20.11.2025

HE 167/2025 vp

Valtiovarainministeriön vastine eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) 17.11.2025 valtiovarainvaliokunnalle toimittamaan hallituksen esitystä HE 167/2025 vp koskevaan lausuntoon (D/697/03.02.01/2025) sekä talouspolitiikan arviointineuvoston 17.11.2025 valtiovarainvaliokunnalle toimittamaan lausuntoon. Valtiovarainministeriö lausuu vastineenaan seuraavaa:

1. Finanssipolitiikan valvontatehtävä Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä

VTV katsoo, että em. hallituksen esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi toiselle viranomaiselle (Talouspolitiikan arviointineuvosto) sellainen VTV:n nyt hoitama valvontatehtävä, jonka lainsäätäjä on selväsanaisesti maininnut osaksi VTV:lle perustuslaissa säädettyä tehtävää. VTV:n mielestä tätä näkökulmaa ei ole riittävästi selvitetty em. hallituksen esityksessä ja esityksen suhde perustuslakiin tulisi siten arvioida eduskuntakäsittelyssä. Kuinka valtiovarainministeriö näkee asian?

Valtiovarainministeriö katsoo, että koko julkisen talouden hoitamiseen kohdistuva finanssipolitiikan valvontatehtävä ei sisälly perustuslain 90 §:n 2 momentissa (eikä myöskään Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentissa) tarkoitettuun Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustehtävään, joka sanamuotonsa mukaan koskee valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tarkastusviraston nykyisessä finanssipolitiikan valvontatehtävässä on sen sijaan kysymys perustuslakivaliokunnan lausunnon 37/2012 vp (s. 5) mukaisesti tarkastusviraston muusta kuin tarkasti perustuslain sanamuodon rajaamasta tehtävästä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti finanssipolitiikan valvontatehtävä voitiin antaa tarkastusvirastolle, koska sillä sinänsä on hyvin läheinen yhteys tarkastusviraston perustuslaissa säädettyyn perustehtävään ja koska finanssipolitiikan valvontatehtävän antamisen tarkastusvirastolle ei katsottu vaarantavan tarkastusviraston riippumattomuutta sen perustehtävässä.

Voidaan myös pohtia, että jos finanssipolitiikan valvonta sisältyisi tarkastusviraston katsomalla tavalla jo perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaisiin tarkastusviraston tehtäviin, niin näin olisi ollut ilmeisesti jo Suomen EU-jäsenyyden eli vuoden 1995 alusta lukien (liiallisia alijäämiä koskeva pöytäkirja viitearvoineen sisältyi Maastrichtin sopimukseen), koska tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 71 §:n 3 momentissa (1077/1991) säädetyt tarkastusviraston tehtävät vastaavat nykyisen perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjä tarkastusviraston tehtäviä. (Muilta osin erona on uudessa perustuslaissa ja sen aikana tehdyt, tarkastusviraston riippumatonta asemaa koskevat muutokset, joilla ei kuitenkaan liene välitöntä vaikutusta po. tehtävän olemassaolon arviointiin osana tarkastusviraston perustuslaillisia tehtäviä.) Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan viimeisen 30 vuoden aikainen valtiosääntökäsitys ja -käytäntö eivät kuitenkaan tue tällaista tulkintaa eikä finanssipolitiikan valvontaa tarkastusviraston perustuslaillisena tehtävänä voida valtiovarainministeriön käsityksen mukaan johtaa siten myöskään valtiosääntökäytännöstä.

Lopuksi voidaan todeta, että valtiovarainministeriön käsityksen mukaan voimassa olevan finanssipoliittisen lain (869/2012) 7 §:n 1 momentilla, jonka mukaan ”Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo osana valtiontalouden

hoidon tarkastamista tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.”, ei muun muassa edellä todettu huomioon ottaen ole tarkoitettu muuttaa tarkastusviraston perustuslaissa säädetyn valtiontalouden tarkastustehtävän alaa tai laajuutta, vaan vain osoittaa finanssipolitiikan valvontatehtävän läheistä yhteyttä tarkastusviraston perustuslaissa säädettyyn tarkastustehtävään, vaikka kyse onkin siitä erillisestä ja koko julkisen talouden hoitamiseen kohdistuvasta tehtävästä.

