

**Valtio, kunta ja  
Euroopan unioni**



Arvo Myllymäki • Päivi Kalliokoski

# **Valtio, kunta ja Euroopan unioni**

*Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja  
kuntien taloudelliseen päätösvaltaan*

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ  
KAKS

VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI

Kunnallisan kehittämissäätiön  
tutkimusjulkaisu, nro 51

© Pole-Kuntatieto Oy  
ja tekijät

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2006

ISBN 952-5514-31-5 (nid.)

ISBN 952-5514-32-3 (PDF)

ISSN 1235-6956

# Sisällys

SAATESANAT 9

LYHENTEET 10

I EUROOPAN UNIONI RIISUTUISSA VAATTEISSA 13

1 HISTORIA HYVÄNÄ JA HUONONA OPETTAJANA 14

2 ARKINEN UNIONI 17

II VALTIONTALOUDELLINEN PÄÄTÖSVALTA JA KUNNALLINEN  
ITSEHALLINTO 21

1 SUURET KYSYMYKSET – PIENTEN ASKELTEN  
VASTAUKSET 22

1.1 Valtion täysivaltaisuus ja sen rajoittaminen 22

1.2 Tutkimuksen kysymyksenasettelu 25

2 SUVERENITEETTI TIENHAARASSA 27

2.1 Suvereniteetin oikeudellinen näkökulma 27

2.2 Suvereniteetti politologian näkökulmasta 28

3 EDUSKUNNAN FINANSSIVALTA VALTAOIKEUTENA 30

3.1 Päätöksenteko valtion tulotalouden perusteista 30

3.2 Budjettivalta 31

3.3 Budjetin ulkopuolinen valtiontalous 33

4 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA KUNTIEN  
TALOUSAUTONOMIA 35

4.1 Kunnallistalous ja perustuslaki 35

4.2 Erityisesti budjettivallasta 37

5 EUROOPAN UNIONI JA TALOUDEN YLIKANSALLISUUS 39

5.1 Unionin taloudelliset ominaispiirteet ja finanssisuvereniteetti 39

5.2 Kunta, valtio ja Euroopan unioni 40

### III SUOMEN INTEGRAATIO TIE EUROOPAN UNIONIIN 43

- 1 VAPAAKAUPASTA POLIITTISIIN SIDONNAISUUKSIIN 44
  - 1.1 Federalistiset ajatukset sodan haavoihin 44
  - 1.2 Vapaakauppaliitosta Euroopan talousyhteisöön 46
    - 1.2.1 EFTA-sopimus Suomen valintana 46
    - 1.2.2 Liitännäisjäsenyys Euroopan talousyhteisössä 47
  - 1.3 ETAssa unionin eteisessä 49
- 2 JÄSENYYS EUROOPAN UNIONISSA 52
  - 2.1 Maastrichtin sopimus Euroopan unionista 52
  - 2.2 EU-liittymissopimukset ja valtiontaloudellinen päätösvalta 54
  - 2.3 Unionijäsenyys ja maataloustulo 56
    - 2.3.1 Maataloustulo – kansallinen maatalouspolitiikka 56
    - 2.3.2 Maatalous unioniajassa 58
  - 2.4 Eurooppa-neuvosto talouspoliittisen päätöksenteon ohjaajana 65
- 3 TALOUS- JA RAHALIITTO UNIONIN KYLKIÄISENÄ 68
  - 3.1 Ecofin-ministerineuvosto ja talouspolitiikan koordinaatio 68
  - 3.2 Yhteisvaluutta euro 71
  - 3.3 Eurosta huolimatta kansallinen talouspolitiikka 71
  - 3.4 Unionijäsenyys ja relatiivinen suvereniteetti 73
- 4 INTEGRAATIO SUOMEN VALINTANA 76
  - 4.1 Yhdentymisen taival ennen unionijäsenyyttä 76
  - 4.2 Unionin ytimeen 78

### IV UNIONIJÄSENYYS JA JULKISYHTEISÖJEN TALOUS 81

- 1 LAINSÄÄDÄNTÖVALTA JULKISEN TALOUDEN OHJAAJANA 82
  - 1.1 Yhteisöoikeuden soveltaminen julkistalouteen 82
  - 1.2 Oikeusperiaatteiden vaikutus finanssivaltaan 85
  - 1.3 Julkisista yrityksistä 89
  - 1.4 Julkisista hankinnoista 95
- 2 VEROTUKSEN HARMONISOINTI 101
  - 2.1 Välillinen verotus 101
    - 2.1.1 Sisämarkkinoiden toteuttamiseksi 102
    - 2.1.2 Kunnan arvonnäisverotuksesta 106
  - 2.2 Välitön verotus kansallisesti päätettävissä 109
    - 2.2.1 Kansallisen verosuvereniteetin haavoittuvuus 109
    - 2.2.2 Etusijaperiaatteen ja verokilpailun puristuksessa 111
  - 2.3 Kunnallisverotuksen oikeutus 113
  - 2.4 Veroharmonisointi ja fiskaalinen federalismi 114
- 3 SUOMEN JA UNIONIN VÄLISET VARAINSIIRROT 118
  - 3.1 Valtio–kunta–suhteen sääntely eurooppalaisesta näkökulmasta 118

- 3.2 Euroopan unionin talousarvion päätöksentekomenettely 120
- 3.3 Suomen maksuosuudet ja niiden valtiosääntöinen perusta 123
- 3.4 Päätöksenteko unionin varainsiirroista Suomeen 126
  - 3.4.1 Järjestelmän rakenne 126
  - 3.4.2 Erityisesti maataloustuista 129
- 3.5 Ylikansallinen budjettikuri – valtion ja kuntien budjettivalta 131
- 4 JULKISYHTEISÖJEN TALOUDEN VALVONTA 133
  - 4.1 Euroopan unionin talousvalvontajärjestelmä 133
    - 4.1.1 Komission vastuu sisäisestä valvonnasta 134
    - 4.1.2 Euroopan tilintarkastustuomioistuin 137
    - 4.1.3 Parlamentti varainkäytön valvojana 140
  - 4.2 Valtion ja kuntien talousvalvontajärjestelmä 141
    - 4.2.1 Sisäisen valvonnan sääntely 142
    - 4.2.2 Ulkoinen valvonta ja unionijäsenyys 144
- 5 UNIONIJÄSENYYS JA JULKISTALOUDEN REUNA-EHDOT SUOMELLE 147
  - 5.1 Kilpailua yli kaiken 147
  - 5.2 Varainsiirroista valvontaan 148

## V UNIONI JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO 151

- 1 KUNTIEN JA ALUEIDEN ELINTILA UNIONI-JÄSENYTYDESSÄ 152
  - 1.1 Tukitoiminta ja kunnat 152
    - 1.1.1 Valtion tuet 153
    - 1.1.2 Kuntien elinkeinotuet 156
    - 1.1.3 Julkiset hankinnat ja hyvinvointipalvelujen kilpailuttaminen 158
  - 1.2 Kunnat ja rakennerahastot 164
    - 1.2.1 Aluekehitys EU-Suomessa 164
    - 1.2.2 Yhteisöaloitteet kunnissa 168
  - 1.3 Alueiden ja kuntien itsehallinnon oikeutus 170
- 2 KUNNAN FINANSSIVALLASTA 173
  - 2.1 Finanssipolitiikka ja EMU-kriteerit 173
  - 2.2 Verotus itsehallinnon selkärankana 176
    - 2.2.1 Tuloverotuksen merkityksestä 176
    - 2.2.2 Kiinteistöverotuksen uusrenessanssi? 178
    - 2.2.3 Yhteisöveron oikeutus 183
  - 2.3 Verolainsäädäntö – veropolitiikka kuntanäkökulmasta 186
  - 2.4 Maksupolitiikan reunaehdot 188
  - 2.5 Kunnan velkaantumisen vaikutukset 190
- 3 KUNNAN OIKEUS VALTIONAPUIHIN 192
  - 3.1 Itsehallinto ja valtionapujärjestelmä 192

3.1.1	Järjestelmä ja valtiosopimukset	192
3.1.2	Täsmärahoitus ja hyvinvointipalveluiden turvaaminen	194
3.2	Kunnan oikeus riittäviin voimavaroihin	196
3.3	Viimeisellä rannalla – harkinnanvaraiset rahoitusavustukset	198
4	KUNTIEN TALOUSAUTONOMIA – ASUKKAASTA EDUSKUNTAAN	201
4.1	Asukas, hyvinvointioikeudet ja niiden rahoitus	201
4.2	Houkutus kuntatottelemattomuuteen	203
4.3	Tuomioistuimet ja oikeusviranomaiset uutta oikeutta luomassa	205
4.3.1	Yhteisön tuomioistuin ja unionin etu	205
4.3.2	Kansallinen tuomioistuin yhteisön tuomioistuimen myötäilijänä?	207
4.3.3	Eduskunnan oikeusasiamies ja hyvinvointioikeuksien toteuttamisen ongelmat	209
4.4	Tehtävät, talous ja kuntarakenne	211
4.4.1	Rahoituskriisi ei johdu ensi sijassa unionijäsenyydestä	212
4.4.2	Kuntien vaihtoehdot unionijäsenyyden sateenkaaren alla	214
5	UNIONI, KUNNALLISTALOUS JA KUNTIEN TOIMINTA	217
VI SOSIAALINEN MARKKINATALOUS JA HYVINVOINTIYHTEISKUNTA 221		
1	VEROTUS JA HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN PUOLUSTUS	222
1.1	Verotus alennusmyynnissä	222
1.1.1	Veropolitiikkaa ja verokilpailua	222
1.1.2	Verouudistukset ja finanssisuvereniteetti	225
1.2	Entä hyvinvointioikeudet ja niiden toteuttajat?	228
1.3	Sosiaalisesta mallista sosiaaliseen markkinatalouteen	230
1.3.1	Pienen ihmisen unioni	230
1.3.2	Toimia sosiaalisesti markkinataloudeksi	232
2	UNIONIJÄSENYYS RAJOITTAJANA JA MAHDOLLISTAJANA	235
2.1	Unionin vaikutus julkisyhteisöjen budjettivaltaan	235
2.1.1	Muodollinen budjettivalta – budjettivallan todellisuus	235
2.1.2	Kunnan talousautonomia	239
2.2	Tukipolitiikka ja Agenda 2007	241
3	RELATIIVISEN FINANSSISUVERENITEETIN VAIKUTUKSET	244
3.1	Rooman sopimuksesta direktiivien määrittämiseen	244
3.2	Valtiokeskeisyys ja kunnallinen itsehallinto	246
LÄHTEET 250		



# Saatesanat

Läntisen Euroopan taloudellinen yhdentymisen edellytti yhteistä arvoperustaa, joka löytyi toisen maailmansodan seurauksena. Ranskan ja (läntisen) Saksan johdolla syntynyt Rooman sopimus vuodelta 1957 oli taloudellisen yhdentymisen virstanpylväs. Yksilö ja hänen asemansa integraation pyörteissä saivat jalansijaa vasta jälkijunassa, jota kutsumme Euroopan unioniksi. Suomi on ollut Euroopan unionin jäsenenä jo 11 vuotta. Jatkuvassa muutoksessa ollut unioni on herättänyt kansalaiskeskusteluissa monenlaisia tunteita ja intohimoja. Euroopan perustuslakiehdotuksen mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo ja oikeusvaltio. Tämä kaunis lähtökohta älköön himmentykö sen vuoksi, että unioni ja sen edeltäjät ovat olleet ennen muuta ylikansallisen taloudellisen integraation tiennäyttäjiä.

Unionijäsenyys on vaikuttanut valtionaloudelliseen päätösvaltaan. Erityisen kiintoisan tutkimusalueen muodostaa talous- ja rahaliitto. Unionin poliittisen ohjauksen tuloksena syntyneitä oikeusnormeja on sovellettu ristiriitaisesti juuri euron käyttöön ottaneissa jäsenvaltioissa, niin sanotussa unionin rautaisessa ytimessä. Konkreettisimmillaan unionin taloudellinen ulottuvuus näkyy Agenda 2000:n toteuttamisena niin ylikansallista lainsäädäntövaltaa kuin budjettivaltaakin käyttäen. On siis syytä tutkia finanssivallan reunaehdot Euroopan unionin jäsenyydessä. Onko unionijäsenyyden seurauksena löydettävissä ainekset myös kuntien taloudellisen päätösvalan itsenäisyydelle tai muuttumiselle?

Tämä moniaineksinen tutkimus ei olisi valmistunut ilman Kunnallissalan kehittämissätiön myöntämää tutkimusrahoitusta. Nuori tutkija, hallintotieteiden maisteri Päivi Kalliokoski on tehnyt uutterasti työtä kanssani julkaisukelpoisen tutkimusraportin aikaansaamiseksi. Tampereen yliopiston uusi oikeustieteiden laitos on tarjonnut suotuisat työolot ja hyvän työilmapiirin pitkäjänteisen tutkimusprosessin suorittamiselle.

Tampereen yliopistossa YK:n päivänä 2005

Arvo Myllymäki

# Lyhenteet

A	asetus
art.	artikla
AVL	arvonlisäverolaki (1501/1993)
BKT	bruttokansantuote
CAP	Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy)
CLRAE	Euroopan paikallis- ja aluehallintoviranomaisten kongressi (Congress of Local and Regional Authorities)
COPA	eurooppalainen maataloustuottajien etujärjestö (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la Communauté Européenne)
DAS	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma (déclaration d'assurance)
Dnro/Dno	diaarinumero
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
Ecofin	EU:n talous- ja raha-asioita käsittelevä ministerineuvosto (Economic and Financial Affairs Council)
EEC	Euroopan talousyhteisö (European Economic Community)
EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto (European Free Trade Association)
EKP	Euroopan keskuspankki
EKPJ	Euroopan keskuspankkijärjestelmä
EMOTR	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto
EMU	Euroopan talous- ja rahaliitto (Economic and Monetary Union)
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö

EU	Euroopan unioni (European Union)
Euratom	Euroopan atomienergiayhteisö
EY	Euroopan yhteisö (EC, European Communities)
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
GATT	tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (General Agreement on Tariffs and Trade)
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys eduskunnalle
HM	Suomen hallitusmuoto (94/1919)
INTOSAI	julkisen hallinnon tarkastusjärjestö (International Organization of Supreme Audit Institutions)
JHTT	julkishallinnon tilintarkastaja
K	kertomus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KOM	Euroopan komissio
KOR	kalatalouden rahoituksen ohjausväline
KuntaL	kuntalaki (365/1995)
KVOL	kuntien valtionosuuslaki (1147/1996)
L	laki
LFA	luonnonhaittakorvaus, epäsuotuisille viljelyalueille maksettava tuki (Less Favourable Areas)
MAKERA	Maatalouden kehittämisrahasto
MAO	markkinaoikeus
MmVL	maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto
MmVM	maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
NATO	Pohjois-Atlantin puolustusliitto (North Atlantic Treaty Organization)
MTK	Maataloustuottajain Keskusliitto
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organization for Economic Co-operation and Development)
OKVL	Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998)
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto (Office de Lutte européen Antifraude)
PAF	Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistys (Ålands Penningautomatförening)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RAY	Raha-automaattiyhdistys
RL	rikoslaki (39/1889)
RS	Rooman sopimus 25.3.1957
SEV	Keskinäisen taloudellisen avun neuvosto (Sovet Ekonomitšeskoi Vzaimopomoštši)

SopS	sopimussarja
STVOL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992)
SuVL	suuren valiokunnan lausunto
TarkL	L valtiontalouden tarkastuksesta (967/1947)
TE-keskus	työvoima- ja elinkeinokeskus
TEL	työntekijäin eläkelaki (395/1961)
TPA	tasavallan presidentin asetus
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TVL	tuloverolaki (1535/1992)
TyVL	työasiainvaliokunnan lausunto
UaVL	ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UaVM	ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UPL	ehdotus Euroopan uudeksi perustuslaiksi
v.	vastaan
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VaVL	valtiovarainvaliokunnan lausunto
VaVM	valtiovarainvaliokunnan mietintö
VJ	valtiopäiväjärjestys (7/1928)
VNA	valtioneuvoston asetus
VNS	valtioneuvoston selonteko
VNT	valtioneuvoston tiedonanto
Vp	valtiopäivät
VtaA	A valtion talousarviosta (1243/1992)
VtaL	L valtion talousarviosta (423/1988)
WTO	Maailman kauppajärjestö (World Trade Organization)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YYA-sopimus	Sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä 6.4.1948

## *Epilogi unionista*

### I

## Euroopan unioni riisutuissa vaatteissa

### *Keisarin uudet vaatteet*

Maastrichtin sopimuksella luotu Euroopan unioni ei enää tarjoa välineitä Pariisissa ja Roomassa luoduille integraation alkuperäisille perustamisideoille. Tämä ei välttämättä ole kritiikkiä integraatiota kohtaan vaan osoitus yhteisön perustamisideoiden muovautumisesta. Maastrichtin sopimus toimii ikään kuin peilinä yhteiskunnalle, jota sen on tarkoitus palvella. Tämä näkyy perusideoiden – yhteisön rauhan, ylikansallisuuden ja vaurauden – uudelleen painottumisena. Sopimuksen kaksoisrakenne talous- ja rahaunionista sekä poliittisesta unionista on kuitenkin symbolinen: sopimuksen ja koko unionin toiminnan sydämen muodostavat taloudellinen hyvinvointi ja vauraus.

Weiler 1999, 256–259

# 1 Historia hyvänä ja huonona opettajana

Euroopan integraatio on elänyt ja muuttanut muotoaan Rooman sopimuksen solmimispäivistä. Perustajavaltioiden ideaalit – yhteisön alueen pysyvä rauha, ylikansallinen päätöksentekojärjestelmä sekä jäsenvaltioiden vauraus – ovat toki edelleen osa unionia, mutta niiden painotus ja sisältö ovat saaneet uuden merkityksen. Perustamissopimuksissa integraatiolle asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet, mutta klassiset ideaalit ovat ajan myötä kohdanneet haastajansa. Maastrichtin sopimuksella luotiin Euroopan unioni, joka tarkoitti yhä kiinteämpää poliittista ja taloudellista yhteistyötä. Euroopan unioni on tämän federalistisen kehityksen myötä saanut keisarin lailla ylleen uudet vaatteet.<sup>1</sup>

Ranska ansaitsee täyden tunnustuksen toisen maailmansodan jälkeen käynnistyneestä talouden integraatiokehityksestä, joka johti Rooman sopimuksen (1957) syntyyn. Poliittiset pelot Saksan vahvistumisesta, kahden maailmansodan katkerat muistot, olivat se arkinen viitekehys, jolle Ranskan ja (läntisen) Saksan johdolla Länsi-Euroopan taloudellinen yhteistyö rakentui. Tästä kehityksestä Iso-Britannia oli alun alkaen sivuraiteella. Koko unionin olemassaolon ajan saarivaltio on ollut ambivalentissa tilassa, eurooppalaisen ja yhdysvaltalaisen ajattelun panttivankina. Iso-Britannia neuvotteli valtiosääntövarauman Maastrichtin sopimukseen, mikä merkitsi jättäytymistä EMUn ulkopuolelle.<sup>2</sup> Vielä nykyiselläänkin Britannian niin sanottu jäsenmaksu perustuu maksuhelpotukselle, jolla ei ole legitiimiä perustetta.

Suomi, Ruotsi ja Itävalta ovat olleet pian 11 vuotta unionin jäseniä. Voidaan sarkastisesti kysyä, onko edellä luonnostellussa, pelkistetyssä perusasetelmassa

<sup>1</sup> Weiler 1999, 238–262.

<sup>2</sup> Birminghamin puheessaan 23.11.2001 pääministeri Tony Blair kuvasi Britanniaa ”menetettyjen mahdollisuuksien maaksi”, jolle on jo 50 vuotta tarjottu mahdollisuutta hypätä Euroopan ytimeen. Rohkeus ei ole kuitenkaan riittänyt, vaan saarivaltio on hukannut tilaisuutensa (EMU viimeisimpänä) kerta toisensa jälkeen. Helsingin Sanomat 24.11.2001.

juuri mikään muuttanut Suomen unionijäsenyyden aikana. Entisten Keski-Euroopan sosialististen valtioiden hyväksyminen vuonna 2004 ”osaksi eurooppalais-ta perhettä” tapahtui kaikkien jäsenvaltioiden yksituumaisuuden vallitessa. *Sen sijaan suhtautuminen unionin itälaajentumisen rahoitukseen jo Agenda 2000:n myötä aiheutti suuria ristiriitoja.* Vasta pakon edessä Eurooppa-neuvosto löysi Berliinissä maaliskuussa 1999 rahoituskehystä yksimielisyyden yönä, jona Nato aloitti Kosovon pommitukset. Tämäkään kehys ei ollut täydellinen. Siitä jätettiin tietoisesti pois maatalouspolitiikan uudistus (toteutui 2002–2003). Oli myös muuta: Ranskan ja Ison-Britannian kiistely saarivaltiossa riehuneesta niin sanotusta hullun lehmän taudista ja sen aiheuttaman menetyksen korvaamisesta unionin maataloustukirahoista Ison-Britannian maanviljelijöille.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden elintasokuilun kurominen, uusien jäsenvaltioiden halvempi työvoima ja verokilpailu kaikkien jäsenmaiden kesken ovat tuoneet konkreettiset ristiriidat esiin unionin orgaanien ja jäsenvaltioiden toteuttaessa yhteisponnisteluin neljän vapauden periaatetta. Näistä palvelujen vapaa liikkuvuus unionin sisämarkkinoilla on toteutunut heikosti. Niin sanotun palveludirektiivin vuosikausia kestäneet valmisteluvaiheet osoittavat unionin päätöksenteon haavoittuvuuden, jos vastassa ovat eurooppalaisen suurvaltion etupyrkimykset.

Euroopan unionin perustajavaltioiden reformivalmiuksien ja rahoitushalukkuuden ristiriidoista ruotsalaistutkija kysyy oikeutetusti: Tarvitsemmeko me uuden hyvinvointivaltion?

Palme 2004, 77–78 ja 80–81

Unioniin vuonna 1995 liittyneiden valtioiden osalta (Itävalta, Ruotsi ja Suomi) Joakim Palménin esittämä kysymys on yhtä oikeutettu. *Kiinnostus pohjoismaisen hyvinvointivaltion toimintaan on saanut uuden ulottuvuuden unionin kriisien keskellä.* Laadukas koulutus, kansalaisen perusturva ja korkeahko tuloveroaste eivät olekaan muodostuneet toimivan markkinatalouden esteiksi vaan pikemminkin perusedellytyksiksi. Kysymys hyvinvointivaltiosta, jossa kunnilla on keskeinen rooli, lienee yhä oikeutetumpi unionin ollessa pysähtyneisyyden tilassa niin perustuslakiongelman kuin konkreettisen rahoituskehystenkin vuoksi.

Myös suomalaiset ovat erityisesti 2000-luvulla aiheellisesti kiinnittäneet Euroopan unionin kehityksessä huomiota sen päätöksenteon epäjohtonmukaisuuksiin. Ne ovat ilmenneet vahvasti Eurooppa-neuvoston työskentelyssä niin perustuslain aikaansaamiseksi kuin unionin ja kansallisten etujen sekoittamisenakin. Myös ministerineuvoston (osin myös komission) suhtautuminen talous- ja rahanliiton budjettikuriin on saanut farssimaisia piirteitä. *Yhteisön oikeusnormeilta puuttuu tehokkuus ja niitä soveltavilta orgaaneilta legitimitetti.* Vakaus- ja kasvusopimuksen uskottavuuden palautusyritys yhteisöasetusten muutoksin vuonna 2005 voi kannustaa unionin jäsenvaltioita pitkän aikavälin talousuudistuksiin. Saattaa myös jäädä elämään toisenlainen mielikuva, jota menneisyyden kovat faktat tukevat. Kurinalaista talouspolitiikkaa noudattaville jäsenvaltioille ja niiden kansalaisille syntyy vaarallinen käsitys talousunionista. Sitä voisi verrata suunnistajan turhautumiseen tilanteessa, jossa rastien sijaintia muutetaan kesken kilpailun.

Talousunionin täytyy perustua demokraattisessa tahtotilassa olevaan poliittiseen unioniin. Rauha ja vakaus eivät ole unionin jäsenvaltioissa suinkaan olleet itsestään selviä ennen talousintegraatiota. Kokonaiskehitys on suuresti riippuvainen jäsenvaltioista ja Eurooppa-neuvoston linjanvedoista. Ranskan ja Saksan johtajat kykenivät nousemaan *kansallisten eturistiriitojen yläpuolelle* luodessaan vuonna 1951 hiili- ja teräsyhteisön (kuutoset), josta myöhemmin versoi myös Euroopan unionin juridinen selkäranka Rooman sopimus vuonna 1957.

Euroopan unionin eräiden jäsenvaltioiden presidentit muistuttivat hätkähdyttävällä tavalla kesällä 2005 historiallisesta integraatiomenneisyydestä.

#### Hätähuuto

Eurooppa-neuvoston edellinen puheenjohtaja, Luxemburgin pääministeri Jean-Claude Juncker, on todennut, että Eurooppaa koskevien epäilyjen ja turhautumien poistamiseen riittää käynti sankarihaudoilla. Tästä olemme ehdottomasti samaa mieltä. Euroopassa vallitsevaa rauhaa ei suinkaan voida pitää itsestään selvänä; sen eurooppalaiset oppivat aikoinaan katkeralla tavalla.

Helsingin Sanomat 15.7.2005 ja <http://www.presidentti.fi><sup>3</sup>

Euroopan unionin itälaajentumisen toteuduttua ja suuritöisen perustuslakiluonnoksen valmistuttua unionin jäsenvaltioiden poliittiset johtajat olivat tyytyväisiä aikaansaannoksiin. *Syvä juopa, joka näkyy unionin kansalaisten ja sen instituutioiden välillä, voi arvaamattomina kansanäänestyksen tuloksina heikentää koko yhteisön uskottavuutta ja tehdä Lissabonin kuulun strategian (2000) toteutuneeksi hyvin – vain paperilla.* Tärkeiden unionimaiden johtajat ovat menettäneet asemiaan kotimaissaan, ja halu uudelleen lunastaa kansalaisten hyväksyntä tuo helposti nationalismiin esiin eurooppalaisessa päätöksenteossa. Tuolloin yhteisöllisyys ja lojaliteettiperiaatteen kunnioittaminen saavat väistyä kansallisten etujen ajamisen tieltä. Tällaiseen kulminaatiopisteeseen Euroopan unioni on saapunut myös valtion ja kuntien taloudellisen päätösvallan näkökulmasta.

Yhteisyyden tahtotila on ollut valtaisa niin Euroopan yhteisön perustajavaltioissa kuin niissäkin, jotka ovat myöhemmin halunneet mukaan yhteistyöhön. Talousunionin lisäksi Maastrichtin sopimus toi yhä syvemmin poliittista ulottuvuutta alkaen perus- ja ihmisoikeuksista ja päättyen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjanvetoihin. Tahtotilan on kuitenkin syytä parantua unionin vanhoissa jäsenvaltioissa, jotta Ranskan ja Saksan johtajien mukautettu integraatiounelma lujasta eurooppalaisesta vastauksesta politiikan ja maailmantalouden suurvallalle, Yhdysvalloille, voisi toteutua. Integraatiokehityksen poliittisen vakauden, hyvinvoinnin ja talouden yhteen kiedottu – välillä kivikkoinenkin – menestystarina kiehtoi myös Keski-Euroopan entisiä sosialistisia valtioita. Unionin perustuslakiehdotukseen kirjattu teesi sosiaalisesta markkinataloudesta kelpaa jo nykyisellään ”alustavaksi työnäytteeksi” kaikille jäsenvaltioille. Unionin sisäisessä kehityksessä sanottu lähtökohta ei saa jäädä pelkäksi julistukseksi, vailla oikeudellista sitovuutta ja velvoittavuutta. Kovan talousunionin on pehmenyttävä.

<sup>3</sup> Kirjoitelman allekirjoittivat Italian, Itävallan, Latvian, Portugalin, Puolan, Saksan ja Suomen presidentit. Kirjoitelma julkaistiin kunkin maan johtavassa sanomalehdessä.



## 2 Arkinen unioni

Talous, politiikka ja juridiikka ovat muovanneet Euroopan unionista 25 jäsenvaltion yhteisön. Se on valtioliitto, vaikka juuri unionin taloudelliseen ulottuvuuteen liittyy vahvoja liittovaltiopiirteitä. Taloudellisessa mielessä unionissa ei ole kahden vaan kolmen kerroksen väkeä. Ytimeen ja kiinteimmin fiskaaliseen federalismiin ovat sitoutuneet talous- ja rahaliiton jäsenvaltiot, Suomi ainoana Pohjoismaista. Toiseen kerrokseen kuuluvat Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska, jotka eivät ole halunneet liittyä vielä EMUn jäseniksi, vaikka täyttävätkin kelpoisuusehdot. Kolmannen kerroksen muodostavat 10 uutta Euroopan unionin jäsenvaltiota, jotka eivät ole kansantalouksiltaan läheskään yhtä kehittyneitä kuin vanhat jäsenvaltiot. Talous- ja rahaliiton ehdot eivät näiden jäsenten osalta täyty vielä muutama vuoteen.

Eduskunnan finanssivallan reunaehdot suhteessa Euroopan unioniin nojaavat lähivuosina kolmeen poliittiseen asiakirjaan: a) konkreettisimmillaan valtioneuvoston selontekoon valtionalouden kehyksistä, sisältäen EMUn vaatiman budjettikurin, b) uudistettuun Lissabonin strategiaan ja c) Agenda 2007:n toteuttamiseen. Ottaen huomioon valtiosääntöisen päätöksenteon mittasuhteet jo näillä valtionaloudellisen päätösvallan alueilla oli aikoinaan suuri edistysaskel, kun unioniasioden valmistelu siirtyi jo vuonna 2000 valtioneuvoston kanslian alaisuuteen ja pääministerin vastuulle. Suomen pääministeri ja häntä avustavat virkamiehet ovat unioniasioden valmistelussa ja erityisen tärkeässä yhteen sovittamisessa täystyöllistettyjä niin lähivuodet kuin erityisesti vuoden 2006.

Valtioneuvoston selonteko valtionalouden kehyksistä vuosille 2006–2009 (VNS 1/2005 vp) osoittaa sen, että lähivuosien *julkisen talouden ylijäämä on entistä selkeämmin ja yksinomaan työeläkerahastojen varassa*. Valtion ja kuntien yhteenlasketun budjettialijäämän arvioidaan nousevan vuoteen 2009 mennessä 1,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Unionitasollakin ainutlaatuisiksi mainittu suomalainen työeläkejärjestelmä on siis vaalimisen arvoinen myös vakaus- ja kasvusopimuksen vuoksi. Valtionalouden kääntyminen alijäämäisek-

si vuonna 2006 ei johdu menojen kasvusta, vaan *alijäämä syntyy tehtyjen veronkevennyksien ja veropohjien heikon kehityksen vuoksi* (VaVM 4/2005 vp).

*Rakennetyöttömyys, joka syntyi jo ennen unionijäsenyyttä vuosien 1991–1992 talouskatastrofin seurauksena, on jatkunut myös unionijäsenyyden ajan.* Sinänsä Euroopan unionin sosiaalirahaston varoista saatu tuki on esimerkiksi työttömien koulutuksessa hyödynnetty valtakunnallisesti. Työllisyysasteen nousu on välttämätöntä niin hyvinvointipalveluiden varmistamiseksi kuin kuntien valtionosuuksien turvaamiseksi. Hallitus näyttää itsekin ajautuneen uskon puutteeseen 100 000 uuden työpaikan synnystä vaalikauden 2003–2007 aikana (VNS 1/2005 vp). Valtio rahoittaa kehyskauden verohelpotuksia ottamalla uutta velkaa keskimäärin 2 miljardia euroa vuodessa, ja vuosittaiset korkomenot noussevat noin 500 miljoonalla eurolla vuoteen 2009 mennessä.<sup>4</sup> Kriittinen kysymys kuuluu, *valuvatko tuloveron kevennykset samoin kuin yritysverotuksen uudistukset veronkevennyksineen osittain hukkaan niin työllisyyden parantamisen kuin hyvinvointipalvelujen turvaamisenkin näkökulmasta* (vrt. myös VaVM 4/2005, vastalause 2 ja 4). *Samanaikaisesti kunnat joutuvat rahoittamaan asukkaidensa hyvinvointioikeuksia korotetuilla tuloveroprosenteilla.*

Suomalainen työeläkevakuutusjärjestelmä on eurooppalaisittain poikkeava, koska se perustuu yhteisvastuuseen. Se on myös yksi harvoja järjestelmiä, joka on rajatun kilpailun piirissä ja jossa rahastoinnilla on merkittävä sija. Euroopan talousaluesopimuksen ja myöhemmin unionisopimuksen neuvotteluissa Suomi sai tämän erityisaseman, koska se katsoi olevansa samassa asemassa muiden Pohjoismaiden kanssa. Näin Suomi jättäytyi myös kolmannen henkivakuutusdirektiivin ([EY] N:o 83/2002) soveltamisalan ulkopuolelle. *Palveludirektiiviehdotuksen yhteydessä Suomen työeläkejärjestelmän säilyttämiseen ei ole kiinnitetty huomiota valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjoissa.* Täysin selvää ei kuitenkaan ole, koskeeko direktiiviehdotus lakisääteistä eläkevakuutusta. Mikäli TEL-eläkevakuutus katsottaisiin kuuluvaksi palveludirektiivissä määriteltyihin yleishyödyllisiin palveluihin, olisi sillä koko työeläkejärjestelmän muuttava vaikutus.

Valtiontalouden budjettikehyksessä koko vaalikaudeksi on sopusoinnussa niin unionijäsenyydestä seuranneiden oikeuksien ja velvoitteiden kuin kuntien valtionapujärjestelmän toteutumisen kanssa. Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien ja hyvinvointioikeuksien rahoituksen tasoa koskeva sitoumus suhteessa kuntiin on edelleen juridisesti voimassa.<sup>5</sup> Tuloveron alennukset niin kansallisista syistä kuin unionin jäsenvaltioiden käymän verokilpailunkin vuoksi heijastuvat ainakin lyhyellä tähtäyksellä valtion kykyyn rahoittaa kuntien tuottamia hyvinvointipalveluja. Valtioneuvoston selonteon ulottuminen aina vuoteen 2009 saakka on sidoksissa Lissabonin strategian uudistamisen (2005) samoin kuin tulevan rahoituskehityksen kanssa. *Unionin talouspolitiikan laajat suuntaviivat on yhdistetty uudessa kasvu- ja vakaussopimuksessa entistä tiiviimmin Lissabonin strategian toteuttamiseen.* Euroopan unioni tarvitsee yleensä ja erityisesti Suomen näkökulmasta Eurooppa-

<sup>4</sup> Tosin verokertymäennuste vuodelle 2005 lienee alimitoitettu (vrt. HE 161/2005 vp, toinen lisätalousarvio).

<sup>5</sup> Tarkemmin kuntien valtionosuuslaki (1147/1996), 6.1 §.

neuvoston poliittisen päätöksen rahoituskehystä paljon nopeammin kuin konsanaan ratkaisun Euroopan unionin perustuslain kohtalosta.

Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot kansalaisineen eivät kestä enempää komissioissa syntyneitä ”väljiä deklaraatioita Euroopan kansoille”. Tällainen oli alkuaan myös Lissabonin strategia. Onneksi nykystrategia keskittyy aikaisemman julistuksenomaisuuden sijaan konkreettisiin kohteisiin: talouskasvuun ja työllisyyteen sekä toimiviin työmarkkinoihin. Lähtökohta sinänsä on aivan sama kuin Suomen näkemys asiasta. Unionin jäsenvaltiot ovat alun alkaen sitoutuneet poliittisesti puutteellisesti niin sanottuun Lissabonin julistukseen, vaikka niillä on käsissä yhteinen ongelma (SuVL 1/2005 vp). Kasvun ja työllisyyden näköalan kadottaminen johtaa vanhenevan Euroopan sosiaalisen koheesion rapauttamiseen ja taloudellisen kilpailukyvyn vaarantumiseen.

Unionirahoituksesta on ollut aina 2000-luvun taitteeseen lähes puolet pelkiä maataloustukia jäsenvaltioille. Myös Suomen maatalous on saanut niistä kohtuullisen osan. Maataloustukien leikkaus vuonna 2006 ja laajentuneen unionin rahoituskehysten rakentaminen vuosiksi 2007–2013 ei ole helppoa poliittisesti eikä taloudellisesti. Unionin talous on myös aikaisempien opetuksien perusteella osoittautunut erittäin mutkikkaaksi säännellä määräämällä rakennerrahastoasetuksilla ja valvontasäännöksillä. Vanhoilla jäsenvaltioilla, Suomi jo mukaan lukien, on vaikeuksia saada tahtotilaansa nostetuksi, jotta unionin itälaajentumisen taloudellinen toteutus voitaisiin ajoissa ratkaista. Tämä valtaisa ongelma jäänee Suomen EU-puheenjohtajuuden suururakaksi.

Eurooppa-neuvoston aikanaan hyväksymä Agenda 2007 merkitsee tuleville seitsemälle vuodelle unionin tulojen ja menojen rahoituskehystä. Sen tuloperusteisiin sitoutuminen vaatii eduskunnan hyväksynnän. Bruttokansantuloon ja arvonlisäverotukseen nojaavat maksuosuuden korotukset loukkaavat eduskunnan budjettivaltaa. Unionin rahoitus maataloudelle pienentyy jo vuonna 2006. Tästä huolimatta *EU-tuet ovat Suomelle elintärkeitä*. Niistä päätetään unionin budjetivallan alaisena ja niitä hallinnoidaan ja valvotaan rakennerrahastoasetuksin. Mikäli niin sanotut yhteisöaloitteet säilyvät rahoitusinstrumentteina, on alueiden ja kuntien näkökulmasta rakennerrahastojen lisäksi paljon tavoiteltavaa tai menettävää.

Suuri valiokunta antoi lausunnon valtioneuvostolle sen perustuslain 97 §:n mukaisesta selvityksestä, joka koski Euroopan unionin niin sanottua pohjoista ulottuvuutta (SuVL 2/2005 vp). Valiokunta katsoi, että pohjoisen ulottuvuuden kehittäminen nykyisen rahoituskauden päättymisen jälkeen on sellainen Suomen unionipolitiikan strateginen tavoite, jonka saavuttamiseksi maamme tulee ponnistella kaikilla politiikan aloilla. Tulevalla rakennerrahastokaudella *ylimpien valtiolinten, maakuntien ja kuntien on siis kyettävä vihdoin näyttämään, onko pohjoisen ulottuvuus muutakin kuin savua ilman tulta*.

Euroopan unionin tai vielä laajemmin globalisaation vaikutuksesta Suomessa ei ole syntynyt varsinaisia taloudellisia tai poliittisia kriisejä lukuun ottamatta 1990-luvun alun lamaa. Se oli suurelta osin kotikutoinen ja seuraus 1980-luvun lopun niin sanotusta kasinopelistä. Väitteet, että globalisaation myötä kansallinen talouspolitiikka ja hyvinvointipolitiikka loppuvat, ovat liioiteltuja, joskin osittain perusteltuja. Hallituksen talouspoliittiset mahdollisuudet toimia ovat ahtaammat

kuin aikaisemmin, koska unionijäsenyyden myötä on syntynyt vaatimus kurinalaisesta ja ennakoitavasta finanssipolitiikasta.<sup>6</sup>

Euroopan perustuslakiehdotus palauttaa ajatukset suvereniteetin ongelmaan. Pelkistettynä se on samankaltainen kuin talous- ja rahaliitossa. Yleistoimivalta on jäsenvaltioilla, erityistoimivalta unionilla. Lähivuosiksi riittää tehtävää laajassa, monikulttuurisessa Euroopan unionissa. Unionin ja jäsenvaltion on sovittava yhteen oikeusjärjestyksen ristiriidat (*lex fundamentis*), *ratkaistava yhteisön tuomioistuimen ylivahva asema suhteessa parlamentaarista tietä tapahtuvaan oikeudelliseen sääntelyyn, huolehdittava yksilöoikeuksista ja demokratian syventämisestä*.<sup>7</sup> Euroopan unioni riisutuissa vaatteissa on haavoittuva yhteisö. Sen olemassaolo on jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten tahdon varassa. *Lojaliteettiperiaate ja sen kunnioittaminen ovat selkäranka, jonka varassa unioni kehittyy tai näivettyy.*

Vakavat sanat

Kyvyttömyys Lissabonin strategian toteuttamisessa voi johtaa epäluottamuksen kierteeseen jäsenvaltioiden välillä sekä taloudellisen ja poliittisen integraation heikkeneemiseen. Se johtaisi myös laajentumisen lupausten ja mahdollisuuksien täyttämättä ja käyttämättä jättämiseen.

Eduskunnan suuri valiokunta (SuVL 1/2005 vp)

Suomi on pian murrosikäinen unionin jäsen. Unionijäsenyyden aikana taloudellinen menestys on ollut hyvä kaikilla mittareilla mitattuna. Poliittisen menestyksen arvioiminen on yhteydessä unionijäsenyydestä seuranneisiin oikeuksiin ja velvoitteisiin. Suvereniteetista on tingitty, paljon enemmän kuin alkuaan käsitettiin. Samalla kun jäsenyys on syvästi vaikuttanut lainsäädäntövaltaan, osin tuomiovaltaan ja suuresti julkisyhteisöjen budjettivaltaan, se on mitätöinyt pahimmat pelot maatalouden alasajosta, hyvinvointivaltion uhista ja kunnallisen itsehallinnon elintilan kaventumisesta. Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset ovat useissa kansanäänestyksissä mieltäneet yhteisön kestävämmäksi rakennelmäksi. Taloudellis-poliittiselle unionille voi nykyrakenteella käydä ajan mittaan kuten Kalmarin unionille, hansaliitolle ja Neuvostoliitolle.

Ken elää, hän näkee.

<sup>6</sup> Väyrynen 2001, 113–117.

<sup>7</sup> Tiilikainen ym. 2005, 212.

## II

# Valtiontaloudellinen päätösvalta ja kunnallinen itsehallinto

# 1 Suuret kysymykset – pienten askelten vastaukset

## 1.1 Valtion täysivaltaisuus ja sen rajoittaminen

Suvereenisuuden kuolema?

Tulevaisuuden maailmassa tarvitaan irtaantumista suvereenisuuden ja kansakunnan pakkopaidasta. Avautumisen on tapahduttava sekä alueellisesti että ajallisesti. Alueellisesti on otettava pesäero kansallisvaltion edun käsitteeseen ja nähtävä asiat maapallon ja aurinkokunnan termein. Ajallisesti asiat on nähtävä tulevienkin sukupolvien kannalta.

Rosas 1993, 177–179<sup>8</sup>

Valtion suvereenisuus (suvereniteetti) eli *täysivaltaisuus* on valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden keskeisimpiä mutta samalla myös kiistellyimpiä käsitteitä. Suvereenisuuden aatteellisella taustalla voidaan nähdä luonnonoikeuden keskeinen käsitys yksilön itsemääräämisoikeudesta. Samalla tavalla kuin vapaalla ihmisellä on oikeus määrätä itsestään, on myös suvereenilla valtiolla oikeus määrätä oman alueensa asioista ja suhteista toisiin valtioihin. Luonnonoikeudesta pohjautunut ajattelumalli valtion sisäisestä ja ulkoisesta oikeusjärjestelmästä väistyi positivismin tieltä 1600–1700-luvuilla, jolloin nykyaikainen kansallisvaltio-käsite muotoutui samoin kuin sitä luonnehtiva nykyinen suvereenisuuden määritelmä.

Suvereenisuuden käsite kehittyi 1500-luvun Ranskassa ylimmän vallanjaon yhteydessä. Suvereniteetin ulottuvuutena nähtiin viime kädessä ruhtinaalle kuuluva lainsäädäntövalta. Tämän niin sanotun ruhtinasabsolutismin ydinajatus oli, että ruhtinas oli suvereeni jokaiselle asukkaalle olematta kuitenkaan itse minkään ulkopuolisen käskyvallan alainen.<sup>9</sup> Myöhemmin suvereenisuus ymmärrettiin laa-

<sup>8</sup> Professori Allan Rosas on nykyisin Euroopan yhteisön tuomioistuimen suomalaisjäsen.

<sup>9</sup> Jyränki 2003, 83–85.

jemmin ja se liitettiin valtioon ja vallan käyttöön. Hallitsijalle aikaisemmin kuulunut suvereniteetti katsottiin kuuluvaksi valtiolle. Vallan sisäisen jakautumisen teoriaksi muotoutui kolmijako-oppi (Montesquieu), jonka mukaan vallan väärinkäytön estämiseksi lainsäädäntövalta, tuomiovalta ja toimeenpanovalta ovat toisistaan erillisiä. Valtiokäsitteen perustavat ominaisuudet sinetöitiin Westfalenin rauhansopimuksessa 1648 samalla kun Euroopan suvereeni aluejako vahvistettiin.

Positivistisen oikeuskäsityksen mukaisesti suvereenilla valtioilla on normatiivinen tahto, jonka avulla valtiot säätelevät omaa sisäistä toimintaansa sekä suhteitaan muihin valtioihin. Positivistinen ajattelu toi oikeuteen käsityksen, jonka mukaan oikeus muodostuu niistä normeista, jotka on säädetty toisilla normeilla, viime kädessä perustuslailla. Näin ollen voidaan sanoa, että suvereenisuus, ja erityisesti sen lainsäädännöllinen ulottuvuus, on saanut vaikutteita positiivisesta oikeudesta, jonka perustana on liberalismi.<sup>10</sup>

Modernin positiivisen oikeuden aikakaudella oikeus ja moraalit erotettiin toisistaan ja oikeus irrottautui omaksi järjestelmäkseen. Suvereenisuus ei varsinaisesti kuulunutkaan hallitsijalle (aik. ruhtinas) vaan ennemminkin valtiolle, joka ymmärrettiin oikeushenkilöksi. Saksalainen Georg Hegel muotoili 1800-luvulla idean teoriaksi, jota alettiin kutsua *valtiosuvereenisuudeksi*. Myöhemmässä vaiheessa valtiosuvereenisuuden kilpailijaksi nousi *kansansuvereenisuus*, joka puolestaan korosti suvereenisuuden kuulumista myös kansakunnalle. Nämä kaksi eri näkökulmaa antavat eri vastauksen siihen, ketkä ovat valtiossa viime kädessä suvereenit.<sup>11</sup> Kokonaisuutta, jossa valta on jaettu hallitsijan ja kansan kesken, kutsutaankin yleisesti *valtiosuvereenisuudeksi* sovittaen yhteen molemmat täysvaltaisuuden ulottuvuudet. Toinen, erityisesti eurooppalaisissa perustuslaeissa esiintynyt määritelmä jakaa puolestaan *kansakunnan suvereenisuuden* (national sovereignty) valtion suvereenisuuteen (state sovereignty) ja kansansuvereenisuuteen (popular sovereignty).

Suvereenisuus koki murroksen 1900-luvulla siirryttäessä valtioiden välisen yhteistyön aikakaudelle. Syyt kansainvälisen kanssakäymisen tiivistymiseen ja valtioiden väliseen riippuvuuteen olivat osittain taloudellisia, mutta erityisesti poliittiset tekijät kohosivat merkittäviksi maailmansotien jälkeisessä todellisuudessa. *Aikaisemmin ehdottomaksi ymmärretty suvereenisuus on erityisesti toisen maailmasodan jälkeisenä aikana muuttunut yhä suhteellisemmaksi käsitteeksi*. Absoluuttisesta valtion täysvaltaisuudesta on viime vuosisadan aikana osittain luovuttu, mikä on merkinnyt suvereenisuuden horjumista ja vähintäänkin käsitteen uudelleen muotoutumista.<sup>12</sup> Valtion täysvaltaisuuden pienimuotoisista rajoituksista on ajan myötä siirrytty *vapaaehtoiseen suvereenisuuteen kuuluvien toimivaltuuksien luovuttamiseen, mistä esimerkkinä on Euroopan unioni taloudellisessa, poliittisessa ja oikeudellisessa ulottuvuudessaan*. Suvereenisuuskeskustelussa on jopa esitetty kysymys, onko valtiosuvereenisuuden käsite ylipäättään tarpeellinen nykyisessä keskinäisen riippuvuuden maailmassa.

\* \* \*

<sup>10</sup> Tiilikainen 1992, 3–5.

<sup>11</sup> Ks. tarkemmin Rosas 1993, 177–178.

<sup>12</sup> Esim. Hakapää 1995, 2–4.

Kansainvälisen oikeuden merkitys kasvoi toisen maailmansodan jälkeen, jolloin eurooppalaisiin valtiosääntöihin kirjattiin valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden yhdistäviä säännöksiä. Tällaisilla säännöksillä vahvistettiin kansainvälisen oikeuden asemaa suhteessa kotimaiseen oikeusjärjestykseen, ja samanaikaisesti rajoitettiin tai jopa luovutettiin suvereenisuus oikeuksia. *Kansainväliset järjestöt* ovat valtioiden keskenään perustamia yhteistyöelimiä, jotka ovat valtioiden tavoin kansainvälisen oikeuden alaisia oikeussubjekteja (EY).<sup>13</sup> Suvereniteetin rajoitukset kohdistuvat yleisesti sekä valtion sisäiseen että ulkoiseen itsemääräämisoikeuteen. Sisäiset rajoitukset kohdistuvat helposti perusoikeuksiin ja demokratiaan, kun taas ulkoisen suvereniteetin rajoittaminen koskee valtion itsemääräämisoikeuden siirtämistä ulkopuoliselle toimielimelle tai järjestölle.<sup>14</sup>

Suvereniteettia voidaan rajoittaa eri tavoin, ja rajoittamisessa voi olla erilaisia asteita. Väliaikaisesta rajoittamisesta on kysymys kaikissa kansainvälisissä valtiosopimuksissa. Jokainen kansainvälistä yhteistyötä koskeva sopimus rajoittaa jossain määrin yksittäisen valtion toimintavapautta. Tästä pidemmälle menevä rajoittaminen on kyseessä, kun sisäiseen suvereenisuuteen kuuluvaa toimivaltaa siirretään valtion ulkopuolelle. *Valtioiden välisen yhteistyön avulla suvereniteettia on rajoitettu kansallisen edun saavuttamisen vuoksi*. Tämä konkretisoituu esimerkiksi siten, että valtiot sallivat kansainvälisten järjestöjen tarkastukset ja toisen valtion viranomaisen toiminnan alueellaan sekä yhteistyön lainsäädännön alalla siten, että valtion ulkopuolinen toimielin päättää valtiota sitovista oikeussäännöistä. Nykyajalle on myös ominaista, ettei suvereniteettia enää korosteta vahvasti, vaan valtiot ennemminkin pyrkivät yhteistyöllä saavuttamaan sellaisia etuja, jotka voidaan saavuttaa vain suvereniteettia rajoittamalla.<sup>15</sup>

Suomen valtiollisen suvereniteetin rajoittamisesta ja osittaisesta luovuttamisesta esimerkkeinä voidaan mainita jäsenyys Yhdistyneissä kansakunnissa sekä Euroopan unionissa. Unioni on oikeudelliselta rakenteeltaan erikoisuus. Se on eräänlainen väliinputoaja niin suhteessa valtioliittoon kuin liittovaltioonkin. Euroopan unionin ylikansallisten piirteiden (supranational) yhteydessä on puhuttu sekä federaatiosta että konfederaatiosta. Federaatiolla viitataan lähinnä unionin liittovaltiota muistuttaviin piirteisiin: (perustuslakiehdotukseen,) ylikansalliseen lainsäädäntövaltaan, yhteiseen rahayksikköön, kansalaisuuteen, omaan tuomioistuimeen ja budjettiin. *Liittovaltioistuminen on tapahtunut jäsenvaltioiden yhteisen tahdon varassa, ja se on saanut hyväksynnän kansallisissa parlamenteissa*. Konfederaatiosta puhutaan Euroopan unionin yhteydessä lähinnä viitaten unionin organisaatioon, yhteisön rajalliseen toimivaltaan ja niin sanottuun demokratia-vajeeseen.<sup>16</sup>

Suvereniteetin kehitystä ja muutosta kansainvälisessä ympäristössä voidaan kutsua *fragmentaatioksi*; maailmantilanteen monimuotoisuus on vaikuttanut suvereniteettiin ikään kuin hajottaen se merkityssisältöä. Suvereenisuudelle, jos tarkastellaan sen alkuperäistä käsitemuodostusta, asettaa haasteita ja muutospai-

<sup>13</sup> Hakapää 1995, 10–11.

<sup>14</sup> Jyränki 1996, 21.

<sup>15</sup> Hidén–Saraviita 1994, 45.

<sup>16</sup> Euroopan unionin federalistisista piirteistä tarkemmin Raunio 2002, 141–168.



neita erityisesti kansainvälisen oikeuden ja valtiosisäisen oikeuden kietoutuminen yhä enemmän yhteen. Tämä kehitys näkyy myös siirtymisenä kohti monismia. Se ei vielä kuitenkaan merkitse suvereenisuudesta luopumista, vaan suurin osa kansainvälisistä normeista perustuu edelleen konsensukseen.

## *1.2 Tutkimuksen kysymyksenasettelu*

Perinteisen vallanjaon näkökulmasta jo ETA-sopimus (1994), mutta erityisesti Euroopan unionin jäsenyys (1995), vaikutti Suomessa niin lainsäädäntövaltaan ja hallitusvaltaan kuin lainkäyttövaltaankin. *Valtiosääntöoikeudellisesti on ollut kyse muutoksista ylimpien valtioelinten toimivallassa ja myös keskinäissuhteissa.* Yhteisön ylikansalliset piirteet eduskunnan lainsäädäntövallan ja budjettivallan rajoituksina kohdistuvat siis myös valtionaloudellisen päätösvallan kokonaisuuteen, finanssivaltaan. Sitoutuminen Euroopan unionin menojen rahoittamiseen vaatii juridisesti taakseen eduskunnan päätöksen. Kyse on tässä tapauksessa kahden erillisen oikeushenkilön (EY) budjettivallan sovittamisesta yhteen. Pohdittaessa jäsenvaltion asemaa Euroopan unionissa perinteisen parlamentarismen kannalta ovat hallitusvallan käyttäjien, presidentin ja valtioneuvoston sekä lainsäätäjänä toimivan eduskunnan valtiosääntöiset tehtävät avainasemassa.

Suomea ja Euroopan unionia on käsitelty paljon erilaisissa artikkeleissa ja pamfleteissa. On myös tehty useita erillisiä selvityksiä, ennen muuta talous- ja rahaliiton jäsenyydestä. Sen sijaan tutkimuksellista ja jäsentynyttä tietoa unionijäsenyyden vaikutuksista ylimpien valtioelinten päätöksentekoon finanssivallan alueelta on yllättävän niukasti. Erityisen painavasti tämä koskee Suomen taloudellisen päätösvallan itsenäisyyttä ja sen vaikutusta valtio–kunta–suhteen sääntelyyn. Jälkimmäisessä keskeiseksi ongelmaksi nousee kunnallisen itsehallinnon talousautonomian rajojen tulkinta suhteessa kunnalliseen verotusoikeuteen ja kuntien valtiosuuslainsäädäntöön sekä taloudellisen päätösvallan turvaamiseen. Eduskunnan lainsäädäntövallan ja kuntien budjettivallan välinen jännite on ollut suuri jo ennen unionijäsenyyttäkin, erityisesti 1990-luvun alun säästölakien seurauksena.

Alueiden ja erityisesti kuntien asema Euroopan unionissa on ainakin toistaiseksi jäänyt valtiokeskeisen sääntelyn varjoon. Tosin niin Euroopan yhteisön perustamissopimus (Rooman sopimus 25.3.1957) toissijaisuusperiaatteineen kuin unionin perustamissopimuksesta lähtöisin oleva läheisyysperiaate suojaavat desentralisoituun hallintoon ja Suomen perustuslakiin (PL 121 §) kirjattua kunnallisen itsehallinnon päätösvallan autonomisuutta. Kiintoisa kysymys tässä suhteessa on, minkälaisen oikeudellisen liikkumavaran ylin valtioelin saa valtio–kunta–suhteen sääntelyssä unionijäsenyyden oikeuksien ja velvoitteiden rajoissa. Konkreettisesti ilmaistuna on oltava oikeusvaltion edellyttämä varmuus ja selkeys siitä, *miten valtio voi ohjata kuntia sopeuttamaan konkreettiset valtion finanssipoliittiset ratkaisut unionitason yleisten talouspoliittisten tavoitteiden mukaisiksi loukaamatta kunnallisen itsehallinnon vaatimuksia.*

Unionin jäsenvaltioiden valtiojohtajien tahto Eurooppa-neuvostossa muuntuu oikeudelliseksi sääntelyksi ja budjettivallan käytöksi unionin muissa institu-

tioissa alkaen valtiosopimuksista ja päätyen komission käyttämään soft-law-sääntelyyn. Unionin budjetti siihen kytkeytyvine rahoitusjärjestelmineen on sisältänyt jatkuvia jännitteitä jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten samoin kuin alueorganisaatioidenkin kesken. Ongelmien keskipisteenä on usein ollut yhteinen maatalouspolitiikka ja sen rahoitus. Eduskunnan valtaoikeudet maataloustulolakien säätämässä ja kansallisen maataloustuen budjetoinnissa joutuivat kokonaan uuteen valoon Euroopan unioniin liittymisen johdosta.

Tutkimuksen ydinkysymys kuuluu pelkistettynä: *miten Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on muuttanut valtiontaloudellisen päätösvalan kokonaisuutta ja mikä vaikutus näillä muutoksilla on kunnalliseen itsehallintoon?* Erityisen merkityksen kysymys saa talous- ja rahaliiton sekä sen edellyttämän niin sanotun budjettikurin vuoksi. Budjettikuri koskee julkista taloutta kokonaisuutena, myös kunnallista itsehallintoa ja sosiaalirahastoja. Kasvu- ja vakaussopimusten toteuttamisongelmat ovat vakavia niin poliittisesti kuin juridisestikin, mutta ennen kaikkea taloudellisesti.

Vastausta keskeiseen tutkimusongelmaan haetaan ikään kuin pala palalta, induktioiden kautta. Tällaisia esimerkkejä budjettikurin lisäksi tarjoavat maatalouden ohjaus ja budjettirahoitus sekä julkisten hankintojen kilpailuttaminen erityisesti hyvinvointipalvelujen osalta. Myös kansallinen ja unionin veropolitiikka toimivat esimerkkeinä. Lukijan pääteltäväksi jää, missä määrin evidenssi riittää uskottavien johtopäätösten esittämiseen. Euroopan unionin perustamissopimukseen (Maastrichtin sopimus 7.2.1992) kuuluva jäsenvaltioiden vastuulla oleva yhtenäinen talouspolitiikka ja unionikeskeinen rahapolitiikka muodostavat kiintoisan valtiosääntöoikeudellisen kehityksen tässä tutkimuksessa.

Tutkimuksen teema edellyttää hyvää oikeudellista ja riittävää talouden sekä politologian tuntemusta. Kyseessä on oikeuspoliittinen tutkimus, joka saa lähtökohdat Suomen oikeusjärjestyksen lisäksi yhteisöoikeudesta. Oikeuspolitiikassa on kysymys yhteiskunnallisesta tavoitteenasettelusta, joka konkretisoituu tutkimuksessa tavoite-keino-ajatteluna. Asetettujen tavoitteiden, kartoitettujen keinojen ja johtopäätösten kautta voidaan tuottaa yhteiskunnallisen päätöksenteon avuksi uutta tietoa. Tutkimuksen kysymyksenasettelu ja siihen vastaaminen perustuu oikeusnormien yhteiskuntatodellisuutta muuttavaan tai säilyttävään vaikutukseen: oikeudellinen politologia. Yhteiskuntapoliittiseen lainsäädäntöön niin Euroopan unionissa kuin Suomessakin liittyvät aina tietyt valtopoliittiset näkökulmat. Sama on kenties vielä vahvemmin sanottavissa budjettivaltaa käyttävistä orgaaneista niin unionissa ja Suomen eduskunnassa kuin Enontekiön kunnanvaltuustossakin.

Euroopan unioni on ylikansallinen poliittinen yhteisö. Poliittisuus ja juridisuus kohtaavat unionin perustuslakiehdotuksessa, jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi Roomassa 29.10.2004. Symbolisesti perustuslain hyväksyi myös Euroopan parlamentti, selkeällä äänten enemmistöllä joulukuussa 2004. Sopimus Euroopan perustuslaista vaatii vielä jäsenvaltioiden hyväksynnän. Tämä on helpommin sanottu kuin tehty. Sen osoittivat kevään 2005 Ranskan ja Hollannin kansanäänestysten kielteiset tulokset perustuslakiehdotuksesta. Vahva talousunioni kaippaa tuekseen myös unionin kansalaisten hyväksymää yhteisöä.

## 2 Suvereniteetti tienhaarassa

### 2.1 Suvereniteetin oikeudellinen näkökulma

Suvereniteetin käsitteen määrittelystä 1500-luvun Ranskasta nykypäivään sen sisällöstä ei ole eri tieteenaloilla vallinnut universaalia yksimielisyyttä. Selvää on kuitenkin, että suvereniteetti on valtiollinen ominaisuus (an attribute of statehood) ja että julkisyhteisöistä ainoastaan valtio voi olla suvereeni.<sup>17</sup> Suvereniteetti merkitsee nykyisellään ennen kaikkea valtion täysivaltaisuutta ja itsemääräämisoikeutta. Suvereeni valtio on itsenäinen, eikä sen yläpuolella ole ylempiä valtaa käyttäviä orgaaneja.<sup>18</sup> Myös tässä suhteessa Euroopan unioni on kiintoisa poikkeus pääsäännöstä: sillä on paljon poliittista valtaa, mutta toistaiseksi oikeushenkilöllisyys on Euroopan yhteisöllä.

Suvereniteettia voidaan tarkastella niin *oikeudellisesta* kuin *politologian* näkökulmasta, vaikkakaan jako ei ole yksiselitteinen. Mikäli yksiselitteiseen jakoon pyritään, voidaan suurpiirteisesti sanoa, että oikeudellisella ulottuvuudella (de jure sovereignty) viitataan valtion lainsäätämisen- ja lainkäyttövaltaan ja poliittinen konteksti (de facto sovereignty) pitää sisällään tosiasiallisen eli operationaalisen (executive) puolen. Käsitteet ovat sidoksissa toisiinsa ja nojaavat joka tapauksessa vahvasti alueelliseen ulottuvuuteen. Voidaan kuitenkin sanoa, että globalisaatio ja valtioiden välinen riippuvuus haastavat ennen kaikkea valtion poliittisen suvereniteetin.<sup>19</sup>

Suvereniteetin *oikeudellinen* status muotoutui kansainvälisen oikeuden kehittymisen myötä 1700-luvulta lähtien. Suvereniteetin oikeudellinen määritelmä pitää sisällään valtion alueen, pysyvät asukkaat, hallinnon sekä toimivallan solmia suhteita muiden valtioiden kanssa. Valtiosuvereenisuus jaetaan oikeudellisesti kahteen osaan: valtion *ulkoiseen* ja *sisäiseen* suvereniteettiin. Jako on saanut kri-

<sup>17</sup> Hannum 1992, 14–15.

<sup>18</sup> Suvereniteetin käsitteen kritiikistä Nieminen 2004, 156–164.

<sup>19</sup> Reinicke 1998, 6–7.

tiikkiä osakseen, koska käsitteet liittyvät toisiinsa tiiviisti ja ilmentävät valtion suvereniteettia vain eri näkökulmasta. Valtion sisäinen suverenisuus liittyy valtionsisäisten valtasuhteiden järjestämiseen ja julkisen vallan käyttöön, toisin sanoen valtion oikeudelliseen kelpoisuuteen organisoida järjestys alueellaan, määrätä lainsäädännöstään, julkisen vallan organisaatioista, viranomaisten toimivaltuuksista ja kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista suhteessa valtioon. Kompetenssi-kompetenssi eli perustuslainsäätämisvalta on valtion sisäisen suverenisuuden ydin.

Ulkoinen suvereniteetti asettaa valtion oikeudelliseen tarkastelusuhteeseen muihin valtioihin nähden. Valtio on sen mukaisesti tasa-arvoinen ja riippumaton suhteessa toisiin valtioihin kansainvälisissä oikeussuhteissa. Kansainvälisen oikeussubjektin aseman valtio saavuttaa muiden valtioiden *tunnustamisella*, joka tapahtuu käytännössä nimenomaisella ilmoituksella tai esimerkiksi diplomaattitai valtiosopimuksen solmimisella uuden valtioyhteisön jäsenen kanssa. Ulkoisella suverenisuudella tarkoitetaan myös sitä, että valtiolla on oikeus päättää vapaasti ulkopoliitikastaan ja liittymisestään kansainvälisiin sopimuksiin tai velvoitteisiin.

Tässä yhteydessä voidaan myös puhua vallankäyttöön liittyvästä koskemattomuudesta: valtiolla on oikeus estää omaan alueeseensa ja asukkaisiinsa kohdistuva ulkoinen vallankäyttö. Kansainvälisessä yhteisössä valtio ei voi tulla sidotuksi kansainväliseen oikeuteen vastoin tahtoaan, ja toisaalta valtiolla on myös oikeus yksipuolisin toimin erota kansainvälisoikeudellisista velvoitteista.<sup>20</sup> Euroopan unionin perustuslakiehdotuksen mukaan jokainen *jäsenvaltio voi* valtiösääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti päättää *erota unionista* (I-60 art.).

## 2.2 Suvereniteetti *politologian* näkökulmasta

Myös *politologian* näkökulmasta valtion suvereniteetti voidaan jakaa *sisäiseen* ja *ulkoiseen* osa-alueeseen. Ulkoinen suvereniteetti kuvaa valtioiden välisiä suhteita kansainvälisessä ympäristössä. Sen sijaan sisäinen suvereniteetti rajoittaa tarkastelun valtion sisäisiin suhteisiin, tarkemmin sanottuna valtion ja sen kansalaisten, talouden tai muiden vieläkin tarkemmin rajattujen ryhmien ja instituutioiden välisiin suhteisiin. Erottelu ulkoisen ja sisäisen ulottuvuuden välillä on näin ollen samansuuntainen oikeudellisen suvereniteettiajattelun kanssa. *Politologian* näkökulma (*sein*-elementti) eroaa oikeudellisesta suvereniteetistä (*sollen*-elementti) lähtökohtaisesti kuitenkin siten, että poliittisesti suvereniteettia tarkastellaan erityisesti hallintoelinten ja tosiasiallisen operationaalisen toiminnan sekä poliittisen päätöksenteon kautta.<sup>21</sup>

Poliittisen suvereniteetin sisäinen ulottuvuus kulminoituu valtiollisten tehtävien jakoon ja parlamentarismiin (PL 3 §). Lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä eduskunnan luotta-

<sup>20</sup> Nieminen 2004, 153–154.

<sup>21</sup> MacCormick 1999, 127.

musta nauttiva valtioneuvosto. Tuomiovalta kuuluu riippumattomille tuomioistuimille. Vallan kolmijaolla varmistetaan takeet kansalaisten vapaudelle ja yhteiskuntavoimien säännölliselle toiminnalle. Toisin sanoen Suomen valtiollis-poliittinen järjestelmä perustuu edustuksellisen kansanvallan toteutumiseen.

Ulkoisen suvereniteetin yhteydessä korostetaan usein valtioiden välistä kompleksista riippuvuutta, jolla tarkoitetaan taloudellista, poliittista, sosiaalista ja kulttuurista sidonnaisuutta. Riippuvuussuhteesta huolimatta ulkoinen suverenisuus on perustavanlaatuisen tekijä kansainvälisessä yhteistyössä. Itsenäisillä valtioilla on kansainvälisessä politiikassa tasa-arvoinen asema, eikä yhdelläkään valtiolla ole tässä suhteessa ylivaltaa muihin nähden. *Puhuttaessa ulkoisen suvereniteetin näkökulmasta on erityisesti taloudellisilla riippuvuussuhteilla ja nykyisellä globalisaatiolla merkitystä valtiollisen täysivaltaisuuden kannalta.*

Kansainvälistymisen yhteydessä puhutaan usein valtion ja kansallisen demokratian sekä valtiollisen päätösvallan heikentymisestä. Tämä näkökulma korostaa valtion itsemääräämisoikeutta ja kansallisen itsenäisyyden loukkaamattomuutta. Toisen, vastakkaisen käsityksen mukaan osallistuminen kansainväliseen toimintaan ei ole uhka itsemääräämisoikeudelle eikä merkitse kansallisen hallitusvallan murenemistä, vaan ennemminkin luo valtiolle keskeisiä tehtäviä. Talouden kansainvälistyessä valtion rooli määrittellään suhteessa markkinoihin. Lisääntynyt pääomien liikkuvuus sekä uusien yritysrakenteiden syntyminen rajoittavat valtion toimintaa samaan aikaan kun äänestäjien odotukset ovat vastakkaiset. Talousintegraatiolla on poliittisesti kahdentyyppinen vaikutus: se supistaa julkista kulutusta, mutta toisaalta se luo kansalaisille myös tarpeita vaatia julkisia palveluita.

Nykypäivien globalisaatio ulottuu myös valtion sisäiseen toimintaan, kuten kansallisten talouksien keskittymiseen, työllisyyteen, koulutukseen, palkkatasoon ja sosiaalipolitiikkaan. Valtioiden sisäiset poliittiset ja taloudelliset järjestelmät eivät ole toisistaan erillisiä kokonaisuuksia, vaan ne ovat monin eri tavoin yhteytyneet sekä toisiinsa että maailmantalouteen.<sup>22</sup> Poliittisella päätöksenteolla on oltava kyky toteuttaa asetettuja tavoitteita, säilyttää valtion sisäinen suvereniteetti sekä hankkia kansalaisten hyväksyntä harjoitetulle politiikalle. Valtiollinen valta on siirtynyt osittain ylikansallisille instituutioille, mutta osittain sitä on myös hajautettu alemmas muille julkisille sektoreille: alueille ja kunnille. Tämän seurauksena valtion mahdollisuus tehdä itsenäisiä päätöksiä on supistunut. *Valtion poliittinen kompetenssi on kaventunut kansainvälistymisen myötä, mutta globalisaation vaikutukset ulottuvat erityisesti myös yritystoimintaan ja etujärjestöjen välisiin suhteisiin.* Perinteinen valtiokeskeisyys on joutunut haasteen kohteeksi sekä markkinoiden että ideologioiden suunnasta.

---

<sup>22</sup> Väyrynen 1998, 196, ja Jyränki 2003, 537–539.

## 3 Eduskunnan finanssivalta valtaoikeutena

### *3.1 Päätöksenteko valtion tulotalouden perusteista*

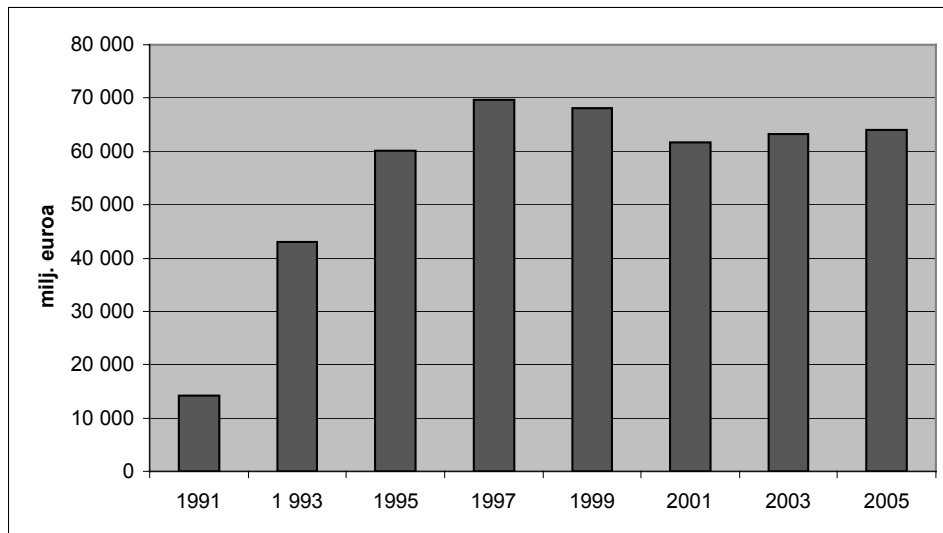
Eduskunnan finanssivallan keskeisiä osia ovat valta päättää valtion tulotaloudesta sekä *budjettivalta* eli toimivalta päättää vuosittain valtion talousarviosta. Budjettivaltaan kuuluu myös eduskunnan oikeus valvoa valtion taloudenhoitoa ja talousarvion toteutumista. Valtion tulotalous nojaa vahvasti veroja ja maksuja koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi finanssivaltaan voidaan lukea kuuluvaksi myös valta päättää valtion lainanotosta sekä valtiontakauksista ja valtiontakauksista (PL 82 §).

