

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntönnö 12.9.2012 VM96:00/2012

Lausunto 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

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa voimaan talousunionin vahvistamista koskeva sopimus. Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa julkisen talouden hoitamisen kurinalaisuutta ja talouspolitiikkojen yhteensovittamista sekä parantaa talouden ohjausta ja hallintaa Euroopan unionissa ja euroalueella. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi säätää julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta keskipitkän aikavälin tavoitteesta. Tavoite tulisi asettaa Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimusta vastaavasti siten, että tavoitteen noudattamisella voidaan varmistaa julkisen talouden kestävyys tai nopea eteneminen sitä kohti. Tavoitteen alaraja olisi unionin lainsäädännön salliman tason -1,0 prosenttia bruttokansantuotteesta sijasta pääsääntöisesti -0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta ja vain eräin edellytyksin -1,0 prosenttia bruttokansantuotteesta. Sopimuksessa edellytetään, että laissa tulisi lisäksi säätää korjausmekanismista, joka käynnistyisi automaattisesti, jos keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavalta sopeutusuralta poikettaisiin merkittävästi. Laissa tulisi myös säätää korjausmekanismin toimintaa valvovasta toimielimestä. Euroopan unionin tuomioistuimella olisi toimivalta tutkia, onko edellä mainitut sopimusmääräykset saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tuomioistuimien voisi määrätä kiinteämääräisen hyvityksen tai sakon, jos osapuoli ei olisi toteuttanut tuomioistuimen tuomioissa edellytetyjä toimenpiteitä.

Suomen Kuntaliitto suhtautuu myönteisesti Euroopan taloudellisen ja rahoituksellisen vakauden ja sen valvonnan edistämiseen tähtääviin toimenpiteisiin. Suomen kuntien ja paikallishallinnon toiminnan kannalta vakaa taloudellinen ympäristö sekä toimivat rahoitusmarkkinat ovat ensiarvoisen tärkeitä.

Talous- ja rahaliiton vakaussopimuksen tausta

Yksi keskeinen velkakriisin kärjistymiseen vaikuttanut tekijä on ollut monien jäsenvaltioiden harjoittama talouspolitiikka, jossa ei ole noudatettu Euroopan unionin (EU) toiminnasta tehtyä sopimusta (SEUT) ja sen nojalla annettuja budjettikurisääntöjä. Tämä on rakenteellisten uudistusten puuttuessa johtanut paikoin pitkäkestoisiin ja sallittua suurempiin sekä vaikeasti korjattaviin budjettialijäämiin ja velkatasoihin. Jäsenvaltioiden julkista taloutta koskevista finanssipoliittisista säännöistä on tämän vuoksi katsottu perustelluksi säätää EU-lainsäädännön lisäksi jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä.

EU:ssa finanssipoliittikan sääntely kohdistuu jäsenvaltioiden kansantalouksien julkisyhteisöihin kokonaisuutena. Suomessa julkisyhteisöihin kuuluvat valtio, kunnat ja kuntayhtymät sekä lakisääteiset työeläkeyhtiöt ja -laitokset ja muut sosiaaliturvarahastot. Lisäksi julkiseen talouteen kuuluu Ahvenanmaan maakunta. Suomen kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, jotka koskisivat julkisen talouden hoitamista kokonaisuutena. Kunkin julkisyhteisön toimintaan ja talouteen vaikutetaan sitä koskevalla lainsäädännöllä. Käytännössä julkisen talou-

den kestävyttä ja talouspolitiikkaa sekä valtiontalouden omaa kehysmenettelyä koskevat linjaukset ovat sisältyneet kunkin hallituksen hallitusohjelmaan. Valtion viimekätinen vastuu koko julkisen talouden vakaudesta ja kestävydestä heijastuu myös EU:n vakausohjelmissa asetettaviin koko julkista taloutta koskeviin tavoitteisiin, jotka valtioneuvosto hyväksyy.

