

Asia: VN/33009/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta (jäljempänä: VTV) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisen talouden hoitoa koskevaksi laiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä: luonnos). VTV kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta. Siinä esitetään muutoksia VTV:n tehtäviin finanssipolitiikan riippumattomana valvojana. VTV keskittyy lausunnossaan esityksen suhteeseen perustuslakiin ja lain säätämisjärjestykseen, finanssipolitiikan riippumattoman valvontatehtävän (Independent Fiscal Institution, jäljempänä: IFI) järjestämistä koskeviin seikkoihin sekä esitetyn finanssipoliittisen kehikon sisältöön. Edelleen VTV nostaa esiin henkilöstövaikutuksia ja virkasiirtoja koskevia oleellisia seikkoja. VTV esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tiivistelmä lausunnosta:

Ensinnäkin VTV pitää valitettavana, että lausuttavana olevan luonnoksen mukaista uutta finanssipoliittista kehikkoa on valmisteltu käytännössä täysin vailla julkista keskustelua. Avoin valmistelu ja julkinen keskustelu olisivat olleet omiaan edistämään säännösten ymmärrettävyyttä ja siihen sitoutumista.

VTV katsoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan siirrettäväksi toiselle viranomaiselle (Talouspolitiikan arviointineuvosto) sellainen VTV:n nyt hoitama valvontatehtävä, jonka lainsäätäjä on selväsanaisesti maininnut osaksi VTV:lle perustuslaissa säädettyä tehtävää.

Esityksen suhde perustuslakiin tulisi siten arvioida myös tästä näkökulmasta ja selvityksen lopputuloksesta riippuen ottaa tämä huomioon esityksen säätämisyjärjestyksestä päätettäessä. Tätä näkökulmaa ei ole arvioitu lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä.

VTV kiinnittää vakavaa huomiota tapaan, jolla luonnoksessa käsitellään eduskunnan hyväksymää kannanottoa talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän järjestämisestä. Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus selvittää riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä resurssien yhdistämisen tarpeellisuutta ja ryhtyy asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin. VTV:n näkemyksen mukaan kannanotto koskee siten asian selvittämistä, ja tarvittaviksi katsottuihin toimenpiteisiin ryhtymistä selvityksen perusteella, mikäli muutokset todetaan tarpeelliseksi. Asiaa ei kuitenkaan ole selvitetty.

VTV ei täten näe ehdotettua muutosta selvitykseen perustuvaksi saatikka muuten perustelluksi, ja näkee luonnoksessa esitetyn järjestelyn heikentävän merkittävästi valvonnan riippumattomuuden ja tehokkaan toteuttamisen takeita sekä eduskunnan tiedonsaantia julkisen talouden ja finanssipolitiikan säännösten kysymyksissä. Riippumattoman valvonnan uskottavuus on kaikissa olosuhteissa huomattavasti vahvempi, mikäli lainsäädännön noudattamisen valvontaa sisältäviä IFI-tehtäviä hoitaa eduskunnan yhteydessä toimiva VTV kuin jos tehtävää hoidettaisiin valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

VTV:n pitää hyvänä, että luonnoksen sisältämä kansallinen finanssipoliittinen säännöstö on lähtökohtaisesti yhteensopiva finanssipolitiikkaa koskevan EU-säännösten kanssa. Molemmilla pyritään julkisyhteisöjen velkasuhteen alentamiseen keskipitkällä aikavälillä, vaikkakin säännöstoissa seurattavat operationaaliset indikaattorit poikkeavatkin toisistaan. Ehdotettu kansallinen finanssipoliittinen sääntö sekä sen kireyteen vaikuttavat reunaehdot ovat yleisesti ottaen perusteltuja. Velkasuhteen alenemisvauhtia koskevaa reunaehto voidaan pitää verrattain kireänä, mutta toisaalta velkakestävyyden parantamiselle ja velkasuhteen saattamiselle selkeään laskuun on ilmeinen tarve. Pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteen merkitys jää esitetyssä säännöstössä kuitenkin pieneksi. Eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä tulisi käsitellä tarkemmin poikkeuksellisten tilanteiden huomiointia säännösten osana.

VTV pitää perusteltuna, että IFI:n tehtäviin kuuluisi jatkossa esityksen mukaan myös valtiovarainministeriön laatiman, talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevien makrotalouden ennusteiden vahvistaminen. VTV näkee, ettei se silti poista jatkossakin tarvetta suojata lainsäädännöllä kansantalousosaston ennustetta mahdolliselta poliittiselta vaikuttamiselta.

VTV katsoo, että estettyjä henkilöstösiirtoja VTV:sta arviointineuvostoon ei ole mahdollista voimassa olevan lainsäädännön mukaan toteuttaa esitetyllä tavalla. Pelkkä tarkastusvirastoa koskevan lain voimaantulosäännöksen 2 momentin säännös, jonka mukaan valtionalouden tarkastusvirastossa siirrettäväksi esitettäviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi lain voimaan tullessa Valtion

taloudellisen tutkimuskeskuksen virkasuhteeseen ei ole riittävä. Esityksessä on ongelmana se, että valtion virkaehtosopimusta ei sovelleta suoraan eduskunnan virkamiehiin. VTV katsoo, että esitystä tulee korjata siten, että siirtyvän henkilöstön asema on mahdollisen tehtäväsiirron yhteydessä selkeä ja turvattu. Ehdotetun tarkastusvirastoa koskevan lain voimaantulosäännöksen 2 momenttiin tuleekin siten lisätä siirtymisessä sovellettavat menettelyt ja perusteet sekä palvelussuhteen ehtoihin sovellettavat virkaehtosopimuksen määräykset.

VTV:n lausunto kokonaisuudessaan:

1. Finanssipolitiikan valvonta VTV:n tehtävänä

Finanssipolitiikan sääntöjen riippumaton valvonta alkoi Suomessa vuonna 2013, eduskunnan hyväksyttyä loppuvuonna 2012 nk. finanssipoliittisen lain (869/2012). Lailla ja sen nojalla annetuilla asetuksilla toimeenpantiin finanssi- ja velkakriisistä alkunsa saaneiden EU:n finanssipoliittisen sopimuksen sekä jäsenmaiden keskipitkän aikavälin budjettikehyksiä koskevan nk. budjettikehysdirektiivin (2011/85, muutettu direktiivillä 2024/1265) vaatimukset. Hallituksen esityksessä finanssipoliittiseksi laiksi (HE 155/2012 vp) direktiivin ja finanssipoliittisen sopimuksen edellyttämät finanssipolitiikan sääntöjen valvontatehtävät osoitettiin VTV:lle. Hallituksen esityksessä todettiin, että ”Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa finanssipolitiikan tarkastuksessa valvotaan jo nykyisin valtiontalouden kehysten ja niiden sisältämän finanssipoliittisen säännön noudattamista ja toimivuutta.”

Finanssipoliittisen lain eduskuntakäsittelyn aikana valvontatehtävän todettiin sopivan hyvin VTV:lle. Tarkastusvaliokunnan lausunnon (TrVL 8/2012) mukaan ”Tarkastusvirasto täyttää hyvin valtiosopimuksessa ja sen perusteella annetuissa korjausmekanismin periaatteissa asetetut kriteerit. Tarkastusvirasto on perustuslain 90 §:n perusteella täysin riippumaton valvontaviranomainen suhteessa hallitukseen, ja toiminnallisesti riippumaton myös suhteessa eduskuntaan. Tarkastusvirasto raportoi tarkastushavaintonsa eduskunnalle ja tarkastuskohteena olevalle hallitukselle ja hallinnolle. Tarkastusvirastolla on asiantuntemuksensa ja puolueettoman sekä riippumattoman asemansa perusteella hyvät mahdollisuudet esittää julkisesti ja saattaa eduskunnan täysistunnolle valtiontalouden hoidon valvontaa ja finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista koskevat havaintonsa.” Perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 37/2012 vp), että ehdotetuilla tehtävillä on hyvin läheinen yhteys valtion talouden hoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen, ja että valvontatehtävän osoittaminen VTV:lle on perustuslain kannalta ongelmatonta.