2. Eduskunnan kannanotto (EK 75/2022 vp – K 25/2022 vp)

VTV kiinnittää huomiota tapaan, jolla hallituksen esityksessä käsitellään eduskunnan hyväksymää kannanottoa (EK 75/2022 vp – K 25/2022 vp). Mitä valtiovarainministeriössä on tehty asian selvittämiseksi?

Valtiovarainministeriö toteaa, että eduskunta edellytti kannanotossaan (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.”

Valtiovarainministeriön alustava selvitystyö aloitettiin keväällä 2023 voimassa olleen lainsäädännön puitteissa. Selvitystyö keskeytettiin, koska asiaa koskevan EU-lainsäädäntöuudistuksen oli tarkoitus valmistua vuoden 2023 lopulla. Näkemys oli, että lainsäädäntöuudistuksessa vaatimukset riippumattomalle ulkoiselle talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävälle tulisivat muuttumaan ja tehtävät lisääntymään. Päätettiin, että selvitystyö toteutetaan asiaa koskevan EU-lainsäädännön valmistuttua lainsäädännön kansallisen toimeenpanon yhteydessä. Uusi EU-lainsäädäntö tuli voimaan 30.4.2024. Valtiovarainministeriössä 8.12.2023 asetettu finanssipoliittisten sääntöjen uudistamista valmisteleva työryhmä valmisteli asiaa osana laajempaa kansallisen finanssipoliittisen sääntökehikon muuttamista.

Riippumaton talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävä muuttui EU-lainsäädännön uudistuttua merkittävästi, joten tehtävien järjestämistä on uuden EU-lainsäädännön tultua voimaan tarkasteltu uutena kokonaisuutena, ottaen huomioon eduskunnan pyynnön selvittää riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän resurssien yhdistämisen mahdollisuuksista.

Valtiovarainministeriö on pitänyt tehtävien resurssien yhdistämistä perusteltuna ja selvittänyt eri vaihtoehtoja. Vaihtoehdoista on myös käyty alustavaa keskustelua VTV:n kanssa. Tässä yhteydessä VTV:n valtiovarainministeriölle antaman alustavan oikeudellisen arvion (LIITE 1) mukaan talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristön sijoittaminen itsenäisen VTV:n yhteyteen tai yhdistäminen VTV:ssä finanssipolitiikan valvontaa hoitavaan yksikköön nähtiin hyvin ongelmallisena molempien instituutioiden riippumattomuuden näkökulmasta. Erityisesti VTV toi esiin, että talouspolitiikan arviointineuvosto ei voisi ohjata VTV:n sisällä sijaitsevaa sihteeristöä VTV:n virkamiesten riippumattomuutta vaarantamatta

VTV:n arvion mukaan ongelma ei katoaisi, vaikka talouspolitiikan arviointineuvoston nimitysvalta siirrettäisiin eduskunnalle. Jos puolestaan VTV nimittäisi talouspolitiikan arviointineuvoston, olisi tällä VTV:n arvion mukaan heikentäviä vaikutuksia Suomen akatemian ja yliopistojen taloustieteellisten yksiköiden rooliin nimityksissä mahdollisesti sisältyvään ajatukseen tieteellisestä riippumattomuudesta. VTV:n näkemyksen mukaan talouspolitiikan arviointineuvoston nimittämisessä olisi vaikeaa löytää ratkaisu, joka ei vaarantaisi VTV:n riippumattomuutta.

VTV katsoi myös, että ”talouspolitiikan arviointineuvoston VTV:tä laajempi mandaatti mahdollistaa myös sellaisten aiheiden arvioimisen, jotka ovat luonteelta hyvin poliittisia tai ainakin hyvin lähellä päivänpoliittisen keskustelun teemoja. Näihin keskusteluihin osallistuminen voisi muodostua painolastiksi VTV:n nykyisille tehtäville, joihin on totuttu liitämään tiukka epäpoliittisuus ja puolueettomuus. Pahimmillaan se voisi heikentää

VTV:n uskottavuutta, jos se jonkin talouspolitiikkaan otetun kannan perusteella katsottaisiin talouspoliittisen keskustelun osallistujaksi.”

Osin VTV:n alustavien oikeudellisten arvioiden perusteella valtiovarainministeriössä ei jatkettu selvitystyötä talouspolitiikan arviointineuvoston ja VTV:ssä sijaitsevan finanssipolitiikan valvontayksikön resurssien yhdistämisestä ilman laajempia vastuiden ja tehtävien muutoksia.

