

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta**Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Julkisen talouden suunnitelmasta annettuun valtioneuvoston asetukseen (120/2014; jäljempänä *asetus*) tehtäisiin neljä muutosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta johtuen hyvinvointialueet lisättäisiin julkisen talouden suunnitelmaan siten että suunnitelmaan tulisi hyvinvointialueita koskeva osa (3 §:n 1 momentti). Toiseksi julkisen talouden osa-aluekohtaisten rahoitusasematavoitteiden asettamista poikkeuksellisissa olosuhteissa koskevaa sääntelyä (3 §:n 2 momentti) muutettaisiin siten, että mahdollisten poikkeuksellisten olosuhteiden vallitseminen arvioitaisiin jatkossa finanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti. Samalla asetuksesta poistettaisiin vaatimus siitä, että poikkeuksellisten olosuhteiden lakattua julkisen talouden suunnitelma on laadittava siten, että finanssipoliittisen lain 5 §:ssä säädetty tavoite julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman parantamisesta vähintään 0,5 prosenttiyksiköllä voidaan saavuttaa. Lisäksi asetuksesta sekä kumottaisiin niin sanottua kuntatalouden menorajoitetta koskeva säännös (3 §:n 3 momentti).

1 Johdanto

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevalla valtioneuvoston asetuksella on pantu osittain täytäntöön jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annettu neuvoston direktiivi 2011/85/EU eli ns. budjettikehysdirektiivi (jäljempänä direktiivi). Asetuksen tarkoituksena on tukea finanssipoliittista suunnittelua ja päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Julkisen talouden suunnitelma ja sen sisältämä valtiontalouden kehyspäätös on merkittävin kansallisen finanssipolitiikan monivuotisen suunnittelun ja ohjauksen väline.

2 Nykytila ja ehdotettavat muutokset*2.1 Suunnitelman rakenne (3 §:n 1 momentti), hyvinvointialuetalouden lisääminen*

Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous ja sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskeva osa. Tähän luetteloon ehdotetaan lisättäväksi hyvinvointialuetalous.

Myös hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 1.7.2021 voimaan tulleen 12 §:n perusteella hyvinvointialuetalous on otettava osaksi julkisen talouden suunnitelmaa. Pykälän mukaan julkisen talouden suunnitelmassa arvioidaan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain (rahoitusperiaate). Lisäksi suunnitelmassa tulisi käsitellä hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita, taloutta sekä valtion hyvinvointialuelouteen liittyviä taloudellisia vastuita.

2.2 Rahoitusasematavoitteiden asettamista koskeva muutos (3 §:n 2 momentti)

Asetuksen 3 §:n 2 momentissa säädetään sekä koko julkisen talouden monivuotisten rahoitusasematavoitteiden (MTO) asettamisesta että julkisen talouden osa-alueille asetettavista rahoitusasematavoitteista. Säännöksen mukaan julkisen talouden rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle 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 (869/2012; jäljempänä *finanssipoliittinen laki*) 2 §:n nojalla asetetun tavoitteen (jäljempänä *MTO-tavoite*) saavuttamiseen.

Asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan julkisen talouden rahoitusasematavoitteet voidaan asettaa edellä mainitusta poikkeavasti, jos Euroopan unionin neuvosto on todennut finanssipoliittisen lain 4 §:n mukaisesti, että Suomessa vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet.

Finanssipoliittisella lailla on saatettu voimaan 1.1.2013 lukien niin sanottu finanssipoliittinen sopimus¹. Finanssipoliittisen lain 4 §:n viittaaman finanssipoliittisen sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan poikkeuksellisilla olosuhteilla tarkoitetaan epätavallista tapahtumaa, johon asianomainen sopimuspuoli ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävä vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan, tai talouden vakavaa taantumaa sellaisena kuin se on esitetty tarkistetussa vakaus- ja kasvusopimuksessa, edellyttäen, että asianomaisen sopimuspuolen väliaikainen poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Finanssipoliittisen sopimuksen poikkeuksellisten olosuhteiden määritelmä vastaa vakaus- ja kasvusopimusta (esim. niin sanotun ennalta ehkäisevän osan (neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97 muutoksineen) 5 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta).