Jo ennen riippumattoman finanssipolitiikan valvonnan aloittamista VTV toimi finanssipolitiikan tietopohjan ja finanssipolitiikan ohjausvälineiden ulkoisena tarkastajana. Tämä nk. finanssipolitiikan tarkastus on osa VTV:n tarkastustehtävää (tilintarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja laillisuustarkastuksen ohella). Finanssipolitiikan tietoperustaan ja ohjausvälineisiin kohdistuvia nk. finanssipolitiikan tarkastuksia on toteutettu tyypillisesti 1–2 kertaa vuodessa. Tarkastuksia on toteutettu viimeisten vuosien aikana muun muassa menokehysjärjestelmän toimivuudesta, julkisen

talouden ja makrotalouden ennusteista, pitkän aikavälin kestävyysarvioista sekä kuntatalouden ohjauksesta.

Vuosien kuluessa finanssipolitiikan riippumattomia valvojia koskevat EU-komission tulkinnat sekä esimerkiksi OECD:n suositukset ovat johtaneet VTV:n finanssipolitiikan valvonnan toiminnan laajenemiseen suhteessa siihen, mitä hallituksen esityksen perusteella vuonna 2012 oli tiedossa riippumattoman valvojan tehtäväkentästä. Samoista syistä finanssipolitiikan valvontatehtävä on VTV:n sisällä nykyisin eriytetty erilliseksi toiminnoksi työjärjestyksen avulla ja muilla hallinnollisilla keinoilla. VTV:n valvontahavainnot muodostetaan siten itsenäisesti finanssipolitiikan valvonta -toiminnossa. Suomeen perustettiin vuonna 2014 myös Talouspolitiikan arviointineuvosto. Sen fokus poikkeaa VTV:n finanssipolitiikan valvonnasta. Neuvoston tarkastelualue on laaja, kattaen koko talouspolitiikan. Neuvostolla ei ole lainsäädännön noudattamisen valvonnan tehtävää.

Nykyisin VTV raportoi julkaisuissaan finanssipolitiikan valvonnan havainnot kahdesti vuodessa. Tämä raportointi kytkeytyy julkisen talouden suunnitelmaan keväällä ja tulevan vuoden talousarvioesitykseen syksyllä. Syksyn raportti käsitellään eduskunnassa. Lisäksi VTV antaa vakiintuneesti lausunnon eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle tulevan vuoden talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman käsittelyyn.

VTV määrittelee itse tarkemmat arviointitavat, joilla se toteuttaa finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisen valvojan tehtävänsä. Arvioinnin vakiintuneet aihealueet ovat finanssipolitiikan EU-sääntöjen noudattaminen, kotimaisen finanssipoliittisen lain noudattaminen, julkisen talouden suunnitelman sisältöä säätelevien säännösten noudattaminen, kansallisen kehysäännön noudattaminen, finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdannetilanteeseen sekä valtiovarainministeriön makroennusteiden ja julkista taloutta koskevien ennusteiden realistisuus ja luotettavuus. VTV on julkaissut säännöllisten arviointitehtävien sisällöstä ja lähdemateriaaleista kuvauksen (<https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/01/VTV-Menetelma-ja-aineistokuvaus-Finanssipolitiikan-valvonnan-saannolliset-arviointitehtavat.pdf>), josta VTV:n käyttämät lähestymistavat ilmenevät pääpiirteissään.

2. Esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yksi lausuttavana olevan hallituksen esityksen laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi keskeisistä ehdotuksista olisi itsenäisen finanssipolitiikan valvojan roolin siirtäminen VTV:ltä talouspolitiikan arviointineuvostolle. Kyseessä olisi siis VTV:n tähän asti hoitaman lakisääteisen tehtävän siirtäminen toiselle viranomaiselle. Ehdotetun muutoksen luonnetta nimenomaan tehtävien siirtona korostaa sekin, että myös tehtävää hoitavat henkilöresurssit, 3 henkilötyövuotta, ehdotetaan siirrettäväksi talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristöön. Tehtävän siirtoa ehdotetaan siitä huolimatta, että hallituksen esityksenkin mukaan VTV täyttäisi sinänsä budjettikehysdirektiivin finanssipolitiikan valvojalle asettamat institutionaaliset

vaatimukset. Itse asiassa varsinkin riippumattomuuden osalta täyttäisi ne sitä vahvemmin, koska VTV ei ole valtioneuvoston taloudellisessa ohjauksessa.

VTV:n päätehtävästä on säädetty perustuslain 90 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Edelleen saman momentin mukaan tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tärkein tätä VTV:n päätehtävää tarkentava laki on valtionalouden tarkastusvirastosta annettu laki (676/2000), jäljempänä VTV-laki. VTV:n päätehtävästä on siinä säädetty hieman perustuslakia yksityiskohtaisemmin viraston tehtäviä koskevassa 1 §:n 2 momentissa. Sen mukaan VTV:n tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Myös nyt VTV:ltä pois siirrettäväksi tarkoitettu tehtävä on mainittu VTV-lain VTV:n tehtäviä koskevan 1 §:n 4 momentissa, jota nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi.

Yksityiskohtaisemmin nyt talouspolitiikan arviointineuvostolle siirrettäväksi esitettävistä tehtävistä on säädetty nyt kumottavaksi ehdotetun talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain, jäljempänä Fipo-lain, 5 ja 7 §:ssä. Fipo-lain 5 §:n mukaa VTV antaa lausunnon pykälässä viitattujen toimenpiteiden riittävydestä. Ehkä vielä erityislaatusempi on lain 7 §:n 1 momentissa VTV:lle määritetty tehtävä. Lainkohdan mukaan: ”Valtionalouden tarkastusvirasto valvoo osana valtionalouden hoidon tarkastamista tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.” Lainkohtaan sisällytetty ilmaisu ”osana valtionalouden hoidon tarkastamista” viittaa siihen, että lainsäätäjä on katsonut tuolloin syntyneen uuden tehtävän muodostuvan ja sisältyvän osaksi VTV:lle perustuslaissa säädettyä päätehtävää eli valtion taloudenhoidon tarkastamista.

Ajatus Fipo-lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta osana valtionalouden hoidon tarkastamista toistuu myös useita kertoja Fipo-lain antamiseen aikanaan johtaneessa hallituksen esityksessä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (HE 155/2012 vp). Esimerkiksi sen sivulla 19 luvussa 4.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan todetaan seuraavasti: ”Valtionalouden tarkastusvirasto valvoisi osana valtionalouden valvontaa, onko lakia ja sen nojalla annettuja koko julkista taloutta koskevia kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä ja tavoitteita noudatettu. Luonteeltaan tehtävä vastaisi tarkastusviraston valtionalouteen kohdistamaa finanssipoliittikan tarkastusta. Tehtävien ei arvioida edellyttävän tarkastusviraston määrärahojen lisäämistä.” Ajatus Fipo-lain mukaisten tehtävistä osana VTV:llä jo ennestään perustuslain nojalla ollutta valtionalouden hoidon valvontatehtävää ilmenee tässä ”osana valtionalouden valvontaa” -ilmaisun lisäksi myös siinä, että tehtävän ei ole arvioitu edellyttävän lisäresursseja, koska se on osa jo ennestään hoidettavana ollutta tehtävää.

