Valtiotalouden tarkastusvirasto HE 167/2025 vp Lisäselvitys 2

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunnan käsittelyssä nyt olevan asiakokonaisuuden taustasta ja aikaisemmista käsittelyvaiheista on ehkä aluksi syytä todeta, että noin puolitoista vuotta sitten VTV:lle saatiin tieto valtiovarainministeriössä, jäljempänä VM, vireillä olevasta hankkeesta, jossa talouspolitiikan arviointineuvoston, jäljempänä TPAN, sihteeristö siirrettäisiin VTV:lle. Koska VTV:llä ei ollut hankkeesta tarkempia tietoja käytettävissä, sitä arvioitiin lähtien olettamuksesta, että kaikki muu talouspolitiikan arviointineuvoston koskevassa valtioneuvoston asetuksessa säilyisi ennallaan, mutta mainittu sihteeristö siirrettäisiin VTV:lle. Näillä oletuksilla itse talouspolitiikan arviointineuvosto olisi jäänyt Valtion taloudelliseen tutkimuskeskukseen, jäljempänä VATT, ja VM olisi nimittänyt arviointineuvoston jäsenet jatkossakin. Tällöin kahdelle VTV:n valvottavalle VM:lle ja VATT:lla olisi muodostunut valta-asema suhteessa VTV:n sisällä työskenteleviin virkahenkilöihin. VATT:lle tuo asema olisi muodostunut sitä kautta, että VATT:ssa sijaitseva TPAN olisi ollut esimiesasemassa suhteessa VTV:llä työskentelevään sihteeristöönsä, ja VM:lle sitä kautta, että VM olisi nimittänyt TPAN:in jäsenet ja vaikuttanut näin VTV:n sisällä työskentelevään yksikköön. Lisäksi vielä VTV:n sisälle siirtyvästä yksiköstä olisi säädetty valtioneuvoston asetuksella, vaikka valtioneuvosto kuuluu VTV:n valvottaviin. Tätä asetelmaa pidettiin ongelmallisena VTV:n riippumattomuuden kannalta, koska siinä VTV:lle olisi syntynyt riippuvuuksia useisiin valvottaviinsa nähden. VTV toimittikin VM:lle muistion, jossa hankkeeseen suhtauduttiin kielteisesti. Muistiossa todettiin myös, että TPAN:sta on säädetty valtioneuvoston asetuksella talouspolitiikan arviointineuvostosta, jäljempänä TPAN-asetus, mutta VTV:lle on mahdollista antaa uusia tehtäviä vain lain tasoisella säädöksellä.

Nyt eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt VTV:tä täydentämää vielä lausuntoaan hallituksen esityksestä HE 167/2025 arviolla sellaisesta vaihtoehdosta, jossa koko TPAN ja sen sihteeristö siirrettäisiin VTV:lle. VTV:llä on ymmärretty valiokunnan kysymys niin, että siinä tarkoitetaan äsken kuvatussa asian varhaisissa kehitysvaiheissa esillä olleesta mallista poiketen mallia, jossa talouspolitiikan arviointineuvostosta säädettäisiin lailla ja sen jäsenet nimittäisi eduskunta. Myös tätä uudelleenorganisointivaihtoehtoa tulisi arvioida suhteessa VTV:n aseman perustuslaissa taattuun riippumattomuuteen. Siitä oli VTV-lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 39/2000) tarkastusviraston riippumatonta asemaa koskeneessa luvussa 3.2.1 todettu, että ehdotuksen tavoitteena oli siirtää valtiontalouden tarkastusvirasto pois toimeenpanovallan alaisuudesta siten, että valtiontalouden tarkastusvirasto olisi kaikilta osin riippumaton tarkastettavistaan ja toisaalta hallinnollisesti ja erityisesti toiminnallisesti riippumaton myös eduskunnasta. Tuota riippumattomuutta myös eduskunnastahan on pyritty varmistamaan sillä, että pääjohtajaa itseään lukuun ottamatta nimitysvalta virastossa on kokonaan viraston omissa käsissä.

Vanhassa hallituksen esityksessä HE 39/2000 esitettyyn VTV:n riippumattomuuden ihanteen ja malliin näkökulmasta valtiovarainvaliokunnan kysymyksessä tarkoitettu malli olisi toki paljon parempi kuin reilu vuosi sitten esillä ollut malli. Siihen verrattuna parannuksia olisivat erityisesti se, että valvottavamme VM ei enää nimittäisi TPANia ja se, että siirtymässä VTV:lle olisi koko TPAN eikä vain sihteeristö. Näin vältettäisiin tilanne, jossa valvottavassamme VATT:ssa sijaitseva taho käskyttäisi VTV:llä työskenteleviä sihteereitään ja ehkä valitsisikin heidät. Merkittävä parannus olisi myös se, että TPAN:sta säädettäisiin lailla eikä valtioneuvoston asetuksella, jolloin riippuvuuden syntyminen valtioneuvostoon kokonaisuudessaan jäisi pois. Mallissa saataisiin maksimaalinen hyöty VTV:lle kertyneestä osaamisesta ja kokemuksesta finanssipolitiikan valvonnasta, koska tehtävää ei tarvitsisi siirtää pois VTV:ltä. Myös finanssipolitiikan valvonnan tuottamat synergiahyödyt suhteessa VTV:n finanssipolitiikan tarkastustehtäviin ja muuhun valtion taloudenhoidon valvontaan nähden säilyisivät.

