksen taustalla olivat väärinkäytökset ja virheellisten budjettisummien esittäminen parlamentille. Hallituksen vallan nähtiin menneen liian pitkälle. Uusi valtiovarainministeri perusti komitean, joka halusi tehdä kaikesta mahdollisimman läpinäkyvää vähentäen virkamiesten ja valtiovarainministeriön ylivaltaa. Budjettivalta hajautettiin erilaisiin ohjelmiin. Määrärahan lisäys tai vähennys vaati hallitukselta parlamentin asianomaisen valiokunnan konsultointia. Kuvatussa yhteistoimintamallissa valiokunta ja siinä vaikuttavat kansanedustajat nousisivat keskeiseen asemaan. Tämäntyyppinen järjestelmä velvoittaisi hallitusta ja virkakoneistoa kuuntelemaan parlamenttia lähes kaikissa tilanteissa. Ennen kuin esitän, että Ranskan tien tulisi olla myös Suomen tie, on tietysti syytä ottaa mukaan realismi. Ranskassa tilanne oli kärjistynyt siihen pisteeseen, että muutoksia oli pakko tehdä. Näin radikaalien muutosten aikaansaaminen ei varmasti ole Suomessa helppoa. Toisaalta voidaan ajatella korjaamisen olevan helpompaa silloin, kun paine ei vielä ole kohtuuton.

Suomen mallia voisi ryydittää ranskalaisen esimerkin lisäksi Ruotsin 1990-luvun puolessa välissä toteutettu uudistus. Sen taustalla oli parlamentin vähäinen taloudellinen valta ja – mielenkiintoista kyllä – toisaalta myös taloudellinen kurittomuus. Ruotsissakin päädyttiin lisäämään vastuullisen valiokunnan valtaa, toisin sanoen valtiovarainvaliokuntaa vastaavan toimielimen kokonaisvastuuta painotettiin. Sen tehtäväksi määriteltiin muun muassa kulujen kokonaissumman haarukointi ja sektorikohtaisten raamien asettaminen. Ruotsin uudistuksen keskeinen piirre painottui käytänteiden uudistamiseen. Se näkyy esimerkiksi siinä, että budjetitäsittelystä päätetään ensin kokonaissummasta ja sen jälkeen yksityiskohdista. Tämä johti muutoksiin muun muassa äänestysjärjestyksessä.

Näkemykseni mukaan Suomessa pitäisi käynnistää puoluerajat ja vaalikauden ylittävä komiteatyö, jonka tavoitteena olisi yksittäisen kansanedustajan ja koko eduskunnan vaikutusvallan lisääminen erityisesti budjettiprosessissa. Eräs komitean lähtökohta voisi liittyä valiokuntien roolin kasvattamiseen. Ranskan reformia mukailevassa mallissa valiokunnan jäsenten, eli kansanedustajien valta kasvaisi valtioneuvoston, valtiovarainministerin ja ministeriöiden virkamiesten kustannuksella. Uudistuksen tärkein perustelu liittyisi tässäkin kohtaa kansanvaltaisuuden lisäämiseen. Valtiovarainvaliokunnan itsenäistä ja keskeistä roolia voitaisiin niin ikään korostaa Ruotsin esimerkin innoittamana. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen ottaa kantaa siihen, pitäisikö Suomen reformi toteuttaa käytänteitä uudistamalla, vai pitääkö kaivaa syvemmältä. Olennaisinta on, että komiteatyö saataisiin käyntiin nopeasti. Ruotsin ja Ranskan esimerkit osoittavat, että valmista ei tule hetkessä.

Olen valmis ottamaan muutaman askeleen taaksepäin paikoitellen kategorisessakin ennakkotajatuksessani siitä, että vain luvut ratkaisisivat budjettikäsittelyn voittajat ja häviäjät. Niillä on kyllä paljon merkitystä, mutta huomiota ei pidä kiinnittää pelkästään muutosesitysten määrään. Eduskunnan kontrollivalta ei missään tapauksessa ole pelkkiä numeroita, se on myös puhetta. Valta puhua, puolustaa, arvostella, väittää sekä esittää on niin yksittäisen kansanedustajan kuin koko parlamentinkin oikeus ja velvollisuus.

LÄHDELUETTELO

Primäärilähteet

- Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 76/2009.
<http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ptk_76_2009_p.shtml>. Vierailtu 18.3.2010.
- Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 125/2009.
<http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ptk_125_2009_p.shtml>. Vierailtu 18.3.2010.
- Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 127/2009.
<http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ptk_127_2009_p.shtml>. Vierailtu 18.3.2010.
- Eduskunta. Valtiovarainvaliokunnan mietinnöt 1983–2009.
- Eduskunta. 2007–2010 vaalikaudella vireilletulleita asioita koskevat päätökset. Tilasto.
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/tixhaku.sh?lyh=vex_r8_07>. Vierailtu 17.3.2010.