Edelleen Fipo-lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen sivulla 38 luvussa Voimaansaattamislain käsittelyjärjestys asiaa käsitellään seuraavasti: ”

Voimaansaattamislakiehdotuksen 7 §:n mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto valvoisi osana valtiontalouden hoidon tarkastamista voimaansaattamislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista” Edelleen samalla sivulla hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa ” Vaikka ehdotetuissa tehtävissä ei ole kysymys pelkästään perustuslain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetusta valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonnasta, on ehdotetuilla tehtävillä niin kiinteä yhteys myös pelkän valtiontalouden hoitamiseen, että tehtävä voidaan valtioneuvoston käsityksen mukaan antaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle perustuslain estämättä.” Hallituksen esityksen kohta sisältää ajatuksen, että vaikka kyseessä ei pelkästään ole perustuslain 90 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtiontaloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta, niin ainakin osittain on kyse myös siitä. Vielä hallituksen esityksen luvussa Budjettikehysdirektiivi sivulla 13 on viitattu VTV:n jo ennen Fipo-lain säätämistä hoitamiin tehtäviin seuraavasti: ”Tehtävä osoitettaisiin valtiontalouden tarkastusvirastolle. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa finanssipolitiikan tarkastuksessa valvotaan jo nykyisin valtiontalouden kehysten ja niiden sisältämän finanssipoliittisen säännön noudattamista ja toimivuutta.” Kohta viittaisi pikemminkin olemassa olevan laajentamiseen kuin täysin uuteen tehtävään.

VTV:lle nyt kumottavaksi ehdotettavassa Fipo-laissa säädettyä ja talouspolitiikan arviointineuvostolle siirrettäväksi ehdotetun tehtävänannon muotoilua laissa on myös kiinnostavaa verrata niihin muihin tehtäviin, joita VTV:lle on annettu tavallisen lain tasoisella säädöksellä. Tällaisia tehtäviähän VTV:lle on annettu ainakin puoluelain 9 e §:ssä (10/1969) puolueiden rahoituksen valvontaan liittyen, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (272/2009) 10 §:ssä vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden valvontaan liittyen ja avoimuusrekisterilain (430/2023) 9 §:ssä avoimuusrekisterin rekisteriviranomaisena toimimiseen liittyen.

Puoluelain mukaisesta VTV:n valvontatehtävästä säädetään lain 9 e §:n 1 momentissa, joka kuuluu seuraavasti: ”Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo 9 §:ssä tarkoitetun avustuksen käyttöä sekä tämän lain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista puolueen, puolueen lähiyhteisön, avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen ja 9 §:ssä tarkoitetun muun yhteisön tai säätiön (valvottava) toiminnassa. Tässä tehtävässään virasto voi tarkastaa valvottavan tilinpitoa ja varojen käyttöä sekä tarvittaessa kehottaa valvottavaa täyttämään tästä laista johtuvat velvollisuutensa. ”

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa VTV:n valvontatehtävästä säädetään lain 10 §:n 1 momentissa, joka on muotoiltu seuraavasti: ”Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:

1) tarkistaa, ovatko kaikki ilmoitusvelvolliset tehneet tässä laissa säädetyn ilmoituksen;

2) julkistaa viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset; ja

3) tarkistettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä.”

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun 10 §:ssä on vielä huomionarvoista, että sen 3 momentissa VTV valvontatehtävä säädetään päättymään kahdeksan kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta, mikä myös selkeästi erottaa tehtävän VTV:n perustuslaissa säädetystä päätehtävästä, joka on jatkuva.

VTV:n avoimuusrekisterilain mukaisesta tehtävästä puolestaan säädetään lain 9 §:n 1 momentissa, joka sisällöltään seuraava: ”Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:

- 1) ohjaa ja neuvoo ilmoitusvelvollisia tekemään tässä laissa säädetyt ilmoitukset;
- 2) tarkistaa, että rekisteröinti-ilmoituksen tehneet ilmoitusvelvolliset ovat tehneet toimintailmoitukset;
- 3) tarkistaa, että ilmoitusvelvollisen ilmoitus vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi täyttää 7 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset;
- 4) selvittää rekisteröinti-ilmoitukseen, perustietojen muutoksia koskevaan ilmoitukseen, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen sekä toimintailmoitukseen liittyviä laiminlyöntiepäilyksiä;
- 5) tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen;
- 6) ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä;
- 7) asettaa 11 §:ssä tarkoitetun neuvottelukunnan;
- 8) tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta;
- 9) antaa vaalikausittain eduskunnalle kertomuksen rekisterin toiminnasta ja valvonnasta.”

Yllä mainittuja lakeja ja niiden VTV:lle annettuja tehtäviä koskevia kohtia katsottaessa huomataan, että lainsäätäjä ei ole yhdessäkään niistä käyttänyt nyt siirrettäväksi ehdotettuja Fipo-lain tehtäviä koskevassa käyttämäänsä ilmaisua ”osana valtiontalouden hoidon tarkastamista”, mikä viittaa siihen, ettei niiden ole katsottu olevan samalla lailla osa VTV:n perustuslaissa säädettyä perustehtävää. Edellä mainittujen VTV:lle lailla säädettyjen tehtävien osalta ei siis ole käytetty ilmaisua ”osana valtiontalouden hoidon tarkastamista” siitäkään huolimatta, että näilläkin tehtävillä on niitä koskevien lakien perustelujen mukaan ollut riittävä yhteys VTV:n päätehtävään ja että tämä on myös mahdollistanut ja ollut yksi perusteluista näiden tehtävien antamiseen VTV:lle. Lainsäätäjän valitsemasta erilaisesta sanamuodosta voitaneen päätellä, että puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja avoimuusrekisteristä annetun lain mukaisten tehtävien yhteys VTV:n perustuslaissa säädettyyn päätehtävään on etäisempi kuin Fipo-laissa annetun tehtävän. Fipo-

lain mukainen ja nyt Talouspolitiikan arviointineuvostolle siirrettäväksi ehdotetun tehtävän kohdalla taas kyse ei ole enää pelkästä yhteydestä tehtävien välillä vaan siitä, että Fipo-lain mukainen tehtävä on nimenomaisesti osa valtiontalouden hoidon tarkastamista. Vanhan laintulkintaperiaatteen mukaanhan lainsäätäjä ei koskaan lausu mitään turhaan. Näin ollen tämäkin vertailu tukee sitä päätelmää, että VTV:lle Fipo-lain 7 §:ssä säädettyä tehtävää tulisi pitää osana VTV:n tehtäväksi perustuslaissa annettua valtion taloudenhoidon valvonnan tehtävää.

Fipo-lain antamiseen aikanaan johtaneesta hallituksen esityksestä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (HE 155/2012 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2012vp) perustuslakivaliokunta lausui siitä muun muassa seuraavaa:” Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tarkastusvirastolle on annettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella myös muita kuin tarkasti perustuslain sanamuodon rajaamia tehtäviä, kun tehtävät eivät vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta ja tehtävillä on riittävä yhteys sen perustehtävään (PeVM 2/2009 vp, s. 4, PeVM 3/2010 vp, s. 3–4). Ehdotetuilla tehtävillä on hyvin läheinen yhteys valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen, eikä ehdotettu sääntely ole ongelmallinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta.”

Perustuslakivaliokuntakin siis piti VTV:lle Fipo-lain säätämisen yhteydessä annettua uutta tehtävää merkityksellisen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta merkityksellisenä ja katsoi tehtävällä olevan hyvin läheisen yhteyden valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta saa tukea sille tulkinnalle, että VTV:n Fipo-lain 7 §:ssä tarkoitettu tehtävä on osa VTV:n päätehtävää, valtion taloudenhoidon tarkastamista.

VTV katsoo, että kun lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi toiselle viranomaiselle sellainen tehtävä, jonka lainsäätäjä on selväsanaisesti maininnut osaksi VTV:lle perustuslaissa säädettyä tehtävää, tulisi esityksen suhde perustuslakiin arvioida myös tästä näkökulmasta ja selvityksen lopputuloksesta riippuen ottaa tämä huomioon esityksen säätämisyjärjestyksestä päätettäessä. Yllä esitetyn perusteella ehdotettu tehtävän siirto näyttäisi johtavan VTV:n perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädetyn päätehtävän supistumiseen Talouspolitiikan arviointineuvostolle siirrettävien tehtävien osalta. Nyt tätä näkökulmaa ei ole arvioitu lausuttavana olevan hallituksen esityksen luvussa 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys eikä muuallakaan hallituksen esityksessä.