Valtion tulotalous perustuu verotukseen. Valtion verosta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (PL 81.1 §). Verotukseen liittyvä pakkoperiaate on keskeinen syy siihen, että perustuslaissa on säännelty reunaehdot verolaille. Verotus on ollut eduskunnan finanssivallan ydin koko itsenäisen Suomen valtiollisen historian ajan. Varainhoitovuoden 2006 valtion tulotalouden perusteista verotuksen osuus on noin 84 prosenttia (HE 119/2005 vp).

Euroopan unionin jäsenvaltion verolainsäädännön harmonisointitarve koskee vain välillistä verotusta. Välittömän verotuksen osalta itsenäinen finanssivallan käyttö voi kuitenkin törmätä tosiasiallisiin harmonisointirajoihin, joita asettaa jäsenmaiden kilpailu työvoimasta ja yritysten sijoittumisesta alueelleen. Välillinen verotus on unionin alueella harmonisoitu sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi ja kilpailun vääristymien välttämiseksi. Ministerineuvoston on tehtävä välillistä verotusta koskevat päätökset yksimielisesti. Erityisen merkittävä on arvonlisäverojärjestelmä niin kilpailuneutraliteetin kuin unionin jäsenmaksuosuuksienkin kannalta. Suomessa siirryttiin arvonlisäverojärjestelmään jo 1.6.1994 (L 1501/1993, 222 §). Lainsäädäntö sopeutettiin unionin välillistä verotusta koskevaan harmonisointivaatimukseen jäseneksi (1995) liityttyessä.

Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista on säädettävä lailla (PL

81.2 §). Varsinkin palvelutoiminnan maksullisuus yhdistettynä tulosohjausajatteluun ja nettobudjetointiin korostaa maksullisen palvelutoiminnan merkitystä. Valtion maksuperustelaki (150/1992) on voimistanut *affektaatioperiaatetta* eli tulon sitomista menoon ja päinvastoin. Valtion lainanotto on ultima ratio – viimeinen keino – tasapainottaa vuotuistasolla valtion talousarvio. Valtion lainanoton on perustuttava eduskunnan suostumukseen (PL 82.1 §).



Lähde: Valtiokonttori, tilastot

*Kuvio 1: Valtion velan kehitys*

Valtiontalouden velka oli 1990-luvun taitteessa noin 10 miljardia euroa. Vuonna 1995 velan määrä saavutti jo 60 miljardin euron tason. Kielteinen kehitys ei selity suinkaan unionijäsenyydellä vaan ”kasinopelistä” seuranneella talousromahduksella, joka merkitsi markan devalvoitumista ja pankkijärjestelmän uskottavuuden pohjakosketusta. Vastuuntuntoisen finanssipolitiikan ansiosta valtion velka pieneni vuosina 1999–2002 huomattavasti. Tämän jälkeen niin sanottua elvyttävää talouspolitiikkaa on rakennettu veronkevennyksien, tulopoliittisen kokonaisratkaisun ja lisävelanoton varaan.

### 3.2 Budjettivalta

Suomen perustuslain 3.1 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Säännös ilmaisee eduskunnan keskeiset tehtävät ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, 75). Valtiontaloudellisen päätösvallan korostaminen perustuslain vallanjakosäännöksessä on uudistus, jolla painotetaan erityisesti eduskunnan budjettivaltaa. Valtiontaloudellinen päätösvalta on siis

eduskunnan käsityksen mukaan säilyttänyt merkittävyytensä unionijäsenyydestä huolimatta – tai kääntäen osin juuri unionijäsenyyden vuoksi.

Valtion talousarvio ja sen yhteiskunnallinen ominaispaino kulminoituvat verotukseen. Kyse on ennen muuta veroina valtiolle kertyneiden varojen käyttämisestä. Talousarvion merkitys eduskunnan valtaoikeutena (PL 83.1 §) ei ole hiipunut EU-jäsenyyden myötä. Euroopan unionin talousarvio rahoitetaan kokonaan omin varoin ([EY] N:o 597/2000). Esimerkiksi sitoutuminen unionin tulotalouden perusteisiin edellyttää jäsenvaltion hyväksyntää sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti (vrt. PL 94.1 §). Lisääntyvien jäsenmaksuvelvoitteiden vuoksi Suomessa voidaan lähivuosina puhua eduskunnan budjettivallan loukkauksesta.

Budjettia sidotaan lainsäädäntövallalla. Eduskunnan säätämät lait sitovat sitä itseäänkin. Niinpä kuntien oikeus valtionosuuksiin aiheuttaa valtion näkökulmasta sidotun menon ja kunnille lakiin perustuvan oikeuden valtionosuuteen. Vuotuistasolla tulojen ja menojen tasapaino haetaan niin sanotuilla *budjettilaeilla* (PL 83.2 §). Valtion ja kuntien suhteen vakaus järkkyy 1990-luvulla useaan kertaan, kun eduskunta hyväksyi budjettilakien osana säästölakeja, joilla leikattiin kuntien lakiin perustuvia valtionosuuksia.

Valtion talousarvion täydellisyysperiaatteen mukaan budjettiin otetaan myös varainsiirrot Euroopan unionille ja unionilta Suomeen. Suomesta unionille menevät varainsiirrot ovat ensi sijassa niin sanottuja unionin jäsenmaksuvelvoitteita sekä tilityserinä tullimaksuja, jotka Suomi tilittää unionin ulkorajalta (Venäjä). Unionin rakennerahastoista saatavat ylikansalliset valtionavut ovat avainasemassa Suomen maataloudelle ja aluekehitykselle.

*Valtuusmenettely* otettiin perustuslain osaksi vuonna 1991 toteutetulla uudistuksella (L 1077/1991). Perustuslain 85.3 §:n mukaan talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Valtuudet myönnetään kattamattomina niiden myöntämivuoden talousarviossa. Euroopan unionin tukipolitiikka (rakennerahastot) on lisännyt entisestään valtuusmenettelyä ja laajentanut sen koskemaan myös kansallisten rahoitusosuuksien budjetointia.<sup>23</sup> Niin sanottuihin EU-tukiin liittyy voimakkaasti myös jo aikaisemmin mainittu affektaatioperiaate.

Eduskunta valitsee keskuudestaan toimikaudekseen viisi valtiontilintarkastajaa. He antavat vuosittain kertomuksen eduskunnalle (PL 90.1 §). Valtiontilintarkastajat *valvovat* valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista (Johtosääntö 745/2000, 2 §). Valtiontilintarkastajien työtä tukee valtiontilintarkastajien kanslia. Valtiontilintarkastajat voivat toimia yhteistyössä Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Tämä seikka on entisestään korostunut tarkastusviraston siirryttyä eduskunnan yhteyteen perustuslain säännöksiin (PL 90.2 §). Valtiontilintarkastajien työ painottuu tarkoituksenmukaisuuden valvontaan. He keskittyvät pääasiassa *valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon* ja sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on välttämätöntä.

<sup>23</sup> Myllymäki 2000, 81–83.



Valtiontalouden ulkoinen *tarkastus* on perinteisesti painottanut laillisuusnäkökohtia, ja sen oikeudellinen status on vahvistettu perustuslain säännöksin. Tilivirastojen vuositilintarkastus ja siitä asianosaisille laadittava tarkastuskertomus muodostavat minimolettamuksen valtion taloudenhoidon laillisuudesta. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastus. Tämän lisäksi virastolla on laaja valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta koskeva tarkastustoimivalta (L 676/2000, 1 §). Valtionhallinnon tuloksellisuusvaatimukset ovat kasvattaneet painetta tarkoituksenmukaisuustarkastusten lisäämiseen. Myös tarkastusvirasto antaa eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan (TarkL 6 §). Valtiosääntönormien valossa eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi rakennettu valvontanormisto on moderni – instituutiot ovat vanhoja.

Valtiontilintarkastajilla ja Valtiontalouden tarkastusvirastolla on juridisesti laaja toimivalta (L 353/1995, 2 §) tarkastaa EU-rahavirrat unionin ja Suomen välillä. Lainsäätäjä ei rajaa tilintarkastajien toimivaltaa pelkästään valvontaan vaan rinnastaa toimivallan tarkastusvirastolle uskottuun tarkastustoimivaltaan. Valtiontilintarkastajien resurssit ja valtiontalouden yleisen tilan valvontatehtävä jättävät EU-varainsiirtojen tarkastuksen ensi sijassa valtiontalouden sisäisen tarkastuksen ja Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Euroopan unionin parlamentin talousvalvontavaliokunta toimii valtiontilintarkastajien yhteistyöviranomaisena.

### *3.3 Budjetin ulkopuolinen valtiontalous*

Valtion budjettitalous ei anna kokonaiskuvaa valtiontalouden volyymistä. Nykyisinkin valtion talousarvion ulkopuolinen talous eli niin sanottu konsernivaltio on mittava. Julkista sektoria on valtiontalouden osalta 1990-luvun taitteesta saakka liikelaitostettu, yhtiöitetty ja yksityistetty. Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki kuuluvat eduskunnan alaisina instituutioina erillisnormein säännellyn konsernivaltiontalouden piiriin. Sen sijaan eduskunnan välitön budjettivalta ei näihin välillisen valtionhallinnon laitoksiin ulotu. Valtion liikelaitokset on siirretty eduskunnan alaisesta budjettiohjauksesta laitoskohtaiseen tulohjaukseen (vrt. PL 84.4 §). Monet liikelaitokset on myöhemmin muutettu osakeyhtiöiksi ja myyty osittain tai kokonaan.

Valtion budjettitalous saa myös tulotalouden rahoitusta ”konsernivaltiolta”. Välillisten valtionhallinnon yksiköiden, Raha-automaattiyhdistyksen ja Oy Veikkaus Ab:n, voittovarot budjetoidaan valtion talousarvioon tuloksi ja ohjataan menoina hyvinvointiyhteiskunnan rahoitustarpeisiin. Kummankin monopoliyhtiön asema ja toiminta on ollut kriittisen tarkastelun kohteena niin julkisena monopolina kuin Euroopan unionin kilpailuoikeuden näkökulmastakin.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat vuosikymmeniä kuuluneet Suomen valtiosääntöerikoisuuksiin. Ne on perustettu valtion pysyvien tehtävien hoitamista varten. Vuotuisbudjetointi ei ole ollut riittävä vastaus esimerkiksi valtion eläkevastuun kattamisessa. Rahaston perustaminen rajoittaa eduskunnan omaa budjettivaltaa. Tämän vuoksi budjetin ulkopuolinen rahasto perustetaan erityislailla,

jonka hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä (PL 87 §). Suureksi ongelmaksi ja eduskunnan budjettivallan erääksi reunaehdoksi saattaa muodostua lähivuosina valtion eläke-rahasto (L 1372/1989), jonka merkitys valtion eläkevastuun kattamisessa on avainasemassa.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ks. Myös VaVM 19/2004 vp ja Myllymäki 2000, 116–117.

## 4 Kunnallinen itsehallinto ja kuntien talousautonomia

### 4.1 Kunnallistalous ja perustuslaki

Puhuminen kunnallisesta itsehallinnosta, sen lakiin sidotuista tehtävistä asukkaiden hyvinvointioikeuksien toteuttamiseksi, on tarpeetonta ilman uskottavia taloudellisia voimavaroja. Kunnalliseen finanssivaltaan kuuluu kunnan oikeus päättää tulotaloutensa perusteista. Verotus ja maksupolitiikka ovat avainasemassa. Tämän lisäksi edustuselimen toimivalta varainkäytössä ilmentää itsehallinnollista budjettivaltaa, mukaan luettuna talouden valvonta.

Kunnallinen itsehallinto voidaan määritellä kuntien oikeudeksi ja kelpoisuudeksi säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen asema määriteltiin ensimmäisen kerran Suomen hallitusmuodossa (94/1919). Varsinainen kuntakohtainen perussäännös sisältyi hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin, jossa määriteltiin kuntien hallinnon perusta. Itsehallinnon perustuslain suojalle tai perustuslailliselle asemalle ei kuitenkaan annettu lainsäädännössä tai oikeustieteessä tarkempaa oikeudellista merkitystä ennen vuotta 1969, jolloin Toivo Holopainen avasi uuden näkökulman oikeustieteellisessä väitöskirjassaan Kunnan asema valtiossa.<sup>25</sup>

Hallitusmuodon itsehallintosäännöstä tulkittiin ennen perustuslain uudistamista useaan otteeseen, mistä seurasi kunnallisen itsehallinnon oikeudellisen merkityksen muotoutuminen. Perustavanlaatuisin itsehallinnon elementti on se, että kunnalla on *yleinen toimiala* eli oikeus itse määrättäviin tehtäviin. Kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin ei saa puuttua tavallisella lailla siten, että se tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Taloudelliseen itsehallintoon lukeutui puolestaan kunnan mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan sekä kunnallinen verotusoikeus. Näiden lisäksi kuntien perustuslailla turvattuun

---

<sup>25</sup> Holopainen 1969, 298–306. Vrt. myös Heuru 2002, 17–22.

itsehallintoon katsottiin kuuluvan kunnan oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin. Edellä mainittuja tehtäviä ei tulkinnan mukaan voida ottaa kunnilta pois. Vaikka hallitusmuodossa ei ollut varsinaista säännöstä kuntien verotusoikeudesta, sen katsottiin kuitenkin kuuluvan perustuslainvoimaisesti suojattuun itsehallintoon omavastaisuuden perusteella.<sup>26</sup>

Kunnallishallinnon perustuslaillisessa arvioinnissa eroja vanhan ja uuden perustuslain välillä on periaatteellisella ja käytännön tasolla. Yksi merkittävä tekijä on ollut perusoikeuksien aseman muuttuminen. Vuoden 1919 hallitusmuotoa valmisteltaessa perusoikeussäännösten, erityisesti vapausoikeuksien, pääasiallisena funktiona nähtiin olevan niiden vaikutus hallintoviranomaisiin. Todellisuudessa perusoikeudet vaikuttivatkin lähinnä lainsäädäntömenettelyssä. Kansalaisten perusoikeuksien tarkastelu muuttui aineellisen perusoikeussuojan suuntaan 1980–1990-luvuilla kansainvälisten sopimusten säännösten vuoksi, ja tästä seurasi vuoden 1919 hallitusmuodon II luvun perusoikeuksien uudistaminen. Hallitusmuotoon kirjoitettiin vuonna 1995 vapausoikeuksien lisäksi taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet), joiden toteutuminen edellyttää valtiolta ja kunnilta erityistä vastuunalaisuutta.

Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n mukaan Suomi ja kaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kunnallishallintomme perustuu kuntalaisen itsenäiseen vapauspiiriin perustuvaan itsehallintoon. Perustuslakiin on kirjattu kunnan aseman lakisääteisyysperiaate, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädetään lailla. *Kuntien verotusoikeus on vahvistettu myös perustuslain 121 §:ssä.* Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain kuntapykälä tarjoaa näin ollen suojan kunnalliselle itsehallinnolle, joka kattaa kunnan hallinnollisen ja taloudellisen itsemääräämisoikeuden. Samalla korostetaan myös kunnallishallinnon luonnetta kansanvallan toteuttajana sekä kuntien merkitystä julkisen vallan käyttäjinä.

Kunnallisen itsehallinnon aseman vahvistaminen asetettiin yhdeksi tavoitteeksi perustuslain uudistamisen yhteydessä. Verotusoikeuden suojan takaaminen perustuslain tasolla vakiinnutti jo 1980-luvulla syntyneen tulkintakäytännön. Tämän seikan korostuksen huomioon ottaen voidaan sanoa, että kunnallinen itsehallinto on vahvistunut uuden perustuslain myötä, vaikkakaan itsehallinnon perustuslailliseen alaan uudistus ei vaikuttanut laajentavasti. Itsehallinnollisen aseman vahvistumisesta voidaan kuitenkin olla toistakin mieltä. *Kuntien kannalta puutteena voidaan pitää niin sanotun rahoitusperiaatteen pois jäämistä perustuslaista.* Periaatteen kirjaaminen olisi turvannut kunnille lainsäädäntöä annettaessa riittävät taloudelliset edellytykset uusien velvoitteiden hoitamiseksi. Itsehallinnon voidaan tästä näkökulmasta katsoa kaventuneen, kun huomioidaan perustuslain perusoikeussäännökset ja kuntien velvollisuus vastata subjektiivisten perusoikeuksien toteuttamisesta.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Holopainen 1969, 352–355.

<sup>27</sup> Ryyänen 2000, 106–111.

## 4.2 Erityisesti budjettivallasta

Myös kunnallistaloutta koskevaan päätöksentekoon liittyy finanssivallan käyttö. Kunnanvaltuuston finanssivalta perustuu kuntalain (365/1995) 13 §:n säännökseen, jota täydentävät kuntalain 8–9 lukujen oikeusnormit. Verotusvallan itsenäisyys on edellytys kunnan uskottavalle budjettivallalle. Valtuusto hyväksyy kunnanhallituksen valmistelun pohjalta niin vuotuisen talousarvion kuin monivuotisen taloussuunnitelmankin (KuntaL 65 §). Talousarvion tehtävänä on konkretisoida perustuslain suojaa nauttiva itsehallinto käytännön toiminnaksi. Vain valtuusto voi sitoa kunnan menoon. Menojen sidonnaisuus on perustuslain takaamien subjektiivisten oikeuksien (maksuton perusopetus ja välttämätön toimeentulon sekä huolenpidon suoja) ja kuntien lakiin perustuvien tehtävien vuoksi erittäin suuri.

Pakollisten tehtävien vastapainona kunnalla on oikeus lain nojalla valtionosuuksiin. Ne eivät sinänsä kerro itsenäisestä finanssivallasta, koska valtionosuudet ovat laskennallisia ja nojautuvat kuntakohtaisiin määräytymisperusteisiin, niin kuin kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) säädetään. Valtionosuuksien riittävyys, kunnan sidottujen tehtävien rahoitus ja jäykkä kuntajärjestelmä ovat olleet ylimpien valtioelinten ja kuntien (myös Suomen Kuntaliiton) ratkaisematon ristiriita jo kymmenen vuoden ajan. Euroopan unioni ja sen taloudellinen ulottuvuus eivät tätä ensisijaisesti sisäpoliittista ongelmaa ratkaise. Puhuminen kunnan vapaista menoista talousautonomioineen kuulunee monien kuntien osalta aikaan ennen talousromahdusta (1991–1992).

Kunnalla on konsernitaseen laatimisvelvollisuus, jos sillä on määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa (KuntaL 68.3 §). Kunnan omistamat tytäryhteisöt – ennen muuta osakeyhtiöt – kytketään konsernitaseella kunnan kokonaisuuden osaksi. Osakeyhtiöittäminen riskit ja kunnan asukkaan oikeus tietää kotikuntansa taloudenhoidon kokonaiskuva ovat keskeiset syyt konsernitaseen laadinnalle.<sup>28</sup> Kunnanhallituksen on vuotuisessa toimintakertomuksessa annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa ja taseessa (KuntaL 69 §).

Kunnallistalouden ulkoinen valvonta on järjestetty riippumattomaksi kunnan toimivasta johdosta. Valvonta perustuu dualismiin: tarkastuslautakuntaan ja tilintarkastajaan. Tämänkaltainen järjestelmä on vuoden 1995 kuntalain mukanaan tuoma uudistus. Aikaisemmin kunnallinen tilintarkastus nojasi luottamushenkilöihin, joita täydensi kuntien keskusjärjestön ammattitilintarkastaja. Kunnalliselle tilintarkastajalle lainsäädäntö ei asettanut kelpoisuusehtoja.

Nykyinen kuntalaki edellyttää, että valtuusto valitsee toimikaudekseen *tilintarkastajan*, joka toimii virkavastuulla (KuntaL 72 §). Tilintarkastajaksi voidaan valita henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta ei ole. Tilintarkastuksen ensisijainen tehtävä on varmistua kunnan hallinnon ja taloudenhoidon laillisuudesta. Valtuustolle annettava *tilintarkastuskertomus* on tärkeä niin tilivelvollisen vastuuvapauden kuin kunnan jäsenen informoimisen vuoksi (KuntaL 75 §).

<sup>28</sup> Myllymäki 2000, 230–231.

Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Riippumattomuuden takaamisessa on kuitenkin ongelmia: valtuusto voi erottaa tilintarkastajan kesken toimikauden.

Ammattitilintarkastusta kunnallishallinnossa edellytti radikaali valtion-osuus uudistus (1993), joka siirsi valvontavastuuta kuntiin. Tulosoikeuden ohjauksen muutokset edellyttivät niin ikään ammattitaitoista tilintarkastusta. Muuttuneissa olosuhteissa, joita lisäsi unionijäsenyys erilaisine rakennetukineen, ammattitilintarkastus oli välttämättömyys, ja siihen siirryttiin jo ennen unionijäsenyyttä. Sen sijaan se vaihtoehto, että luottamushenkilöt ja ammattitilintarkastaja toimisivat yhdessä, hylättiin hallituksen esityksessä perustelematta.

*Tarkastuslautakunta* tuli kuntalakiin hallituksen esityksestä (HE 192/1994 vp, 57) – täysin perustelematta. Myös eduskunnan hallintovaliokunta totesi kuntalakehdotuksesta antamassaan mietinnössä (HaVM 18/1994 vp, 15) hallituksen esityksen perustelut niukoiksi ja epäselviksi. Mallina lienee ollut valtiontalouden ulkoisen valvonnan sääntely. Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet kunnanvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttamisessa sekä niiden valvonnassa haluttiin varmistaa. Tältä osin ulkoisen talousvalvonnan eriyttämisellä ammattitilintarkastukseen ja erilliseen arviointitarkasteluun ei ole mitään tekemistä Euroopan unionin jäsenyyseurausten kanssa.

# 5 Euroopan unioni ja talouden ylikansallisuus

## *5.1 Unionin taloudelliset ominaispiirteet ja finanssisuvereniteetti*

Euroopan unioni on kasvanut 6 jäsenvaltiosta ja Rooman sopimuksesta Suomen jäsenyyden myötä 15 jäseneseen ja laajeni nykyisiin mittoihinsa, 25 jäsenvaltion muodostamaksi valtioliitoksi, vuoden 2004 toukokuussa. Vapaakauppa valtioiden välillä hallitsi integraatiokehitystä jo 1950-luvulta alkaen. Kaupan esteiden poistaminen sisämarkkinoilta merkitsi ulkomaankaupan kustannusten alenemista.<sup>29</sup> Suomi solmi 1974 silloisen Euroopan talousyhteisön (EEC) kanssa sanotuista syistä vapaakauppasopimuksen. Euroopan talousaluetta (ETA) koskeva ratkaisu merkitsi Suomelle yhä kiinteämpää yhteistyötä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden kanssa. Silloiset eurooppalaisen puolueettomuuspolitiikan ja kauppapolitiikan jäsenvaltiot (EFTA) muodostivat EEC:n kanssa yhteismarkkina-alueen.

Toisen maailmansodan seurauksena nykyisen unionin edeltäjän – Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (1951) – perustajavaltioiden talous oli rauniona. Poliittinen luottamus suvereenisuusoppeihin ja kansallisen omavaraisuuden vaatimukseen oli kadonnut. Saksan talouden sitominen kohtalonyhteyteen Ranskan kanssa on sotien jälkeisen integraation alku ja juuri. Suuri poliittinen ulottuvuus yhteisön jäsenvaltioiden kesken saavutettiin vasta 1986 hyväksytyllä Euroopan yhtenäisasiakirjalla.<sup>30</sup> Talous ja politiikka on muotoiltu juridiikaksi yhtenäisellä tavalla vasta vuonna 2004, Euroopan perustuslakiehdotuksella. Vapaus, veljeys ja tasa-arvo (I-2 art.) näyttävät työntävän ikään kuin sivuraiteille – ainakin perustuslain lähtökodissa – unionin ja sen edeltäjien aikaisemman ja suorastaan ylikorostuneen taloudellisen ulottuvuuden. Sanotusta huolimatta unionilla on yksinomainen toimivalta nimenomaan kilpailusäännösten vahvistamisessa sisämarkkinoilla ja yhteisessä kauppapolitiikassa, tulliliitossa.

<sup>29</sup> Täydellisistä sisämarkkinoista ja poliittisen unionin muotoutumisesta Weiler 1999, 99.

<sup>30</sup> Kehityksestä Jyränki 2003, 188–190.

Euroopan unioni budjettitaloutensa volyyymilla mitattuna ei ole sinänsä mikään talousmahti. Budjetin loppusumma on ollut koko 2000-luvun alun hieman yli 100 miljardia euroa. Se on vain noin kolminkertainen Suomen valtion budjettiin verrattuna. Jäsenvaltion veroisesta finanssivallasta ei voi edes puhua, sillä unionilla ei ole ollut verotusoikeutta tulotaloutensa selkärangaksi. Tulotalous perustuu ratkaisevassa määrin jäsenvaltioiden maksuosuuksiin. Unionin budjettimenoista valtaosan muodostaa maatalouden ja aluekehityksen tukeminen jäsenvaltioissa. Menoista käytetään noin 80 prosenttia jäsenvaltioissa.

Unionin taloudellinen ulottuvuus ilmenee ehkä selkeimmin sen talous- ja rahaliitossa (EMU). Unionilla on yksinomainen toimivalta euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden rahapolitiikassa. Sen sijaan talous- ja rahaliiton toteuttamisen toinen peruselementti, talouspolitiikka, on jäsenvaltioiden valtiosääntöisen päätöksentekojärjestelmän käsissä. Unionin terminologiassa talouspolitiikalla tarkoitetaan nimenomaan *finanssipolitiikkaa* eli julkisyhteisöjen tuloihin ja menoihin vaikuttamista. Tätä avaraa lähtökohtaa rajoittavat kuitenkin Rooman sopimuksen talouspolitiikkaa koskevat säännökset (RS 98–104 art.). Arkisesti ja politiikan kielellä näitä säännöksiä on kutsuttu EMUn vaatiman budjettikurin reunaehdoiksi.

Talous- ja rahaliiton jäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien budjettivaltaan ei suinkaan aina ilmene konkreettisesti ja tiedostettuna varsinkaan kunnallisessa itsehallinnossa. Sen sijaan eduskunnan vastuulla oleva budjettivalta sisältää velvoitteen noudattaa primäärioikeuden säännöksiä, joilla ministerineuvosto vahvistaa EMU-valtion kurinalaisen budjettipolitiikan ja sen valvonnan. Miten uskottavaa on jäsenvaltioiden harjoittaman talouspolitiikan yhteensopivuus äärimmilleen unionijohtoiseen rahapolitiikkaan, jonka päätöksenteosta vastaavat Euroopan keskuspankkijärjestelmä ja Euroopan keskuspankki? Tästä peruskysymyksestä on Suomen osalta vasta viiden vuoden mittainen kokemus.

Valtion suvereniteettiin kuuluu täysivaltaisuus päättää omasta valtiosäännöstään, joka puolestaan sisältää säännökset myös valtionaloudellisesta päätösvallassa (PL 7 luku). Suvereniteettiin kuuluu myös valtion oikeus päättää omasta taloudestaan. Valtionaloudellista eduskunnan kompetenssi-kompetenssia voidaan kutsua *finanssisuvereniteetiksi*. Tähänkin kohdistuu erilaisia kansainvälisoikeudellisia rajoituksia, joista merkittävin aiheutuu Euroopan unionista, erityisesti sen talous- ja rahaliiton jäsenyydestä. Valtionaloudellisen päätösvalan kokonaisuus (finanssivalta) on finanssisuvereniteetin ilmenemismuoto. Suhteessa Euroopan unioniin voi myös olla todellisuuden ja muodollisen valtiosäännön ristiriitoja. Erityisesti unionin jäsenvaltioiden käymä verokilpailu välittömän verotuksen alueella voi heikentää tosiasiallista eduskunnan finanssisuvereniteettia, siitä huolimatta ettei unionijäsenyys edellytä välittömän verotuksen harmonisointia.

## 5.2 Kunta, valtio ja Euroopan unioni

Valtiokeskeisessä Euroopan unionissa kunnat luetaan EU-oikeuden velvoitteiden ja myös oikeuksien kohdistumisen suhteen osaksi jäsenvaltiota. Unionin oikeuden



toteuttaminen on jäsenvaltioiden, EU-oikeuden subjektien tehtävänä, kun taas kunnat ovat enemmänkin objektin asemassa. Jäsenvaltio vastaa hajautetun hallintojärjestelmän toiminnasta ja erityisesti unionin oikeuden oikeasta ja asianmukaisesta toimeenpanosta. Kunnalliset viranomaiset jäävät lähes kokonaan välittömän sääntelyn ulkopuolelle, mutta kunnat ovat kuitenkin EU-oikeuden kohteena eri tavoin. Erityisen vahvasti tämä ilmenee kuntien suorittamissa julkisissa hankinnoissa.

Jäsenvaltioiden osana kuntia ja erityisesti niiden viranomaisia koskevat samat velvoitteet kuin jäsenvaltiota. Kunnat ovat EU-oikeuden kohteena myös taloudellisina toimijoina. Kunnat osallistuvat unionin kautta myönnettävän taloudellisen tuen jakamiseen, ja nykyisellä rakennerahastokaudella (2000–2006) alue- ja paikallistason merkitys on korostunut entisestään rakennetoimien hallinnoinnissa. Kuntien rooli jäsenvaltioiden osana on kokonaisuudessaan mielenkiintoinen mutta myös jossain määrin ristiriitainen.<sup>31</sup>

Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa säännellään toissijaisuusperiaatteella. Päätöksentekoa ja toimivallan jakautumista koskeva periaate (RS 5 art.) korostaa valtiollisen sekä alue- ja paikallistason toiminnan ensisijaisuutta suhteessa unionin ylikansalliseen päätöksentekoon. Tähän liittyy erityisesti alue- ja paikallistasolle vaikuttava läheisyysperiaate, joka korostaa kansalaisia lähellä olevan toiminnan merkitystä. Molemmilla periaatteilla on merkitystä niin kansallisella tasolla kuin ylikansallisessakin toiminnassa. Yhtäältä korostetaan jäsenvaltioiden toiminnan ensisijaisuutta, mutta toisaalta pyritään myös kansalaisia lähellä olevaan päätöksentekoon.

Kuntien asema ja organisaatio, kunnallisen itsehallinnon laajuus sekä hallintotoiminnan järjestäminen säännellään kansallisella tasolla, eivätkä ne siten kuulu EU-oikeudellisen sääntelyn alaan. Alue- ja paikallishallintoviranomaisten toiminta on välillisesti relevanttia jäsenvaltion EU-oikeudellisen vastuun sekä julkishallinnon eri tasojen viranomaisvastuun nojalla. Valtio päättää itse hallintojärjestelyistään ja toimielinten itsenäisyydestä, mutta valtion vastuu unionin oikeuden asianmukaisesta toimeenpanosta ulottuu myös organisatorisesti automiseen itsehallintoon.<sup>32</sup>

*Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta sivuutti EY-jäsenyyden vaikutuksia koskevassa mietinnössään vuonna 1992 täysin kuntanäkökulman (UaVM 6/1992 vp) – ellei sellaiseksi katsota aluepolitiikan kannanottoja. Sen sijaan hallintovaliokunta totesi lausunnossaan (HaVL 1/1992 vp) yhteisöjäsenyyden vaikutukset kuntiin pääosin välillisiksi. Välilliset tekijät saattavat valiokunnan mukaan olla paljon suurempia kuin erinäisten detaljisäännösten vaikutus kunnallishallinnon toimintatapoihin.*

Varsinaista juridista tunnustusta kunnalliselle itsehallinnolle ei Euroopan unionin tasolla ole saatu. Niin ikään perustuslakiehdotuksessa (I-5 art.) todetaan vain, että unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Alueiden ja kuntien asemaa pyritään

<sup>31</sup> Mäenpää 2001, 341–347.

<sup>32</sup> Ryynänen 2003, 75–78.

vahvistamaan, mutta parannukset rajoittuvat edellä sanottuun artiklaan sekä toissijaisuusperiaatteen ja jonkinasteisena uutuutena *subteellisuusperiaatteen* korostamiseen sekä alueiden komitean aseman tehostamiseen.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kuntien kannalta juridista merkitystä on myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjalla, joka on ratifioitu osaksi Suomen lainsäädäntöä (L 1180/1991). Peruskirjan kohteena on kunnallishallinto ja keskeisimpänä sisältönä paikallisen itsehallinnon määrittely. Kuntien ja valtion suhteessa kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyden turvaa peruskirjan 8 artikla, joka sääntelee hallinnollisia ohjaus- ja valvontatoimenpiteitä. Merkittävä tämän tutkimuksen kannalta on kunnan taloudellista itsehallintoa koskeva 9 artikla, jota kutsutaan *rahoitusperiaatteeksi*. Sen mukaan kunnan taloudellisten voimavarojen tulee olla suhteessa asetettuihin velvoitteisiin nähden.

Euroopan unionia kuntien taloudellisen päätösvallan muovaajana tarkastellaan tässä tutkimuksessa käyttäen esimerkkinä julkisia hankintoja ja hyvinvointipalveluiden kilpailuttamista. Välittömiä vaikutuksia kuntiin on myös arvonlisäverojärjestelmällä, rakenerahastosääntelyllä, unionin valtioneuvoston päätöksillä ja EMUn edellyttämällä budjettikurilla. Välillisesti unionijäsenyys vaikuttaa maaseutumaisiin kuntiin unionin yksinomaisessa toimivallassa olevan maataloustuotteen vuoksi. Samaa on sanottava välittömän verotuksen tosiasiallisista harmonisointipaineista. Niillä on vaikutusta valtion mahdollisuuksiin ylläpitää kuntia koskevaa uskottavaa valtionapujärjestelmää.

### III

## Suomen integraatiotie Euroopan unioniin

# 1 Vapaakaupasta poliittisiin sidonnaisuuksiin

## 1.1 *Federalistiset ajatukset sodan haavoihin*

Länsi-Euroopan integraation voidaan katsoa alkaneen teollisen vallankumouksen yhteydessä 1800-luvun alkupuolella. Suunnitelmia yhtenäisestä Euroopasta ja federaatiosta esitettiin jo tuolloin, mutta varsinaista jalansijaa federalismille ei poliittisesti epävarmassa tilanteessa vielä ollut. Valtiomuotoinen yhteistyö säilyi kuitenkin Euroopan yhdentymiskehityksen taustalla perusajatuksenaan valtioiden vapaaehtoinen sopiminen itsenäisistä ja yhdessä vastattavista tehtävistä.<sup>33</sup> Taloudellisen integraation varsinainen käynnistyminen toisen maailmansodan päättymisen jälkeen vahvisti ylikansallisuutta ja federalistista ajattelua perinteisen valtiollisen suvereniteetin rinnalla.

Euroopan jälleenrakentamisaikakauden yksi merkittävimmistä poliittisista vaikuttimista oli vuonna 1947 Yhdysvaltain aloitteesta kehitetty kommunisminvastaisen taistelun ase, Marshall-apu, jonka avulla Yhdysvallat tuki Euroopan valtioita ja samalla myös omaa taloudellista asemaansa. Länsi-Eurooppaan pyrittiin luomaan taloudellinen ja poliittinen yhteisö Neuvostoliiton uhan torjumiseksi. Tästä sai alkunsa läntisten teollisuusmaiden yhteistyöjärjestö (OECD). Marshall-apu kiristi idän ja lännen suhteita, minkä seurauksena Neuvostoliitto, Bulgaria, Unkari, Puola, Romania ja Tšekkoslovakia perustivat oman taloudellisen järjestönsä (SEV).<sup>34</sup>

Federalististen ajatusten toteutumista Euroopassa edisti Eurooppa-liike, jonka ideana oli aikaansaada eurooppalaisten valtioiden parlamenttien välinen elin. Yksimielisyyteen ajatuksesta päästiin vuonna 1949, jolloin kymmenen valtion hallitukset (Belgia, Tanska, Ruotsi, Norja, Ranska, Irlanti, Italia, Luxemburg,

<sup>33</sup> Federalismi tulee latinan kielen sanasta *foedus*, joka tarkoittaa sopimuskumppania. Määrittelystä tarkemmin Harisalo 2005, 118, ja siinä mainitut lähteet.

<sup>34</sup> Joutsamo 1987, 31–36.

Alankomaat ja Iso-Britannia) *allekirjoittivat Euroopan neuvoston perussäännön*. Neuvoston perusajatuksena oli toteuttaa länsimaisia ihanteita ja edistää jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä, vaikkakin tavoitteet oli muotoiltu väljästi ja yleisesti. Neuvoston rooli jäi integraatiossa vähäiseksi Ranskan ja (läntisen) Saksan ajaman painopisteen muutoksen ja Ison-Britannian pidättyvyyden johdosta koko yhdentymisprosessissa.

Länsi-Euroopan valtioiden yhteistyön kehittäminen oli 1940–1950-lukujen integraatiohankkeiden ja poliittisten linjausten taustalla. Tämä näkyi myös Ranskan ulkoministeri Robert Schumanin vuonna 1950 esittämässä suunnitelmassa Ranskan ja Saksan hiili- ja terästuotannon yhteistyöstä. Suunnitelmaa perusteltiin taloudellisilla tekijöillä, mutta sen poliittinen merkitys oli epäilemättä suuri.<sup>35</sup> Ehdotus yhteistyöstä toteutui vuonna 1951, jolloin hiili- ja terässopimuksen allekirjoittivat Ranskan ja Länsi-Saksan lisäksi Belgia, Hollanti, Luxemburg ja Italia (niin sanotut kuutoset).

Hiili- ja teräsyhteisön rinnalle perustettiin Rooman sopimuksella vuonna 1957 Euroopan talousyhteisö (EEC) sekä Euroopan ydinenergiajärjestö (Euratom). *Euroopan talousyhteisöstä luotiin jäsenvaltioiden välinen tulliliitto, ja samassa yhteydessä sovittiin ylikansallisesta kauppapolitiikasta, talouspoliittisesta yhteistyöstä sekä sosiaalipolitiikan ja työmarkkinoiden yhtenäistämisestä*. Vuoden 1965 sulautumissopimuksella kaikki kolme järjestöä yhdistettiin hallinnollisesti Euroopan talousyhteisöksi (EEC) ja samalla sulautettiin myös integraatioyhteisön toimeenpanevat elimet. Juridisesti nämä kolme yhteisöä säilyivät kuitenkin toisistaan erillisinä. *Iso-Britannia jättäytyi jo alkuvaiheessa taloudellisen integraation ulkopuolelle* poliittisista syistä, joista merkittävimpänä pidettiin erimielisyyttä Ranskan kanssa. Tästä asetelmasta sai lähtökohtansa Euroopan vapaakauppaliitto (EFTA), joka aloitti toimintansa vuonna 1960.<sup>36</sup>

Euroopan vapaakauppaliiton jäseniksi tuli Tukholman konvention allekirjoittamisen yhteydessä niin sanottu ulkoseitsikko, johon kuuluivat Euroopan talousyhteisön ulkopuolelle jättäytyneet valtiot. Ison-Britannian lisäksi jäseniksi liittyivät Ruotsi, Sveitsi, Itävalta, Norja, Tanska ja Portugali sekä poikkeusjärjestelyin myös Suomi. Valtiot sitoutuivat edistämään alueen taloudellista integraatiota sekä luomaan rehelliselle kilpailulle ja sopusointuiselle kehitykselle perustuvan vapaakauppa-alueen. Konvention yleisluontoisista ja osin yhteiskuntapolitiittisista määritelmistä päätellen liiton rooli on alussa nähty eräänlaisena ylimenokauden järjestelynä, ja järjestön luonnetta onkin luonnehdittu pragmaattiseksi. EFTA osoittautui tästä huolimatta pitkäikäisemmäksi ja ennakko-oletuksia merkittävämmäksi sopimukseksi.

Ison-Britannian ja Tanskan liittyttyä Euroopan yhteisön jäseniksi jäljelle jääneet vapaakauppaliiton valtiot, Suomi mukaan luettuna, solmivat vuosina 1972–1974 yhteisön kanssa vapaakauppasopimuksia, joiden avulla luotiin 17 valtiota käsittävä vapaakauppa-alue (Free Trade Area-system).<sup>37</sup> Länsieurooppa-

<sup>35</sup> Tästä Borchardt 2002, 5–6.

<sup>36</sup> Joutsamo ym. 2000, 1–10.

<sup>37</sup> Antola-Tuusvuori 1983, 91–102.

lainen integraatio laajeni 1980-luvulla uusien jäsenvaltioiden (Kreikka, Espanja ja Portugali) Euroopan yhteisöön liittymisen myötä, ja samanaikaisesti syntyi yhteistyön syventämisaikatuksia talous- ja rahaliiton sekä ulkopoliittisen yhteistyön muodossa (Genschér-Colombo-aloite). Vapaakauppaliiton ja Euroopan yhteisön välisten yhteistyöneuvottelujen jälkeen luotiin vuonna 1992 sopimus Euroopan talousalueesta (ETA). Sopimuksen pääsisältö oli neljän vapauden toteuttaminen koko alueella sekä silloisen Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen voimaan saattaminen sen keskeisiltä osilta EFTA-valtioissa. Käytännössä Euroopan yhteisö määritteli varsinaisen ETA-ratkaisun sisällön, ja talousalue oli tarkoitettu eräänlaiseksi välivaiheeksi matkalla unioniin.<sup>38</sup>

Euroopan integraatiokehityksessä on korostettu aiheellisesti Euroopan yhteisön (EY) merkitystä. Nykymuotoista unionia ei voi kuitenkaan edes Suomen osalta selittää tarkastelemalla pelkästään yhteisön syntyhistoriaa. Maailmansotien jälkeisessä Länsi-Euroopassa vapaakauppa ja siihen liittyneet poliittiset sidonnaisuudet muodostuivat kahdesta pääpolusta: Euroopan talousyhteisön (myöhemmin EY) perustajamaat muodostivat jaetun Euroopan Nato-blokin selkärangan. Pienten Länsi-Euroopan valtioiden vapaakauppaliitto (EFTA) täydennettynä Isolla-Britannialla oli Suomen ja Ruotsin valinta 1960-luvun kehityksessä. Euroopan yhteisö houkutti myös vapaakauppaliiton puolueettomia jäsenvaltioita. Niinpä Suomi, Ruotsi ja Itävalta integroituivat ETA-välivaiheen kautta Euroopan unionin jäseniksi.

## *1.2 Vapaakauppaliitosta Euroopan talousyhteisöön*

### 1.2.1 EFTA-SOPIMUS SUOMEN VALINTANA

Toisen maailmansodan jälkeisenä ajanjaksona kansainvälinen kauppa ei ollut Suomessa ensisijaisen tärkeää, vaan ennemminkin pyrittiin sotakorvausten suorittamiseen ja talouden uudelleen elvyttämiseen. Suomen integraatiopolitiikka oli suhteellisen itsenäistä, mutta sitä leimasi passiivisuus. Poliitiikkaamme liittyi myös sekä sisäisistä tekijöistä (yöpakkaskriisi) että eurooppalaiseen toimintaympäristöön liittyvistä tekijöistä (noottikriisi) johtuvia ongelmia. Kauppapolitiikkamme muotoiltiin siten, ettei se vaarantanut Suomen ja Neuvostoliiton suhteita, jotka oli vahvistettu vuoden 1948 ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimuksella (YYA-sopimus). Vapaakauppapolitiittinen linjamme luotiin suhteellisen nopeasti, ja se joutui sopeutumaan nopeisiin integraatiotilanteiden muutoksiin.

<sup>38</sup> Hidén-Saraviita 1994, 226–228. Uusimpien unionin jäsenvaltioiden – entisten Varsovan liiton jäsenten (kuten Puolan) ja Itä-Euroopan kauppablokin SEVin – taloudellista, poliittista ja juridista kehitystä ei laajemmin käsitellä. Sanotut Euroopan unionin jäsenvaltiot muodostavat kolmannen pääpolun integraatiokehityksessä. Kaikki polut, mutkien jälkeen, ovat johtaneet Euroopan unioniin.

Suomi vapautti länsikaupan Helsingin pöytäkirjalla vuonna 1957, mikä merkitsi puuteollisuuden aseman turvaamista sekä ensimmäistä askelta kohti avointa markkinataloutta ja Länsi-Euroopan integraatiota. Samanaikaisesti vireillä olleen pohjoismaisen talousyhteistyön kehityssuunta kulki kohti vapaakauppajärjestelyitä laajemmassa eurooppalaisessa yhteydessä. Niinpä Suomessakin alettiin selvittää asenteita Euroopan vapaakauppaliittoa kohtaan. Tämä oli ennen kaikkea poliittinen kysymys, jonka vaakakupissa painoivat pohjoismainen viitekehys, suhteet Neuvostoliittoon ja puolueettomuuden säilyttäminen. Suomen etujen mukaista oli saada aikaiseksi sellainen sopimus, joka takasi vientiedut ja työllisyyden mutta ei ollut ristiriidassa kolmansiin maihin (erityisesti Neuvostoliittoon) nähden. Tähän tavoitteeseen päästiin solmimalla 1961 Euroopan vapaakauppaliiton kanssa erillissopimus (FINNEFTA).

Liitännäisjäsenyys sopimuksella Suomi sitoutui Euroopan vapaakauppa-aluetta koskeviin velvoitteisiin ja sai samat oikeudet kuin muut EFTAn jäsenvaltiot. Suomi muodosti vapaakauppaliittoon kuuluvien valtioiden kanssa vapaakauppa-alueen, jossa tullit ja määrälliset rajoitukset pyrittiin poistamaan kaupan käynnin edistämiseksi. Suomen neuvottelemaan sopimukseen sisältyi kuitenkin joitain poikkeuksia (tuontirajoitukset ja tullialennukset), joilla ikään kuin tunnustettiin maamme erityisasema vapaakauppaliiton taholta. Samalla taattiin kaupan jatkuvuus Neuvostoliiton kanssa ja suojeltiin arkoja kotimarkkina-aloja. Sopimuksesta jäivät puuttumaan myös viittaukset yleisiin taloudellisiin järjestelyihin Länsi-Euroopan valtioiden kanssa.<sup>39</sup>

Suomen solmima liitännäissopimus Euroopan vapaakauppaliitossa oli maamme kaupalliset ja poliittiset sidonnaisuudet huomioon ottaen edullinen. Lisäksi sopimus toimi tulevaisuuden suunnannäyttäjänä vapaakauppapolitiikassamme. Liitännäisjäsenyys oli voimassa 1961–1985, minkä jälkeen Suomesta tuli Euroopan vapaakauppaliiton täysjäsen. Liittymisratkaisulla oli merkittävä vaikutus ulkomaankaupasta riippuvaiselle kansantaloudelle. Niinpä 1960-luvusta muodostui taloudellisen kasvun vuosikymmen. Osaltaan tähän vaikutti myös Neuvostoliiton ja Suomen välisen kaupan voimakas kasvu. Suomen ja EFTAn välisen vapaakauppajärjestelyiden tultua voimaan vapaakauppa-asetelmat Euroopassa alkoivat jälleen muuttua, mikä osaltaan vaikutti myös Suomen integraatiopoliittisen kannan määrittelyyn. Tasapainoa horjutti erityisesti se, että Suomen tärkein kauppakumppani, Iso-Britannia, oli jättänyt jäsenyushakemuksensa Euroopan talousyhteisöön.

## 1.2.2 LIITÄNNÄISJÄSENYYS EUROOPAN TALOUSYHTEISÖSSÄ

Politiikan ja talouden veteen piirretty viiva

Vapaakauppasopimuksen läpiviennistä EEC:n kanssa tuli aikanaan Kalevi Sorsan ensimmäisen hallituksen keskeisin ja rasittavin ulkopoliittinen tehtävä.

Sorsa 2003, 86 ja 92

<sup>39</sup> Antola-Tuusvuori 1983, 119–137.

Ison-Britannian ja Tanskan liittyttyä 1970-luvun alussa Euroopan talousyhteisöön ”tynkä-EFTA-valtioiden” tuli nopeasti järjestää suhteensa EEC-valtioiden kanssa, koska vapaakauppaliittoon kuuluvat valtiot halusivat turvata kaupan käynnin jatkuvuuden.<sup>40</sup> Suomen kanta oli odottavan passiivinen, vaikka se periaatteessa suhtautui positiivisesti taloudellisen yhteistyön kehittämiseen Euroopassa. *Epäilyksiä yhteistyön tiivistämisestä talousyhteisön suuntaan kuitenkin oli, koska integraation poliittinen luonne oli kasvanut.* Useissa yhteyksissä esitettiin, että maamme ei puolueettomuuspolitiikkamme vuoksi voi olla muussa kuin kaupallisessa yhteydessä EEC:n kanssa (HE 171/1973 vp).

Vapaakauppamaiden piirissä ilmeni muitakin taloudellisen yhteistyön pyrkimyksiä 1960-luvun lopulla. Pohjoismaat keskustelivat institutionalisoidusta taloudellisesta yhteistyöstä, jota kutsuttiin Nordek-suunnitelmaksi. Tämä suunnitelma otettiin Suomessa vastaan kiinnostuneesti, koska se olisi mahdollistanut valtiomme puolueettomuuden säilymisen. Nordekin yhteydessä oli vireillä ajatus, että Pohjoismaat liittyisivät yhtenäisenä tulliunionina EEC:hen. Suunnitelma kuitenkin kaatui poliittisiin erimielisyyksiin ja hautautui laajempiin talousintegraation hankkeisiin vuonna 1970. Suomenkin vaihtoehdoksi jäi selvitystyön aloittaminen mahdollisen EEC-yhteistyön vaikutuksista, vaikka jo Nordek-suunnitelma oli horjuttanut maamme sisäpoliittista tasapainoa.<sup>41</sup>

Suomen pyrkimyksenä oli solmia vapaakauppasopimus, joka perustuisi ainoastaan kaupallisille tekijöille ja varmistaisi samalla maan kilpailuaseman säilymisen eurooppalaisilla markkinoilla. Neuvottelujen keskeisimpiä tavoitteita olivat kaupan ja yhteistyön turvaaminen sekä EFTA-jäsenvaltioiden että Neuvostoliiton kanssa, vapaakauppasopimuksen rajaaminen teollisuustuotteiden vapaakauppaan, jättäytyminen talousyhteisön muun integraatiokehityksen ulkopuolelle sekä kansallisen itsemääräämisoikeuden säilyttäminen kaikissa olosuhteissa.

Suomen EEC-ratkaisua viivytti Neuvostoliiton tuntema epäluulo läntistä integraatioyhtymää kohtaan. Tasavallan presidentti Urho Kekkonen joutui yhdessä valtioneuvoston kanssa taiteilemaan ulko- ja kauppapoliittisen nuorallatanssin lisäksi ratkaisua vastustavan, radikalisoituneen vasemmiston kanssa. Poliittisella oikeisto-oppositiolla oli puolestaan houkutus käyttää hyväkseen silloisen valtiopäiväjärjestyksen määränemmistösäännöksiä. Valtiosääntöpoliittisten vaikeuksien kulminaatiopisteeksi muodostui niin sanottu Zavidovon vuoto<sup>42</sup> presidentti Kekkonen Neuvostoliiton johdon kanssa vapaakauppasopimuksesta helmikuussa 1972 käymistä neuvotteluista.

Suomen vuonna 1974 solmima vapaakauppasopimus Euroopan talousyhteisön kanssa oli luonteeltaan samanlainen EFTA-sopimuksen kanssa. Sen vaikutuspiiriin kuului huomattava osa Suomen kaupasta, vaikkakin maataloussektori jäi kokonaisuudessaan sopimuksen ulkopuolelle. Sopimus oli bilateraalinen eikä velvoittanut osapuolia laajempaan yhteistyöhön. Solmittu EEC-sopimus

<sup>40</sup> Euroopan talousyhteisön (EEC) nimi muutettiin Maastrichtin sopimuksella 1992 Euroopan yhteisöksi (EC).

<sup>41</sup> Seppinen 2001, 508–516.

<sup>42</sup> Zavidovon neuvotteluista Suomi 1998, 72–75.



aiheutti maassamme monenlaisia sisäpoliittisia jännitteitä ideologisella tasolla. Poliittista tasapainoilua ylimpien valtioelinten harkinnassa käytiin idän ja lännen intressien välillä. Tämän seurauksena ja eräänlaisena kompensaationa Suomi solmi Euroopan sosialististen valtioiden kanssa vapaakauppasopimuksen (SEV) ja lisäksi useita kahdenvälisiä sopimuksia (KEVSOS). Näiden sopimusten käytännön merkitys jäi, Neuvostoliiton kauppaa lukuun ottamatta, kuitenkin vähäiseksi, sillä Suomen intressit painoutuivat Länsi-Euroopan integraation suuntaan.<sup>43</sup>

Ideologiset jännitteet ulottuivat myös niin sanottuun suojalakikysymykseen. Ne olivat taloudellisia valtuuslakeja, jotka säädettiin vuonna 1974 EEC-sopimuksesta mahdollisesti aiheutuvien riskitilanteiden hallitsemiseksi. Valtioneuvosto sai valtuudet käyttää suojalaeissa olevia keinoja voimakkaiden suhdannevaihteluiden tai muiden taloudellisten häiriötekijöiden torjumiseksi. Esimerkiksi hintojen sääntely (Lait 155–156/1974) merkitsi omaisuuden suojan loukkauksena puuttumista perusoikeuteen. Suojalakien säätäminen poikkeuslakeina oli erittäin työlästä silloisen opposition (Kok.) vastustuksen vuoksi.<sup>44</sup> Kiireellisen perustuslain säätämisen järjestyksen käytön pystyi tuolloin estämään 34 opposition kansanedustajaa. Suojalait olivat silloisen päähallituspuolueen (SDP) ehto vapaakauppasopimuksen hyväksymiselle. Suojalakien minimaalinen käyttö myöhemmin kertoo sen, etteivät Euroopan talousyhteisön vastustajien esiin nostamat uhkat sopimuksen jälkeen toteutuneet.<sup>45</sup>

### *1.3 ETAssa unionin eteisessä*

Länsi-Euroopan taloudelliset järjestöt (EFTA ja EEC) ottivat päämääräkseen eurooppalaisen talousalueen luomisen Luxemburgin julistuksella 1984. Viralliset neuvottelut aloitettiin vuonna 1989 silloisen Euroopan yhteisön komission puheenjohtajan Jacques Delorsin aloitteesta. Vapaakauppaliiton puolueettomat valtiot halusivat säilyttää riippumattoman asemansa eivätkä sen vuoksi halunneet hakeutua suoraan Euroopan yhteisön jäseniksi. Talousalueen päätavoitteeksi asetettiin sisämarkkinoiden vaikutusalueen laajentaminen myös EFTA-valtioita koskeväksi. Samalla pyrittiin ensimmäistä kertaa institutionalisoimaan kahden järjestön välisiä suhteita.

Suomi halusi pysyä mukana eurooppalaisessa yhdentymiskehityksessä, ja jälleen oli edessä nopean integraatiopoliittisen kannan luominen. Ajankohtaiseksi tuli ensinnäkin Euroopan vapaakauppaliiton täysjäsenyys, joka myönnettiin Suomelle vuonna 1986. Euroopan talousaluetta koskevien neuvottelujen edetessä 1990-luvun alussa Itävalta ja Ruotsi tulivat siihen tulokseen, että jäsenyys Euroopan yhteisössä on parempi vaihtoehto kuin pelkkä liitännäisjäsenyys. Euroopan yhteisö ei kuitenkaan ottanut uusia jäseniä ennen vuotta 1995, joten ETA-jäsenyys oli tarpeen ylimenokautena.

<sup>43</sup> Hjerpe ym. 1992, 56–58, ja Sorsa 2003, 107–108.

<sup>44</sup> Suomi 1998, 162–180.

<sup>45</sup> Riepula 1975, 19–42 ja 66–70.

Myös Suomi allekirjoitti vuonna 1994 sopimuksen Euroopan talousalueesta ja oli näin yhä tiiviimmin mukana taloudellisessa integraatiossa, jonka vaikutukset ulottuivat jo valtiollisen suvereniteetin ytimeen. Valtiosopimuksella toteutettiin tavaroiden, työvoiman, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus Euroopan yhteisön sekä Suomen, Ruotsin, Norjan, Islannin ja Itävallan (EFTA-valtiot) välillä. Arvioitavaksi tuolloin tuli myös mahdollinen jäsenyys Euroopan unionissa, sillä talousalue oli jäämässä Ruotsin ja Itävallan unionimyönteisyyden vuoksi vain eräänlaiseksi välivaiheeksi, joka päättyisi unionin täysjäsenyyteen.

Euroopan talousaluetta koskevalla sopimuksella Suomi pääsi osalliseksi sisämarkkinoiden tarjoamista kehittymahdollisuuksista. Taloudellisessa mielessä talousalueen ja yhteisöjäsenyyden välille jäi kuitenkin eräitä merkittäviä seikkoja. Ensinnäkin EFTAn jäsenvaltiot halusivat säilyttää vapaakauppaluonteeseen eivätkä sen vuoksi sitoutuneet tulliliittoon yhteisön kanssa. Talousalueen tavoitteena ei myöskään ollut rajatarkastusten poistaminen, joten EFTA-valtiot säilyttivät sopimuksen jälkeen tullirajansa sekä niihin liittyvät tarkastukset. *Tästä syystä välitöntä tarvetta verotuksen harmonisointiin ei syntynyt. Sopimus Euroopan talousalueesta ei myöskään sisältänyt yhteistä maatalouspolitiikkaa*, vaan tavoitteena oli lähinnä vähentää joidenkin maataloustuotteiden kaupan esteitä. Neljäntenä, ja ehkä oleellisimpana erona talousalueen ja Euroopan talousyhteisön välillä oli se, että niiltä puuttui talouspolitiikan koordinointi. Sopimuksen mukaan vapaakauppaliittoon kuuluneet valtiot eivät osallistuneet rahapoliittiseen yhteistyöhön. On kuitenkin huomattava, että talousaluesopimuksen jälkeen EFTAn jäsenvaltiot ovat eri tavoin omilla päätöksillään sitoutuneet yhteisön kanssa samanlaiseen talouspolitiikkaan.

Suomen osallistuminen taloudelliseen integraatioon ulotti *Euroopan talousaluetta koskeneen sopimuksen myötä vaikutuksiaan suvereniteetin ytimeen* sopimuksen ylikansallisten piirteiden vuoksi. Euroopan talousaluetta koskeva sopimus oli valtiollisen täysivaltaisuutemme kannalta merkittävä siirtymävaihe, koska sopimuksen perusteella luotiin uusia ylikansallisia instituutioita. Euroopan talousalueella oli oma päätöksentekojärjestelmänsä, johon kuului neuvosto, sekakomitea sekä parlamentaarinen ja konsultatiivinen komitea.<sup>46</sup> Sopimuksella ei kuitenkaan siirretty jäsenvaltioiden toimivaltaa neuvostolle tai sekakomitealle.

Euroopan talousaluesopimuksen perusteella jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, sisällyttivät kansalliseen lainsäädäntöönsä useiden eri alojen yhteisöäänöksiä. Tämä aiheutti laajaa muutostarvetta maamme sisäiseen lainsäädäntöön. *Suomen eduskunnan kannalta ETA-ratkaisu merkitsi lainsäädäntövallan kaventumista.*<sup>47</sup> Sopimus erosi Suomen solmimista perinteisistä kansainvälisistä kauppapoliittisista sopimuksista siten, että sopimuksen voimaansaattamislaki (1504/1993) hyväksyttiin poikkeuslakina niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska ETA-sopimus oli tietyiltä osiltaan ristiriidassa silloisen halli-

<sup>46</sup> Lisäksi EFTA-valtiot perustivat keskinäisellä sopimuksellaan oman tuomioistuimen sekä valvontaviranomaisen.

<sup>47</sup> KM 1992:23, 9–34.

tusmuodon kanssa. Samaa menettelyä noudattaen säädettiin EFTA-valvontaviranomaista ja tuomioistuinta koskeva laki.<sup>48</sup>

Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen vuoksi oli välttämätöntä tehdä joitakin tarkistuksia myös perustuslakeihin, jotta sopimus ei olisi muuttanut ylinten valtioelinten välisiä toimivaltasuhteita parlamentarismia heikentävällä tavalla. Hallitusmuotoon Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen hyväksymisen yhteydessä lisätty 33 a § (L 1116/1993) ja valtiopäiväjärjestyksen uusi 4 a luku (L 1117/1993) kertovat valtiosääntöiseen päätösvaltaan kohdistuneista muutoksista. Perustuslakien muutokset olivat tarpeellisia, koska ETA-sopimus merkitsi huomattavaa muutosta ylinten valtioelinten toimivaltasuhteisiin. Valtioneuvosto sai toimivallan määrätä Euroopan talousaluetta koskevien asioiden kansallisesta valmistelusta. *Pääministerin asema ja valta alkoi myös perustuslain tasolla vahvistua presidentin valtaoikeuksien kustannuksella.*

Toisekseen perustuslakien muutoksessa oli kysymys eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta uusissa olosuhteissa. Euroopan talousaluetta koskevien säädösten päätöksentekokehimellä, sekakomitealla, ei ollut varsinaista jäsenvaltioiden luovuttamaa lainsäädäntövaltaa, vaan säädökset olivat EFTA-valtioita sitovia voimassa olevien kansallisten menettelytapojen mukaisesti. Useimpia ETA-säädöksiä pidettiin Suomen lainsäädäntöön kuuluvina, ja sen vuoksi eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa säädösten sisältöön tuli turvata nimenomaisin perustuslain säännöksiin. Valtiopäiväjärjestyksen talousaluesopimukseen pohjautuvat muutokset koskivat pääasiassa valtioneuvoston yhteistyövelvoitetta eduskunnan kanssa valtiosopimuksen alaan kuuluvien säädösten yhteydessä.<sup>49</sup>

Euroopan talousaluesopimuksen vuoksi hallitusmuotoon tehty merkittävä muutos (HM 33 a §) kohdistui myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Sopimuksesta johtuneiden sääntelymuutosten seurauksena muotoutui uusia valtiosääntöisiä periaatteita, jotka koskivat ulkopoliittista päätöksentekoa. Eduskunnan osallistuminen ETA-päätösten kansalliseen valmisteluun varmistettiin ja kansallisen valmistelun määrääminen säädettiin valtioneuvoston tehtäväksi samoin kuin sille kuuluu muistakin kansainvälisen toimielimen päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä määrääminen. Myös kansanedustajien osallistuminen kansainväliseen toimielimeen mahdollistui, mikä oli aikaisemmin poikkeuksellista. Kansainvälisten sopimusten käsittely siirrettiin lisäksi nimenomaisin säännöksiin tahtaavaksi asianomaisessa ministeriössä.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Meres-Wuori 1998, 243–244.

<sup>49</sup> KM 1992:23, 67–69.

<sup>50</sup> Meres-Wuori 1998, 256–257.

## 2 Jäsenyys Euroopan unionissa

Suomessa valtiosääntöiseksi ongelmaksi nousee valtiosisäisen ja ylikansallisen tai – yhtä hyvin ja enemmän kuin aikoihin – normatiivisen ja tosiasiallisen yhteensovittaminen. Tämän eteen joutuu suomalainen valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, jos se ottaa tehtävänsä vakavasti.

Jyränki 2003, 540

### *2.1 Maastrichtin sopimus Euroopan unionista*

Kylmän sodan päättyminen sekä Neuvostoliiton ja itäeurooppalaisten sosialististen valtioiden romahtaminen muuttivat Euroopan poliittista ilmapiiriä, minkä seurauksena EFTA-maiden halukkuus hakea jäsenyyttä Euroopan yhteisössä kasvoi. Myös Suomi jätti hakemuksensa, ja jäsenyysneuvottelut aloitettiin 1993 Euroopan yhteisön kanssa. Euroopan unionin viralliseksi jäseneksi Suomi liittyi vuoden 1995 alusta lähtien. Maastrichtin sopimus Euroopan unionista ehti siis tällä välin tulla voimaan. Näin ollen ETA-sopimus ehti olla voimassa Suomessa ainoastaan vuoden ennen EU-jäsenyyden alkamista. Sopimuksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys ja vaikutus taloudelliseen toimintaympäristöömme olivat tästä huolimatta suuria.

Eduskunnalla oli jo ETA-sopimuksen solmimisaikana (1992) mahdollisuus kattavasti arvioida Euroopan yhteisön jäsenyyden vaikutuksia Suomelle valtioneuvoston (9.1.1992) antaman selonteon pohjalta.<sup>51</sup> Valiokunta totesi Euroopan yhteisön jäsenyyden merkitsevän talous- ja muun yhteiskuntapolitiikan osalta merkittävää toimivallan siirtoa kansalliselta ylikansalliselle tasolle. Verrattuna Euroopan talousaluesopimukseen *yhteisön jäsenyys turvaisi Suomelle paremmat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet päätöksenteossa* (UaVM 6/1992 vp, 11).

<sup>51</sup> UaVM 6/1992 vp ja mietintöön liittyvät muiden valiokuntien lausunnot.

Eduskunta oli myös hyväksynyt valtioneuvoston tiedonannon Euroopan yhteisön jäsenyyden hakemiseksi.<sup>52</sup> Syynä kiireeseen oli perinteisten EFTA-maiden (Ruotsi ja Itävalta) ilmoitus neuvotteluiden aloittamisesta yhteisön täysjäsenyydestä.

Euroopan yhteisön toimialojen laajentaminen ulkopoliittisen yhteistyön sekä talous- ja rahaliiton muodossa synnytti ajatuksen poliittisesta Euroopan unionista. Viralliseen muotoon suunnitelma puettiin niin sanotussa Stuttgartin juhlaallisessa julistuksessa (1983), jossa jäsenvaltiot sitoutuivat kehittämään Euroopan yhteisöstä Euroopan unionin. Konkreettinen askel kohti unionia otettiin Euroopan yhtenäisasiakirjassa, jossa yhteisön toimialaan hyväksyttiin ulkopoliittinen yhteistyö. Integraation syventymistä lisäsivät niin ikään uusien jäsenvaltioiden liittyminen, täydelliset sisämarkkinat -ohjelma sekä EMU-suunnitelma.

Sopimus Euroopan unionin perustamisesta allekirjoitettiin Hollannin Maastrichtissa 7.2.1992 silloisten kahdentoista jäsenvaltion kesken. Sopimuksen ratifiointi osoittautui jäsenvaltioissa vaivalloiseksi prosessiksi. Niinpä sopimus tuli lopulta voimaan vasta 1.11.1993. Sen mukaan *unionin perustana on Euroopan yhteisö täydennettynä Maastrichtin sopimuksen mukaisilla politiikan ja yhteistyön muodoilla*. Euroopan unionin rakenteeksi muodostui Maastrichtin sopimuksella pilarimalli: *ensimmäiseen pilariin kuuluu Euroopan yhteisö täydennettynä talous- ja rahaliitolla*, toinen pilari koostuu yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, ja kolmanteen pilariin kuuluu yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa.

Maastrichtin sopimus, sen sisältämän talous- ja rahaliiton vuoksi, on koetellut unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita myös toimivaltakysymyksenä. Jäsenvaltion ja unionin oikeuden välisen suhteen määrittely ei ole pelkästään yhteisön tuomioistuimen käsissä vaan riippuu myös jäsenvaltioiden valtio-organien, tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulkinnoista. Näin sopimuksen perustuslainmukaisuutta arvioi Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuin. Se johti yhteisöoikeuden viimekätisen oikeusperustan omasta perustuslaistaan.

Perustuslakituomioistuin katsoi Maastrichtin sopimuksen talous- ja rahaliiton mahtuvan nipin napin siihen kehykseen, mihin Saksan parlamentti oli Rooman sopimuksen hyväksymisen myötä sitoutunut. Perustuslakituomioistuin pidätti itselleen tuolloin oikeuden tutkia, pysyvätkö unionin organien toimet niille siirrettyjen valtuuksien rajoissa.<sup>53</sup> Sinänsä perustuslakituomioistuin myönsi, ettei sillä ole toimivaltaa tutkia yhteisösäädösten pätevyyttä, mutta kiisti samalla yhteisöoikeuden autonomisen aseman. Ratifioidessaan Maastrichtin sopimuksen Saksa oli *siirtänyt ainoastaan rajoitettuja valtaoikeuksia* unionille. Liittonparlamentin kompetenssi-kompetenssi oli siis yhä olemassa. Saksan perustuslakituomioistuin viittasi myös demokratiaperiaatteeseen ja kansalaisten esittämään legitimaation vaatimukseen ylikansallisen unionin toimintaperustana.

Unionisopimuksen jälkeen yhteisöoikeuden tavoitteet ovat perustuneet unionitasoon (unionin perustamissopimus) sekä yhteisötasoon (EY:n perustamissopimus). Yhteisön oikeuden tavoitteet voidaan jakaa pitkän aikavälin – kansan-

<sup>52</sup> Asiasta VNT 1/1992 vp (16.3.1992).

<sup>53</sup> Bundesverfassungsgericht 89, 155. Maastricht 12. Oktober 1993. Ratkaisun analysoinnista Nieminen 2004, 290–292.

valtaisuus, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio – periaatteisiin sitoutumiseen sekä lyhyen aikavälin – yhteismarkkinat, talous- ja rahaliitto – tavoitteisiin. Unionisopimuksella muutettiin myös Euroopan talousyhteisön (ETY) perussopimusta siten, että perustettiin Euroopan yhteisö korvaamaan aikaisempi talousyhteisö. Lisäksi sopimuksen 2 artiklaan kirjattiin merkittävä *talous- ja rahaliiton perustamista koskeva lause, joka sisälsi määräyksen yhtenäisvaluutan käyttöönotosta*.<sup>54</sup> Tilintarkastustuomioistuin nostettiin muiden Rooman sopimuksen instituutioiden – komissio, neuvosto, parlamentti, tuomioistuin – statuksen tasolle.

## 2.2 EU-liittymissopimukset ja valtiontaloudellinen päätösvalta

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Säännös ei ole pelkästään julistuksenomainen vaan myös normatiivinen. Suomi on itsenäinen oikeussubjekti valtioyhteisössä. Sanotusta huolimatta Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (PL 1.3 §). Euroopan unioni (yhteisö) on poikkeus periaatteesta, ettei kansainvälinen järjestö voi olla valtion yläpuolella. Koska yhteisö on oikeussubjekti ja osittain jäsenvaltioidensa yläpuolella, tämä seikka on merkinnyt aivan uutta ulottuvuutta valtiollisesta suvereenisuudesta käytävään keskusteluun.

Perustuslain säätämisen yhteydessä (HE 1/1998 vp, 72) otettiin kantaa EU-jäsenyyden vaikutukseen suvereniteetin osalta. Suvereniteettia pitää tarkastella käytännöllisellä tavalla – hallituksen kannanotto – kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa.

Perustuslaista ei voi kuitenkaan suoraan lukea niitä lainsäädäntövallan, valtiontaloudellisen päätösvaltan, hallitusvallan ja tuomiovallan rajoituksia, joita jäsenyys on merkinnyt (vrt. PL 3 §). Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 10/1998, 6) suvereniteettirajoituksia tarkoittava viittaus unioniin toimivallan siirtämisessä kansainväliselle järjestölle ei toisi mitään yksiselitteisen selvää uutta normisisältöä sen lisäksi, mitä ulkopoliittista päätöksentekoa koskevassa 8 luvussa säädetään. Tuossa luvussa on kuitenkin vain säännökset menettelystä unioniasiain valmistelussa (93.2 §) ja päätöksentekomenettelystä eduskunnassa (96 §).

Perustuslain 8 luvun normiston synnyllä on yhteys unionijäsenyyden alkuun. Unionijäsenyyden myötä oli jo teknisesti uudistettu silloisen valtiopäiväjärjestyksen 4 a luku (L 1551/1994). Kyse ei ollut suuresta oivalluksesta, sillä näin menetteliin jo vuonna 1993 ETA-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Suomen täysivaltaisuutta oli siirretty jo 1.1.1995 lukien yhteisesti hoidettavaksi unionin toimielimille, joiden työskentelyyn täysivaltaisesti sitouduimme. Tämä merkitsi sitä, että säädetty perustuslaki (vrt. PL 1.3 §) oli jo syntyessään ajastaan jäljessä (vrt. myös PL 91 §). Perustuslaki ei saisi kätkeä yhteiskuntatodellisuutta, vaan sen tulisi toimia sen tulkkinä. *Eduskunnalla ei ollut perustuslain säätämisen yhtey-*

<sup>54</sup> Joutsamo ym. 2000, 8–10 ja 744–747.