Täysin ongelmaton ehdotus ei riippumattomuuden kannalta olisi, koska eduskunnan nimittäessä TPANin, joka olisi VTV:llä, VTV:n riippuvuus eduskunnasta kasvaisi jonkin verran. Kuitenkin vähäinen riippuvuuden lisääntyminen suhteessa eduskuntaan ei olisi VTV:n aseman kannalta yhtä haitallista kuin riippuvuus suhteessa valvottaviin. Sen merkitystä pienentäisi myös se, että se olisi luonteeltaan pikemminkin hallinnollista kuin toiminnallista. Samoin, jos eduskunta nimittäisi VTV:llä sijaitsevan TPAN:n jäsenet valvottaviemme yliopistojen (isoja valtion rahoituksen saajia) ja Suomen Akatemian (valtion virasto) esityksestä ja nimitettävät ehkä olisivat esittäjien palveluksessa myös jäsenyyskautensa aikana, VTV:n riippuvuus näistä valvottavistaan lisääntyisi ainakin jonkin verran. Riippuvuutta kuitenkin vähentäisi välissä oleva eduskunnan nimitystoimivalta. Lisäksi se, kuinka merkittävästi riippuvuus edellä mainituista valvottavista lisääntyisi, riippuisi paljon myös siitä, miten järjestelyn yksityiskohdat säädettäisiin. Esimerkiksi nimittäisikö TPANin sihteeristönä toimivat virkamiehet eduskunta, TPAN vai VTV:n pääjohtaja? Viimeksi mainittu ratkaisu lisäisi riippumattomuutta vähiten. Eduskunnan tekemät suorat nimitykset VTV:n sisälle loisivat hieman lisää riippuvuutta ja TPAN:in jäsenten oma päätösvalta eniten, koska VTV:n valvottavat esittäisivät heitä, ja TPAN olisi esimiesaseman kaltaisessa asemassa sihteeristöönsä nähden. Entä miten selvästi asiaa koskevasta laista kävisi ilmi, että TPAN ei pysty vaikuttamaan omien mukaan tuomiensa tehtävien mihinkään muuhun VTV:llä? Luotaisiinko TPAN:n ja muun VTV:n välille jopa jonkinlaisia palomuurijärjestelyjä? Mitä selvempää ja vahvemmin muotoiltua tämä olisi, sitä vähemmän riippumattomuus heikkenisi. Nykyisessä TPAN-asetuksessa TPAN:in nimittämisestä on säädetty niin, että yliopistojen ja Akatemia ehdotus ohjaa aika vahvasti nimittävää VM:ä. Miten tämä säädettäisiin jatkossa? Mitä vähemmän sitova ehdotus olisi suhteessa nimittävään eduskuntaan, sitä vähemmän riippumattomuutta suhteessa yliopistoihin ja Akatemiaan nähden syntyisi. Esimerkiksi ehdotusten pyytäminen tai kuuleminen olisivat vähemmän sitovia muotoiluja kuin nykyisin TPAN-asetuksessa. Voitaisiinko TPAN:n jäsenten riippumattomuutta suhteessa yliopistoihin heidän TPAN-tehtävänsä suhteen jotenkin vahventaa tai löytää nimitettäviä, jotka eivät sillä hetkellä ole yliopistojen tai akatemian palveluksessa? Eduskunnan VTV:n sisälle tekemistä nimityksistä seuraavan riippuvuuden vähentämiseksi voitaisiin ehkä harkita sitäkin, voisiko VTV itse nimittää TPAN:n jäsenet yliopistojen ja Suomen akatemian ehdotusten pohjalta tai jotenkin muuten.

Kaikki edellisessä kappaleessa kuvatut ja muut niiden kaltaiset yksityiskohdat vaikuttaisivat siihen, missä määrin VTV:n riippumattomuus heikkenisi, jos TPAN sihteeristöineen siirrettäisiin VTV:n yhteyteen. Jos malliin sisältyisi eduskunnan suoraa nimitystoimivaltaa VTV:n organisaation sisälle sekä nimitysten esittämistoimivaltaa joillekin VTV:n valvottaville (yliopistot ja Suomen Akatemia) sen olisi katsottava lisäävän VTV:n riippuvuuksia ainakin jonkin verran. VTV katsoo kuitenkin, että käyttämällä riittävästi edellä esitettyjä mahdollisia keinoja riippuvuuksien syntymisen minimoimiseksi sopivana yhdistelmänä, tästä mallista todennäköisesti olisi mahdollista kehittää sellainen, että riippuvuuden lisääntyminen voitaisiin katsoa kokonaisuudessaan melko tai hyvin vähäiseksi. Silloin mallin luultavasti voitaisiin katsoa olevan sopusoinnussa VTV:n perustuslaissa säädetyn riippumattomuuden kanssa.