3. Valvontatehtävän järjestäminen

EU-lainsäädännön vaatimukset finanssipolitiikan valvonnan riippumattomuudesta ja muista lähtökohdista

Budjettikehysdirektiivin mukaan jäsenvaltioilla tulee olla yksi tai useampi itsenäinen finanssipolitiikan instituutio (IFI). IFI-tehtävä voidaan siis keskittää yhdelle instituutiolle, mutta tehtävät voidaan myös jakaa useamman instituution kesken. Luonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa finanssipolitiikan riippumattomana valvojana, IFI:nä, toimisi VTV:n sijaan Talouspolitiikan arviointineuvosto.

VTV ei pidä ehdotettua muutosta perusteltuna, ja näkee luonnoksessa esitetyn järjestelyn heikentävän merkittävästi valvonnan riippumattomuuden ja tehokkaan toteuttamisen takeita. Asiaa käydään seuraavassa läpi budjettikehysdirektiivin sisältämien säännösten kautta.

Budjettikehysdirektiivin mukaan IFIt eivät saa ottaa ”vastaan ohjeita asianomaisen jäsenvaltion talousarvioviranomaisilta tai muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä”. Tämä riippumattomuuden tärkeä osatekijä voi toteutua erilaisilla järjestelyillä, jotka voivat olla riittäviä tavanomaisissa olosuhteissa. Takeet riippumattoman valvonnan toteutumisiksi kaikissa olosuhteissa ovat kuitenkin huomattavasti vahvemmat, mikäli IFI-tehtäviä hoitaa eduskunnan yhteydessä toimiva VTV kuin jos tehtävää hoidettaisiin valtiovarainministeriön hallinnonalalla, jolla toimiviin elimiin hallituksella on huomattavasti helpompi kohdistaa suoraa tai epäsuoraa ohjausta (vrt. eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannanotto finanssipoliittisen lain käsittelyn yhteydessä). Hallituksen esitysluonnoksessa riippumattomuuteen kohdistuvaa riskiä korostaa se, että luonnoksen mukaan valtioneuvosto nimittää arviointineuvoston puheenjohtajan, ja valtiovarainministeriö nimittää neuvoston sihteeristön. Siten ehdotuksen mukaan valvonnan kohteet (valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö) nimittävät omat valvojansa. Tilanne vastaa arviointineuvoston osalta nykytilaa, mutta ongelman merkitys on ollut pienempi, koska neuvoston tehtävänä ei ole ollut lainsäädännön noudattamisen valvonta.

Tällainen tilanne, jossa riippumattomuudelle tarvitaan vahvat takeet, voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos IFI päätyisi kannanottojensa takia jyrkkään ristiriitatilanteeseen hallituksen tai valtiovarainministeriön kanssa. Ottaen huomioon muun muassa julkisen talouden pitkäaikaiset ongelmat ja tarpeet julkisen talouden vahvistamiseksi, tällaisen tilanteen syntymistä ei voida poissulkea. VTV:n riippumattomuus on sekä periaatteessa että käytännössä hyvin vahva, johtuen itsenäisestä asemasta eduskunnan yhteydessä. Vuonna 2000 voimaan astuneen perustuslain eduskuntakäsittelyssä todettiin (PeVM 10/1998 vp ja VaVL 29/1998 vp), että VTV:n riippumattomuus toteutuu parhaiten eduskunnan yhteydessä, ja VTV päätettiin siirtää eduskunnan yhteyteen.

Direktiivin mukaan IFI-instituutioilla tulee olla ”riittävät ja vakaat varat tehtäviensä sekä kaikenlaisten tehtäviensä sisältyvien analyysien toteuttamiseksi tuloksellisesti”. Tämä on ollut käytännössä olennainen seikka, jota ulkopuoliset arvioijat (EU-komissio sekä OECD) ovat arvioineet. VTV:n asema eduskunnan yhteydessä ja VTV:n sisäiset budjetti- ja taloussuunnittelun ratkaisut antavat vahvat takeet sille, että vaatimus toteutuu. Näin on myös tapahtunut, finanssipolitiikan valvonta on saanut toiminnan ja sen kehittämisen edellyttämät määrärahat käyttöönsä

tarkastusvirastossa, ja niitä on kasvatettu toiminnan kehittyessä ja laajentuessa. Mahdollisissa vastakkainasettelutilanteissa hallituksen tai valtiovarainministeriön kanssa IFI-instituution toiminnan jatkuvuus resurssien puolesta on huomattavasti paremmin turvattu eduskunnan yhteydessä verrattuna siihen, että sen budjetti määräytyisi valtion tavanomaisen budjettiprosessin kautta valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

Luonnoksen sisältö kuvastaa osaltaan yllä mainittua riskiä. Vaikka luonnoksessa esitetään vahvistettavan arviointineuvoston henkilövoimavaroja korkeintaan kolmella henkilötyövuodella, luonnoksessa ei esitetä arviointineuvoston määrärahojen ja toimintaedellytysten jatkuvuudelle minkäänlaisia takeita, vaan neuvoston määrärahat vaikuttavat luonnoksen perusteella jäävän kunkin hallituksen vuotuisen harkinnan varaan normaalissa budjetointiprosessissa. Tämä voi ääritapauksissa mahdollistaa toimintaedellytysten nopeankin alasajon, minkä lisäksi järjestely mahdollistaa määrärahojen vähittäisen pienentymisen ilmentymisen varsinaisia leikkauksia. Tätä riskiä kuvastaa tarkastelu Talouspolitiikan arviointineuvoston määrärahojen toteutuneesta kehityksestä vuosina 2017-2025: tällä ajanjaksolla neuvoston määrärahat ovat säilyneet nimellisesti samana, mutta koska kustannustason tarkistuksiakaan ei ole tehty, määrärahat ovat reaalisesti alentuneet selvästi. Se, että neuvostosta säädettäisiin lailla, ei muuta tässä mielessä sen asemaa.

Direktiivin mukaan IFI:t ”saavat käyttöönsä riittävästi ja oikea-aikaisesti sellaista tietoa, jota ne tarvitsevat tehtäviensä hoitamiseksi”. VTV:llä on kaikissa tehtävissään jo perustuslaissa taattu rajoittamaton tiedonsaantioikeus. Kansainvälisten kokemusten perusteella on niin, että mikäli vahvaa lain takaamaa tiedonsaantioikeutta ei ole, tiedonsaannin toteutuminen käytännössä ei ole itsestäänselvyys. Luonnoksesta jää epäselväksi, miten IFI-instituution tiedonsaantioikeus järjestettäisiin, mikäli IFI-tehtävä siirrettäisiin pois VTV:ltä.

Valvontatehtävien sisällöstä

Budjettikehysdirektiivissä on määritelty tehtävät, jotka jonkin jäsenmaassa olevista itsenäisistä finanssipolitiikan instituutioista (IFI) tulee hoitaa. Seuraavassa on esitetty huomioita osasta näitä tehtäviä, luonnokseen peilaten.

Direktiivin mukaan IFI:n tulee (viimeistään siirtymäajan jälkeen) arvioida finanssipolitiikan uuden EU-säännösten mukaisten jäsenmaiden keskipitkän aikavälin suunnitelmien taustalla olevia taustaoletuksia, minkä lisäksi IFI:lle voidaan antaa tehtävä arvioida EU-sääntöjen mukaisen nettomenopolun noudattamista sekä hallituksen toteuttamien korjaavien finanssipoliittisten toimenpiteiden riittävyyttä. VTV on määrätietoisesti osoittanut kehittämisresursseja finanssipolitiikan uusiin EU-sääntöihin liittyvien hoitamiseksi, ja tähän liittyviä tarkasteluja on julkaistu jo kahdessa VTV:n eduskuntakertomuksessa. VTV on lisäksi edistänyt ja ylläpitänyt teemaa koskevaa julkista keskustelua aiheesta mm. järjestämällä kaksi asiantuntijakeskustelun kannalta keskeistä seminaaria tästä aiheesta.