Asetuksen 3 §:n 2 momentin viittaus finanssipoliittisen lain 4 §:n merkitsee, että poikkeukselliset olosuhteet voidaan julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa ottaa huomioon ainoastaan silloin, kun neuvosto on finanssipoliittisen lain 3 §:n mukaisen korjausmekanismin käynnistymiseen (merkittävän poikkeaman korjaaminen) liittyen todennut, että Suomessa vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet. Kun poikkeukselliset olosuhteet voivat kuitenkin vallita myös tilanteessa, joka ei liity finanssipoliittisen lain mukaisen korjausmekanismin käynnistymiseen eli velvollisuuteen korjata merkittävä poikkeama, tulisi myös julkisen talouden suunnitelma voida tällaisessa tilanteessa laatia siten, etteivät rahoitusasetelmatavoitteet johda MTO-tavoitteen saavuttamiseen. Rahoitusasematavoitteita ei ole poikkeuksellisissa olosuhteissa välttämätöntä asettaa siten, että ne johtavat MTO-tavoitteen saavuttamiseen, koska poikkeuksellisissa olosuhteissa MTO-tavoitteesta tai siihen johtavalta sopeuttamisuralta voidaan finanssipoliittisen sopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti väliaikaisesti poiketa, kunhan tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Asetuksen 3

¹ Belgian, Bulgarian, Tanskan, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Luxemburgin, Unkarin, Maltan, Alankomaiden, Itävallan, Puolan, Portugalin, Romanian, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Ruotsin välillä 2.3.2012 allekirjoitettu sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta.

§:n 2 momenttia ehdotetaan tämän vuoksi muutettavaksi siten, että poikkeuksellisten olosuhteiden vallitseminen julkisen talouden monivuotisia ja osa-aluekohtaisia rahoitusasematavoitteita asetettaessa ei olisi enää riippuvainen siitä, onko EU-tasolla tai kansallisestikaan todettu merkittävän poikkeaman olemassaolo. Poikkeuksellisten olosuhteiden mahdollinen vallitseminen arvioitaisiin julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa jatkossa perustuen sen määritelmään finanssipoliittisessa sopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa. Valtioneuvosto arvioi asiaa julkisen talouden suunnitelmasta päättäessään. Muutos vastaisi tosiasiaa noudatettua käytäntöä. Muutoksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole mahdollistaa sitä, että rahoitusasetelmatavoitteet voitaisiin jättää kokonaan asettamatta. Siten poikkeuslausekkeen tarkoituksena on edelleen ainoastaan antaa väljyyttä rahoitusasematavoitteiden kireyteen.

Asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan poikkeuksellisten olosuhteiden lakattua julkisen talouden suunnitelma on laadittava siten, että finanssipoliittisen lain 5 §:ssä säädetty tavoite voidaan saavuttaa. Finanssipoliittisen lain 5 §:n mukaan valtioneuvoston tulee, jos neuvosto on nimenomaisesti todennut, että Suomessa eivät enää vallitse 4 §:ssä tarkoitettujen poikkeuksellisten olosuhteiden, päättää samana tai viimeistään seuraavana kalenterivuonna toteutettaviksi tarkoitetuista toimenpiteistä, joilla julkisen talouden rakenteellista rahoitus-asemaa parannetaan vähintään 0,5 prosenttiyksikköä. Vaatimus liittyy finanssipoliittisessa laissa siihen, että merkittävä poikkeama MTO:sta tai siihen johtavalta sopeuttamisuralta saadaan väliaikaisesti jättää poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi korjaamatta, mutta poikkeuksellisten olosuhteiden päätyttyä julkisen talouden rakenteellista rahoitus-asemaa on korjattava viimeistään seuraavana vuonna tehtävillä toimenpiteillä vähintään 0,5 prosenttiyksikköä. Vastaavan vaatimuksen ei ole välttämättä koskea julkisen talouden suunnitelman laadintaa, koska poikkeukselliset olosuhteet voivat edellä todetulla tavalla liittyä myös tilanteeseen, jossa ei ole käsillä merkittävä poikkeama, ja koska mahdollisen merkittävän poikkeaman korjaaminen tulee viime kädessä joka tapauksessa otetuksi huomioon finanssipoliittisen lain mukaisen korjausmekanismin kautta. Poikkeuksellisten olosuhteiden päätyttyä julkisen talouden suunnitelma olisi kuitenkin aina laadittava siten, että palataan MTO:hon johtavalle uralle.