Tutkimuskirjallisuus ja muut lähteet

- Ankersmit, F. R.: *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford University Press, Stanford 1996.
- Bagehot, Walter: *The English Constitution. New Edition, With An Additional Chapter*. Oxford University Press, London 1952 (1872).
- Boxberg, Katja – Heikka, Taneli: *Lumedemokratia*. WSOY, Helsinki 2009.
- Burke, Kenneth: *A Rhetoric of Motives*. Prentice-Hall, New York 1953.
- Bräuninger, Thomas: A partisan model of government expenditure. *Public Choice*, issue 3–4 2005.
- Harrinvirta, Markku – Puoskari, Pentti: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2001.
- Hayward, Jack: Parliament and the French Government's Domination of the Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, No. 2/3 Summer/Autumn 2004.
- Helander, Voitto – Pekonen Kyösti: Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos. Teoksessa *Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta*. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

Helsingin Sanomat (HS) 2008–2009.

Hirschman, Albert O.: *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states.* Harvard University Press, 1970.

Mill, John Stuart: *Considerations on Representative Government.* BiblioBazaar, Charleston 2008 (1861).

Myllymäki, Arvo – Uoti, Asko: *Eduskunnan budjettivalta, tulosoheutus ja parlamentaarinen valvonta.* Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos, Tampere 1994.

Nousiainen, Jaakko: *Suomen poliittinen järjestelmä.* WSOY, Porvoo – Helsinki, kymmenes uudistettu laitos 1998.

Palonen, Kari: *Tekstistä politiikkaan: Johdatusta tulkintataitoon.* Vastapaino, Tampere 1988.

Palonen, Kari: *Max Weber parlamentarismin puolestapuhujana.* Teoksessa Kaakkuriniemi, Tapani & Mykkänen, Juri (toim.): *Politiikan representaatio.* Valtiotieteellinen yhdistys, Helsinki 2007.

Palonen, Kari: *Speaking pro et contra. The Rhetorical intelligibility of parliamentary politics and the political intelligibility of parliamentary rhetoric.* Teoksessa *The parliamentary styles of politics.* Soininen, Suvi & Turkka, Tapani (toim.). Finnish political science association, Helsinki 2008.

Pekonen, Kyösti: *Symbolinen modernissa politiikassa.* Jyväskylän yliopiston nykykulttuurin tutkimusyksikkö, Jyväskylä 1991.

Pekonen, Kyösti: *Two Versions of Representative Talk in the Finnish Parliament.* Teoksessa *The parliamentary styles of politics.* Soininen, Suvi & Turkka, Tapani (toim.). Finnish political science association, Helsinki 2008.

Purhonen, Eino: *Eduskunnan budjettivalta.* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-Sarja N:o 66. Vammala 1961.

Saraviita, Ilkka: *Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle.* Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2000.

Soininen, Suvi: *A Rubber Stamp or a Stage of Debate? Approaches to Parliament in 1930's and 1940's British Political Theory.* Teoksessa *The parliamentary styles of politics.* Soininen, Suvi & Turkka, Tapani (toim.). Finnish political science association, Helsinki 2008.

Summa, Hilikka: *Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan.* Teoksessa *Pelkkää retoriikkaa.* Palonen, Kari & Summa, Hilikka (toim.). Vastapaino, Tampere 1996.

Suomen Kuvalehti (SK) 51–52/2009.

- Sørensen, Eva – Torfing, Jacob (toim.): Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillian 2006.
- Teljo, Jussi: Kansaneduskunta ja valtion tulo- ja menoarvio. K. J. Gummerus Osakeyhtiö, Jyväskylä 1938.
- The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. OECD Journal on Budgeting. Volume 4 – No.3. OECD 2004.
- Tiihonen, Paula: Budjettivalta. Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1989.
- Turja, Timo: Parlamentaariset puhetyylit eduskunnan täysistunnoissa. *Politiikka* 49:3, 2007.
- Turja, Timo: Styles of Parliamentary Speech in the Plenary Sessions of the Parliament of Finland. Teoksessa *The parliamentary styles of politics*. Soininen, Suvi & Turkka, Tapani (toim.). Finnish political science association, Helsinki 2008.
- Urbinati, Nadia: Representative Democracy. Principles and Genealogy. The University of Chicago Press, Chicago 2006.
- Weber, Max: Basic Concepts in Sociology. Greenwood Press, Westport 1969 (1925).
- Weber, Max: Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti. Vastapaino, Tampere 2009 (1919).
- Wehner, Joachim: Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*: 2006 Vol. 54.
- Wehner, Joachim: Budget reform and legislative control in Sweden. *Journal of European Public Policy* 14:2 March 2007.