On ilmeistä, että julkisen keskustelun ja erityisesti eduskunnan tietotarpeiden kannalta on keskeistä, että EU-sääntöjä käsittelee hallituksen ja valtiovarainministeriön lisäksi myös riippumaton elin. Maaliskuussa 2025 eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi (TrVM 2/2025), että "...valiokunnan mielestä on arvokasta, että virasto käy huolella läpi ja avaa ymmärrettävästi uuden, monimutkaisen sääntökehikon toimintaa vuosittaisissa raporteissaan. Näin EU sääntöjen noudattamisesta on mahdollista käydä keskustelua kansallisella tasolla. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että mahdollisimman moni kykenee ymmärtämään sääntöjen toimintaa ja osallistumaan keskusteluun uudistettujen EU-sääntöjen merkityksestä Suomelle." Lisäksi jo aiemmin OECD:n arviossa (ks. jäljempänä) tuotiin esiin, että arvioon haastatellut sidosryhmien edustajat totesivat VTV:n olevan ainoa taho, joka Suomessa tuottaa vaihtoehtoisia arvioita silloiseen finanssipolitiikan EU-säännöstöön keskeisesti kuuluneen suhdannekorjauksen määrästä.

On epäselvää, miten tämän finanssipolitiikan läpinäkyvyyden kannalta keskeisen tehtävän hoitaminen varmistettaisiin IFI-tehtävän mahdollisen siirron jälkeen, vaikka esitysluonnoksen mukaan arviointineuvostolla olisi mahdollisuus arvioida näitä asioita myös oma-aloitteisesti. Arviointineuvostolle säädettävät tehtävät finanssipolitiikan EU-sääntöjen osalta näyttävät jäävän valtiovarainministeriön tilannekohtaisen harkinnan varaan (pyynnöstä tehtävät arviot koskien nettomenopolun noudattamista ja korjaavien toimien riittävyyttä) tai ne toteutuvat vasta pitkän siirtymäajan kuluttua (lausunto keskipitkän aikavälin suunnitelmien taustalaskelmista, jonka esitetään toteutuvan pakollisena vasta vuonna 2032).

Lisäksi direktiivin mukaan IFI:n yhtenä tehtävänä on "Osallistuminen pyynnöstä säännöllisiin kuulemisiin ja keskusteluihin kansallisessa parlamentissa." Lähtökohtaisesti vaatimus voi toteutua useilla erilaisilla IFI-tehtävän organisointitavoilla, koska eduskunnan valiokunnat kutsuvat kuultavaksi valitsemansa asiantuntijatahot. VTV:n eduskuntayhteyden takia säännöllinen kuuleminen toteutuu automaattisesti ja varmasti, koska virastolla on VTV-lain nojalla mahdollisuus antaa kertomuksia eduskunnan käsiteltäväksi. Virasto on käyttänyt tätä mahdollisuutta finanssipolitiikan valvonnan havaintojen raportointiin eduskunnalle säännöllisesti ja johdonmukaisesti, vuosittain.

Luonnoksessa Talouspolitiikan arviointineuvoston tehtäväksi esitetään osallistua pyynnöstä eduskunnan ja sen valiokuntien järjestämiin kuulemisiin ja keskusteluihin. On huomattava, että tämä ei muuttaisi nykyistä käytäntöä arviointineuvoston kuulemisen osalta (arviointineuvosto, kuten muutkin tahot, osallistuvat vakiintuneen käytännön mukaisesti pyynnöstä eduskunnan valiokuntien kuulemisiin valtiopäiväasioiden käsittelyn yhteydessä). VTV kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus heikentäisi IFI:n tuottaman raportin eduskuntakäsittelyä merkittävästi, koska neuvostolla, toisin kuin tarkastusvirastolla, ei olisi mahdollisuutta saattaa vuosiraporttiaan eduskunnan täysistunnon ja valiokuntien käsiteltäväksi. Tämä vaikuttaisi kielteisesti eduskunnan tiedonsaantiin ja heikentäisi merkittävästi parlamentaarista keskustelua julkisesta taloudesta ja finanssipolitiikan säännöistä.

Luonnoksen mukaan IFI vahvistaisi jatkossa valtiovarainministeriön laatiman, talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevat makrotalouden ennusteet. On hyvä, että EU-komissio on ilmaissut selkeästi, että nykyisin voimassa oleva järjestely (VM laatii ennusteen ilman että ulkopuolinen taho vahvistaa sen) ei täytä EU:n vaatimuksia riippumattoman ennusteen

laatimiselle. VTV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luonnoksen mukaan lainsäädännöstä poistuisi VM:n kansantalousosaston ennusteen riippumattomuutta turvaava säännös (nykyisen fipolain 2a §, jonka mukaan valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita). VTV:n mielestä IFI:lle osoitettava ennusteiden vahvistamistehtävä ei poista tarvetta suojata lainsäädännöllä kansantalousosaston ennustetta mahdolliselta poliittiselta vaikuttamiselta. Tämän takia nykyisen lain ko. säännös olisi perusteltua sisällyttää myös uuteen lakiin.

Tarkastusvirasto tuo samalla esiin, että finanssipolitiikan valvonta toteuttanut säännöllisesti ennusteiden realistisuuden ja luotettavuuden arviointia ja kehittänyt tehtävien edellyttämää metodologiaa. Siten sillä olisi hyvät valmiudet vastata myös ennusteiden vahvistamistehtävästä, joka edellyttää osin samankaltaista analyysia.

Lisäksi VTV kiinnittää huomiota siihen, että ennusteiden vahvistamisen menettelyiden osalta luonnos vaikuttaa täsmentämättömältä. Luonnoksesta jää epäselväksi esimerkiksi se, missä vaiheessa ennuste vahvistetaan, sekä minkälaisia seurauksia olisi sillä, mikäli IFI ei katsoisi voivansa vahvistaa ennustetta. Näiden seikkojen sääntely ei vaikuta sisältyvän myöskään luonnokseen sisältyvään asetuksenantovaltuuteen (laki julkisen talouden hoitamisesta 8 §).

Luonnoksen mukaan VTV vastaisi jatkossakin valtiovarainministeriön makrotalouden ja julkisen talouden ennusteen jälkikäteisarviosta. VTV:n näkemyksen mukaan ennusteiden jälkikätesen arvioinnin tehtävä soveltuu tarkastusviraston hoidettavaksi siinäkin tapauksessa, että IFI-tehtävä siirtyisi tarkastusvirastosta pois.

Riippumattoman valvonnan järjestämistä Suomessa koskevia muita huomioita

OECD toteutti vuonna 2021 laajan ulkopuolisen arvion VTV:n finanssipolitiikan valvonnasta (sisältyy julkaisuun: OECD Journal on Budgeting, Volume 2021 Issue 3, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting-volume-2021-issue-3_7ef61932-en.html). Raportin mukaan kaikki haastatellut sidosryhmien edustajat arvioivat, että VTV:n finanssipolitiikan valvonnan työ on riippumatonta, poliittisesti puolueetonta ja korkealaatuista. OECD:n arviossa tuotiin esiin, että IFI-tehtävän sijaitseminen tarkastusvirastossa on epätyypillistä. Järjestelyä ei voi kuitenkaan kuvata poikkeukselliseksi; euroalueella myös Ranskassa ja Liettuassa on käytössä vastaava järjestely. Lisäksi voidaan todeta, että esimerkiksi Virossa ja Itävallassa IFI sijaitsee keskuspankin yhteydessä. OECD:n arvio myös osoittaa, että IFI-toimintaa koskevien periaatteiden on mahdollista toteutua laajasti myös nykyisessä järjestelyssä, jossa IFI-toiminto sijaitsee tarkastusvirastossa.

VTV:n finanssipolitiikan valvonta- ja tarkastustehtävät ovat tukeneet toisiaan. Tarkastushavaintoja on voitu hyödyntää finanssipolitiikan valvonnan työssä, ja finanssipolitiikan valvonnassa havaitut riskit ovat antaneet aineksia tarkastusaiheiksi. Näiden kahden toiminnon toisiaan tukevan luonteen

takia VTV on myös pystynyt laajentamaan ja syventämään julkisen talouden ja finanssipolitiikan asiantuntemusta. Myös OECD tunnisti ulkoisessa arviossaan finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan synergiaedut. Nämä edut menetettäisiin, mikäli IFI-tehtävä siirrettäisiin pois VTV:ltä: finanssipolitiikan tarkastustyöllä ei olisi enää yhteyttä IFI-toimintaan.