2.3 Kuntatalouden menorajoitteen poistaminen (3 §:n 3 momentti)

Asetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle 2 momentin nojalla asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Säännös ehdotetaan kumotavaksi. Säännöksen taustalla on ollut ensinnäkin eduskunnan valtionalouden kehysmenettelyn vaikuttavuutta finanssipoliittikan hallintavälineenä koskenutta valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomusta (K 21/2010 vp) käsitellessään lausuma edellytys (EK 50/2010 vp), että hallitus kuntatalouden kestävyuden turvaamiseksi sisällyttää valtionalouden kehyksiin pitävän rajoitteen sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille. Lisäksi säännös on toteuttanut hallituksen 29.11.2013 tekemän rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöstä, jonka mukaan kuntataloudelle asetetun tasapainotavoitteen tueksi otetaan käyttöön kuntatalouden rahoituskehys, jossa asetetaan euromääräinen rajoite valtion toimesta aiheutuvalle kuntatalouden menojen muutokselle.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n (1406/2014) mukaan uusissa ja laajentuviissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Tätä säännöstä on sovellettu vuodesta 2016 lähtien. Uusien ja laajenevien tehtävien ja velvoitteiden 100-prosenttinen valtionosuus on parantanut rahoitusperiaatteen toteutumista koko kuntatalouden tasolla. Paikallishallinnon rahoitusasema ei muutu valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Menorajoitesäännöksen merkitys kuntien itsehallinnon turvaamiseen liittyvän rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta on valtionosuustehtävien nykyisestä 100-prosenttisesta rahoituksesta johtuen siten olennaisesti vähäisempi kuin säännöksen säätämisaikana vuonna 2014.

Menorajoitesäännöksen merkitystä on vähentänyt myös 1.7.2021 voimaan tullut sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus. Uudistuksen myötä noin 70 prosenttia kuntien valtionosuustehtävistä siirtyy hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy hyvinvointialueille 1.1.2023. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien poistuessa kuntataloudesta poistuu myös väestön ikääntymisestä aiheutuva merkittävä menojen kasvupaine.

3 Lausuntopalaute

Muutosehdotuksia pidettiin yleisesti ottaen tarpeellisina ja perusteltuina. Kuntaliitto esitti kuitenkin huolen siitä, että muutokset vievät asetusta löysemppään suuntaan ja tämä muutosesityksen antama signaali on huolestuttava.

Sekä Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) että Kuntaliiton lausunnoissa esitettiin, että selvytyden vuoksi asetustekstissä olisi hyvä todeta, että arvion poikkeuksellisten olosuhteiden olemassa olosta tekee valtioneuvosto. VTV huomautti olevan mahdollista, että valtioneuvoston arvioinnissa päädyttäisiin poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaoloon ja sitä myötä väljempiin finanssipoliittisiin tavoitteisiin, mutta EU-prosesseissa ei todettaisi olosuhteita poikkeuksellisiksi vakausta- ja kasvusopimuksen tarkoittamalla tavalla. Asetustekstiä ei lausuntojen johdosta muutettu, sillä valtioneuvoston arvio pohjautuu vahvasti Euroopan unionin tasolla tehtäviin päätöksiin.

Sekä VTV että Kuntaliitto totesivat, että asetuksessa ei säädetä siitä, kuinka väljäksi tavoitteet poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan asettaa, vai voidaanko ne jättää jopa kokonaan asettamatta. Tämä huomioitiin täsmentämällä asetuksen perustelumuiotissa, että rahoitusasetelmataavoitteet on poikkeuksellisissakin olosuhteissa asetettava.

Kuntatalouden menorajoitetta koskevan säädöksen poistamisen liittyen lausunnoissa korostettiin tarvetta seurata kuntien vastuulla olevien tehtävien laajennuksia tai vähennyksiä, ja näiden päätösten vaikutuksista kunta-, valtion- ja julkiseen talouteen.

Rinnakkaistekstit

3 §
Suunnitelman sisältö

Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite kullekin 1 momentissa mainitulle julkisen talouden osa-alueelle. Rahoitusasemataavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Tästä voidaan poiketa, jos Euroopan unionin neuvosto on todennut 1 §:ssä mainitun lain 4 §:n mukaisesti, että Suomessa vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet. Poikkeuksellisten olosuhteiden lakattua julkisen talouden suunnitelma on laadittava siten, että 1 §:ssä mainitun lain 5 §:ssä säädetty tavoite voidaan saavuttaa. (31.8.2017/601)

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle 2 momentin nojalla asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euroääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle.

3 §
Suunnitelman sisältö

Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, *hyvinvointialuetaloutta*, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturva-rahastoja koskevat osat.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite kullekin 1 momentissa mainitulle julkisen talouden osa-alueelle. Rahoitusasemataavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. *Tästä voidaan poiketa väliaikaisesti, jos Suomessa vallitsevat 1 §:ssä mainitun lain 1 §:ssä tarkoitetun valtiosopimuksen 3 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetut poikkeukselliset olosuhteet.*

(3 mom kumottu)