*dessä rohkeutta tunnustaa unionijäsenyyden tosiasiallisia vaikutuksia suvereniteettiin ja ylimpien valtiolinten muuttuneisiin valtaoikeuksiin.*<sup>55</sup>

Unionin jäsenyydessä Suomi käyttää *osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden unionin jäsenvaltioiden kanssa*. Toimivaltuuksien luovuttamista voidaan siis huomattavasti pehmentää toteamalla ”olemmehan mekin siellä mukana”. Euroopan yhteisön tuomioistuimella on jo vuosikymmeniä ollut tärkeä rooli integraatio-prosessin syventämisessä. Tuomioistuin on tulkintaratkaisuihlaan kehittänyt yhteisöoikeutta ohi perustamissopimuksen kirjoitetun sanamuodon – antaen erityistä merkitystä yhteisöllisille tavoitteille (PeVL 5/1992 vp). Tämä jo vuonna 1992 tiedostettu tosiasia on erittäin merkittävä myös unionijäsenyyden taloudellisten vaikutusten osalta.<sup>56</sup>

Eduskunta ylimpänä valtioelimenä päätti jäsenyydestä unioniin ja sen myötä sitoutti valtiomme tiettyihin velvoitteisiin ja myös oikeuksiin. EU-liittymissopimus saatettiin kansallisesti voimaan supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla (L 1540/1994). Neuvoo-antavan kansanäänestyksen unionimyönteinen tulos 16.10.1994 saattoi vaikuttaa säätämisjärjestyksen valintaan. Tosin kansalaiset, osin kansanedustajatkaan, eivät käsittäneet esimerkiksi sitä, että *unioniin liittyminen sisälsi myös Maastrichtin sopimukseen kuuluvan talous- ja rahaliiton jäsenyyden* (vrt. myös PeVL 14/1994 vp, 5). Koska liittymissopimus sisälsi suvereniteetin voimakkaan rajoittamisen, olisi valtiosääntöoikeudellisesti ollut perusteita sopimuksen voimaan saattamiseen perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla.<sup>57</sup> Säätämisjärjestys määräsi sen, millä vahvuudella eduskunta päätti unioniin liittymisestä ja samalla sitoutui rajoittamaan muun ohessa omaa finanssivaltaansa.

Euroopan unionin jäsenyyden vaikutusta jäsenvaltion finanssivaltaan on tutkittu niukasti. Vaikutukset voivat olla monensuuntaisia: laajentavia tai rajoittavia, välittömiä tai välillisiä. Vaikutusten tunnistaminen yksiselitteisellä tavalla voi olla työlästä. Tätäkin vaikeampaa on arvioida unionijäsenyyden kokonaisvaikutuksia valtionaloudelliseen päätösvaltaan.<sup>58</sup> Esimerkiksi kelvatkoon rahapolitiikka, josta päättäminen on täysin unionikeskeistä. Vaikutukset EMUn vuoksi ovat olleet täysitehoisia vasta vuodesta 2002 lukien. Suomen Pankin ennen niin terävä korkoase on tylsistynyt. Omasta valuutasta on luovuttu. Valtioneuvoston tekemät devalvointipäätökset ovat siirtyneet valtiosääntöhistoriaan. Kokoava juridinen johtopäätös tästä on: Suomen Pankin rahapoliittinen päätösvalta on siirtynyt talous- ja rahaliiton ylikansallisille orgaaneille ja keskuspankin parlamentaarinen valvonta on väljähtynyt. Sen sijaan itsenäisen talouspolitiikan ja unionikeskeisen

<sup>55</sup> Sen sijaan hallitus tunnisti unionijäsenyyden syvällisen vaikutuksen Suomen oikeusjärjestykseen. Muun muassa talous- ja rahaliittoa koskevat säännökset olivat hallituksen käsityksen mukaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta ja rahapolitiikan hoitamisesta koskevien säännösten kanssa (HE 135/1994 vp, 667–669).

<sup>56</sup> Ks. myös UaVM 6/1992 vp, 25. Yhteisöoikeuden etusijaperiaatteesta ja ennakkoratkaisumenettelystä (PeVL 14/1994 vp, 4).

<sup>57</sup> Säätämisjärjestyksen kritiikistä Jyränki 1996, 65–72, Myllymäki 1999, 104–105, ja Meres-Wuori 1998, 278–279.

<sup>58</sup> Vrt. myös VaVL 6/1994 vp, 2–5.

rahopolitiikan vaikutuksia kansantalouteen, julkistalouteen tai ylimpien valtiolinten finanssipoliittisiin valintoihin on erityisen vaikea arvioida.

Euroopan unionin jäsenyyden finanssivaltaa valtiosääntöoikeudellisesti rajoittavien vaikutusten voidaan yleisellä tasolla todeta muodostuvan jäsenvaltion toimivallasta verotuksessa, menojen kohdentamisessa ja varainhoidon valvonnassa sekä erityisesti maatalouden tukemisessa. Rajoittavat vaikutukset nojaavat suoraan Euroopan unionin primaarioikeuteen. Keskeisimmät rajoitukset kohdistuvat Suomen velvollisuuteen tilittää unionille jäsenvaltion maksuosuudet, välillisen verotuksen harmonisointiin, EMUn edellyttämään talouspolitiikkaan sekä unionin toimielimien suorittamaan finanssivalvontaan, kun EU-tukia käytetään Suomen alueella.

Finanssivaltaa laajentavana oikeusvaikutuksena voidaan pitää Suomen oikeutta – tietyn edellytyksin – saada käyttöönsä unionin rakennerahastotukia. Ne ovat erityisesti maatalouden elinehto. *Euroopan unionin talousjärjestelmää koskevassa päätöksenteossa ja norminannossa ovat Suomen edustajat mukana.* Sanottu koskee niin Eurooppa-neuvostoa kuin Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Yhteisöasetusten ja direktiivien oikeusvaikutukset heijastuvat niin välittömästi kuin välillisestikin julkisyhteisöjen finanssivaltaan. Julkiset hankinnat on kilpailutettava. Julkisyhteisöt eivät saa maksupolitiikasta päättäessään käyttää väärin monopoliasemaansa; kilpailu vääristyy.

## 2.3 Unionijäsenyys ja maataloustulo

### 2.3.1 MAATALOUSTULO – KANSALLINEN MAATALOUSPOLITIikka

Suomessa maatalouspolitiikka on ollut osa yhteiskuntapolitiikkaa, jossa valtion ohjaava rooli on korostunut. Kotimaista maataloutta on suojattu jo ennen toista maailmansotaa niin tuontitulleilla kuin tukipalkkioillakin. *Pirstaleinen maatilojen tukipolitiikka valtion talousarviovaroista johti vuonna 1956 yleislakon seurauksena määräaikaisten maataloustulolakien säätämiseen* (vrt. HE 272/1993 vp). Maataloustuottajien ansioiden nousu sidottiin muiden yhteiskuntaryhmien, erityisesti palkansaajien, ansiotasoon ja maatalouden kustannusten nousuun. Kun valtioneuvosto – maataloustulolain nojalla – määräsi tuotteiden hinnat, hinnanmuodostus politisoitui. Tulopolitiikan myötä (1968) Suomessa siirryttiin *neuvottelunvaraisten maataloustulosopimusten kauteen.* Uudenlaisen maataloustulolain (475/1969) säätäminen tapahtui osana maan ensimmäistä tulopoliittista kokonaisratkaisua.<sup>59</sup> Maataloustuottajain Keskusliitto (MTK) sai vahvan sopijapuolen aseman valtioneuvoston kanssa käytävissä maataloustuloneuvotteluissa.

Suomen maataloutta ravisteli jo 1960-luvulla rakennemuutos, joka vähensi nopeasti maataloudesta toimeentulonsa saavan väestön määrää. Seurauksena oli raju muuttoliike maatalousvaltaisista kunnista niin sanottuun teollisuus-Suomeen samoin kuin siirtolaisiksi Ruotsiin. Maaltamuuton huippuvuosina 1969–1970 yli

<sup>59</sup> Ks. Myllymäki 1979, 65–67.



80 000 suomalaista muutti Ruotsiin. *Maaseudun autioitumiskehityksellä*, joka vahvemmin tuntui maamme reuna-alueilla, oli kohtalokas vaikutus alueen kuntien elinvoimaan. Yksipuolista elinkeinorakennetta ei kyetty riittävän nopein kunnallispoliittisin toimin muuttamaan. Vuonna 1970 maa- ja metsätaloudesta sai toimentulonsa noin 800 000 ihmistä. Unioniratkaisun kynnyksellä luku oli pudonnut noin 300 000:een.

Jälkeenpäin arvioiden erityisesti 1960-luvun maatalouspolitiikkaa vaivasi lyhytjänteinen ajattelu. Se johti voi- ja viljavuoriin sekä pellonvaraus- ja teurasuspalkkiojärjestelmään. Sanalla sanoen maatalouden ylituotantopulmat paisuivat 1970-luvun vaihteessa nopeita maatalouden supistamisratkaisuja edellyttäviksi. Eduskunta joutui säätämään useita maataloustuotannon tuotannonohjauslakeja, jotka alkoivat 1960-luvun loppupuolella ja jatkuivat aina 1990-luvun taitteeseen saakka (HE 149/1994 vp, 2). Epäjohdonmukaisesta maatalouspolitiikasta suomalainen talonpoika sai vamman sieluunsa. Useista lainsäädäntöponnisteluista huolimatta maatilatalouden tilakoko (noin 19 ha) ei ollut riittävän suuri kestämään tulevan yhdentymiskehityksen vaatimuksia vielä unioniratkaisun kynnykselläkään (1994).

Suomalaisessa maataloudessa 1970-lukua voidaan pitää erikoistumisen sekä tuotannon tehostumisen vuosikymmenenä. Väestön muuttoliike ja romahtanut maatilojen määrä oli pakko ottaa huomioon myös poliittisessa päätöksenteossa: kunnallista lainoitus toimintaa edistettiin ja alueiden (kehitysalueet) sekä hyvinvointivaltion periaatteiden kehitystä tuettiin. Maataloudessa tapahtui rakenneuudistus, joka näkyi maatilojen lukumäärässä sekä tuotannon jakaantumisessa. Maatilojen koko kasvoi, mutta keskimääräinen tilakoko säilyi edelleen pienenä tai keskisuurena. Tuotannon painopiste muuttui siten, että peltomaa keskittyi suuremmille tiloille.<sup>60</sup> Tämä johtui pääosin maatilalain (188/1977) säätämisestä.

Maatalouden rakennepolitiikkaa ohjaavaa maatilalakia kehitettiin 1980-luvun vaihteessa sukupolvenvaihdoksia suosivaan suuntaan. Tilakoon suurentamisyrittämisestä oli jo edistänyt maatalousyrittäjien luopumiseläkelaki (16/1974). Niin sanotulla *luopumiseläkejärjestelmällä* oli tarkoitus parantaa maatilarakennetta. Sen muuttaminen osoittautui myös 1980-luvulla työlääksi. Kokonaisuutena 1980-lukua leimasivat tuottajakohtaiset vähentämissopimukset ja maatalouden markkinoita koskevat tasapainottamistoimenpiteet. Erityisesti maidon ja kananmunien tuotantoa koskevilla kiintiöillä saatiin aikaan toivottuja tuloksia. Sanotusta huolimatta 1980-lukua voidaan kuitenkin pitää vakaan maatalouden kautena.<sup>61</sup> Maataloustulojärjestelmä ja tuontisuoja takasivat maatalouden häiriöttömän olotilan.

Suvereeni valtio hoiti lainsäädäntötoimin ja budjettivaltaansa käyttäen maatalouspolitiikan omaperäisellä tavalla aina unioniratkaisuun saakka. Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelmästä (1518/1993) jäi viimeiseksi perinteiseksi maataloustulolainiksi. Maataloustuottajien oikeudenmukainen tulotaso turvattiin

<sup>60</sup> Grandberg 1989, 56–57.

<sup>61</sup> Grandberg 2004, 183–185.

hinta- ja tulotuella, tuontisuojailla ja vientituella (2 §). Lain keskeisin sanoma oli kuitenkin ”muutoksen airuessa”. Toisin sanoen lain tavoitteena oli sopeuttaa maatalouspolitiikan mekanismien lähentäminen Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan mekanismeihin (HE 272/1993 vp, 2). Maatalouden tuotantokustannusten automaattisesta kompensatiosta luovuttiin. Yleislakosta alkanut maataloustulojärjestelmä oli saapunut päätepisteeseensä.

Kotimaisen maataloustuotannon suojaksi säädettiin erillinen tuontimaksulaki (1519/1993). Nimestään huolimatta laki muutti silloisen tuontimaksujärjestelmän Euroopan yhteisössä käytössä olleen järjestelmän kaltaiseksi (HE 271/1993 vp). Kokonaisuutta täydensi maataloustuotteiden markkinoinnin edistämiseksi säädetty laki (1521/1993). Laki mahdollisti viennin yhteydessä erillisen hinnan-erokorvauksen maksamisen tuottajille. *Suomen maatalouden valmiudet sopeutua unionin maatalouspolitiikkaan olivat puutteelliset ja sopeutumisaika oli juridisen sääntelyn tehokkuuden vuoksi uskomattoman lyhyt*. Sokkihoito unionin maatalouspolitiikan edessä oli tehokasta, mutta se aiheutti koko joukon myös sopeutumisongelmia, joiden juridinen ratkaisu löytyi ”rätätälöidystä” EU-tukiratkaisusta.

Kun Suomi liittyi Euroopan talousalueen jäseneksi 1994 ja unionin täysjäseneksi 1995, vuonna 1993 säädettyjen maataloustulolakien *sopeuttamisvaade subteessa integraation pikasyventämiseen esitettiin tarpeettoman myöhään, ainakin kymmenen vuotta liian myöhään Suomen maataloudelle*. Yhteiskuntapoliittisesti maatalousväestö ei ollut valmis hyväksymään Suomen EU-ratkaisua. Lyhytaikaisesti jäänyt ETA-sopimus koski vain erikseen mainittuja maatalous- ja kalataloustuotteita (HE 271/1993 vp, 4). Suomen keskeisten maataloustuotteiden hintataso oli noin kaksinkertainen unionimaiden hintatasoon verrattuna. Tärkeimmän maataloustuotteen eli maidon osalta ero oli pienempi.<sup>62</sup>

### 2.3.2 MAATALOUS UNIONIAJASSA

Viime vuosina noudatettua maatalouspolitiikkaa ei voida enää jatkaa vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa riippumatta siitä, onko Suomi EU:n jäsen vai ei. Käsitellessään jäsenyysneuvottelutavoitteita valiokunta totesi, ettei tuotantoon sidottu hinta- ja tulojärjestelmä enää sellaisenaan sovellu nykyiseen tilanteeseen.

MmVL 5/1994 vp

Euroopan unionin liittymissopimuksen myötä kansallinen maataloutemme siirtyi kokonaan unionin yhteisen maatalouspolitiikan sääntelyn alaiseksi. *Kansallisen sääntelyn ja valtion tukijärjestelmän tilalle astui unionin ylikansallinen järjestelmä, joka siirsi maataloutta koskevan päätöksenteon yksinomaan unionin toimielimille*. Yhteisen maatalouden oikeudellisena perustana ovat Rooman sopimuksen 32–38 artiklat. Unionin maatalouspolitiikka perustuu sisäiseen tullittomaan kauppaan ja yhteiseen hintajärjestelmään. Yhteisen politiikan välineeksi tulivat jäsenvaltioita sellaisenaan sitovat asetukset sekä muu yhteisön täydentävä sääntely (HE

<sup>62</sup> Laurila 2004, 351.

149/1994 vp). *Liittymissopimuksen yhteydessä Suomelle räätälöity tukipolitiikka, jossa oli mukana runsaasti kansallisia toimia, loi edellytykset maatalouden jatkumiseen tässä maassa.*<sup>63</sup>

Kansallisen maatalouden toimintaympäristö koki muutoksen unionijäsenyyden johdosta; yhteisen maatalouspolitiikan sisältöön ovat liittymisen jälkeen vaikuttaneet erityisesti Euroopan komissio, muut jäsenvaltiot, teollisuus ja kauppa, kuluttajat ja tietenkin viljelijät. Myös maatalouspolitiikan tavoitteet ja keinot muuttuivat. Pieniä tiloja suosivasta politiikasta luovuttiin kuten myös elintarvikkeiden huoltovarmuustavoitteista jäsenvaltion tasolla. Aikaisemmin elintarvikehuollon omavaraisuutta pidettiin itseisarvona Suomessa. Juridisesti asiaa tehostettiin budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisella.<sup>64</sup>

Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan juuret ulottuvat 1960-luvulle, jolloin Euroopan talousyhteisö laati yhteisen maatalouspolitiikan (Common Agricultural Policy, CAP). *Sen peruseriaatteiksi sovittiin yhteiset sisämarkkinat, yhteinen rahoitus ja jäsenvaltioiden suosituimmuusasema.* Rahoituksen peruspilariksi luotiin vuonna 1962 Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto, joka jaettiin toiminnallisesti myöhemmin kahteen osaan. Yhteisellä maatalouspolitiikalla pyrittiin alusta alkaen nostamaan tuottavuutta ja turvaamaan ruoan saatavuus sekä riittävä tulotaso. Yhteisille sisämarkkinoille luotiin myös säännöt, joilla pyrittiin poistamaan kaupan esteitä. Tämä perusta on pohjana myös nykyisessä maatalouspolitiikassa, jonka *merkitys Euroopan unionin varainkäytössä ja oikeudellisessa sääntelyssä on keskeinen. Poliittikalohko on ollut samalla myös yhteisön historian kiistellyin osa-alue sekä sisäisesti että yhteisön ulkosuhteissakin.*<sup>65</sup>

Euroopan unionin maatalouspolitiikan tavoitteet ovat peruslähdekohdiltaan samankaltaiset kuin Suomen kansalliset maatalouden tavoitteet ennen unionijäsenyyttä (HE 149/1999 vp). Rooman sopimuksen mukaisesti politiikan avulla pyritään esimerkiksi *maatalouden tuottavuuden parantamiseen, kohtuuhintaisen elintarviketuotannon turvaamiseen sekä oikeudenmukaisen tulotason takaamiseen maatalousväestölle.* Unionin maatalouspolitiikan tavoitteet ja niiden toteuttaminen eivät ole olleet kovin johdonmukaisia. Esimerkiksi vuoden 1999 reformi (Agenda 2000) tehtiin maailmankaupan vapauttamispaineiden ja unionin maatalousmenojen kasvun hillitsemiseksi. Vuoden 2003 maatalousreformia leimasivat unionin itälaajentuminen (2004) ja siitä aiheutuvat kustannukset. Kuluttajien vaatimukset halvoista mutta turvallisista elintarvikkeista vaikuttivat kumpaan uudistukseen.<sup>66</sup>

Euroopan unionin maatalouspolitiikan toteuttamisessa kiinnitetään huomio markkinoiden esteettömään toimintaan, viljelijöiden tulonmenetyksen hyvittämiseen ja tulotason säilyttämiseen. Kalliiksi väitettyjen elintarvikehintojen vastapainona Suomen maatalouden piirissä yhä muodikkaammiksi aiheiksi ovat

<sup>63</sup> Heikkilä–Nurmikko 2005, 80–83.

<sup>64</sup> L valtion viljavarastosta (595/1961), L valtion varmuusvarastoista (531/1958).

<sup>64</sup> Laurila 2004, 358.

<sup>65</sup> Joutsamo ym. 2000, 629.

<sup>66</sup> Tästä Laurila 2004, 359 ja 399.

unionijäsenyyden myötä tulleet puhtaat ja turvalliset elintarvikkeet, Suomen kohdalla unionijäsenyys on vaikuttanut erityisesti elintarviketalouteen, mikä ennakoiitiin jo ennen jäsenyyttä. Suhteellisen *suljetusta toimintaympäristöstä siirryttiin avoimille markkinoille*, joilla hinnat sekä tuotantomenu laskivat ja kilpailu kiristyi.

Unioni noudattaa kolmea perustavaa periaatetta maatalouspolitiikan toteuttamisessa: sisämarkkinat, yhteisöpreferenssi ja yhteinen rahoitus. Yhteisillä sisämarkkinoilla tarkoitetaan maatalouden yhteydessä sitä, että tullit, tuontimaksut, määrälliset rajoitukset ja muut kaupan esteet jäsenvaltioiden välillä ovat kiellettyjä. Yhteisön ulkopuolisten valtioiden kanssa käytävässä maataloustuotteiden kaupassa jäsenvaltiot noudattavat sovittuja sääntöjä. Yhteisöpreferenssi tarkoittaa puolestaan yhteisön omien tuotteiden suosimista suhteessa unionin ulkopuolisiin valtioihin. Ylikansallisen maatalouden perustana on yhteinen rahoitus (EMOTR).

Suomen maatalous sopeutettiin unionisopimuksen vaatimuksiin säätämällä laki (1100/1994) Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta. Maa- ja metsätalousministeriöllä täytäntöönpanoviranomaisena on johdanto- ja valvontavalta maatalouspolitiikasta annettujen säädösten noudattamisessa (2–3 §). Samanaikaisesti saatettiin voimaan laki maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä (1303/1994). Lakien nojalla Euroopan yhteisön osarahoittamat maa- ja metsätalouden tukijärjestelmät ja rakennetuet voitiin ottaa käyttöön. Samalla määriteltiin myös viranomaiset, jotka vastasivat yhteisen maatalouspolitiikan kansallisesta toimeenpanosta.<sup>67</sup> Tukijärjestelmää alkoivat hallinnoida maa- ja metsätalousministeriö, työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset) ja kuntien maaseutusihitteerit. Suomalaisen talonpojan uudeksi toukutyöksi tuli tukihakemusten täyttö ja tuen maksua ja käyttöä valvovan organisaation kohtaaminen.

Nykyinen järjestelmämme perustuu unionitasoiseen sääntelyyn sekä sitä täydentävään kansalliseen lainsäädäntöön, jolla kumottiin aikaisempi kaksiosainen sopeuttamislainsäädäntö.<sup>68</sup> Kansallisen sääntelyn kivijalka on maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999). Lakiin sisällytettiin sekä EU:n osarahoittamia tukia (EMOTR) että kansallisia tukia koskevat säännökset *maaseutuelinkeinojen rahoittamisesta ja toteuttamisesta sekä tukimuodosta ja tuen saamisen perusteista* (HE 60/1998 vp). Näin taattiin rahoitusehtojen yhtenäistäminen ja helpotettiin käytännön soveltamista ja hallinnointia. Maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa huomioidaan Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan sekä alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet.

Kansallisten tukien maksamista koskevaksi valtuussäännökseksi eduskunta säätöi erillislain maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1059/1994). Lain tavoitteena oli edistää Suomen maatalous- ja puutarhatuotteiden täysimääräistä yhdyntymistä unionin maatalouspolitiikkaan sekä ylipäätään turvata maatalouden

<sup>67</sup> Vilander 1997, 189–190.

<sup>68</sup> Maatalouselinkeinolaki (1295/1990) ja L maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä (1303/1994).

ja puutarhatalouden ylläpito Suomessa. Lain soveltamisalaan kuuluivat siis *valtion talousarviossa osoitetun määrärahan rajoissa myönnettävät kansalliset tuet*. Laki uudistettiin teknisesti (1559/2001) siten, että se sisällöltään täytti uudesta perustuslaista johtuvat vaatimukset (HE 168/2001 vp, yleisperustelut).<sup>69</sup> Tukien myöntämisen on oltava sopusoinnussa Rooman sopimuksen valtioneuvoston kanssa (87–89 art.).

Perustamissopimuksen maataloutta koskevia määräyksiä on tarkennettu laajalla kirjolla yksityiskohtaisia säännöksiä, minkä lisäksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta on annettu asetus ([EY] N:o 1258/1999). Maatalouden rahoitusjärjestelmää (EMOTR) on tarkennettu lisäksi rakennerahastokohtaisella sääntelyllä ([EY] N:o 1257/1999). Maataloutta koskeva sääntely uudistettiin Agenda 2000:n yhteydessä, jolloin myös Euroopan unionin maatalouspolitiikka koki muutoksen osana rakennepoliittista kokonaisuudistusta. Reformilla pyrittiin parantamaan Euroopan maatalouden kilpailukykyä sekä sisä- että ulkomarkkinoilla. Yhteistä kalastuspolitiikkaa ei suoranaisesti mainita perustamissopimuksessa, mutta vakiintuneen käytännön mukaan siihen sovelletaan maatalouspolitiikkaa koskevia perussäännöksiä. Kalataloutta koskeva tarkempi rakennerahastokohtainen sääntely sisältyy asetukseen ([EY] N:o 1263/1999).

Unionijäsenyyden myötä muuttui myös Maataloustuottajain Keskusliiton yhteiskuntapoliittinen rooli. Järjestö oli osallisena työmarkkinajärjestöjen kanssa niin vuoden 1956 yleislakossa kuin maamme ensimmäisessä tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa vuonna 1968 (Liinamaa I). Vuoden 1969 maataloustulolaki legalisoi MTK:n käymään valtioneuvoston kanssa maataloustuloneuvottelut. Niissä sovittiin tuottajahinnoista, tukitasoista, markkinointivastuiden jakautumisesta ja muista maatalouselinkeinon vaikuttavista toimista. Tämänkaltaisen niin sanotun minitupon vaikutukset ulottuivat viime kädessä eduskuntaan, joka lainsäädäntövaltaansa ja budjettivaltaansa käyttäen toteutti maataloustuloratkaisun. *Valtiosääntöoikeudellisesti eduskunnan näkökulmasta muodollinen valta ja todellinen valta erkaantuivat toisistaan*. Ongelma on ollut vielä mittavampi valtioneuvoston myötävaikutuksella solmituissa työmarkkinajärjestöjen välisissä tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisissa.<sup>70</sup>

Unioniratkaisun seurauksena tärkeimmät maatalouspoliittiset ratkaisut tehdään unionin toimielimissä, erityisesti komissiossa. Valtioneuvosto (käytännössä maa- ja metsätalousministeriö) neuvottelee edelleen Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton (nykyinen MTK) kanssa *kansallisen maataloustuen* jaon periaatteista. Kansallisia tukia koskevien esityksien tekemisessä Euroopan unionille valtioneuvostolla on kuitenkin itsenäinen ratkaisovalta (L 1559/2001, 8 §). Suomalainen tuottajajärjestö toimii ja vaikuttaa Brysselissä muiden EU-maiden tuottajajärjestöjen yhteiselimen COPAn (Committee of Agricultural Organisations in Europe) puitteissa. Samalla kun suuret unionitasoiset ratkaisut tehdään sen toimielimissä, kotimainen maatalouskeskustelu on vähentynyt.

<sup>69</sup> Erityisesti asetuksenantovaltuudet, PeVL 47/2001 vp ja PL 80.1 §.

<sup>70</sup> Ks. myös Myllymäki 1979, 221–226.

Vuosina 2003–2004 MTK ja sen toimiva johto kokivat järjestökentän paineen kansallisten maataloustukien jakopolitiikan oikeudenmukaisuudesta. Ennakoidusta vuoden 2003 Euroopan unionin maatalouden välitarkastuksesta tuli suurimuotoinen maatalouspolitiikan uudistamishanke, jonka vaikutukset kohdistuivat myös kansallisiin tukiin.<sup>71</sup> Kokonaisuudistuksen tavoitteiksi asetettiin muun muassa kilpailukyvyyn ja markkinalähtöisyyden parantaminen sekä elintarviketurvallisuuden ja maaseudun kehittämisen vahvistaminen. Uudistus katsottiin unionin piirissä tarpeelliseksi laajentumisen ja kilpailun lisääntymisen johdosta. Myös EU:n alueen elintarviketriisit (erityisesti niin sanottu hullun lehmän tauti) lisäsivät paineita reformin suorittamiseksi, koska elintarviketurvallisuus, laatukysymykset ja ympäristönäkökohdat nousivat kriisien myötä yhä tärkeämmiksi.

Maatalousuudistuksen tavoitteet asetettiin Brysselin Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 2002 pidetyssä kokouksessa.<sup>72</sup> Erityisesti Suomi koki kärsivänsä suunnitteilla olevasta uudistuksesta kohtuuttomasti. Komission maatalouden uudistamista koskevan asetusesityksen (2003) keskeisimmät ja kiistellyimmät seikat koskivat *maatalouden tuen irrottamista tuotannosta sekä maidon hinnanalennusten lisäämistä*. Kiistaa eri osapuolten välille aiheutti erityisesti 141-artikkelia koskevien neuvottelujen epäonnistuminen, minkä seurauksena Suomelle liittymissopimuksessa sovittu Etelä-Suomen kansallinen tuki (niin sanottu vakavien vaikeuksien tuki) koki tuottajajärjestön käsityksen mukaan ”raskaan inflaation”.<sup>73</sup>

Neuvottelujen jälkeen neuvosto antoi asetuksen ([EY] N:o 1782/2003) yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä.<sup>74</sup> Samanaikaisesti neuvoston asetuksella ([EY] N:o 1783/2003) muutettiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastoa koskevaa säädöstä uuden tukisääntelyn mukaiseksi. Kokonaisuudessaan vuoden 2003 maatalousuudistuksella pyrittiin saamaan aikaan EU:n maataloudelle vakaammat toimintakehykset, mikä tarkoitti erityisesti ylituotanto-ongelman ratkaisemista. Suomen kannalta lopullista ratkaisua voidaan pitää kokonaisuudessaan tyydyttävänä; maidon hinnanalennus jäi pelättyä pienemmäksi, mutta maataloustuki tullaan irrottamaan tuotannosta pääosin vuonna 2006 (HE 17/2005 vp).<sup>75</sup> Sanotusta syystä eduskunta säätöi lain tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (557/2005). Laissa on säädetty niistä asioista, jotka neuvoston ja komission asetuksissa on jätetty jäsenvaltioiden päätettäväksi. Tällainen seikka on muun muassa tilatuen hallinnoinnissa käytettävän tukimallin valinta. Sisälöltään hyväksytty laki on erittäin mutkikas ja paljon valtuussäännöksiä valtioneuvostolle antava (vrt. myös MmVM 3/2005 vp).

<sup>71</sup> Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevasta väliarvioinnista, KOM(2002), 394.

<sup>72</sup> Brysselin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 24.–25.10.2002.

<sup>73</sup> MTK:n vuosikertomus 2003, 6–7 ja 49–53.

<sup>74</sup> EYVL 21.10.2003, 1–69.

<sup>75</sup> Ks. myös Laurila 2004, 399–401.

Maatalouden tuottavuuden nousu on johtanut unionissa kasvavaan ylituotantoon ja maatalousmenojen kasvuun. Euroopan unionin budjetin menoista lähes puolet (47,3 prosenttia) koostuu maatalouden varainsiirroista, minkä lisäksi unionin kokonaislainsäädännöstä noin puolet koskee maatalouspolitiikan toimeenpanoa. Maatalouden erityisasema suhteessa muuhun taloudelliseen toimintaan on määritelty yhteisön perustamissopimuksessa. Säännösten mukaisesti yhteismarkkinat käsittävät laajasti maataloustuotteiden kaupan, johon luetaan kuuluviksi maanpinnan kasvutuotteet, kotieläintalouden tuotteet ja kalataloustuotteet sekä näihin suoraan liittyvät jalostustuotteet (RS 32 art.).

Euroopan unionin maatalouspolitiikan tuet koostuvat viljelijöiden tulotasoa tukevista tuista, investointeja edistävästä investointituesta, ympäristöohjelmista sekä alueellisista erityistuista. Tukijärjestelmän lisäksi unioni tasapainottaa elintarvikemarkkinoita tuontisuojan ja vientituen avulla. Maatalouspolitiikkaan katsotaan kuuluviksi myös tuotannon kiintiöinti, hallinnolliset tuottajahinnat, vapaata kauppaa edistävä kilpailupolitiikka sekä tuotantotavan ja tuotteiden laadun ohjaaminen normien avulla. Suomen tukijärjestelmä koostuu *EU:n maksamista tuista ja kansallisista tuista sekä yhteisesti maksettavista tuista*. Unionin maksamiin tukiin sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa samoja periaatteita.<sup>76</sup>

Suomen unionijäsenyyden ajan maataloustukijärjestelmälle on antanut leimansa *kansallisten maataloustukien tärkeys*. Ilman kansallista tukijärjestelmää Suomen maatalous ei olisi selviytynyt tuottajahintojen alenemisesta. Kansalliset tuet perustuvat juridisesti Suomen EU-liittymissopimuksen artikloihin 141–142. Näiden kattosäännöksenä ovat perustamissopimuksen valtioneukisäännökset (87–89 art.). Keski- ja pohjoissuomalaista maataloutta voidaan kansallisesti tukea niin sanotulla pohjoisen alueen tuella (142 art.). Tämän lisäksi Suomi sai oikeuden maksaa kansallista tukea (141 art.), ”vakavien vaikeuksien tukea”, *komission kanssa sovittavan ohjelman mukaisesti*. Alun pitäen tuen maksamisen edellytyksenä oli, että unionijäsenyys aiheuttaisi vakavia vaikeuksia vielä sen jälkeenkin, kun muut tukijärjestelmät ovat käytössä.

Pelkästään EU-oikeutta ei voi syyttää vaikeaselkoisuudesta. Esimerkiksi valtioneuvoston asetus (39/2004) vuodelta 2004 maksettavasta Etelä-Suomen kansallisesta tuesta, joka perustuu niin sanotun tukilain (L 1559/2001) 6 §:n säännökseen, kilpailee mutkikkuudessaan vakavasti usein kritisoitujen yhteisödirektiivien kanssa. Samaa linjaa jatkoi vuonna 2005 laki tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta.

Niin sanottua 141-tukea ei suunnattu erityisesti Etelä-Suomeen, mutta sitä on käytetty vain etelässä maksettavan tuen perustana, koska pohjoisen kansalliseen tukeen oli vahva juridinen oikeutus liittymissopimuksen 142 artiklassa. Viime hetkellä jäsenyysneuvotteluissa päätetty artikla 141 aiheutti soveltamisongelmia jatkuvasti. Komission kanta oli, että tämä tukimuoto on lyhytaikainen. Sen sijaan Suomi ymmärrettävistä syistä tulkitsi artiklaa siten, että sen perusteella voidaan maksaa kansallista vakavien vaikeuksien tukea ilman ehdotonta takarajaa.

<sup>76</sup> Tukijärjestelmästä Laurila 2004, 365–376.

Valtiosääntöpoliittisesti asia oli ongelmallinen suhteessa unionin muihin ”vanhoihin” jäsenvaltioihin kuten Ruotsiin ja Itävaltaan.

Komission kanssa käytyjen neuvottelujen pohjalta 141-artiklan tukea leikattiin, koska komissio katsoi, etteivät vakavat vaikeudet voi olla luonteeltaan pysyviä.<sup>77</sup> Vakavat vaikeudet on erikseen osoitettava, minkä vuoksi aiheesta käydään neljän vuoden välein tarkistusneuvotteluja. Toisena perusteluna tuen leikkaamiselle oli, ettei pysyvää kansallista tukea voida maksaa koko maahan. Leikkauksen johdosta MTK ja Suomen hallitus ovat pyrkineet korvaamaan menetetyt tuen LFA-tuen eli luonnonhaittakorvauksen kansallisen lisäosan muodossa. Komissio on ottanut Suomea koskevan alustavan kannan, jonka mukaan vakavia vaikeuksia voi esiintyä myös vuoden 2007 jälkeen. Suomella on siis edellytykset jatkaa 141-tuen maksua myös tulevaisuudessa. Tuki kuitenkin irrotetaan tuotannosta ennen muuta kotieläintuotannon osalta, ja sen sijasta Etelä-Suomen tuottajille aletaan maksaa LFA-yhteisötuen kansallista lisäosaa komission luvalla.<sup>78</sup>

Tuotannon määrällä ja viljelijän tuloilla mitattuna Suomen maatalous selvisi unionijäsenyyden tuomasta muutoksesta kohtalaisen hyvin. Sama havainto voidaan tehdä yhdessä Suomen kanssa Euroopan unioniin liittyneistä Itävallasta ja Ruotsista. Euroopan unionin jäsenyys ei ole vaikuttanut käytössä olevan pellon määrään. Se on pysynyt vuodesta toiseen noin 2,2 miljoonana hehtaarina. Jos mittarina käytetään tilojen lukumäärää ja maatalouden työllisten määrää, Suomen maatalous ei selvinnyt kovinkaan hyvin.

Tilakoko kasvoi tasaisesti ja oli 31 hehtaaria vuonna 2003. *Maatilojen lukumäärä on vähentynyt unionijäsenyyden aikana 30 prosenttia vuoteen 2003 mennessä.* Muutos on huomattava. Tosin maatalouden rakenne muuttui jo ennen jäsenyyttä – kylläkin paljon hitaammin (sukupolvenvaihdos L 1326/1990). Vaikka tilakoko kasvoi, maatalouden työllisten määrä väheni nopeammin kuin maatilojen määrä. Vuonna 1994 työllistetyistä 153 000:sta oli vuonna 2003 päädytty 99 000 työllistettyyn. Muutos on 35 prosenttia, keskimäärin 4,7 prosenttia vuodessa. *Unionijäsenyys ei sinänsä kiihdyttänyt maatalouden työvoiman kysynnän vähenemistä, sillä tässä suhteessa muutosten rajuus alkoi jo 1960-luvulla.*<sup>79</sup>

Suomalainen maatalous on ollut suurten muutospaineiden alla niin ilman unionia kuin jäsenyyden aikanakin. Maatalouden muutokset olisivat olleet kuvattun kaltaisia, tosin lievempiä, ilman unionijäsenyyttäkin. Tämän olisivat aiheuttaneet kansainvälisen kaupan (WTO) vapauttamispaineet kaikilla toimialoilla myös maataloudessa. Toisaalta suomalaiset tuskin olisivat pitkän päälle hyväksyneet tuonnilta suojattua ruokataloutta. Radikaalinenkin näkökulma on syytä esittää: Euroopan unioni on Suomen maatalouden pitkän aikavälin vakuutus. Unioni tärkeänä maataloustuottajana ja vahvana kauppamahtina voi suojata maatalouselinkeinon paremmin kuin yksinäinen Suomi unionijäsenyyden ulkopuolella.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Ks. Heikkilä–Nurmikko 2005, 54–55.

<sup>78</sup> Ks. MTK:n vuosikertomus 2004, 49–50.

<sup>79</sup> Tarkemmin Laurila 2004, 376–382.

<sup>80</sup> Laurila 2004, 401.



## 2.4 Eurooppa-neuvosto talouspoliittisen päätöksenteon ohjaajana

Euroopan valtionpäämiesten huippukokouksia (1975 lähtien Eurooppa-neuvosto) on järjestetty 1970-luvulta lähtien, mutta Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa Eurooppa-neuvostoa ei mainittu muiden toimielinten tavoin. Eurooppa-neuvosto ei ole oikeudellisesti Euroopan yhteisön toimielin, mutta sillä on kuitenkin ollut alusta alkaen erityisasema: se on luonut yleisiä päämääriä yhteisön toiminnalle ja kehittynyt samalla yhteisön poliittiseksi selkärangaksi. Eurooppa-neuvosto on toiminut perustamisesta lähtien hallitusten välisenä yhteistyöfoorumina, ja sillä on ollut keskeinen merkitys esimerkiksi Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin laajentumisen suunnannäyttäjänä.<sup>81</sup>

Eurooppa-neuvosto kirjattiin perustamissopimukseen ensimmäisen kerran vuoden 1986 yhtenäisasiakirjassa, mutta sopimuksissa määriteltiin vain sen kokoonpano ja kokousten aikataulu, ei tehtäviä. Eurooppa-neuvoston *asemasta* ja *tehtävistä* säänneltiin ensi kertaa vasta unionin perustamisen yhteydessä. Maastrichtin sopimuksen 4 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto *antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet*. Toimivaltamääritelmä primäärioikeudessa on suppea, eikä poliittisille johtajille ole kansallisissa valtiosäännöissä annettu avoimempaa tai väljempää valtakirjaa. Tosiasiallinen merkitys Eurooppa-neuvostolla on ollut perustuslaillisissa asioissa: perustamissopimusten tarkastuksissa, laajenemisessa ja talous- ja rahaliiton luomisessa. Eurooppa-neuvosto on myös unionin politiikkojen koordinoija esimerkiksi yhteistä kauppapolitiikkaa luotaessa unohtamatta myöskään unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jossa Eurooppa-neuvoston muodolliset toimivaltuudet ovat laajat.<sup>82</sup>

Jäsenvaltioiden poliittinen tahto välittyy siis valtion- tai hallitusten päämiesten kautta. Ei liene minkäänlainen ylilyönti, jos väittää, että politiikka ja talous ovat keskeisellä tavalla leimanneet Eurooppa-neuvoston työskentelyä Euroopan unionin perustamisesta lukien. Jäsenvaltioiden poliittinen tahto on muuntunut toimivallan omaavissa orgaaneissa – komissiossa, ministerineuvostossa ja parlamentissa – juridiseksi todellisuudeksi. Talouteen liittyvä normatiivinen todellisuus näkyy niin Euroopan keskuspankissa kuin unionin rakennerahastoasetuksissakin tai unionin omia varoja koskevassa järjestelmässä. Eurooppa-neuvosto neuvottelee päätelmistä jäsenvaltioiden talouspolitiikkoja koskeviksi laajoiksi suuntaviivoiksi, joiden täytäntöönpano on neuvoston tehtävä. Euroopan keskuspankki ja ministerineuvosto toimittavat puolestaan talous- ja rahapolitiikan alan kertomukset vuosittain Eurooppa-neuvostolle.<sup>83</sup>

Eurooppa-neuvosto sopi Berliinin huippukokouksessa (1999) unionin kehittämistä ja rahoittamisesta vuosiksi 2000–2006. *Poliittisesta asiakirjasta, Agenda 2000:sta, tuli unionin talouden ja itälaajentumisen selkäranka*. Ohjelma on kunnianhimoinen, sillä se pitää sisällään neljä suurta unionin kehittämisen kokonai-

<sup>81</sup> Werts 1992, 295–297.

<sup>82</sup> Joutsamo ym. 2000, 155–157.

<sup>83</sup> Kaila ym. 1998, 145–153.

suutta: laajentumisen, budjettikehykset 2000–2006, alue- ja rakennepolitiikan sekä yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen. Taloudellisesti erittäin merkittävä oli neuvoston päätös omien varojen järjestelmästä ([EY] N:o 597/2000). Suomi sitoutui Euroopan unionin tulotalouden tulevaisuuden rahoitukseen eduskunnan päätöksellä. Suomen valtiosääntöistä päätöksentekoa tarvittiin, koska kyse oli eduskunnan budjettivallan loukkauksesta (vrt. PL 94 §).

Agenda 2000 korostaa unionin oman budjettikurin merkitystä. Erityisesti tämän tulisi näkyä niin sanotussa rakennerahastorahoituksessa. Lähes 80 prosenttia unionin menoista käytetään jäsenvaltioissa. Rakennerahastoja koskeva suuri uudistus Agenda 2000:n seurauksena alkaa rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöistä ([EY] N:o 1260/1999) ja päättyy suomalaiseen lakiin rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999). *Laaja eurooppalainen Suomen talousjärjestelmään kohdistuva ohjausjärjestelmä huipentuu Eurooppa-neuvostoon*. Sen päätöksenteossa Suomi on mukana täysin toimivaltuuksin toistaiseksi niin pääministerin kuin tasavallan presidentinkin voimin. Eurooppa-neuvoston asema vahvistunee juridisesti, jos unionin perustuslakiehdotus ajan myötä hyväksytään. Neuvosto ei kuitenkaan tule toimimaan lainsäätäjänä.

Suomen perustuslain mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä (PL 93.2 §). Valmisteluvaihe kattaa kaikki ne toimet, joissa päätöksenteko perustuu jäsenvaltioiden kantoihin. Säännös on poikkeus perustuslain 93.1 §:n ulkopoliittisesta päätösvallankäytöstä siinä mielessä, että myös eduskunta voi osallistua unioniasioissa klassista ulkopoliittista velvoittautumista tehokkaammin unioniasioiden kansalliseen valmisteluun (erityisesti PL 96 §). Kuitenkin unioniasioiden painopiste on valtioneuvostossa ja erityisesti pääministerin alaisuudessa toimivassa valmistelukoneistossa. Pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen (PL 97.2 §).<sup>84</sup>

Eurooppa-neuvosto piti Lissabonissa maaliskuussa 2000 erityiskokouksen sopiakseen unionin uudesta muutosstrategiasta (Lissabonin strategia) työllisyyden sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi. Eurooppa-neuvostossa vahvistettiin lähes kaikkia unionin taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristötoimia koskeva kymmenvuotinen kunnianhimoinen suunnitelma, jonka avulla unionista pyritään tekemään maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin talous. Myös uudet EU:n jäsenvaltiot pyritään integroimaan mukaan unionin talouden kehittämiseen.

Lissabonin strategian taustalla ovat Euroopan maiden talousongelmat, erityisesti talouskasvun hidastuminen ja julkisen talouden vaikeudet. Toisaalta talousongelmat ovat heijastuneet erityisesti julkistalouteen vaikeuttaen sosiaalisen koheesion ylläpitämistä. Strategian ytimenä on *vahvistaa kilpailukykyä, pyrkiä täystyöllisyyteen ja tukea sosiaalista yhteenkuuluvuutta*. Talouden vakautteen haluttiin yhdistää myös taloudellisen dynaamisuuden sekä sosiaalisen uudistamisen

<sup>84</sup> Ulkopoliitiikan versus unionipolitiikan valtiosääntöongelmista Jyränki 2003, 204–207.

kulttuuri. Tämän kaiken mahdollistamiseksi Eurooppa-neuvosto on suosittanut uutta *avoimen koordinaation menetelmää*, jossa Eurooppa-neuvostolla on selkeämpi asema suunnanantajana ja koordinoijana.<sup>85</sup>

Avoimen koordinaation menetelmä on tapauskohtaisesti päätettävä politiikan ohjauskeino, jolla ei ole oikeudellista sitovuutta. Sitä voidaan kutsua myös *poliittiseksi tulosohjaukseksi*, koska siinä painottuvat politiikan konkreettiset tulokset. Jäsenvaltioilta edellytetään kansallisia toimintaohjelmia eri alueilla (esimerkiksi eläkepolitiikka), joista laaditaan yhteinen raportti. Keskeisessä osassa ovat määräaikainen seuranta ja vertaisarviointi sekä erilaisten indikaattorien määrittäminen. Avoimen koordinaation menetelmää ohjaavat unionin talouspoliittinen komitea, työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea, joissa ovat edustettuina jäsenvaltioiden virkamiehet. Tavoitteiden toteutuminen ei siis lähtökohdaisesti vaadi jäsenvaltioita sitovia päätöksiä paitsi niissä strategiaan kuuluvissa asioissa, jotka muutenkin kuuluvat unionin toimivaltaan.<sup>86</sup>

Lissabonin strategian lähtökohta on Euroopan komission mukaan *terveen talouspolitiikan säilyttäminen*. Komissio on alusta alkaen korostanut kilpailukyvyyn ja talouspolitiikan merkitystä ja on käytännössä ottanut itselleen ohjaavan roolin strategian toteuttamisessa. Pää tavoitteiksi on katsottu *kasvu- ja vakaussopimuksen tavoitteissa pitäytyminen, maltillinen palkkakehitys, julkisen talouden laadun ja kestävyuden parantaminen sekä vero- ja eläkeuudistukset*. Komissio on kuitenkin korostanut, että koko prosessin tulee edetä toissijaisuusperiaatetta kunnioittaen.<sup>87</sup>

Lissabonin strategian toteutumista mittaavat indikaattorit ovat osoittaneet, että tavoitteita ei ole saavutettu odotusten mukaisesti. Syynä tähän ovat olleet liian kunnianhimoiset tavoitteet, strategian vaikea hahmotettavuus ja kansalaisten huono tuntemus. Ainoastaan Pohjoismaissa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa toteuttamisessa on edistytty. Suomessa Lissabonin strategiaa on pidetty tärkeänä, ja maamme on edennyt tavoitteissa erinomaisesti.<sup>88</sup> Syyksi voidaan katsoa panostukset tietoyhteiskuntaan sekä tutkimus- ja kehitystyöhön. Myös koulutus- ja hyvinvointipalvelujen korkea taso on nostanut asemaamme strategian toimeenpanossa menestyneiden valtioiden joukossa. Kunnille Lissabonin strategia saattaa vaikuttaa kaukaiselta ja vaikeaselkoiselta. Strategialla on kuitenkin suora yhteys kuntatalouksiin ja kuntien toimintaan esimerkiksi talouspolitiikan sekä alue- ja rakennepolitiikan kautta.<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Lissabonin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 23.–24.3.2000.

<sup>86</sup> Palola 2005, 19.

<sup>87</sup> Euroopan komission puheenvuoro Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa Lissabonissa 23.–24.3. 2000.

<sup>88</sup> Valtioneuvoston kannanotto (23.1.2004) EU:n vuoden 2005 budjetin painopisteistä.

<sup>89</sup> Lamminmäki 2004, 5–7.

# 3 Talous- ja rahaliitto unionin kylkiäisenä

## 3.1 *Ecofin-ministerineuvosto ja talouspolitiikan koordinaatio*

Komission päätös päästää vaikutusvaltaiset EU:n jäsenmaat Ranska ja Saksa seurauksista budjettivajeiden rikkomisesta oli surkea esitys monin tavoin. Ensinnäkin pienissä jäsenmaissa herää helposti ajatus, etteivät sovitut säännöt budjettikurista ole kaikille samat. Toisekseen, sovittujen sääntöjen uskottavuus on nyt viimeistään haudattu.

Vuosi sitten komissio olisi halunnut ryhtyä Saksan ja Ranskan osalta kurinpitotoimiin. Ja nyt komissio ei olekaan samaa mieltä. Tulee vaikutelma, että Brysselissä eletään kuin pellossa.

Toimittaja Petteri Tuohinen, Helsingin Sanomat 15.12.2004

Euroopan unionin neuvosto (ministerineuvosto) käyttää jäsenvaltioiden merkittävintä päätösvaltaa. Neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet (RS 203 art.). Ministerineuvosto kokoontuu erilaisissa kokoonpanoissa riippuen käsiteltävän asian luonteesta. Neuvosto kokoontuu puheenjohtajamaan kutsusta tai neuvoston jäsenen taikka komission pyynnöstä.

Unionin talous- ja rahoituskysymyksiä käsittelee talous- ja rahoitusasiainneuvosto eli Ecofin-neuvosto (The Economic and Financial Affairs Council). Se muodostuu jäsenvaltioiden valtiovarainministereistä. Neuvosto kokoontuu kuukausittain. Ecofinin toimialaan kuuluvat talouspolitiikan koordinaatio, jäsenvaltioiden budjettipolitiikan ja julkisen talouden valvonta sekä rahoitusmarkkinoita ja pääomaliikkeitä koskevat asiat. Ecofin käsittelee ja hyväksyy yhdessä Euroopan parlamentin kanssa unionin talousarvion.<sup>90</sup>

Euroopan unionin perustamiseen liittyneen talous- ja rahaliiton poliittinen ja juridinen uskottavuus oli kovalla koetuksella erityisesti vuosina 2003–2004.

<sup>90</sup> Ks. Joutsamo ym. 2000, 146.

Vuoden 2003 lopulla komissio ehdotti toimenpiteitä budjettivajerajan ylittäneille Ranskalle ja Saksalle. Juridisesti asia on mutkikas, sillä Rooman sopimuksessa ei ole säännöksiä (vrt. 104 art.), jotka mahdollistaisivat alijäämärajoja tahallaan rikkovan jäsenvaltion viemisen yhteisön tuomioistuimeen.<sup>91</sup> Ecofin ohitti komission esityksen ja antoi ”ymmärtämystä” Rooman sopimuksen perustajavaltioille. Komissio vei neuvoston (Ecofin) tuomioistuimeen vain valvontavelvoitteidensa laiminlyönnistä. Asia ratkaistiin Euroopan yhteisön tuomioistuimessa vuonna 2004.

Komission kanne neuvostoa vastaan jätettiin tutkimatta siltä osin kuin siinä vaadittiin kumoamaan neuvoston passiivisuus olla ottamatta käyttöön tiettyjä sanktitoimia Ranskaa ja Saksaa vastaan. Sen sijaan yhteisön tuomioistuin *kumosi neuvoston Ranskaa ja Saksaa koskeneet päätelmät siltä osin kuin ne sisälsivät päätöksen keskeyttää liiallisia alijäämiä koskeva menettely* ja neuvoston päätöksen, jolla se oli muuttanut aikaisemman, perustamissopimuksen 104 artiklan 7 kohdan nojalla antamansa suosituksen.

Asia C-27/04, komissio v. neuvosto 13.7.2004

Ministerineuvoston, tässä tapauksessa valtiovarainministereiden kokoonpanossa, toimien laillisuuden tutkiminen on ainutlaatuista EMUn toteuttamisaihana. Poliitikka ja talous heittivät oman painoarvonsa yhteisön tuomioistuimen tulkintaratkaisun ylle. Talousliiton kolmas suuri jäsenvaltio, Italia, on aivan samanlaisten ongelmien edessä kuin Ranska ja Saksa. Vakaus- ja kasvusopimus on kriisissä.

Jäsenmaiden yhteinen julkistalouksien tasapainon seuranta, vakaus- ja kasvusopimusten arviointi on finanssipolitiikan koordinaation ydin nykyisessä Euroopan unionissa. Niin sanotun euroryhmän (12 jäsenvaltiota) talouspolitiikan yhteensovittamisvelvoite nojaa Maastrichtin sopimuksen artiklan säännöksiin. Konkreettisella tavalla ministerineuvosto (Ecofin) linjaa koko EU-alueen talouspolitiikkaa vuosittain hyväksyttävässä Talouspolitiikan laajat suuntaviivat -asiakirjassa. Asiakirja perustuu komission ehdotukseen (RS 99 art.). Jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajat suuntaviivat käyvät neuvoston antaman kertomuksen muodossa myös Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta Ecofin antaa lopulta määränemmistöllä suosituksen, jossa talouspolitiikan laajat suuntaviivat vahvistetaan.

Euroopan unionin neuvoston suositus jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi ([EY] N:o 601/2005) tukeutuu Lissabonin strategiaan kasvun ja työllisyyden edistämiseksi. Suuntaviivat kuvaavat antajansa sanoin ”Lissabonin strategian uutta alkua”. Maakohtaisten suositusten lähtökohdana korostetaan rakenteellisten uudistusten välttämättömyyttä. Kilpailu, investoinnit ja innovointi edistävät tuottavuuden kasvua. Jäsenvaltioiden korkea työttömyysaste ja väestön ikääntyminen verrattuna kasvuodotuksiin ovat toistaiseksi olleet Gordionin solmu, joka on turhaan odottanut aukaisijaansa.

Talouspoliittiset suositukset laaditaan kullekin jäsenmaalle erikseen. Näin esimerkiksi Suomen taloudellinen tila tulee erityistarkasteluun. Suomi on erityi-

<sup>91</sup> Ks. erityisesti RS 104 artikla 10. kohta versus RS 226–227 artiklat.

sesti painottanut väestön ikärakenteesta johtuvaa painetta julkisiin menoihin. Suomen on varauduttava väestön ikääntymisen tuomaan taloudelliseen rasiin keskimäärin muita EU-maita enemmän.<sup>92</sup> Tavoitteisiin pääsemiseksi Suomen on varmistettava kasvuun ja vakauteen tähtäävä talouspolitiikka, mutta samalla ylläpidettävä vahvaa julkista taloutta, edistettävä taloudellisesti kestävä palkkakehitystä sekä varmistettava tehokkaat hyödyke- ja palvelumarkkinat.

Ministerineuvosto valvoo komission antamien kertomusten perusteella jäsenvaltioiden ja unionin taloudellista kehitystä ja sitä, onko harjoitettu talouspolitiikka laajojen suuntaviivojen mukaista. Tätä varten Suomen hallituksen on annettava vuosittain komissiolle ja neuvostolle vakausohjelma.<sup>93</sup> Siinä tarkasteluväli ulottuu kolmelle seuraavalle vuodelle. Tässä asiakirjassa keskeistä on selvittää julkistalouden velkasuhteen arvioitu kehitys ja rahoitusasemalle asetettu tavoite, talouden arvioitu kehitys ja tekijät, jotka vaikuttavat vakausohjelman toteuttamiseen, sekä selostus harjoitetusta budjettipolitiikasta ja muista talouspoliittisista toimista.

Vakaus- ja kasvusopimus koostuu Eurooppa-neuvoston päätöslauselmasta sekä kahdesta neuvoston antamasta asetuksesta. Sopimuksen laadinnassa ja siihen liittyvien asetusten hyväksymisessä neuvosto toimii Ecofin-kokoonpanossa.<sup>94</sup> *Vakaus- ja kasvusopimus keskittyy nimenomaan budjettialijäämiin.* Suuret alijäämät voivat olla uhka rahapolitiikan uskottavuudelle, alhaisille koroille, hintavakaudelle ja euron arvolle.<sup>95</sup> *Velkaantumisrajoitteiden ensisijainen tarkoitus on tukea EMU-maiden rahapolitiikan uskottavuutta.* Vakaus- ja kasvusopimusten edellyttämä budjettikuri on merkittävä reunaehto Suomen valtiontalouden päätösvallan käyttäjälle. Myös kuntien merkitys tässä suhteessa on olennainen. Budjettikuri ja kunnallistalouksien tasapaino (vrt. KuntaL 65 §) korostuvat talous- ja rahaliiton toteuttamisessa.

Ecofin-neuvostolla on keskeinen asema talous- ja rahaliittoon kuuluvien jäsenvaltioiden finanssipolitiikan koordinaatiossa ja budjettikurin valvonnassa. Euroryhmän eli euroalueen jäsenvaltioiden valtiovarainministereiden aseman vahvistuminen näkyy siinä, että he kokoontuvat epäviralliseen kokoukseen yleensä päivää ennen Ecofinin kokousta. Euroryhmän muodollisen aseman vahvistamiseen on suhtauduttu unionin perustuslaissa kielteisesti, koska se mutkistaisi entisestään päätöksentekojärjestelmää ja vahvistaisi jäsenvaltioiden epäilyjä unionin ”kahden kerroksen väestä”.

<sup>92</sup> Tästä Alho ym. 2000, 10–11.

<sup>93</sup> Euroalueeseen kuulumattomat EU-maat toimittavat komissiolle ja neuvostolle lähentymisohjelmat.

<sup>94</sup> Ks. Eurooppa-neuvoston päätöslauselma 17.6.1997 vakaus- ja kasvusopimuksesta (EYVL N:o C 236, 2.8.1997), neuvoston asetus ([EY] N:o 1466/1997) julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnasta sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteen sovittamisen tehostamisesta, neuvoston asetus ([EY] N:o 1467/1997) liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkiyttämistä.

<sup>95</sup> Alho ym. 2000, 23–26.

### 3.2 Yhteisvaluutta euro

Euroopan talous- ja rahaliiton keskeisinä elementteinä ovat yhteiseen valuuttaan, euroon, siirtyminen, yhteisen keskuspankkijärjestelmän perustaminen ja talouspolitiikan yhteen sovittaminen. *Keskuspankkijärjestelmän itsenäisyys oli alun alkaen EMUn keskeisimpiä vaatimuksia*, mikä ilmeni jo aikoinaan Maastrichtin sopimuksesta (vrt. myös RS 105–109 art.). Keskuspankki ja keskuspankkijärjestelmä aloittivat toimintansa 1.7.1998. Suomi on kuulunut vuodesta 1999 lähtien 12 EU:n jäsenvaltion muodostamaan euroalueeseen. EMUn kolmannessa vaiheessa yhteisvaluutta euroon siirtyminen aiheutti sen, että jäsenvaltioiden valuuttakursit kiinnitettiin euroon peruuttamattomasti. Suomen Pankki on osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Tätä varten uusittiin laki Suomen Pankista (214/1998). Suomen markasta kansallisena rahayksikkönä luovuttiin vuonna 2002.<sup>96</sup>

Euroopan unionilla on yksinomainen toimivalta euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden rahapolitiikassa. Rahapolitiikasta vastaa Euroopan keskuspankki, joka muodostaa yhdessä kansallisten keskuspankkien kanssa Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ). Keskitetyn päätöksenteon tavoite on pitää yllä *hintatason vakautta*. Samalla järjestelmä antaa tukensa talous- ja rahaliiton jäsenvaltioiden harjoittamalle talouspolitiikalle. Julkisen talouden keskuspankkirahoitus ja julkisen sektorin etuoikeutettu asema luottolaitoksissa ovat kiellettyjä.

Oikeus määrätä valuutasta kuuluu valtion suvereenisuuden ydinalueeseen. Voidaan kuitenkin kysyä, oliko Suomi ennen EMU-ratkaisua tosiasiallisesti suvereeni määräämään valuutastaan. Vuosikymmenet useine markan devalvointipäätöksineen antavat kysymykseen koruttoman vastauksen. Eurovaluutta tuskin on yhtä altis keinottelijoiden pelinappulaksi kuin pienen maan valuutta. Hintavakaus, alhainen korkotaso ja vahva euro ovat olleet koko 2000-luvun alun talous- ja rahaliiton tuntomerkkejä.<sup>97</sup> Suurista epäilyistä huolimatta yhteisvaluutan alku on ollut menestystarina. Vientiteollisuuden yllättäväksi ongelmaksi vuosina 2003–2005 on tullut liian vahva euro suhteessa Yhdysvaltain dollariin nähden.

Sanotusta ylivaltiollisesta sääntelystä ja tosiasiallisesta kehityksestä huolimatta Suomen Pankin asema kirjattiin perustuslakiin (PL 91 §) entisenlaisena. Säännöksestä saa käsityksen ikään kuin Suomen Pankki toimisi itsenäisenä yksikkönä eikä Euroopan keskuspankin aluekonttorina. Rahaliiton toteutuminen mursi viimeistään sen historiallisen pohjan, jolle rakentui keskuspankin toiminta ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”. Valtiosääntötodellisuuden myöntäminen oli perustuslain uudistajille tältä osin mahdottomuus vielä vuonna 1999.

### 3.3 Eurosta huolimatta kansallinen talouspolitiikka

Talous- ja rahaliiton perimmäinen kysymys on yksinkertainen: *miten äärimmilleen keskitetty rahapolitiikka euroalueella toteutuu, ellei kansallista talouspolitiikkaa sovi-*

<sup>96</sup> Talous- ja rahaliiton sekä Euroopan keskuspankin toiminnasta tarkemmin Joutsamo ym. 2000, 740–754.

<sup>97</sup> Ks. myös Myllymäki 1999, 110–111.

*teta yhteen rahapolitiikan kanssa?* (Vrt. myös VaVL 16/1998 vp, 3.) Julkisyhteisöjen taloudenhoito tähtää erilaisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Valtioneuvoston johdolla harjoitettava talouspolitiikka on keskeinen yhteiskuntapolitiikan lohko. Sillä tarkoitetaan niitä julkisen vallan taloudelliseen toimintaan kohdistamia toimenpiteitä, joiden avulla pyritään edistämään asetettuja tavoitteita, kuten taloudellista kasvua. *Talouspolitiikka muodostuu finanssipolitiikasta, rahapolitiikasta ja tulopolitiikasta.*

Suomessa tulopolitiikan merkitys talouspolitiikan osana on vähentynyt sitten 1960–1970-lukujen huippuvuosien. Tosin mekanismi ei ole menettänyt merkitystään EU-jäsenyyden olosuhteissakaan. Eduskunnan työasiainvaliokunta korosti lausunnossaan ulkoasianvaliokunnalle (TyVL 1/1992 vp) EY-jäsenyyden vaikutuksia arvioidessaan, että tulopolitiikan merkitys tulee entisestään korostumaan erityisesti keinona vaikuttaa työllisyyteen, koska rahapolitiikan ja myös finanssipolitiikan keinot supistuvat. Kannanotto on osoittanut elinvoimaisuutensa sinänsä. Työllisyyteen tupoilla on ollut kuitenkin vain rajallinen merkitys.

Talous- ja rahaliittoon varauduttiin myös vuoden 1997 tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa. Kolmikantaratkaisuna hallitus ja työmarkkinajärjestöt päättivät perustaa niin sanotut puskurirahastot kansantalouden suhdanteita tasaamaan (HE 64/1998 vp, yleisperustelut). Uudistus toteutettiin säätämällä erillinen työttömyysetuuksien rahoituslaki (555/1998), käyttämällä työeläkerahastoja (L 561/1998) puskurina ja tekemällä tarvittavat muutokset (L 556/1998) työttömyyskassalakiin (603/1984). Tuolloin vallinnutta konsensusta on syytä kiittää siitä, että Suomen julkistalouksien alijäämä 2000-luvulla mahtuu kasvu- ja vakaussopimusten puitteisiin.

Euroopan keskuspankki päättää euroalueen rahapolitiikasta. Kansallista päätösvaltaa ei ole lainkaan. Tosin Suomen Pankin pääjohtaja osallistuu Euroopan keskuspankkineuvoston työskentelyyn. Sanotuista syistä finanssipolitiikan merkitys tulopolitiikan lisäksi on entisestään korostunut. Finanssipolitiikan peruslähdekohta on talous- ja rahaliiton maiden taloudellinen riippuvuus toisistaan. Tämä edellyttää talouksien riittävää avoimuutta suhteessa muihin EMU-valtioihin. Näin taloudellinen kehitys siirtyy maasta toiseen ulkomaankaupan välityksellä.

Finanssipolitiikalla ymmärretään talouspolitiikkaa, jota harjoitetaan julkisten talouksien avulla. Niihin EMU-kriteerein lasketaan valtiontalous, kunnallistalous ja lakisääteiset sosiaalirahastot. Finanssipolitiikan pääpaino on ollut valtiontaloudessa. Tosin kuntien merkitys erityisesti budjettipolitiikan harjoittamisessa on ollut kasvussa. *Finanssipolitiikassa on kyse julkisyhteisöjen tulojen ja menojen sääntelystä.* Perinteisesti finanssipolitiikkaa on käytetty suhdannevaihteluiden tasaajana. Budjettialijäämien minimointi on kansallisen finanssipolitiikan ensimmäinen ehto Euroopan talous- ja rahaliitossa niin nyt kuin tulevaisuudessakin. Vuotuinen talousarvio on muodostunut yhä keskeisemmäksi finanssipolitiikan osa-alueeksi. Talousarvion tasapainovaatimus eli vaatimus siitä, että talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat, nojaa perustuslakiin (PL 84.2 §). Kuntalain muutoksella (L 353/2000) eduskunta palautti myös kunnalliseen itsehallintoon talousarvion tasapainovaatimuksen.

Euroopan unioni on erityisesti talous- ja rahaliiton vuoksi merkittävä poikkeus periaatteesta, ettei kansainvälinen järjestö voi olla valtion yläpuolella. Ni-



menomaan EMUssa unionin jäsenvaltiot ovat luovuttaneet toimivaltaansa integraatiokehityksen alttarille. Maastrichtin sopimuksen hyväksyminen ei ole merkinnyt jäsenvaltioiden finanssisuverenisuuden luovuttamista unionille. Unionin nyky rakenne ja toimivaltuudet euroalueen toteutumisen jälkeen merkitsevät kuitenkin *ylikansallisen yhteisön piirteiden huomattavaa vahvistumista taloudellisen päätösvalan alueella*. Suomella on valta yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa määrätä toimivallan jaosta unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken. Tästä huolimatta tuo doktriini talous- ja rahaliitossa on saapunut kulminaatiopisteeseen.

### 3.4 Unionijäsenyys ja relatiivinen suvereniteetti

Suvereniteetille on valtiosääntötasolla yleisesti annettu näkyvä oikeudellinen asema: se sisältyy useiden valtioiden valtiosääntönormistoon ja on vahvistettu oikeusnormina myös Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 2 artiklassa. Suomen valtiollinen suvereniteetti ja sen nykyinen merkitys on usein asetettu kyseenalaiseksi erityisesti Euroopan integraation yhteydessä, koska integraation vaikutukset ulottuvat usealle suvereniteetin osa-alueelle.

Suomen perustuslaista ei löydy samanlaista suvereniteettia koskevaa luovutuslauseketta kuin monissa eurooppalaisissa valtiosäännöissä on.<sup>98</sup> Syyksi tähän on esitetty esimerkiksi kahden perustuslain perinnettä sekä ulkoisen suvereniteettimme rajoja määritellyttä YYA-sopimusta Neuvostoliiton kanssa. Valtiosuvereniteetin tulkintaan vaikuttaa kuitenkin perustuslain 1.3 §:n kansainvälinen peruseriaate, jonka mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti kansainväliseen yhteistoimintaan rauhan ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Kansainvälisiin velvoitteisiin liittyen perustuslain 94 §:ssä säädetään puolestaan, että *kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita*. Tulkinallinen merkitys säännöksillä on tapauksissa, joissa arvioidaan, onko jokin kansainvälinen velvoite ristiriidassa suvereniteettia koskevan säännöksen kanssa.

Huomattavasti Euroopan talousaluesopimusta syvemmälle suvereniteettimme ytimeen kajosi sopimus Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Sopimuksen voidaan katsoa rajoittaneen valtiollista suvereniteettia kolmesta eri näkökulmasta: *lainsäädäntövallan, ulkoasiainvallan sekä budjettivallan kannalta*.<sup>99</sup> Lainsäädäntövallan siirron myötä Suomessa vaikuttavien oikeussääntöjen säätämistä siirrettiin yhteisön toimielimille. Direktiivit säilyttävät lainsäädäntövallan kansallisilla toimielimillä vaikkakin tosiasiallisesti sitovat kansallisen lainsäätäjän harkintavallan, kun taas välittömästi sovellettavien asetusten suhteen kansallinen lainsäädäntövalta on siirretty kokonaan Euroon yhteisön toimielimille.

Toinen EU-jäsenyyteen liittyvä suvereniteettia kaventava erityispiirre on yhteisönormien etusija suhteessa kansallisiin säännöksiin nähden. Euroopan yh-

<sup>98</sup> Saksan perustuslain 23.1 §:ssä valtaoikeuksien osittainen luovuttaminen Euroopan unionin toimielimille on ilmaistu selkeästi: liittovaltio voi liittoneuvoston (Bundesrat) suostumuksella luovuttaa suvereenia valtaoikeuksiaan unionille.

<sup>99</sup> Vrt. Jyränki 1996, 22–42.

teisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä johdettu periaate todettiin ensimmäisen kerran *Costa v. ENEL* -ratkaisussa (Asia C-6/64), jonka mukaan yhteisön perustamissopimuksella on luotu oma oikeusjärjestys, jota sovelletaan osana jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä. Uusi oikeusjärjestys oli tuomioistuimen mukaan seurauksena siitä, että jäsenvaltiot olivat siirtäneet yhteisön toimielimille osan toimivallastaan ja luovuttaneet näin suvereenia oikeuksiaan. Etusija pätee myös yhteisöoikeuden normien ja jäsenvaltioiden perustuslain suhteeseen.

Lainsäädäntövallan siirtämisen lisäksi EU-liittymissopimus on kaventanut Suomen ulkoasiainvaltaa ja sen myötä valtiollista täysivaltaisuuttamme. Yhteisö voi solmia kansainvälisiä sopimuksia EU:n ulkopuolisten valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa, mikäli kyseinen sopimus on yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva. Tällaiset sopimukset ovat kiinteä osa yhteisön oikeutta ja tulevat välittömästi sovellettaviksi jäsenvaltioissa. EU-jäsenyys merkitsee Suomen kansainvälisen politiikan käytännöllisen vaikuttamisen siirtymistä tapahtuvaksi osittain unionissa. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka vaikuttaa Suomen kantoihin huolimatta yksimielisestä päätöksentekomenettelystä. Toisaalta yhteistoimin harjoitettava ulko- ja turvallisuuspolitiikka tarjoaa tehokkaamman toimenpanotien kansallisille pyrkimyksille.<sup>100</sup>

Budjettivaltaan EU-jäsenyys on vaikuttanut sekä välittömästi että välillisesti. Välittömästi eduskunnan budjettivaltaa rajoittavat unionijäsenyydestä seuraavat valtion maksuosuudet. Jäsenyydestä johtuvat maksut on budjetoitava valtion talousarvioon. Unionin yhteinen maatalouspolitiikka on pääsääntöisesti korvannut kansallisen tukipolitiikan. *Kansallisten maataloustukien budjetointi ja maksatus ei ole mahdollista ilman komission myöntämää erityislupaa.* Välilliseksi budjettivaltan rajoitteeksi, joskaan ei merkitykseltään vähäisemmäksi, voidaan katsoa jäsenvaltion talouspolitiikan koordinointi budjettikurin vaatimuksin. Unionilla on oikeus puuttua jäsenvaltioiden budjettipolitiikkaan Maastrichtin sopimuksen 98–104 artiklojen perusteella, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että *unionilla on oikeus valvoa jäsenvaltioiden talouspolitiikan kurinalaisuutta budjettikurin sekä vakaus- ja kasvusopimuksen nojalla.* Säännökset asettavat rajoituksia kansalliselle talousarviomenettelylle, koska julkisille menoille on EU:n toimesta asetettu katto. Jäsenvaltio päättää itse talousarvion sisäisestä resurssienjaosta, mutta yhteisöoikeus velvoittaa eduskuntaa talousarvion laatimisessa ja siitä päätettäessä.<sup>101</sup>

Suomen perustuslain lievennetty suvereenisuus (PL 1.3 §) sai tulkintaa varten merkittävän periaatekannanoton Nizzan sopimuksen voimaan saattamisen myötä (PeVL 38/2001 vp). Tulkinta testasi Suomen 1.3.2000 voimaan tullutta perustuslakia. Siinä eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan *sanouduttiin irti sellaisesta muodollisesta tulkinnasta, jonka mukaan valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä aina merkitsisi valtion täysivaltaisuuden rajoitusta.* Valiokunta piti ikään kuin annettuna suurena unionijäsenyyden kynnyksellä muotoilemaansa tulkintaa siitä, että jäsenvaltio käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi.