VTV kiinnittää vakavaa huomiota tapaan, jolla luonnoksessa käsitellään eduskunnan hyväksymää kannanottoa talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän järjestämisestä. Eduskunta edellytti kirjelmässään EK 75/2022 vp - K 25/2022 vp , että ”hallitus selvittää riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä resurssien yhdistämisen tarpeellisuutta ja ryhtyy asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin.” VTV:n näkemyksen mukaan kannanotto koskee siten asian selvittämistä, ja tarvittaviksi katsottuihin toimenpiteisiin ryhtymistä selvityksen perusteella, mikäli muutokset todetaan tarpeelliseksi. Luonnoksessa (s. 26) eduskunnan kannanotto vaikuttaa kuitenkin esitettävän itsessään perusteena valvontatehtävän siirrolle, ilman että luonnoksessa esitellään mahdollisesti tehdyn selvitystyön sisältöä ja sen johtopäätöksiä. VTV tuo esiin lisäksi, että mahdollisen selvityksen yhteydessä valtioneuvosto ei ole ollut yhteydessä tarkastusvirastoon.

Luonnoksessa tuodaan perusteena valvontatehtävän siirrolle esille ainoastaan, että ”useimmissa jäsenvaltioissa finanssipolitiikan valvontatehtävä on kuitenkin osoitettu taloustieteen edustajista koostuvalle asiantuntijaneuvostomuotoiselle toimijalle.” Tämänkaltainen ylätasen havainto ei kuitenkaan kerro lainkaan siitä, miten tarkoituksenmukaista toiminnan järjestäminen eri tavoilla on. Institutionaaliset järjestelyt eri jäsenmaissa vaihtelevat paljon, eikä voida päätellä, että useimmissa jäsenmaissa sovellettu käytäntö olisi automaattisesti tarkoituksenmukaisin. Kuten todettua, IFI-tehtävä sijaitsee tarkastusvirastossa kolmessa euroalueen jäsenvaltiossa. On myös huomionarvoista, että luonnoksenkin (luku 5.2.) mukaan osassa muitakin jäsenmaita on useampi kuin yksi IFI-instituutio.

VTV:n tiedossa ei ole seikkoja, jotka tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta puoltaisivat finanssipolitiikan valvonnan siirtoa tarkastusviraston ulkopuolelle. Päinvastoin VTV näkee useiden budjettikehysdirektiivin vaatimusten toteutuvan paremmin, mikäli IFI-tehtävä sijaitsisi jatkossakin tarkastusviraston yhteydessä (ks. edellä). VTV arvion mukaan tietyt muutokset tehtäviin olisivat kuitenkin tarpeellisia. Työnjakoa tarkastusviraston ja Talouspolitiikan arviointineuvoston välillä olisi tarkoituksenmukaista tarkentaa. Tämä tarkoittaisi VTV:n keskittymistä selkeämmin finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen arviointiin ja Talouspolitiikan arviointineuvoston keskittymistä finanssipolitiikan normatiiviseen arviointiin taloustieteellisellä lähestymistavalla. Samalla voitaisiin ratkaista nykyisissä tehtävissä ilmenevät päällekkäisyydet koskien valtiovarainministeriön ennusteiden arviointia. VTV:n näkemyksen mukaan näillä muutoksilla arviointi- ja valvontatehtävät tulisivat järjestettyä tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin kuin luonnokseen sisältyvillä ehdotuksilla.

VTV on viime vuosina määrätietoisesti kehittänyt valvontatehtävien vaatimaa asiantuntijuutta, metodologiaa, välineistöä, prosesseja ja raportointia. Tämä kertynyt pääoma tulisi parhaiten hyödynnetyksi jatkossakin, mikäli valvontatehtävä säilyisi VTV:n hoidettavana.

4. Julkisen talouden kansallinen ohjauskehikko

Luonnoksessa esitetään uudistusta Suomen kansalliseksi finanssipoliittiseksi sääntökehikoksi ja julkisen talouden ohjausjärjestelmäksi. VTV painottaa finanssipoliittisen säännösten ymmärrettävyyttä, selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Tällöin voi muodostua myös säännösten poliittinen sitoutuminen, joka on reunaehto säännösten vaikuttavuudelle.

VTV:n mielestä on hyvä, että luonnoksen sisältämä kansallinen säännöstö on lähtökohtaisesti yhteensopiva finanssipoliittikkaa koskevan EU-säännösten kanssa. Molemmilla pyritään julkisyhteisöjen velkasuhteen alentamiseen keskipitkällä aikavälillä, vaikkakin säännöstoissa seurattavat operationaaliset indikaattorit poikkeavatkin toisistaan. Ehdotettu kansallinen finanssipoliittinen sääntö (velkaa kerryttävien julkisen talouden sektoreiden rahoitusaseman bkt-suhde) sekä sen kireyteen vaikuttavat reunaehdot ovat yleisesti ottaen perusteltuja. Velkasuhteen alenemisvauhtia koskevaa reunaehto (velkasuhteen alentuminen keskimäärin yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa) voidaan pitää verrattain kireänä, mutta toisaalta velkakestävyyden parantamiselle ja velkasuhteen saattamiselle selkeään laskuun on perusteltu tarve.

Pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteen merkitys jää esitetyssä säännöstössä pieneksi. Sillä, että tavoite asetetaan 40 prosenttiin esimerkiksi EU-säännöstöön sisältyvän 60 prosentin sijaan, on todennäköisesti merkitystä vasta hyvin pitkän ajan kuluttua eli siinä vaiheessa, kun velkasuhde on mahdollisesti saatu alennettua 60 prosenttiin. Tämä johtuu siitä, että pitkän aikavälin tavoite ei vaikuta siihen alenemisvauhtiin, joka on reunaehtona velkaa kerryttävien sektoreiden nimelliselle rahoitusasematavoitteelle. Kuten luonnoksessa todetaan, määritellyllä vauhdilla tavoitteen saavuttaminen kestäisi lähemmäs 50 vuotta.

Edistymistä kohti pitkän aikavälin tavoitetta kohti ei myöskään valvottaisi eikä korjausmekanismi voisi käynnistyä sen perusteella. Tämä voidaan nähdä säännösten heikkoutena, koska rahoitusasematavoitteen noudattaminen ei kaikissa olosuhteissa takaa velkasuhteen alenemista. Lisäksi velkasuhteen käyttöön operationaalisena indikaattorina liittyy riski hallitusten mahdollisesti epätarkoituksenmukaisesta toiminnasta, jolla julkisen talouden varallisuutta käytetään velan pienentämiseen. Toisaalta esitetty menettely olisi linjassa EU-sääntelyn kanssa.

VTV kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa on jo yli kymmenvuotiset kokemukset julkisen talouden sääntöjen kirjaamisesta lakiin ja asetukseen. Finanssipoliittisen lain sisältämän säännön mukaan hallitusten on tullut tavoitella rakenteellisesti lähes tasapainossa olevaa julkista taloutta, ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaan hallitusten on tullut asettaa tämän säännön kanssa yhteensopivat tavoitteet julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle. Näin ollen voimassa on jo tähän asti ollut verraten kireään finanssipoliittikkaan ohjaava kansallinen finanssipoliittinen lainsäädäntö. Käytännössä laki- ja asetuskirjausten vaikutukset ovat jääneet kuitenkin epäselviksi. Tavoitteita ei olla saavutettu ja julkinen velkasuhde on kasvanut, vaikka

finanssipoliittiseen lakiin sisältyvää sääntöä ei ole varsinaisesti rikottu (korjausmekanismi ei ole käynnistynyt). Poliittinen sitoutuminen rahoitusasematavoitteisiin on jäänyt pieneksi.