Valmistelussa nähtiin tarpeelliseksi, että riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän suorittaminen tulisi pohjautua neuvosto tai lautakunta -tyyppisen korkean tason ja laaja-alaisen osaamisen asiantuntijaelimen työskentelyyn, jota palvelisi riittävä sihteeristö. Tätä puoltaa myös uudessa lainsäädännössä kansalliselle valvojalle annettavat uudet tehtävät, erityisesti liittyen kansallisen finanssipoliittisen säännön noudattamisesta tehtävään kokonaisarvioon ja tämän perusteella käynnistettävään korjausmekanismiin. Valmistelussa katsottiin erityisesti, että tämän kokonaisarvion tekemiseen soveltuu paremmin laaja-alaista osaamista omaava useampijäseninen neuvosto, ottaen myös huomioon tehtävän yhteiskunnallinen merkittävyys ja laaja julkinen huomio. Valmistelussa todettiin myös, kuten VTV:n lausunnossa ja OECD:n arviossakin tuotiin esiin, että IFI-tehtävän sijaitseminen tarkastusvirastossa on epätyypillistä. VTV:n tulkinta, että IFI-tehtävä on osa julkisen talouden tarkastusta ei vastaa useimmissa muissa maissa tehtyjä tulkintoja. Lisäksi valmistelussa todettiin, että sihteeristön ja asiantuntijaneuvoston toiminnan sijoittaminen lähelle tutkimusyhteisöä edesauttaisi toimintaa. Nämä tekijät johtivat valmistelutyön lopputuloksena arvioon, että tarkoituksenmukaisin tapa järjestää riippumaton ulkoinen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävä on keskittää itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävät talouspolitiikan arviointineuvostolle, josta säädettäisiin jatkossa asetuksen sijaan lailla.

3. Talouspolitiikan arviointineuvostolle ehdotettu ennusteiden vahvistamistehtävä

VTV kiinnittää lausunnossaan (s. 10) myös huomiota siihen, että Talouspolitiikan arviointineuvostolle säädettävä ennusteiden vahvistamistehtävä ei kata julkisen talouden ennusteita. Lisäksi tuodaan esille, että esityksen mukaan lainsäädännöstä poistuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteen riippumattomuutta turvaava säännös (nykyisen fipo-lain 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). Mikä on valtiovarainministeriön havainto näistä kahdesta näkemyksestä?

Ennakkovalvonta-asetuksen (EU) N:o 473/2013 4 artiklan 4 kohdan mukaan euroalueen maiden kansallisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten on perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin, ja niissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatinut tai vahvistanut riippumaton elin. EU-lainsäädäntö toisin sanoen edellyttää, että makrotalouden ennusteet laatii tai vahvistaa itsenäinen taho, kun taas julkisen talouden kohdalla vastaavaa vaatimusta ei ole.

Hallituksen esityksellä varmistetaan EU-lainsäädännössä säädettyjen vaatimusten täyttäminen. Julkisen talouden ennusteen laatiminen Suomessa, kuten useimmissa muissakin jäsenvaltioissa, linkittyy läheisesti valtiovarainministeriössä tapahtuvaan julkisen talouden suunnitteluun, mistä johtuen tehtävän antaminen itsenäiselle valvojalle olisi haastavaa.

Kun nyt lainsäädäntöä muutetaan niin, että itsenäinen valvoja jatkossa vahvistaa makrotalouden ennusteen, ei ole pidetty tarpeellisena enää lain tasolla säätää ennusteen itsenäisyydestä, vaan asiasta säädettäisiin jatkossa asetuksen tasolla. Makrotalouden ennuste laadittaisiin jatkossakin riippumattomana poliittisesta vaikutuksesta.