Suomen kuntatalous

Suomi jakautuu alueellisesti kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu Suomen perustuslaissa. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Suomessa kuntien ja niiden yhteistoimintaelinten, joista taloudellisesti tärkeimpiä ovat kuntayhtymät, vastuu sosiaalipalvelujen, terveydenhuollon sekä koulutus- ja kulttuuripalveluiden, julkisen infrastruktuurin sekä myös muiden hyvinvointipalveluiden järjestämisessä on kansainvälisesti ja eurooppalaisittainkin tarkasteltuna erittäin merkittävä. Paikallishallinnon osuus julkisesta kulutuksesta on Suomessa noin kaksi kolmannesta. Paikallishallinnon kokonaismenojen suhde bruttokansantuotteeseen on viime vuosina keskimäärin noin viidennes. Paikallishallinnon tehtävissä on noin viidennes työvoimasta.

Kuntapalveluiden rahoitus on osa julkisen talouden rahoitusjärjestelmää. Keskeisinä piirteinä ovat kuntien itsehallintoon perustuva verotusoikeus sekä ns. rahoitusperiaate. Kunnilla on oikeus verottaa asukkaittensa ansiotuloja (kuntien tulovero) ja kunnille suoritetaan vero kiinteistön arvon perusteella (kiinteistövero). Lisäksi kunnilla on oikeus osuuteen yhteisöjen tuloverosta. Rahoitusperiaatteen mukaan valtion on osallistuttava säätämiensä tehtävien rahoittamiseen riittävällä määrällä niin, että kunnilla on taloudelliset edellytykset suorittaa tehtäviään. Valtionosuusjärjestelmän kautta pyritään takaamaan tasavertaiset mahdollisuudet peruspalvelujen järjestämiseen koko maassa kohtuullisella verotuksen tasolla.

Kuntien vaikuttaminen valtion päätöksentekoon

Suomen kuntien vaikuttaminen Suomen eduskunnan toteuttamaan ylimpään valtiolliseen päätöksentekoon jakautuu kahteen osaan: Suomen Kuntaliiton toimintaan ja kuntien päätöksentekoon osallistuvien päätöksentekijöiden toiminta eduskunnassa. Eduskunta säätää lait yleensä maan hallituksen esityksistä, joiden valmistelu tapahtuu asianomaisissa ministeriöissä. Kuntaliitto on useimmiten mukana valmistelussa silloin, kun lainsäädännön muutos vaikuttaa kuntien toimintaan ja talouteen.

Valtion ja kuntien yhteistyö

Valtion ja kuntien yhteistyö perustuu kuntalakiin, jonka mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, kunnallistalouden ja -hallinnon sekä valtiontalouden ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään näiden tahojen välisessä neuvottelumenettelyssä. Viimeksi mainittu sisältää vuosittain laadittavat usean vuoden kattavan peruspalveluohjelman sekä vuosittaisen peruspalvelubudjetin.

Peruspalvelumenettely

Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien muutokset, kuntatalouden kehitystä osana julkista taloutta sekä kuntien rahoitustarve. Peruspalveluohjelmassa laaditaan näihin perustuva esitys toimista, joiden avulla pyritään saavuttamaan menojen ja tulojen tasapaino. Periaatteessa peruspalvelumenettelyn tulisi turvata Suomen kuntien talouksien tasapaino kuntakohtaisesti. Koska yksittäisiä kuntia voivat kuitenkin kohdata erityiset taloudelliset vaikeudet, joita peruspalvelumenettely ei tunnista, on sitä täydentämään luotu erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevia kuntia koskeva menettely.

Valtion osuus kuntien toimintojen rahoituksessa

Peruspalvelumenettely ja sen osana valtion tuki kunnille kattaa keskimäärin vain noin 19 % Suomen kuntien toiminnan vaatimasta rahoituksesta (vuoden 2011 luvuin). Kuntien toimintojen muu rahoitus, noin 81 %, erityisesti vero- ja maksutulot, perustuvat paikallisiin oloihin, joita edellä selostetut menettelyt eivät kaikilta osin ota huomioon.