Ydinkysymys onkin, muuttaako ehdotettu uusi säännöstö tilannetta. Ehdotukseen sisältyy joitakin elementtejä, jotka voivat tukea sääntöjen ja tavoitteiden merkitystä. Tärkeänä uudistuksena, tavoitteiden saavuttamisen seuranta tiivistyisi siten, että nk. korjausmekanismi käynnistyisi myös finanssipoliitiikan valvojatahon (IFI) kannanoton perusteella. Tämä voi lisätä tavoitteiden merkitystä. Luonnokseen sisältyvillä muotoiluilla on kuitenkin riski, että tämä muutos jää pieneksi. Luonnoksen mukaan, jos valtioneuvosto ei ryhdy finanssipoliitiikan valvojan esittämiin toimenpiteisiin, valtioneuvoston tulee julkisesti perustella menettelynsä kahden kuukauden kuluessa. On mahdollista, että joissain tilanteissa jää tulkinnanvaraiseksi, vastaavatko valtioneuvoston toimet IFI:n suosituksia, ja valtioneuvostolle saattaa syntyä kannustin tulkita suunnittelemansa tai päättämänsä toimet valvojan suosituksen mukaisiksi. Tällöin valtioneuvosto ei myöskään käsitelisi tai perustelisi toimiaan julkisesti, vaan voisi ohittaa tilanteen mahdollisimman pienellä julkisuudella. VTV:n mielestä säännöstä tulisi vahventaa vähintäänkin siten, että valtioneuvoston tulisi julkaista julkinen kannanotto aina, kun finanssipoliitiikan valvoja on antanut lainkohdan mukaisen arvion siitä, että tavoitteet ovat vaarassa jäädä saavuttamatta.

Toinen säännösten merkitystä mahdollisesti vahvistava elementti on EU-sääntöjen roolin korostaminen julkisen talouden suunnittelussa. VTV on pitänyt tärkeänä sitä, että uusi hallitus valmistelee uuden keskipitkän aikavälin suunnitelmansa mahdollisimman pian aloittamisensa jälkeen. Onkin hyvä, että luonnoksen mukaan valtioneuvoston tulee laatia keskipitkän aikavälin suunnitelma viipymättä nimittämisensä jälkeen. Tämän myötä EU-sääntöjen velvoitteet voidaan saattaa kiinteäksi osaksi hallituksen julkista taloutta koskevaa suunnittelua.

Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan, että luonnos keskipitkän aikavälin suunnitelmaksi sisällytetään hallitusohjelmaan. Ehdotuksella voidaan mahdollisesti edelleen vahvistaa EU-säännösten merkitystä hallituksen talouspolitiikan reunaehtona. On kuitenkin huomioitava, että hallitusohjelman osana kyseessä olisi vasta luonnos suunnitelmaksi, jolta puuttuisi komission arviointi ja neuvoston hyväksyntä. Mikäli suunnitelma muuttuisi jatkokäsittelyssä olennaisesti, tämä saattaisi aiheuttaa jännitettä tai ristiriitaa suunnitelman ja hallitusohjelman muun sisällön välille.

VTV kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei esitetä kansalliseen lainsäädäntöön poikkeuslauseketta esimerkiksi talouskriisien huomioonottamiseksi, eikä asiaa käsitellä luonnoksessa. Finanssikriisin ja koronapandemian kaltaiset julkista taloutta heikentävät tapahtumat on hyödyllistä huomioida finanssipoliittisessa säännöstössä siksi, että kriisitilanteissa säännöstöstä voidaan perustellusta syystä poiketa väliaikaisesti ja säännöstössä olevien toimintaperiaatteiden mukaisesti – sen sijaan, että säännösten soveltamisesta luovutaan kokonaan, sen noudattamisen tultua mahdottomaksi. Mahdollisten poikkeuslausekkeiden tulisi asettaa säännöistä poikkeamiselle tarkat rajat, ja niiden tulisi ohjata mahdollisimman pikaiseen paluuseen säännösten normaaliin soveltamiseen.

Poikkeukselliset tilanteet tulevat kuitenkin suurelta osin huomioitua automaattisesti luonnoksessa esitetystä säännöstöstä. Korjausmekanismiin niitä vaiheita, jotka voivat johtaa hallituksen velvoitteeseen antaa selonteko tai tiedonanto eduskunnalle, edeltää EU:n komission ja neuvoston arviointi, joissa mahdollinen yleinen tai kansallinen (EU-lainsäädännön mukainen) poikkeuslauseke on joka tapauksessa jo otettu huomioon. Lisäksi pian voimaan tuleva puolustusmenoja koskeva poikkeus on luonnoksessa huomioitu uuden säännösten soveltamisaikataulussa.

VTV näkee tarpeelliseksi selkeyttää poikkeuksellisten tilanteiden huomiointia myös muissa ehdotetun säännösten osissa. Koskien valtioneuvoston asettamaa julkisen talouden hoitoa ohjaavaa tavoitetta (laki julkisen talouden hoitamisesta, 3§), asia saattaa aiheuttaa epäselvyyksiä vuoden 2031 jälkeen, kun kansallinen velkasuhteen alenemisvauhtia ohjaava lisäehto on voimassa: luonnoksesta jää epäselväksi, tuleeko tavoite tällöin asettaa normaalien ehtojen mukaisesti, vaikka olosuhteet olisi arvioitu poikkeukselliseksi. Liittyen valtioneuvoston itse tekemiin arvioihin tavoitteiden saavuttamisesta (em. laki, 5§), valtioneuvosto voinee harkintansa mukaan huomioida poikkeukselliset olosuhteet arvioissaan. Mitä tulee IFI:n antamiin arvioihin korjausmekanismiin (em. laki, 6§) ensimmäisen vaiheen yhteydessä, arvioidessaan, onko mahdolliseen tavoitteesta poikkeamiseen hyväksyttäviä perusteita, IFI:n tulisi voida vastaavasti harkintansa mukaan arvioida mahdollisten poikkeuksellisten tapahtumien merkitystä asiaan. Valtioneuvoston tulisi vielä arvioida tarve säädellä poikkeuksellisten olosuhteiden huomiointia tarkemmin kuin mitä luonnoksessa on esitetty. Joka tapauksessa eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä tulisi käsitellä poikkeuksellisten tilanteiden huomiointia esitetystä säännöstöstä.

Julkisen talouden kehitys voi ehdotetunkin sääntelyn puitteissa poiketa tavoitellusta hallituksen omien toimenpiteiden (tai toimenpiteiden puutteiden) takia, eikä tästä ole hallitukselle välttämättä muita suoria seurauksia kuin mahdollinen julkinen selitysvastuu. Selonteko- ja tiedonantovelvoite eduskunnalle syntyisi, nykyisin voimassa olevan sääntelyn kaltaisesti, vasta EU:n neuvoston tekemien, vakaus- ja kasvusopimuksen rikkomista koskevien päätösten perusteella. Nämä päätökset ovat olleet käytännössä melko harvinaisia, eikä nojautuminen EU-tason päätöksiin käytännössä kaikissa olosuhteissa estä julkisen talouden kehitystä tavoitteiden vastaisesti. Poliittisen sitoutumisen merkitys on siten erittäin suuri uudistetunkin säännösten oloissa.

5. Henkilöstövaikutukset

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi julkisen talouden hoitamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi ei ole esitetty ehdotuksen henkilöstövaikutuksia. Muutoksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan luonnoksessa seuraavasti: ”Finanssipolitiikan valvontatehtävien siirtäminen Valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle edellyttäisi arviointineuvoston sihteeristön lisäresursointia arviolta korkeintaan kolmella henkilötyövuodella. Tarkastusvirastosta siirrettäisiin Valtion taloudelliseen tutkimuskeskukseen arviointineuvoston sihteeristöön vastaava henkilömäärä”.

Siirto toteutettaisiin lain nojalla siten, että tarkastusvirastoa koskevan lain voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin, että VTV:ssä sitä koskevan voimassa olevan lain 1 §:n 4 momentin

mukaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi lain voimaan tullessa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen virkasuhteeseen.