<sup>100</sup> Jyränki 1996, 35.

<sup>101</sup> Jääskinen 1992, 277.

Väistämätön kysymys kuuluu, mikä siis esti ottamasta EU-jäsenyydestä nimenomaisen maininnan perustuslakiin (1 §), jos säännökseen oli jo valmiiksi sisäänrakennettu vuonna 1995 toteutettu unionijäsenyys.<sup>102</sup>

Euroopan unionin ja Suomen taloudellisen päätösvallan välisessä suhteessa päätösvalta hajautuu tosiasiasa useiden orgaanien taholle: unionin toimielimet, Euroopan keskuspankki (EKP) ja sen neuvosto, Euroopan investointipankki sekä Suomen ylimmät valtioelimet. Kaikissa unionin orgaaneissa Suomi on mukana sillä ominaispainolla, joka viiden miljoonan asukkaan valtiolle unionin kokonaisuudessa kuuluu. *Relatiivista finanssisuvereniteettia ei pidä nähdä pelkästään rajoittavana tekijänä, vaan myös uudenlaisena vaikutusmahdollisuutena.* Yhteisvaluutta euro ja sen vahvuus ovat korkotason alhaisuutena vaikuttaneet suuresti valtionvelan hoitomenoihin ja koko kansantalouden rakenteisiin. Suomen markka on menetetty, mutta se ei myöskään kellu enää avuttomana niin kuin kävi pankkikatastrofin seurauksena vuoden 1992 syksyllä. Kansallisen devalvointipolitiikan aika on ohi.

Euroopan perustuslakiehdotuksen arvokorostus perustuu kansallisen identiteetin ylittävien arvojen korostamiseen (I-2 art.) Tästä huolimatta erilaisuus (diversity, difference) on erittäin keskeinen käsite unionin ja jäsenvaltioiden välisen suhteen sääntelyssä. Unioni lupaa myös tulevaisuudessa kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta (UPL I-5 art.). Onko relatiivinen suvereniteetti valtionaloudellisen päätösvallan osalta jo nyt tosiasia, koska sen tilalle on tullut yhteisömalli, joka tunnustaa ylikansallisuuden voiman eräillä aloilla (kilpailupolitiikka, rahapolitiikka) tukeutuen pääosin kuitenkin toissijaisuusperiaatteeseen, kuten on asian laita valtio-kunta-suhteen sääntelyssä? Myönteisen vastauksen elementit ovat vahvat; unionin perustuslakiehdotus määrittelee myös perustuslain tasolla EU-oikeuden etusijan kansalliseen oikeuteen nähden (I-6 art.). Yhteisön tuomioistuimen luoma etusijaperiaate nousee näin ollen statukseltaan perustuslain keskeiseksi lähtökohdaksi. Jos hyväksytään tämän lisäksi lähtökohta, että *unioni ei saa legitimitteettiään pelkästään jäsenvaltioiden kautta, vaan se tulee suoraan kansalaisilta*, ollaan lähellä myös Euroopan unionin todellista perustuslakia.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Ks. myös Nieminen 2004, 373–375.

<sup>103</sup> Vrt. Nieminen 2004, 569–578.

## 4 Integraatio Suomen valintana

### *4.1 Yhdentymisen taival ennen unionijäsenyyttä*

Suomen integraatitien poliittinen, juridinen ja taloudellinen lopputulos voidaan tiivistää seuraavasti: Suomen eduskunta hyväksyi 18.11.1994 unionin liittymissopimuksen. Liittymissopimuksen voimaansaattamislalla (L 1540/1994) tehtiin myös talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen kattava aukko perustuslakeihin. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle oli 1998 valtiosääntöisen päätöksenteon pohjana euroalueeseen liittyttäessä (1.1.1999). Valtiosääntöpoliittinen keskustelu asiassa horjui kansanäänestysvaateen ja sen vaihtoehdon välillä, ettei eduskunnan päätöstä talous- ja rahaliittoon osallistumisesta tarvittaisi.<sup>104</sup>

Jos integraatio on mutkikas asia hallintajärjestelmänä, sitä se on ollut koko sotien jälkeisen ajan myös valtiosääntöisenä päätöksentekona. Euroopan unioni ja EMU eivät olleet ainoat valtiosääntöisen päätöksenteon koetinkivet. Vapaa-kauppasopimus EEC:n kanssa vaati sisäpolitiikan lisäksi melkoisen ulkopoliittisen taiteilun Neuvostoliiton suhtautuessa epäluuloisesti koko sopimukseen. Samalla kun tasavallan presidentti myönsi 3.10.1973 valtuudet allekirjoittaa vapaa-kauppasopimus Euroopan talousyhteisön kanssa, hän esitti valtioneuvoston pöytäkirjaan liitetyn lausuman. Siinä vakuutettiin ratkaisun kauppapoliittista luonnetta: ”Vaikka Euroopan poliittinen tilanne ja kauppapoliittiset asetelmat vaihtelevat, Suomen rauhantahtoinen ulkopoliittinen peruslinja, jonka kulmakivi on YYA-sopimus, tulee säilymään muuttumattomana.”<sup>105</sup>

Politiikka, talous ja juridiikka sekoittuvat integraatiossa. Integraatiota voidaan toki säännellä oikeusnormein. On varsin rohkeata ainakin juridiikan näkökulmasta puhua Euroopan unionin jäsenvaltiossa integraatiosta hallintajärjestelmänä. Suomessa, enempää kuin edes Rooman sopimuksen perustajavaltioissa, ei

<sup>104</sup> Valtiosääntökeskustelusta tarkemmin Myllymäki 1999, 105–109.

<sup>105</sup> Ks. Suomi 1998, 180–182.

ainakaan vielä ole kansalaisten näkökulmasta unionia kohtaan niin sanottua Eurooppa-henkeä. Suomen mutkikasta mutta ajan mittaan sittenkin johdonmukaista integraatiotietä on syytä kuitenkin tiivistäen käsitellä. Arvovalintana tie vei länteen.

Suomen kauppapoliittinen linja on ollut enemmän tai vähemmän sidoksissa maamme ulkopoliittikan perusratkaisuihin toisen maailmansodan jälkeen. Puolueettomuuspolitiikan ja kauppapolitiikan kytkeminen on ollut varsin ongelmallista. Bilateralismin kaudella (1945–1955) kauppapolitiikassa oli huomattavissa vahvat sodanjälkeisen ulkopoliittikan vaikutteet. Suomen tavoitteena oli rakentaa taloutta ja kulttuurisuhteita länteen, mutta poliittisten kiistojen seurauksena yhteistyöhankkeet kariutuivat. Tästä huolimatta Suomi solmi läntisiä yhteyksiä liittymällä GATTin (1949), YK:n (1955) sekä Pohjoismaiden neuvoston (1956) jäseneksi. Näiden lisäksi OEEC-yhteistyö sitoi valtiomme ennen muuta eurooppalaiseen talousyhteistyöhön sekä samalla myös läntiseen talousjärjestelmään.

Bilateralismin kauden jälkeen Suomi siirtyi kaupan vapauttamiseen (1956–1959). Varsinainen kaupan vapauttaminen Suomessa alkoi pohjoismaisesta vapaakauppahankkeesta, joka käynnistyi 1950-luvun puolessavälissä. Suomen päästessä mukaan pohjoismaiseen talousyhteisöön muut valtiot olivat ottamassa askeleita kohti eurooppalaisia vapaakauppajärjestelyitä. Samaan aikaan muualla Länsi-Euroopassa käytiin myös neuvotteluita EEC:n ja EFTA:n kesken tulevista vapaakauppajärjestelyistä.<sup>106</sup>

Suomella ei ollut varaa jättäytyä Euroopan vapaakauppaliiton ulkopuolelle, mutta poliittinen linjanveto aiheutti vapaakaupan määrittämisen kaudella (1960–1971) epävarmuutta. Neuvottelujen ja erinäisten poliittisten vääntöjen jälkeen Suomi solmi vapaakauppaliiton kanssa liitännäissopimuksen, joka takasi Suomelle samat edut kuin muilla EFTA-mailla oli keskinäisissä suhteissaan, mutta salli tarpeelliset erityismenettelyt. Vapaakaupan määrittämisen ajanjaksoon liittyy myös puolueettomuuslinjan asteittainen muutos. *Aikaisemmin rajoituksena nähty puolueettomuutemme koettiin toisaalta mahdollisuudeksi toimia aktiivisesti ja edistää eurooppalaista integraatiota.* Suomi solmi Euroopan talousyhteisön kanssa vapaakauppasopimuksen 1970-luvun alussa. Se koski pääasiallisesti tullien poistamista.

Suomen integraatiopoliittikan neljännen vaiheen, laajan integraatiojärjestelmän ylläpidon kauden, voidaan katsoa alkaneen vuodesta 1974. Se koostui kolmesta osasta, jotka pyrittiin pitämään tasapainossa. Nämä elementit olivat Länsi-Euroopan vapaakauppajärjestelmä, joka koostui Euroopan talousyhteisöstä ja siihen bilateraalisisissa kauppasuhteissa olevista EFTA-valtioista, KEVSOS-järjestelmä sekä kahdenvälinen kauppa Neuvostoliiton kanssa. Tultaessa 1980-luvulle mitään aktiivista valmistautumista Suomen lähentämisestä integraatioon ei ollut havaittavissa. Merkittävä ratkaisu oli kuitenkin Euroopan vapaakauppaliiton täysjäsenyys (1986). Koska suhteet Neuvostoliiton kanssa olivat vakiintuneet, Suomi haki myös Euroopan neuvoston jäsenyyttä.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Antola–Tuusvuori 1983, 122–130.

<sup>107</sup> Seppinen 2001, 734–736.

Suomen kontaktipinta Länsi-Euroopan integraatiossa laajeni nopeasti 1990-luvulla. Euroopan talousalue nähtiin Suomen kannalta välttämättömäksi ratkaisuksi. Jo varsin aikaisessa vaiheessa keskusteltiin jopa EY-jäsenyyden mahdollisuudesta.<sup>108</sup> Euroopan talousaluetta koskeneet neuvottelut saatiin päätökseen 1993. Tuloksena luotiin 19 maata kattava yhteismarkkina-alue, jossa tavarat, palvelut, pääomat ja henkilöt liikkuvat vapaasti. Lyhyen sopimuskauden merkitys *Suomen taloudellisen lainsäädännön harmonisoinnissa* on ollut suuri (arvonlisäverotus, kilpailulainsäädäntö). Sopimuksen myötä maatalouden sopeutus yhteisöläinsäädäntöön oli tosiasia. Valtiosopimus Euroopan talousalueesta merkitsi myös muutoksia perustuslakeihin (HM 33 a § ja VJ 4 a luku): Muutosten vaikutus on ulottunut myös nykyisen perustuslain sisältöön. Valtiosääntöpoliittisesti Suomen toimintaan vaikuttivat myös Neuvostoliiton sisäiset ongelmat ja niiden johdosta syntynyt liikkuma-ala toimia itsenäisemmin yhteistyössä Länsi-Euroopan kanssa. Neuvostoliiton hajottua YEA-sopimus lakkasi ja muotoiltiin uudelleen Venäjän kanssa vaikutuksiltaan huomattavasti lievemmäksi naapuruus-sopimukseksi.

#### 4.2 Unionin ytimeen

Euroopan talousaluesopimuksen valmistuttua yhteisöjäsenyyden vaikutuksia alettiin arvioida Suomessa, ja vuoteen 1992 mennessä halukkuus Euroopan yhteisön jäseneksi oli lisääntynyt maassamme. Valmistautuminen tapahtui hyvin nopeasti, sillä valtioneuvosto antoi eduskunnalle Euroopan yhteisöä (ETY) koskeneen selonteon (9.1.1992) todeten samalla, että mikäli Suomi haluaa samalle neuvottelukierrokselle Ruotsin ja Itävallan kanssa, päätös on tehtävä lähes heti. *Valtioneuvosto teki historiallisen päätöksensä antaen 16.3.1992 eduskunnalle tiedonannon Euroopan yhteisön jäsenyyden hakemisesta*. Tästä käynnistyi Suomen integraatitietä Euroopan unioniin.<sup>109</sup> Se tie johti suoraan myös unionin taloudelliseen ytimeen, talous- ja rahaliiton jäsenyyteen. Yhtenäinen euroalue ei nykyisellään ole osoitus fiskaalisesta federalismista. Vaikka rahapolitiikka on toimivallan osalta täysin unionikeskeistä, on kansallinen talouspolitiikka, erityisesti finanssipolitiikka, edelleen Suomen ylimpien valtioelinten päätöksenteon varassa. Unionin poliittinen kehitys suuren laajentamiskäytännön jälkeen ei ole ollut kypsä tiivistyvän finanssipolitiikan harjoittamiselle.

Unionijäsenyyden vaikutusten arvioinnissa keskeiseksi tekijäksi nousi kansallinen maatalouspolitiikka, jonka mahdollisuuksiin EU-jäsenyydellä tulisi olemaan merkittävä vaikutus. Unionijäsenyys koettiin uhaksi erityisesti maataloustuottajien keskuudessa, koska unioni toi mukanaan suuren rakenteellisen muutoksen kansalliseen maataloustaloustalouteen. Unionijäsenyyden vastustus perustui tältä osin pelkoon siitä, että Suomen maatalous ja elintarviketeollisuus ovat kilpailukyvyttömiä yhteismarkkinoilla. Pelko ei ollut aiheeton. Liittymisneuvot-

<sup>108</sup> KM 1992:23.

<sup>109</sup> Liittymissopimuksen hyväksymisestä ja voimaan saattamisesta Jyränki 1996, 53–72.

teluissa haettiin ratkaisua, joka olisi säilyttänyt maataloutemme toimintaedellytykset suurin piirtein samoina kuin aikaisemmin.

Unionin maataloustukijärjestelmä sellaisenaan soveltui huonosti kalliin kustannustason ja alhaisen satotason Suomeen. Maataloustukijärjestelmästä tuli unionijäsenyyden johdosta mutkikas, ja sen valvonta on työlästä. Tämän vastapainona kansalliset tuet unionijäsenyyden erityisehtona ovat olleet maataloudelle elintärkeitä. Maatalouden tuottojen väheneminen korvautui tuen osuuden kasvattamisella. Ennen EU-jäsenyyttä tukien määrä maatalouden kokonaistuotosta oli 17 prosenttia, heti liittymisen jälkeen 40 prosenttia ja vuonna 2003 peräti 44 prosenttia. Osuus kertoo koruttomasti sen, *että tukien* (EU ja kansalliset) *merkitys on ollut ratkaiseva ehto maatalouselinkeinon olemassaololle.*<sup>110</sup> Vaikka kyseessä ovat keskiarvoluvut, Suomesta tuskin olisi löytynyt montakaan maatilaa, joka olisi voinut jatkaa unionijäsenyydessä vain tuotteista saatavien markkinahintojen varassa.

*Maatalous on siis EU-jäsenyyden seurauksena entistä selvemmin julkisen tuen varassa.* Tämä voi vaikuttaa pitkällä aikavälillä muun yhteiskunnan suhtautumiseen maatalouteen. Jäsenyyden alkuvuosina tuen oikeutusta kyseenalaistavaa keskustelua ei juuri esiintynyt. Kansalaiset tunsivat myötätuntoa jäsenyydestä kärsintää elinkeinoa kohtaan. Euroopan unionin rahoituskehyksessä vuosille 2007–2013 (budjettikausi) ei käsiteltäne maatalouden suoria tukia ja markkinatoimia, koska niistä päätettiin jo vuonna 2003. Rahoituskehysvuosien maatalousbudjetti jäädytetään vuoden 2006 tasolle.

Vuoden 2003 maatalousuudistuksessa *sovittu budjettikuri koskee Suomen ohella vain tuolloisia jäsenvaltioita* (15), *joiden maataloustuet vähenevät* reaalisesti koko ajan. Sen sijaan *uusien* (vuoden 2004) *jäsenvaltioiden* budjettikauden *maataloustukia korotetaan portaittain* vuoden 2013 loppuun. Kysymys on unionisopimuksen ja uuden perustuslain ilmentämästä eurooppalaisesta oikeudenmukaisuudesta, jonka tuloksena muun ohessa Puolan laaja maatalous saatetaan ajanmukaiseksi. Kokonaisuudessaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen osuus pienenee unionin budjetissa 45 prosentista (2003) 35 prosenttiin vuosina 2006–2013. Unionin näkökulmasta Suomen maatalous on marginaalitekijä. Maamme peltoala oli vuonna 2004 EU:n viljellystä peltoalasta 1,3 prosenttia, tuotannon arvosta 0,6 prosenttia ja työvoimasta 1,0 prosenttia. Kaikki on suhteellista.<sup>111</sup>

Suomen integraatitien suuntaviivat on vahvistettu eduskunnan hyväksymin valtiosopimuksin. Tällä tiellä kunnat ovat valtiosääntöisen päätöksenteon pantivankeina. Kuntanäkökulma avautuu hallituksen esityksessä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin (HE 135/1994 vp) oikeastaan vain hallintovaliokunnan lausunnon kautta. Näin kävi eduskunnassa myös EY-jäsenyyden vaikutukset Suomelle -tarkastelun yhteydessä pari vuotta aikaisemmin.

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 3/1994 vp, 4–5) ulkoasianvaliokunnalle arvioitiin unionijäsenyyden merkitsevän alue- ja rakennepolitiikan näkökulmasta tuntuva lisärahoitusta Suomen hyväksi. Valiokunta

<sup>110</sup> Näin Laurila 2004, 365.

<sup>111</sup> Ks. MmVL 7/2004 vp ja VaVL 13/2004 vp, lausunnot unionin rahoituskehyksestä 2007–2013 ja Laurila 2004, 400.

viittasi tässä yhteydessä myös Maastrichtin sopimuksen läheisyysperiaatteen merkitykseen ja silloiseen alueiden kehittämiseen annettuun lakiin (1135/1993). Kunnallisen itsehallinnon osalta valiokunta totesi julkisten hankintojen kilpailuttamisen vaikuttaneen kuntiin jo ETA-sopimuksesta lähtien. Valiokunta katsoi, ettei unionijäsenyydellä sinänsä olisi suoranaisia vaikutuksia kunnallistalouteen. Sen sijaan Maastrichtin sopimukseen sisältyvän subsidiariteettiperiaatteen ”voidaan arvioida vahvistavan paikallishallinnon asemaa” (HaVL 3/1994 vp, 11–12).<sup>112</sup> Unionijäsenyyden vaikutusta kuntiin tarkasteltiin väljin ja kauniin sanakäänteinen – osin vielä väärin ymmärtäen.

Juridisen ja poliittisen suvereniteetin ristiriita ei ole yksin unioniratkaisun seuraus, vaan tuon ristiriidan kanssa Suomen hallitusvallan käyttäjät painiskelivat koko integraatiomatkan. Niin Juhani Suomen kirjoittamasta Urho Kekkosen elämäkerrasta (vuodet 1972–1976) kuin Kalevi Sorsankin muistelmista (2003) ilmenee koruttomasti, miten pieni maamme kauppapoliittinen liikkuma-ala oli puolueettomuuspolitiikan ylläpitäjävaltiona ja YYA-sopimuksen puristuksessa. Sitkeys ja valtiomiestaito taitekohdaksi muodostuneessa EEC-ratkaisussa lopulta kuitenkin palkittiin:

Neljä kuukautta myöhemmin (22.4.1974) lähetystöneuvos Kotov Neuvostoliiton Suomen suurlähetystöstä tiedusteli Kekkosesta, eikö Suomi voisi auttaa, jotta Neuvostoliitto saisi aikaan neuvottelut EEC:n kanssa. ”Kyllä”, Kekkonen vastasi ja lisäsi sitten itsevarmasti Suomen voivan jopa edistää asiaa.<sup>113</sup>

Integraatio on muodostunut Suomen valinnaksi määrätietoisten poliittisten päätösten johdosta. Suomen integraatitietä Euroopan unioniin on ollut mutkikas ja ajoittain kuoppainen. Poliittisena valintana – jälkikäteen tarkasteltuna – valtiösääntöinen päätöksenteko on ollut johdonmukaista. Integraation myötä olemme sitoutuneet yleiseurooppalaiseen päätöksentekoon. *Unionijäsenyys on siis tuonut mukanaan myös uudenlaiset vaikutusmahdollisuudet.* Se on myös rahapolitiikan osalta merkinnyt hintavakautta ja alhaisia korkoja. Suomen Pankki ja valtioneuvosto ovat menettäneet toimivaltansa niin korkopolitiikkaan kuin ikävien devalvoitipäätösten tekemiseen (syksy 1992), kiitos uskottavan ja vahvan euron. Unionijäsenyyden vastapainona olemme tinkineet suvereniteetistamme ylikansallisille toimijoille erityisesti kauppapoliittisten intressien nimissä jo 1960-luvulta lähtien. *Valtiollinen suvereniteettimme suhteellistui integraatioprosessissa jo paljon aikaisemmin kuin unionisopimukseen sitouduttiin.* Kuitenkin: maasta se pienikin ponnistaa.

<sup>112</sup> Subsidiariteettiperiaate (toissijaisuusperiaate) sisältyy Rooman sopimukseen. Valiokunta näyttää sekoittaneen asian Maastrichtin sopimukseen sisältyvään läheisyysperiaatteen.

<sup>113</sup> Suomi 1998, 192.



## IV

# Unionijäsenyys ja julkisyhteisöjen talous

# 1 Lainsäädäntövalta julkisen talouden ohjaajana

## 1.1 Yhteisöoikeuden soveltaminen julkistalouteen

Julkistalouden määrittäminen yksiselitteisesti ei ole helppoa. Käsitelmäärityä ovat mutkistaneet julkisyhteisöjen liiketoiminnan sääntely ja viime vuosikymmenten suuret muutokset. Lähtökohtaisesti julkistalous Suomen näkökulmasta käsittää julkisyhteisöjen (valtio ja kunnat) budjettivaltaan sisältyvän talouden. Näiden ohella siihen voidaan lukea valtiontalouden osana niin valtion liikelaitokset kuin budjetin ulkopuoliset rahastot. Rahastoista keskeisimpiä ovat Valtion asuntorahasto ja Valtion eläkerahasto. Välillisen julkistalouden orgaanien, Suomen Pankin ja erityisesti Kansaneläkelaitoksen, merkitys osana julkistaloutta on huomattavan suuri. Raha-automaattiyhdistyksen, Veikkauksen ja kunnallisten osakeyhtiöiden asema on ongelmallinen niin suhteessa julkisyhteisöihin kuin erityisesti tässä yhteydessä Euroopan unionin kilpailusäännöksiin (julkiset monopolit).<sup>114</sup>

Suomen julkistalous on EU-jäsenyyden myötä kokenut muutoksen. Valtion talousarvioon maksetaan unionin varainsiirtoja ja toisaalta valtion talousarviosta tilitetään myös unionille jäsenmaksuja. Lisäksi julkistalouttamme ja sitä koskevaa päätöksentekoa ohjaa perinteisen kansallisen lainsäädännön ohella yhteisöoikeus. Olemme sitoutuneet Euroopan unionin omien varojen järjestelmään valtiosääntömme mukaisesti (PL 95 §), mikä velvoittaa eduskunnan osoittamaan tarvittavat varainsiirrot unionin käyttöön. Liittymisen seurauksena Suomi on saanut myös huomattavia varainsiirtoja unionin budjetista.

Euroopan yhteisön toimivalta suhteessa jäsenvaltioihin on määritelty perustamissopimuksessa (RS 5 art.): yhteisö toimii sille sopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa. Toimivalta on joko yksinomaista tai jaettava siten kuin se perustamissopimuksessa määritellään. *Yksinomaisen toimi-*

<sup>114</sup> Myllymäki 2000, 19–20 ja 316–319.

vallan aloilla, joita ovat esimerkiksi kauppapolitiikka ja tulliliitto, unionilla yksin on toimivalta vahvistaa toimialaa koskevat säännöt. *Jaetun toimivallan* aloilla, esimerkiksi energia- ja ympäristöasioissa, tulee lähtökohtaisesti huomioida *toissijaisuusperiaate*. Sen mukaisesti unioni toimii vain siinä laajuudessa ja siinä määrin kuin tietty toiminta voidaan paremmin toteuttaa unionin tasolla. Lähtökohdiana on, että ellei yhteisö ole käyttänyt toimivaltuuksiaan tällä toimivallan alalla, se on jäsenvaltiolla. Uuden perustuslakiehdotuksen unionin toimivaltaa määrittelevissä artikloissa (9 art.) toissijaisuusperiaatteen rinnalle on nostettu *subteellisuusperiaate*. Jaetun toimivallan aloilla tulee siis ottaa huomioon myös se, että unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Julkisyhteisöjen päätöksenteko taloudestaan kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltiolle. Suomessa eduskunta päättää vuosittaisesta talousarviosta valvoen samalla valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista. Veroista sekä veron suuruuden perusteista säädetään lailla samoin kuin verovelvollisen oikeusturvasta. Näin yksikertaista valtiontaloutta ja kunnallistaloutta koskeva päätöksenteko ei kuitenkaan ole. Euroopan unionin yhteiset sisämarkkinat, talouspolitiikan koordinointi, yhteiset tavoitteet sekä euroalueen rahapolitiikka asettavat kansalliselle päätöksenteolle enemmän tai vähemmän sitovia sääntöjä, jotka tulee ottaa huomioon kotimaisen lainsäädännön ohella. On myös tilanteita, jolloin kotimainen lainsäädäntö väistyy kokonaan ja tilalle tulee yhteisöoikeus.

Kansallisten viranomaisten tulee toiminnassaan huomioida oikeusperiaatteita, jotka ohjaavat oikean oikeuslähteen soveltamiseen. Yksi keskeisin periaate on yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännöllään muokkaama *etusijaperiaate*, joka määrittää kansallisen oikeusjärjestelmän ja yhteisöoikeuden välistä suhdetta. Erityistä merkitystä sillä on tilanteissa, joissa sovellettavana on sekä unionia koskevaa että kansallista oikeutta, esimerkiksi rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin yhteydessä. Yhteisön tuomioistuimen ratkaisut julkisten hankintojen kilpailuttamisesta heijastuvat vahvasti niin markkinaoikeuden kuin korkeimman hallinto-oikeudenkin ratkaisukäytäntöihin. Tämän tosiseikan ovat kunnat saaneet kokea toiminnassaan.

Yhteisöoikeuden etusija vaikuttaa perinteiseen kansalliseen normihierarkiaan, vaikkei se suoraan merkitse kotimaisen oikeusjärjestyksen kumoutumista. Ensisijaisuus koskee kaikkea *sitovaa* unionissa sovellettavaa lainsäädäntöä, ja se menee myös kansallisen lainsäädännön yläpuolelle. Ensisijaisuudella tarkoitetaan tilannetta, jolloin kansallinen normi jätetään lähtökohtaisesti soveltamatta sen ollessa ristiriitainen yhteisöoikeuden kanssa. Ristiriidan täytyy olla myös sellainen, ettei sitä voida tulkinnalla poistaa. Jäsenvaltioiden viranomaisten tulee myös yhteisön oikeuden *tulkintavaikutuksen* nojalla soveltaa kansallista oikeutta yhteisön oikeus huomioon ottaen.

Ensimmäisen ja laajimman poikkeuksen kansallisen päätöksenteon itsenäisyyteen julkistalouden alalla tuo *unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva rahapolitiikka*, joka talous- ja rahaliiton myötä on siirtynyt Euroopan keskuspankin päätettäväksi. Euroopan keskuspankki määrittelee ja toteuttaa unionin rahapolitiikkaa, suorittaa valuuttamarkkinatoimia ja edistää maksujärjestelmien moitteetonta toimintaa tavoitteenaan *hintatason vakaus*. Kansalliset keskuspankit

osallistuvat yhteisen rahapolitiikan valmisteluun ja päätöksentekoon (EKP:n neuvosto). Käytännössä kansalliset keskuspankit ovat rahapolitiikassa kuitenkin aikaisempaan verrattuna menettäneet merkitystään: rahapolitiikasta, olennaisesta osasta suvereenin valtion talouspolitiikkaa, päätetään ylikansallisissa elimissä. Kansalliselle tasolle on jäänyt lähinnä valuuttavarannoista sekä maksu- ja rahoitusjärjestelmän toimivuudesta huolehtiminen.

Jäsenvaltioiden talouspoliittinen yhteistyövelvollisuus unionin kanssa on kirjattu perustamissopimuksen 98–99 artikloihin: jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittavat talouspolitiikkansa yhteen neuvostossa. Yhteen sovitetulla talouspolitiikalla pyritään kaikissa jäsenvaltioissa vakaaseen hintatasoon, terveeseen julkis- ja rahatalouteen sekä kestäväan maksumuseeseen. Talous- ja rahaliiton myötä myös Suomen julkistalouksien seuranta on tehostettu. EU-maiden talouspolitiikan koordinaatiota ohjaa vuosittain ilmestyvä Talouspolitiikan laajat suuntaviivat -asiakirja, joka laaditaan jäsenvaltioiden valtiovarainministerien muodostamassa Ecofin-neuvostossa komission suosituksesta.

Unionitasoinen sääntely vaikuttaa monilla julkistalouden sektoreilla, myös eduskunnan finanssivallan keskiössä, verotuksessa. *Vaikka Euroopan unionilla ei ole verotusoikeutta, siitä huolimatta vero-oikeuden alalla on unionin toimesta pyritty jäsenvaltioiden väliseen harmonisointiin sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi.* Jäsenvaltioiden verojärjestelmiin vaikuttavat perustamissopimuksen ohella kansallinen verosääntely sekä verosopimukset. Perustamissopimuksen (99 art.) nojalla unionilla on toimivalta ainoastaan välillisen verotuksen alueella. Välitön verotus on juridisesti säilynyt kansallisen päätösvallan alaisena. Välitöntä verotusta on tosin pyritty yhdenmukaistamaan erityisesti yhtiöverotuksessa. Paineet valtioiden väliseen välittömän verotuksen harmonisointiin ovat lisääntyneet.<sup>115</sup>

Yhteisen alue- ja rakennepolitiikan johdosta Euroopan unionilta on siirtynyt jäsenvaltioille rakennerahastovarojen lisäksi vastuu ohjelmien hallinnointia ja varainkäytön valvontaa koskevien säädöksiä (yleisasetus [EY] N:o 1260/1999 sekä valvonta-asetus [EY] N:o 438/2001) noudattamisesta. Lisäksi rakennerahastojen toimintaa ohjaavat rahastokohtaiset asetukset, esimerkiksi Euroopan aluekehitysrahastoa koskeva asetus ([EY] N:o 1783/1999). Kansallisten viranomaisten tulee ottaa huomioon nämä säädökset sekä niitä tukeva kansallinen sääntely (rakennerahastolaki ja aluekehityslaki) kaikessa ohjelmien hallinnointiin liittyvässä toiminnassa. *Koska suurin osa rakennerahastovaroista käytetään ja niitä hallinnoidaan kansallisella tasolla, vaaditaan niiden valvomiseksi myös tehokkaat järjestelmät.* Tämä on luonnollisesti edellyttänyt lisävoimavaroja talouden valvontaan ja tarkastukseen.

Rooman sopimus (86 art.) ulottuu Raha-automaattiyhdistykseen ja veikkausyhtiöihin. Taloudellisena toimintana näitä välillisen valtiontalouden orgaaneja koskevat perustamissopimuksen määräykset. Sanottujen monopolien aseman ja tehtävien tulkinta yhteisöoikeuden vastaiseksi merkitsisi suurta muutosta myös

<sup>115</sup> Verotuksen harmonisoinnista tarkemmin IV/2.

eduskunnan budjettivallan kautta tapahtuvaan niin sanottujen kolmannen sektorin järjestöjen rahoitukseen. Valtion tukien oikeutusta rajoittavat yhteisöoikeuden säännökset (RS 87 art.).<sup>116</sup> Myös kuntien elinkeinotukien juridiset reunaehdot ovat palautettavissa Rooman sopimuksen valtioneuvoston päätöksiin.

Unionin varainhoitoa valvovat sekä unionin omat toimielimet että jäsenvaltioiden viranomaiset kuitenkin siten, että pääasiallista valvontavastuuta on siirretty jäsenvaltioille. Jäsenvaltion valvontavelvollisuus perustuu lähtökohdiltaan lojaliteettiperiaatteeseen (RS 10 art.) ja yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen (RS 280 art.). Jäsenvaltioiden sisäistä tarkastusta on tehostettu unionin varainsiirtojen myötä. Tarkemmin valvontajärjestelmistä säännellään komission asetuksella ([EY] 438/2001), josta myöhemmin tekstissä käytetään nimitystä valvonta-asetus. Otantaperiaatteen mukaisten kansallisten tarkastusten määrä on säännelty unionin tasolla; valvonta-asetuksen 10 artiklan mukaan *tarkastuksiin on sisällyttävä viisi prosenttia kaikista tukeen oikeuttavista kustannuksista*.

Euroopan unionin jäsenyyden myötä kansallisille ulkoisille talouden valvontaelimille, valtioneuvoston tarkastajille sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolle, on lailla (353/1995) määrätty uusia tehtäviä. Lakia sovelletaan Suomen ja unionin välisiin varainsiirtoihin ja niiden käytön valvontaan ja tarkastukseen. Valtioneuvoston tarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston *laajentuneet toimivaltuudet* koskevat kaikkia varainsiirtoja, joihin luetaan valtion, kuntien, kuntayhtymien ja yhteisöjen suoritus- tai tilivastuut Euroopan unionille sekä unionin varoista Suomeen myönnettävät avustukset, tuet sekä muu rahoitus. Tarkastusviranomaisilla on oikeus tarkastaa kaikkia näitä varainsiirtoja sekä lisäksi myös varainsiirtojen välittäjien, myöntäjien ja saajien taloutta. Valtion valvontaviranomaisten ohella valvonta-asetuksen säännöksiä sovelletaan ohjelmakohtaisessa tarkastustoiminnassa, jota suoritetaan muun muassa ministeriöiden ja maakunnan liiton tarkastusyksiköissä.

## 1.2 Oikeusperiaatteiden vaikutus finanssivaltaan

Euroopan unionin (yhteisön) oikeudessa on useita perustamissopimukseen kirjattuja periaatteita, yleisiä oikeusperiaatteita sekä yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä syntyneitä oikeusperiaatteita. Oikeusperiaatteilla on yhteisön oikeudessa korostunut asema, koska ne ohjaavat yhteisön tuomioistuimen toimintaa osittain hyvin teknisluonteisenkin sääntelyn ratkaisuissa. Yleisenä oikeuslähteenä periaate voi toimia ratkaisutilanteessa jopa itsenäisen normin asemassa aivan kuten oikeussäännöt yleensä. Pääasiassa periaate toimii kuitenkin oikeussääntöjen kanssa joko ratkaisunormia ohjaavassa tai täydentävässä ominaisuudessa. Tuomioistuimella on ollut periaatteiden syntymisessä ratkaiseva vaikutus, koska oikeuskäytännön seurauksena on syntynyt useita oikeusperiaatteita.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Ks. valtioneuvostolaki (688/2001), 2 § ja 5 § sekä HE 63/2001 vp, yleisperustelut.

<sup>117</sup> Raitio 1999, 42–46, ja Mäenpää 2001, 245.

Oikeusperiaatteilla on useita tehtäviä unionin oikeudessa sekä jäsenvaltioissa. Tulkintatehtävän lisäksi yhteisöjen tuomioistuimien voi julistaa mitättömäksi periaatteiden vastaisesti annetun säännöksen. Jäsenvaltion toiminnan laillisuuden arvioinnissa periaatteilla on myös oma tehtävänsä esimerkiksi unionin ja jäsenvaltion välisissä varainsiirroissa. Valtion ja kuntien kannalta *periaatteet merkitsevät paitsi finanssioikeudellisia arvoja ja tavoitteita myös päätöksentekoa ohjaavia reunaehdoja*. Unionin talouden ja jäsenvaltion finanssivallan kannalta voidaan nostaa esiin muutamia, erityisesti jäsenvaltion taloudelliseen päätösvaltiaan vaikuttavia periaatteita. Ne ovat käytännössä niin Rooman sopimuksessa kuin perustuslakiehdotuksessakin samansisältöisinä.

Jäsenvaltion ja unionin välistä vilpittömyyden yhteistyötä korostava *lojaliteettiperiaate* on yhteisön oikeuden keskeisimpiä periaatteita myös unionin taloudellisessa ulottuvuudessa. Jäsenvaltioiden tulee helpottaa unionin tehtävien täyttämistä ja pidättäytyä toimenpiteistä, jotka vaarantavat perustuslain toteutumisen. Periaatteella on jäsenvaltioiden toimintaa kontrolloiva vaikutus; niiden tulee järjestää lainsäädäntönsä neljän vapauden toteutumisen mukaisesti. Tämä huomioon ottaen on selvää, että lojaliteettiperiaatteella on myös kansallista finanssivaltaa kaventava vaikutus.<sup>118</sup>

Kansalliseen finanssivaltaan on vaikuttanut myös yhteisöoikeuden *etusijaperiaate*, jonka mukaan yhteisön primaarioikeus ja lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki velvoitteiden täyttämistä johtuvat yleis- tai erityistoimenpiteet. Etusijaperiaate ilmenee esimerkiksi talouspoliittisen sääntelyn ristiriitatilanteessa. Suomen perustuslain 83 §:n mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Komissio valvoo jäsenvaltioiden talousarvioita ja tarkastelee erityisesti kurinalaisen budjettipolitiikan noudattamista ja laatii siitä tarvittaessa erityisen kertomuksen ministerineuvostolle (vrt. RS 104 art.). Euroopan unionin jäsenyysoikeudet asettavat ylimpien valtioiden päätöksenteolle talouspoliittiset raamit, joita niiden tulee noudattaa. Talous- ja rahaliiton jäsenyys merkitsi puuttumista valtiolliseen finanssisuvereniteettiin.

Euroopan perustuslakiehdotuksessa *suhteellisuusperiaate* on nostettu yhdessä *toissijaisuusperiaatteen* kanssa unionin toimivallan jaon johtavaksi periaatteeksi (UPL I-11 art.). Perustuslakiehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä mikä on tarpeen lain tavoitteiden saavuttamiseksi. Ajatus ei ole sinänsä uusi (vrt. RS 5 art.), mutta suhteellisuusperiaatteen korostus perustuslakivalmisteluissa merkinnee esimerkiksi unionin varainkäyttöön tehokkuusvaatimuksen lisääntymistä.

Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate puolestaan korostaa sitä, että unioni toimii vain silloin kun jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita. Suhteellisuusperiaate yhdessä toissijaisuusperiaatteen kanssa liittyy unionin pyrkimykseen selkiyttää unionin toimivallan rajoja ja pyrkimykseen tehdä päätökset mahdollisimman lähellä kansalaisia. Tämä ilmenee erityisesti

<sup>118</sup> Myllymäki 2000, 46.

rakennerahastojärjestelmässä, jossa ensisijainen rahastotukien täytäntöönpano- ja valvontavastuu on jäsenvaltioilla ([EY] N:o 1260/1999 8 art.). Kansalliset alue- ja paikallishallintoviranomaiset toteuttavat yhteisön säännösten puitteissa rakennerahasto-ohjelmia.

Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden kohteina ovat sekä unionin toimielimet että jäsenvaltiot ja yksityiset tahot. Perustuslakiehdotuksen liitteenä annettiin pöytäkirja, jossa määritellään periaatteiden soveltaminen unionin toimielimissä. Pöytäkirjan mukaan kaikkiin komission säädösehdotuksiin tulee liittää selvitys, jonka tietojen perusteella voidaan arvioida säädöksen rahoitusvaikutuksia tai alueellisia lainsäädäntövaikutuksia. Pöytäkirjassa korostetaan myös sitä, että komission tulee periaatteiden mukaisesti pyrkiä siihen, että *kaikille taloudellisille toimijoille* (unioni, jäsenvaltioiden hallitukset, alue- ja paikallisviranomaiset) *aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden.*

\* \* \*

Unionin talousarviota ja varainhoitoa määrittävät tarkemmin *taloudellisten etujen suojaamista* sekä *moitteetonta varainhoitoa* korostavat periaatteet (myös RS 274 art.). Taloudellisten etujen suojaamista koskeva periaate velvoittaa yhteisön ja jäsenvaltiot suojaamaan yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Periaatteella on keskeinen merkitys varainkäytön valvonnassa, ja se velvoittaa jäsenvaltiot suojaamaan yhteisön varoja kuin omiaan. Taloudellisten etujen suojaamisen tärkeydestä kertoo myös se, että valvontamenettelystä on säännelty tarkemmin yhteisön oikeuden asetuksin ([EY] N:o 2988/1995 sekä ([EY] N:o 2185/1996).

Eduskunta hyväksyi vuonna 1998 lain (833/1998) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen voimaan saattamisesta (vrt. TPA 838/2002). Jo samana vuonna rikoslakiin sisällytettiin avustuspetos julkista taloutta vastaan (RL 29 luku 5 §, L 814/1998). Tältä osin Suomen lojaliteetti Euroopan unionia kohtaan on ollut esimerkillistä.

Rooman sopimuksen 280 artikla muodostaa voimassa olevan oikeusperustan unionin ja jäsenvaltion toimille, joilla torjutaan petoksia ja muuta yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavaa laitonta toimintaa. Tätä varten perustettiin aikanaan (1988) petostentorjunnan koordinoituyksikkö UCLAF. Yksikkö sijoitettiin tuolloin komission pääsihteeristöön, suoraan puheenjohtajan alaisuuteen. Sen pääasiallinen tarkoitus oli koordinoida jäsenvaltioiden toimintoja komission toimivaltaisten yksiköiden kanssa. Komissio laati vuosittain petoksista kertomuksen, josta saatettiin havaita ilmiön laajuus niin tullin kuin maataloudenkin puolella.

Petostentorjunnan koordinaatioyksikkö todettiin kuitenkin riittämättömäksi. Lisääntyneiden ja laajentuneiden talouspetosten tutkimiseksi tarvittiin tehokkaampi ja toimialaltaan laajempi yksikkö. Taloudellisten etujen suojaamisen ja petostentorjunnan tehostamiseksi UCLAFin tilalle perustettiin Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF, European Anti Fraud Office). Viraston perustaminen oli osa laajempaa petostentorjuntastrategiaa, jonka suuntaviivat luotiin Helsingin Eurooppa-neuvoston kokouksessa vuonna 1999.<sup>119</sup>

<sup>119</sup> Helsingin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 10.–11.12.1999.

Helsingin huippukokouksen pohjalta komissio antoi suuntaviivat yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta, petostentorjunnasta ja kattavan strategian perusteluista.<sup>120</sup> Tiedonanto liittyi näin laajempaan julkisten varojen hoidon tehostamisprosessiin, jonka avulla komissio uudisti varainhoito- ja tilintarkastusmenetelmänsä sekä hallintokäytäntönsä. OLAF perustettiin neuvoston ja parlamentin asetuksella ([EY] N:o 1073/1999) sekä komission 28.4.1999 tekemällä päätöksellä. Selkeällä sääntelyllä pyrittiin tehokkaaseen ja jatkuvaan yleisen edun ja julkisten varojen turvaamiseen sekä varainhoidon moitteettomuuden edistämiseen.

Petostentorjuntavirasto tutkii ja koordinoi yhteisön omiin varoihin kohdistuvia petoksia sekä unionin toimielinten sisäisiä väärinkäytöksiä yhteistyössä jäsenmaiden viranomaisten kanssa. Tehtäväalueeseen kuuluvat kaikki toimet, joilla suojataan taloutta sääntöjenvastaiselta menettelyltä. Tutkintatoimivalta ei kuitenkaan ulotu Euroopan keskuspankin eikä Euroopan investointipankin tileihin, koska nämä toimielimet ovat taloudellisesti itsenäisiä erillisiä oikeushenkilöitä. Viraston toimintaa ohjaavan asetuksen (12 art.) mukaisesti petostentorjuntaviraston johtaja toimittaa säännöllisesti kertomuksen Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle ja tilintarkastustuomioistuimelle viraston tutkimusten tuloksista ottaen huomioon tutkimusten luottamuksellisuuden ja kunnioittaen asianomaisten henkilöiden laillisia oikeuksia sekä noudattaen tarvittaessa oikeuskäsittelyyn sovellettavia kansallisia säännöksiä.

OLAF tekee sekä ulkoisia että sisäisiä tarkastuksia yhteistyössä poliisi- ja oikeusviranomaisten kanssa sekä ottaa vastaan tutkintaa koskevia toimeksiantoja muilta toimielimiltä. Petostentorjuntavirasto on ulkopuolisen silmissä näkyvätön toimija, mutta todellisuudessa se toteuttaa jatkuvasti laajoja petoksentorjuntaan liittyviä tutkimuksia. Yksi merkittävimmistä OLAFin viime vuosien tutkimuksissa (vuonna 2003) selvinneistä seikoista ovat olleet Euroopan unionin tilastotoiminnon *Eurostatin* taloudenpidossa tapahtuneet petokset.

OLAF on sitoutunut vahvistamaan petostentorjunnan oikeudellista ulottuvuutta komission kattavan strategian mukaisesti, joka on määritelty 28.6.2000 annetussa tiedonannossa (KOM [2000] 358 lopullinen). Sen mukaisesti petostentorjuntavirasto veloitetaan takaamaan menettelyjensä laillisuus ja laatu, rikosoikeudellinen ulottuvuus mukaan lukien, ja koordinoimaan tehokkaasti jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten toimintaa. *Virastolla ei ole valtuuksia nostaa syytettä jäsenvaltioiden oikeusistuimissa eikä toteuttaa kurinpitomenettelyjä yhteisön toimielimissä.* Kun tutkinnassa käy ilmi, että syytetoimet tai kurinpitomenettelyt saattavat olla tarpeen, OLAF siirtää asian toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämän vuoksi tutkimukset tulee suorittaa tavalla, joka vastaa asianomaisten jäsenvaltioiden oikeudellisten menettelyjen vaatimuksia. Petostentorjuntavirasto toimii tiiviissä yhteistyössä komission oikeudellisen yksikön kanssa, kun yhteisön tuomioistuimiin tuodaan käsiteltäväksi asioita, jotka liittyvät viraston säädöskehykseen, sen riippumattomuuteen ja tutkinnan jatkotoimiin.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> KOM(2000) 358 lopullinen.

<sup>121</sup> OLAFin neljäs toimintakertomus 2002–2003.



Moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaan jäsenvaltiot ja unioni, erityisesti komissio, toimivat yhteistyössä sen varmistamiseksi, että talousarvion määrärahat käytetään periaatteen mukaisesti. Periaate on merkittävä talouden yleissääntö; se ilmenee primaarioikeuden (RS 274 art.) lisäksi neuvoston varainhoitoasetuksessa ([EY] N:o 1605/2002, 7 luku) sekä Suomessa rakennerahastohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa (1353/1999, 31 §). Kansallinen sääntely korostaa sitä, että rakennerahastovarojen hallinnoinnissa ja valvonnassa noudatetaan yhteisön lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksia. Yhteisön varainhoitoasetus selkiytti moitteettoman varainhoidon käsitettä. Unionin määrärahat on käytettävä taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden (tuloksetkaasti) mukaisesti.

Moitteettoman varainhoidon periaate on tärkeä varainkäyttöä ohjaava oikeussääntö, vaikka sen sisältö on kirjoitettu melko väljästi ja tavoitesäännöksen kaltaisesti. Jäsenvaltion tahdolla noudattaa yhteisöpolitiikkaa on periaatteen toteutumisen kannalta ratkaiseva merkitys. Yhteisöjen tuomioistuin onkin ratkaisussaan korostanut, että moitteettoman varainhoidon periaatteen tulkinta edellyttää huolta varainhoitotoimien käytännön seurauksista, jolloin on viitattava myös yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteeseen.<sup>122</sup> Lisäksi tuomioistuin on todennut, että arvioitaessa moitteettoman varainhoidon toteutumista tilintarkastustuomioistuimen toimivalta voi ulottua myös poliittisten valintojen täytäntöönpanemiseksi käytettyjen varojen valvontaan.<sup>123</sup> Euroopan unionin varainkäytössä ei ole merkittävää ainoastaan tiukka laillisuus vaan entistä enemmän myös se, mitä unionin varoilla on saatu aikaan (tuloksellisuus).

### *1.3 Julkisista yrityksistä*

Euroopan unionin kilpailusäännöt koskevat soveltuvin osin kaikkia unionin alueella toimivia yrityksiä. Kilpailusäännöt käsittelevät yritysten välisiä sopimuksia ja yritysten toimintaa erityisesti siltä osin kuin sillä voi olla vaikutusta kilpailuun ja yhteismarkkinoiden toimintaan. Kilpailusäännöissä käsitellään myös valtion tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Julkiset yritykset sekä yritykset, joille jäsenvaltio on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuksia, ovat pääsääntöisesti yhteisön perustamissopimuksen 86 (1) artiklan säännösten alaisia.

Perustamissopimuksen 86 artiklan soveltaminen pohjautuu puolueettomuuden, määrittelyvapauden ja suhteellisuuden periaatteiden pohjalle. Puolueettomuus tässä yhteydessä tarkoittaa, ettei komissio aseta kyseenalaiseksi sitä, olisiko yleishyödyllisistä palveluista vastaavien yritysten oltava yksityisiä vai julkisia. Puolueettomuus tarkoittaa puuttumattomuutta jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. Perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan kaikkiin yrityksiin niiden omistusjärjestelyistä huolimatta. Jäsenvaltioille myönnetyn määrittelyva-

<sup>122</sup> Asia T-105/1999, komissio v. Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) 1999, II-04099.

<sup>123</sup> Asia T-277/1997, Ismeri Europa Srl v. Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

pauden mukaisesti *jäsenvaltiolla on edellä mainittujen määräysten nojalla oikeus päättää, mitkä ovat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita*. Jäsenvaltiot voivat myöntää erityis- ja yksinoikeuksia palvelujen tarjoajille, säännellä yritysten toimintaa ja tarvittaessa rahoittaa sitä.

Julkisen yrityksen käsitettä ei ole yhteisöoikeudessa selkeästi määritelty. Julkisella yrityksellä voidaan tarkoittaa esimerkiksi yhtiöitä, joissa valtio tai alueellinen tai paikallinen julkisyhteisö omistaa kontrolloivan enemmistön. Kunnallinen energiayhtiö täyttää tämän kriteerin. Julkisena yrityksenä voidaan pitää myös taloudellista toimintaa harjoittavia julkioikeudellisia laitoksia, joille julkinen valta on antanut monopolin tai taloudellisia erioikeuksia. Esimerkiksi Suomessa *valtion liikelaitokset mahtuvat kaikki tähän kategoriaan*.<sup>124</sup>

Rooman sopimuksen näkökulmasta olennaista on taloudellisen toiminnan harjoittaminen tarjoamalla tavaroita ja palveluja yhteismarkkinoille. Ratkaiseva tekijä on julkisen vallan mahdollisuus suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa suhteessa yritykseen ja sen toimintaan. Yrityksen käsitteen osalta yhteisön tuomioistuin on todennut, että ratkaisevaa ei ole tietyn organisaation pääasiallinen tarkoitus vaan kulloinkin kyseisessä oikeustoimessa sen yksilöllinen luonne: *onko kyseessä julkisen vallan käytön piiriin kuuluva yleishyödyllisen palvelun tai muun toiminnon tuottaminen vai luonteeltaan yksityistä etua ajava liiketaloudellinen toimi*.<sup>125</sup>

Ylimpien valtioelinten ohjausvallan alainen Tielaitos kohtasi muutama vuosi sitten sekä tulosohjauspaineen että jo ETAn vuoksi säädetyin kilpailulainsäädännön (L 480/1992) ja julkisia hankintoja (L 1505/1992) koskevan menettelyn ongelmat. Tielaitos<sup>126</sup> oli vuosituhaten vaihteessa liikenneministeriön alainen viranomaisen ja näin ollen *hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö*. Tiehallinto toimi vuosina 1999–2000 sisäisesti jakautuneena tilaajatoiminnoista vastaavaan tiehallintoon ja tuotantotoiminnasta vastaavaan tuotantoon. Ne toimivat kilpailutetuissa hankkeissa selkeästi erillään. Eduskunta halusi, että tienpidon kilpailuttamista lisätään siten, että myös Tielaitoksen tuotanto voisi osallistua kilpailuun (HE 176/1991 vp, 322–323).

Tielaitoksen tuotanto muodosti kahden yksityisen osakeyhtiön kanssa tuotantoyhtymän (PoKo) Porvoo–Koskenkylä-moottoritien rakentamista varten. Kyseessä oli pioneerikokeilu, jossa tarkoituksena oli valtion viranomaistehtävien ja liiketoimintatehtävien eriyttäminen julkisen hankinnan suorittamiseksi. Hankkeella oli myös liikenneministeriön asettama työryhmä, jossa olivat edustettuina lisäksi alan edunvalvontajärjestöt, jotka hyväksyivät kilpailun pelisäännöt yksimielisesti.

Kilpailuneuvoston päätös 21.9.2000, dnro 95/690/99: Tielaitos hankintayksikkönä ja rakennuttajana julkaisi hankintailmoituksen, jota koskevan tarjouksen Porvoo–Koskenkylä-moottoritieurakasta jätti määrääjassa 5 tarjoajaa. Tarjoajien joukossa oli myös PoKo, joka voitti tarjouskilpailun ja tuli valituksi rakennusurakan suorittajaksi. Tar-

<sup>124</sup> Ks. myös Borchardt 2002, 422–423 ja 402.

<sup>125</sup> Joutsamo ym. 2000, 590.

<sup>126</sup> Tielaitos muutettiin tiehallinnoksi (L 568/2000) ja tieliikelaitokseksi (L 569/2000) vuoden 2001 alusta.

jouskilpailussa toiseksi jääneen Rakennus Oy Lemminkäisen alkuperäinen hakemus (2.9.1999) kilpailuneuvostolle sisälsi väitteitä useista hankintamenettelyä koskeneista oikeudenloukkauksista. Loppulausunnossa (10.4.2000) yhtiö väitti PoKon perustetun perustuslain vastaisella tavalla ja muutoinkin asiassa loukatun eduskunnan budjettivaltaa.

Kilpailuneuvosto hylkäsi Rakennus Oy Lemminkäisen hakemuksen niin Tielaitoksen toimintaan kohdistuneiden toimivaltaväitteiden (perustuslain vastaisuus) kuin hankintalainsäädännön rikkomustenkin osalta. Kilpailuneuvosto kuitenkin totesi, että Tielaitos oli tietynlaisessa kaksoisroolissa toimiessaan yhtäältä sekä hankintayksikkönä rakennusurakan tilaajan roolissa että toisaalta tuotantoyksikön roolissa PoKon jäsenenä.

Oleennaista kilpailuneuvoston käsityksen mukaan oli kaiken kaikkiaan se, että Tielaitos oli kilpailuttanut moottoritieurakan, joka oli julkinen hankinta. Hankintayksikön järjestämä tarjouskilpailu oli hankintasäännösten mukainen. Kilpailuneuvosto katsoi, ettei Tielaitos ollut menetellyt virheellisesti kyseisessä asiassa mutta että jatkossa edellytetään selkiinnyttämättömien kaksoisroolien välttämistä, jotta yhdenmukainen menettely tarjouskilpailun järjestämisessä voidaan turvata.<sup>127</sup>

Rooman sopimuksen 86 (2) artiklassa säädetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavien yritysten ja fisikaalisten monopolien kohdeltusta. *Niihin sovelletaan kilpailusääntöjä ja muita yhteisön sääntöjä siltä osin kuin niiden soveltaminen ei estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.* Kyse on poikkeusnormista, jota on tulkittava suppeasti, kuitenkin niin, että yleisten taloudellisten tarkoitusten hyväksi tuotettavien palveluiden merkitys huomioidaan. Termin ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen” tulkinta on keskeinen artiklan soveltamisessa. *Kyseessä on oltava yritys, jolle valtiovalta on aktiivisesti luonut sen aseman, erioikeudet tai monopolin.*

Palvelun elementti Rooman sopimuksessa viittaa siihen, että kyseisen taloudellisen toiminnan tulee olla tarjolla kaikille potentiaalisille kuluttajille samoin ehdoin ja yleensä myös valtion talousarviossa osoitetuin julkisin varoin kaupallista tarjontatasoa edullisemmilla ehdoilla. Kyseisen yksikön periaatteisiin ei yleensä tulisi kuulua liiketaloudellisen voiton tuottamisen.<sup>128</sup> Esillä on tärkeä lähtökohta kunnille ja niiden peruspalveluiden hoitamiselle. Kuntiin sovelletaan kilpailusääntöjä, mutta ne saavat myös toiminnalleen primaarioikeuden suojan. *Kilpailusääntöjä ei saa soveltaa kuntaan niin että soveltaminen estää tai vaikeuttaa kunnan hyvinvointipalveluiden toteuttamista.*

Euroopan unionin komissio on pyrkinyt tiedonannolla yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa selkiyttämään perustamissopimuksen tulkintaa yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi.<sup>129</sup> Komission näkemyksen mukaan yk-

<sup>127</sup> Tapauksen kommentoinnista Kalima 2001, 104–107. Rakennus Oy Lemminkäinen ei hakenut muutosta – vakavista oikeudenloukkauksiväitteistä huolimatta – korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

<sup>128</sup> Joutsamo ym. 2000, 593.

<sup>129</sup> Komission tiedonanto: Yleishyödylliset palvelut Euroopassa vuonna 2000. EYVL N:o C 17, 19.1.2001, 4. Direktiiviehdotuksesta myöhemmin (1.4).

sinoikeuksien myöntäminen ja ylläpitäminen ei ole unionin kilpailuoikeuden vastaista. Esimerkiksi toimitusvarmuuden, ympäristönsuojelun, aluepolitiikan, kuluttajansuojelun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden nojalla tällaiset yksinoikeudet voivat olla joskus perusteltuja. Käyttö muiden jäsenvaltioiden yritysten syrjintään on kielletty.

Jäsenvaltio voi toimia itsenäisesti aloilla, joilla yhteisön sääntely ei tule sovellettavaksi. Näitä aloja voidaan valvoa vain ilmeisten virheiden havaitsemiseksi. Jäsenvaltion tulee päättää paikallisella tasolla, mikä palvelu on yleishyödyllinen ja miten palvelua olisi tarjottava. Komission toimivallassa on varmistaa käytettyjen keinojen yhteisöoikeudenmukaisuus. Perustamissopimuksen 86 artiklan (2) poikkeusnormistoa voidaan soveltaa, jos tehtävä perustuu julkisen vallan päätökseen ja tehtävä on määritelty selkeästi julkisen palvelun alaan kuuluvaksi. Tällä velvoitteella taataan oikeusvarmuus ja avoimuus päätöstä tehtäessä.

Komissio totesi tiedonannossaan, että perustamissopimuksen 87 artiklassa tarkoitettua valtion tukea voivat olla ainoastaan julkiset avustukset palveluille, jotka ovat taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä ja voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että viranomaisten korvatessa yrityksille julkisen velvoitteen hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan tukea tarkastella perustamissopimuksen 87 (1) artiklassa tarkoitettuna yhteismarkkinoille soveltumattomana tukena mutta että *julkisen palvelun velvoite voidaan huomioida* ja tarkastella tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 86 (2) artiklan nojalla.<sup>130</sup> Julkisen palvelun velvoite voi aiheuttaa lisäkustannuksia, joita muilla kilpailijoilla ei ole, ja lisäkustannusten korvaaminen palauttaa tuensaajayrityksen kilpailijoita vastaavaan asemaan.

Amsterdamin sopimuksella yhteisön perustamissopimukseen lisätty 16 artikla huomioi yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi. Jäsenvaltioiden tulee huolehtia siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä.

*Poikkeamismahdollisuus on kuitenkin vain siltä osin kuin täydet velvoitteet estäisivät kyseisten yritysten erityistehtävien suorittamisen.* Yhteisön tuomioistuin on tulkinnut säädöstä asiassa Corbeau. Se piti mahdollisena, että jäsenvaltiot kieltävät postilaitoksen kanssa kilpailevan yrityksen alihinnoittelun tai epäävät toimiluvan, jos asianomainen yritys vapaana vähemmän kannattavista palvelumuodoista pyrki kilpailemaan postilaitoksen ydinpalvelualueella tarjoamalla halvempia palveluja ja vaarantamaan postilaitoksen toimintaedellytyksiä.<sup>131</sup>

Euroopan yhteisön tuomioistuin ratkaisi asian siten, että mikäli kilpailevan yrityksen toiminta horjuttaisi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palve-

<sup>130</sup> Ks. Asiat T-106/95, FFSA v. Euroopan komissio, sekä T-46/97, SIC v. Euroopan komissio.

<sup>131</sup> Euroopan yhteisön tuomioistuin. Asia C-320/91, Corbeau 19.5.1993.

lun taloudellista tasapainoa, annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää julkisille yrityksille yksinoikeuksia. Näin mahdollistetut yksinoikeudet voivat hyväksytysti estää perustamissopimukseen sisältyvien kilpailusääntöjen soveltamisen, mikäli muiden taloudellisten toimijoiden taholta tulevan kilpailun rajoittaminen tai jopa kaiken kilpailun eliminoiminen on tarpeen, jotta yksinoikeuksia saaneet yritykset voisivat hoitaa niille uskotut erityistehtävät.

Suomessa kansallinen tuomioistuin ratkaisee, kuuluuko yritys palveluyritysten erityiskategoriaan. Sen sijaan sillä ei ole oikeutta päättää, mitä mahdollisia poikkeuksia yrityksille voitaisiin sallia Rooman sopimuksen 86 (2) artiklan perusteella. Tämä valta kuuluu komissiolle tai yhteisön tuomioistuimelle. Komissio voi tarvittaessa säätää direktiivejä ja tehdä päätöksiä 86 artiklan soveltamisesta. *Näin ollen komissiolle on annettu valta puuttua suoraan lainsäädäntöteitse jäsenvaltioiden erioikeuksiin yrityksille, julkisiin yrityksiin sekä julkisoikeudellisten monopoliin toimintaan*, kun muuten komissiolla on käytettävissään vain kilpailuoikeudellinen menettely (RS 85 art.). Vastaavasti yhteisön tuomioistuin on vahvistanut komission toimivallan tehdä myös yksittäisiä ja jäsenvaltioita suoraan velvoittavia päätöksiä. Komission yksittäisten, jäsenvaltioihin kohdistettujen päätösten osana voi olla myös täytäntöönpanomääräyksiä, joita jäsenvaltioiden tulee lojaliteettiperiaatteen nojalla noudattaa.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksessa julkisiin yrityksiin suhtaudutaan neutraalisti. Sopimuksen 295 artiklassa todetaan, että ”sopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin”. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi halutessaan myöntää yksityisille yrityksille eriasteisia erioikeuksia tai täydellisiä monopoleja tietyille tuotannonaloille. Näitä kuitenkin koskevat täysimääräisesti 12 artiklan syrjäintäkielto sekä 81–89 artiklojen kilpailusääntöjä ja valtion tukia koskevat määräykset. Uudessa, vielä voimaan saattamattomassa sopimuksessa Euroopan unionin perustuslaiksi syrjimättömyysperiaate säilynee entisenlaisena.

\* \* \*

Rooman sopimuksen 86 (2) artikla soveltuu myös Suomen fiskaalisiin monopoleihin. Raha-automaattiyhdistys (RAY), Oy Veikkaus Ab, Suomen Hippos ry ja Ålands Penningautomatförening (PAF) ovat julkisoikeudellisia, monopoliasemassa olevia yhteisöjä. Ne hoitavat Suomen rahapelitoimintaa ja ovat kukin monopoliasemassa omalla alallaan tai alueellaan. Rahapelijärjestelmä perustuu kotimaiseen lainsäädäntöön. Arpajaislaki (1047/2001, 11 §) edellyttää sanottujen välillisen julkisen hallinnon orgaanien saamaa rahapelilupaa, jonka myöntää valtioneuvosto. Rooman sopimuksessa ei ole rahapelitoimintaa koskevia määräyksiä. *Taloudellisena toimintana* rahapelitoimintaa kuitenkin koskevat perustamissopimuksen säännökset, samoin niihin sovelletaan palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä. Monopoliin säilyttämistä rahapelitoiminnassa on perusteltu yleisellä edulla. Rajoitetun yksinoikeuden myöntämisellä pelitoiminta saadaan kanavoitua valvotun järjestelmän alaiseksi ja toiminnasta saatava tuotto voidaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Toimenpiteillä ei rajoiteta palvelujen tarjoamisen vapautta enempää kuin on välttämätöntä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

Euroopan yhteisön tuomioistuin on ottanut ennakkoratkaisussaan kantaa Raha-automaattiyhdistyksen rooliin fiskaalisena monopolina. Suomen rahapeli-toimintaa ja yhteisöoikeutta testattiin niin sanotun Läärän tapauksen yhteydes-sä.

Suomen arpajaislainsäädännön ei katsottu olevan kansalaisuuden perusteella syrjivä. Päätös merkitsee, että kunkin jäsenvaltion asiana on harkita, onko rahapelitoimintaa yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi rajoitettava. Yhteisön tuomioistuin ei pitänyt päämääriinsä nähden suhteettomana toimenpiteenä sitä, että Suomessa annetaan jul-kisoikeudelliselle yhdistykselle yksinoikeus rahapelitoiminnan harjoittamiseen ja ra-joitetaan näin palvelujen tarjoamisen vapautta. Näin ollen palvelujen tarjoamisen va-pautta koskevat perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä Suomen lainsää-dännölle, jossa yhdelle ainoalle julkiselle toimielimelle annetaan raha-automaattitoi-minnan harjoittamiseen yksinoikeuksia, kun otetaan huomioon ne yleisen edun mu-kaiset päämäärät, joiden vuoksi tätä lainsäädäntöä on pidettävä perusteltuna.

Asia C-124/97, Markku Läärä v. Suomen valtio 21.9.1999

Tuomioistuin katsoi myös, että luvanvaraisesti toimivan julkisoikeudellisen yhdistyksen velvoittaminen tilittämään toiminnastaan saamansa tuotto valtiolle on tehokas tapa asettaa rikosten ja petosten vaaran vuoksi tiukat rajat rahapeli-toimintaan liittyvälle voiton tavoittelulle. Jäsenvaltioiden olisi mahdollista myös kieltää rahapelitoiminta kokonaan. Suomessa on kuitenkin katsottu riittävän, että toimintaa rajoitetaan ja säädetään toiminnan valvomiseksi tarpeellisista valvon-tajärjestelyistä (L 1047/2001).<sup>132</sup>

Valtioneuvosto määrää Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen puheenjoh-tajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan ja viisi jäsentä. Hallituksessa tulee olla yksi jäsen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, yksi valtiovarainministeriöstä ja yksi sisäasiainministeriöstä.<sup>133</sup> Ministeriöiden edustajat tuovat yhdistyksen hallintoon ja asioiden hoitoon valtion näkökulmaa. Tämä puolustaa tulkintaa, joka katsoo kyseessä olevan julkisen vallan käytön piiriin kuuluvan yleishyödyllisen yhteisön. Arpajaislain mukaan arpajaistoiminnan tarkoituksena tulee olla varojen hankki-minen yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen. Arpajaislain myötä säädetty avustuslaki (1056/2001) vahvistaa yhdistyksen hoitamiin julkisiin tehtäviin liit-tyvää julkisen vallan käytön elementtiä.

Fiskaaliset monopolit eivät ole ongelma pelkästään Suomen ja unionin nä-kökulmasta. Erityisesti Oy Veikkaus Ab:n ja PAF:n välinen ”toimivalta” Manner-Suomi versus Ahvenanmaa on hiertänyt saaren rahapeliyhdistyksen kenkää.

KKO 2005:27: Ahvenanmaalla paikallisen Ålands Penningautomatföreningin erityis-asema perustuu itsehallintolakiin ja sen nojalla annettuun maakuntalakiin. Arpajais-lakia sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpantaviin arpajaisiin siltä osin, kuin niiden arpoja myydään tai välitetään myös muualla Suomessa (L 1047/2001, 2 §). EU-lainsäädäntöön ei sisälly nimenomaisesti arpajaisia koskevia säännöksiä, vaan ar-pajaisista ja ylipäätään rahapelitoiminnasta säädetään kansallisesti.

<sup>132</sup> Tarkemmin Myllymäki–Tetri 2001, 275–281.

<sup>133</sup> VNA Raha-automaattiyhdistyksestä (1169/2001).

Korkein oikeus tuomitsi PAF:n arpajaislain rikkomisesta. Korkein oikeus katsoi, että PAF oli Ahvenanmaalta käsin toimeenpannut Internetissä vedonlyöntejä ja raha-arpajaisia niin että *myös muualla Suomessa asuvat pelaajat voivat ottaa osaa näihin rahapeleihin*. Korkeimman oikeuden tuomiossa katsottiin, että arpajaiset oli toimeenpantu koko valtakunnan alueella. Yhdistyksen toimitusjohtajan, markkinointipäällikön ja hallituksen puheenjohtajan katsottiin syyllistyneen arpajaisrikokseen.

Käräjäoikeus katsoi aikanaan PAF:n rikkoneen arpajaislakia. Hovioikeus puolestaan vapautti yhdistyksen, mutta korkein oikeus antoi langettavan tuomion. Ålands Penningautomatförening voi viedä päätöksen Euroopan unionin komission tarkasteltavaksi selvittääkseen, onko päätös perustamissopimuksen 86 (1, 2) artiklojen mukainen.

Julkisia palveluja hoitavia yksityisiä tai julkisia yrityksiä samoin kuin fiskaalisia monopoleja toimii monilla eri aloilla, ja niiden toiminta pyritään turvaamaan erilaisin lainsäädäntötoimin. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen järjestämiseksi jäsenvaltioilla on oikeus myöntää yrityksille erityisiä oikeuksia ja tukea niitä taloudellisesti kilpailusääntöjen sallimissa rajoissa. Yritysten julkisen palvelun velvoite ja erityistehtävä otetaan huomioon, ja niille annettu erityisasema on perusteltu.

Erityisesti julkisyhteisöjen orgaanien kaksoisroolit voivat aiheuttaa ongelmia ja epäilyksiä väärinkäytöksistä julkisten hankintojen toteutuksissa (PoKo). EU-oikeudessa on johdonmukaisesti puututtu menettelytapoihin, joissa tilaajaorganisaation rakenteen on katsottu voivan luoda syrjinnän olettan tai riskin siitä, ettei kaikkia tarjoajia kohdeltaisi tasapuolisesti. Lojaliteettiperiaate sekä perustamissopimuksen kilpailunrajoitusoikeudelliset lähtökohdat (82 ja 86 artiklat) antavat niin komissiolle kuin yhteisön tuomioistuimelle erittäin vahvan selkänöjan asiassa.<sup>134</sup> Ongelmien välttämiseksi julkisyhteisöjen rooli palvelujen tilaajana ja tarjoajana on erotettava selvästi toisistaan. Tämä tulkinta on heijastunut muun muassa kuntien hankintoja koskeneisiin viimeaikaisiin merkittäviin oikeustapauksiin.

## 1.4 Julkisista hankinnoista

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan kaikkia julkisyhteisöjen oman organisaation ulkopuolisilta yksiköiltä tekemiä hankintoja. Hankinta voi olla tavara tai palvelu, niiden vuokraaminen tai urakalla teettäminen. Hankintasopimuksella tarkoitetaan puolestaan kirjallista sopimusta, jolla hankintayksikkö ostaa hyödykkeitä rahaa tai muuta vastiketta vastaan. Muu vastike saattaa olla esimerkiksi rakennuksen käyttöoikeus. *Julkiset hankinnat tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa tarjouspyyntömenettelyllä*. Vain erityisissä tapauksissa hankinta voidaan tehdä ilman kilpailuttamista. Näitä ovat esimerkiksi tilanteet, jossa hankinnan arvo on vähäinen tai hankinnan toteuttamiseksi ei ole olemassa kilpailua. Niin ikään julkisyhteisön omaa työtä ei tarvitse kilpailuttaa.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Asiasta Borchardt 2002, 277–285.

<sup>135</sup> Kalima 2001, 59.

Euroopan integraatio toi Suomeen uudenlaisen oikeustilan julkisyhteisöjen hankintojen kilpailuttamisessa. Aikaisemmin luonteeltaan protektionistisen hankintatoimen tilalle tulivat säännöt, jotka velvoittivat julkisyhteisöt kilpailuttamaan tietyt hankinnat. Tämä velvoite tuli määrättyjen hankintojen osalta voimaan jo ETA-sopimuksen myötä. Kotimaisia ja erityisesti oman kunnan tuotteita suosivan hankintamenettelyn tilalle astuivat unioninlaajuiset avoimet markkinat, joiden avulla pyritään luomaan kaikille jäsenvaltioille tasavertaiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Tällä tehostetaan jäsenvaltioiden kilpailua ja sisämarkkinoiden toimivuutta.