VTV on omalta osaltaan valmis osallistumaan tällaisen mallin muotoilemiseen sellaiseksi, että se olisi VTV:n riippumattomuuden kannalta mahdollisimman ongelmaton. Nyt valtiovarainvaliokunnan käsiteltävänä olevan lakihankkeen tähän astisissa vaiheissa esillä olleiden mallien muotoiluun VTV ei ole juurikaan saanut osallistua. Jos riippuvuuden lisääntymisen asteesta ja sen yhteensopivuudesta VTV:n tehtävien ja riippumattomuuden kanssa jäisi epäselvyyttä, eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lienee olisi viime kädessä oikeus arvioida, olisiko riippuvuuden lisääntymisen minimoinnissa onnistuttu riittävästi ja syntynyt malli yhteensopiva VTV:n riippumattoman aseman ja nykyisten tehtävien kanssa.

Valtiovarainvaliokunta on vielä pyytänyt VTV:tä täydentämään lausuntoaan arviolla sellaisesta mallista, jossa TPAN sihteeristöineen siirrettäisiin eduskunnan yhteyteen ja VTV:n hoidettavana nyt olevat finanssipoliikan valvontatehtävät siirrettäisiin TPAN:oon. Tähän malliin VTV ottaa kantaa lyhyemmin, koska sillä olisi vähemmän vaikutuksia VTV:n muuhun toimintaan kuin äsken

kommentoidulla mallilla. Tässäkin mallissa finanssipolitiikan valvontatehtävät siirrettäisiin pois VTV:ltä, nyt VATT:n sijasta eduskuntaan siirrettävään TPAN:oon. Hyödyt VTV:lle kertyneestä kokemuksesta finanssipolitiikan valvonnasta menetettäisiin, ellei tehtäviä hoitavia henkilöitä ja heidän virkojaan voitaisi siirtää eduskunnan yhteyteen siirtyneeseen TPAN:oon. Myös synergiahyödyt VTV:n jäljelle jäävän finanssipolitiikan tarkastustehtävän sekä muiden tarkastustehtävien kanssa menetettäisiin.

VTV:n riippumattomuuden säilyttämisen kannalta vaihtoehto olisi ongelmattomampi kuin edellä käsitelty malli, koska tarvetta eduskunnan suoran nimitystoimivallan lisäämiseen VTV:n sisällä ei jäisi. Myöskään VTV:n valvottaville (Suomen Akatemia ja yliopistot) ei tulisi oikeutta esittää VTV:n sisälle tulevan toimielimen jäseniä.

Koska tässäkin mallissa VTV:lle säädetty nykyisessä 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 annetussa laissa, jäljempänä fipo-laki, säädetty finanssipolitiikan valvontatehtävä siirrettäisiin VTV:ltä pois tällä kertaa vain eduskunnan yhteyteen siirrettävään TPAN:oon, liittyisi tähän sama VTV:n näkemyksen mukaan lisäselvitystä vaativa mahdollinen ongelma kuin hallituksen esityksessä HE 167/2025 ehdotettuun malliin VTV:n tehtävän siirtämisestä VATT:n yhteydessä toimivaan TPAN:oon. Fipo-lain sanamuodosta ja sen säätämiseen aikanaan johtaneessa hallituksen esityksessä on sanamuotoja ja perusteluita, jotka viittaavat siihen, että fipo-valvontatehtävä olisi säätämisvaiheessa tarkoitettu ja katsottu osaksi VTV:lle perustuslaissa säädettyä valtion taloudenhoidon hoidon tarkastustehtävää. Jos tehtävä on osa VTV:n perustuslaissa säädettyä tehtävää, merkitsisi sen siirtäminen jollekin toiselle viranomaiselle tai valtioelimelle, jopa eduskunnalle tai sen yhteyteen siirrettävälle uudelle elimelle, jollainen TPAN olisi tässä vaihtoehdossa, silloin VTV:n perustuslaissa säädetyn tehtävän kaventamista. VTV on hallituksen esityksestä HE 167/2025 valiokunnalle antamassaan lausunnossa perustellut tarkemmin tässä asiassa näkemäänsä ongelmaa sekä pyytänyt asiaa selvitettäväksi lakiehdotuksen eduskuntakäsitellyn aikana ja ottamaan sen tarvittaessa huomioon asian käsittelyjärjestyksessä. Sama selvitystarve liittyisi VTV:n näkemyksen mukaan myös TPAN:n ja VTV:n finanssipolitiikan valvontatehtävän siirtämiseen eduskunnan yhteyteen.

Kaj von Hertzen, lainsäädäntöneuvos
Valtiontalouden tarkastusvirasto