VTV kiinnittää lausunnossaan huomiota myös siihen, että ”ennusteiden vahvistamisen menettelyiden osalta esitys vaikuttaa täsmentämättömältä.”. Ehdotus vastaa komission ohjeistusta ja voimassa olevaa EU-

lainsäädäntöä ennusteiden vahvistamisen osalta. Asiasta sovitaan yksityiskohtaisemmin itsenäisen valvojan ja valtiovarainministeriön välisellä yhteisymmärryspöytäkirjalla, johon kirjataan muun muassa tarkemmat vahvistamiseen liittyvät aikataulut ja tietojenvaihto. Nämä tullaan dokumentoimaan julkisesti esimerkiksi ennustejulkaisuihin, kuten toimitaan myös muissa maissa. Uuden finanssipoliittisen lain 7 §:n 2 momentin mukaan makrotalouden ennusteen vahvistamista koskee myös ns. *comply-or-explain*-periaate, minkä mukaan jos valtioneuvosto ei ryhdy talouspolitiikan arviointineuvoston siitä annetun lain 1 §:n 2 momentin 1, 3, 4 tai 6 kohtien nojalla esittämiin toimenpiteisiin, valtioneuvoston tulee julkisesti perustella menettelynsä kahden kuukauden kuluessa finanssipolitiikan valvojan arvion antamisesta. Itsenäinen finanssipolittikan valvoja vahvistaa ennusteen ennen julkisen talouden suunnittelua koskevaa hallituksen neuvottelua (ts. JTS- tai budjettiriihi). Jos itsenäinen finanssipolitiikan valvoja ei vahvista valtiovarainministeriön laatimaa ennustetta, valtioneuvosto voi joko pyytää valtiovarainministeriötä tekemään uuden ennusteen tai käyttää ennustetta, jota arviointineuvosto ei ole vahvistanut ja julkisesti perustella menettelyn.

4. Talouspolitiikan arviointineuvoston kokoonpano

Talouspolitiikan arviointineuvosto on todennut lausunnossaan seuraavaa: ”Lakiesityksen 2 §:n mukaan neuvoston kokoonpano muodostuisi jatkossa pelkästään taloustieteen eri alojen edustajista. Esitimme aiemmassa lausunnossamme, että yksi jäsenistä voisi jatkossakin edustaa muita yhteiskuntatieteitä, siten että ko. jäsen olisi myös taloustieteellisten laitosten esittämä jäsen. Tämä voisi helpottaa sopivien jäsenten saamista neuvostoon. Lain 2 §:ää on täydennetty aiempaan verrattuna siltä osin, että neuvoston jäsenten tulisi edustaa joko taloustieteen korkeatasoista osaamista tai merkittävää talouspolitiikan asiantuntemusta. Näkemyksemme mukaan jäsenten kelpoisuutena voisi talouspoliittisen asiantuntemuksen sijaan olla julkistalouden asiantuntemus, jolloin se vastaisi suoremmin budjettikehysdirektiivin vaatimukseen.”

Onko 2 §:n muotoilu ”tulee edustaa taloustieteen eri alojen korkeatasoista tieteellistä tai merkittävää talouspolitiikan asiantuntemusta” tieteenalojen suhteen liian rajautunut? Kuuluvatko esim. merkittävän julkistalouden asiantuntemuksen omaavat henkilöt 2 §:n rajauksen piiriin?

Lakiehdotuksen täydennyksellä pyrittiin vastaamaan huoleen siitä, että arviointineuvoston jäseniä ei löydy riittävästi. Valittu muotoilu on lähellä direktiivin muotoiluja (”julkiseen talouteen, makrotalouteen ja talousarviohallintoon liittyvä kokemus ja pätevyys”) ja vastaisi Ruotsin finanssipoliittisen neuvoston (finanspolitiska rådet) jäsenille asetettuja edellytyksiä (Förordning 2011:446 11 §: neuvostossa on sekä jäseniä, joilla on korkeatasoinen tieteellinen osaaminen taloustieteen alalla, että jäseniä, joilla on käytännön kokemusta talouspoliittisesta työstä). Myös komissio on nostanut esille ”käytännön talouspolitiikan osaajien” jäsenyyden mahdollistamisen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että merkittävän julkistalouden asiantuntemuksen omaavat henkilöt kuuluvat lakiehdotuksen 2 §:n rajauksen piiriin julkistalouden ollessa osa talouspolitiikkaa. Valtiovarainministeriö ei myöskään katso, että lakiehdotuksen 2 §:n muotoilu rajoittaa tieteenaloja, koska talouspolitiikan asiantuntijoita on myös muilla kuin taloustieteen aloilla. Muiden yhteiskuntatieteiden edustajien jäsenyyden osalta valtiovarainministeriö luottaa yliopistojen taloustieteiden laitosten kykyyn ehdottaa sopivia jäseniä.