Esityksen voimaantulosäännöksestä tai lakiehdotuksen perusteluista ei ilmene, onko siirrossa tarkoitus soveltaa valtion virkamieslain 5 a) §:ää, joka koskee valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyä. Valtionhallinnon toiminnon uudelleenjärjestelyllä tarkoitetaan tilannetta, jossa lailla tai valtioneuvoston asetuksella valtion virastorakennetta uudistetaan tai valtionhallinnon tehtäviä siirretään valtion virastosta toiseen. Kyseisen säännöksen mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Jos viraston tehtävistä siirretään osa valtion virastosta toiseen, näitä tehtäviä hoitavat virkamiehet siirtyvät virkoineen vastaanottavaan virastoon. Virka voidaan tuolloin siirtää ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle. Virkamiehen palvelussuhteen ehtoihin sovelletaan näissä tilanteissa, mitä niistä virkaehtosopimuksissa sovitaan tai laissa säädetään.

Kyseisen säännöksen tarkoituksena on ollut mm. yhdenmukaistaa virkamiesten asemaa uudelleenjärjestelyissä ja pyrkiä turvaamaan virkamiehen palvelussuhteen jatkuvuus muutostilanteessa. Säännöksellä on pyritty vähentämään mahdollista henkilöstön epätietoisuutta omasta asemastaan valtionhallinnon muutosten yhteydessä. Kyseisen säännöksessä on viitattu virkaehtosopimuksiin, joissa on tarkemmat määräykset palvelussuhteiden ehtojen määräytymisestä henkilöiden siirtyessä virastosta toiseen.

VTV:n käsityksen mukaan asiassa muodostunee ongelmaksi se, että valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehiin ei sovelleta valtion virkamieslakia eikä näin ollen sen 5 a) § sovelleta tilanteeseen, jossa eduskunnan viraston virkoja ja virkamiehiä esitetään siirrettäväksi toiseen valtion virastoon. Eduskunnan virkamiehiä koskee laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003). Kyseissä laissa ei ole valtion virkamieslain 5 a) §:ää vastaavaa säännöstä virkojen ja virkamiesten siirtymisestä uudelleenjärjestelytilanteissa. Eduskunnan virkamieslaissa ei esimerkiksi ole virkamieslain 5 a) §:ää vastaavaa säännöstä siitä, että virkasiirtoihin ei tarvittaisi virkamiehen suostumusta.

Todettakoon myös, että eduskunnan virkamieslain 5 §:n nojalla virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen eduskunnan virastoon. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella.

VTV katsoo, että henkilöstösiirtoja ei ole mahdollista voimassa olevan lainsäädännön mukaan toteuttaa esitetyllä tavalla. Pelkkä tarkastusvirastoa koskevan lain voimaantulosäännöksen 2 momentin säännös, jonka mukaan valtiontalouden tarkastusvirastossa siirrettäväksi esitettäviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi lain voimaan tullessa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen virkasuhteeseen ei ole riittävä.

HE luonnoksessa todetaan, että henkilöstö siirtyisi lain voimaan tullessa Valtiontalouden tutkimuslaitoksen virkasuhteeseen. Esityksestä jää säädöspohjan puuttuessa epäselväksi myös se, siirtyvätkö virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sellaisenaan Valtiontalouden tutkimuskeskukselle.

Valtion virka- ja työehtosopimuksen sopimuskaudelle 2025 – 2028 liitteen ”Eräät määräykset palkkatason turvaamisesta” kohdassa 2 on määräykset siitä, kuinka henkilöstön palkkaus määräytyy organisaatiomuutoksissa suoraan lain nojalla. Kyseistä kohtaa sovelletaan silloin, kun henkilöstö siirtyy organisaatiomuutoksessa suoraan lain nojalla valtionhallinnon virastosta toiseen, eikä sama palkkausjärjestelmä ole sovellettavana molemmissa virastoissa. Sopimusmääräyksellä taataan palkkatason säilyminen. Jos henkilön euromääräinen kuukausipalkka siirtymähetkellä on hänelle vastaanottavassa virastossa maksettavaa kuukausipalkkaa korkeampi, hänellä on oikeus palkkojen erotuksen määräiseen palkanlisään. Muut palvelussuhteen ehdot määräytyvät siirron jälkeen vastaanottavan viraston virkaehtosopimusten mukaan.

Esityksessä on ongelmana se, että valtion virkaehtosopimusta ei sovelleta suoraan eduskunnan virkamiehiin. Eduskunnan virkamiehien palvelussuhteen ehtoista on määräykset eduskunnan virkaehtosopimuksessa. Eduskunnan virkaehtosopimuksen 4 §:n mukaan eduskunnan virkamiesten palvelussuhteen ehdoissa noudatetaan soveltuvin osin valtion sopimuskaudelle 2025 solmitun virka- ja työehtosopimuksen ja valtion yleisen virkaehtosopimuksen sekä allekirjoittamispöytäkirjan määräyksiä eduskunnan virkaehtosopimuksen ja sen tarkentavissa virkaehtosopimuksissa sovituin erityisin tarkennuksin. Valtion VES ei tule kyseisen sopimuskohdan mukaan sovellettavaksi, mikäli se on vastoin eduskunnan virkamieslakia (1197/2002). VTV katsoo, että koska eduskunnan virkamieslaki ei tunne valtion virkamieslain 5 §:n mukaisia virkasiirtoja, niitä koskevia valtion virkaehtosopimuksen määräyksiä ei voida eduskunnan virkamieslain vastaisina soveltaa.

VTV katsoo edellä todetuista syistä johtuen, että esitystä ja sen perustelutekstejä sekä pykäläehdotusta tulee korjata siten, että siirtyvän henkilöstön asema on mahdollisen tehtäväsiirron yhteydessä selkeä ja turvattu. Ehdotetun tarkastusvirastoa koskevan lain voimaantulosäännöksen 2 momenttiin tuleekin siten lisätä siirtymisessä sovellettavat menettelyt ja perusteet sekä palvelussuhteen ehtoihin sovellettavat virkaehtosopimuksen määräykset.

VTV katsoo, että valtiovarainministeriön tulee selvittää ja perustella, esittääkö se henkilöstösiirtoja toteutettavaksi VML 5 a §:n kaltaisella tavalla vai esimerkiksi liikkeen luovutusta koskevia menettelytapoja ja periaatteita noudattaen. Näillä on vaikutus henkilöstön asemaan. Siirrosta henkilöstölle aiheutuvat oikeudelliset ja taloudelliset seuraukset on selvitettävä ja todettava esityksen perusteluissa.

Siirtyväksi esitetyt tehtävät käsittävät suuren osan VTV:n nykyisin hoitamista valvontatehtävistä. Esityksen mukaan talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristöön siirtyisi enintään kolme henkilöä, jotka hoitavat tällä hetkellä näitä siirtyviä tehtäviä. Esitys vastaa suunnilleen sitä, minkä suuruinen työpanos vastaaviin siirtyviin tehtäviin on VTV:n finanssipolitiikan valvonnassa keskimäärin

vuotuisesti käytetty. Esityksen mukaan tarkastusvirastolle jäisi jatkossa mm. ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarviointitehtäviä.

6. Muuta lausuttavaa

Lait tulee saattaa voimaan vuoden 2026 alusta. Ajatellen esityksen merkitystä niin VTV:n kuin arviointineuvostonkin toiminnalle ja henkilöstölle HE-luonnoksen esittäminen tapahtuu kohtuuttoman myöhäiseen aikaan. Toisaalta kansallisen finanssipoliittisen kehikon tehokkuus on oleellisessa asemassa julkisen talouden hoidon kannalta ja siihen nähden edellytykset tarvittavalle parlamentaarille ja julkiselle keskustelulle jäävät näin ollen hyvin niukaksi. Monissa muissa EU-maissa keskustelulle on luotu paremmat puitteet ja EU-säädösten edellyttämä kansallisen lainsäädännön valmistelu on toteutettu avoimemmin ja ennakkolisemmin. Avoin valmistelu ja julkinen keskustelu olisivat olleet omiaan edistämään säännösten ymmärrettävyyttä ja siihen sitoutumista.

Yläoutinen Sami
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Okko Matti
Valtiontalouden tarkastusvirasto