Suomen kuntataloudessa valtio tukee paikallishallintoa valtion suoran, laskennallisiin muuttujien perustuvan yleiskatteisen ja kustannuksia tasaavan järjestelmän lisäksi kuntien keskinäisellä kuntien verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasausjärjestelmällä. Tasausjärjestelmän tarkoituksena on turvata erilaisissa taloudellisissa oloissa toimiville kunnille mahdollisuus tarjota yhtäläisesti palveluja asukkailleen.

Kuntien talouden tasapaino ja velkaantuminen

Kuntien talouden perustana ovat kuntien valtuustojen hyväksymät talousarviot. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätetään myös kunnan taloussuunnitelmasta, joka kattaa talousarviovuoden lisäksi vähintään kaksi seuraavaa kalenterivuotta. Vaikka talousarviossa ei sinänsä vaadita menojen ja tulojen tasapainoa talousarviovuodelle, niin kuntien tulee tasapainottaa taloutensa taloussuunnitelmakauden aikana. Jos talousarvio osoittaa menojen ylittävän tulot (ns. alijäämäinen budjetti), niin taloudenhoidosta vastaavan kunnanhallituksen tulee laatia ehdotus talouden tasapainottamisesta.

Suomessa kunnilla on keskushallinnosta (valtiosta) riippumaton oikeus rahoittaa toimintojaan velkarahoituksella. Velan määrän lisäksi myös velkainstrumenttien valinta ja lainanantajatahojen valinta on kunnan vapaasti päätettävissä. Käytännössä kunnat ja kuntayhtymät ovat ottaneet velkaa lähinnä investointiensa rahoittamiseen. Toimintamenojen rahoittaminen velkaantumalla on ollut poikkeuksellista. Suomen kuntien ja kuntayhtymien velkakanta oli vuoden 2011 lopussa 12,3 miljardia euroa eli noin 7 % /BKT.

Talous- ja rahaliiton vakaussopimuksen 6 artiklassa todetaan: ”Jotta sopimuspuolten valtionvelan liikkeeseenlaskun suunnittelua voidaan sovittaa paremmin yhteen, niiden on ilmoitettava Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan komissiolle ennalta valtionvelan liikkeeseenlaskua koskevista suunnitelmistaan.”

Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan on oleellista selvittää, vaikuttaako periaate ja millä tavalla valtion ja kuntien tehtävien jakoon ja sitä kautta valtion ja kuntien velkaantumissuhteeseen.

Suomen kuntien oikeus päättää itse veloistaan on tehokkaasti estänyt moraalikadon, joka olisi ilmeisenä läsnä, mikäli velkaantuminen toteutuisi keskushallinnon tai valtion sääntelyn rajoissa. Valtion tai keskushallinnon sääntely muodostaisi hiljaisen lupauksen, jonka mukaan valtio tai keskushallinto vastaisi kuntien veloista, mikäli velkaantuminen olisi sääntelyn piirissä. Moraalikadon oloissa keskushallinnon asettamista rajoista muodostuisi tosiasiallisesti velkaantumisen alaraja. Tämä kehityskulku on Suomessa estetty kuntien velkaantumista koskevalla itsemääräämisoikeudella.

Yleinen talouskehitys ja poikkeuksellisten olosuhteiden määrittely

Kansallisia julkisen talouden korjausmekanismeja koskevissa yhteisissä periaatteissa otetaan huomioon, että keskipitkän aikavälin tavoitteet eroavat maittain taloudellisten olosuhteiden ja kestävyysasteiden vuoksi.

Suomen Kuntaliitto pitää tätä näkemystä positiivisena.

Sopimuksen 3 artiklan 3 kohta sisältää poikkeuksellisia olosuhteita koskevan määritelmän. Poikkeama voidaan jättää ottamatta huomioon, jos se johtuu sellaisesta epätavallisesta tapahtumasta, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan. Lisäksi poikkeusolosuhteeksi on määritelty euroalueen tai koko unionin vakava taantuma edellyttäen, että se ei vaaranna julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä. Kun poikkeamien määrittely on kytketty neuvoston kannanottoon ja kun poikkeaman mahdollistavat lausekkeet ovat pitkälti EU:n käsitteisiin nojaavia, pyritään välttämään olosuhteiden tulkintaan mahdollisesti liittyvät kansalliset erimielisyydet.

Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuitenkin sekä kuntatalouden että koko julkisen talouden kannalta tulisi riittävän selkeästi ottaa huomioon kansantaloutemme rakenne, vahva riippuvuus viennistä sekä kestävyysvaje, joka Suomessa on oleellisempi haaste kuin monissa muissa euroalueen valtioissa.

Suomen vakaus- ja kasvuohjelmassa asetettu keskipitkän aikavälin tavoite on tällä hetkellä 0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Rakenteellisen rahoitusaseman arviointi edellyttää erityisiä laskelmia ja tilastollisten menetelmien käyttöä.

Tämä asettaa Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan sopimukselle omat erityishaasteensa.

Suomessa on voimassa toimiva kriisikuntamenettely, joka käynnistyy kun todennettavat taloudelliset suureet täyttyvät. Menettelyä on vuodesta 2006 toteutettu menestyksekkäästi ja sen piirissä on ollut tähän mennessä 43 kuntaa, joista 21 on yhdistynyt toiseen kuntaan.

Suomen Kuntaliitto on huolissaan myös siitä, että vakaussopimuksen soveltaminen edellyttää lähes kaikilta euroalueen valtioilta myös mittavien kiristystoimien jatkumista, joka voi vaikuttaa negatiivisesti talouskasvuun. Euroopan rahaliiton perusajatus on tähänkin saakka ollut, että taloudellisesti vahvojen valtioiden vaikutus heijastuisi kaikkien valtioiden budjetti- ja rahoituskäyttäytymiseen. Ajatusmalli ei ole toiminut, vaan on syntynyt sopimuksen perusteluissakin mainittu moraalikato. Toisaalta poikkeuksellinen velkakriisi aiheuttaa ymmärrettävästi riskipaineita taloudellisten toimenpiteiden ja niiden ajoituksen suhteen.

Sopimuksen taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan talous- ja rahaliiton vakaussopimuksen taloudellisten vaikutusten arviointi on kuitenkin syytä aloittaa viipymättä sopimuksen ratifiointiedellytysten tultua täytetyiksi.

Julkisen talouden tulojen ja menojen määrään voidaan vaikuttaa erityisesti verotusta sekä julkisia palveluja ja etuuksia koskevalla lainsäädännöllä. Koska korjausmekanismiksi on lakiehdotuksessa valittu valtioneuvoston tiedonanto, mekanismi ei rajoita hallituksen ja eduskunnan toimivaltaa päättää korjaustoimenpiteiden luonteesta tai kohdentumisesta julkisen sektorin sisällä.

Tätä Suomen Kuntaliitto pitää positiivisena ja edellyttää, että peruspalvelumenettely säilyy ja sitä kehitetään edelleen kuntatalouden kehitystä ja tasapainoa ohjaavana keskeisimpänä menettelyinä.

Valtion talouden kehyyksen rinnalle tulee kehittää myös kuntatalouden kehysmenettely niin, että sektoriministeriöt esityksiä tehdessään joutuvat mitoittamaan ne valtion talouden kehyyksen lisäksi myös kuntatalouden kehyyseen.

Euroopan Vakausmekanismi

Eduskunta antoi suostumuksensa 21 päivänä kesäkuuta 2012 Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiselle ja hyväksyi samalla lain sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan EVM:n ja sen kautta kanavoituvan rahoitusavun vaikutukset talous- ja rahaliiton vakaussopimuksen soveltamiskriteereihin tulee selvittää huolella. Suomen kuntien taloudenpidolle voi aiheutua epävarmuutta talous- ja rahaliiton vakaussopimuksen järjestelyistä, jos ne merkitsevät kuntasektorin riippuvuutta koko euroalueen taloustilanteesta, siitäkkin huolimatta, että omat asiat olisi hoidettu moitteettomasti.

SUOMEN KUNTALIITTO



Reijo Vuorento
apulaisjohtaja, kuntatalous



Jari Vaine
rahoitusalan erityisasiantuntija, kuntatalous