

Olli Mäenpää

21.11.2025

Valtiovarainvaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 167/2025 vp)

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä. Arviotani on pyydetty erityisesti siitä, kuinka näen talouspolitiikan arviointineuvoston riippumattomuuden turvaamisen takeet hallituksen esityksessä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki talouspolitiikan arviointineuvostosta. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan riippumaton talouspolitiikan arviointineuvosto olisi valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteydessä. Säännösehdoituksen mukaan arviointineuvosto suorittaisi tehtävänsä itsenäisesti eikä se ottaisi vastaan ohjausta.

Arviointineuvoston riippumattomuuden arvioinnin kannalta keskeiset säännökset lakiehdotuksessa määrittelevät arviointineuvoston asemaa, tehtäviä, kokoonpanoa ja asettamista. Arviointineuvoston riippumattomuuden arvioinnissa on välttämätöntä ottaa huomioon myös ehdotuksen vaikutus luottamukseen, joka kohdistuu neuvoston itsenäisyyteen ja puolueettomuuteen.

Arviointineuvoston asema

Talouspolitiikan arviointineuvosto olisi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteydessä toimiva erillinen viranomainen, jonka valvontatehtävä olisi luonteeltaan lakiin perustuvaa ja siihen sidottua julkisen vallan käyttöä. Neuvoston aseman laintasoisessa määrittelyssä sen edellytetään toimivan riippumattomasti ja itsenäisesti. Lisäksi ohjauksen vastaanottokielto vahvistaa ja konkretisoi näitä vaatimuksia.

Arviointineuvoston asema erillisenä valtion viranomaisena ja sen toiminnan lakisidonnaisuus sekä itsenäisyyttä ja riippumattomuutta korostava laintasoinen sääntely turvaavat hyvin ja selkeästi joskin melko yleisellä tasolla arviointineuvoston riippumattomuutta. Samoin voidaan arvioida lakiperustaisen ohjauskiellon merkitystä. Koska arviointineuvosto toimisi viranomaisena, sen toiminnassa olisi myös noudatettava hallintolain 6 §:ssä säädettyä vaatimusta, jonka mukaan sen toimien on oltava puolueettomia.

Perustelujen mukaan arviointineuvosto tiedottaisi kannanotoistaan laissa säädetty vaatimukset huomioon ottaen itsenäisesti sekä päättäisi itsenäisesti määrärahojensa käytöstä. Lisäksi arviointineuvoston tarvitsema määräraha budjetoitaisiin erikseen vain arviointineuvoston toimintaan osoitetuksi (s. 52). Näiden lähtökohtien noudattaminen on välttämätöntä arviointineuvoston riippumattomuuden

käytännön takeiden varmistamiseksi. Arviointineuvoston riippumattomuuden turvaamisen kannalta olisi kuitenkin selkeintä määritellä lakiperustaisesti nämä vain perusteluissa esitetyt edellytykset.

Arviointineuvoston tehtävät

Arviointineuvoston riippumattomuuden turvaamisen kannalta on tärkeää, että sillä on riittävästi itsenäisiä tehtäviä, joiden määrittely ei rajoita arvioinnin riippumatonta toteuttamista. Arviointineuvoston valvonta- ja arviointitehtävät määrittelevää lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin sisältämää sääntelyä voidaan tältä kannalta pitää asianmukaisena ja riittävän laaja-alaisena.

Arviointineuvoston kokoonpano ja jäsenten kelpoisuus

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenten tulee edustaa taloustieteen eri alojen korkeatasoista tieteellistä tai merkittävää talouspolitiikan asiantuntemusta. Arviointineuvoston riippumattomuuden asianmukaisena takeena voidaan pitää etenkin vaatimusta, jonka mukaan jäsenten tulee edustaa taloustieteen eri alojen korkeatasoista tieteellistä asiantuntemusta.

Tieteelliseen asiantuntemukseen kohdistuu yleensä luottamus sen riippumattomuuteen, ja neuvoston tehtävien toteuttaminen edellyttää keskeisesti taloustieteellistä asiantuntemusta. Siten taloustieteellinen asiantuntemus jäsenten kelpoisuusvaatimuksena osaltaan vahvistaa myös luottamusta arviointineuvoston esittämien arvioiden puolueettomuuteen ja riippumattomuutta.

Merkittävä talouspolitiikan asiantuntemus on sen sijaan arviointineuvoston jäsenen kelpoisuusvaatimuksena olennaisesti väljempi ja tulkinnanvaraisempi. Sen voidaan ymmärtää viittaavan myös poliittiseen asiantuntemukseen talouspolitiikan alalla. Tällainen asiantuntemus voisi perustua pelkästään kyseisen alan käytännön poliittisena toimijana kertyneeseen asiantuntemukseen.