5. Muita huomioita

Riippumattomuus

Komissio on todennut useampaan otteeseen talouspolitiikan arviointineuvoston riippumattomuuden olevan EU-lainsäädännön näkökulmasta riittävää. Ehdotettu malli vastaisi myös Ruotsissa käytössä olevaa mallia. Ruotsin

kokemuksiin perustuen voidaan arvioida, että julkinen paine varmistaa sen, että nimityksiin tai neuvoston toimintaan ei kohdistu vaikuttamista valtiovarainministeriön taholta. Jos talouspolitiikan arviointineuvoston riippumattomuuteen kohdistuu edellä mainitut tekijät huomioidenkin epäilyksiä, valtiovarainministeriö on valmis jatkoselvittämään talouspolitiikan arviointineuvoston ja sen sihteeristön siirtämistä suoraan eduskunnan alaisuuteen.

Resurssit

Finanssipolitiikan valvontatehtävien siirtäminen Valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle edellyttäisi arviointineuvoston sihteeristön lisäresursointia arviolta kolmella henkilötyövuodella. Tästä aiheutuva 300 000 euron lisämeno sisältyy valtion vuoden 2026 täydentävään talousarvioesitykseen arviointineuvoston toimintaa varten perustettavalle uudelle momentille 28.30.06. Lisäksi momentille siirrettäisiin arviointineuvoston toimintaan nykyisin tarkoitettu 370 000 euroa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toimintamenomomentilta 28.30.02. Lisäresursoinnin jälkeen talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristö vastaa henkilöstövahvuudeltaan pohjoismaisia verrokkeja. Talouspolitiikan arviointineuvoston toimintamenoja voidaan tarpeen mukaan kasvattaa normaalissa talousarviomenettelyssä, jossa eduskunta viime kädessä päättää viraston toimintamenoista ja niiden muutoksista. Vastaava toimintatapa rahoituksen suhteen on käytössä myös mm. Ruotsin talouspolitiikan arviointineuvoston (Finanspolitiska rådet) osalta.

Valvontatehtävän sisältö

Liittyen Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossaan esittämiin valvontatehtävän sisällöstä valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa:

- Talouspolitiikan arviointineuvostoa koskevan lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin 4 kohdan a alakohdassa säädettäväksi ehdotetut EU-sääntöjen noudattamista koskevat tehtävät ovat EU-lainsäädännön mukaisesti vapaaehtoisia, ja niihin on esityksessä ehdotettu siirtymäaikaa EU-lainsäädäntöä vastaavalla tavalla. Valtiovarainministeriön arvion mukaan arviointineuvosto pystyisi hoitamaan tätä koskevat tehtävät eikä pidä VTV:n kritiikkiä tältä osin perusteltuna. Koska uudet EU:n finanssipoliittiset säännöt ovat olleet voimassa vasta vuoden ja niitä koskeva ensimmäinen merkityksellinen jälkikäteisarvio tehdään vasta ensi vuoden keväällä, myöskään VTV:llä ei ole kokemusta uusien sääntöjen toimeenpanosta.
- VTV toteaa lausunnossaan seuraavasti: ”On ilmeistä, että julkisen keskustelun ja erityisesti eduskunnan tietotarpeiden kannalta on keskeistä, että EU-sääntöjä käsittelee hallituksen ja valtiovarainministeriön lisäksi myös riippumaton elin.” EU-sääntöjä ja niiden noudattamista käsittelee ja arvioi ratkaisevasti EU:n komissio. Kansalliset arviot EU-sääntöjen noudattamisesta saattavat johtaa eri johtopäätöksiin, mikä hankaloittaa kansallista julkista keskustelua. Komissio on lukuisasti ilmaissut olevansa käytettävissä, jos kansalliset parlamentit haluavat keskustella EU-sääntöjä koskevista arvioista.

Lisätietoja antavat:

strategia- ja tutkimusjohtaja, yksikön päällikkö Olli Kärkkäinen

finanssineuvos, yksikön päällikkö Marketta Henriksson

budjettineuvos, yksikön päällikkö Niko Ijäs (kohta 1)

Liitteet

LIITE 1 – VTV:n lausunto valtiovarainministeriölle 10.6.2024: Talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristön mahdollista siirtämistä Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta valtiontaloudentalouden tarkastusvirastoon harkittaessa huomioon otettavia näkökohtia