Euroopan integraation myötä myös kunnat ovat muiden julkisyhteisöjen tavoin velvoitettuja kilpailuttamaan hankintansa julkisista hankinnoista säädetyn lain (1505/1992) säännösten mukaisesti. Ennen tätä kunnat eivät järjestelmällisesti kilpailuttaneet hankintojaan, koska aikaisemmat oikeussäännökset koskivat ainoastaan valtion tekemiä hankintoja. Kunnat noudattivat hankintatoiminnassaan päätöksentekoperiaatteita, jotka ilmenivät kunnallislaista ja hallintomenettelylaista. Lisäksi noudatettiin joitain alakohdaisia suosituksia (esimerkiksi rakennusurakat) sekä kuntien itsehallintonsa puitteissa hyväksymiä keskusjärjestöjen suosituksia ja ohjeita (HE 154/1992 vp). Sopimus Euroopan talousalueesta ja myöhemmin unionijäsenyys toivat muutoksen kunnallisten viranomaisten harjoittamaan hankintatoimeen, jossa valintaperusteena aikaisemmin olivat usein kotikunnan yrityksiin ja asukkaisiin kohdistuvat intressit. Tällainen toiminta ei aina ollut tehokasta eikä tasapuolista yrittäjien kohtelua.

Laki julkisista hankinnoista säädettiin, jotta ETA-sopimuksen velvollisuudet julkisyhteisöjen hankintatoimen menettelytavoista täytettäisiin. Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden laissa tarkoitettujen hankintayksiköiden (esimerkiksi valtion liikelaitoksen) on kilpailun aikaansaamiseksi sekä tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen, avoimen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi noudatettava hankinnassaan, mitä laissa säädetään. Kansallisen hankintoja koskevan lainsäädännön avulla pyrittiin lisäämään kilpailua ja tehokkuutta, mutta perimmäisenä tarkoituksena nähtiin ennen kaikkea pidemmän aikavälin kustannusten säästö. Lailla luotiin myös oikeusturva lainvastaisen hankintamenettelyn varalle (HE 154/1992 vp).

Julkisyhteisöissä eniten hankintoja tehdään suoraan oman organisaation tai esimerkiksi kuntayhtymien kautta. Laki julkisista hankinnoista on luonteeltaan puitelaki, jota sovelletaan periaatteessa kaikkiin hankintoihin (myös kynnysarvot alittaviin hankintoihin). Kynnysarvot alittavissa hankinnoissa hankintalaki on ainoa kilpailuttamiseen velvoittava säädös, koska unionin sääntely koskee ainoastaan kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Hankinnoista säännellään kansallisesti tarkemmin asetuksilla, niin sanotulla hankinta-asetuksella (380/1998) ja peruspalveluasetuksella (381/1998).

Julkisyhteisöillä on velvollisuus järjestää hankinnoissaan tarjouskilpailu. Hankintaprosessissa kilpailuttaminen tulee järjestää *avoimen tai rajoitetun menettelyn* mukaisesti. Avoimessa menettelyssä ilmoitus julkaistaan kaikille ja rajoitetussa menettelyssä tarjoukset pyydetään valituilta yrityksiltä. Tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa valintaperuste, johon hankinnan tekijän tulee perustaa päätöksensä. Hankintamenettelyssä tulee hankintalain 1 §:n mukaisesti tarjoajia



kohdella tasapuolisesti. Mikäli valintaperusteeksi on pyynnössä ilmoitettu *kokonaistaloudellinen edullisuus*, valinta tulee tehdä esimerkiksi hinnan, laadun ja toimitusvarmuuden perusteella.

Hankintayksikön ei tule toimia muiden kuin taloudellisten perusteiden pohjalta. Tähän liittyen Euroopan yhteisön tuomioistuin on tuomiossaan *EVN AG et Wienström GmbH* (Asia C 448/01) kuitenkin korostanut, että sopimuksen perusteena voivat taloudellisten seikkojen ohella olla myös ympäristöperusteet.<sup>136</sup> Tarjoajien välisessä vertailussa tulisi valita se, joka on tarjonnut tuotteen tai palvelun hinnaltaan tai kokonaistaloudellisesti arvioituna edullisimmin. Jos perusteita ei ole tarjouksessa ilmoitettu, tulee valita hinnaltaan halvin tarjous.

KHO 1998:218: Kunnanhallitus oli valinnut rakennustöiden pääurakan toteuttajaksi yhtiön, jonka tarjous oli ollut 36 000 markkaa kalliimpi kuin halvimman tarjouksen esittäneen yhtiön. Tarjouspyynnössä ei esitetty tarjousten arviointiperusteita, mutta kunnanhallitus ilmoitti käyttäneensä valintansa perusteena työllisyys- ja taloudellisuusnäkökohtia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei menettelyssä ollut noudatettu hankintalain vaatimuksia tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta. Kunnanhallituksen ja lääninoikeuden päätökset kumottiin.

Unionitasoiset hankintamenettelyn oikeusturvakeinot perustuvat valvontadirektiiveihin ([ETY] N:o 665/1989 ja [ETY] N:o 13/1992). Direktiiveillä varmistetaan, että jäsenvaltioilla on käytössään riittävät ja tehokkaat muutoksenhakumenettelyt hankintamenettelyissä tapahtuneiden virheiden korjaamiseksi. Direktiivien soveltamisala rajoittuu tosin kynnsarvot ylittäviin hankintoihin. Kansallisesti oikeusturvasta säännellään hankintalaissa. Menettelyä koskevassa muutoksenhaussa toimivaltainen tuomioistuin on ensi asteessa markkinaoikeus. Hankintalain 9.3 §:ssä säännellään, ettei markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa saa hakea muutosta kuntalain (365/1995) tai hallintolainkäyttölain (586/1996) nojalla vedoten siihen, että hankintapäätös on lain vastainen. Markkinaoikeuden päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sekä unionin että kansallisen tason oikeusturvamenettelyä tukevat sääntelyt perustuvat ennaltaehkäisevyyden periaatteelle.<sup>137</sup>

Julkisten hankintojen kilpailuttamismenettelyssä pääperiaatteina ovat tasapuolisuus, syrjimättömyys ja avoimuus. Julkisten hankintojen sääntelyn oikeudellisena perustana voidaankin nähdä Rooman sopimuksen (31 art.) syrjintäkiellon periaate. Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty artiklan soveltamisalalla. Tämä liittyy toimiviin sisämarkkinoihin ja vapaan liikkuvuuden edistämiseen unionin alueella. Syrjintä on yhteisön oikeudessa käsitteenä laaja: se kattaa henkilöt, tavarat sekä palvelut. Periaate onkin yleinen, ja sen soveltuvuudesta on yksittäisten toimialojen osalta määrätty erikseen.

Julkisten hankintojen osalta syrjintäkiellon periaatteella pyritään ehkäisemään kansallisten tarjouksen tekijöiden tai ehdokkaiden suosiminen. Kilpailun avoimuudella varmistetaan se, että hankinnasta tiedotetaan riittävästi ja tarjousmenettely suoritetaan mahdollisimman avoimesti. Tasapuolisuudella pyritään

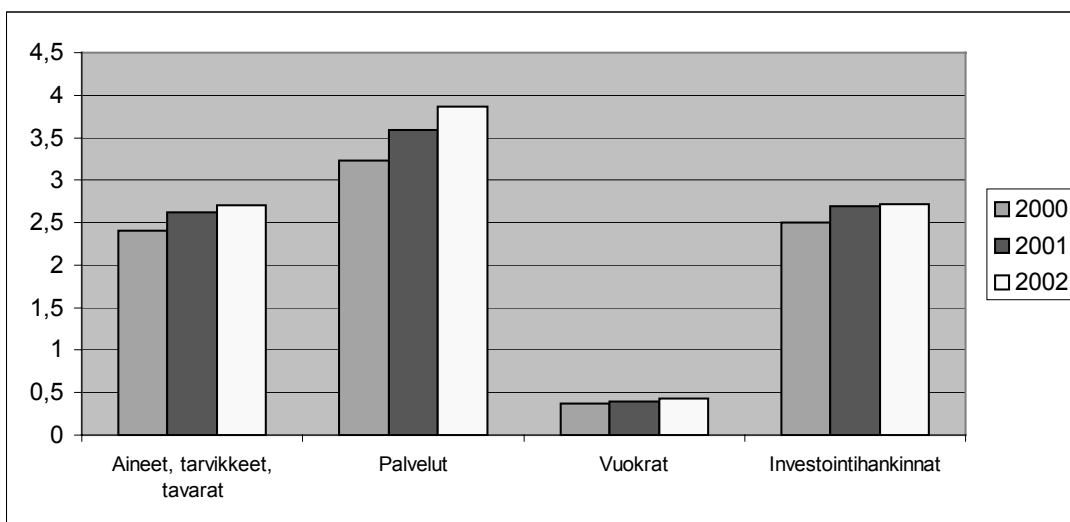
<sup>136</sup> Ks. tarkemmin Savia 2004, 105–113.

<sup>137</sup> Ks. tarkemmin Lindfors 2004, 67–94.

puolestaan siihen, ettei julkinen valta suosi joitakin perusteettomasti. Omasta maasta tai omasta kunnasta olevaa tavaran tai palvelun tarjoajaa ei saa suosia kotipaikan perusteella, eikä esimerkiksi saavutettava verohyöty saa olla perusteenä lopullisessa valinnassa.

Julkisten hankintojen merkitys Euroopan unionin taloudessa on suuri (16,3 prosenttia BKT:sta), minkä vuoksi menettelytapoja on pyritty yhdenmukaistamaan toimivien sisämarkkinoiden edun nimissä. Julkisia hankintoja koskevalla sääntelyllä pyritään tehostamaan budjettivarojen käyttöä; varoilla tulee hankkia hinta-laatusuhteeltaan parhaita tuotteita ja palveluja. Euroopan unioni on uudistanut hankintojen sääntelyä kahdella direktiivillä, jotka on tarkoitus saattaa voimaan vuonna 2006. Toinen direktiiveistä, niin sanottu hankintadirektiivi ([EY] N:o 18/2004), koskee julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja. Toinen, erityisaloja koskeva direktiivi ([EY] N:o 17/2004), sääntelee puolestaan vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen hankintoja. Direktiivi uudistuksella pyrittiin vastaamaan taloudelliseen ja tekniseen kehitykseen sekä yksinkertaistamaan hankintamenettelyä kokonaisuudessaan.

Hyvinvointipalveluiden sääntely rajoittuu siihen, että hankinta-asetuksen (381/1998) liitteessä ilmoitetuissa toissijaisissa palveluissa mainitaan sosiaali- ja terveyspalvelut. Asetuksen mukaan näihin hankintoihin sovelletaan vain jälki-ilmoitusta ja teknisiä erittelyjä koskevia säännöksiä. Näiden palveluiden hankinnat ovat kuitenkin aiheuttaneet suurimman valitusvyöryn markkinaoikeuteen viime vuosina. Osittain tämä johtuu siitä, että kuntien palveluita on väestön ikääntyessä viime vuosina hankittu ulkoisina ostopalveluina yhä enemmän. Yritysten lisääntynyt halukkuus valittaa kuntien kilpailuttamista hankkeista nosti valitusten määrää suuresti vuonna 2004.<sup>138</sup>



Lähde: Tilastokeskus / julkinen talous 2003

Kuvio 2: Kuntien ulkoiset hankinnat 2000–2002 (mrd. euroa)

<sup>138</sup> Valituksia oli vuonna 2003 reilut 200, mutta vuonna 2004 jo 307. Kauppalehti 24.1.2005.

Pohdittaessa sitä, kuuluvatko sosiaali- ja terveyspalvelut ylipäätään julkisten hankintojen kilpailuttamisen piiriin, tulee kansallisen lainsäädännön ohella ottaa huomioon EU-sääntely sekä muut kansainvälisen kaupan säädökset. Toisaalta Suomessa hyvinvointipalvelujen kilpailuttamista edistetään enemmän kuin kansainvälisesti edellytetään. Kuitenkin OECD on Suomea koskevassa maaraportissaan kehottanut Suomea tehokkaammin edistämään kilpailua erityisesti niillä julkisen palvelutuotannon aloilla, joilla myös yksityinen tuotanto on mahdollinen.<sup>139</sup> Myös Maailman kauppajärjestön (WTO) sopimukset ja sopimusneuvottelut erityisesti palvelujen kaupan suhteen ovat olleet merkittäviä. Julkiset palvelut on suljettu WTO:n sopimusten ulkopuolelle, mutta epäselväksi jää, missä määrin julkisrahoitteiset ostopalvelut voidaan laskea sopimusten piiriin silloin, kun ne kilpailevat yksityisen sektorin tuottajien kanssa.<sup>140</sup>

Euroopan komissio on vuonna 2001 laatimassaan raportissa sisämarkkinoiden ja terveydenhuollon alalta todennut, että yleisesti ottaen palveluiden vapaan liikkuvuuden periaate koskee myös terveyspalveluita.<sup>141</sup> Tämä tarkoittaisi sitä, että palveluntuottajat voivat tarjota palveluita muissa jäsenmaissa ilman syrjintää verrattuna kansallisiin palveluntuottajiin. EU-sääntelyssä *julkisyhteisöjen tuottamat hyvinvointipalvelut on toistaiseksi jätetty kilpailuttamissäännösten soveltamisalan ulkopuolelle*, ja näin käynee myös uudessa direktiivissä sisämarkkinoiden palvelujen vapauttamiseksi (niin sanottu palveludirektiivi).<sup>142</sup> Lähtökohtaisesti terveydenhuoltopalveluiden järjestäminen kuuluu jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan, ja palveluiden soveltaminen valmisteilla olevan direktiivin alueella aiheuttaisi ongelmia jäsenvaltioiden erilaisten terveydenhuoltojärjestelmien vuoksi.

Palveludirektiivi on osa Lissabonin strategiaa, ja sillä pyritään omalta osaltaan myös Eurooppa-neuvostossa asetettuun talouden ja kilpailukyvyyn parantamistavoitteeseen. Ehdotuksen lähtökohtana on turvata toisesta jäsenvaltiosta tarjottavien palvelujen yhdenvertainen kohtelu kaikkialla unionissa. Keskeinen periaate on, että *palvelun tarjoajan tulee noudattaa oman alkuperämaansa lainsäädäntöä myös tarjotessaan palveluja rajan yli muihin jäsenvaltioihin*. Vastaanottajavaltio ei saa asettaa lisävaatimuksia, eikä sillä ole palvelun tarjoajaa kohtaan välitöntä valvontaoikeutta tai velvoitetta.

Palveluita koskeva direktiiviehdotus on aiheuttanut unionissa poliittista kuohuntaa, koska kokonaisuus on laaja-alainen ja vaikeasti hahmotettava. Myös alkuperämaaperiaate on herättänyt epäilyksiä valvonnan ja palvelun tarjoajien laadun suhteen. Näin erityisesti Ranskassa, jossa sekä poliitikot että kansa ovat olleet varpaillaan direktiivin mahdollisista seuraamuksista. Pohjoismaissa keskustelu on painottunut hyvinvointipalveluihin, koska sosiaali- ja terveydenhuolto-

<sup>139</sup> Ks. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001, 11.

<sup>140</sup> Koivusalo 2003, 29–30.

<sup>141</sup> The Internal Market and Health Services 17.12.2001, 20. “Generally speaking, the principle of the *free movement of services* applies also to health services. This means that health service providers can offer their services in another Member State without any discrimination vis-à-vis national providers.”

<sup>142</sup> Komission direktiiviehdotus 13.1.2004 palveluista sisämarkkinoilla. Ks. myös SuVL 2/2004 vp.

palveluista ja niiden tarjonnasta vastaa lähtökohtaisesti julkinen sektori. Se voi tuottaa palvelut itse tai yhteistyössä muiden julkisen sektorin toimijoiden kanssa taikka hankkia ne ostopalveluina yksityiseltä sektorilta. Ulkopuolisten hankintojen tulee vastata laadultaan julkisen sektorin vaatimuksia. Ratkaisevana tekijänä palvelun tarjonnassa direktiiviehdotuksen kannalta on palvelun vastikkeellisuus, joka herättää kysymyksiä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon suhteen.

Mikäli palveludirektiivi kattaisi hyvinvointipalvelut, se tarkoittaisi käytännössä sitä, että sosiaali- ja terveystalouden palveluiden laatua ei enää jatkossa valvottaisi-kaan siinä maassa, jossa palvelu tuotetaan, vaan valvonnasta vastaisi se maa, jossa palveluyrityksellä on kotipaikka. Lisäksi esimerkiksi palveluiden laatuun ja niiden tuotantoon liittyviin vastuukysymyksiinkin sovellettaisiin yrityksen kotimaan säännöksiä. Tästä saattaisi seurata suomalaisten palveluiden laatuvaatimusten tulkitseminen kaupan esteeksi. Terveystaloudellisten palveluiden suhteen direktiivi saattaisi mahdollistaa tilanteen, jossa ihminen voisi hakeutua toiseen jäsenmaahan terveydenhuoltoon ja saisi hoidosta korvaukset kotimaan käytännön mukaan.<sup>143</sup> Alkuperäistä direktiiviehdotusta tultaneen komissiossa muokkaamaan uudelleen. Tehtävä on hankala, koska Euroopan unionissa on 25 erilaista sosiaalista mallia, jotka tulee ottaa huomioon yhteistä direktiiviä luotaessa.

---

<sup>143</sup> Asian mutkikkautta kuvaa Ison-Britannian julkisia terveydenhuoltopalveluja koskeva ennakkoratkaisupyyntö (asia C-372/04).

## 2 Verotuksen harmonisointi

### 2.1 Välillinen verotus

Euroopan unionin sisämarkkinoilla tavarat ja palvelut liikkuvat. Tämä osa neljän vapauden periaatteesta edellyttää neutraalia arvonlisäverojärjestelmää (vrt. RS 95–97 art.). Välillisen verotuksen harmonisointivaatimus perustuu Rooman sopimuksen 93 artiklan säännökseen. Yhdenmukaistamisvaatimus on tarpeen siltä osin kuin yhteisön sisämarkkinoiden toimivuus edellyttää harmonisointia. Neutraaliteettiperiaatteen keskeinen vaatimus on, ettei verotus saa vääristää taloudellista päätöksentekoa. Kilpailuneutraaliteetti toteuttaa elinkeinonharjoittajien keskinäistä yhdenvertaisuutta. Se on otettava myös huomioon silloin kun säädellään valtion, kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen asemaa arvonlisäverotuksessa.<sup>144</sup> Myös Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu edellyttää neutraalia arvonlisäverojärjestelmää.

Euroopan unionin tulotalouden selkärangan ”toinen nikama” perustuu jäsenvaltion suorittamaan arvonlisäveropohjaiseen jäsenmaksusuuteen. Nykyinen arvonlisäverodirektiiviin ([ETY] N:o 388/1977) perustuva arvonlisäverolaki (1501/1993) tuli siis voimaan jo seitsemän kuukautta ennen (1.6.1994) Euroopan unionin jäsenyyttä. Näin ollen eduskunta ennakoi unionijäsenyyden puolesta vahvasti jo ennen neuvoo-antavaa kansanäänestystä. Jo tuolloin tavaroiden lisäksi palvelut otettiin yleisesti verotuksen piiriin. Vuoden 1995 alusta verojärjestelmä mukautettiin silloisen Euroopan yhteisön arvonlisäverojärjestelmään. Suomen unionijäsenyys merkitsi myös vero-oikeuden liittymistä uuteen oikeuskulttuuriin.

Suomen unionijäsenyys edellytti siis arvonlisäverolainsäädännön ja valmisteverotusta koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamista. Euroopan yhteisöjen perustamissopimus suhtautuu eri tavoin välilliseen verotukseen kuin välittömään

---

<sup>144</sup> Tästä Rother 2003, 51–55.

verotukseen. Tavaroiden vapaa liikkuvuus ja yhdenmukaiset kilpailuedellytykset olivat korostuneesti esillä primaarioikeudessa. Sen sijaan ehdotettu perustuslaki samoin kuin nykyinen perustamissopimuksin suhtautuvat pidättyvästi välittömän verotuksen harmonisointiin.

Kysymys hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista on arvoperusteinen. Kansainvälisen kilpailukyvyyn korostaminen tässä yhteydessä on muodostunut lähes kliseeksi. Verojärjestelmän perinteiset hyveet kuten oikeudenmukaisuus, ennakoitavuus ja oikeusvarmuus sekä verotuksen neutraliteetti eivät ole menettäneet merkitystään unionijäsenyyden aikana.<sup>145</sup> Uudenlainen vaatimus hallinnollisesta tehokkuudesta merkitsee sitä, että lainsäädännön mukaiset verot määrätään ja ne myös peritään verovelvollisilta. Tässä suhteessa ongelma on suuri unionin uusissa jäsenvaltioissa.

### 2.1.1 SISÄMARKKINOIDEN TOTEUTTAMISEKSI

Suomen EU-jäsenyydestä on seurannut verolainsäädännön harmonisointivelvoitteita, jotka ovat kohdistuneet voimakkaimmin välilliseen verotukseen. Vaikka välittömän verotuksen osalta perustamissopimukseen ei sisälly harmonisointiin velvoittavia artikloja, jäsenvaltioiden verolainsäädäntöjen *lähentäminen* on kuitenkin mahdollista perustamissopimuksen 94 artiklan nojalla. Euroopan unionissa veroasioista päättäminen edellyttää perustamissopimuksen määräysten mukaan yksimielisyyttä.

Yhteisön perustamissopimuksessa on useita sellaisia artikloja, joilla voi olla *välillistä vaikutusta* jäsenvaltioiden verolainsäädäntöön ja jotka kansallisten viranomaisien ja tuomioistuinten tulee tarvittaessa ottaa huomioon tuloverolakeja soveltaessaan. Erityisesti perustamissopimukseen sisältyvillä syrjintäkieltoartikloilla on ollut merkitystä myös tuloverotuksen alalla. Rooman sopimuksen 12 artiklassa on syrjinnän kieltävä yleissäännös, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty. Tätä kieltoa täydentävät niin sanotut erityiset syrjintäkieltoartiklat, jotka turvaavat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, vapaan sijoittautumisoikeuden sekä palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden.

Euroopan yhteisön tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on niille tuloverotuksessa kuuluvaa toimivaltaa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeutta.<sup>146</sup> Tämä merkitsee käytännössä sitä, että jäsenvaltioiden tuloverolainsäädäntö ei saa sisältää määräyksiä, jotka joko avoimesti tai peitellysti syrjivät toisten jäsenvaltioiden kansalaisia tai rajoittavat jäsenvaltion omien kansalaisten perusvapauksien toteutumista. Perustamissopimuksen syrjintä- ja rajoituskieltoartiklat asettavatkin siten jäsenvaltioiden tuloverolainsäädännölle yhdenmukaistamista koskevan minimitason.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 12/2002, 17–20.

<sup>146</sup> EY:n tuomioistuin on tuonut tämän periaatteen esiin myös Suomen yhtiöveron hyvitysjärjestelmään liittyvän ratkaisun C-319/02 perustelujen kohdassa 19.

<sup>147</sup> Ks. Penttilä 1996, 239.

Verolainsäädännön yhdentymistä voi tapahtua Euroopan unionin piirissä periaatteessa kahdella eri tavalla: positiivisen ja negatiivisen integraation kautta. *Positiivisella integraatiolla* tarkoitetaan prosessia, jossa yhteisön toimielimen suoritettaman lainsäädäntötoiminnan seurauksena syntyy yhtenäistämiseen velvoittavia lainsäätämisohteja tai yhteisön toimielimen antamia suoraan sovellettavia asetuksia. *Negatiiviseksi integraatioksi* kutsutaan sitä yhdentymiskehitystä, jota yhteisön tuomioistuin saa aikaan tulkitsemalla perustamissopimuksen määräyksiä ja oikeuskäytännöllään kehittämään oikeusperiaatteita. Negatiiviselle integraatiolle on tyypillistä, että siinä selitetään tietyn lainsäädännön soveltaminen perustamissopimuksen vastaiseksi mutta ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, millainen järjestely tulisi omaksua kielletyn tilalle. Negatiivista integraatiota kutsutaan myös *pakkoharmonisoinniksi*, koska negatiivinen integraatio yhteisön tuomioistuimen antamien tuomioiden muodossa voidaan panna täytäntöön myös ilman jäsenvaltioiden suostumusta.<sup>148</sup>

Välillisessä verotuksessa on kaksi pääkohdetta, joihin lainsäädäntöjen harmonisointityö on pääasiallisesti keskittynyt: arvonlisäverotus ja valmisteverotus. Arvonlisäverotusta koskeviin artikloihin (90–93) sisältyy kahdentyyppisiä sääntöjä: *jäsenvaltioiden fiskaalista autonomiaa rajoittavia sääntöjä ja sääntöjä, jotka antavat yhteisölle toimivallan säätää jäsenvaltioiden kansallisia välillisiä verolakeja koskevia normeja*. Perustamissopimuksen 90 ja 91 artiklat sisältävät verotuksen syrjintäkiellon, jonka mukaan jäsenvaltio ei saa syrjiä toisen jäsenvaltion tuotteita tai suojella omia tuotteitaan. Perustamissopimuksen 93 artikla valtuuttaa neuvoston tekemään yksimielisenä verotuksen harmonisointia koskevia päätöksiä. Sanotun artiklan nojalla annetut sekundaarioikeuden normit sisältyvät pääasiallisesti *arvonlisäverodirektiiveihin*, joista tärkein on kuudes arvonlisäverodirektiivi. Se luo yhdessä ensimmäisen arvonlisäverodirektiivin kanssa perustan koko yhteiselle arvonlisäverojärjestelmälle.

Koska arvonlisäverotuksen harmonisointi on toteutettu pitkälle juuri direktiiveillä, siinä on ollut mahdollista ottaa huomioon myös kansallisen oikeusjärjestyksen ominaispiirteitä. Direktiivien velvoittaessa lähinnä asetetun tavoitteen osalta *jäsenvaltiot ovat voineet valita muodon ja keinot, joilla direktiivi on toteutettu kansallisessa lainsäädännössä*.<sup>149</sup> Valmisteverotuksen osalta yhteisön tasolla on säädetty vähimmäisverotasosta ja valmisteverotuksen alaisuuteen kuuluvista hyödykeryhmistä, joita ovat tupakkavalmisteet, alkoholi ja alkoholijuomat sekä öljypohjaiset polttoaineet. Näiden tuotteiden osalta säädetään tarkemmin valmisteverojen rakenteesta ja määrästä tuotekohtaisissa direktiiveissä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin oikeus kantaa valmisteveroa myös muista kuin direktiivien määrittämisestä tuotteista ja oikeus ylläpitää vähimmäisverotasoa korkeampaa verokantaa.<sup>150</sup>

Euroopan unioni on myös harmonisoinut arvonlisäverokantojen ja valmisteverojen alarajat. Koska unionimaiden arvonlisäveropohjat on pitkälle harmo-

<sup>148</sup> Ks. Vapaavuori 2003, 4.

<sup>149</sup> Ks. Rother 2003, 1–4 ja 109.

<sup>150</sup> Ks. Joutsamo ym. 2000, 664–666.

nisoitu, ei verokilpailua arvonlisäverotuksessa esiinny. Myös alkoholijuomien, tupakan ja polttoaineiden valmisteverojen alarajat on määrätty osana välillisen verotuksen harmonisointia.<sup>151</sup> Suomen valmisteverolainsäädännön kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1994, ja uudistunut lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 1995 alusta. Valmisteveroissa harmonisoinnin vaikutus Suomen ja Ruotsin osalta oli laskeva, kun rajoitukset yksityishenkilöiden tuonnilta purettiin vuoden 2004 alusta. Pohjimmiltaan kyse ei ollut harmonisoinnista eikä verokilpailusta vaan sisämarkkinoiden tavaroiden vapaan liikkumisen periaatteesta (HE 80/2003 vp).

Tämä niin sanottu vuoden 2004 viina-ale oli varsin raju, sillä väkevien alkoholijuomien valmisteveroa laskettiin 44 prosenttia ja oluen 32 prosenttia vuoden 2003 tasosta (L 1298/2003). Uudistuksen radikaalisuuteen muun ohessa vaikutti Viron tuleva EU-jäsenyys ja sen merkitys alkoholijuomien tuontiin Virosta. Uudistuksen dysfunktiot ovat kärjistyneet vuosina 2004–2005.

Suomi sai Euroopan unioniin liittyessään *määräaikaisen oikeuden rajoittaa* matkustajien toisesta jäsenvaltiosta mukanaan tuomien alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden määriä ([ETY] N:o 12/1992, 26 art.).<sup>152</sup> Poikkeusta pidettiin tarkoituksenmukaisena, koska Suomessa unioniin liittymiseen saakka sovellettujen rajoitusten välitön ja täydellinen poistaminen olisi johtanut tavaravaihdon ja tulojen sellaiseen uudelleen suuntautumiseen, mitä ei voitu pitää hyväksyttävänä. Rajoituksista luopuminen olisi voinut johtaa myös kilpailun vääristymiseen, koska Suomessa näihin tuotteisiin oli perinteisesti sovellettu korkeita valmisteveroprosentteja (HE 80/2003 vp, 12).

Suomelle myönnetty *oikeus rajoittaa toisista jäsenvaltioista tuotavien alkoholi- ja tupakkatuotteiden määriä muodosti selvän poikkeuksen* perusperiaatteesta, jonka mukaan sisämarkkinat muodostavat alueen ilman sisäisiä rajoja. Yhteisön oikeuden perusperiaatteiden mukaan yksityishenkilöllä on oikeus tuoda jäsenvaltiosta toiseen rajoituksetta valmisteveron alaisia tuotteita sillä edellytyksellä, että hän on hankkinut tuotteet omaan käyttöönsä ja hän kuljettaa ne mukanaan. Tuotteiden valmisteverot kannetaan siinä valtiossa, josta tuotteet on hankittu verollisina, eikä uutta veroa tule kantaa enää määräraamassa ([ETY] N:o 12/1992).

Edellä mainitun poikkeuksen päättymisajankohdaksi oli alun perin sovittu 31.12.1996. Poikkeuksen voimassaoloaika jatkettiin kuitenkin vuoden 2003 loppuun saakka sosiaalisista, terveydellisistä ja valtiontaloudellisista syistä. Poikkeuksen jatkettuna voimassaoloaikana Suomen tuli asteittain laajentaa sallittuja verottomia määriä, kunnes rajoitukset oli lopulta vuoden 2004 alusta kokonaan poistettava ([EY] N:o 99/1996). Suomelle myönnetyn poikkeuksen päättymisen ja rajoitusten poistumisen aiheutti voimakasta painetta alkoholijuomaveron veropohjaa kohtaan, koska alkoholijuomien verotasot olivat Suomessa merkittävä-

<sup>151</sup> Erityisesti Juanto 1998, 354–359.

<sup>152</sup> Poikkeus on kirjattu Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimuksen (SopS 103/1994) liitteeseen XV.



ti unionin edellyttämiä minimitasoja korkeampia.<sup>153</sup> Euroopan unioni laajeni 1.5.2004 kymmenellä valtiolla, ja uusissa jäsenvaltioissa alkoholin ja tupakka- tuotteiden hinnat olivat selvästi Suomen hintatasoa alhaisempia. Oltiin tilanteessa, jossa alkoholipolitiikan harjoittamisen mahdollisuudet kaventuivat alkoholi- juomien hinta- ja veropolitiikan osalta (HE 80/2003 vp, 17–18).

Alkoholiveroon tehdyt alennukset pyrittiin mitoittamaan niin, että alkoholin vero- ja hintataso pysyisi sen verran korkeana, ettei kulutus kasvaisi enempää kuin sen ennustettiin kasvavan siinä tapauksessa, että verotusta ei kevennettäisi. Tällöin kansalaiset hakisivat merkittävän osan kuluttamastaan alkoholista ulko- mailta (HE 80/2003 vp, 32). Veroa alennettiin erityisesti niissä tuoteryhmissä, joiden osalta matkustajatuonti muualta olisi helpointa ja joiden vähittäismyynti- hinnoissa oli suurimmat erot. Alennuspaineet kohdistuivat väkevien alkoholi- juomien verotukseen.

*Veronalennusten painottumista väkeviin alkoholijuomiin ei voida pitää tervey- dellisistä ja sosiaalisista näkökohdista tarkastellen mielekkäänä vaihtoehtona.* Koska hinta on tärkein alkoholin kokonaiskulutukseen vaikuttava tekijä, hintojen alen- nuksella on kulutusta lisäävä vaikutus. Alkoho- liin kulutukseen liittyvät terveys- haitat ja kulutuksen negatiiviset vaikutukset sosiaaliin suhteisiin ovat kiistatta merkittäviä. Erityisinä riskiryhminä pidetään alkoholin suurkuluttajia ja alkoholi- liin tottumattomia nuoria, joiden alkoholinkäyttöön veronalennuksista johtuval- la hinnanlaskulla on arvioitu olevan suurimmat vaikutukset (vrt. myös HE 80/2003 vp, 39–40).

Alkoholin hintaa on nostettava ja heti

Alkoholiveroa alennettiin puolisolokona uhkakuvien ja arvausten perusteella. Nyt eivät tiedot kasvavan myynnin haitoista näytä riittävän veron kiristämiseen, vaikka tehok- kaita toimia tarvitaan ripeästi.

Peruspalveluministeri Liisa Hyssälä, Helsingin Sanomat 21.8.2005

Kaikki vuonna 2003 tehdyt arviot eivät ole kuitenkaan täysin toteutuneet, koska tuoreiden tilastojen mukaan ainakaan poliisin tietoon tulleet rikokset eivät ole lisääntyneet oleellisesti veronalennuksen seurauksena.<sup>154</sup> Kasvua kuitenkin on päihtyneiden säilöönnotossa ja rattijuopumuksissa. Myös alkoholikuolemat ovat lisääntyneet (erityisesti keski-ikäiset miehet). Alkoholin kulutus kasvoi 9,6 prosenttia edellisvuotisesta ja alkoholiveron tuotto pieneni 300 miljoonalla eurolla.<sup>155</sup> Vuonna 2005 alkoholijuomaveron tuoton arvioidaan pienenevän 10 prosenttia edellisvuotisesta (HE 119/2005 vp).

Alkuvuonna 2004 Suomen alkoholioloissa tapahtui suuria muutoksia: tuon- tirajoitusten poistuminen, alkoholijuomien valmisteveroon tehdyt alennukset ja Euroopan unionin laajeneminen Suomea maantieteellisesti lähellä oleviin hal-

<sup>153</sup> Ks. valtiovarainministeriön työryhmämuistio 17/2002, 134.

<sup>154</sup> Ks. Kauppalehti 26.1.2005.

<sup>155</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1/2005, 19 ja 31, ja Tilastokeskus: Miesten ja naisten kuolleisuus alkoholisyihin ikäryhmittäin 1984–2004.

pojen alkoholijuomien maihin. Vastoin ennakko-odotuksia tuontirajoitusten poistuessa vuoden alussa ei tapahtunut merkittävää alkoholiryntäystä Suomen rajojen ulkopuolelle.<sup>156</sup> Kuten veronalennusten kohdistumisen perusteella arvioitiin ennakkoon, väkevien alkoholijuomien myynti on kasvanut voimakkaammin kuin oluen ja viinien myynti. Vaikka hallitus on sitoutunut seuraamaan ja arvioimaan alkoholiveron alentamisen vaikutuksia (HE 151/2004 vp), se ei ole toistaiseksi katsonut tarpeelliseksi ryhtyä toimiin lainsäädännön korjaamiseksi alkoholilojen muutosten seurauksena.

\* \* \*

Rooman sopimuksen 90–93 artiklojen säännökset rajoittavat Suomen valtion fiskaalista suvereniteettia. Ministerineuvosto antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta.<sup>157</sup> Arvonlisäverotuksen yhdenmukaistaminen on mahdollista siltä osin kuin se on välttämätöntä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja toiminnan varmistamiseksi.

Osana arvonlisäverokantojen harmonisointia Euroopan unionissa on pitkään ollut vireillä siirtyminen niin sanotusta *määränpääperiaatteesta* (destination principle) *alkuperäperiaatteeseen* (origin principle). Peruserona järjestelmissä on se, että edellisessä vienti on verotonta ja tuonti verollista. Jälkimmäisessä on vienti verollista, jolloin tuonnissa arvonlisävero on jo automaattisesti sisällytettyinä. Alkuperäperiaate edistäisi verokilpailua, koska tavaroiden alkuperämaiden verokannat siirtyvät sellaisenaan myös muiden maiden tuontiin ja kulutukseen. Unionin jäsenvaltiot eivät ole olleet valmiita siirtymään uuteen arvonlisäverojärjestelmään, vaikka nykyjärjestelmä onkin altis niin sanotuille karusellipetoksille. Koska vienti on verotonta, verotusta on mahdollista kiertää rekisteröimällä myös kotimaan markkinoille tarkoitettuja hyödykkeitä vientihyödykkeiksi. Tällaisia väärinkäytöksiä on vaikea valvoa, koska tavarakaupan rajamuodollisuudet on poistettu unionin sisämarkkinoilla.<sup>158</sup>

### 2.1.2 KUNNAN ARVONLISÄVEROTUKSESTA

Arvonlisäverolain (1501/1993) nojalla kaikki kunnat ja kuntayhtymät tulivat arvonlisäverovelvollisiksi (AVL 6 §). Palvelujen verollisuus on kuitenkin rajallista. Kuntien velvoitteina ovat perustuslain ja tavallisten lakien edellyttämät *hyvinvointipalvelut ovat arvonlisäverolain* termein *verotonta myyntiä* (AVL 34–40 §). Kunnan verottoman toiminnan hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron kunnat ja kuntayhtymät saavat valtiolta palautuksena erityisen palautejärjestelmän perusteella (AVL 130 §). Järjestelmä perustuu tältäkin osin kilpailuneutraliteetin vaa-

<sup>156</sup> Asian käsittelystä mediassa tarkemmin Karlsson ym. 2004, 12–16.

<sup>157</sup> Ks. Rother 2003, 176–182, ja kuudes neuvoston direktiivi ([ETY] N:o 388/1977) jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta.

<sup>158</sup> Alho ym. 2000, 107.

timukseen suhteessa yksityisiin palvelujen tuottajiin. Alun pitäen kunnat ja kuntayhtymät joutuivat maksamaan valtiolle takaisin palautettavan veron laskennallisin perustein. Takaisinperintä liittyi valtionosuusjärjestelmän mukaiseen kustannusten jakoon ja myöhemmin kunnan oikeuteen saada yhteisöverotuottoja.<sup>159</sup>

Arvonlisäverolain (ALV 6,1 § ja 1 §) mukaan kunnat ovat arvonlisäverovelvollisia ainoastaan *liiketoiminnan muodossa* harjoittamastaan tavaroiden ja palveluiden myynnistä.<sup>160</sup> Kilpailuneutraalisuuteen liittyvien syiden vuoksi julkisyhteisöjen tulee olla verovelvollisia samojen sääntöjen mukaan kuin yksityisten yritysten (HE 88/1993 vp, yleisperustelut). Jotta kuntien toiminnan voidaan katsoa tapahtuvan liiketoiminnan muodossa, edellytetään *ansiotarkoituksen* olemassaoloa. Julkisyhteisöjen osalta toiminnan on katsottu tapahtuvan ansiotarkoituksessa silloinkin, kun myynti tapahtuu omakustannushintaan, ellei kyse ole viranomaistoiminnasta (HE 88/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut). Kuntien ei siten tarvitse maksaa arvonlisäveroa viranomaistoimintana tapahtuvasta tavaroiden ja palveluiden luovutuksesta (HE 88/1993 vp, yleisperustelut). *Ansiotarkoituksen rinnalle on käytännössä noussut kriteeriksi se, kilpaileeko kunnan toiminta yksityisen toiminnan kanssa.* Kulutushyödykkeiden myynnin tai muun yksityisluontoisen toiminnan on katsottu yleensä tapahtuvan liiketoiminnan muodossa, vaikka myyntitulot eivät kattaisi toiminnasta aiheutuvia kustannuksia.<sup>161</sup>

Kunnilla on normaali arvonlisäverolain mukainen ostovähennysoikeus niiden hankintojen osalta, jotka kohdistuvat kuntien arvonlisäverolliseen toimintaan. Kunnilla on kuitenkin tämän lisäksi oikeus saada AVL 130 §:n perusteella takaisin kunnan verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot. Tämän niin sanotun *kuntapalautuksen* tarkoituksena on poistaa kunnan tarvitsemien palveluiden hankintaneutraalisuuteen liittyvä ongelma. Hyvitysmallin avulla pyritään takaamaan se, että kunnat eivät arvonlisäverotuksen vuoksi suosisi verottomassa toiminnassaan itse tuottamia tavaraita tai palveluja ostopalveluiden sijasta (HE 88/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut). Ilman erityisjärjestelmää kunnan olisi edullisempaa tuottaa tarvitsemansa palvelut itse ulkopuoliselta ostettuihin palveluihin sisältyvän arvonlisäveron vuoksi.

Vaikka kunnille on myönnetty oikeus kuntapalautukseen verottomaan toimintaan kohdistuvien hankintojen osalta, niitä ei ole kuitenkaan ollut tarkoitus vapauttaa kokonaan arvonlisäverosta, vaan ainoastaan poistaa hankintaan liittyvä neutraalisuusongelma. Tätä päämäärää toteutti vuoden 2001 loppuun saakka kuntapalautukseen liittynyt takaisinperintäjärjestelmä.<sup>162</sup> Sen mukaan kunnat maksoivat valtiolle takaisin niille palautetun veron kokonaismäärän kuntien asu-

<sup>159</sup> Tarkemmin V pääjakso.

<sup>160</sup> Myös valtiota, kuntayhtymiä ja Ahvenanmaan maakuntaa koskeva verovelvollisuus on rajattu vastaavalla tavalla. Valtion liikelaitokset ja eräät niihin verrattavat laitokset on kuitenkin erikseen säädetty arvonlisäverovelvollisiksi.

<sup>161</sup> Ks. Auranen 2003, 108.

<sup>162</sup> Takaisinperinnästä säädettiin arvonlisäpalautusten takaisinperinnästä kunnilta annettusalaissa (79/1994).

kaslukujen mukaisessa suhteessa. Yksittäisten kuntien osalta hankintaneutraalisuuden turvaamisen katsottiin edellyttävän, että takaisinperintä ei ole sidoksissa kunnalle maksettavien palautusten määrään. Kunnilta takaisin perittävän summan tuli siten määräytyä laskennallisesti, ilman sidonnaisuutta kunnan toimintaan. Takaisinperinnässä päädyttiin kuntien väkilukuun perustuvaan järjestelmään sen ennakoitavuuteen, neutraalisuuteen ja hallinnolliseen yksinkertaisuuteen liittyvien syiden vuoksi.

Takaisinperinnästä luovuttiin kuitenkin vuoden 2002 alusta.<sup>163</sup> Järjestelmän suurin ongelma oli se, että *yksittäisen kunnan saamat palautukset ja kunnalta takaisin perittävät määrät poikkesivat merkittävästi toisistaan*. Tämä vääristi kuntien välisiä taloudellisia suhteita ja johti siihen, että vähän investoivat kunnat rahoittivat runsaasti investoivien ja korkean menotason kuntien hankkeita. Ongelmalista oli myös se, että kuntayhtymillä oli oikeus kuntapalautukseen, mutta niiltä ei peritty palautuksia takaisin, vaan takaisinperintä kohdistettiin ainoastaan kuntiin. Tämän seurauksena palautukset eivät aina tulleet edes välillisesti käyttäjä- ja jäsenkuntien hyväksi (HE 130/2001 vp, yleisperustelut). Aikaisemmin takaisinperinnän rajaamista ainoastaan kuntiin perusteltiin järjestelmän hallinnollisella yksinkertaisuudella (HE 244/1993 vp, yleisperustelut).

Takaisinperintäjärjestelmästä luopumisesta huolimatta valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa haluttiin säilyttää ennallaan. Järjestelmän lakkauttamisen seurauksena *valtiolle aiheutunut verotulojen menetys korvattiin pienentämällä kuntien yhteisöveron jako-osuutta ja vastaavasti korottamalla valtiolle tulevaa osuutta yhteisöverosta*.<sup>164</sup> Lisäksi valtionosuuksien perusteena olevista kustannuspohjista vähennettiin arvonlisäveron osuus. Muutoksella kyettiin vähentämään kuntien riippuvuutta suhdanneherkästä yhteisöverosta ja sitä kautta vakauttamaan niiden rahoituspohjaa (HE 130/2001 vp, yleisperustelut).

Vuodesta 2002 lähtien kunnilla on ollut AVL 130 a §:n mukainen oikeus laskennalliseen kuntapalautukseen sellaisista hankinnoista, joita kunta käyttää järjestäessään verottomia terveyden- ja sairaanhoitopalveluja ja sosiaalipalveluja kuntalaisille.<sup>165</sup> Palautusoikeus koskee myös kunnan antamia tukia ja avustuksia edellä mainittujen toimintojen harjoittajille. Kyseessä on menettely, jolla toteutetaan hankintaneutraalisuus verottomien palvelujen hankinnan osalta. Koska yksityinen palvelun tarjoaja ei voi vähentää verotonta toimintaansa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa, sen tarjoaman palvelun myyntihintaan sisältyy piilevää arvonlisäveroa. Kuntien saaman laskennallisen palautuksen

<sup>163</sup> Itse palautusjärjestelmän säilyttämistä pidettiin perusteltuna, koska se oli toimivin vaihtoehto hankintaneutraalisuuden toteuttamiseksi. Ks. valtiovarainministeriön työryhmämuistio 3/2001, 44.

<sup>164</sup> Valtiolle aiheutuneen tulonmenetyksen kompensoimiseksi kuntien yhteisöveron jako-osuutta laskettiin 14,98 prosenttiyksikköä (VaVM 36/2002 vp, 4). Vuoden 2002 osalta alennus oli kuitenkin ainoastaan 12,03 prosenttiyksikköä, koska silloin jako-osuusmuutos oli vielä osittainen (HE 123/2002 vp, 3).

<sup>165</sup> Soveltamisala on rajattu sanottuihin toimintoihin, koska kunnat hankkivat paljon niihin liittyviä palveluja yksityisiltä palveluntarjoajilta. Ks. valtiovarainministeriön työryhmämuistio 3/2001, 16.

suuruus on viisi prosenttia tavaran tai palvelun hankintahinnasta tai annetun tuen määrästä, minkä on arvioitu vastaavan yksityiseltä sektorilta ostettujen palvelujen hintaan keskimäärin sisältyvää piilevää arvonlisäverokustannusta (HE 130/2001 vp, yleisperustelut).

## 2.2 Välitön verotus kansallisesti päätettävissä

### 2.2.1 KANSALLISEN VEROSUVERENITEETIN HAAVOITTUVUUS

Suomessa on 1980-luvulta saakka määrätietoisesti kehitetty välitöntä verotusta. Hyvän verojärjestelmän johdonmukainen periaate oli tuolloin tavoite saattaa ”kaikki tulot verotuksessa samalle viivalle”. Toisin sanoen *laajapohjaisen tuloverotuksen* ajatus toteutui 1980-luvun lopun niin sanotussa kokonaisverouudistuksessa. Tätä johdonmukaista periaatetta jatkettiin yritys- ja pääomaverotuksen osalta 1990-luvun alkupuolella pääomaverouudistuksessa. Nämä uudistukset ovat olleet tuloksellisia veronsaajien eli julkisyhteisöjen näkökulmasta. Erityisesti yhteisöverokertymä kasvoi voimakkaasti 1990-luvun loppuvuosina. Esimerkiksi kuntien osuus yhteisöveron tuotosta nelinkertaistui vuosina 1993–1998.<sup>166</sup>

Verotuksen ensisijainen, fiskaalinen tavoite on kerätä varoja julkisyhteisöjen menojen rahoittamiseen. Tämä tavoite saavutetaan käyttämällä finanssivaltaa jäsenvaltioissa, myös alue- ja paikallishallinnon tasolla. Yhteisöoikeuden tunnustama *toissijaisuusperiaate auttaa säilyttämään kansallista verosuvereniteettia*. Verotuksen taso vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Erot johtuvat siitä, että verolainsäädäntö on syntynyt parlamenttien sovittaessa varojen saannin kansallisiin tarpeisiin. Suomessa ja Ruotsissa niin sanotun pohjoismaisen hyvinvointivaltion puolustaminen yhteiskuntapoliittisena tavoitteena on noussut lähes aksiooman tasolle. Kansalaisten hyvinvointioikeuksien turvaaminen ja niiden rahoitus (PL 22 §) on vaatinut niin valtiolta kuin kunniltakin eurooppalaisittain korkeata verotaso.

Päätösvalta välittömässä verotuksessa kuuluu jäsenvaltioille siltä osin kuin verotuksen harmonisointi ei ole välttämätöntä unionin tavoitteiden ja erityisesti sisämarkkinoiden toiminnan kannalta. Euroopan unionissa ei olekaan yhtenäistetty veropohjia eikä verokantoja, mutta sisämarkkinoiden toimivuutta on kuitenkin edistetty tuloverotusta koskevilla direktiiveillä.<sup>167</sup> Vaikka välittömän verotuksen lainsäädännöllisen yhtenäistämisen tähän mennessä tuottama vähäinen normisto onkin kasvamassa, merkittävämmässä roolissa on yhteisön tuomioistuin, joka on soveltanut perustamissopimuksen syrjäntäkielto- ja vapausmääräyksiä myös tuloverotuksen alueella, vaikka ne eivät suoranaisesti kohdistu välittömään verotukseen ja vaikka kyseessä on verotuksen harmonisoimaton alue.<sup>168</sup> Tulove-

<sup>166</sup> Ks. Moisio 2003, 384–384, ja Myllymäki 2000, 218.

<sup>167</sup> Yleisesitys näistä direktiiveistä Äimä 2003, 87–100.

<sup>168</sup> Ks. Tikka 2003, 1185.

rosuvereniteetin kehitys on menossa kaventuvaan suuntaan yhteisön tuomioistuimen tuloverotusta koskevan ratkaisukäytännön vuoksi.

#### Sisämarkkinoiden toimivuus

Euroopan yhteisön tuomioistuin on luonut pohjan perustamissopimuksen tulkintaa koskevalle välittömän verotuksen alaan kuuluvalla oikeuskäytännöllään vuonna 1986 antamassaan ratkaisussa C-270/83, *Avoir Fiscal*, joka oli tuomioistuimen ensimmäinen jäsenvaltion välitöntä verotusta koskeva ratkaisu.<sup>169</sup>

*Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkintalinja välitöntä verotusta koskevis- sa asioissa on ollut korostuneen integraatiomyönteinen.* Valtaosassa tapauksista tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltion verolainsäädäntö syrjii toisen jäsenvaltion kansalaisia suorasti tai epäsuorasti tai että se tosiasiallisesti rajoittaa yhteisön periaatteiden toteutumista käytännössä. Tuomioistuin on oikeuskäytännössään puuttunut varsin aktiivisesti jäsenvaltioiden välitöntä verotusta koskevaan sääntelyyn, vaikka toimivalta välittömän verotuksen alalla kuuluu jäsenvaltioille.

Euroopan yhteisön tuomioistuimen tulkintalinja on koettu jäsenvaltioissa puuttumisena siihen suvereniteettiin, jonka ne ovat veroasioissa itselleen pidättäneet säilyttämällä yksimielisyysvaatimuksen neuvoston verotusta koskevassa päätöksenteossa. Toisaalta voidaan myös kysyä, ovatko verolainsäädännön syrjintävaikutukset olleet tiedossa jo ennen tuomioistuimen antamia ratkaisuja ja onko tällöin ollutkin enemmän kysymys siitä, *ettei jäsenvaltioista ole löytynyt riittävästi poliittista tahtoa ongelmiin puuttumiseksi.* Yksimielisyysvaatimus on ylevä periaate, mutta käytännön toiminnassa se voi muodostua unionin kehittämisen esteeksi ja tietoiseksi vastuunkannon välttelyksi.

Jäsenvaltion verolainsäädäntöä, joka syrjii suoraan toisen jäsenvaltion kansalaista, ei voida oikeuttaa muilla kuin perustamissopimuksen 30 artiklassa mainituilla perusteilla. Koska nämä oikeuttamisperusteet kuitenkin soveltuvat luonteensa puolesta huonosti veroasioihin, ne harvat tuomioistuimen käsittelemät tapaukset, joissa ylipäätään on ollut kyse suorasta syrjinnästä, ovat päättyneet jäsenvaltioiden kannalta epäedullisesti.<sup>170</sup> Pääomaliikkeiden vapautta koskevasta periaatteesta (RS 56 art.) on mahdollista poiketa perustamissopimuksen 58 artiklassa mainituissa tapauksissa, joiden mukaan sallittuina poikkeusperusteina voidaan pitää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa, tehokkaan verovalvonnan turvaamista ja veron kiertämisen torjumista. Tällaisten toimenpiteiden tulee kuitenkin olla välttämättömiä, eivätkä ne saa johtaa mielivaltaiseen syrjintään tai peiteltyyn vapaiden pääomaliikkeiden rajoittamiseen.

Euroopan yhteisön tuomioistuin on kehittänyt ratkaisussaan C-120/78, *Cassis de Dijon*, kohtuullisuusperiaatetta koskevan *opin* (rule of reason), jonka mukaan epäsuora syrjintä ja pääomien vapaan liikkumisoikeuden rajoittaminen voi-

<sup>169</sup> Tapauksista on tarkemmin selostanut Vapaavuori 2003, 109–114.

<sup>170</sup> Suorasta syrjinnästä on ollut kyse asioissa C-270/83, *Avoir fiscal*, ja C-311/97, *Royal Bank of Scotland*.

vat olla oikeutettua, jos säännöksellä pyritään painavan yleisen edun toteuttamiseen ja se on tarpeellinen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi edellytetään, että säännös on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään. Näitä oikeuttamisperusteita ei ole luetteloitu missään tyhjentävästi, mutta apua hyväksyttävänä pidettävien perustelujen määrittämiseen voidaan saada tuomioistuimen ratkaisuksista.

Keskeisin jäsenvaltioiden käyttämä epäsuoran syrjinnän ja pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisen oikeuttamisperuste on ollut *verojärjestelmän johdonmukaisuus*, joka on tullut konkreettisesti esille tapauksessa C-204/90, Bachmann, jossa EY:n tuomioistuin hyväksyi Belgian epäsuorasti syrjivän sääntelyn. Tuomioistuin katsoi, että verojärjestelmän johdonmukaisuus edellytti, että tapauksessa, jossa valtio myönsi vähennyskelpoisuuden toiseen jäsenvaltioon maksettujen vakuutusmaksujen perusteella, sen tuli kyetä verottamaan vakuutuksien perusteella maksettuja suorituksia. Tapaus Bachmann on siinä mielessä merkittävä, että se on ainut ratkaisu, jossa tuomioistuin on hyväksynyt verojärjestelmän johdonmukaisuuden epäsuoran syrjinnän oikeuttamisperusteeksi.

### 2.2.2 ETUSIJAPERIAATTEEN JA VEROKILPAILUN PURISTUKSESSA

Suomen kannalta erityisen merkittävää Euroopan yhteisön tuomioistuimen etusijaperiaatteen tulkintakäytäntöä edustaa Suomen yhtiöveron hyvitysjärjestelmää koskeva ratkaisu. Korkein hallinto-oikeus oli pyytänyt Rooman sopimuksen 234 artiklan nojalla Euroopan yhteisön tuomioistuimelta ennakkoratkaisua asiassa, jossa oli kyse yhtiöveron hyvityksen myöntämisestä Suomessa asuvalle verovelvolliselle, joka saa osinkoa toisesta EU:n jäsenvaltiosta (Ruotsista). Korkein hallinto-oikeus halusi tietää, *onko Suomen yhtiöveron hyvitysjärjestelmä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen 56 ja 58 artikloiden vastainen*, kun yhtiöveron hyvitysjärjestelmää sovelletaan vain kotimaisen yhtiön maksamiin osinkoihin.

#### Suomen yhtiöveron hyvitysjärjestelmä

Euroopan yhteisön tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että Suomen verosääntely tekee Suomessa yleisesti verovelvollisten henkilöiden kannalta vähemmän houkuttelevaksi pääomien sijoittamisen sellaisiin yhtiöihin, joiden kotipaikka on jossain muussa valtioissa, ja sillä on vastaavasti rajoittava vaikutus muihin valtioihin sijoittuneiden yhtiöiden kannalta, sillä se muodostaa niille esteen pääoman hankinnalle Suomesta. Tästä seuraa, että Suomen verosääntely muodostaa rajoituksen pääomien vapaalle liikkuvuudelle, mikä on lähtökohtaisesti kielletty perustamissopimuksen 56 artiklassa. Tuomioistuin ei pitänyt mahdollisena myöskään sitä, että Suomen yhtiöveron hyvitysjärjestelmän syrjiviä piirteitä voitaisiin oikeuttaa 58 artiklaan kirjatulla perusteilla.

Asia C-319/02, Petri Manninen v. Suomen valtio 7.9.2004

Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntönsä kautta harjoittamaa pakkoharmonisointia on kritisoitu muun muassa siitä, että tuomioistuimen ratkaisukäytännöllään aikaansaama yhtenäistämiskehitys on varsin vaikeasti ennustettavaa ja sisältää suuria epävarmuustekijöitä niin kansallisen lainsäädännön laatijoiden

kuin verovelvollistenkin näkökulmasta.<sup>171</sup> Tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvan verojärjestelmän ongelmana on myös sen synnyttämä demokraattinen vaje päätösvallan siirtyessä neuvostolta tuomioistuimelle. Nykyistä vahvempaa poliittisen prosessin – Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvoston – kautta tapahtuvaa yhtenäistämiskehitystä on pidettävä välttämättömänä vastapainona *common law -järjestelmää* muistuttavalle tuomioistuimen ”uutta oikeutta luovalle” ratkaisuvallalle. *Oikeuskäytäntöön perustuvassa verotuksen harmonisoinnissa yhtenäistämisen kohteeksi valikoituneet lainsäädännön kohdat ovat myös väistämättä enemmän tai vähemmän yllätyksellisiä ja satunnaisia.*<sup>172</sup>

Oikeuskäytäntöön harmonisointimenetelmänä liittyy myös se negatiiviselle integraatiolle ominainen heikkous, että se ainoastaan estää olemassa olevien säännösten soveltamisen mutta ei tuo tilalle uutta säännöstä eikä esitä ratkaisu-ehdotuksia. Kun tuomioistuin on antanut ratkaisunsa, jäsenvaltioiden tulee itse korjata lainsäädäntöönsä sisältyvät yhteisöoikeuden vastaiset kohdat ja tehdä mahdollisia oikaisutoimia koskevat päätökset. Vaikka Suomi tekikin jo ennen tuomioistuimen antamaa ratkaisua (C-319/02) päätöksen yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumisesta, käytännön lainsäädäntötoimet toisesta EU-valtiosta (myös ETA) myönnetyn osingon osalta toteutettiin vuonna 2005. Laki Euroopan talousalueelta saadusta osingosta suoritettun veron palauttamisesta (563/2005) valmisteluasiakirjoineen osoittaa, millaisiin käytännön tulkintavaikeuksiin joudutaan ylikansallisen tuomioistuimen antaman sitovan ennakkoratkaisun vuoksi.<sup>173</sup>

Euroopan integraation syveneminen sisämarkkinoihin ja 12 euromaan yhteisvaluutta ovat nostaneet pelon *verokilpailun* kiristymisestä jäsenmaiden välillä. Verokilpailun uhka on sitä suurempi, mitä liikkuvampi veropohja on. Joka tapauksessa taloudellinen yhteistyö luo tarpeen koordinoida verotusta. Kyse on välittömän verotuksen harmonisoinnista. Tuo tarve ei ole vähäisin talous- ja rahaliitossa, osana vakaus- ja kasvuohjelmia. Harmonisointitarve johtuu ennen muuta siitä, että verotus tapahtuu ja tulee myös uuden perustuslain mukaan tapahtumaan kokonaan jäsenvaltioissa.

Tuloverotuksessa verokilpailun paine pysyy vähäisenä niin kauan kuin työvoima ei kovin aktiivisesti liiku unionin sisällä. Suomen osalta tuloverotuksen harmonisointi osana unionin veropolitiikkaa on saapunut kulminaatiopisteeseen 10 uuden jäsenvaltion, mukana Baltian maat, liittyttyä 1.5.2004 unionin jäseneksi (HE 92/2004 vp, 6). Itsenäinen verotusvalta on hyvinvointioikeuksista huolehtivan valtion kulmakivi. Tätä valtaa käyttää eduskunta verolakien säätäjänä (PL 81 §). Suomen korkealla ansiotulojen veroasteella on selvä yhteys taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien rahoitukseen.

Neljän vapauden periaatteen mukaisesti työvoima liikkuu, mutta myös pääomat liikkuvat. Koska pääoma on liikkuva verokohde, verokantojen alarajan sääntely unionin sisällä voisi johtaa pääomapakoon unionin ulkopuolelle. Se seikka,

<sup>171</sup> Ks. Vapaavuori 2003, 362, ja Äimä 2003, 221.

<sup>172</sup> Ks. Tikka 2003, 1191.

<sup>173</sup> Ks. tarkemmin HE 57/2005 vp ja erityisesti VaVM 18/2005 vp.



että pääomatuloverokannat vaihtelevat eri jäsenvaltioiden välillä, voi johtaa pahimmillaan pääomien keskittymiseen ja sisämarkkinoiden vajaatoimintaan. Yhtenä ratkaisuna olisi verottaa pääomatuloja niin sanotun *asuinpaikkaperiaatteen* mukaan. Tämä puolestaan vaatisi pankkisalaisuuden avaamista unionitasolla ja hyvin koordinoitua informaation vaihtoa jäsenvaltioiden veroviranomaisten välillä.

Yritysten tuloverotuksen harmonisointitarve verokilpailun vuoksi on lisääntynyt suuresti. Pääomien vapaa liikkuvuus on kannustanut Euroopan unionin jäsenvaltioita alentamaan niin yritysverokantoja kuin myöntämään verohelpotuksia pääomavoittojen verotukseen.<sup>174</sup> Verokilpailu aiheuttaa liikkuville verotuskohteille painetta siirtyä korkean verotason ja korkeahkon palkkatason maasta (Suomi) matalan verotason ja Suomen palkkatasoa alhaisemman palkkatason maahan. Siirtymä ei rajoitu pelkästään unionin itälaajentumisen jäsenvaltioihin, vaan ulottuu kauas – niin sanottuun Kiina-ilmiöön saakka.

Terveeltä pohjalta tapahtuva yritysverokilpailu ei ole pelkästään kielteinen asia Euroopan unionissa. Verokilpailu voi edistää ja helpottaa unionin sisämarkkinoiden neljän vapauden periaatteen toteutumista. Verokilpailu ehkäisee verorasituksen kasvua ja pakottaa tehostamaan julkistalouden toimintaa. Yritysverotuksen tason alentaminen unionin vanhoissa jäsenvaltioissa on ollut viime vuosien selvä kehityssuunta verokilpailuun vastaamiseksi. Se on yhden jäsenvaltion tekemä kertaratkaisu, jolla on seurannaisvaikutukset niin unionin jäsenvaltioihin kuin ulkopuolellekin.

### *2.3 Kunnallisverotuksen oikeutus*

Verotukseen liittyy korostettu lakisidonnaisuuden vaatimus. Verosta on aina niin valtionveron kuin kunnallisveronkin osalta säädettävä lain tasoisella oikeusnormilla (PL 81 §, 121 §). Verolain on sisällettävä säännökset verovelvollisuudesta, veron suuruuden perusteista ja verovelvollisen oikeusturvasta. Verovelvollisen näkökulmasta verolain pitää antaa lähtökohdat myös verotuksen tasapuolisuudelle, ennustettavuudelle ja oikeudenmukaisuudelle.<sup>175</sup> Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyvän paikallisveron ominaisuuksia ovat ainakin seuraavat: veropohjan tulee olla vakaa ja veron tulee olla riittävän tuottoisa, veron tulee olla selvästi näkyvä poliittisen vastuunalaisuuden näkökulmasta eikä vero saa olla perusteettoman helposti vyörytettävissä ulkokuntalaisten maksettavaksi.

Kunnan oikeus verottaa jäseniään on muodostanut Suomen kuntien talousautonomian selkänojan. Tämä ajattelu saa oikeutuksensa jo 1800-luvun loppupuolella säädetyistä kunnallisasetuksista, jotka sisälsivät myös säännökset kunnallisverosta.<sup>176</sup> *Taloudellisen itsehallinnon finanssivallan ydin on kunnan oikeus päättää tulotaloutensa perusteista.* Konkreettisenä osoituksena tästä on kunnan-

<sup>174</sup> Grau–Herrera 2003, 35, ja HE 92/2004 vp, 20–21.

<sup>175</sup> Rother 2003, 24–25.

<sup>176</sup> Myllymäki 2000, 214–215.

valtuuston oikeus määrätä kunnallisverorasituksesta (KuntaL 66 §). Ilman verotusoikeutta puhe kunnallisesta itsehallinnosta ja sen toteutuksesta erityisesti hyvinvointioikeuksien turvaamiseksi kuulostaa kirjaimellisesti sanahelinältä.

Kunnallinen itsehallinto ei merkitse riippumattomuutta Suomen oikeusjärjestyksestä. Voimassa oleva perustuslaki ja eduskunnan säätämät lait, ennen muuta kuntalaki, määrittävät itsehallinnon sisällön. Tuo sisältö elää, samoin kuin oikeusjärjestyskin. Itsehallinnon ytimeen kuuluu kunnan *oikeus omaan toimialaansa ja toimielimiinsä sekä uskottava talousautonomia*. Asukkaiden itsehallinto kuuluu demokraattisen oikeusvaltion hyveisiin. Suomen desentralisoitu kunnallishallinto täyttää epäilyksittä Maastrichtin sopimuksen edellyttämän *läheisyysperiaatteen*. Erityisesti hyvinvointioikeuksia koskevat päätökset tehdään lähellä kunnan asukasta, lähtökohdiltaan kuntalaisen valitseman edustuselimen päätösvallan mukaisesti. Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistäminen (KuntaL 1.3 §) edellyttää taloudellisia voimavaroja, kunnallista finanssivallan käyttämistä.<sup>177</sup>

Perustuslakiin otettiin selkeät lähtökohdat kunnallisverotuksen oikeutuksesta. Näin kunnallinen verotusoikeus sai perustuslain säätäjän vahvistuksen. Tämä tehtiin ”kunnallisen itsehallinnon keskeisten ominaispiirteiden täsmentämiseksi” (HE 1/1998 vp, 60–61). Samanlainen perustuslain tulkinta ei ollut kuitenkaan itsestään selvä vielä 1980-luvulla. Vasta niin sanotun kriisikuntalain (L 658/1994), Lex Karkkilan, säätämisen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta otti selkeän kannan kunnallisen verotusoikeuden kuulumisesta perustuslain suojan piiriin (PeVL 9 ja 17/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on tulkinut lausunnoissaan, *että verotusoikeuden lisäksi kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluu perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin*.

Tosiasiallisesti kuntien veronsaaja-asema oli tunnustettu jo kauan sitten aineellis-oikeudellisessa lainsäädännössä. Kunnan veronsaantioikeus sisältyy samoihin verolakeihin, joiden nojalla verovelvollisen on suoritettava veroa myös valtiolle. Kunnan veronsaajaoikeus on Suomessa rajoittunut välittömän verotuksen verolakeihin. Kunnallisverotus rajoittuu tuloverotukseen. Sen merkitys on entisestään korostunut 1990-luvun valtionosuusleikkauksien seurauksena. Varallisuuden perusteella kunnalla ei ole perinteisesti oikeutta verottaa jäseniään. Kaikki muuttuu, sen todistaa vuonna 1992 toteutettu kiinteistöverolainsäädäntö (654/1992).<sup>178</sup> Kunnallinen kiinteistövero onkin ainut pakollinen vero, jonka veronsaajana on yksinomaan kunta.

## 2.4 Veroharmonisointi ja fiskaalinen federalismi

Euroopan unionin talousintegroitua koskevat säännökset ovat lähtökohdiltaan Rooman sopimuksen 4 artiklassa ja sopimuksen 98 artiklassa. Artikloissa on normatiiviset puitteet verojärjestelmien keskinäiselle kilpailulle unionissa. Laa-

<sup>177</sup> Ks. myös Heuru 2002, 28–30.

<sup>178</sup> Kunnallisverotuksesta tarkemmin V/2.2.

jentunut Euroopan unioni lisää kokonaisuuden kannalta taloudellista hyvinvointia. Vaarana kuitenkin on se, että *samanaikaisesti tapahtuu alueellinen jakaantuminen voittajiin ja häviäjiin*. Verotuksen yhtenäistäminen myös välittömässä verotuksessa torjuisi osaltaan tätä kehitystä. Yhtenäistämistä palvelee mikä tahansa yleinen prosessi, johon liittyy unionitason tavoite yhdenmukaistaa kansallisia verojärjestelmiä unionin tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>179</sup>

Verosuvereniteetti on itsenäisen valtion tärkeimpiä tuntomerkkejä. Rooman sopimuksessa ei ole nimenomaista mainintaa välittömistä veroista. Euroopan unionin toimivalta välittömän verotuksen alueella rajoittuu markkinoiden vääritymistä koskeviin toimiin (RS 94 art.). Perustamissopimus valtuuttaa yhteisön toimielimet antamaan direktiivejä ja harmonisoimaan lainsäädäntöä, mikä suoraan vaikuttaa yhteismarkkinoiden toteutumiseen ja toimintaan.<sup>180</sup> Tuloverotuksenkin osalta selvää on erityisesti se, että jäsenyys Euroopan unionissa *tosiasiallisesti rajoittaa lainsäätäjän veropolittista liikkuma-alaa verohuojennusten käytämisessä*.

#### Klassikko syntyessään

Euroopan yhteisön tuomioistuin on painottanut oikeuskäytännössään välittömän verotuksen osalta sitä, että jäsenvaltioiden tulee käyttää välittömään verotukseen kuuluvaa toimivaltaansa yhteisön oikeuden mukaisella tavalla. Tuomioistuin on katsonut perustamissopimuksen vastaisiksi verosäännöksiksi, jos toisessa jäsenvaltiossa asuva henkilö tai yhteisö, joka on objektiivisesti katsoen samassa asemassa kuin kyseisessä valtiossa asuva, on asetettu verotuksessa epäedullisempaan asemaan kuin kyseisessä jäsenvaltiossa asuva verovelvollinen.

Asia C-279/1993, Schumacker v. Saksan valtio (1995)

Erilainen verokohtelu katsotaan siis syrjinnäksi. Tuomioistuin on myös torjunut jäsenvaltioiden väitteet siitä, että erilainen kohtelu olisi perusteltua verotulojen menetyksen tai veronkiertämisen estämiseksi tai tehokkaan verovalvonnan järjestämiseksi.<sup>181</sup> *Tuomioistuimen tulkintalinja edistää myös välittömän verotuksen osalta unionitasoista fiskaalista federalismia*.

Sen sijaan unionin jäsenvaltioiden verokilpailu saattaa ohjata ja voimistaa voittajien ja häviäjien välistä eriarvoisuutta.<sup>182</sup> Verokilpailu käydään unionin jäsenvaltioiden välillä veropohjista eli taloudellisen toiminnan sijoittumispaikoista. Unionin sisämarkkinoilla yritykset sijoittuvat ja investoivat sinne, missä on edullista työvoimaa, kotimarkkinat ja sisämarkkinat lähellä sekä lisäksi yritysverotus edullista. Näin unionin uudet jäsenvaltiot (kuten Baltian maat) saavat lisäponti-

<sup>179</sup> Grau–Herrera 2003, 28.

<sup>180</sup> Tästä Penttilä 1996, 239–240. Rooman sopimus (239 art.) suosittaa myös valtioiden välisten verotusta koskevien yleissopimusten tekemistä kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi.

<sup>181</sup> Ks. valtiovarainministeriön työryhmämuistio 12/2002, 23 (erityisesti siinä viitatus oikeustapaukset).

<sup>182</sup> Alho ym. 2000, 121–123.

men kilpailu yritysveroedulla houkutellessaan maahansa aktiivista yritystoimintaa.

Vuonna 2004 Suomessa toteutettiin laajahko verouudistus, jonka osana yhteisöveroprosentiksi tuli 26 prosenttia, pääomaveron osalta 28 prosenttia vuoden 2005 alusta.<sup>183</sup> Aikaisemmin molemmat olivat samansuuruisia (29 prosenttia). Yritysverouudistusta on perusteltu muun ohessa sillä, että se auttaa pitämään yritysten pääkonttorit ja tuotannon Suomessa. Yritysverotus on toteutetun rakenneuudistuksen jälkeen sekä verokannan tason että veropohjan laajuuden osalta kansainvälisesti kilpailukykyinen, vaikka uusissa EU-maissa se on yleensä alle 20 prosenttia (HE 92/2004 vp, 12–13).