Tällainen merkittävä talouspolitiikan asiantuntemus voisi mahdollisesti olla hyödyllistä talouspolitiikan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa, mutta ei niinkään arviointineuvoston lakisääteisten tehtävien kannalta. Talouspolitiikan asiantuntemukseen perustuva kelpoisuus yhdistäisi jäsenen helposti sekä käytännössä että mielikuvien tasolla hänen poliittiseen taustaansa. Tällainen poliittinen kytkentä voisi osaltaan heikentää yleistä luottamusta hänen puolueettomuuteensa arviointineuvoston toiminnassa. Tämä ei välttämättä vahvistaisi myöskään luottamusta arviointineuvoston toiminnan riippumattomuuteen.

Kun otetaan huomioon, että merkittävä talouspoliittinen asiantuntemus olisi säännösehdoituksen mukaan kelpoisuusvaatimuksena samassa asemassa kuin taloustieteen eri alojen korkeatasoinen tieteellinen asiantuntemus, arviointineuvoston kokoonpanosta päätettäessä olisi mahdollista painottaa jompaakumpaa tai vain toista vaatimusta. Painotuksella voisi olla välitöntä vaikutusta siihen, miten riippumattomaksi arviointineuvoston toiminta ymmärretään. Tällainen vaikutus voisi olla myös kielteistä luonteeltaan, jos siinä painotetaan talouspoliittisia ansioita.

Tämä puolestaan todennäköisesti heikentäisi arviointineuvoston riippumattomuuteen kohdistuvaa luottamusta, eikä se toisi lisäarvoa lakisääteisen arviointitehtävän laatuun.

Koska taloustieteen eri alat kattavat myös talouspolitiikan tieteellisen tutkimuksen ja siihen perustuvan asiantuntemuksen, säännösehdotuksen edellyttämä korkea-tasoinen taloustieteen eri alojen asiantuntemus voisi kohdistua myös talouspolitiikkaan ja se voitaisiin ottaa huomioon jäseniä valittaessa. Arviointineuvoston riippumattomuuden turvaamisen kannalta olisi siksi mahdollista, selkeämpää ja perustellumpaa, että arviointineuvoston jäsenen erillisenä kelpoisuusvaatimuksena ei ole merkittävä talouspolitiikan asiantuntemus. Tämä kriteeri olisi siksi arviointineuvoston toiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi aiheellista poistaa säännösehdotuksesta.

Arviointineuvoston jäsenten määrääminen

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtiovarainministeriö pyytäisi yliopistojen taloustieteellisiltä yksiköiltä yhteisen ehdotuksen arviointineuvoston puheenjohtajaksi ja jäseniksi. Ministeriö voisi poiketa yliopistojen ehdotuksesta ainoastaan painavista ja perustelluista syistä. Ehdotettua yliopistojen taloustieteellisten yksiköiden yhteistä asiantuntemusta korostavaa sääntelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää arviointineuvoston riippumattomuutta tukevana.

Valtioneuvosto määräisi arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenet valtiovarainministeriön esityksestä neljän vuoden toimikaudeksi. Tällainen ministeriön esitys ei sitoisi valtioneuvostoa, mikä saattaisi heikentää esityksen laadintaa koskevan erityissääntelyn merkitystä arviointineuvoston riippumattomuuden kannalta.

Poikkeamista valtiovarainministeriön esityksestä ei kuitenkaan voitane pitää käytännössä erityisen todennäköisenä, eikä siinä voida poiketa lakisääteisistä kelpoisuusvaatimuksista. Tämäkin korostaa tieteellisen asiantuntemuksen merkitystä arviointineuvoston jäsenten määräämisen perusteena. Jäsenten nelivuotisen toimikauden pituuden voidaan arvioida vahvistavan neuvoston työn vakautta ja sen itsenäisiä edellytyksiä.

Arviointineuvoston sihteeristö

Arviointineuvostolla olisi lakiehdotuksen 5 §:n mukaan asioiden valmistelua ja toimeenpanoa varten pääsihteerin johtama sihteeristö. Se olisi säännösehdotuksen mukaan virkasuhteessa Valtion taloudelliseen tutkimuskeskukseen, joskin virkasuhteessa työnantajana on valtion virkamieslain mukaan valtio. Arviointineuvoston oman ja sen pääsihteerin johtaman virkasuhteisen sihteeristön voidaan arvioida vahvistavan neuvoston riippumattomuutta.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus nimittäisi pääsihteerin ja muut sihteeristöön kuuluvat virkamiehet arviointineuvoston esityksestä. Arviointineuvoston laatimaan esitykseen perustuva nimitysmenettelyn käyttö sihteeristön nimittämisessä tukisi osaltaan arviointineuvoston aseman itsenäisyyttä.

Samoin voidaan arvioida sitä, että pääsihteeriä ja sihteeristön jäseniä nimitettäessä on noudatettava perustuslain 125 §:ssä ja valtion virkamieslaissa säädettyjä nimitysharkinnan perusteita. Erityinen merkitys riippumattomuuden takeiden kannalta on valtion virkamieslain 8 c §:n säännöksellä, jonka mukaan nimitysharkinnassa on varmistettava, ettei virkaan nimitettävällä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muisakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.