Erityisesti yritysverokilpailun kiihtyminen on nostattanut suurissa unionin jäsenvaltioissa vaatimuksen yhteisöverotuksen harmonisoinnista Euroopan unionissa. Myös Suomen puolelta on esitetty vaatimus yhteisöverokannan alarajan asettamisesta Euroopan unionissa.<sup>184</sup> Välittömän verotuksen harmonisointiyritykset ovat vaikeasti toteutettavia hankkeita unionissa, koska päätöksenteon on oltava neuvostossa yksimielistä.

Veroharmonisointi ja fiskaalinen federalismi vaikuttavat kuntiin välillisesti. *Suomen perustuslailla kunnille taattu oikeus verottaa jäseninään ei ole vaarantunut unionijäsenyyden myötä.* Ansiotulot ja kunnanvaltuuston oikeus määrätä veroprosentista ovat kunnan elinkelpoisuuden ensimmäinen ehto. Kiinteistöverotus lisäsi kunnan veropohjaa, ja uudistus toteutettiin jo ennen unionijäsenyyttä. Sen sijaan pääomien vapaa liikkuvuus, yrityksen sijaintikunnan valinta ja työvoiman saatavuus ja riittävyys ovat tekijöitä, jotka myös vaikuttavat kunnan verotuloihin. Nimenomaan unionijäsenyyden yksi peruspilareista, pääomien vapaa liikkuvuus, on tehnyt kunnallisen elinkeinopolitiikan vaikeasti ennakoitavaksi. Yritysten sijaintikuntaetu yhdistettynä yhteiskuntavastuuseen on monissa tapauksissa jätetty demokraattisesti valitun kuntayhteisön päättäjät neuvottomiksi.

Sen sijaan unionin jäsenyydessä erityisesti talous- ja rahaliiton toteutuminen on merkinnyt monimutkaisia ”lainsäädäntöjärjestelyjä” valtion ja kuntien suhteessa. Järjestelyt tehdään valtiosuoksilla, valtiosuuksiin perustuvalla verotulojen tasauksella sekä budjettilaeilla. Esimerkiksi aikaisempi arvonnäköveron palauttaminen kunnille ja sen maksaminen takaisin valtiolle laskennallisista perusteista liittyi kiinteästi valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon ja tietynlaiseen kaupankäyntiin kuntien oikeudesta yhteisöveron tuottoon (vrt. HE 123/2002 vp). Tämänkaltaiset suuret uudistukset voidaan kytkeä nopeasti säädettävien budjettilakien osaksi, mikä on omiaan heikentämään kunnallisen itsehallinnon stabiliteettia.

*Eduskunnan finanssivallan ydin, valta päättää valtion tulotalouden perusteista verolainsäädännöllä, on finanssisuvereniteetin selkäranka.* Koska välillisen verotuksen harmonisointi on tosiasia, ei Suomen eduskunta ole Euroopassa ainut parlamentti, joka suhtautuu suvereniteettinsa kaventamiseen aiheellisen epäluuloises-

<sup>183</sup> L tuloverolain muuttamisesta (716/2004), veroprosentit 124 §.

<sup>184</sup> Pääministeri Matti Vanhanen, Taloussanomien 18.5.2004.

ti. Mitä pidemmälle välitön verotus on harmonisoitu, sitä vähäisemmät ovat Suomen mahdollisuudet käyttää verotusta itsenäisesti valtion ja kuntien tuottamien hyvinvointipalveluiden lähteenä. Itsenäisen valtion talouspoliittisesta liikuma-alasta rahapolitiikka on kokonaan unionikeskeistä ja finanssipolitiikasta välilliset verot. *Fiskaalisen federalismin ulottumattomiin jäävät 37-vuotistaivaltaan juhliva tulopolitiikka ja finanssipolitiikan osalta muodollinen finanssivalta välittömien verojen osalta.*

Euroopan yhteisön tuomioistuin tulkitsi, että *Suomen yhtiöveron hyvitysjärjestelmä on ollut toisista jäsenvaltioista saatujen osinkojen osalta yhteisöoikeuden vastainen.* Verolainsäädäntöä jouduttiin uudistamaan. Kokoava johtopäätös on yksiselitteinen: eduskunnan finanssivallalla myös välittömän verotuksen osalta on Rooman sopimuksen asettamat reunaehdot. Euroopan yhteisön tuomioistuin on johdonmukaisesti ollut näiden ehtojen *yhteisöoikeudellisen etusijaperiaatteen vaalijana.*

*Muodollisen valtiosäännön ja tosiasiallisessa tapahtuneen kehityksen välinen jännite verotuksessa on suuri unionin ja sen jäsenvaltion välisessä oikeussuhteessa. Se purkautuu verokilpailun nimissä myös välittömän verotuksen osalta federaation ja globalisaation suuntaan yhä selvemmin.* Taloudellisessa toiminnassa unionin vanhat ja vauraat jäsenvaltiot kokevat kilpailu-uhan tulevan Kiinaa huomattavasti lähempää – unionin köyhimmistä jäsenvaltioista. Niiden saattaminen takaisin osaksi niin sanottua eurooppalaista perhettä tapahtui 1.5.2004. Verokilpailu itsekäimmillään antaa aiheen huomauttaa tässä yhteydessä unionin vauraimmille jäsenvaltioille Juudaksen suudelmia muistuttavista menettelytavoista.

## 3 Suomen ja unionin väliset varainsiirrot

### *3.1 Valtio–kunta–suhteen sääntely eurooppalaisesta näkökulmasta*

Kunnallista itsehallintoa ja erityisesti sen autonomista päätöksentekoa pyrittiin vahvistamaan 1990-luvulla niin kuntalain säätämällä kuin korvamerkityksellään valtionosuuksin. Tämä niin sanottu suuri valtionosuusuudistus toteutui vuonna 1993. Valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamisongelmia käsitellään erillisessä neuvottelumenettelyssä (KuntaL 8.2 §). Tehtyjä lainsäädäntöuudistuksia ei ole syytä väheksyä. Eri asia on, *millainen jännite vallitsee normatiivisen sääntelyn ja käytännön todellisuuden välillä* niin kunnissa kuin kuntien ja valtion välisessä suhteessakin. Eurooppalaisen näkökulman jälkimmäiseen tarjoaa Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja vuodelta 1985. Peruskirjaan sisältyvä *rahoitusperiaate* velvoittaa myös valtiota kantamaan vastuunsa kuntien lakisääteisistä velvoitteista.<sup>185</sup>

Euroopan unionissa ei ole tunnustettu kunnallisen itsehallinnon suoja ja siten myös valtion ja kuntien suhteen määrittely on jäänyt unionin tasolla vähäiseksi. Osasyynä tähän saattaa olla kunnallisen itsehallinnon monimuotoisuus ja määrittelemättömyys unionivaltioiden perustuslaeissa. Rooman sopimuksessa (1957) ei kuntia mainittu lainkaan, vaan itsehallinnon takeiden on katsottu kuuluvan jäsenvaltion päätösvaltaan. Jäsenvaltioiden alueelliset ja paikalliset intressit on myöhemmin otettu huomioon sääntelemällä alueiden komitean toiminnasta (RS 263–265 art.) sekä kirjaamalla läheisyysperiaate Maastrichtin sopimukseen.

Jonkinasteista tukea alue- ja paikallishallinnolle saa yhteisön perustamissopimuksen (RS) 6 artiklasta, jonka mukaan unioni pitää arvossa jäsenvaltioiden kansallista ominaislaatua. Säännökset luovat toimintamahdollisuuden jäsenvaltion kansallisille hallintoratkaisuille, mutta ne eivät kuitenkaan tuo selkeyttä

---

<sup>185</sup> Tarkemmin Heuru 2002, 26–27.

kuntien asemalle suhteessa valtioon. Euroopan unionia onkin väitetty ”kuntaso-keaksi”.<sup>186</sup> Unionin ja jäsenvaltion välisiä suhteita leimaa myös perustuslakiehdotuksessa valtiokeskeinen sääntely. Tosin unioni lupaa kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta (UPL I-5 art.).

Euroopan unionin näkökulmasta kunnat ovat siis osa jäsenvaltiota ja näin myös osa julkista taloutta. Unionin taloudellinen ulottuvuus ja sen oikeusjärjestys ohjaavat joko välillisesti tai välittömästi myös kunnallisia viranomaisia. *Jäsenvaltioihin EMUn myötä kohdistettu budjettikurin vaatimus koskee myös kuntien taloutta*. Kunnat ovat osallisina unionitaloudessa myös rakennerahastojen kautta, koska ne toimivat unionin taloudellisen tuen jakajina niin rakennerahasto-ohjelmissä kuin yhteisöaloitteissakin. Jälkimmäisessä kuntien vastuu on korostunut, koska kunnalliset toimijat ovat sekä taloudellisessa että hallinnollisessa vastuussa ohjelmien täytäntöönpanosta (esimerkiksi Interreg). Erityisesti maakuntien liittojen merkitys aluekehitysviranomaisena on saanut kasvavaa merkitystä.

Huolimatta siitä, ettei unioni anna suojaa kunnalliselle itsehallinnolle, on suoja kirjattu Euroopan neuvostossa valmisteltuun paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1991). Peruskirja on luonteeltaan paikallisen ja alueellisen itsehallinnon asemaa korostava valtioiden välinen yleissopimus, jonka useimmat EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet. Peruskirja asettaa eurooppalaiset standardit paikalliselle itsehallinnolle, joka määrittää kirjan 3 artiklassa. Sen mukaan paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Paikallisviranomaisilla tulee olla toimivaltaa hoitaa itsenäisesti omia asioitaan, ja viranomaiset saavat lainsäädännön puitteissa päättää hallintorakenteesta varmistaakseen tehokkaan hallinnon. Itsehallinnon periaatteen edellytetään löytyvän myös kansallisista lainsäädännöistä (2 art.).

Itsehallinnon peruskriteerit voidaan jakaa kunnallishallinnon toiminnan kannalta kahteen pääryhmään: kunnallisen päätöksenteon demokraattisuuden ja toimivuuden sekä kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyteen. Kunnallista demokratiaa korostetaan peruskirjan 3(2) artiklassa, jonka mukaan itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa päätösvalta kuuluu vaaleilla valituille elimille, joiden tulee hoitaa tehtävänsä vapaasti. Kunnallishallinnon toimivuuden muuten takaa peruskirjan 6 artikla, joka luo kunnille hallinto-organisatorisen päätösvallan. Kuntien päätöksenteon itsenäisyys turvataan 8 artiklassa, jossa määritellään rajoituksia kuntien hallinnolliselle valvonnalle. Valvonnan tulee sen mukaisesti perustua lakiin ja sen tulee rajoittua kuntien toiminnan laillisuuteen. Lisäksi valvontaa koskee suhteellisuusperiaate: valvontatoimen tulee olla oikeassa suhteessa suojeltaviin etuihin nähden.

Kuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä ja kuntien taloudellista itsehallintoa koskeva 9 artikla on kuntien toiminnan kannalta merkittävä. Artiklan

---

<sup>186</sup> Ryyänen 2003, 19, ja Mäenpää 2001, 349–351.

mukaan *paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa*. Käytettävissä olevien määrärahojen tulee vastata kuntien lakisääteisiä tehtäviä, ja määrärahojen tulee mukautua aiheutuviin kustannuksiin. Artiklaan on kirjattu myös *rahoitusjärjestelmän* perusta, jonka mukaan rahoituksen tulee osittain muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta kunnalla on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Kuntien taloudelliseen itsehallintoon kuuluu verotusoikeuden lisäksi kuntien taloudellisia eroja tasoittava tukijärjestelmä.<sup>187</sup>

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on oikeudellisesti lain tasoinen niissä valtioissa, jotka ovat sen ratifioineet (Suomi 1991). Käytännössä peruskirjan normit ovat kuitenkin väljiä ja niiden soveltaminen rajoittuu siihen, että ne tukevat itsehallintoa periaateargumentteina. Ongelmana on myös oikeudellisen seurantajärjestelmän tehokkuus, jota on yritetty parantaa esimerkiksi Euroopan kunta- ja aluekonferenssin (CLRAE) toimesta.<sup>188</sup> Peruskirjan painoarvo onkin enemmän poliittinen: valtion allekirjoitettua sopimuksen sen katsotaan ilmaiseen halunsa kehittää maansa kunnallishallintoa eurooppalaisen demokratian periaatteiden hengessä.

### *3.2 Euroopan unionin talousarvion päätöksentekomenettely*

Euroopan unionin talousarvion rakenteesta, päätöksenteosta ja sisällöstä säännellään yhteisön perustamissopimuksen varainhoitoa koskevilla määräyksillä (268–280 art.) sekä erillisellä neuvoston varainhoitoasetuksella ([EY] N:o 1605/2002). Talousarviosta päättävät neuvosto ja parlamentti komission valmistelun pohjalta. Parlamentin asemaa unionin päätöksenteossa on pyritty parantamaan, mikä näkyy myös talousarviomenettelyssä ja erityisesti menoista päätettäessä. Neuvosto tekee lopullisen päätöksen pääasiassa maatalousmenoista, muut menot kuuluvat parlamentin päätösvaltaan. Perustuslakiehdotuksessa parlamentin valtaa lisättäisiin, mikä näkyisi erityisesti lainsäädäntötyössä ja budjettivallan käytössä (UPL I-20 art.). Lainsäädäntövalta ja budjettivalta olisivat *yhteisesti* Euroopan parlamentilla ja ministerineuvostolla.

Euroopan unionin rahoitusjärjestelmä perustuu monivuotiseen menosuunnitelmaan, jota kutsutaan rahoituskehikseksi. Kehyksestä sovitaan poliittisin neuvotteluin Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston kesken. Siinä asetetaan ylärajat unionin eri menoluokille, joita ovat muun muassa maatalous, rakennepolitiikka, sisäiset politiikat, ulkoiset toimet ja hallintomenot. Rahoituskehysten enimmäismäärät sitovat toimielinten välisen sopimuksen osapuolia, mutta kehyksiä ei silti voida rinnastaa monivuotiseen talousarvioon. Menosuunnitelman pohjalta laaditaan vuosittainen talousarvio, jossa määritetään tarkemmin politiikkojen osa-alueille käytettävissä olevat varat.

<sup>187</sup> Mäenpää 2001, 352–355.

<sup>188</sup> Pöyhönen 1996, 23–24.



Rahoitusjärjestelmän ensimmäistä kokonaisuudistusta alettiin suunnitella kolmannen laajenemisen ja yhtenäisasiakirjan seurauksena. Vuonna 1987 Euroopan komissio esitti Delorsin suunnitelman, jonka pääajatuksena oli rahoitusjärjestelmän ja rakennerahastojen uudistaminen. Rahoitussuunnitelma nimettiin silloisen komission puheenjohtajan Jacques Delorsin mukaan. Uudistamisen yhteydessä myös omien varojen järjestelmän sekä maatalouspolitiikan tarkistaminen olivat ajankohtaisia. Omina varoina yhteisössä olivat tähän saakka olleet tullit ja maatalousmaksut (perinteiset omat varat) sekä arvonalisäverotuksen yhdenmukaiseen määräytymisperusteeseen perustuvat varat. Talouden uudistusehdotusten suuntaviivat sovittiin vuoden 1988 Eurooppa-neuvostossa, ja tämän perusteella päätettiin rahoitusnäkymät vuosille 1988–1993. Rahoitusnäkymät ovat Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen sopimus useamman vuoden menokehykseksi. Ne kertovat suunniteltujen menojen enimmäismäärän ja jakaantumisen.<sup>189</sup>

Rahoitusjärjestelmän ensimmäinen uudistaminen toi muutoksen omien varojen kokonaismäärään siten, että se liitettiin bruttokansantuloon (niin kutsuttu neljäs rahoituslähde). Samalla arvonalisäpohjan mukaista maksuosuutta leikattiin, mikä auttoi omien varojen tasapainoa. Uudistukseen liittyi myös budjettikurin toteuttaminen toimielinten välisellä sopimuksella (trilogi), jonka keskeisenä elementtinä oli monivuotisen rahoituskehyksen asettaminen sekä budjettivastuun jakaminen parlamentin, neuvoston ja komission kesken. Uudistuksen toisena tavoitteena talousarvion päälinjojen luomisen ohella oli varojen ohjaaminen alhaisen tulotason jäsenvaltioihin, koska sisämarkkinoiden katsottiin hyödyttävän suhteessa enemmän korkeamman tulotason maita.<sup>190</sup> Hyväksytty rahoituskehys kattoi vuodet 1993–1999 (Delors II).

Delors II -suunnitelmassa keskityttiin maatalouspolitiikan uudistamisesta johtuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Uudet painopistealueet olivat taloudellinen ja sosiaalinen koheesio sekä aluepolitiikka, teollisuuden kilpailukykyyn lisääminen ja ympäristöasioiden huomioiminen. Myös budjettikuria koskeva toimielinten välinen sopimus uudistettiin toiselle rahoituskehyskaudelle. Toisessa uudistuksessa rakennerahastojen määrärahoja lisättiin oleellisesti (41 prosenttia), koska alue- ja rakennepolitiikan merkitys oli kasvanut entisestään. Uudistuksella pyrittiin yhdistämään mahdollisimman hyvin kaikki luonteeltaan rakenteelliset toimet työllisyyden ja alueellisen kehityksen edistämiseksi. Lisäksi samanaikaisesti Maastrichtin sopimuksella perustettiin koheesiorahasto, jolla tuetaan köyhimpien jäsenvaltioiden ympäristö- ja infrastruktuurihankkeita.

Nykyinen rahoituskehys on vuodelta 1999, jolloin Eurooppa-neuvosto vahvisti Agenda 2000 -päätösten mukaisen menosuunnitelman vuosille 2000–2006. Samaan aikaan uudistettiin myös rakennerahastojen toiminta ja annettiin niitä koskevat oikeussäännökset. Menosuunnitelman lisäksi jäsenvaltiot sitoutuivat unionin tulotalouden rahoitusperusteisiin. Poliittinen sopimus uudesta rahoituskehyksestä ja yhteisön politiikkojen vahvistamisesta muuttui juridiikaksi unionin

<sup>189</sup> Ks. tarkemmin Strasser 1991, 185–189.

<sup>190</sup> Junka 1999, 11.

toimielimissä. Maatalous, rakennerahastosäännökset ja ministerineuvoston päätös yhteisön omista varoista olivat Suomen kannalta äärimmäisen tärkeitä.

Vuotuisen talousarvion laadinnasta säännellään perustamissopimuksen 272 artiklassa. Sen lisäksi menettelyyn sovelletaan varainhoitoasetuksen ([EY] N:o 1605/2002) säännöksiä (31–39 art). Talousarviomenettelyn päävaiheet ovat talousarvioesityksen hyväksyminen ja talousarvion vahvistaminen. Prosessi käynnistyy keskusteluilla poliittisista painopisteistä ja budjettipolitiikan päälinjoista. Tämän jälkeen Euroopan parlamentti, neuvosto, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien, tilintarkastustuomioistuimien, talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu laativat ennakkoarvion menoihin ja tuloistaan tulevaa varainhoitovuotta varten ja toimittavat sen komissiolle. Näiden arvioiden perusteella komissio antaa alustavan talousarvioesityksen budjettivallan käyttäjille: neuvostolle ja parlamentille.

Alustavaa talousarvioesitystä käsitellään aluksi neuvostossa. Mikäli neuvosto jo tässä vaiheessa haluaa poiketa esityksestä, se kuulee komissiota ja tarvittaessa muitakin asianomaisia toimielimiä. Neuvoston päätösten valmistelusta vastaavat tässä vaiheessa budjettikomitea (pysyvien edustustojen finanssiasioiden avustajat) ja Coreper II (pysyvien edustajien komitea). *Talousarvioesitys hyväksytään neuvostossa määräenemmistöllä* perustamissopimuksen (RS) 205 artiklan mukaisesti. Esityksen avoimena olevia kysymyksiä ja budjetin toteutumista käsitellään tässä vaiheessa neuvoston, komission ja parlamentin (trilogi) kesken. Tämän jälkeen esitys toimitetaan parlamentin käsiteltäväksi.

Parlamentilla on ensimmäisessä käsittelyssä oikeus tarkastaa esitys jäsentensä enemmistöllä. Lisäksi parlamentti voi yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä tehdä muutoksia pakollisiin menoihin ja tarkistuksia ei-pakollisiin menoihin. Muutosehdotuksin täydennetty talousarvioesitys palautetaan tämän jälkeen takaisin neuvoston käsiteltäväksi. Mikäli muutosehdotuksia ei tehdä tai parlamentti ei ole ehdottanut tarkistuksia, talousarvio katsotaan jo tässä vaiheessa hyväksytyksi. Muussa tapauksessa esitys palautuu neuvoston käsiteltäväksi.

Toisessa käsittelyssä neuvosto punnitsee parlamentin muutos- ja korjausehdotuksia. *Neuvosto voi määräenemmistöllä muuttaa mitä tahansa parlamentin tekemää tarkastusta. Tämän lisäksi neuvosto voi niin ikään määräenemmistöpäätöksellään hylätä pakollisten menojen muutosehdotukset.* Tämä merkitsee sitä, että pakolliset menot päätetään lopullisesti tässä vaiheessa, ellei parlamentti myöhemmin hylkää esitystä. Mikäli neuvosto ei tässä vaiheessa muuta tai korjaa mitään parlamentin tekemistä ehdotuksista, talousarvioesitys voidaan katsoa vahvistetuksi sen jälkeen kun asiasta on tiedotettu parlamentille. Muussa tapauksessa esitystä muutetaan neuvoston päätösten mukaisesti ja esitys toimitetaan parlamentin toiseen käsittelyyn.

Parlamentilla on vielä viimeisessä vaiheessa mahdollisuus jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä muuttaa neuvoston sen tekemiin tarkastuksiin tekemiä muutoksia tai hylätä ne sekä vahvistaa talousarvio sen mukaisesti. Parlamentilla on tämän lisäksi taskussaan eräänlainen veto-oikeus, sillä se voi jäsentensä enemmistöllä ja kahdella kolmasosalla annetuista äänistä hylätä kokonaan neuvoston toimittaman budjettiesityksen (RS 272 art.) ja pyytää uutta talousarviota. Hylkäämispäätös edellyttää periaatteessa tärkeitä syitä, mut-

ta kyseinen päätös on luonteeltaan enemmänkin poliittinen toimenpide. Jos esitystä ei hylätä, talousarvio katsotaan vahvistetuksi.

Juridisesti päätöksentekoprosessi on mutkikas ja konflikteille altis. Etukäteisneuvottelujen (trilogi) merkitys on kasvanut vuosi vuodelta yhä tärkeämmäksi tosiasiallisen päätöksenteon osaksi. Perustamissopimuksen nojalla parlamentin budjettivalta suhteessa neuvostoon on rajallinen ja kohdistuu täysimääräisenä ei-pakollisiin menoihin. Tämä tekee myös ongelmalliseksi sen, miten parlamentti voi antaa komissiolle RS 276 artiklan tarkoittamaan vastuuvapauden, jos komissio ja parlamentti ovat varainkäytössä ja valvonnassa ”puoliparlamentaarisessa vastuusuhteessa”; välissä on ministerineuvosto vahvana juridisena päätöksentekijänä.

Euroopan unionin komissio on budjettiprosessin työmyyrä: valmistelija, neuvottelujen käynnistäjä ja talousarvion toteuttaja. Perustamissopimuksen 274 artiklan mukaisesti *komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti*. Komissio vastaa myös unionin taloudenhoidon sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta. Suhteessa Suomen viranomaisiin yhteistyö suuntautuu perustamissopimuksen valtioneuvoston ja rakennusrahastorahoituksen vuoksi valtioneuvostoon ja sen ministeriöihin. Komissiolla on myös merkittävä toimivalta unionin taloudenhoitoon liittyvien soft-law-säännösten antamisessa (RS 211 art.).

### 3.3 Suomen maksusuudet ja niiden valtiosääntöinen perusta

Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi 1995 julkistaloutemme siirtyi uuteen vaiheeseen. Suomen talousarviosta on liittymisestä lähtien suoritettu maksuja EU:n budjettiin sekä budjetin ulkopuolelle. Suurin suorite Euroopan unionille on niin sanottu jäsenmaksu, joka koostuu arvonlisäveropohjaisesta maksusta ja bruttokansantuloon perustuvasta maksusta. Vuositasolla tämä jäsenmaksu on reilu prosentti bruttokansantuotteestamme. Tämän lisäksi Suomen viranomaiset verottavat kolmansien maiden maatalous-, sokeri- ja isoglukoosituotteita ja suorittavat tariffin mukaisia tullimaksuja. Nämä maksut tilitetään Euroopan unionille, ja tästä palkkioksi maksetaan Suomen valtiolle kantopalkkio (noin 10 prosenttia). Jäsenvaltioiden maksut muodostavat pääosan unionin talousarvion tulotalouden perustasta.

Euroopan unioni ei voi tehdä alijäämäistä talousarviota, jossa alijäämä rahoitettaisiin lainanotolla.<sup>191</sup> Tämän vuoksi unionin vuotuisten tulojen on *tasapainoperiaatteen* (RS 268 art.) mukaisesti katettava toiminnasta aiheutuvat vuotuiset menot. Nämä menot muodostuvat suurimmaksi osaksi maatalous- ja aluepolitiikan tukijärjestelmän maksuista. Unionin rahoitusjärjestelmässä jäsenvaltioiden maksuista suurin osa palautuu takaisin jäsenvaltioille erilaisten tukien muodossa. Tämän vuoksi on myös kansallisen edun mukaista, että unionin varainkäyttöä valvotaan tarkasti.

<sup>191</sup> Junka 1999, 27.

Perustamissopimusten lisäksi EU:n rahoitusjärjestelmästä säännellään toimielinten välisiin sopimuksiin perustuvissa määräyksissä, jotka sisältävät sääntöjä ja ovat toimielinten kannalta selkeitä sitoumuksia. Toimivat sisämarkkinat, yhteisten politiikkojen toteuttaminen sekä unionin riippumaton toiminta kolmansiin maihin nähden edellyttävät unionille omaa rahoitusta. Menojen kattamiseksi EU:lla on veron luonteisia tuloja, jotka kertyvät ilman eri toimenpiteitä ja kansallisten viranomaisten myöhempiä päätöksiä. Näitä tuloja kutsutaan *omiksi varoiksi*. Perustamissopimuksen 269 artiklan mukaisesti unionin talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan omin varoin sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita tuloja. EU:lla on näihin varoihin laillinen oikeus, eikä näitä tuloja voida kansallisin päätöksin supistaa. *Euroopan unionilla ei kuitenkaan toistaiseksi ole verotusoikeutta jäsenvaltioihinsa nähden.*

Euroopan unionin omat varat erotetaan *varsinaisiin omiin varoihin (traditionaaliset omat varat)* sekä *jäsenvaltioiden arvonlisäpohjaan ja bruttokansantuloon perustuviin maksuihin*. Varsinaiset omat varat koostuvat kolmansista maista perittävistä maatalous- ja sokerimaksuista sekä unionin ulkorajoilta perittävistä tullimaksuista. Nämä unionin ulkopuolisiin valtioihin kohdistuvat tulli- ja maatalousmaksut ovat osa EU:n kauppapolitiikkaa. *Pääosa, yli 80 prosenttia unionin talousarvion tuloista koostuu kuitenkin jäsenvaltioiden maksuista*, jotka perustuvat arvonlisäveropohjaan ja bruttokansantuloon.

Arvonlisäveropohjaan perustuvan maksun suuruus määräytyy nykyisin vuosittain alenevan yhdenmukaisen arvonlisäkertoimen mukaan, joka vahvistetaan unionin talousarviossa. Jäsenvaltioiden maksuosuuksissa rahoituksen painopistettä on siirretty arvonlisäveromaksuista bruttokansantuloon perustuvaan maksuun, mikä on osaltaan lisännyt oikeudenmukaisuutta suhteessa jäsenvaltioiden varallisuuseroihin. Jäsenvaltioiden bruttokansantuloon sidottu maksu on muuttuva lisäresurssi, jota käytetään niiden menojen kattamiseksi, joihin varsinaiset traditionaaliset tulolähteet ja arvonlisäveropohjaan perustuva maksu eivät riitä. Tällä tulolähteellä pyritään takaamaan talousarvion tasapaino, minkä vuoksi sitä kutsutaan usein täydentäväksi tulolähteeksi.<sup>192</sup>

Euroopan unionin omien varojen järjestelmää on budjettijärjestelmän luomisen jälkeen uudistettu muutaman kerran. Merkittävin muutos tehtiin vuonna 1988, jolloin bruttokansantuloon perustuva rahoituslähde otettiin käyttöön. Koko talousjärjestelmän kannalta olennaisin muutos seurasi Eurooppa-neuvoston hyväksymän Agenda 2000 -hankkeen vuoksi. Agendan myötä uudistettiin unionin maatalouspolitiikka sekä alue- ja rakennepolitiikka ottaen huomioon unionin laajentuminen. Tämän lisäksi hyväksyttiin vuosien 2000–2006 talousarvioiden rahoituksen kehykset.

Agendan johdosta annettiin neuvoston päätös unionin omista varoista ([EY] N:o 597/2000).<sup>193</sup> EU:n omien varojen käyttöön asettamista koskevat säännöt täsmennetään näin yksityiskohtaisesti unionin toimielimissä. Omista varoista päätettäessä neuvosto antaa komissiota ja parlamenttia kuultuaan yksimielisesti

<sup>192</sup> Joutsamo ym. 2000, 333–334.

<sup>193</sup> Berliinin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 24.–25.3.1999.

varoja koskevasta järjestelmästä säännökset, joiden hyväksymistä kunkin maan valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti se suosittaa jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden viranomaiset huolehtivat unionin varojen perinnästä unionin valtuuttamina. Omia varoja koskevat säännökset vaikuttavat suoraan jäsenvaltion maksuvelvoitteisiin ja finanssivaltaan. Myös unionin talousarvion lopullinen vahvistaminen luo jäsenvaltioille velvoitteen asettaa talousarviomaksuihin tarvittavat varat EU:n käyttöön.

Suomi on sitoutunut nykyiseen unionin varojen rahoitusjärjestelmään eduskunnan hyväksytyä neuvoston omia varoja koskevan päätöksen 25.3.2001.<sup>194</sup> Toisaalta laajempi valtiosääntöinen sitoutuminen kaikkeen unionin voimassa olevaan sääntelyyn, mukaan luettuna unionin talousarvio, on tapahtunut jo Suomen liittymissopimuksella 1994. Neuvoston omia varoja koskevan päätöksen hyväksyminen ei edellytä erillistä kansallista voimaansaattamissäädöstä, koska päätöksen oikeusvaikutukset seuraavat suoraan perustamissopimuksista. Koska päätös merkitsee puuttumista kansalliseen budjettivaltaan, sitä pidetään sellaisena kansainvälisenä velvoitteena, joka edellyttää perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaista eduskunnan suostumusta.

Rahoituskehys vuosille 2000–2006 määrittelee Suomen rahoitusvastuut ja unionilta saatavat tuet vuoteen 2006 asti. Omia varoja koskeva neuvoston päätös rakenteellisine muutoksine on johtanut Suomen maksujen suhteelliseen kasvuun, ja maamme on joutunut nettomaksajan asemaan. Liittymisestään lähtien Suomi on ollut kaikkina vuosina nettomaksaja lukuun ottamatta vuotta 2000, jolloin lisääntyneiden rakennerahastotukien johdosta valtiomme oli nettosaajan asemassa.<sup>195</sup> Vuonna 2003 Suomi maksoi Euroopan unionin budjettiin 123 miljoonaa euroa enemmän kuin se sai unionilta.<sup>196</sup>

Rahoitusvastuiden kokonaistarkastelussa tulee kuitenkin muistaa useat jäsenyyden mukanaan tuomat edut, joista esimerkkinä olkoon yhtenäisten sisämarkkinoiden myötä syntynyt hyöty useille eri sektoreille (teollisuus, kulttuuri, matkailu). Nämä edut ovat todellisia, joskin ne ovat vaikeasti mitattavissa. Rahaliitto on merkinnyt vakaata eurovaluuttaa ja Suomessa ennen näkemättömän alhaista lainakorkotasoa. Lisäksi on huomattava se, että nettomaksuasemaa kuvaavien laskelmien tekeminen on vaikeaa, koska on olemassa useita eri käytäntöjä muun muassa käytettyjen kirjausperusteiden ja käytettyjen lukujen osalta. Asemaan vaikuttavat myös budjettia koskevan päätöksenteon ulkopuoliset seikat kuten taloudellinen kasvu ja jäsenvaltion oma aktiivisuus rahoituksen hakemisessa.

Taulukossa 1 on Suomen talousarviosta Euroopan unionille vuosina 1995, 2001 ja 2005 maksetut varainsiirrot. Huomioon on otettu suoraan jäsenyydestä johtuvat varainsiirrot, joihin luetaan myös maksut, jotka Suomi kerää unionin puolesta kolmansilta mailta. Tarkasteltavia varainsiirtovuosia ei ole valittu satt-

<sup>194</sup> Perusteluista HE 203/2000 vp ja VaVM 2/2001 vp.

<sup>195</sup> VATT (Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 1995–2001 ja Suomen valtion tilinpäätökset).

<sup>196</sup> Ks. valtiovarainministeriön tiedote 59/2004.

Taulukko 1: EU:lle menevät maksut

EU:LLE MENEVÄT MAKSUT (milj. euroa)	1995	2001	2005
1. SUOMEN TALOUSARVIOSTA	721	1 113	1 513
1.1 Maksut EU:n talousarvioon (Arvonlisäpohjaan perustuvat maksut, bruttokansantuloon perustuvat maksut)			
1.2 Maksut EU:n talousarvion ulkopuolelle sekä muut erät (Euroopan kehitysrahasto, investointipankki, palkat)	89	19	43
2. EU:N PUOLESTA KERÄTTÄVÄT MAKSUT (Tullit, maatalousmaksut ja sokerimaksut)	146	127	84

Lähde: Valtiovarainministeriö sekä VATT (Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 1995–2001 ja Suomen valtion tilinpäätökset)

manvaraisesti; valittujen vuosien avulla pyritään havainnoimaan Suomen mak-  
suasemaa heti liittymisen jälkeen sekä myöhemmin Agenda 2000 -rahoitusuu-  
distuksen ja unionin laajentumisen seurauksena.

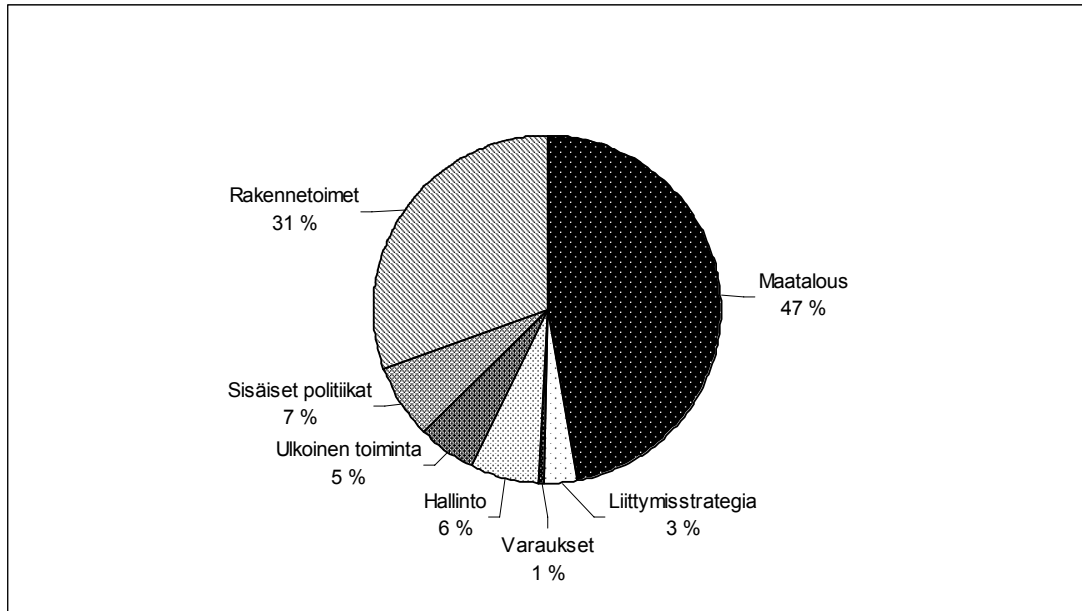
### 3.4 Päätöksenteko unionin varainsiirroista Suomeen

#### 3.4.1 JÄRJESTELMÄN RAKENNE

Suomelle maksetaan unionin talousarviosta varainsiirtoja, joista osa määräytyy suoraan lainsäädännön perusteella ja osa on toimielinten päätettävissä. Rooman sopimuksen 158–160 artikloiden mukaisesti unioni tukee taloudellista ja sosiaa-  
lista koheesiota sekä pyrkii vähentämään alueiden välisiä kehityseroja rakenne-  
rahastojen ja muiden rahoitusvälineidensä kautta. Jäsenvaltiot saavat näin tarpei-  
siinsa *kohdennettua tukea* unionilta yhteisistä varoista muodostettujen rakenne-  
rahastojen kautta. Näitä varainsiirtoja maksetaan Suomessa sekä valtion talous-  
arvioon että talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen. Talousarvion ulkopuo-  
lulle menevät maatalouden interventio- ja kehittämisrahastoon suunnatut unio-  
nin varat. Niiden lisäksi valtion talousarvion ohii – suoraan kunnille, maakuntien  
liitoille sekä voittoa tavoittelemattomille yhteisöille – maksetaan noin kymme-  
nesosa EU-varainsiirtoja.

Myös Euroopan unionin talousarvion menot luokitellaan pakollisiin ja ei-  
pakollisiin menoihin, joista pakolliset menot on otettava budjettiin, koska ne  
perustuvat suoraan lainsäädäntöön. Näitä menoja ovat maatalouden ohjaus- ja  
tukirahaston menot, avustukset jäsenvaltioille sekä ulkosopimuksista johtuvat  
sitoumukset. Muut menot ovat ei-pakollisia ja kuuluvat parlamentin päätösvallan  
piiriin kuitenkin niin, että komissio määrittelee niiden maksimirajat. Ei-pakol-  
lisiin menoihin kuuluvat muun muassa rahoituskehyksen mukaiset rakennetoi-

menpiteet ja sisämarkkinapolitiikka. *Suurimmat unionin menot muodostuvat maataloudesta ja rakennepolitiikasta: niiden yhteenlaskettu osuus talousarviosta on lähes 80 prosenttia.*<sup>197</sup> Näiden lisäksi unionin menoihin sisältyy hallintomenoja, ulkoisia toimintamenoja kolmansiin maihin sekä sisäisiä toimia (esimerkiksi tutkimus ja teknologinen kehittäminen).



Lähde: Valtiovarainministeriö (<http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=6566&l=fi>) 6.9.2004

*Kuvio 3: EU:n budjetin menot vuonna 2004*

Suomeen myönnettävien EU-varainsiirtojen määrä on pienentynyt viime vuosina, ja vuoden 2006 arvioidut tulot ovat noin 96 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2005. Euroopan unionin laajentuminen on vaikuttanut siihen, että *myös jatkossa unionin talousarviosta maksettavat tulot vanhoille jäsenvaltioille vähentyvät. Suurin varainsiirtojen määrä ovat maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tuet.* Niiden arvioitu Suomeen maksettava määrä on vuonna 2005 noin 909 miljoonaa euroa.<sup>198</sup> Merkittävä tulovirta tulee Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja sosiaalirahastosta (ESR); varojen kokonaisarvio on tulevana vuonna noin 309 miljoonaa euroa. Aluekehitysrahaston osuus on kasvanut kaikkein eniten viime vuosina. Ensimmäisenä jäsenyysvuotena myönnettyjen varojen osuus oli vain alle 30 miljoonaa euroa.

<sup>197</sup> Euroopan unionin komission muistio 04/03, 10.2.2004.

<sup>198</sup> Valtiovarainministeriön vuoden 2006 budjettikatsaus, 18.

Taulukko 2: EU:n talousarviosta tulevat tulot

EU:N TALOUSARVIOSTA TULEVAT TULOT	1995	2001	2005
1. SUOMEN TALOUSARVIOON (kantopalkkiot, rakennerahastotuet, tutkimustoiminta jne.)	700	1 207	1 323
2. SUOMEN TALOUSARVION ULKOPUOLELLE (Interventiorahasto, Maatalouden kehittämisrahasto)	100	108	120

Lähde: Valtiovarainministeriö sekä VATT (Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 1995–2001 ja Suomen valtion tilinpäätökset)

Suurin osa EU-varainsiirroista, erityisesti rakennerahastovarot, siirtyvät valtion talousarvion kautta edelleen kansallisten viranomaisten päätettäväksi. Suomessa ei ole perustettu uusia viranomaisia yhteisen alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa varten, vaan siitä vastaavat ne viranomaiset, joiden toimivaltaan kyseessä olevat asiat kansallisen toimivallanjaon mukaisesti kuuluvat. Rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa kansallisten viranomaisten toimintaa sääntelee pääsääntöisesti kotimainen lainsäädäntö: laki rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999) sekä laki alueiden kehittämisestä (602/2002). Kansallinen rakennerahastovarojen sääntely perustuu neuvoston antamaan asetukseen ([EY] N:o 1260/1999) rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (myöhemmin yleisasetus). Kansallisessa lainsäädännössä määritellään tarkemmin EU-varoista päättävän aluehallintoviranomaisen asema ja tehtävät. Lisäksi rahoituksen myöntämisen edellytyksistä ja takaisinperinnästä säännellään tarkemmin kansallisella tasolla.

Unionin varainsiirrot maksetaan pääsääntöisesti valtion talousarvioon, josta ne irrotetaan myöhemmin hankekohtaisesti kansallisin päätöksin. Varat budjetoidaan valtion talousarvioon kunkin rakennerahaston maksuviranomaisena toimivan ministeriön sekalaisiin tuloihin ja niillä rahoitettavat menot puolestaan kyseisen hallinnonalan pääluokkaan. Ministeriöt osoittavat EU-varat ja niihin liittyvät valtion rahoitusosuudet aluehallintoviranomaisille, jotka yleensä tekevät yksittäiset rahoituspäätökset. Unionirahoitusta haetaan alueella toimivilta viranomaisilta, yleensä maakunnan liitosta, TE-keskuksesta, lääninhallituksesta tai ympäristökeskuksesta. Rahoituspäätöksen tekevä aluehallintoviranomainen on neuvoston antaman yleisasetuksen 9 artiklan mukainen hallinto- ja maksuviranomainen. Myöntäessään EU-rahoitusta viranomainen on sidottu sekä kansalliseen että unionitasoiseen sääntelyyn.

Edellä mainittujen Suomen valtion talousarvioon maksettavien varainsiirtojen lisäksi EU:n budjetista maksetaan varoja talousarvion ulkopuolelle.<sup>199</sup> Nämä varat eivät näy valtion talousarviossa, ja niiden tarkkaa määrää on vaikea selvittää. Talousarvion ulkopuolelle EU-varainsiirtoja maksetaan suoraan yrityksille, pai-

<sup>199</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 15/2001, 26–35.



kallishallinnoille ja muille yhteisöille. Jäsenyyden alkupuolella yritysten osuus näistä talousarvion ulkopuolisista varainsiirroista oli suurin, mutta viime vuosina alue- ja paikallishallinnot ovat saaneet yhä enemmän suoria maksuosuuksia unionilta. Tämä johtunee siitä, että paikallistason tieto ja mielenkiinto rahoitusmahdollisuuksista on lisääntynyt. Valtion talousarvion ohi maksettaviin unionin varainsiirtoihin kuuluu *alukehitystä tukeva Interreg-yhteisöaloite*, johon tulevat rakennerahastovarot maksetaan suoraan alue- ja paikallishallintoviranomaiselle.

Koska suuresta osasta rakennerahasto-ohjelmien EU-varainsiirroista päätehtään lopullisesti alue- ja paikallistasolla, vaaditaan siellä myös tehokasta hallinto- ja valvontajärjestelmää. Kansallisten viranomaisten tulee järjestää unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi valvontaa ja tarkastuksia. Valvonnan tulee olla mahdollisimman lähellä kansallista ja unionin tukea saavan hankkeen toteuttajaa, joten on tarkoituksenmukaisempaa, että valvonnan hoitavat pääasiallisesti kansalliset viranomaiset. Mikäli unionin varojen käytössä tai hallinnointijärjestelmissä ilmenee epäselvyyttä, jäsenvaltio on vastuussa epäkohtien tutkimisesta ja mahdollisista oikaisuista.

#### 3.4.2 ERITYISESTI MAATALOUSTUISTA

Unionin jäsenyys merkitsi suurta muutosta maatalouden rahavirroissa. Merkittävimmät muutokset näkyivät maatalouden tuottojen rakenteessa: vain puutarhatuoton osuus säilyi entisellään. Sen sijaan kasvinviljelyn markkinahintaisen tuoton osuus väheni noin puoleen entisestä ja kotieläintuoton osuus kolmannekseen. Yrittäjätulo, joka kuvaa maatalousyrittäjän palkaksi ja oman pääoman koroksi jäävää korvausta, pieneni merkittävästi. Se on reaalisesti 23 prosenttia alemmalla tasolla kuin ennen unionijäsenyyttä. Tämän vastapainona maatalouden tuottavuus on parantunut unionijäsenyyden aikana.<sup>200</sup>

Kaiken kaikkiaan tukien merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on Suomessa suurempi kuin muissa jäsenmaissa, koska maantieteellinen sijaintimme ja epäsuotuisat luonnonolot vaikeuttavat maatalouselinkeinoa. Suomen maataloustuotteiden ja puutarhatalouden tukijärjestelmän perustana ovat yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset tukimuodot. Niistä keskeisimmät ovat unionin kokonaan rahoittamat tulotuet peltokasveille ja eläimille (CAP-tuet) sekä EU:n osarahoittamat horisontaaliseen maaseudun kehittämissuunnitelmaan kuuluvat luonnonhaittakorvaus (LFA-tuki) ja maatalouden ympäristötuki. Euroopan unionin rahoittamia tukia täydentävän kansallisen järjestelmän tukimuodot ovat Etelä-Suomen kansallinen tuki, pohjoinen tuki ja kasvinviljelyn kansallinen tuki. Tukien alueellista porrastamista varten Suomi on jaettu seitsemään päätukialueeseen.<sup>201</sup>

Varsinaiset maatalouden tuet (viljelijätuet ja investointien rahoitus) maksetaan Euroopan maatalouden tuki- ja ohjausosastosta (EMOTR). Rahaston pääasiallisena tarkoituksena on maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen meno-

<sup>200</sup> Laurila 2004, 365 ja 382–383.

<sup>201</sup> Maatalouden tukijärjestelmästä Suomessa tarkemmin Heikkilä–Nurmikko 2005, 53.

jen sekä sellaisten maaseudun kehittämistä koskevien toimien rahoitus, joilla täydennetään markkinoiden tukemista (operationaaliset kulut). Maataloustuet kuuluvat Euroopan unionin budjetin pakollisiin menoihin (RS 272 art.). Tuet rahoitetaan EMOTR:n tukiosastosta, muut maatalouden kehittämistoimet maatalouden tukirahaston ohjausosastosta. Maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta myönnettäviin tukiin sekä kansallisiin täydentäviin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin sovelletaan maaseutuelinkeinojen rahoituslakia (329/1999). Maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta maksettavat suoritukset muodostavat suurimman osan talousarvioon maksettavista EU-varainsirroista. Osa maatalouteen suuntautuvista unionin varoista ohjataan suoraan Maatalouden interventiorahastoon ja Maatilatalouden kehittämisrahastoon MAKERAan.

*Maatalouspolitiikan rinnalla harjoitetaan omana elementtinään rakennepolitiikkaa*, jonka kuluista vastaa maatalouden ohjausosasto yhdessä muiden rakennerahastojen (EAKR, ESR, KOR) kanssa. Maatalouden rakennepolitiikalla pyritään maatalouden pidemmän aikavälin linjauksiin kuten esimerkiksi maaseutu- ja ympäristöpolitiikkaan ja maaseudun työllisyyteen. EU-ohjelmat painottavat aluelähtöisyyttä: kehittämistoimilla kannustetaan maaseudun asukkaita yrittäjyyteen ja yhteistyöhön sekä uudenlaisten ratkaisujen etsimiseen. Ohjelmien keskeisenä tavoitteena on vähentää alueiden välisiä kehityseroja. Kehittämisen pääpainopisteet ovat maa- ja metsätalouden vahvistaminen, maaseutualueiden kilpailukyyn lisääminen sekä ympäristön ja maaseutuperinnön säilyttäminen.

Unionin toimesta rahoitetaan ohjelmakaudella 2000–2006 Suomen alueellisia tavoiteohjelmia (1 ja 2), alueellista maaseudun kehittämisohjelmaa (ALMA) ja horisontaalisia ohjelmia (tavoite 3 -ohjelma, elinkeinokalatalouden rakenneohjelma, horisontaalinen maaseudun kehittämisohjelma). Lisäksi Euroopan unioni rahoittaa nykyisellä ohjelmakaudella neljää yhteisöaloitetta. Ne ovat maaseudun kehittämisohjelma *Leader*, valtioiden ja alueiden välistä yhteistyötä edistävä *Interreg*, työmarkkinoihin liittyvän syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumiseksi tarkoitettu ylikansallinen *Equal*-ohjelma ja kaupunkikehittämisen erikoistunut *Urban*.

Maaseudun kehittämisohjelma *Leader* on EU:n käynnistämä aloiteohjelma maaseudun elinkeinojen ja elinolosuhteiden paikalliseksi kehittämiseksi. Sen tavoitteena on maaseutualueiden elinvoimaisuuden säilyttäminen, maaseudun talouden toimintaedellytysten parantaminen ja työpaikkojen luominen.<sup>202</sup> Yhteisöaloitteet kuuluvat rakennerahasto-ohjelmien sääntelyn piiriin. Niiden sisällöstä säännellään tarkemmin yleisasetuksella ([EY] N:o 1260/1999). Kansallisella tasolla yhteisöaloitteiden toteutus perustuu aikaisemmin mainittuihin säännöksiin (s. 128).

Suomessa maaseudun kehitystä edistäviä *Leader*-ohjelmia on toteutettu vuodesta 1997 lähtien. Kansallisia ohjelman teemoja ovat olleet esimerkiksi tieto, taito ja teknologia, muuttoliikkeeseen vaikuttaminen, asukkaiden elämänlaadun parantaminen sekä paikallisten tuotteiden jatkojalostaminen. Alue- ja pai-

---

<sup>202</sup> *Leader*-yhteisöaloitteen toteuttamisesta tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa (514/2001).

kallistasolla ohjelma on koettu rahoitusvälineenä pieneksi mutta kuitenkin tarpeelliseksi maaseudun kehittämisen kannalta. Ohjelman avulla on lisätty kumpanuutta ja uudenlaista yhteistyötä. Kotiseudun kehittämiseen perustuvalla ohjelmalla on aktivoitu paikallisia ihmisiä ja luotu uskoa maaseudun tulevaisuuteen sekä maaseutupolitiikkaan. Kokonaisuutena arvioituna Leaderin avulla ei ohjelman resurssien vähäisyyden vuoksi ole voitu vaikuttaa sanottavasti maaseutua koskeviin ongelmiin: rakenteeseen, työn muutokseen, koulutustasoon tai muutoliikkeeseen.<sup>203</sup>

Euroopan unionilta tulevan rahoituksen lisäksi rakennepoliittisten ohjelmien rahoitus koostuu kansallisesta julkisesta rahoituksesta (valtio ja kunnat) ja yksityisestä rahoituksesta. Rahoituksen maksamisesta ja vastuullisista viranomaisista säännellään tarkemmin rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa. Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukiosaston sekä kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen varojen kansallinen hallinnointi tapahtuu maa- ja metsätalousministeriössä (vrt. L 1353/1999, 6 §). Unionijäsenyys toi mutkikkaan tukipolitiikan. Maataloustukijärjestelmä – kansallinen niin ikään – edustaa sekä sääntelyn hajanaisuuden että toteutuksen ja valvonnankin osalta kritiikille kaikkein herkintä rahoitusjärjestelmää.

### *3.5 Ylikansallinen budjettikuri – valtion ja kuntien budjetti- valta*

Euroopan unionin talousarvio poikkeaa tulojen osalta ratkaisevasti Suomen valtion ja kuntien talousarvioista. Unionin talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan omin varoin (vrt. RS 269 art.) Tämä merkitsee sitä, *ettei unionilla ole verotusoikeutta*. Toisekseen: unionitalous ei voi perustua lainanoton varaan. Jäsenvaltion sitoutuminen unionin omien varojen järjestelmään vaatii Suomen eduskunnan myötävaikutuksen. Myös tulevaisuudessa ministerineuvosto vahvistaa omat varat jäsenvaltioiden hyväksytyä omien varojen järjestelmän rahoituskaudeksi (Agenda 2007). Ministerineuvoston on tehtävä ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan. Neuvoston päätös omista varoista tulee voimaan vasta jäsenvaltioiden hyväksynnän jälkeen.

Unionin tulotalouden perusteilla on myös poliittinen puolensa. Niistä päätetään tietyllä rahoituskehyksellä vuosiksi eteenpäin (2007–2013) Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jossa päätetään myös menokehyksestä. Ministerineuvosto ja tosiasiallisesti myös jäsenvaltioiden parlamentit ovat tämän talouspoliittisen päätöksen panttivankeja useita vuosia kerrallaan. Juridisesti jäsenvaltiot sitoutuvat unionin menojen rahoittamiseen valtiosääntönsä edellyttämällä tavalla. Toisaalta kyse on jatkuvuudesta ja talouspoliittisesta ennustettavuudesta, mikä on äärimmäisen tärkeä asia unionin taloudenhoidon legitimitetin varmistamiseksi.

Talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi perussopimus (RS 270 art.) edellyttää, ettei komissio esitä sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei pystytä osoittamaan ehdotuksen tai toi-

<sup>203</sup> Salmi 2003, 183–190 ja 228–234.

menpiteen rahoittamista unionin omilla varoilla. Euroopan unionin talousarviota toteuttavat jäsenvaltiot ja unioni. *Talousarvion määrärahojen pääosa käytetään jäsenvaltioiden tarpeisiin* rakennerahastorahoituksena. Unionin talousarviota on toteutettava moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Tämä säännös on myös olennainen osa rakennerahasto-ohjelmien kansallista hallinnointia (L 1353/1999, 31 §). Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta.

Unionin jäsenvaltiot Suomi mukaan luettuna omaksuvat vaivatta ajattelun, että valtion harjoittaman kireän finanssipolitiikan alku ja juuri on Euroopan unioni, erityisesti talous- ja rahaliiton edellyttämä budjettikuri. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että *jäsenvaltiot ovat jättäneet unionille ”siipirikkoisen” finanssivallan, josta seuraa rajallinen budjettivalta*. Oikeusnormit korostavat unionin konfederatiivisia piirteitä. Jäsenvaltio Suomi ja sen kunnat samoin kuin kansalaiset oikeutetusti odottavat unionin varainkäytöltä vastuuntuntoisuutta ja kurrinalaisuutta. Vastakkaista kysymystä ei ole rohjettu esittää: mitä Euroopan unioni voi odottaa esimerkiksi jäsenvaltio Suomelta ja sen kunnilta asukkaineen jäsenyysvelvoitteiden ja -oikeuksien rajoissa?

Unionin talousarviota koskeva vuotuisperiaate samoin kuin täydellisyysperiaate ja tasapainoperiaate on helppo sovittaa yhteen Suomen perustuslain 84 §:n säännöksen kanssa. Samoin oli asian laita kuntalain 65 §:n säännöksen kanssa. Sen sijaan kuntalain säätämisen yhteydessä luovuttiin tarpeettomasti talousarvion tasapainoperiaatteesta. Myöhemmin kuntalain muutoksin (L 353/2000, 65.2 §) lisätty säännös *alijäämän kattamisvelvollisuudesta velvoittaa kuntia pitämään taloutensa tasapainossa*.<sup>204</sup> Muutokseen vaikutti paitsi ylimpien valtioelinten huoli kuntien hallitsemattoman velkaantumisen estämisestä myös talous- ja rahaliiton edellyttämä budjettikuri julkisyhteisöjen osalta (vrt. HE 157/1999 vp).

Euroopan unionin orgaanit joutuivat toisiaan vastaan, kun unionin neuvosto – komission suosituksesta – ei ottanut käyttöön yhteisön perustamissopimuksen mukaisia keinoja (104 art. 8–9 kohdat) Ranskan ja Saksan budjettikuriloukkauksia vastaan. Yhteisön tuomioistuimen ratkaisun (C-27/04) jälkeen komissio julkaisi ehdotuksensa unionin kasvusopimuksen sääntöjen löysentämisestä. Komissio sallisi ”määrätyissä olosuhteissa” rangaistuksetta rikkoa julkistalouksien alijäämälle asetetun enimmäisrajan. Vakaata euroa tukeva kansallinen talouspolitiikka ei olekaan sellainen itseisarvo kuin Suomessa käsitettiin sen EMUun liittyttyä olevan.

Poliittinen paine muuttaa primaarioikeuden normeja on kova, kun niitä rikkovat Rooman sopimuksen perustajamaat. Sen sijaan komissio tai ministerineuvosto ei huomannut minkäänlaista oikeusnormien muutostarvetta, kun neuvosto antoi Portugalille huomautuksen budjettikurin rikkomisesta vuonna 2001. *Uuden perustuslain hyväksynnän kynnyksellä Ranska ja Saksa saattoivat unionin alhaisen legitimitetin pienten jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten keskuudessa pohjalukemiin*. Pohjakosketuksella saattaa olla ratkaiseva vaikutus pitkään valmistellun Euroopan perustuslain kohtaloon.

<sup>204</sup> Vrt. myös Kuntal 70 § ja Heuru 2002, 209–210.

## 4 Julkisyhteisöjen talouden valvonta

### *4.1 Euroopan unionin talousvalvontajärjestelmä*

Euroopan unionin talouden valvontajärjestelmän toimivuus ja tehokkuus ovat tärkeässä asemassa punnittaessa unionin toiminnan uskottavuutta ja politiikan toteutumista. Järjestelmän *tavoitteena on suorittaa asianmukaista valvontaa kaikessa toiminnassa, johon unionin varoja käytetään tai jossa unionille peritään tuloja*. Unionin sekä jäsenvaltioiden eri toimielinten suorittamin valvonta- ja tarkastusmenetelmin pyritään varmistumaan taloudenhoidon laillisuudesta ja tarkoituksemukaisuudesta sekä moitteettoman varainhoidon toteutumisesta. *Unionin toimielinten tarkastustoimivalta loukkaa itsenäisen valtion budjettivaltaa ja kuntiin kohdistuvana kunnan talousautonomian sisältöä*.

Varainkäytön sisäisen valvonnan perusta löytyy Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 274 artiklasta. Sen mukaan talousarvion toimeenpanosta ja valvonnasta vastaa komissio, joka toimii kansallisella tasolla *yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa*. Perustamissopimuksen lisäksi unionin toimielinten antamat säädökset (varainhoitoasetus [EY] N:o 1605/2002) ja Suomen kannalta tärkeä rakennerahastojen valvonta-asetus ([EY] N:o 438/2001), soft-law-sääntely sekä kansalliset normit sääntelevät talouden valvontajärjestelmää. Säädösten ja periaatteiden tavoitteena on saavuttaa varainhoidon valvonnan hyväksyttävä taso niin unionissa kuin jäsenvaltioissakin.

Talouden valvontajärjestelmä on EU:ssa kehittynyt yhtenäisen budjettijärjestelmän myötä. Yhteisössä 1970-luvulla tehdyt budjettisopimukset ja uudistukset, joilla muun muassa perustettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuin ulkoisen valvonnan organiksi, loivat pohjan myös aktiiviselle tarkastustoiminnalle. Järjestelmän toimivuus ja tehokkuus on kuitenkin kyseenalaistettu aika ajoin. Ongelmia syntyi erityisesti viime vuosikymmenellä, koska taloushallintoa ja varainhoidon valvontaa koskevat järjestelmät olivat liian keskitettyjä ja tehottomia eikä moitteeton varainhoito näin ollen toteutunut. Vuoden 1977 varainhoitoasetus oli 1990-luvulla useita vuosia uudistamisen kohteena – tuloksetta. Jäsenvaltioilta

puuttui yhteinen tahto sisäisen valvonnan uudistamiseen ja vahvan sisäisen tarkastusyksikön perustamiseen. Vasta vuoden 2002 varainhoitoasetus mahdollistaa oikeusnormien tasolla uskottavan varainhoidon valvontajärjestelmän. Uudistuksen myötä myös talousarvion toimeenpanoa koskeva sääntely uudistettiin.

Euroopan unionin talouden valvonta kohdistuu yhteisön omien toimielinten toiminnan ohella yhteisöoikeuden toimeenpanoon. Valvontaa suorittavat myös jäsenvaltioiden viranomaiset. Näin voidaan sanoa, että valvontajärjestelmä on osittain yhteisöoikeudellinen ja osittain kansallinen. Ajan myötä EU:n talouden valvonta on kehittynyt moniportaiseksi järjestelmäksi. Organisaatiota on kuvattu kolmitasoiseksi: siihen kuuluu *ulkoinen* ja *sisäinen* valvonta sekä *parlamentaarinen* valvonta.<sup>205</sup> Ulkoinen valvonta tapahtuu toimeenpanokoneistosta riippumattomasti, kun taas sisäinen valvonta on osa toimeenpano-organisaation toimintaa. Parlamentaarinen valvonta on myös ulkoista, mutta poliittisena kontrollitoimena se erotetaan kolmanneksi valvontamuodoksi. Nämä valvonnan osat alueet ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa muodostaen perinteistä tilintarkastusta huomattavasti laajemman kokonaisuuden.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimissa toimii ulkoisena tarkastusviranomaisena, joka suorittaa itsenäistä ja järjestelmällistä varainhoitovuoteen jälkikäteen kohdistuvaa toimielinten taloushallinnon järjestelmien sekä hallintokäytäntöjen tarkastustoimintaa. *Tarkastustoiminta ulottuu myös jäsenvaltioiden EU-varojen käyttöön.* Toinen valvontajärjestelmän tärkeä osa on Euroopan komission piirissä suoritettava sisäinen valvonta, joka kohdistuu varainhoitovuonna ensisijaisesti jäsenvaltioihin ja unionin toimielimiin. Siihen kuuluu *myös kansallisten viranomaisten unionin varainsiirtoihin kohdistuva valvonta- ja tarkastustoiminta*, koska suurinta osaa talousarvion varoista hallinnoidaan jäsenvaltioissa. Kansalliset valvonta- ja tarkastusjärjestelmät ovat näin osa unionin talousvalvontajärjestelmää.

Euroopan parlamentin valvontatehtävä muodostuu osittain yleisestä poliittisesta valvonnasta ja osittain varainhoidon laillisuuden ja asianmukaisuuden valvonnasta. Parlamentti valvoo demokraattisesti unionin kaikkea toimintaa. Valvontavalta kohdistuu komissioon ja neuvostoon sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta vastuussa oleviin elimiin. Erityisesti talousarvion valvontavaliokunnan (Committee on Budgetary Control) työpanos parlamentaarisessa valvonnassa on merkittävä.

#### 4.1.1 KOMISSION VASTUU SISÄISESTÄ VALVONNASTA

**Yhteisöoikeuden noudattamiseen kohdistuva valvonta.** Sisäisellä valvonnalla on Euroopan unionin talousjärjestelmässä merkittävä tehtävä. Sen avulla pyritään ensisijaisesti varmistamaan hallinnon asianmukaisuus ja käytetyn tiedon oikeellisuus ja riittävyys. Unionin toimeenpano-organisaatiossa ylin valvontavastuu kuuluu komissiolle, jonka valvonta on toimeenpanokoneiston omaa eli sisäistä. Komissiolla on Rooman sopimuksen 211 artiklan nojalla yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen turvaamiseksi vastuu yhteisöoikeuden

<sup>205</sup> Strasser 1991, 233 ja 267–286.

noudattamisesta ja talousarvion toimeenpanovallan käytöstä (274 art.) unionissa ja jäsenvaltioissa.

Euroopan unionin komission valvontavalta on laaja; se sisältää koko yhteisöoikeuden alan ja ulottuu aina kansallisiin täytäntöönpanosäännöksiin saakka. Valvonnan kattavuudesta kertoo myös perustamissopimuksen 284 artikla, jonka mukaan komissio voi sille uskottujen tehtävien hoitamiseksi, niissä rajoissa ja niillä edellytyksin, jotka neuvosto määräysten mukaisesti vahvistaa, hankkia kaikki tarvittavat tiedot ja toimittaa kaikki tarvittavat tarkastukset. Perustamissopimuksen määräysten lisäksi komission valvontaa talousarvion toimeenpanossa säännellään varainhoitoasetuksessa.

Sisäisen valvonnan järjestelmä on komission tehtävien kannalta kaksijakoinen: se sisältää *jäsenvaltioihin ja toimielimiin kohdistuvaa yhteisöoikeuden valvontaa* (laillisuusvalvonta) sekä *talousarvion toimeenpanovaltaan liittyvää varainhoidon valvontaa* (laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonta). Molemmat kohdistuvat myös jäsenvaltioihin, mutta ne eivät sisällä yleistä ohjaus- ja valvontavaltaa suhteessa EU-oikeutta toimeenpaneviin jäsenvaltioiden viranomaisiin. Komission yleiseen valvontavaltaan ei siis kuulu toimivalta puuttua kansallisen viranomaisen toimintaan yksittäistapauksessa. Sisäinen valvonta voidaan tämän lisäksi toiminnallisesti jakaa edelleen kolmeen osa-alueeseen. Ensinnäkin järjestelmään kuuluu komission valvonta unionin tasolla. Tämän lisäksi komissio kohdistaa valvontatoimenpiteitä jäsenvaltioiden viranomaisiin ja muihin rakennerahastovaroja hallinnoiviin tahoihin. Kolmannen osan valvonnasta muodostaa jäsenvaltioiden viranomaisten suorittama sisäinen valvonta.<sup>206</sup>

Yhteisöoikeuden valvonta on luonteeltaan *ennakollista* tai *jälkikäteistä*. Ennakollisen valvonnan toimenpiteinä voidaan käyttää suojatoimenpiteitä sekä tuomioistuimen antamaa ennakkolausuntoa. Jollekin toimenpiteelle voidaan lisäksi edellyttää etukäteishyväksyntää tai poikkeuslupaa. Ennakollista valvontavaltaa on määritelty komissiolle perustamissopimuksissa sekä niiden nojalla annetuissa säädöksissä. Esimerkkinä ennakkollisesta valvonnasta voidaan mainita *kilpailusääntöjen valvonta*, jonka avulla pyritään estämään kilpailun vääristyminen. Komissiolla on erityinen *valvontavalta jäsenvaltioiden valtioneuvostoihin* perustamissopimuksen 87–89 artikloiden nojalla.

Jälkikäteinen valvonta tapahtuu pääsääntöisesti komission suorittamien tarkastusten muodossa. Komissio valvoo, että jäsenvaltiot täyttävät yhteisöoikeudelliset velvoitteensa. Käytännössä komission jäsenvaltioihin ulottuva valvonta perustuu jäsenvaltioiden velvollisuuteen toimittaa kertomuksia, ilmoituksia ja selvityksiä tietyin määräajoin. Myös komissiolle tulleilla kanteluilla ja lupamenettelyllä on merkitystä jäsenvaltioihin kohdistuvassa valvonnassa. Mikäli rikkomuksia havaitaan, on keinoina perustamissopimuksen 226 artiklan mukainen virallinen huomautus tai 228 artiklan mukainen sanktiokanne yhteisöjen tuomioistuimessa.<sup>207</sup> Yhteisön oikeuden noudattamisesta laaditaan erillinen vuosikertomus, joka antaa Euroopan parlamentille mahdollisuuden poliittiseen arviointiin.

<sup>206</sup> Kivistö 1998, 37–45.

<sup>207</sup> Joutsamo ym. 2000, 135–136.

Esimerkiksi vuoden 2003 vuosikertomuksen mukaan komissio aloitti vuoden aikana yhteensä 1 552 oikeuden rikkomuksesta johtuvaa menettelyä.<sup>208</sup>

**Talousarvion toimeenpanon valvonta.** Yhteisöoikeuden noudattamisen valvonnan ohella komissiolla on toinenkin tärkeä valvonnan kohde: talousarvion toimeenpano. Komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa noudattaen varainhoitoasetusta sekä moitteettoman varainhoidon periaatetta (RS 274 art.). Valvontavelvollisuus liittyy talousarvion toteuttamisvastuuseen ja kattaa komission oman toiminnan lisäksi myös jäsenvaltioissa ja unionin ulkopuolisissa maissa tapahtuvan yhteisön varojen käytön. Talousarvion määrärahojen käyttöä koskevaa päätösvaltaa on merkittävästi myös jäsenvaltioiden hallintoviranomaisilla, koska jäsenvaltiot hallinnoivat unionin talousarviosta rahoitettuja varoja toteuttaessaan alue- ja rakennepoliittisia ohjelmia.

Euroopan unionin taloudenhoidon sääntelyn perusta muotoiltiin uudelleen vuonna 2002.<sup>209</sup> Uudet säännökset sisältävät talousarvio- ja varainhallinnon perussääntöjen lisäksi kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja julkisia hankintoja koskevia sopimusmääräyksiä sekä avustusten myöntämistä koskevia ehtoja. Asetuksissa määritellään tulojen ja menojen hyväksyjien, tilinpitäjien ja sisäisten tarkastajien vastuut. Siinä vahvistetaan myös ulkoista tarkastusta ja vastuuvapausmenettelyä koskevat säännöt. Asetuksissa on myös rakennerahastoihin, tutkimuksiin ja ulkoihin toimiin liittyviä erityissäännöksiä.

Talousarvion toimeenpanon valvonta unionin tasolla koostuu kolmesta elementistä. Ne ovat toimeenpanokoneiston vastuullaan olevaan toimintaan kohdistama valvonta, taloushallintotehtävien suorittajien valvonta ja sisäinen tarkastus. Varainhoitoasetuksen 27 artiklan mukaan *hyvän varainhoidon periaate* pitää sisällään taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden. Unionin taloudessa pyritään niiden mukaisesti saavuttamaan käytetyillä varoilla parhaat mahdolliset tulokset ja saavuttamaan toiminnalle asetetut tavoitteet mahdollisimman asianmukaisin kustannuksin (*value for money*).

Unionin komissiossa talousarvion toimeenpanosta vastaa budjettipääosasto, joka kuuluu komission sisäisiin yksiköihin. Samassa yksikössä toimii *sisäinen tarkastus*, jonka avulla varmistetaan toimintojen moitteeton valvonta koko komissiossa. Sisäisen tarkastuksen avulla taataan, että komissio saa vastinetta rahoilleen ja että sen hallussa olevat varat ovat suojassa väärinkäytöksiltä. Se seuraa myös tarkasti komission toimintaa ja kiinnittää huomion mahdollisesti havaitsemiinsa heikkouksiin. Sisäisen tarkastuksen ohjausryhmän puheenjohtajana toimii budjettikomissaari. Kuhunkin pääosastoon on komission hallinnonuudistuksessa perustettu sisäinen tarkastus, joka on ilmoitusvelvollinen pääjohtajalle ja jonka tarkoituksena on antaa hänelle puolueetonta tietoa osaston toiminnasta.

Koska jäsenvaltiot hallinnoivat myös unionin talousarviosta myönnettyjä varoja, *ne toimivat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen moitteettoman varainhoidon* ([EY] N:o 1605/2002, 53, 148–159 art.). Jäsenvaltioihin kohdistuvan

<sup>208</sup> Yleiskertomus Euroopan unionin toiminnasta 2003, 421.

<sup>209</sup> Varainhoitoasetuksen lisäksi säädettiin erillinen soveltamisasetus ([EY] N:o 2342/2002).



valvonnan keskeinen tehtävä on varainhoidon valvontajärjestelmien toimivuuden arviointi. Valvonta tapahtuu pääasiallisesti seuraamalla ja analysoimalla jäsenvaltioiden toimeenpanoprosesseista saatuja selvityksiä sekä unionin varoja koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvauksia. Kansallisten hallinto- ja valvontajärjestelmien varmistamisen lisäksi komissiolla on rakennerahastoja koskevan yleisasetuksen ([EY] 1260/1999) 38 artiklan nojalla oikeus suorittaa tarkastuksia paikan päällä. Tarkastuksissa komission virkamiehet tutkivat niin kunnissa kuin yrityksissä ja maataloillakin rakennerahastoista rahoitettuja toimia sekä niiden hallintojärjestelmiä Suomen asianomaisten viranomaisten avustamana.

Jäsenvaltion viranomaisten suorittamat valvonta- ja tarkastustehtävät kuuluvat rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpanoon. Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointilain (1353/1999) 25 §:n mukaisesti ensisijainen *vastuu unionin varojen kansallisesta valvonnasta ja tarkastuksesta on varoja myöntäneellä kansallisella viranomaisella*. Ohjelmille nimetään erikseen maksu- ja hallintoviranomainen, joka on tästä vastuussa. Valtioneuvoston vastuu on näin ollen toissijainen ja painottuu tutkintatehtävään varainkäytön oikaisu- ja väärinkäytötapauksissa. EU-varoja hallinnoivat viranomaiset (ministeriöt, alue- ja paikallishallinto) varmistavat komissiolle rahoituksen jatkuvuuden takaamiseksi, että heillä on käytössään asetusten mukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät. Valvonta-asetuksen ([EY] 438/2001) 10 artiklan mukaisesti rakennerahastotukia myöntävän viranomaisen tulee tehdä tietty määrä tarkastuksia. Tehdyistä tarkastuksista esitetään komissiolle lausuma, jonka esittää maksu- ja hallintoviranomaisesta riippumaton henkilö. Lausuma on yhteenveto suoritetuista tarkastuksista ja yleispäätelmä toimenpiteiden laillisuudesta ja säännönmukaisuudesta.

#### 4.1.2 EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Nimettömät tarkastajat

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kreikkalaisen ja hollantilaisen tarkastajan sukulointi seurueineen kolmen päivän aikana ympäri Satakuntaa aiheutti puskaradiossa kummeksuvia kyselyjä ja ihmettelyjä eilispäivän aikana. Keitä ovat nämä Luxemburgista tulleet herrat seurueineen ja minkä vuoksi he kiertävät pitkin suomalaista maaseutua?

Kun toimittaja, itsekkin asiaa ihmeteltyään, lähtee ottamaan asiasta selvää, hän saa joka virkamiesportaasta vastauksen, jossa todetaan, että asiaa ei voida enempää kommentoida. Kuvaus- ja haastattelupyyntöihin välitetään eurooppalaisen hallintokulttuurin mukaisesti kreikkalais-hollantilaiset päänpudistukset satakuntalaista puhe-  
linjaa pitkin.

\* \* \*

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kerrotaan olevan veronmaksajien edustaja, joka valvoo Euroopan unionin rahankäyttöä. Eikö eurooppalaisten veronmaksajien oikeus olisi myös tietää, miten ja missä tuo valvonta tapahtuu?

Satakunnan Kansa 6.5.1999

Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin edustaa kaikkia jäsenvaltioiden veronmaksajia tarkastaessaan unionin varojen käyttöä. Se on toiminnassaan täy-

sin riippumaton, mikä on tärkeää unionin toiminnan avoimuuden kannalta. Tilintarkastustuomioistuin valvoo ja tarkastaa ulkoisena toimielimenä yhteisön *kaikkia tuloja ja menoja koskevia tilejä* ja varmistaa näin sen, että varainhoito on ollut moitteetonta. (RS 246–248 art.) Tilintarkastustuomioistuin ei nimestään huolimatta ratko oikeusriitoja vaan se varmistaa, että unionin varat käytetään suunniteltuihin kohteisiin budjettisäännösten ja asetusten mukaisesti. Tarkastusoikeus ulottuu myös jäsenvaltioissa tapahtuvaan yhteisön taloudenhoitoon.

Tilintarkastustuomioistuin perustettiin komission ja parlamentin aloitteesta Brysselin budjettisopimuksen yhteydessä vuonna 1975, mutta yhteisön viidenneksi instituutioksi se korotettiin vasta Maastrichtin sopimuksella. Tällä pyrittiin vahvistamaan tilintarkastustuomioistuimen statusta sekä poliittis-moraalista painoarvoa. Ennen tilintarkastustuomioistuinta tehtävää hoiti pienempimuotoinen toimielin (Audit Board), joka oli alkuperäisen Rooman sopimuksen mukainen. Amsterdamin sopimuksella (1997) tilintarkastustuomioistuimen toimivaltaa laajennettiin kaikkien yhteisöjen tulojen ja menojen käyttöön riippumatta niitä hallinnoivasta elimestä. Samalla tilintarkastustuomioistuin sai oikeuden nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.<sup>210</sup> Tilintarkastustuomioistuimen tehtävistä ja tarkastuksen toimittamisesta säännellään tarkemmin perustamissopimuksen 248 artiklassa.

Tilintarkastustuomioistuimen tehtävät voidaan luokitella *tarkastustehtäviin, asiantuntijatehtäviin* sekä parlamentin ja neuvoston *avustamistehtäviin*. Asiantuntijatehtävä on suhteellisen laaja, ja siihen kuuluu erilaisten lausuntojen antaminen.<sup>211</sup> Tilintarkastustuomioistuimen lausunto on pakollinen ennen kuin hyväksytään varainhoitoa koskevia asetuksia ja petosten torjuntaa koskevia säädöksiä. Myös muut yhteisön toimielimet voivat pyytää tilintarkastustuomioistuimelta lausuntoja. Lausunnot julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä kaikilla unionin kielillä. Käytännössä lausunnon antamisella on ollut huomattava merkitys ennakkolisessä ”perustuslainmukaisuuden tutkimisessa”, koska tilintarkastustuomioistuimen lausunnoissa on kiinnitetty huomiota taloushallintoasetusten perussopimustenmukaisuuteen. Asiantuntijatehtävien lisäksi tilintarkastustuomioistuin avustaa Euroopan parlamentin ja unionin neuvoston talousarvion toimeenpanossa (avustamistehtävät). Tällä tarkoitetaan lähinnä parlamentille ja neuvostolle vuosittain edelliseltä varainhoitovuodelta annettavaa kertomusta vastuuvapauspäätökseen johtavassa menettelyssä.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus tehdään *vuositilintarkastuksena (laillisuustarkastus)* tai *toiminnan tarkastuksena (moitteettomuuden tarkastus)*. Tosin instituution sisällä tarkastuksen lajeja ei ole selkeästi eriytetty omiksi kokonaisuuksikseen. Tarkastuksen pääpaino on pyritty siirtämään laillisuustarkastuksesta enemmän sisäisen valvonnan toimivuuteen sekä varainhoidon hallinto- ja valvontajärjestelmiin ja niiden taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja toimivuuteen. Tarkastustehtävään sisältyy kolme eri funktiota. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa ensinnäkin yhteisöjen tilejä ja tilien perustana olevien tapahtumien lailli-

<sup>210</sup> Joutsamo ym. 2000, 181. Ks. myös White–Hollingsworth 1999, 173.

<sup>211</sup> Strasser 1991, 277.

suutta ja asianmukaisuutta. Laillisuustarkastukseen voidaan lukea myös tarkastuksen toinen funktio, tilien luotettavuudesta ja tilitapahtumien laillisuudesta annettava lausunto. Toiminnan tarkastukseen voidaan katsoa kuuluvaksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kolmannen osan, yhteisöjen varainhoidon moitteettomuudesta (sound financial management) annettavan arvioinnin.<sup>212</sup>

Vuositilintarkastuksessa keskitytään lähinnä laillisuusnäkökohtiin ja oikeiden menettelymuotojen noudattamisen valvontaan. Tarkastuksessa selvitetään, antavatko tilit unionin toimielinten tuloista ja menoista sekä varoista ja veloista oikean kuvan. Tärkeää on myös hankkia tietoa siitä, sisältääkö tilinpäätösaineisto tarvittavat tiedot ja onko kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laatimisessa noudatettu hyvää kirjanpitoa. Tarkastuksessa käsitellään erikseen myös yhteisön varojen suojelemiseen liittyviä asioita. Tilintarkastustuomioistuin suorittaa tarkastukset omien periaatteidensa ja standardiensa mukaisesti soveltaen yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä menetelmiä. Ne perustuvat erityisesti INTOSAI:n tarkastusstandardeihin sekä tilintarkastajien kansainvälisen järjestön (International Federation of Accountants) laatimiin menetelmiin. Tarkastuksissa tilintarkastustuomioistuimella on tehtäviensä hoitamiseksi oikeus saada tarvitsemansa tiedot kaikilta tahoilta, jotka ovat tekemissä unionin varainsiirtojen kanssa.

*Tilintarkastustuomioistuimen vuositarkastuksen ja valvonnan pääkohteena on komission toiminta talousarvion toimeenpanossa.* Tarkastukset tehdään asiakirjojen perusteella tai paikan päällä kaikissa talousarvion varainsiirtojen piiriin kuuluvissa yksiköissä: yhteisön toimielimissä, jäsenvaltioissa taikka kolmansissa maissa. Tarkastuksen piiriin kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki viranomaiset, yksityiset ja oikeushenkilöt, jotka hallinnoivat, välittävät tai käyttävät unionin varoja. Koska tarkastettavia kohteita on paljon, tarkastus tehdään otantamenetelmällä kirjanpitoaineistosta. Jäsenvaltioissa tarkastus suoritetaan yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa. Suomen osalta tämä tarkoittaa yhteistyötä Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Tarkastustuloksista laaditaan kirjelmä, joka toimitetaan sekä jäsenvaltiolle että komissiolle. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole suoraa toimivaltaa jäsenvaltioihin nähden, vaan komissio ryhtyy huomautusten johdosta toimenpiteisiin.<sup>213</sup>

Tarkastusten pohjalta tilintarkastustuomioistuin laatii kultakin varainhoitovuodelta kertomuksen, joka toimitetaan muille toimielimille ja julkaistaan virallisessa lehdessä. Kertomuksessa korostetaan aloja, joilla parannukset ovat mahdollisia ja toivottavia. Pääasiallisesti kertomuksessa arvioidaan sitä, onko varainhoito ollut moitteetonta. Vuosikertomus hyväksytään joka vuosi marraskuussa, ja Euroopan parlamentti tarkastelee sitä neuvoston suosituksesta harkitessaan vastuuvapauden myöntämistä komissiolle talousarvion toteuttamisesta. Tämän lisäksi tilintarkastustuomioistuin voi esittää näkemyksiään (erityiskertomukset) milloin tahansa. Erityiskertomukset ja lausunnot annetaan tilintarkastustuomioistuimen jäsenten enemmistöpäätöksellä.

Vuosittainen tilintarkastuskertomus sisältää lausuman (DAS, déclaration d'assurance) tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuu-

<sup>212</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston EU-työryhmän muistio 1994, 61–62 ja 66.

<sup>213</sup> Kivistö 1998, 56.

desta ja asianmukaisuudesta. Lausuma on annettu vuodesta 1994 lähtien, ja sen koskee kaikkia yhteisön tilejä ja toimia. Lausunto on ikään kuin virallinen selvitys veronmaksajille siitä, että heidän rahojaan on käytetty sovitulla tavalla ja aiottuihin tarkoituksiin. DAS-lausuman tärkeimpiin tavoitteisiin kuuluu ilmoittaa kaksi olennaista arviota vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle. Lausumassa arvioidaan ensinnä sitä, antaako Euroopan komission laatima unionin tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan taloudellisesta toiminnasta ja tilanteesta kyseisen varainhoitovuoden osalta. Toinen osa lausumasta on laillisuusarviointi siitä, onko talousarvion toteuttamisessa noudatettu oikeudellisia ja sopimuksiin perustuvia määräyksiä. DAS-lausuma perustuu unionin jokaista keskeistä toiminta-alaa koskevaan erityisarvioon, joka sisältää tietoa tarkastuksissa ilmenneistä virheistä sekä hallinnon kehittämisehdotuksia.

#### 4.1.3 PARLAMENTTI VARAINKÄYTÖN VALVOJANA

Euroopan parlamentin valvontatehtävä on unionin toiminnan yleistä poliittista valvontaa ja osittain varainhoitoon kohdistuvaa asianmukaisuuden ja laillisuuden valvontaa. Valvontaan liittyviä tehtäviä on määritelty useissakin perustamissopimuksen artikloissa (esimerkiksi RS 193 ja 275–276 art.) sekä yksityiskohtaisemmin parlamentin työjärjestyksessä ja varainhoitoasetuksessa. Parlamentti on pyrkinyt lisäämään demokraattista kontrolliaan samassa suhteessa unionin omien varojen järjestelmän kehittymisen kanssa. Suhteessa Euroopan neuvostoon ja komissioon parlamentin valvontavalta onkin lisääntynyt vuosien mittaan. Yhteisön alkuvuosina parlamentti sai ainoastaan tiedoksi päätöksen vastuuvapauden antamisesta komissiolle, mutta vuodesta 1977 lähtien parlamentti on antanut yksin vastuuvapauspäätöksen.<sup>214</sup>

Yleistä unionin toimintaan liittyvää valvontaa parlamentti suorittaa esittämällä komissiolle ja neuvostolle suullisia tai kirjallisia kysymyksiä. Lisäksi parlamentti käsittelee erilaisia kertomuksia, kuten esimerkiksi komission, tilintarkastustuomioistuimen sekä oikeusasiamiehen raportit ja kertomukset. Perustamissopimuksen 193 artiklan mukaan Euroopan parlamentti voi tehtäviä suorittaessaan asettaa väliaikaisen tutkintavaliokunnan tutkimaan epäilyjä yhteisön oikeutta sovellettaessa tapahtuneesta rikkomuksesta tai epäkohdasta. Yksityiskohtaiset määräykset tutkinnasta on annettu parlamentin, komission ja neuvoston päätöksellä ([EY] N:o 167/1995). Parlamentin tutkimukset voivat kohdistua sekä talousasioihin että muihin yhteisöoikeuden rikkomuksiin.

Talousarvion toimeenpanoon liittyvä valvonta on tärkeää demokratian ja sen kehittämisen kannalta. Parlamentin finanssivalvonta komissioon nähden on jatkuvaa toimintaa, joka päättyy varainhoitovuoden lopussa vastuuvapausmenettelyyn. Parlamentin valvontavallan lisääntyttä myös valvontaorganisaatio on muuttunut. Budjettivaliokunnan alainen valvontajaosto itsenäistyi pysyväksi *valvontavaliokunnaksi* vuonna 1979.<sup>215</sup> Talousarvion valvontavaliokunnan merkitys parlamentaarisen valvonnan toteuttamisessa on muihin valvontaelimiin nähden

<sup>214</sup> Vastuuvapausmenettelyn historiasta tarkemmin Strasser 1991, 287–289.

<sup>215</sup> White–Hollingsworth 1999, 187.

marginaalinen. Tämä on ymmärrettävää henkilöresurssien määrä huomioon ottaen. Valiokunnan valvonta on pääasiallisesti jälkikäteistä ja painottuu tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen arviointiin. Valiokunta on sinänsä työsään itsenäinen. Se voi pyytää lisäselvityksiä tai tarkastuksia joistain erityishankkeista. Tarkastukset eivät kuitenkaan ole luonteeltaan paikan päällä suoritettavia, ja käytännössä niiden merkitys on vähäinen.<sup>216</sup>

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuotuiset *kertomukset ovat lähtökohdiana vuotuiselle vastuuvapausmenettelylle*. Menettely päättää EU:n varojen käytön tilivelvollisuutta koskevan tapahtumaketjun, joka alkaa alkuperäisen talousarvion hyväksymisellä. Vastuuvapauden myöntävä viranomainen – Euroopan parlamentti (RS 276 art.) – tutkii komission laatiman tilinpäätöksen. Tämän jälkeen parlamentti päättää talousarvion valvontavaliokunnan ehdotuksesta ja neuvoston suosituksesta, annetaanko komissiolle ja muille toimielimille vastuuvapaus talousarvion toteuttamisesta kyseessä olevalta varainhoitovuodelta.

Vuosittainen vastuuvapausmenettely on Euroopan parlamentin keskeisin valvontakeino. Tässä menettelyssä valvontavaliokunta on mukana antamalla oman arvionsa taloudenhoidon hyväksyttävyydestä. Vastuuvapauden myöntämällä parlamentti vapauttaa komission käsiteltävän vuoden varainhoitoa koskevasta vastuusta. Varsinainen päätös vastuuvapauden myöntämisestä perustuu unionin muilta toimielimiltä saatuihin raportteihin ja kertomuksiin sekä ministerineuvoston suositukseen vastuuvapauden myöntämisestä ([EY] N:o 1605/2002, 145–147 art.).

Vastuuvapauden myöntäminen merkitsee sitä, että komission ja muiden toimielinten toteuttama EU-varojen hallinnointi on ollut moitteetonta, menot ovat olleet laillisia ja asianmukaisia. Lisäksi myöntäminen merkitsee sitä, että varainhoito kokonaisuudessaan on ollut vaikuttavaa ja määrärahojen käytöllä on edistetty unionin poliittisia tavoitteita. Käytännössä vastuuvapauden myöntämättä jättäminen on vahvimpia moitteita, jonka parlamentti voi antaa komissiolle tai muille toimielimille. Parlamentilla on mahdollisuus lykätä vastuuvapauden myöntämistä, kunnes keskeisiä puutteita varainhoidossa on ryhdytty korjaamaan.

Ennen varsinaisen päätöksen antamista parlamentti voi kutsua komission kuultavaksi, ja päätöstä voidaan myös lykätä. Tämän lisäksi parlamentti voi kieltäytyä myöntämästä vastuuvapautta, joskin kieltäytymisellä on katsottu olevan lähinnä poliittista merkitystä. Vaikka vastuuvapaus myönnetään komissiolle, siihen liittyvät reunaehdot velvoittavat muitakin vastuun piiriin kuuluvia toimielimiä. Komission ja muiden toimielinten tulee ryhtyä *korjaustoimiin*, joita edellytetään myönteisessä vastuuvapauspäätöksessä.<sup>217</sup>

#### 4.2 Valtion ja kuntien talousvalvontajärjestelmä

Valtiontalouden ja kunnallistalouden valvontajärjestelmä edustuselinten – eduskunnan, kunnanvaltuuston – näkökulmasta on kuvattu jo aikaisemmin budjetti-

<sup>216</sup> Parlamentaarikko Kyösti Virrankoski, Euroopan parlamentti 28.9.2004.

<sup>217</sup> White–Hollingsworth 1999, 177–180.

vallan yhteydessä (II/3 ja II/4). Kysymys on ulkoisen finanssivalvonnan orgaanien asemasta ja toimivallasta. Tässä tarkastelussa asiaan palataan vain *unionijäsenyyden tuoman muutoksen* näkökulmasta. Julkistalouden sisäinen valvonta ja aivan erityisesti sisäinen tarkastus kaipaavat lisäanalysointia niin sääntelyjärjestelmän kuin myös sisältövaatimusten muutosten vuoksi. Toimiva sisäinen valvonta luo pohjan ulkoisen finanssivalvonnan onnistumiselle.

#### 4.2.1 SISÄISEN VALVONNAN SÄÄNTELY

Valtion ja kuntien talousvalvontaa voi lähestyä useasta näkökulmasta. Valvonnan sisällöstä käsin puhutaan laillisuusvalvonnasta ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnasta. Suomalaisissa oikeusnormeissa korostuu vahvasti tämä jaottelu. Ajallisesti jako sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan perustuu varainhoitovuosi- tai tilikausi-ajatteluun. Suomen valtionalouden varainhoitovuosi on sama kuin kalenterivuosi. Kunnallisessa itsehallinnossa talousarviovuosi on kalenterivuosi ja tilikautena pidetään kalenterivuotta. Vuodeksi kerrallaan päätetty talousarvio toteutetaan valtioneuvoston ja kunnanhallituksen vastuulla. *Toimeenpano-orgaaneilla on keskeisin vastuu julkisyhteisöjen sisäisen valvonnan toteuttamisesta.*

Johto ja valvonta liittyvät julkisyhteisöissä alaisuussuhteisiin. Johdon ja valvonnan muodostama kokonaisuutta kutsutaan *ohjaukseksi*. Hallinnon ja talouden ohjauksen painopiste muuttui suuresti 1990-luvulla. Keskitetty ja melko hierarkkinen ohjaus poistui, ja sen tilalle tuli viranomaisen omaa päätösvaltaa ja itsestä vastuuta korostava vaatimus käytettyjen resurssien tuloksellisuudesta. Tämä ajattelu näkyi voimakkaana vuonna 1992 toteutetussa kuntien valtiosuus uudistuksessa, joka tuli voimaan 1993. *Tulosohjaus* on hallinnut valtionalouden varainkäyttöä erittäin vahvasti koko EU-jäsenyyden ajan. Tässä suhteessa kunnallinen itsehallinto ei tee poikkeusta.

Julkisyhteisöjen valvontaorgaaneilla on laaja itsenäinen toimivalta. Valtion ja kuntien talouden valvonta tapahtuu julkisten intressien suojaamiseksi, perinteisesti niin sanottua yleistä etua vaalien. Ylenmääräinen varainkäytön valvonnan korostaminen ja henkilöstövoimavarojen käyttö kierouttavat talousvalvonnan sisällön ja saattavat kääntää sen kansanvaltaisen kontrollin elementin pääläelleen. On syytä korostaa talousvalvonnan välineellistä, instrumentaalista luonnetta kaikilla varainkäytön valvonnan tasoilla.

Yleisellä tasolla lainsäädännössä ja arkikielen käytössä puhutaan talouden hoidon valvonnasta. Juridisesti valvontaan sisältyy niin sanottu kokonaisvaltaisuuden elementti. *Valvonta* on yläkäsite, joka sisältää mahdollisuuden aktiivisesti tarkastaa valvottava toiminta. Varainkäytön *tarkastus* on kontrollitoimintaa, jossa syvällisesti käydään läpi tarkastettavan taloudenhoito. Se on osa kansanvaltaista järjestelmää, jossa annetaan kansalaisille vastaus verotuksella koottujen varojen käytön lainmukaisuudesta julkisten tehtävien rahoitukseen. Tarkastustoimintaa tarvitaan aina silloin, kun joku on *tilivelvollinen* jollekin toiselle (agenttiteoria).

**Valtionalous.** Valtionalouden valvonnan kokonaisuutta kutsutaan perinteisesti *finanssivalvonnaksi* (vrt. hallintovalvonta). Se kohdistaa kärkensä varainkäyttäjien tekemisien ja tekemättömyyden tarkasteluun. Päätöksentekoprosessin

kannalta valvonta kohdistuu niin valmisteluun ja päätökseen kuin toimeenpääntöönkin. Valtiontalouden sisäisessä valvonnassa on kyse niin varainkäytön laillisuuden kuin tarkoituksenmukaisuudenkin varmistamisesta. Se on jatkuva prosessi, joka on käynnissä koko varainhoitovuoden ajan.

Finanssivalvonta ei ole pelkästään jälkikäteistä tapahtumien kirjaamista. Tässä suhteessa sisäinen valvonta on lähellä reaaliaikaa suhteessa siihen päätöksentekoon ja julkisten varojen käyttöön, jota valvotaan. Sisäinen valvonta ei ole sillä tavalla riippumatonta viraston ja laitoksen johdosta kuin on asian laita ulkoisen finanssivalvonnan osalta. Sisäinen valvonta on osa yksikön johtamisjärjestelmää. Näin ollen sisäisen valvonnan järjestämisestä ja sen asianmukaisuudesta vastaa viraston tai laitoksen johto (VtaL 24 b §).

Valtiontalouden sisäisen valvonnan asema ja merkitys olivat aliarvostettuja niin oikeudellisena sääntelynä kuin käytännön toteutuksenakin aina 2000-luvun taitteeseen. Oikeudellisen sääntelyn status nostettiin lain tasolle vasta vuonna 2000 valtion talousarviolain muutoksella (217/2000). Samassa yhteydessä uudistettiin talousarvioasetuksen sisäistä valvontaa koskevat säännökset (VtaA 9 luku, 263/2000).<sup>218</sup> Yhtenä syynä uudistukseen oli sisäisen ja ulkoisen finanssivalvonnan selkiyttäminen. *Vielä painavampana syynä oli Euroopan unionin jäsenyydestä johtuva vaatimus rakennerahastovarojen valvonnan ja tarkastuksen järjestämisestä.* Unioniin liittymisen yhteydessä menossa olleella rakennerahastokaudella komission niin sanottu valvonta-asetus ([EY] N:o 2064/97) velvoitti Suomelta lisäpanostusta (vrt. 3 art.) sisäisen tarkastuksen resursseihin.

Valtiontalouden sisäisen valvonnan keskeisin tehtävä on varmistaa talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Sisäisen valvonnan menettelyissä *on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta viraston ja laitoksen toimintaan aiheutuvat vaikutukset* (VtaA 69 a §). Rakennerahastot ja yhteisöaloitteet oikeudellisine sääntelyineen sekä yhteisön varainhoitoasetus vaikuttavat syvästi esimerkiksi sisäasiainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä työministeriön sisäisen valvonnan järjestämiseen. Samaa on sanottava työ- ja elinkeinokeskuksesta.

Viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta edellä mainittujen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät (VtaA 70 §). Aikaisemmin talousarvioasetuksen nojalla Valtiontalouden tarkastusvirasto ulkoisen finanssivalvonnan organaana oli oikeutettu antamaan ohjeita tilivirastolle sisäisen valvonnan järjestämisestä. Tämän lisäksi tarkastusvirastolla oli oikeus osallistua tilivirastojen sisäisen tarkastuksen kehittämiseen (HE 188/1999 vp, 7). Tämänkaltaisen toimivalta ei sisälly tarkastusvirastoa koskevaan nykynormistoon. Sisäinen ja ulkoinen finanssivalta selkiintyivät.

Valtion talousarviolain muutoksella (L 1216/2003) valtiovarainministeriöön perustettiin erillinen *valtiovarain controller-toiminto* ja *valtioneuvoston controller* (24 e §). Toiminnon tarkoituksena on valtion taloudenhoidon ohjaus- ja rapor-

<sup>218</sup> Ks. myös VaVL 29/1998 vp ja HE 188/1999 vp, 11–12.

toimijärjestelmän laadun parantaminen sekä tilivelvollisuuden varmistaminen. Valtiovarain controller-toiminnon tehtävänä on muun muassa *sovittaa yhteen Suomen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen sisäistä valvontaa*. Controllerille on annettu toimivalta valmistella unionin toimielimille Suomen kannanotot EU-varojen käytön virheistä ja väärinkäytöksistä. Vaikka uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen jäntevöittäminen, uudistusta perusteltiin erittäin vahvasti EU-varojen käytön valvonnan tehostamisella (HE 56/2003 vp, 35).

**Kunnallinen itsehallinto.** Talusvalvonta on merkittävä side, joka yhdistää valtion, kunnan ja kunnan jäsenen toisiinsa. Kysymys taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuudesta, sen tuloksellisuudesta, on vuoden 1995 kuntalain säätämisen myötä saanut uuden merkityksen kunnallistalouden valvonnassa. Kunnanhallituksen vastuulla (KuntaL 23 §) oleva varainhoitovuoden valvonta on sisäistä. Se on johtamisen väline. Valtuuston toteuttamaa talusvalvontaa, tilintarkastusta ja tavoitteiden toteuttamisvalvontaa, kutsutaan ulkoiseksi valvonnaksi.

Nykyisen kuntalain säännökset korostavat kunnanhallituksen lisäksi kunnanjohtajan merkitystä kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johdossa. Sisäinen valvonta seuraa nopeasti päätöksentekoa. Sen merkitys tuloksetuksin varustetussa kunnallisessa itsehallinnossa on korostunut. Sitä paitsi kuntalain 73 §:n perusteella tilintarkastajan on tarkastettava, ”onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti”. Sen sijaan säännös jättää sisäisen tarkastuksen sääntelyn avoimeksi. Tämän vuoksi kunnanvaltuuston hyväksymään *tarkastussääntöön* sisältyvät sisäistä tarkastusta koskevat oikeussäännökset.

Sisäisen tarkastuksen tehtävät määräytyvät johdon tarpeista käsin. Myös kunnallisessa itsehallinnossa sisäinen tarkastus on ollut aliarvostettua ja sen asema heikko.<sup>219</sup> Jos kunta saa käyttöönsä esimerkiksi unionin rakennerahastovaroja, sen on sisäisen tarkastuksen osalta noudatettava Agenda 2000:n seurauksena säädettyä komission valvonta-asetusta ([EY] N:o 438/2001) ja neuvoston yleisasetusta ([EY] N:o 1260/1999) rakennerahastoista. Unionin oikeusjärjestyksen ensisijaisuus vaikuttaa siis kunnallisen talousautonomian sisältöön välittömästi, kun kunta saa vastattavakseen niin sanottuja EU-tukihankkeita (myös Urban- ja Interreg-yhteisöaloitteet).

#### 4.2.2 ULKOINEN VALVONTA JA UNIONIJÄSENYYS

**Valtiontalouden valvonnan dualismin muutos.** Suomen hallitusmuoto (94/1919) omaksui kaksihaaraisen valtiontalouden ulkoisen valvonnan organisointimuodon. Parlamentaarinen osa kuului eduskunnan valitsemille valtiontilintarkastajille, hallinnollinen osa Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tarkastusvirasto oli sijoitettu valtiovarainministeriön alaisuuteen (L 967/1947, 1 §). Kriittisesti voitiin kysyä, oliko sisäinen valvonta ja ulkoinen valvonta johdonmukaisesti järjestetty ja kuinka oli ylipäättäen mahdollista, että tarkastusvirasto sijaitisi sen ministeriön alaisuudessa, jonka toimia valtiontalouden ohjauksessa viraston tuli tarkastaa.

<sup>219</sup> Myllymäki 2000, 287.



Vastaus löytyi Suomen perustuslain uudistuksesta. Eduskunta edellytti useissa valiokuntakannanotoissaan 1990-luvulla hallituksen valmistelevan lakiehdotuksen, jossa tarkastusvirasto siirrettäisiin eduskunnan yhteyteen (vrt. VaVL 29/1998 vp, 3–4). Erityisesti ja myös ymmärrettävästi valtiovarainministeriö vastusti muutosesitystä. Vielä perustuslakiuudistuksessa hallitus katsoi, ettei tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista perustuslain säännöksellä ”ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä” (HE 1/1998 vp, 141–142).

Perustuslakiuudistuksessa eduskunta ratkaisi johdonmukaisella tavalla tarkastusviraston aseman ja riippumattomuuden. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen *tarkastamista* varten on eduskunnan yhteydessä riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto (PL 90.2 §). Tarkastusviraston tarkemmasta asemasta ja tehtävistä säädetään lailla (L 676/2000). Merkittävänä syynä tähän muutokseen olivat myös *Euroopan unionin jäsenyyden ja sen oikeusjärjestyksen vaatimukset turvata ulkoisen finanssivalvonnan riippumattomuus toimeenpanokoneistosta* (VaVL 29/1998 vp, 8–12).

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on laaja tarkastustoimivalta (TarkL 2 §). Yhteistyö valtiontilintarkastajien kanssa on välttämätöntä tarkastustoiminnan koordinoimiseksi. Perinteinen vuositilintarkastus painottuu vahvaan laillisuustarkastukseen. Sen sijaan viraston toinen vahvuus tuloksellisuustarkastus (toiminnan tarkastus) perustuu lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisuustarkastukseen. Tarkastusvirasto raportoi asianosaisille tarkastuskohteille, ministeriölle, jonka toimialalle tarkastus kuuluu, valtiovarainministeriölle sekä valtiontilintarkastajille (TarkL 5 §). Virasto antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan.

Samana vuonna kuin Suomen unionijäsenyyden tuli voimaan myös laki (353/1995) valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan unionin välisiä varainsiirtoja. *Suomen lainsäädäntö saatettiin vastaamaan taloudenhoidon tarkastusta koskevilta osin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen vaatimuksia*. Laki oikeuttaa tarkastusorganit tarkastamaan kaikki varainsiirrot unionille ja unionilta Suomeen (1–2 §:t). Säädetty tarkastuslaki *laajensi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimivallan kattamaan kunnat, kuntayhtymät ja yksityisen sektorin* myös niissä tapauksissa, joissa EU-tuki tulee ohi Suomen valtion budjetin. Toimivallan laajennus ulotettiin myös valtiontilintarkastajiin (2 §). Valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston oikeus tarkastaa varainsiirron saajan tai maksajan taloutta ja toimintaa rajoittuu tällöin vain lain (353/1995) mukaisen tarkastuksen toteuttamisen kannalta tarpeelliseen laajuuteen (HE 342/1994 vp, 11–12, 14).

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa kansallisena yhteistyöviranomaisena. Varainsiirtoihin ja unionin tukitoimiin liittyy yhtäläisen suojan antaminen unionin taloudellisille eduille kuin Suomi antaa omalle taloudelleen. *Unionin jäsenyyden muuttaminen myös valtiontalouden valvonnan itsenäisyyttä*. Euroopan tilintarkastustuomioistuin suorittaa EU-tukien tarkastuksen Suomessa yhteistyössä Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa.

**Kuntien ammattitilintarkastus.** Vuoden 1993 alussa voimaan tullut uudistettu valtiosuuskäytäntö seurantajärjestelmien perustuu pääosin kunnan itsensä antamiin tietoihin. Valtiolla ei ole ollut tämän jälkeen käytössään entisen-

laisia keinoja valtionosuuksien käytön valvonnassa. Tarkastusvastuu siirtyi kunnalliselle ammattitilintarkastajalle (vrt. myös HE 192/1994 vp, 57). Hänen (JHTT-tilintarkastajan) on tarkastettava valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annettujen tietojen oikeellisuus niiden luotettavuuden takaamiseksi (KuntaL 73 §). Niin ikään kuntien saamien EU-tukien laillisuuden tarkastus on uusi ja tärkeä tarkastuksen osa-alue. Tämä näkökulma on jäänyt kuntalain valmisteluasiakirjoissa kokonaan oivaltamatta.

Valtiontilintarkastajilla ja Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada kunnalliselta tilintarkastajalta kaikki ne EU-varainsiirtoja koskevat tiedot ja asiakirjat, jotka tilintarkastajalla on hallussaan unionin tukitoiminnan laillisuuden ja moitteettomuuden varmistamiseksi. Sama velvoite koskee kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia. Heidän on tarvittaessa myös annettava virka-apua valtiontalouden tarkastusorgaaneille Suomen ja unionin välisten varainsiirtojen tarkastamiseksi.

Kunnallinen tilintarkastus on ennen muuta laillisuustarkastusta. Se näkyy kiistatta myös kuntalain 73 §:n sisällöstä. Tarkoituksenmukaisuuden arviointi jää valtuuston valitseman tarkastuslautakunnan tehtäväksi. Unionijäsenyydellä ja tarkastuslautakunnan tehtävillä on vain heikko juridinen yhteys. Jos tilintarkastaja esittää muistutusta esimerkiksi Urban-yhteisöaloitteen toteuttamisesta, tarkastuslautakunnan on hankittava asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aihetta (KuntaL 75.3 §).

Tilintarkastajan on myös varmistuttava kunnan sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta. Valtionosuuksien ja EU-tukien käyttö on vain yksi osa tilintarkastajan vastuulla olevan sisäisen valvonnan uskottavuuden varmistamista. Tilintarkastustyö päättyy tilikaudelta tai varainhoitovuodelta valtuustolle annettavaan tilintarkastuskertomukseen. Tarkastustyön tuloksena on esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle sekä asianomaisen toimieliimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus (KuntaL 75.1 §). Valtuusto päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta tilivelvollisille samoin kuin muistutuksen seurauksista.

# 5 Unionijäsenyys ja julkistalouden reunaehdot Suomelle

## 5.1 Kilpailua yli kaiken

Euroopan unionin kova ydin, neljän vapauden periaate, on ollut hallitsevassa asemassa myös Suomen unionijäsenyyden ajan. Suora siirtymä pohjoismaisesta sekatalousjärjestelmästä kilpailuun orientoituneeseen markkinatalouteen ei ole ollut helppoa. Yritystoimintaa koskevat kartelliepäilyt ovat tästä yksi esimerkki. Oma lukunsa on unionin itälaajentumisen vuoksi entisestään kiihtynyt verokilpailu. Myös julkiset hankinnat ja kilpailuttaminen ovat paitsi Suomen julkisyhteisöjen niin myös unionitasoisen poliittisen päätöksenteon sekä juridisen toteutuksen ongelma. Erityisen hyvin tämä pätee *hyvinvointipalvelujen kilpailuttamiseen*.

Unionin komission kilpailuun orientoitunut kanta hyvinvointipalveluihin on 2000-luvulla kokenut kovia niin Euroopan parlamentissa kuin perustuslain laatimisen yhteydessä. Suomessa tema saavutti suorastaan sisäpoliittisen hybridin vuoden 2004 kunnallisvaalien yhteydessä.<sup>220</sup> Keskustelusta ja myös oikeudellisesta sääntelystä on toistaiseksi puuttunut pienen ihmisen ääni. Myös perusasia on osittain unohtunut: kunnat järjestävät *itse hyvinvointipalvelut asukkailleen. Tähän lähtökohtaan ei sovelleta enempää hankintalainsäädäntöä kuin kilpailuttamisen normikokonaisuutta*. Erityisesti unionin orgaanien vuosikausia kestänyt päättämättömyys hankinta- ja palveludirektiiveistä versus hyvinvointipalvelujen asemasta on ollut eräänlaista ”yleiseurooppalaista populäärimusiikkia” integraatiokehityksen vastustajille.

Suomalainen kunta ja kunnallinen itsehallinto ovat eurooppalaisittain melko tuntemattomia. Syynä on niin unionin eteläisten kuin uusienkin jäsenvaltioiden monimuotoinen alue- ja paikallishallintojärjestelmä. Ponnistelut itsehallinnon

<sup>220</sup> Vrt. myös kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 3/2002, 73. Työryhmä esitti tosiasiasa kunnille pakkokilpailuttamisvelvollisuutta.

suojaamiseksi ovat johtaneet kriteerien kirjaamiseen Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, mutta Euroopan unioni ei uudessa perustuslakiehdotuksessakaan tuo selkeyttä valtion ja kuntien välisiin suhteisiin. Euroopan aluekehitysrahastolta saadut varainsiirrot ovat kasvaneet eniten viime vuosina. Tämä seikka samoin kuin varojen hallinnointijärjestelmä korostavat erityisesti maakunnan liittojen merkitystä. Sanotusta huolimatta valtiokeskeisyys tulee säilymään unionin peruselementtinä.

Kysymys julkisista yrityksistä erityis- ja yksinoikeuksineen samoin kuin fisikaalisista monopoleista on Euroopan yhteisön lainsäädännössä ja myös yhteisöoikeuden tulkinnassa erittäin vaikeaselkoinen. Kilpailusääntöjen soveltaminen yrityksiin, jotka tuottavat palveluita ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin”, on nykyäänöksiin ratkaistavissa vain *in casu*. Jäsenvaltioiden tulee huolehtia Amsterdamin sopimuksen mukaisesti, että yleishyödylliset palvelut toimivat kestävin perustein. *Sosiaalisten perusoikeuksien rahoituksen näkökulmasta oli Suomelle tärkeää, että Raha-automaattiyhdistyksen monopoliasema säilyi*. Yhteisön tuomioistuin (1999) ei pitänyt päämääriinsä nähden suhteettomana toimenpiteenä RAY:n yksinoikeutta rahapelitoiminnan harjoittamiseen ja täten palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista.

Välittömän verotuksen verokilpailu unionin jäsenvaltioiden välillä on johtanut lainsäädännöllisiin toimiin jäsenvaltioissa. Suomi ei ole vuoden 2004 verouudistuksen vuoksi poikkeus joukosta. *Jäsenvaltion finanssisuvereniteetti verokilpailun paineessa on monin tavoin muodollis-juridista*. Tämän tosiasian tunnistaminen ei ole helppoa. Sen sijaan on vaivatonta arvostella yhteisön tuomioistuinta ”lainsäätäjän saappaisiin astumisesta”. Näin kävi syksyllä 2004, kun tuomioistuin johdonmukaisella tulkintakäytännöllään jatkoi yhteisöoikeuden etusijaperiaatteen korostamista Suomea koskevassa ennakkotapausratkaisussaan.

Suomessa päätettiin jo ennen yhteisön tuomioistuimen ennakkoratkaisua (7.9.2004) luopua yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä. Kuitenkin se oli kansallisella tasolla erinomainen osinkotulojen verojärjestelmä. Samalla kun yhtiöveron hyvitysjärjestelmä poisti kahdenkertaisen verotuksen, se myös turvasi yhdenkertaisen verotuksen. Suomessa vuoden 2005 alusta käyttöön otettu uusi osinkotulojen verojärjestelmä (L 716–717/2004) ei täytä kumpaakaan edellä sanotun hyvän osinkoverojärjestelmän kriteeriä. On syytä huomata, ettei yhteisöoikeus velvoittanut suinkaan Suomea siirtymään tällaiseen uuteen järjestelmään. Se oli Suomen oma valinta.<sup>221</sup>

## 5.2 Varainsiirroista valvontaan

Suomen julkistalous on kytkeytynyt yhä tiiviimmin Euroopan unionin talousjärjestelmään, minkä vaikutus ulottuu valtionalouden kautta kunnallistalouksiin saakka. EU-jäsenyyden kautta sitouduimme unionin omien varojen järjestelmään

<sup>221</sup> Penttilä, Seppo: Edilex-utiset 10.9.2004 (<http://www.edilex.fi/uutiset/6252.html>) 29.11.2004.

sen monimutkaisine varainsiirto- ja valvontajärjestelmineen. Jäsenvaltiona olemme velvollisia suorittamaan tarvittavat varat unionin käyttöön, mikä on väistämättä merkinnyt *kansallisen finanssivaltamme kaventumista*. Tämän vastineena olemme saaneet unionilta varainsiirtoja, joiden vaikutukset näkyvät esimerkiksi kansallisen aluekehityksen piristymisenä. Unionin varainsiirtojen valvomiseksi kansalliset viranomaiset ovat saaneet laajan kirjon uusia tehtäviä, joista säännelään osittain yksityiskohtaisinkin normein täydennettynä toimivaltaa ja taloudellista päätöksentekoa ohjaavilla oikeusperiaatteilla. Näistä keskeisimmät kulminoituvat jäsenvaltion osalta lojaliteettiperiaatteeseen ja varoja käyttävän viranomaisen osalta moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamiseen.

Varainsiirtojen osalta herkkä aihe kansalaiskeskustelussa on, olemmeko nyt ja tulevaisuudessa suhteessa unioniin nettosaajia vai nettomaksajia. Unionin itälaajentumisen seurauksena Suomi yhdessä muiden unionin vauraiden jäsenvaltioiden kanssa tulee olemaan huomattava nettomaksaja. Tämän vastapainona unionin sisämarkkinat laajenivat suuresti. *Kokonaisvaikutukset talouselämälle, työllisyydelle ja myös koko kansantaloudelle ovat mittaluokaltaan moninkertaisesti suuremmat kuin nettomaksuosuutemme unioniin*. Kasvavaa nettomaksajan osaa tullaan entiseen tapaan käyttämään työvälineenä unionin vastaisessa keskustelussa.

Toinen herkkä alue ovat unionin maatalouspolitiikka, Suomen kansalliset maataloustuet ja elintarvikkeiden hinta. Ruoan kallista hintaa unionijäsenyyden puolustajat käyttivät jäsenyyttä puoltavana argumenttina. Hinnat halpenivat, tuli markkinakilpailua, mutta suomalainen tuotanto on pitänyt pintansa hämmästyttävän hyvin. Vielä 10 vuoden jäsenyyden jälkeenkin 80 prosenttia suomalaisten kuluttamista elintarvikkeista on edelleen kotimaisia – huolimatta kalliimmasta hinnasta verrattuna tuontielintarvikkeisiin erityisesti kotieläintuotteissa.<sup>222</sup> Unionin budjetin maatalousmäärärahojen supistukset yhdessä uusien jäsenvaltioiden maatalousongelmien kanssa (Puola, Unkari) merkitsevät sitä, että Suomen maatalouden rakennerahastotuet supistuvat. *Maatalous, elintarviketeollisuus ja maaseutupolitiikka ovat valtiosääntöisen päätöksenteon suuri ongelma myös unionin rahoituskehyskaudella 2007–2013*.

Yhteisen valuutan mukanaan tuomat velvoitteet vaikuttavat suoraan tai välillisesti kansalliseen talous- ja rakennepolitiikkaan sekä finanssipolitiikkaan. Suomen omaleimainen ja pitkän perinteen omaava tulopolitiikka on jatkunut unionijäsenyydessäkin. Finanssipolitiikan reunaehdot valtiontaloudelliselle päätösvalle ovat yhteisön perustamissopimuksessa. Valtion kautta julkistalouksien seuranta ulottuu kuntiin saakka muun muassa budjettikurin vaatimuksena. Rahapolitiikka hoidetaan Euroopan keskuspankissa ja sitä tukevassa keskuspankijärjestelmässä. Verotuksen harmonisointi laajenee yhä uusille alueille sisämarkkinoiden toimivuuden tehostamiseksi. Finanssisuvereniteetti, itsenäinen taloudellisten asioiden ydinpäätösvalta, on vähentynyt, ja sitä on siirretty ylikansallisille toimielimille eurooppalaisen yhteistyön hyväksi.

Julkisen varainkäytön laillisuus on itseisarvo niin unionin jäsenyydessä kuin ilman sitäkin. Demokratian uskottavuus ja oikeusvaltio edellyttävät valvontaor-

<sup>222</sup> Syistä Laurila 2004, 398–399.

gaanien antamaa lausumaa varainkäytön laillisuudesta. Erityisesti unionin legitimizeetti sen jäsenvaltioissa horjuu, jos valvontajärjestelmä ei ole toimiva. Euroopan unionin jäsenvaltioilla on myös taipumus talousvalvontakysymyksissä vetäytyä unionin organien selän taakse ja esittää vahvaa kansallista viisautta ylimpien valtioiden lausuntoina ja mietintöinä. Hyvän esimerkin tarjoaa valtiovarainvaliokunnan lausunto (VaVL 8/2004 vp), joka koski valtioneuvoston selvitystä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta varainhoitovuodelta 2002. Tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt antamaan myönteistä tarkastuslausumaa (DAS-lausuma) unionin koko varainkäytöstä. Ongelma kuluu maatalouden tukirahaston ja rakennerahastojen toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.

Malka omassa silmässä – tosin huomaamatta

Suomalaisessa tilintarkastuskulttuurissa ei tulisi kysymykseen, että yli 80 prosentista menoista ei voitaisi vuosi toisensa jälkeen antaa myönteistä kannanottoa. Toistuvat huomautukset samoista asioista ilman, että mitään olennaista olisi tapahtunut, eivät anna hyvää kuvaa EU:n järjestelmästä.

VaVL 8/2004 vp, 2–3

Valiokunta piti myönteisenä, ettei tilintarkastustuomioistuin havainnut virheellisyyksiä Suomen osalta. Suuren luokan tosiasian valiokunta huomasi hieman yllättäen vasta lausuntonsa lopussa: Kun noin 80 prosenttia yhteisön menoista hallinnoidaan jäsenmaissa, kaikkien jäsenvaltioiden on omalta osaltaan edistettävä yhteisesti sovittujen tavoitteiden toteutumista. Tätä korostaa se, että *valtaosa virheistä tapahtuu aloilla, joissa nimenomaan jäsenvaltiot vastaavat talousarvion toimeenpanosta* ja siihen liittyvästä taloushallinnosta. Valiokunnan lausunnosta voi siis päätellä, että niin varainkäytön laillisuus kuin unionin valvontajärjestelmän legitimizeetti voidaan palauttaa myös jäsenvaltioiden täydellisiin kehäpäätelmiin. Tässä suhteessa Suomi on yksi vertaistensa joukossa.

Legitimizeettiongelma voi seurata myös tarkoituksenmukaisuussyistä. Kunnan jäsenellä, kansalaisella ja unionin kansalaisella, on oikeus myös kysyä, mitä unionin mittavilla rakennerahastovaroilla on saatu aikaan. Tarkoituksenmukaisuus – *tuloksellisuus* nykyaikana (value for money) – on uusi ulottuvuus, *jonka merkitys julkisyhteisöjen taloushoidossa ja sen valvonnassa on lisääntynyt suuresti unionijäsenyyden aikana*. Tämä ei valvonnan osalta johdu niinkään unionijäsenyydestä vaan suomalaisesta julkisyhteisöjen tilintarkastusperinteestä. Siihen on aina sisällytynyt laaja hallinnon (toiminnan) tarkastus. Tuloksellisuus niin tehokkuutena kuin vaikuttavuutenakin on kuulunut Suomen julkisyhteisöjen budjettitalouden hyveisiin koko 1990-luvun. Tässä suhteessa Suomi on Ruotsin ja Tanskan tavoin tuonut oman lisänsä varainhoidon moitteettomuuden ja sen toteutumisen arviointiin esimerkiksi unionin rakennerahastohankkeissa.

V

## Unioni ja kunnallinen itsehallinto

# 1 Kuntien ja alueiden elintila unionijäsenyydessä

## 1.1 Tukitoiminta ja kunnat

Euroopan unioni suhtautuu julkisiin tukiin lähtökohtaisesti *kilpailuoikeudellisesta* näkökulmasta. Unionin kilpailusäännösten mukaan julkisten viranomaisten myöntämät taloudelliset tuet ovat kiellettyjä, mikäli ne vääristävät yhteismarkkinoiden kilpailuasetelmaa (RS 87 art.).<sup>223</sup> Kielletyt tuet aiheuttavat vääristymiä yhteismarkkinoilla, koska ne on suunnattu suoraan yrityksille tai tuotannonalalle. Tuet, jotka eivät rajoita sisämarkkinoiden vapaata liikkuvuutta, ovat sallittuja niin jäsenvaltioiden kuin unionin myöntäminä.

Sallittuja tukia on esimerkiksi taloudellisen kehityksen edistäminen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma. Kunnille myönnettävät valtionavut voidaan katsoa tällaisiksi sallituiksi tuiksi (vrt. RS 87 art.). Toinen esimerkki kilpailuoikeuden näkökulmasta ovat alueellista koheesiota edistävät rakennepoliittiset tuet, joiden asemasta on säännelty perustamissopimuksen 158–161 artikloissa. Unioni myöntää rakennerahas- toista taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämiseksi tukia, joita jäsenvaltioiden viranomaiset täydentävät kansallisella vastinrahoituksella. Myös kunnilla on keskeinen merkitys unionin tukitoiminnassa, ja niille on annettu lainsäädännöllä useita tehtäviä unionin myöntämien tukien hallinnoinnissa. Tämä on lisännyt kuntien vastuuta unionin toimielimille, erityisesti komissiolle.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla (PL 121.2 §). Kuntalaki sisältää yleissäännökset kuntien hallinnosta, taloudesta ja toiminnasta. Perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetään lisäksi, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka

---

<sup>223</sup> Hallituksen esitykseen valtionavustuslaiksi (HE 63/2001 vp), yleisperustelut, sisältyy kiintoisa kartoitus yhteisöläinsäädännön valtiontukisäännösten suhteesta kansalliseen oikeusnormistoon.



perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, säädetään lailla. Kunnan tehtävistä ei näin ollen voida säätää lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Euroopan unioni ei tuo tähän sääntöön muutoksia, koska unionin sääntely on lähes yksinomaan valtiokeskeistä. Unionijäsenyys antaa valtiolle lähes avoimen valtakirjan säännellä suhteensa alue- ja paikallishallintoon, eikä tähän asiaan tuone muutosta mahdollinen perustuslakikaan.

Vaikka kuntien tehtävistä ei yhteisönormein suoraan säännellä, on useilla säädöksillä merkittävä vaikutus kuntien toimintaan eri osa-alueilla. Talouden alueella voimassa oleva yhteisöoikeus vaikuttaa valtion kautta kuntiin, jotka ovat osa julkistaloutta (verotus, EMU). Täydellisesti toimivien sisämarkkinoiden luomisessa tärkeimpänä välineenä on yhteisön kilpailuoikeus, josta säännellään tarkemmin perustamissopimuksen 81–97 artikloissa. Tämän lisäksi kilpailuoikeuden alalla on annettu lukuisia säädöksiä ja tiedonantoja sekä unionin että jäsenvaltioiden toimesta. Konkreettisimmillaan unioni ja sen vaikutus kuntiin ulottuneet julkisten hankintojen yhteydessä.

Unionin kilpailuoikeus sääntelee valtion kautta myös kuntasektoria ja kunnallista elinkeinotoimintaa asettaen tiukat kriteerit erityisesti suurten yritysten toiminnalle. Pieniä ja keskiuuria yrityksiä kohdellaan unionissa yleisesti ottaen helläkätisemmin, koska ne ovat useimmiten vähämerkityksisiä eivätkä näin kuulu kilpailusääntösten piiriin. Jäsenvaltioon kilpailuoikeuden intressissä kohdistuvat komission *valvontatoimet koskevat valtion ohella kuntia esimerkiksi valtion tukien sekä julkisten yritysten ja hankintojen yhteydessä*. Valtion tukien osalta kuntien merkitys nousee esiin kunnallisen elinkeinopolitiikan ja *erityisesti yritystoiminnan tukemisessa*.

### 1.1.1 VALTION TUET

Suomen valtion myöntämiä tukia valvovat kansallisen järjestelmän lisäksi sekä kauppapoliittiset järjestöt (WTO, OECD) että Euroopan unioni. Kaikkien näiden järjestelmien taustalla on sama taloudellisiin argumentteihin perustuva käsitys: valtion tuet saattavat vääristää vapaata kilpailua. Julkiset tuet nähdään tärkeänä välineenä teollisuuspolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa, ja tukien avulla voidaan edistää esimerkiksi taloudellista kasvua sekä alueellista kehitystä. Julkisen vallan elinkeinoelämälle myöntämät tuet voivat kuitenkin myös protektionistisesti hyödyttää kansallisia tuottajia ja täten vääristää kilpailua.

Jo Euroopan talousaluetta koskevan ETA-sopimuksen voimaantulo (1994) saattoi Suomen Euroopan yhteisön valtioneuvoston tukipolitiikan ja -valvonnan piiriin. Sen vuoksi oli tarpeen, että yritystuesta annettuun lakiin sisällytettiin säännökset julkisen tuen eli valtion tuen yhteenlasketusta enimmäismäärästä kullakin kehitysalueen tai rakennemuutosalueen tukialueella. Euroopan unionissa julkiset tuet on asetettu tehokkaan erityiskontrollin alaisuuteen. Liittymissopimuksella Suomi sitoutui seuraamaan jatkuvasti tukijärjestelmiään ja ilmoittamaan unionille kansallisesti suunnitelluista tukipoliittisista toimenpiteistä (HE 150/1999 vp).

Perustamissopimuksen mukaan jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikut-

taa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. *Valtion tukea ei ole yhteisön perustamissopimuksessa varsinaisesti määritelty, vaan komissio on yhdessä yhteisön tuomioistuimen kanssa luokitellut valtion tuiksi soveltuvia ja soveltumattomia toimia.* Perustamissopimuksen artiklalle luotu merkitys eroaa tuen yleisesti ymmärretystä merkityksestä. Valtion tuen käsite on riippumaton jäsenvaltioiden kansallisista määritelmistä ja mahdollisista kansainvälisistä yhteyksistä. Kilpailuoikeudellinen tuen käsite on sisällöltään laajempi ja kattaa myös sellaisia toimia, joiden ei uskoisi kuuluvan luokitteluun. Valtion tuella voidaan tarkoittaa laajemmassa, oikeuskäytännön antamassa merkityksessä *mitä tahansa valtion väliintuloa, jolla helpotetaan yrityksen taloudellista tilannetta.* Taloudellisen avun antamisen soveltuvuuden arvioinnissa ratkaisevaa on toimenpiteen vaikutus, ei sen tarkoitus.<sup>224</sup>

Valtion tueksi voidaan katsoa rahasuoritukset ja avustukset julkiselta vallalta tai muut tuen saajan taloudellista tilannetta auttavat julkisen vallan toimet. Tuki voi ilmetä muutenkin kuin suoraan annettavana taloudellisena suorituksena. *Yritykset voivat saada hyödyn esimerkiksi verohelpotuksina tai alennettuina maksuina.* Tuen luonne arvioidaan aina objektiivisesti sen perusteella, suosiiko se *tosiasiallisesti* perusteetta jotain yritystä. Perustamissopimuksessa on määritelty tarkemmin yhteismarkkinoille soveltuvat tuet sekä tuet, joita voidaan pitää soveltuvina toimiville yhteismarkkinoille. Tällaisia ovat esimerkiksi yksityisille kuluttajille myönnettävät sosiaaliset tuet, luonnonmullistusten aiheuttamat korvaukset ja taloudelliset tuet poikkeuksellisen alhaisen elintason alueilla. Sallittuja ovat myös tuet, joiden kokonaismäärä kolmen vuoden aikana on alle 100 000 euroa (niin sanottu de minimis -tuki).<sup>225</sup> Euroopan komissiolla on oikeus valvoa jäsenvaltioita ja niiden hallintoviranomaisia valtion tukiin liittyvissä asioissa.

Komission tehtävänä on yhdessä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa jatkuvasti seurata valtion voimassa olevia tukijärjestelmiä (RS 88 art.). Voimassa oleviksi tukitoimiksi katsotaan vanhat, ennen unionin jäseneksi liittymistä toteutetut ja loppuun saatetut tukitoimet. Lisäksi voimassa oleviksi tukitoimiksi unionin jäsenvaltioissa katsotaan merkitykseltään vähäiset toimenpiteet tai komission hyväksymät tukitoimet. Olemassa olevien tukitoimien valvontamenettelyssä komissiolla on mahdollisuus vaatia lakkautettavaksi aiemmin hyväksytyt ja ennen liittymistä voimaan tulleet tukitoimet, mikäli ne eivät sovellu yhteismarkkinoille.

Suomen yritystukia koskeva lainsäädäntö mukautettiin aluepoliittisen uudistuksen yhteydessä yhteisön valtioneuvoston päätöksen mukaiseksi vuonna 1993. Aluepolitiikan uudistamisessa otettiin huomioon Euroopan talousalueesta tehty sopimus ja soveltuvin osin Euroopan yhteisöjen tapa harjoittaa aluepolitiikkaa. *Tämä merkitsi tarvetta pienentää tuen piirissä olevia alueita sekä tarkistaa tukitasoja ja tukien suuntaamista.* Silloiseen yritystukilakiin (1136/1993) yhdistettiin alueellista sekä pienten ja keski suurten yritysten tukea koskevat säännökset (HE 100/1993 vp).

<sup>224</sup> Joutsamo ym. 2000, 603–604, ja Merikoski 1997, 51–54.

<sup>225</sup> Komission asetus ([EY] N:o 69/2001) perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

Yritystukilainsäädäntö uudistettiin vuonna 2000 siten, että yritystukia säännellään nykyisin lailla yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000) sekä lailla yritystuen yleisistä ehdoista (1200/2000). Uudistetulla lainsäädännöllä pyrittiin suorien yritystukien järjestelmän selkeyttämiseen, tukien vaikuttavuuden parantamiseen ja tukien käytön valvonnan tehostamiseen. Lisäksi laissa on otettu huomioon unionin rakennerahasto-ohjelmien ja valtiontukisäännösten uudistaminen vuoden 2000 alusta. Kuntien kannalta lakimuutos koski kuntien yrityksille rakentamia toimitiloja (HE 150/1999 vp). Vuonna 2001 säädetty valtionavustuslaki (688/2001, 2–3 §:t) yleislakina mahdollisten unionitukien osalta koskee vain toissijaisesti kuntia.

Yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa määritellään unionin sääntelyn kannalta sallitut yrityksiin kohdistuvat tukitoimenpiteet. Niitä ovat suorat yritystuet pienen ja keskisuuren yritystoiminnan edistämiseksi, alueellinen elinkeinopolitiikka sekä unionin rakennerahasto-ohjelmien toimeenpano yritystoiminnan osalta. Erilaisia tukimuotoja ovat investointituki ja siihen liittyvä käynnistystuki, pienten ja keskisuuren yritysten kehittämistuki sekä yritysten toimintaympäristön parantamiseen suunnattu tuki. Lain mukaisia *yritystukiohjelmia käytetään ensisijaisesti unionin rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoon* nykyisellä ohjelmakaudella (2000–2006). Siinä tarkoituksessa ne muodostavat kansallisen säännösten, joka ohjaa sekä rakennerahastoista Suomeen myönnettävien varojen että vastaavien kansallisten rahoitusosuuksien käyttöä yritystoiminnan edistämiseksi (HE 150/1999 vp).

Uusien ja muutettavaksi suunniteltujen tukien osalta on voimassa *ilmoittamismenettely*: jäsenvaltio antaa tiedon komissiolle, mikäli suunnitteilla on uusi julkinen tuki tai vanhan järjestelmän muuttaminen. Suomessa vastuu tukien ilmoittamisesta Euroopan komissiolle kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle.<sup>226</sup> Kaikille julkista tukea myöntäville viranomaisille ja yhteisöille on säädetty velvollisuus ilmoittaa valmistelemissään tukiohjelmista tai tukipäätöksistä kauppa- ja teollisuusministeriölle, joka toimittaa ilmoitukset komissiolle. Tuen soveltuvuuden arvioi pelkästään komissio, joten ministeriö ei ota kantaa suunnitellun, ilmoitettavan tuen soveltuvuuteen.

Jäsenvaltion tekemän ilmoituksen perusteella *komissio päättää, soveltuuko kyseinen tuki unionin yhteismarkkinoille*. Jos komissio toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee asiaa koskevan päätöksen. Tällöin asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava sääntöjenvastainen tuki tai muutettava sitä. Komission sääntöjen vastaisiksi toteamien tukien takaisinperinnästä säännellään tarkemmin kansallisella lailla (300/2001). Mikäli kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissiolla tai muulla asianosaisella jäsenvaltiolla on oikeus saattaa asia suoraan yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi. Neuvostolla on myös Rooman sopimuksen 89 artiklan mukaan oikeus määränemmistöllä antaa valtiontukiartiklojen soveltamista kos-

<sup>226</sup> Ilmoittamismenettelystä säännellään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (86/2004).

kevia asetuksia sekä vahvistaa tukimuodot, joihin ei sovelleta komission tiukkaa valvontamenettelyä (RS 88, 3).

### 1.1.2 KUNTIEN ELINKEINOTUET

Julkisen tuen arvioinnissa merkitystä ei ole sillä, mitä kautta tuki on valtion sisällä kanavoitu.<sup>227</sup> Koska tärkeä kriteeri määrittelyssä on *julkisten varojen käyttö*, voidaan soveltamisalaan katsoa kuuluvaksi valtion keskushallinnon lisäksi alue- ja paikallishallinnon sekä paikallisten julkisten viranomaisten tai julkisten yritysten. Tuen lähde voi olla myös julkisen vallan tukitointa hallinnoiva yksityisoikeudellinen yksikkö. Kunnat edustavat Euroopan unionissa julkista valtaa, joten myös kuntien myöntämät tuet luetaan kokonaisuuteen. *Julkisten tukien hyväksyttävyyksysymys konkretisoituu erityisesti kuntien yrityksille myöntämässä elinkeinotuissa.*

Elinkeinotoimi ja työllisyysasioiden hoitaminen kuuluvat kunnan yleiseen toimialaan (KuntaL 2.1 §), jonka sisältöä ei ole tarkemmin laissa säännelty. Jokainen kunta järjestää itsehallintonsa nojalla elinkeinotoimen haluamallaan tavalla, ja kunnat voivat toimia varsin itsenäisesti tärkeiksi katsomissaan elinkeinopoliittisissa ratkaisuissa. Eräänlainen toissijaisuusperiaate kuitenkin vallitsee: kunta ei saa ryhtyä kilpailemaan kunnassa olevien yritysten kanssa. Sen sijaan kunta voi luoda yleisedellytykset yritystoiminnalle, harjoittaa rajallista tukitoimintaa ja kunnan asukkaita palvelevaa liiketoimintaa. Tällaista on esimerkiksi joukkoliikenne, energiantuotanto ja matkailun edistäminen.

Elinkeinopolitiikan tavoitteet ja keinot ovat vaihdelleet eri aikakausina, mutta yleisesti politiikan avulla on pyritty kehittämään kuntakohtaista osaamista ja yritystoimintaa. Elinkeinopolitiikan avulla on 1950-luvulta lähtien houkuteltu yrityksiä kunnan alueelle, tuettu yritystoimintaa taloudellisesti, perustettu elinkeinoasiamiehen virkoja sekä kehitetty uusia toimintamalleja kunnan vetovoimaisuuden edistämiseksi. Laajemmin määriteltynä elinkeinopolitiikassa on kysymys koko kunnan alueen kehittämisestä.<sup>228</sup>

Kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikka on laajentunut huomattavasti viime vuosina. *Euroopan unionin ohjelmatyö on vaikuttanut kunnallispolitiikan pannotusten lisääntymiseen ja sisältöihin.* Unionijäsenyydessä kansalliseen aluekehitykseen on myönnetty rakennerahastoista varainsiirtoja, joiden avulla on pyritty luomaan edellytyksiä osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudelliselle kasvulle, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Rakennerahastovarojen avulla on piristetty myös kunnallista elinkeinopolitiikkaa esimerkiksi tukemalla yritystoimintaa. Kansallisella alueiden kehittämislailla (602/2002) ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetulla lailla (1353/1999) säännellään tarkemmin kunnallisen viranomaisen aluekehitysvastuusta ja rakennerahastovarojen hallinnoinnista.

Kunnallisen elinkeino- ja työllisyyspolitiikan vahvistumiseen on vaikuttanut unionijäsenyyden lisäksi myös 1990-luvun lama. Laman jälkeen toimenpiteitä on

<sup>227</sup> Asia C-305/89, Euroopan komissio v. Italian valtio 21.3.1991.

<sup>228</sup> Ikola ym. 2004, 51.

painotettu uudella tavalla; elinkeinopoliittiset panostukset voidaan nykyään nähdä myös suorana panostuksena työllisyyden hoitoon. Useissa kunnissa elinkeino- ja työllisyyspoliittiset tavoitteet on yhdistetty. Kuntien elinkeinopoliittikka muuttui 1990-luvulla myös enemmän elinkeinoelämän välittömiä tarpeita palvelevaksi. Kunnat tukivat yritysten kansainvälistymistä ja verkottumista sekä perustivat yritysten kanssa yhtiöiden ja toimialojen tukemiseen tähtääviä projekteja. Viimeaikainen elinkeinopoliittikka on keskittynyt yleisten edellytysten luomisen ohella erityisesti innovatiiviseen toimintaan ja aloittavien yritysten tukemiseen.<sup>229</sup>

Elinkeinopoliittikkaan liittyvät vahvasti *elinkeinotuet*, joiden avulla pyritään huolehtimaan kunnan yritystoiminnan yleisten edellytysten, esimerkiksi tonttien, kunnallistekniikan ja toimitilojen saatavuudesta ja riittävydestä. Kunnissa elinkeinotueksi luetaan kaikki kunnan yksityiselle sektorille myöntämät tuet ja subventiot. Kuntien elinkeinotoiminnan panostuksista noin puolet muodostuu investoinneista, joiden kohteina ovat teollisuus- ja teknologiakeskukset sekä matkailukohteet. Elinkeinotoimen investoinnit tehdään joko kunnan omina investointeina tai elinkeinoyhtiöiden ja -yhtymien investointeina. Euroopan unionin jäsenyys ja rakennerahastotuet ovat lisänneet kuntien intressiä elinkeinoyhtiöiden perustamiseen.

Kunnat myöntävät ja takaavat yrityksille lainoja sekä tekevät pääomasijoituksia. Riskin suuruuden arvioi kunnanvaltuusto tapauskohtaisesti (vrt. KuntaL 13 §). Sitoessaan kunnan budjettivaltaa valtuuston on kohdeltava yritystoimintaa *yhdenvertaisuusperiaatteen* mukaisesti. Tukitoimen vaikutukset tulee ottaa huomioon yritystukea koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa, koska tukiin käytettävät summat ovat usein huomattavia. Samalla tulee ottaa huomioon ongelmat, joita tukien myöntämisestä saattaa syntyä. Yksi tällainen on kilpailun vääristyminen, johon myös unioni on sääntelyllään puuttunut. Myös kunnan tulisi ilmoittaa tuet, jotka uhkaavat vääristää vapaata kilpailua.

Kuntien asema julkisten tukien ilmoittamisessa on ongelmallinen. Valtioneuvoston asetuksen (86/2004) 5 §:n mukaan julkisen tuen kauppa- ja teollisuusministeriölle ovat velvollisia ilmoittamaan valtion viranomainen, kunta ja kunnallinen tai yksityisoikeudellinen yhteisö, joka valmistelee tukiohjelmaa tai julkista tukea koskevaa päätöstä. Kunnan ilmoitusvelvollisuus on näin ollen erikseen säädetty. Käytännössä kuntien ilmoituksia on saatu vain muutama, eikä virallisia koottuja tietoja mahdollisista sääntöjenvastaisista tuista ole olemassa huolimatta siitä, että kunnat myöntävät valtion tueksi (yhteisöoikeus) katsottavia etuuksia alueensa yrityksille. Toisaalta on mahdollista, että kuntien myöntämät elinkeinotuet ovat vaikutuksiltaan de minimis -poikkeussäännön piiriin kuuluvia. Tällöin ei rikottaisi yhteisön oikeuden valtioneuvoston säännöstä, vaan rikkomus kohdistuisi ainoastaan tukea koskevaan ilmoittamisvelvollisuuteen. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei kuitenkaan pidä tehtävänäään varsinaista ilmoittamisen valvontaa, vaan ministeriö onkin useasti kehottanut kuntia täyttämään ilmoittamisvelvollisuutensa.<sup>230</sup>

<sup>229</sup> Ahvo-Lehtinen ym. 2002, 6–7 ja 48.

<sup>230</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 19/2001, Dno 317/54/00.

### 1.1.3 JULKISET HANKINNAT JA HYVINVOINTIPALVELUJEN KILPAILUTTAMINEN

**Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalvelut.** Suomessa oli vuosittain vaihteessa varsin äänekkäs ”koulukunta”, joka uskoi Euroopan unionin komission tavoin hyvinvointipalveluiden saatavuuden ja riittävyys ratkeavan pelkästään kilpailuttamisella. Erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriön johto arvosteli kuntia siitä, etteivät ne hallitse kilpailuttamista kunnolla. Julkisten hankintojen kilpailuttamisen ei pitäisi olla kunnille uusi asia, sillä sitä koskeva lainsäädäntö toteutettiin (1994) jo ennen unionijäsenyyttä. Lainsäädännön toimivuus on ollut kuitenkin ongelmallista juuri hyvinvointipalvelujen toteuttamisen alueella.

Suomen perustuslain sosiaali- ja terveystalouden sääntelyn lähtökohta (vrt. PL 19 §) korostaa kolmenlaisia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita: kohtuullisen toimeentulon takaamista, turvan järjestämistä erilaisten sosiaalisten riskien varalta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuden varmistamista. Jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta (L 969/1995) sanotut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet toteutettiin tavallisina lakeina. Perustuslain velvoitteiden, erityisesti subjektiivisten perusoikeuksien turvaamisen lisäksi kunnalla on keskeisin vastuu asukkaidensa hyvinvointioikeuksista.

Merkittävimmät lait tässä yhteydessä ovat kansanterveyslaki (66/1972), perusopetuslaki (628/1998) ja sosiaalihuoltolaki (710/1982). Kuntien kannalta keskeiset erityiset järjestämisvelvollisuudet eli niin sanotut subjektiiviset oikeudet perustuvat lukuisiin erityislakeihin. Tässä yhteydessä on syytä mainita erikoissairaanhoidon laki (1062/1989), lasten päivähoitolaki (36/1973) ja lastensuojelulaki (683/1983) sekä vammaispalvelulaki (380/1987). Lainsäädännön mittavuus ja sitovuus luovat väkisin jännitteen yhteisön ja yksilön välille. Lainsäädäntövelvoitteiden ja taloudellisten voimavarojen välille syntyy helposti myös toteuttamisristiriitä, jonka keskipisteeseen joutuu kunnan asukas.

Kuntia on viime vuosina kritisoitu hyvinvointipalveluiden rapauttamisesta. Yhteiskunnallisten arvovalintojen muuttumisesta kertonee se, että niin sanottu kolmas sektori ja markkinatalouden toimijat palveluiden tuottajina eivät joudu puolustuskannalle uusien vaihtoehtojen tuojina, kunnallisten hyvinvointipalvelujen täydentäjinä. Kuntiin kohdistunut kritiikki on ollut ainakin osittain perusteetonta. Ensinnäkin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa jäi liian vähäiselle huomiolle se, että hyvinvointioikeuksien uskottava toteuttaminen on suuresti riippuvainen julkisyhteisöjen käytössä olevista taloudellisista resursseista. *Toiseksi perustuslain 22 §:n säännös ei vapauta valtiota välttelemään TSS-oikeuksien turvaamisessa vastuuta siirtämällä lainsäädännöllä hyvinvointipalveluiden toteuttamisen kunnille.* Käytännössä näin on pitkälti käynyt erityisesti juuri resurssilainsäädännön (valtionosuudet) vuoksi. Perusoikeuksien legitimitetti heikkenee, jos kunnilla ei ole uskottavia taloudellisia mahdollisuuksia asukkaidensa hyvinvointioikeuksien turvaamiseen.

Kansalaisen näkökulmasta hyvinvointipalveluiden saatavuus ja riittävyys erityisesti terveydenhuollossa on ollut ongelmallista. Kunnan vastuu ja asukkaan oikeusturva ajautuvat usein törmäyskurssille:

KHO 2002:21: Kuopion kaupunki tuomittiin korvaamaan kunnan asukkaalle tälle yksityisessä sairaalassa tehdystä sydämen ohitusleikkauksesta aiheutuneet kustannukset. Kaupunki ei ollut järjestänyt potilaan kannalta tarpeellista erikoissairaanhoidoa, jonka järjestämisvastuu lain mukaan on kotikunnalla.

Juridisesti hoidon antaminen ei voi riippua kotikunnasta eikä varatuista määrärahoista. Hyvinvointioikeuksiin liittyvä perusoikeussäätely korostaa yksilön oikeuksia. Kuntien oikeudellista vastuuta on arvioitava tästä näkökulmasta.

Kunnan toimivallassa on, miten se parhaiten järjestää asukkaidensa hyvinvointioikeuksien toteuttamisen. Pääsääntöisesti kunta hoitaa sille säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja *kunta voi hankkia* myös muilta palvelujen tuottajilta (Kuntal. 2.3 §). Tyypilliset palvelujen tuottajat ovat niin sanottuja kolmannen sektorin järjestöjä sekä yksityisiä palvelualan yrityksiä. Ostopalveluratkaisu on siis täysin kunnallispoliittinen valinta. *Suomessa ei ole lainsäädäntöä eikä kuntia sitovaa unionitasoista normistoa, joka pakottaisi kunnat kilpailuttamaan niiden velvoitteina olevat sekä toteuttamat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.* Tässä yhteydessä pakokilpailuttaminen tarkoittaisi tilannetta, jossa kunnat velvoitettaisiin kilpailuttamaan oman palvelutuotantonsa käynnistämiset ja laajentamiset. Samoin on asian laita, jos kunta itse hoitaa sille kuuluvat tehtävät opetus- ja kulttuuritoimen alueella.

Kilpailuneuvoston päätös 19.4.1999, 10/690/1999: Vimpelin kunnanhallitus oli valinnut Terveyspalvelut Mendis Oy:n psykiatristen asumispalvelujen tuottajaksi asukkailleen. Päätöksenteko perustui markkamääräisesti halvimman tarjouksen hyväksymiseen. Sen sijaan kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta oli päätenyt Järvisseudun Palvelukoti Oy:n kannalle, koska katsoi tarjouksen kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi. Asumispalveluiden sisältö ja laatu, henkilökunnan määrä ja koulutustaso olivat asukkaiden ja asumispalveluiden näkökulmasta olennaisia tekijöitä. Kilpailuneuvosto kumosi Järvisseudun Palvelukoti Oy:n valituksen johdosta Vimpelin kunnanhallituksen päätöksen.

Päätöksensä perusteluissa kilpailuneuvosto totesi, että hankinnan kohteena olivat sen laajuiset palvelut (psykiatriset asumispalvelut), ettei pelkästään hintaa voida käyttää palvelun tuottajan valintaperusteena. Kyseisessä tapauksessa *laadun tulee olla määräävä tekijä.* Ensisijaisena valintaperusteena tulee käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta.

Kilpailuneuvoston (markkinaoikeus) tekemä merkittävä ennakkotapausratkaisu antoi palvelun tilaajalle mahdollisuuden käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa tarjousta hyväksyessään. Järjestöjen ja yritysten näkökulmasta tuon harkinnan suorittavat kunnallisen itsehallinnon päätöksentekijät. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäessään hallinto-organien ja viranhaltijoiden ei tule syyllistyä yhdenvertaisuusperiaatteen loukkauksiin tai harkintavallan väärinkäyttöön. Tarjouspyynnön yhteydessä kunnan on kyettävä tarkasti määrittelemään ne kriteerit, joihin kokonaistaloudellisuus perustuu.

Ostopalveluita käyttäessään kunnan on varmistettava, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään samalta kunnalliselta toiminnalta. Tätä

vastuuta kunta ei voi siirtää esimerkiksi yksityiselle palvelun tuottajalle.<sup>231</sup> Ostopalveluissa on kyse julkisyhteisön hankinnoista, joihin sovellettava laki julkisista hankinnoista (1505/1992) on luonteeltaan yleislaki. Se korostaa yhtäältä hankintojen suuruudesta riippumatta avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatetta ja toisaalta kilpailua julkisissa hankinnoissa. Hankintalaki tuli voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa. Julkisiin hankintoihin liittyy myös kilpailunrajoituslain (480/1992) säätäminen. Sen tavoitteena on terveen ja tasapuolisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.

Hankintalain tavoitteena on avoimien markkinoiden aikaansaaminen ja tätä kautta kustannusten säästö. Laki velvoittaa kuntaa kilpailuttamaan tavara- ja palveluhankintansa sekä rakennusurakkansa. Jos kunta hankkii hyvinvointipalveluja esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan järjestöiltä, hinnaltaan tietyn kynnsarvon ylittävät palvelut on pääsääntöisesti hankittava tarjouskilpailun perusteella. *Tarjouksista on hyväksyttävä halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin.* Kynnsarvot alittavien hankintojen osalta hankintalain soveltaminen on ongelmallista palvelujen tarjoajien vähäisyyden, toiminnan jatkuvuuden tai laatukysymysten vuoksi (HE 154/1992 vp, 9).<sup>232</sup>

Rooman sopimuksen (86 art.) mukaan yrityksiin, jotka tuottavat *yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin* liittyviä palveluja, sovelletaan kilpailusääntöjä vain silttä osin kuin ne eivät estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Tämän moniselitteisen artiklan tulkinta on tärkeä myös kunnallisten palvelujen kilpailuttamisessa. Unionissa hyvinvointipalvelujen jääminen pitkään erityisasemaan julkisissa hankinnoissa selittyy osittain perustamissopimuksen 86 artiklan nojalla. Tämän erityiskohtelun sallimista komissio on pyrkinyt tiukentamaan.<sup>233</sup>

Euroopan yhteisöjen julkisia hankintoja koskevat direktiivit ulottuvat vain kynnsarvon ylittäviin hankintoihin. Suomen hankintalainsäädännön sisältämä kilpailuttamisvelvoite koskee myös sellaisia hankintoja, joista yhteisön direktiiveissä ei lainkaan säädetä.<sup>234</sup> Tällaisia ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnat. Hyvinvointipalvelujen osalta kansallinen kilpailusäännöstö tuli voimaan jo vuonna 1994. *Ennen unioniratkaisua säädetty lainsäädäntö muodostui tiukemmaksi kuin konsanaan vuonna 1995 voimaan tulleet EU-oikeuden säännökset.* Hankintalain säätämisen yhteydessä oli varsin niukalti tietoa uusien säännösten vaikutuksista kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintaan. Ensimmäiset kilpailuttamiskokemukset syntyivät vasta vuoden 1993 valtiosuus-uudistuksen tuloksena.

<sup>231</sup> Ks. L sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992, 4 §). Vrt. myös PL 124 § ja siinä säädettyjä yksityistämisen reunaehtoja.

<sup>232</sup> Tarjouskilpailu voidaan jättää tekemättä hankintalain 5 §:n perusteella vain erityisestä syystä. Syynä voi olla hankinnan vähäisen arvon lisäksi se, ettei hankintaa ole muualta saatavissa. Ks. Kalima 2001, 84–94.

<sup>233</sup> Joutsamo ym. 2000, 594–596.

<sup>234</sup> Myllymäki 2003, 52 ja 61.



Hankintalaki säädettiin vuonna 1992 ETA-sopimuksen (allekirjoitettu 2.5.1992) julkisia hankintoja koskevien määräysten voimaan saattamiseksi. Laki muotoiltiin tuolloin vastaamaan myös Euroopan yhteisön hankintadirektiivejä. Hankintadirektiivit ja hankintalaki koskevat perinteisiä tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoitsijoiden valitsemista kilpailuttamalla. Rakennushankkeiden pakkokilpailuttamissäännös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen perustamishankkeisiin tuli voimaan vasta vuonna 1997 (L 1247/1997). Uudistuksella tehostettiin julkisten varojen käyttöä sekä varmistettiin julkisten hankintojen valvontadirektiivien edellyttämien toimivien oikeusturvakeinojen toteuttaminen (HE 69/1997 vp, 10).

Julkisia hankintoja koskevat keskeiset oikeussäännökset hankintalain lisäksi täydentyvät erillisasetuksin. Niistä keskeisimmät ovat olleet kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annettu asetus (380/1998) ja teknisiä peruspalveluja koskeva asetus (381/1998). Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 31.3.2004 julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevan direktiivin ([EY] 18/2004). *Direktiivi ei koske hyvinvointipalveluja*. Jäsenvaltioiden hyvinvointipalvelujärjestelmissä on suuria eroja. Direktiivissä on koetettu ottaa huomioon yhteisön perustamissopimuksessa taattu kansallisten ominaispiirteiden tunnustaminen ja jäsenvaltioiden laaja toimivalta hyvinvointipalveluiden järjestämisessä. Samanaikaisesti annettiin teknisiä peruspalveluja eli vesi- ja energiahuoltoa sekä liikennettä ja postipalveluja koskeva direktiivi ([EY] 17/2004). Direktiivit on saatettava voimaan kansallisella lainsäädännöllä. Tämä ennakoi nykyisen hankintalain kokonaisuudistusta.

Hankintalaki ja sitä täydentävät asetukset ovat teknisiä ja erittäin vaikeaselkoisia. Jotta julkisia hankintoja kilpailutettaisiin kunnissa enemmän, olisi lainsäädäntöä tästäkin näkökulmasta yksinkertaistettava.<sup>235</sup> Sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnat suuntautuvat pääosin kolmannen sektorin järjestöihin. Järjestöjen mahdollisuudet omaksua nykyiset hankinta- ja kilpailuttamissäännökset ovat monessa tapauksessa rajalliset. Toisin on palveluyritysten osalta, jotka toimivat markkinaolosuhteissa.

Hankintalainsäädännön voimassaoloaikana hankintojen kilpailuttamisessa on kunnissa ilmennyt ongelmia. Kunnat ovat kokeneet kilpailuttamisen melko vieraaksi, eikä kilpailuttamista ole osattu hyödyntää riittävästi. Pienissä kunnissa menettelyä on saattanut hankaloittaa resurssien ja tiedon puute. Erityisesti epäselvyyksiä on ilmennyt juuri sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden hankintojen kilpailuttamisessa. Niinpä kunnalliset hankinnat ovat aiheuttaneet valitusvyöryn markkinaoikeuteen.

Kilpailussa hävinnyt käynnistää herkästi valituksen markkinaoikeudelle. Altavastaajana on kunta. Hyvinvointipalveluiden hankintojen kilpailuttamisesta on myös tullut lakiasiaintoimistoille rahasampo.<sup>236</sup> Hankintalain tavoitteet ovat kääntymässä kuntaa vastaan. Näissä olosuhteissa voidaan esittää myös kysymysten

<sup>235</sup> Ks. myös Sutela 2003, 228–229.

<sup>236</sup> Kauppalehti 24.1.2005.

kysymys: *Mikä on kunnan hiljaisen, apua tarvitsevan asukkaan oikeusturva tilanteessa, jossa kunta ei hallitse kilpailuttamisen pelisääntöjä tai kuntaa kilpailuttamisen sateenvarjon avulla käytetään hyväksi itsekkäiden taloudellisten etupyrkimysten vuoksi?*

Kunnissa keskeisenä ongelmana on ollut kysymys, kuuluvatko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankinnat kilpailuttamissäännösten piiriin vai jätetäänkö ne lain soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>237</sup> Nykytilannetta havainnoi hyvin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 2004:102), jossa kuntayhtymä veloitettiin kilpailuttamaan sairaankuljetuspalvelu, vaikka kuntayhtymä luuli sopimuksen olevan normaali kuntien välinen yhteistoimintasopimus.<sup>238</sup> *Uudeksi ongelmaksiksi kuntien hankintojen kannalta onkin muodostunut se, milloin palvelusopimuksessa on kysymys ostopalvelusta ja milloin taas normaalista yhteistoimintasopimuksesta* (in house -hankinnat).

Kuntapalveluiden markkinaehtoisuudessa palveluiden pakkokilpailuttaminen ei ole järkevä ratkaisu, vaan kilpailuttamisen tulee perustua vapaaehtoisuuteen. *Mikäli kuntapalvelut säänneltäisiin pakkokilpailutettaviksi, merkitsisi se samalla myös kunnan toimialaan ja valtuuston toimivaltaan puuttumista.* Hyvinvointipalvelujen tuottaminen puhtaasti markkinoiden ja kilpailun ehdoilla olisi vaikeasti toteutettavissa, kun otetaan huomioon kunnan asukkaan perusoikeudet ja niiden toteuttaminen.

Eräänlaisena linjanvetona kilpailusäännösten soveltamisessa toimii korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, joka koski tulkintaa siitä, mikä on kunnan liikuntalain mukaisten velvollisuuksien suhde kunnalliseen elinkeinonharjoittamiseen. Kiista liittyi erityisesti kilpailunrajoituslain (480/1992) soveltamisalaan.

KHO 2002:4: Raumalainen liikunta-alan yrittäjä katsoi, ettei kaupunki voi vuokrata koululiikuntatilojaan nimellisestä hinnasta, koska se näin houkuttelee ryhmät pois maksullisten palvelujen piiristä rajoittaen samalla yrittäjän elinkeinotoimintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan koulujen sisäliikuntatilojen hyötykäytölle ei ole esteitä, kun tiloja vuokrataan nimellistä korvausta vastaan yleisölle käytettäväksi liikuntatoimintaan. Kyseessä on tällöin liikuntalaissa tarkoitettu julkinen tehtävä. Korkeat maksut sen sijaan olisivat tehneet kaupungista elinkeinonharjoittajan ja vieneet samalla kaupungin kilpailunrajoituslain piiriin (vrt. L 480/1992, 3.1 §).

Kunnan omassa organisaatiossa tapahtuvaan toimintaan ei tarvitse soveltaa enempää kilpailunrajoituslakia kuin hankintalakiakaan, ellei kyse ole elinkeinotoiminnan harjoittamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tuki kunnallisen päätösvallan ensisijaisuutta. On siis kunnallisen itsehallinnon päätösvallassa valita, avaako se niin sanottuja palvelumarkkinoita kilpailulle vai ei.

<sup>237</sup> KHO 2002:33: Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän tekoniivelleikkauksien hankintaostopalvelu katsottiin hankintalain mukaiseksi hankinnaksi, jossa olemassa olevat kilpailumahdollisuudet oli käytettävä hyväksi. Sovellettavaksi tulivat näin julkisista hankinnoista annettu laki (ja sen toissijaiset palvelut eli B-palvelut) sekä rakennusurakoista annetun asetuksen (380/1998) säännökset.

<sup>238</sup> Oikeustapausta käsitellään tarkemmin kohdassa 4.3.

**Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoil-**  
**la.** Toisin kuin 2000-luvun taitteessa, jolloin Euroopan unionin komissio ajoi – parlamentin kritiikistä huolimatta – kattavaa markkinakilpailuttamista, komissio on ottanut vuosituhannen edetessä varovaisen linjan hyvinvointipalveluiden kilpailuttamiseen. Käännös ei vaikuta kovin uskottavalta, vaikka taustalla lieneekin pyrkimys pehmentää kovaa markkinataloutta ”Euroopan sosiaalisella mallilla”. Komissio julkaisi asiasta vuonna 2004 valkoisen kirjan, jossa se lupaa antaa yleishyödyllisiä sosiaali- ja terveystalvveluja koskevan tiedonannon vuoden 2005 aikana.<sup>239</sup>

Euroopan unionin komissio vaatii nyt valkoisessa kirjassaan (16–17) mah- tipontisesti sosiaali- ja terveystalvvelujen yleishyödyllisyyden tunnustamista täy- simääräisesti. Voi aikoja, voi tapoja. Euroopan unionin perustuslain uudistuspon- nistukset takaiskuineen ja parlamentin vaatimukset sosiaalisesta markkinatalou- desta samoin kuin Pohjoismaiden painostus sosiaali- ja terveystalvveluiden tur- vaamisesta jäsenvaltion toimivaltana on saanut komission Canossan-matkalle. Sinänsä julkisten hankintojen kilpailuttaminen on yksi palasista luotaessa toimi- via yhteismarkkinoita. Juuri kilpailusäännösten tavoitteena on varmistaa sisä- markkinaohjelman toteutuminen myös palvelujen vapaana liikkumisena.

Palvelujen vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin olemassaolon kul- makivistä. Tämä lähtökohta näkyy komission palveludirektiiviehdotuksessa 13.1.2004, *edellyttäen* kuitenkin, että *löytyy yksimielinen tulkinta* direktiivin kat- tavuudesta ja erityisesti yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista. Täydellisten sisämarkkinoiden luominen törmää unionissa usein kansallisiin intresseihin. Tä- män tosiasian osoitti oikeaksi viimeistään Eurooppa-neuvoston huippukokous 22. ja 23. maaliskuuta 2005 Brysselissä. Ranskan vaatimuksesta palveludirektiivin uudelleenvalmistelun käynnistäminen sai farssimaisia piirteitä.

Koska käynnissä olevasta keskustelusta voidaan päätellä, että direktiiviehdotuksen nykyinen sanamuoto ei täysin vastaa [Ranskan/AM] vaatimuksia, Eurooppa-neuvos- to pyytää, että lainsäädäntömenettelyssä pyrittäisiin kaikin tavoin saamaan aikaan laaja konsensus, jossa kaikki nämä tavoitteet otetaan huomioon.<sup>240</sup>

Hyvinvointipalveluiden ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion säilyttäminen tai/ja sen kehittäminen ovat olleet vaakalaudalla Euroopan unionin perustusla- kivalmisteluissa. Ruotsi, Suomi ja Tanska asettivat julkisten hyvinvointipalvelui- den takaamisen ennakkoehdoksi unionin perustuslakiluonnoksen hyväksymisel- le. Luonnoksen mukaan (UPL I-14 art.) sosiaalipolitiikka kuuluu jaettuun toi- mivaltaan. Palveludirektiivistä antamassaan lausunnossa eduskunta korosti, että julkisten, erityisesti kunnallisten, palveluiden ulkoistamista tai yksityistämistä koskevat päätökset tehdään asianomaisissa kansallisissa toimielimissä, erityises- ti kunnissa (SuVL 2/2004 vp).

Valtioneuvosto on todennut, että koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut kuu- luvat palveludirektiiviehdotuksen soveltamisalaan ainoastaan silloin, kun palve-

<sup>239</sup> KOM (2004) 374 lopullinen 12.5.2004.

<sup>240</sup> Brysselin Eurooppa-neuvosto 22.–23.3. 2005, puheenjohtajan päätelmät.

lutoiminnasta suoritetaan tuotantokustannuksiin nähden huomattava vastike, jolloin palvelu täyttää EU-oikeudessa määritellyn *taloudellisen toiminnan tunnusmerkit* (vrt. RS 86.2 art.). Kuitenkin juuri kunnallisiin palveluihin sovellettuna direktiivi ”yrityksiin, jotka tuottavat palveluja yleishyödyllisiin tarkoituksiin” on mitä kiistanalaisin.<sup>241</sup> Jatkovalmisteluissa direktiivin soveltamisalaa on valtioneuvoston käsityksen mukaan selkiytettävä ja vastikkeen määritelmää selvennettävä (esimerkiksi HaVL 17/2004 vp).

Valtioneuvoston osin hyväuskoista, osin ristiriitaistakin kannanottoa on syytä kritisoida. Kun kysymys on kokonaan uudesta lainsäädäntöehdotuksesta ja niin sanotun Lissabonin strategian vauhdittamisesta, voidaan kuntanäkökulmasta kysyä, eikö olisi ollut aiheellista *koordinoida hankintadirektiivien valmistelu palveludirektiivin kanssa*. Suomi ja sen unionipolitiikka eivät yksin olisi tämänkaltaista oivallusta saaneet toteutettua. Aivan vakuuttunut ei voi olla edes siitä, onko valtioneuvoston kannanotossa oivallettu sanottujen uudistusten yhteys ja vaikutus pienen ihmisen, kunnan asukkaana, oikeuteen kysyä perusoikeuksiensa toteutumisen uskottavuudesta.<sup>242</sup>

## 1.2 Kunnat ja rakennerahastot

### 1.2.1 ALUEKEHITYS EU-SUOMESSA

Kansallisen aluepoliittisen lainsäädännön juuret ulottuvat 1950-luvulle, jolloin säädettiin Pohjois- ja Itä-Suomen alueiden yritystoimintaa koskevat veronhuojennuslait. Alun kehitysaluepolitiikalle luonteenomaista oli tuotantotoiminnan tukeminen veronhuojennuksilla, uusien oppilaitosten perustaminen kehitysalueille sekä hallinnon hajasijoittaminen. Varsinainen aluekehitys käynnistyi 1960–1970-luvuilla. Sen tehostamiseksi säädettiin laki alueellisen kehityksen edistämisestä (451/1975). Aina 1990-luvulle saakka lääninhallituksilla oli keskeinen merkitys alueiden kehittämisessä. Maakunnan liitto perustettiin (L 1135/1993) valtionhallinnon tehostamis- ja rationalisointitoimien sekä aluehallinnon kehittämishankkeen seurauksena. Se on kuntayhtymä, johon alueen kuntien on pakko kuulua jäsenenä. Tärkeä säädös oli tämän lisäksi vuonna 1993 silloiseen kunnallislaikiin hyväksytty lisäys kuntayhtymistä. Sen avulla mahdollistettiin osaltaan kuntalähtöinen aluekehittäminen.

Uudistusprosessin seurauksena maakuntahallintoa vahvistettiin ja valtiollista, hajanaista aluehallintoa järjeistettiin. Aluepolitiikka muuttui tämän seurauksena valtiollisesta enemmän kunnalliseksi.<sup>243</sup> Maakuntien liitoille siirretyn aluekehitysviranomaistehtävän johdosta liittojen asema vahvistui samoin kuin yhteistyö eri toimijoiden välillä. Alueiden ja kuntien omat näkemykset saivat myös uutta jalansijaa aluekehittämisessä.<sup>244</sup> Kokonaisuudistus lähti kansallisista tar-

<sup>241</sup> Tästä Borchardt 2002, 422–424, ja Myllymäki 2003, 58–60 ja 82–84.

<sup>242</sup> Ks. myös Ahvenainen, Kuntalehti 10/2005, 34–35.

<sup>243</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2002, 8.

<sup>244</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2004, 10.

peista, mutta taustalla oli tietoisuus mahdollisesta EU-jäsenyydestä sekä unionin käytössä olevista aluepoliittisista rahoitusinstrumenteista ja ohjelmaperusteisuu-  
desta. *Unionin aluepolitiikka vaikutti siis Suomessa jo ennen varsinaista jäsenyyttä.*

Suomi sitoutui täydentämään kansallista politiikkaansa unionin rakenne- ja aluepolitiikalla hyväksyessään liittymissopimuksen (1524/1994). Tämän seurauksena Suomessa toteutettiin uudistus ja siirryttiin ohjelmaperusteiseen politiikkaan, joka on sopusoinnussa unionin ylikansallisen politiikan kanssa. *Kansallisen aluepolitiikan kytkentä EU:n politiikkaan tapahtuu käytännössä rakennerahasto-ohjelmien kautta.* Ohjelmien perusteena ovat rahastokohtaiset tavoitteet, mutta varsinainen konkretisointi tapahtuu kansallisissa ohjelmissa. Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan lähtökohdat ovat erilaiset kuin vanhan vyöhykepolitiikan. Ohjelmaperusteisuudessa pyritään yleisen kehitystason rinnalla ottamaan entistä paremmin huomioon alueiden erityisongelmat. Toimenpiteiden painopiste on siirtynyt viranomaisharkinnan perusteella toteuttaviin hankkeisiin. Unionin taso on eräänlainen puite ja resurssi, joka saa sisältönsä kansallisessa aluepolitiikassa.<sup>245</sup>

Ensimmäisenä rakennerahastokautena (1995–1999) hallinnointimallina sovellettiin kansallista hallinnointi- ja budjetointijärjestelmää, ilman erillislainsäädäntöä. Oikeustila ei ollut tältä osin tyydyttävä, koska hallintomalli oli monimutkainen ja laajalle hajautunut. Lisäksi Suomen lainsäädännössä oli aukkoja rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnoinnissa ja valvonnassa (HaVM 9/1999 vp, yleisperustelut). Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999) tuli voimaan vuonna 2000. Yhdenmukainen lainsäädäntö oli tarpeen, koska hallintoon osallistuu valtion ja kuntien viranomaisten lisäksi myös yksityisen sektorin toimijoita. Toimivaltasuhteet tuli selkiyttää.

*Unionijäsenyyden myötä kunnat ovat ohjelmaperusteisen politiikan kautta saaneet lisävoimavaroja alueelliseen kehittämiseen.* Ohjelmista rahoitettujen hankkeiden avulla on muun muassa piristetty kuntien alueella yritystoimintaa ja luotu uusia työpaikkoja.<sup>246</sup> Alue- ja paikallishallintoviranomaiset ovat saaneet rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpanoon liittyen erilaisia taloudellisia ja hallinnollisia tehtäviä sekä vastuuta niiden toteuttamisesta. Viranomaiset vastaavat ohjelmien hallinnoinnista, mikä tarkoittaa käytännössä ohjelmien valmistelua, toimeenpanoa ja varainkäyttöä ja erityisesti sen valvontaa. Unionin aluepolitiikan vuoksi ei ole perustettu varsinaisia uusia orgaaneja, vaan tehtäviä hoitavat ne viranomaiset, joiden toimivaltaan kyseessä olevat asiat kuuluvat kansallisen toimivallan jaon mukaisesti. Jäsenvaltiolla on organisatorinen autonomia hallintonsa järjestämisessä, ja se on itse viime kädessä vastuussa siitä, että hajautetun hallinnon elimet noudattavat EU-oikeutta.<sup>247</sup>

Suomessa aluekehitysvastuu on alueiden kehittämisestä annetun lain (602/2002) mukaisesti kunnilla ja valtiolla. *Aluekehitysviranomaisena toimii lain 4 §:n mukaan maakunnallisesta edunvalvonnasta ja seutukaavoituksesta huoleh-*

<sup>245</sup> Kettunen 1998, 8.

<sup>246</sup> Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko 2004, 11–12.

<sup>247</sup> Tarkemmin Mäenpää 2001, 347.

tiva *maakunnan liitto*. Laissa määritellään tarkemmin aluekehitysviranomaisen tehtävät. Viranomaisen huolehtii toimialueellaan aluepoliittisesta suunnittelusta, alueellisten kehitysohjelmien valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta sekä toimenpiteiden yhteen sovittamisesta.

Alueiden kehittämislain mukaan valtioneuvoston päätöksellä määrätyt ministeriöt määrittelevät sovitulle ajanjaksolle alueiden kehittämistavoitteet ja toimenpiteet sekä toimenpiteiden kohdentamisen ja rahoituksen periaatteet. Valtioneuvosto päättää lain mukaan määrääjäksi valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista. Uuden aluekehityslain mukainen päätös annettiin vuonna 2004. Päätöksessä tarkennettiin alueellisen kehittämisen painopisteet ja lain tavoitteet vaalikaudelle 2003–2007. Tarkemmat hallituskaudelle asetetut tavoitteet ovat alueiden kilpailukyvyyn vahvistaminen, palvelurakenteen turvaaminen sekä aluerakenteen kehittäminen.

Kansallisten tehtävien lisäksi maakunnan liitto hoitaa kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä. Tämä tarkoittaa eurooppalaista käytäntöä vastaavan ohjelmaperusteisen aluepolitiikan järjestämistä. Alue- ja paikallishallintojen toiminta eurooppalaisessa aluepolitiikassa ilmentää toissijaisuusperiaatetta, jonka mukaan unioni toimii vain siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät keskushallinnon tasolla tai alueellisella ja paikallisella tasolla voi riittävän tehokkaasti toimia. Rakennepoliittisten ohjelmien toimeenpano on tarkoituksenmukaisempaa alue- ja paikallistasolla, koska päätöksenteko tapahtuu lähempänä lopullista edunsaajaa.

Toissijaisuusperiaatetta tultaneen suhteellisuusperiaatteen ohella vahvistamaan, jos perustuslakiehdotus toteutuu. Periaatteiden soveltamista tarkentavan perustuslakiehdotuksen pöytäkirjaliitteen mukaan kukin toimielin huolehtii niiden noudattamisesta. Komission tulee kuulla laajalti eri tahoja ennen kuin se tekee ehdotuksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi. Kaikkiin säädösesityksiin tulee lisäksi liittää selvitys, jonka perusteella periaatteiden noudattamista voidaan arvioida. Esityksessä tulee ottaa huomioon myös se, että unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille sekä taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen tulee olla mahdollisimman pieni.

Nykyisenä rakennerahastokautena yhteisöoikeudellinen sääntely perustuu neuvoston yleisasetukseen ([EY] N:o 1260/1999). Tämän lisäksi rakennerahastoja koskevat rahastokohtaiset asetukset. Agenda 2000:n yhteydessä toteutetun rahastouudistuksen tavoitteena oli vähentää ohjelmien lukumäärää, yksinkertaistaa ja hajauttaa ohjelmatyötä sekä jakaa vastuuta selkeämmin komission ja jäsenvaltion kesken. Yleisasetuksessa on määritelty ohjelmien toteuttamisen kannalta tarpeellinen hallinto- ja valvontaorganisaatio. Tämän johdosta alue- ja paikallistason viranomaiset ovat saaneet hallinnointi- ja valvontatehtäviä ohjelmien toimeenpanossa.

Euroopan unionin komission ja jäsenvaltion hyväksymässä ohjelma-asiakirjassa edellytetään kullekin EU-rahoitteiselle ohjelmalle hallintojärjestelmää, johon kuuluu esimerkiksi ohjelman koordinoitavastuussa oleva seurantakomitea. Sen juridista asemaa ja kokoonpanoa ei ole tarkasti säännelty, mutta pääasiallisesti komitea vastaa ohjelman toteutumisen valvonnasta. Toisen hallintoorganisaation tason muodostaa *maakunnan yhteistyöryhmä*, joka puolestaan sovittaa

yhteen rahoitusosuuksia ja hyväksyy ohjelmien valintakriteerit. Yhteistyöryhmää vastaavaa hallinnon tasoa kutsutaan Interreg-ohjelmissa hallintokomiteaksi.<sup>248</sup>

Rakennerahasto-ohjelmien hallintoa koskevalla lailla (1353/1999) säädettiin muun muassa rakennerahastovarojen ja vastaavan valtion rahoitusosuuden budjetoinnista, ohjelmien hallinnoinnista keskus- ja aluetasolla, maakunnan yhteistyöryhmän asemasta ja tehtävistä, ylismaakunnallisten hankkeiden hallinnoinnista, seurantakomitean asettamisesta sekä rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden valvonnasta ja tarkastuksesta (1–2 §:t). Lakia muutettiin seuraavana vuonna, koska myös yhteisöaloitteet (Interreg, Urban, Equal ja Leader) tuotiin rakennerahastojen hallinnointilain piiriin (L 1286/2000).

Rakennerahastojen kautta julkisyhteisöjen talous on saanut EU-varainsiirtoja, joiden käyttö edellyttää hallinnointia, valvontaa ja tarkastusta, mukaan luetuna *kansallinen rahoitusosuus*. Niin hallinnointilaki (4 luku) kuin alueiden kehittämislakikin antavat juridisia lähtökohtia alueiden ja myös kuntien toiminnan edistämiseen. Erityisesti rakennerahastovarojen valvontaa ja tarkastuksia koskee yleisasetuksen lisäksi valvonta-asetus ([EY] N:o 438/2001). Kansallisen hallinnointilain mukaan (25 §) varoja myöntänyt viranomaisella on ensisijaisesti vastuussa varojen kansallisesta valvonnasta ja tarkastuksesta.

Osa Euroopan unionilta tulevista varainsiirroista maksetaan ministeriöiden kautta alue- ja paikallishallinnoille erilaisille hankkeille, mutta osa varainsiirroista myönnetään myös suoraan kunnallisille viranomaisille. *Tämä on kunnissa merkinnyt erityisesti sisäisen valvonnan korostumista*. Kunnissa rakennerahasto-ohjelmien varainkäytön tarkastus- ja valvontajärjestelmiä on tehostettu ja valvonnasta vastaavien henkilöiden tehtäviä on lisätty. Myös valvonnan ja tarkastuksen pääasiallinen suorittaminen alue- ja paikallistasolla on tehokkaampaa, koska näin mahdolliset varojen väärinkäytökset selvitetään nopeammin.

Kunnan perustaman kehitysyrityksen ja EU-tukien sudenkuopat ilmenevät monella tavalla seuraavasta työ- ja elinkeinokeskuksen myöntämän tuen takaisinperintäpäätöksestä sekä tuomioistuimen ratkaisusta. Lapin työ- ja elinkeinokeskus myönsi vuosina 1996–1999 Ylitornion kunnan omistaman kehitysyrityksen, Tornionlaakson Yritystalo Oy:n, järjestämiin matkailun ja elinkeinotoiminnan koulutus- ja kehittämishankkeisiin lähes 320 000 euroa. Kehitysyritys teki sopimuksen TE-keskuksen kanssa ja osti koulutuksen konsultilta. Koulutusta järjestettiin huomattavasti vähemmän kuin konsultin kehitysyritykselle laatimat laskut osoittivat. Lapin työ- ja elinkeinokeskus joutui perimään takaisin perusteettomasti maksettuja valtionapuja ja EU-tukia Tornionlaakson Yritystalo Oy:ltä. Työ- ja elinkeinokeskus katsoi *kunnallisen osakeyrityksen olleen toteuttamis- ja valvontavastuussa valtionapujen käytöstä*.<sup>249</sup>

Rovaniemen käräjäoikeus 20.5.2005, tuomio 368

Matkailun ja elinkeinotoiminnan hankkeisiin käytettiin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Suomen valtion myöntämiä tukirahoja. Kunnallinen kehitysyritys vastasi koulutuksesta, jonka se osti konsultilta. Tämä käytti apunaan alihankkijaa.

<sup>248</sup> Pirkola 1998, 28–31.

<sup>249</sup> Päätös 24.1.2005, Dnro 243/230/2002.

Käräjäoikeus tuomitsi pääkonsultin törkeästä avustuspetoksesta ja avustuspetoksesta vankeuteen (7 kuukautta) ja korvaamaan valtiolle vahingonkorvauksia rikoksella aiheutetusta vahingosta. Avustajan tuomio oli lievempi: 3 kuukautta vankeutta avustuspetoksesta.

Rooman sopimuksen (280, 2 art.) mukaan jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petoksilta. Suomen rikoslaki (29 luku, 5 §, L 814/1998, ja 6 §, L 769/1990) on saatettu vastaamaan yhteisöoikeuden säännöstä, jonka taustalla on yhteisöoikeuden lojaliteettivaatimus (RS 10 art.). Kerrottu oikeustapaus on suurimpia Suomessa paljastuneita tukirahapetoksia.

Unionijäsenyyden myötä suomalainen kansallisen tason aluepolitiikka sai rinnalleen ylikansallisen alueiden kehittämistä koskevan politiikan. Euroopan unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota edistävä perustuslakiehdotuksen artikla (III-220 art.) yhdessä tulevan rahoituskehityksen kanssa lienee kaikissa tapauksissa lähtökohtana unionin tulevalle aluepolitiikalle. Sen mukaisesti unioni pyrkii vähentämään eri alueiden välisiä kehityseroja sekä heikoimassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Erityishuomio kiinnitetään maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista haitoista kärsiviin alueisiin (esimerkiksi syrjäytyneet ja pohjoiset seudut). Nykyiseen perussopimukseen ja tavoitteiden toteutumista tukevaan jäsenvaltioiden yhteisin varoin muodostettujen rakennerahastojen käyttöön ei siis ole tulossa muutosta.

### 1.2.2 YHTEISÖALOITTEET KUNNISSA

Yhteisöaloitteet ovat tavoiteohjelmia täydentäviä hankkeita, joilla paikalliset ja alueelliset intressit tuodaan mukaan eurooppalaiseen aluepolitiikkaan. Yhteisöaloitteita on nykyisellä rahastokaudella neljä. Niiden toteuttamisesta säännellään tarkemmin neuvoston yleisasetuksessa ([EY] N:o 1260/1999), rakennerahastohjelmien kansallisessa hallinnointilaissa ja alueiden kehittämislaisissa. *Jokaisen aloitteen avulla tuetaan syrjäytyneiden alueiden ja kuntien ongelmia sekä kannustetaan paikallisten yhteisöiden aktiivisuutta.* Vaikka yhteisöaloitteet ovat volyyymiltään perinteisiä tavoiteohjelmia pienempiä, on niiden avulla saatu positiivisia tuloksia esimerkiksi pohjoisen ja itäisen Suomen syrjäytyneiden kuntien elinkeinotoiminnassa.

Yhteisöaloitteiden toteuttamisessa korostetaan paikallista aloitteellisuutta ja kumppanuutta, ja ohjelmien hallinnointi on osittain hajautettu pääosin maakuntatasolla toteutettavaksi. Erityisesti *Interreg- ja Urban-ohjelmien toteuttamisessa kunnallinen vastuu on keskeistä*, koska molempien hallinnoinnista vastaa kunnallinen viranomaisena. Rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain (1353/1999) 8 §:n mukaan Interreg-yhteisöaloitteen toteuttaa maakunnan liitto ja Urban-ohjelman kansallisesta hallinnoinnista vastaa erityinen kaupunkien välinen kunnallinen toimielin.

Interreg-yhteisöaloiteohjelmalla, jota usein kutsutaan pohjoiseksi ulottuvuudeksi, tuetaan Euroopan unionin valtioiden välistä yhteistyötä sekä erityisesti raja-alueita, joilla on syrjäisestä sijainnista johtuvia ongelmia. Interreg on yh-



teisöaloitteista rahoitukseltaan suurin, ja sen merkitys säilyy jatkossakin huolimatta siitä, että ohjelma hajautetaan tulevalle rahastokaudella uusien instrumenttien alaisuuteen. Suomen kannalta ohjelma on ollut ja on vastedeskin maantieteellisesti merkittävä; yhteinen raja Venäjän kanssa sekä pohjoiset ja itäiset syrjäytyneet alueet ja kunnat mahdollistavat erilaiset EU-rahoitteiset hankkeet tämän ohjelman kautta. Myös muualla Suomessa toteutetaan ohjelmia, joihin osallistuu EU:n jäsenvaltioita sekä myös unionin ulkopuolisia valtioita.

Hämeen liiton hallinnoima Via Baltica Nordica muodostaa yhtenäisen Interreg-vyöhykkeen Berliinistä pohjoiseen Ruotsiin ja Norjaan saakka. Kyseessä ei ole tienrakentamishanke, vaan tarkoituksena on pääasiallisesti kehittää yhteistyössä vyöhykkeen varrella sijaitsevia alueita. Projektiin osallistuu maakuntia, kuntia ja muita kehittämisorganisaatioita Ruotsista, Suomesta, Virosta, Latviasta, Liettuasta, Puolasta ja Saksasta. Lisäksi Kaliningradin alue on mukana tarkkailijana. Suomesta hankkeeseen osallistuvat Hämeen lisäksi Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Pohjois-Savon maakunnat sekä muutamat kaupungit.

Rakennerahastojen hallinnointilain mukaan ohjelmaan nimetty maakunnan liitto hoitaa sekä maksu- että hallintoviranomaiselle yleisasetuksessa (32 ja 34 art.) määrätty tehtävät. Hallintoviranomaisena maakunnan liitto vastaa ohjelmien hallinnosta ja täytäntöönpanon tehokkuudesta. Maksuviranomaisena liiton tehtäviin puolestaan kuuluu rahoitusosuuksien maksaminen lopullisille edunsaajille. Koska maakunnan liitto voi myöntää rakennerahastovarat suoraan ohi valtion talousarvion ohjelmakohtaisiin hankkeisiin, se on myös suoraan vastuussa unionin varojen moitteettomasta valvonnasta ja tarkastuksista. Liiton vastuu ohjelmien toteuttamisesta on näin ollen sekä taloudellista että hallinnollista. Tämän vuoksi maakunnan liiton on suoritettava asianmukaiset tarkastukset rahoituksen saajiin valvonta-asetuksen ([EY] N:o 438/2001) mukaisesti.

Urban-yhteisöaloite on EU:n kaupunkipolitiikkaa tukeva ohjelmakokonaisuus, jonka tavoitteena on kaupunkialueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen elvyttäminen. Ohjelmassa toteutettavat hankkeet jakautuvat kahteen toimintalinjaan. Yritystoiminnan ja työllisyyden kehittämisen avulla parannetaan yritystoiminnan toimintaedellytyksiä ja edistetään työttömien työllistymistä. Asukkaiden omatoimisuuden tukemisen ja syrjäytymisen torjumisen toimintalinjan avulla kannustetaan asukkaita osallistumaan ympäristön laadun parantamiseen ja tietoyhteiskunnan arjen sovellutusten omaksumiseen ja kehittämiseen. Lisäksi kehitetään uusia yhteistyö- ja palvelumalleja osallisuuden lisäämiseksi. Suomessa toteutetaan nykyisellä yhteisöaloitekaudella yhtä ohjelmakokonaisuutta Helsingin ja Vantaan kaupunkien alueilla.

Urbanet-naisyrittäjäverkosto edistää Helsingin Urban-alueen naisyrittäjien keskinäistä ja Vantaan alueen kanssa yhteistä verkottumista. Tavoitteena on edistää naisten asemaa yrittäjinä ja siten luoda myös uusia työpaikkoja alueelle. Hanke järjestää koulutusta, virtuaalimessut sekä nettitutorin on-line-palveluja naisyrittäjille. Urban-naisyrittäjäverkostohankkeen tavoitteena on naisyrittäjien keskinäisen verkottumisen edistäminen sekä Vantaan ja Helsingin Urban-alueella toimivien yritysten sidosryhmien ja yritysten keskinäisen verkottumisen edistäminen. Hankkeen tavoitteena on myös vahvistaa naisyrittäjien kannattavaa liiketoimintaa ja siten luoda mahdollisuuksia uusien työpaikkojen syntyyn alueella.

Ohjelma on hallinnollisesti poikkeuksellinen, koska siitä vastaavaksi viranomaiseksi on nimitetty kuntalain 77 §:n mukainen *yhteinen kunnallinen toimielin*. Helsingin ja Vantaan kaupunkien muodostama toimielin vastaa ohjelman hallinto- ja maksuviranomaisen tehtävistä, ja kaupunkien välille on laadittu sopimus keskinäisestä vastuunjaosta. Helsingin kaupunki muodostaa virallisesti toimielimen, johon Vantaa on nimennyt omat edustajansa. Ohjelman järjestäminen kaupunkien yhteisen toimielimen toimesta on tarkoituksenmukaista, koska hallintoviranomaiset käyttävät julkista valtaa tehtäviä hoitaessaan. Tämän vuoksi tehtäviä ei voitu järjestää pelkästään sopimuksen perusteella.

Hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen tehtäviä hoitaessaan kunnallinen toimielin on myös taloudellisessa ja hallinnollisessa vastuussa toiminnastaan. Hallintoviranomaisena toimielin vastaa ohjelman täytäntöönpanon tehokkuudesta ja moitteettomuudesta sekä antaa lausunnon hankkeen sopivuudesta ohjelmasta rahoitettavaksi. Hallintokomitea on sisäasiainministeriön asettama, ja siinä toimii molempien kaupunkien edustajia. Maksuviranomaisena toimiva hallintotoimikunta vastaa ohjelmaan myönnettävien varojen maksamisesta ja tekee varsinaisen hankekohtaisen maksupäätöksen. Myönteinen rahoituspäätös vaatii aina myös hallintokomitean puoltavan lausunnon. Rakennerahastovarot maksetaan suoraan Helsingin kaupungin tilille, ja maksuviranomaisen ominaisuudessa kunnallinen toimielin on suoraan komissiolle vastuussa myöntämistään rakennerahastovaroista.<sup>250</sup> Rahoituspäätökseen voidaan hakea muutosta kuntalain 89 §:n mukaisesti eli kaupunginhallitukselle osoitetulla oikaisuvaatimuksella.

Kunnallinen toimielin vastaa Urban-ohjelman hankkeiden toteutumisesta, varainkäytön valvonnasta ja myös hankekohtaisesta tarkastuksesta sekä mahdollisesta takaisinperinnästä. Varainkäytön valvontaa toteutetaan kaupungeissa kuntalain mukaisten valvontakäytäntöjen mukaisesti. Varojen siirrossa noudatetaan molempien kaupunkien hyväksymiä menettelytapoja. Käytännössä ohjelmakohtainen varainkäytön tarkastus tapahtuu pääasiallisesti Helsingin kaupungin sisäisen tarkastuksen toimesta. Kunnallisella toimielimellä on myös oikeus suorittaa tarkastuksia rahoituksen saajiin.

### *1.3 Alueiden ja kuntien itsehallinnon oikeutus*

Kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon oikeutusta tulee tarkastella Suomen perustuslain lisäksi unionijäsenyys huomioon ottaen, koska unionin toiminta vaikuttaa yhä enemmän alue- ja paikallistasolla. *Yhteisöläinsäädännön vaikutus kunnissa on erityisen suuri Suomessa ja muissa Pohjoismaissa, joissa kuntien toimiala on laaja. Ylikansallisella lainsäädännöllä ja päätöksillä on myös huomattavia vaikutuksia kuntien toimintaan.* Esimerkiksi talous- ja rahaliittoon siirtyminen, kuntatalouden tasapainovaatimus ja muut EU:n talouspoliittiset päätökset vaikuttavat kuntien rahoituspohjaan ja sen myötä myös hyvinvointipalvelujen järjestämiseen.

---

<sup>250</sup> Poikkeuksena tästä ainoastaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla myönnettävä tuki, jonka myöntää se maakunnan liitto, jonka alueella ohjelma sijaitsee.

Välittömien vaikutusten lisäksi unionin toiminta ulottuu välillisesti kunta- ja aluesektorille tulevaisuudessa yhä enemmän erilaisten ohjausmenetelmien muodossa.

*Ohjausta käytetään aloilla, joilla yhteisöllä ei ole lainsäädäntövaltaa.* Menetelmää käytetään esimerkiksi työllisyys- ja talouspolitiikassa, ja se otetaan käyttöön myös koulutuspolitiikassa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä. Suomen aikaisempi varauksellinen kanta *avoimeen koordinaatiomenetelmään* on muuttunut Lissabonin strategian vuoksi entistä myönteisemmäksi. Kuntien ja alueiden merkitys on keskeinen EU-oikeuden toimeenpanossa ja taloudellisten tukien myöntämisessä. Niiden tulee toiminnassaan ottaa huomioon unionin lainsäädäntö ja jäsenvaltiolle kuuluva lojaliteettivelvoite. *Viime kädessä jäsenvaltio on kuitenkin vastuussa säännösten asianmukaisesta täytäntöönpanosta omalla alueellaan.*<sup>251</sup> Kunnallisella ja alueellisella hallinnolla on sananvalta unionin päätöksentekojärjestelmässä neuvoo-antavan elimen, alueiden komitean kautta.

Alueiden ja kuntien itsehallintoa on syytä tarkastella myös perustuslakiehdotuksen valossa (UPL I-5 art.). Sen mukaisesti unioni kunnioittaa olennaisena valtiosääntöisenä ja poliittisena rakenteena jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka pitää sisällään *myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon*. Alue- ja paikallishallintojen autonomia ilmaistaisiin näin myös unionin primaarioikeudessa. Toinen unionin oikeuden tarjoama suoja alueelliselle ja kunnalliselle itsehallinnolle on vanha tuttu Rooman sopimuksesta eli toissijaisuusperiaate.

Toissijaisuusperiaatteen ulottaminen perustuslakiehdotuksessa koskemaan myös paikallista tasoa vahvistaisi kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon asemaa. Sen merkitystä tehostaa lisäksi soveltamista tarkentava pöytäkirja, jossa korostetaan taloudellisen ja hallinnollisen rasituksen oikeaa suhdetta tavoitteeseen nähdessä *myös* alue- ja paikallishallintojen kannalta. Niiden aseman tukena toimii myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja, joka määrittelee paikallisen itsehallinnon eurooppalaisen tavoitemallin. Lisäksi Euroopan komission julkaiseman valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta voidaan katsoa tukevan alueiden ja kuntien vaikuttamismahdollisuuksia.

Euroopan unionin neuvosto, parlamentti ja komissio pyytävät alueiden komitealta lausuntoja alueellisiin ja paikallisiin etuihin vaikuttavilla aloilla, joita ovat koulutus, nuorisopolitiikka, kulttuuri, kansanterveys sekä yhteiskunnallinen ja taloudellinen yhteenkuuluvuus. Komitea voi antaa lausuntoja myös omasta aloitteestaan. Kuntia ja alueita edustavan alueiden komitean asemaa esitetään vahvistettavaksi perustuslakiehdotuksessa, kun sille esitetään annettavaksi kanneoikeus yhteisön tuomioistuimessa omien oikeuksiensa puolustamiseksi (III-365 art.). Tätä voidaan pitää edistysaskeleena komitean toiminnassa sekä alue- ja paikallistason huomioimisessa unionin päätöksenteossa.<sup>252</sup>

Suomessa kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto on saanut unionijäsenyyden myötä uusia kansainvälisiä ulottuvuuksia, joilla on ollut myös itsehallintoa vahvistava vaikutus. Tällainen vaikutus on esimerkiksi aluepoliittisilla raken-

<sup>251</sup> Harjula-Prättälä 2004, 70–71.

<sup>252</sup> Ks. tarkemmin Ryyänen 2004, 204–214.

nerahasto-ohjelmilla, joiden toimeenpanossa kunnalliset viranomaiset ovat keskeisessä asemassa. *Uudet kansainväliset tehtävät, hallinnollinen ja taloudellinen vastuu ovat lisänneet kunnallisten ja alueellisten viranomaisten itsenäistä asemaa ja samalla myös vahvistaneet yksiköiden toimintaa.* Viranomaisten itsenäinen toiminta erilaisten EU-rahoitteisten projektien ja hankkeiden hallinnoinnissa on vahvistanut kunnan sisäistä toimintaympäristöä, ja onnistuneet hankkeet ovat saavutettujen tulosten ohella lisänneet yhteistoimintaa eri ryhmien välillä.

*Alue- ja paikallishallintoa sitovat myös unionin asettamat reunaehdot, jotka puolestaan rajoittavat itsehallintoyksiköiden liikkuma-alaa taloudellisessa päätöksenteossa.* Ehdoista välitön on talous- ja rahaliittoon liittyvä julkisen talouden tasapainon vaatimus, joka koskee myös kuntia julkisyhteisöinä. Euroopan unionin mahdollisuus puuttua jäsenvaltioiden talouspolitiikkaan merkitsee sekä kansallisen että kunnallisen finanssivallan rajoittamista. Julkisen talouden tasapainovaatimusten lisäksi sisämarkkinasäännökset, erityisesti kilpailuoikeuden alalla, ovat vaikuttaneet kuntien toimintaan itsehallinnollisina yksikköinä.

Euroopan integraatio ja ylipäätään unionijäsenyys eivät suuresti rajoita alueellista tai kunnallista itsehallintoa. Suomen perustuslaissa taattu kunnallinen itsehallinto on ylimmän valtioelimen päätettävissä, eivätkä Euroopan unionin vaikutukset itsehallintoon ole aina välittömiä. Voitaneen pikemminkin sanoa, että *unioni kannustaa alueellista ja kunnallista itsehallintoa, ja tämä suuntaus on vahvistumassa myös tulevaisuudessa.* Tästä kertoo alueiden komitean aseman vahvistaminen, toissijaisuuden ja suhteellisuuden kunnioittaminen yhteisöoikeudessa sekä paikallisen itsehallinnon kirjaaminen perustuslakiehdotukseen.

Euroopan unioni tukee jäsenvaltioiden desentralisoitua hallintoa ja pyrkii siihen, että nämä yksiköt toimisivat mahdollisimman itsenäisesti ja tehokkaasti yhteisöoikeuden toimeenpanossa. Toisaalta kunnat ovat jäsenvaltion osana jäsenyysvelvoitteiden kohteena, mikä rajoittaa niiden toimintavapautta esimerkiksi taloudelliseen integraatioon liittyvissä asioissa. Valtiovallan ja kuntien yhteistyö tiivistyy. *Laajimmillaan kunnat tulevat sidotuiksi valtion ohjauksessa tapahtuvan yleisen talouspolitiikan toteuttajiksi.* Tämä tosiasia aiheuttaa myös ristiriitaa paikallisen toiminnan ja ylikansallisen päätöksenteon välisessä suhteessa, mutta ei kuitenkaan muuta sitä lähtökohtaa, että Euroopan unioni tarjoaa hyvät mahdollisuudet alueellisten ja paikallisten itsehallintoyksiköiden toimintaan.<sup>253</sup>

---

<sup>253</sup> Ryynänen 2004, 224–226. Vrt. myös Mäenpää 1997, 11–12.

## 2 Kunnan finanssivallasta

### *2.1 Finanssipolitiikka ja EMU-kriteerit*

Unionijäsenyys on yhtenäistänyt monilta osin kuntien toimintatapoja – suoraan tai vielä enemmän välillisesti. Koska integraatiossa kunnat muodostavat osan jäsenvaltiota, kunnat voivat vain välillisesti vaikuttaa niitä ohjaavaan unionitasoiseen päätöksentekoon. Unionin näkökulmasta kunnallistalous on osa julkistaloutta. *Tämä on vahvistanut tarvetta koordinoida keskitetysti valtion ja kuntien taloutta.* Entistä kiinteämpi kytkeä valtiontalouteen on korostunut talous- ja rahaliiton aikakautena. Se velvoittaa tasapainoisen taloudenhoidon vaatimuksen vuoksi myös kuntia.

Kuntien ja kuntayhtymien budjettitalous on nykyisellään lähes valtion budjettitalouden suuruinen. Perustuslain lähtökohta – kuntien hallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon – korostaa kunnallistaloudenkin tavoitteiden itsenäisyyttä. Avaraa lähtökohtaa himmentää kuitenkin varauma ”kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla” (PL 121.2 §). Kunnallisen finanssivallan normatiivinen uskottavuus on taattu kunnallisen verotusoikeuden perustuslain suojalla. Valtionosuusuudistus (1993) ja kuntalain säätäminen (1995) merkitsivät itsehallinnon vahvistamista ja kunnalle yhä suurempaa vastuuta toiminnasta sekä omasta talousautonomiasta. Unionijäsenyys ei sanottuihin uudistuksiin vaikuttanut. Sen sijaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ohjasi kohti yleisiä valtionosuuksia.<sup>254</sup>

Kuntien itsenäinen vastuu talouspolitiikastaan kasvoi jo 1990-luvulla. Syitä on useita. Kunnat ovat merkittävä työnantaja yli 400 000 viranhaltijalle ja työntekijälle. Henkilöstömenot ovat noin puolet kunnan käyttötalouden kokonaisuudesta. Kuntien merkitys tulopoliittiselle kokonaisratkaisulle on myös huomattava. Ankarien säästölakien seurauksena valtionosuuksien määrä on pienentynyt

<sup>254</sup> Ks. SopS 66/1991. Vrt. myös HE 214/1991 vp, 6.

1990-luvun alkuvuosista. Tämä on merkinnyt *verotulojen yhä suurempaa osuutta itsehallinnon talousautonomian selkärangana*.

Kuntien keräämät maksutulot ovat olleet kasvussa. Tosin julkisoikeudelliset maksut ovat alisteisia kansalaisten hyvinvointioikeuksien toteuttamiselle (esimerkiksi maksukatot). Kuntaan voitaneen myös tältä osin soveltaa Rooman sopimuksen 86 artiklan säännöstä ”yrityksestä, joka tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja”. Tällöin kunnallinen maksupolitiikka voi joutua ristiriitaan unionin kilpailusäännösten ja kansallisen kilpailurajoituslain (480/1992) kanssa. Lähtökohtaisesti kunta ei toimi elinkeinonharjoittajana vaan asukkaidensa hyvinvointipalvelujen järjestäjänä.

Kunnanvaltuuston viimeinen keino taloutensa hoitamiseksi on lainanotto. Kuntien on kannettava vastuu taloutensa tasapainottamisesta. Vuoden 1995 kuntalaissa ei edellytetty talousarvion tasapainottamista vuositasolla (HE 157/1999 vp). Kunnan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä katetaan suunnittelukaudella (KuntaL 65.2 §). Lainsäätäjän vaatimus on oikeutettu niin vastuunalaisen kunnallisen finanssipolitiikan kuin Rooman sopimuksen (104 art.) edellyttämän budjettikurinkin näkökulmasta.

Eduskunnan vuonna 2000 hyväksymä kuntalain muutos (L 353/2000) perusteltiin erittäin teknisin sanakääntein ja tietoisesti tai tiedostamatta oivaltamatta säännöksellä olevan yhteyttä julkistalouden alijäämävelvoitteisiin (EMU). Ehkä asian liittymistä laajoihin valtio–unioni–tason ongelmiin kuvaa hallituksen esityksen verhottu muotoilu, että *kunnassa tulee tiedostaa selkeästi alijäämän merkitys ja estää alijäämien kertyminen* (HE 157/1999). Kuntalain muutoksin voidaan edistää tasapainoista kunnallistalouden hoitoa ja tätä kautta vaikuttaa koko julkisyhteisöjen talouden tasapainoon. Sen sijaan ei ole yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän vastuulla, onko Suomen julkistalouden tila vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen. Tästä kokonaisvastuun kantaa viime kädessä valtio.

Suuri kysymys kunnallisessa finanssipolitiikassa on se, missä määrin kunnallistalouden tavoitteita voidaan asettaa itsenäisesti ja irrallaan valtionalouden tavoitteista. Vielä tätäkin vakavampi kysymys on, mikä on kunkin kunnan itsenäisen finanssivallan uskottavuus. Lähtökohdiltaan kukin kuntayksikkö tekee itsehallintonsa rajoissa valtiosta, unionista tai jopa muista kunnista riippumattomat finanssipoliittiset ratkaisunsa. Finanssivallan reunaehdot alkavat kunnan vastuusta asukkaidensa perusoikeuksien toteuttamisessa ja päätyvät valtiosuuk-sien volyymejä sääntelevän lainsäädännön määräyksiin.

Julkistalouden kokonaisuuden kannalta vallitsisi epärationaalinen tilanne, jos kunnallistalouden tavoitteet olisivat ristiriitaisia ylimpien valtioelinten asettamiin tavoitteisiin nähden. Yhdensuuntaisuus valtionalouden tavoitteisiin ja käytettyihin keinoihin toteutuu näkyvimmin hyvinvointioikeuksien toteuttamisen alueella. Viime vuosien kokemukset kuitenkin osoittavat useiden kuntien ajautuneen tavoitteiden, *velvoitteiden ja poliittisen tahdonpuutteen välisiin ristiriitoihin*, jotka horjuttavat kunnallisen itsehallinnon legitimitettä (myöhemmin 4.2).

Kunnallistalouden tavoitteista merkittävä osa asetetaan kuntien ulkopuolella, kuten kuntia sitova lainsäädäntö osoittaa. Osa tavoitteista on sovittu valtio-

neuvoston ja kuntien keskusjärjestön välisellä neuvottelumenettelyllä (KuntaL 8.3 §). Tältä osin esitetyt tai sovitut tavoitteet ovat oikeudelliselta kannalta vain suosituksia. Yksittäisen kunnan kannalta voidaan lisäksi kysyä, onko tavoitteista lainkaan syytä puhua juuri sen kunnan kannalta, kun se ei ole itse päässyt vaikuttamaan tavoiteasetteluun. *Unionijäsenyyden välittömästä vaikutuksesta kunnalliseen finanssipolitiikkaan ei voida puhua. Välittömät vaikutukset unioni kohdistaa valtioon. Suurilta linjoiltaan myös kunnat ovat Rooman sopimuksen edellyttämän budjettikurin panttivankeja.*

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman mukaan kunnallisten peruspalvelujen saatavuus ja laatu turvataan koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Pääpaino on hyvinvointioikeuksien toteuttamisessa. *Peruspalveluohjelma 2006–2009 on uusi virstanpylväs valtion ja kuntien välisessä yhteistyössä. Ohjelma on tavoitteellinen eikä mikään kuntien rahoitusperiaatteen varmistava sitova oikeusnormi. Ohjelma on kuitenkin konkreettinen ja tarkistetaan vuosittain. Peruspalveluohjelma liitetään valtionalouden kehyspäätökseen (vrt. VtaA 1 § ja 1 a §). Neuvottelumenettelyssä ja ohjelman toteutuksessa kunnat ovat leimallisesti objektin asemassa. Ohjelma sitoo kunnat entistä kiinteämmin osaksi valtion johtamaa finanssipolitiikkaa, joka samalla myös yrittää turvata valtionosuusrahoituksen kuntien vastuulla oleviin hyvinvointipalveluihin.*

Neuvottelumenettelyn ja peruspalveluohjelman ohella reunaehdoja kunnallistalouden hoidolle asettavat tulopoliittiset kokonaisratkaisut, joissa kunnat ovat mukana Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kautta. Nämäkin sopimukset ovat vain suosituksia, mutta normaalisti niiden pohjalta sovitaan kuntia sitovat työ- ja virkaehtosopimukset. Euroopan unionin perustuslakiehdotus (I-48 art.) sallisi työmarkkinajärjestelmän kansalliset erityispiirteet ja kunnioittaisi niiden itsenäisyyttä. Asialla on erityinen merkitys kunnille, jotka joutuvat kamppailemaan lähivuosina työvoimapulassa. Kunnissa on paljon sosiaali- ja terveydenhuollossa samoin kuin opetus- ja sivistystoimissa henkilöstöä, jonka palkkakehityksen turvaaminen on työvoimakilpailussa ongelmallista. Pitkä kokemus on osoittanut, että sanottujen alojen palvelussuhteen kohtuulliset ehdot ovat parhaiten hoidettavissa tulopoliittisilla kokonaisratkaisulla.

Toisaalta kunnallisen työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän itsehallintoa rajoittava (budjettivalta) vaikutus on melkoinen. Sanotusta syystä kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970) aikanaan säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä. Laki antoi Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle myös toimivallan päättää siitä, milloin peruskunta tai kuntayhtymä voi työmarkkinakonfliktissa työnantajan työtaistelukeinona käyttää työnsulkua (8 §). *Euroopan unioni ei nykyisellään eikä sen perustuslakiehdotus estä suomalaisen 37 vuotta kestäneen tupokauden jatkumista, vaikka unionijäsenyyden kynnyksellä asiasta vallitsi maassamme vahvoja epäilyjä.*

Kunnalliseen finanssivaltaan on syytä sisällyttää vain ne elementit, joista kunnanvaltuusto edustuselimenä tosiasiallisesti päättää. Kunnalla ei ole itsenäistä mahdollisuutta vaikuttaa valtionosuuksiinsa eikä harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämispäätökseen. Sanotusta syystä kyse ei ole itsenäisestä finanssivallasta eikä kunnan finanssipoliittisista linjanvedoista. Kyseessä on valtionosuuksien osalta valtion suorittama ”korvaus” kunnalle määrättyjen lakiin tai

perustuslakiin sidottujen tehtävien suorittamisesta. Rahoitusavustukset ovat kaikilta osin harkinnanvaraisia. Tuon harkinnan suorittaa valtioneuvosto vuosittain.

## 2.2 Verotus itsehallinnon selkärankana

Kuntien oikeutta välittömän verotuksen verotuloihin kansallisen verolainsäädännön nojalla ei Euroopan yhteisön oikeusjärjestys horjuta. Unionin toimivallan käyttöön sovellettavat toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate suojaavat jäsenvaltiota, ja perustuslain 121 §:n kautta suoja ulottuu koskemaan myös kunnallista verotusautonomiamia. Eri asia on, muodostuvatko unionin yleiset oikeusperiaatteet tulevaisuudessa sitoviksi vai jäävätkö ne enemmän tai vähemmän samantyyllisiksi ”deklaraatioiksi”, joita unionin komissio on kiitettävästi saanut aikaan erilaisina vihreinä, valkoisina ja kenties värítettöminäkin kirjoina.

Euroopan unionin komission on kuitenkin otettava huomioon, että unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Kunnallisverotus, sen oikeutus ja aineellisoikeudellinen sääntely ovat olleet ja tulevat säilymään myös tulevaisuuden unionijäsenyydessä hyvin vahvasti osana valtion ja kuntien suhteen talouden ohjauksen nollasummapelejä, jonka toisen osan muodostaa kuntien valtiosuuslainsäädäntö.

### 2.2.1 TULOVEROTUKSEN MERKITYKSESTÄ

Kunnan oikeus kantaa kunnallisveroa menojensa kattamiseen on historiallisesti palautettavissa 1800-luvun loppupuolella säädettyihin kunnallisasetuksiin. Kunnallisverosta luopuminen ja kaikkien verotulojen kerääminen valtion talousarvion kautta merkitsisi nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon loppua tai ainakin sen olennaista kaventumista.<sup>255</sup> Kunnallisverosta säädetään normaalilla eduskuntalaille (PL 121.3 §). Lain sisällöllisiä vaatimuksia koskevat kriteerit ovat samat kuin valtion veronkin osalta (vrt. PL 81 §). Verotusmenettelystä, veronkannosta ja tilityksistä kunnille vastaavat valtion viranomaiset, verohallinto. Vuoden 1993 alusta voimaan tulleen tuloverolain (1535/1992) myötä valtion- ja kunnallisverotusta koskevat säännökset yhtenäistyivät lähes kokonaan.

Kunnat kilpailevat keskenään verotuloista. Tämän vuoksi kunnallisverotuksessa verotuspaikkaa koskevilla säännöksillä on erityinen merkitys. Säännökset ovat verotusmenettelylaissa (1558/1995). Luonnollisen henkilön on suoritettava kunnallisveroa kotikunnalleen. Verovelvollisen kotikunta ratkeaa verovuotta edeltäneen vuoden viimeisen päivän olosuhteiden mukaisesti (L 1558/1995, 4–5 §:t). Kunnallisvero määräytyy ansiotulosta *subteellisen verokannan* mukaisesti. Ansio-

<sup>255</sup> Ks. myös Andersson 2004, 65–66.



tuloista suurin osa muodostuu palkkatulosta ja eläketulosta.<sup>256</sup> Kuntalaki ei sääntelee sitä, minkä materiaalsen verolain nojalla kunnallisverotulot karttuvat. Tuloverolaki on ylivoimaisesti merkittävin niistä aineellis-oikeudellisista verolaeista, joiden nojalla tuloverotuksesta säännellään.

Vuodesta 1993, eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirryttyä, luonnollisen henkilön tulot on jaettu ansiotuloihin ja pääomatuloihin (TVL 30 §). Kuntien näkökulmasta rajanveto on erityisen tärkeä elinkeinotoiminnassa ja maatilataloudessa syntyvien tulojen osalta. Tulkintaongelmat jäävät verotusmenettelyn ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattiratkaisujen varaan. Pääsäännön mukaan elinkeinotoiminnan tulosta ja maatilatalouden tulosta 20 prosenttia katsotaan pääomatuloksi, loput ansiotuloksi, johon kunnilla on veronsaajaoikeus (TVL 38 §). Aikaisemmin maa- ja metsätalouden verotulot saattoivat kohota merkittäviksi kunnallisverotuksen kokonaisuudessa. Maatalouselinkeinon supistumisen seurauksena tilanne on suuresti muuttunut jo ennen EU-ratkaisua ja myös unionijäsenyydessä.<sup>257</sup>

Kunnanvaltuusto vahvistaa tuloveroprosentin seuraavaa vuotta varten viimeistään 15. marraskuuta (KuntaL 66 §). Talousarvion tasapainoperiaatteen vaalimiseksi valtuuston on tehtävä veropoliittiset päätöksensä viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Itsehallintoajattelun mukaisesti veroäyriin hinta vahvistettiin aikanaan siten, että kunnallisverolla katettavien menojen yhteismäärä jaettiin varainhoitovuoden tuloista määrättäväksi aiottujen veroäyriin yhteismäärällä. Jokaisen kunnan asukkaana tuli osallistua kunnan menojen rahoittamiseen veronmaksukykynsä mukaisessa suhteessa. Tällä perusteella kunnallisveroa voidaan kutsua edelleen *jakoveroksi*. Tosin jo 1980-luvulla silloiseen kunnallislakiin tehdyllä muutoksella poistettiin talousarvion ja veroäyriin hinnan välinen kiinteä yhteys. Nykyisessä kuntalaissa on omaksuttu periaate, että kaikki tulot ovat talouden tasapainottamisessa samanarvoisia. Kunnan *tuloveroprosentista* – myös kiinteistöveroprosenteista – *päättäminen on talousarvion suhteen itsenäinen ja ennen muuta kunnallispoliittinen ratkaisu*.

Kunkin verovelvollisen kunnallisvero vahvistetaan verojen maksuunpanossa siten, että verotettavan ansiotulon määrä kerrotaan veroprosentilla. Tällainen suhteellinen tulovero tekee kunnallisveron raskaaksi myös alimmissa tuloluokissa. Ongelmaa on pyritty lieventämään puhtaasta ansiotulosta tehtävillä kunnallisverovähennyksillä. Vuonna 1994 käyttöön otetusta *ansiotulovähennyksestä* on tullut merkittävä keino pyrittäessä kohdentamaan ansiotulon veronalennuksia pieni- ja keskituloisille.<sup>258</sup> Valtionverotuksessa ansiotuloihin sovellettavan progressiivisen tuloveroasteikon käyttökelpoisuutta itsehallinnossa ei ole saatu ajatuksista lainsäädännön tasolle.

Vuonna 2002 kunnallisvero, 12,8 miljardia euroa, ylitti valtionveron tuoton (11,8 miljardia euroa). Luonnolliset henkilöt (palkansaajat) maksoivat lähes 85

<sup>256</sup> Ansiotulon käsitteestä ja verotuksesta Andersson 2004, 40–45.

<sup>257</sup> Ks. myös TVL 33 b § muusta kuin julkisesti noteeratusta yhtiöstä saadun osinkotulon verotus.

<sup>258</sup> Tarkemmin kohdassa 2.3.

prosenttia kunnallisveron tuotosta. Kuntien talouspohjan erilaisuuden vuoksi kunnallisveroprosentit vaihtelevat: vuonna 2005 alhaisin oli Kauniaisissa, 16 prosenttia, ja korkein, 21 prosenttia, Karjaalla. Vuonna 2005 keskimääräinen veroprosentti oli 18,3 prosenttia. Vaikka kunnallisvero on jakovero, ei veroprosentti sellaisenaan kuvaa kovinkaan hyvin todellista kunnallisverorasitusta eri tuloluokissa. Palkkatulosta tehtävien vähennysten vaikutus on syytä ottaa huomioon (TVL 105 a §). Paremmin kuin veroprosentin hinta reaalityodellisuutta kuvaa *kunnallisveroaste*. Sillä tarkoitetaan tunnuslukua, joka osoittaa, paljonko verovelvollisen maksamat kunnallisverot ovat prosentteina veronalaisista tuloista.<sup>259</sup>

## 2.2.2 KIINTEISTÖVEROTUKSEN UUSRENESSANSSI?

**Kunnallinen vero.** Tuotannontekijöiden liikkuvuus rajoittaa verotusmahdollisuuksia ja tosiasiallisesti kaventaa unionin jäsenvaltion verotuksellista suvereniteettiä myös välittömässä verotuksessa. Kaikki tuotannontekijät, kiinteistöt ja maapohja, eivät ole liikkuvia. Sanotunlaisen kiinteän omaisuuden verotuskohtelu on avoimessakin taloudessa pitkälti harmonisointivaateen ulottumattomissa, koska liikkumattomat tuotannontekijät eivät siirry kilpailijamaihin.

Kiinteistöverolaki (654/1992) tuli voimaan 1. päivänä elokuuta 1992. Vero määrättiin ensimmäisen kerran vuodelta 1993 (42 §). Kiinteistöverolaki korvasi kuntien katumaksut, kiinteistötulon harkintaverotuksen, asuntotulon verotuksen ja manttaalimaksut (HE 50/1992 vp, 6–8). Paineet *kuntien veropohjan laajentamiseksi* kasvoivat suuriksi 1990-luvun laman ja sen seurauksena tehtyjen kuntien valtionosuusleikkausten vuoksi. Niinpä kiinteistövero on kerätty selvästi enemmän kuin sen käyttöönnoton yhteydessä poistettujen maksujen ja verojen määrä oli. Kiinteistöverolla on osittain korvattu valtionosuuksien ja myös muiden verotulojen vähentymistä.

Kiinteistövero on pelkästään kunnallinen vero. Kunnat saavat päättää veroprosentin laissa määrättyjen rajojen sisällä. Kiinteistöveron määrä lasketaan kiinteistölle määrätyn verotusarvon perusteella. Kiinteistön omistaja maksaa *kiinteistöverot kiinteistön sijaintikuntaan*. Jos omistaja asuu muualla, syntyy tulovirta asuinkunnasta kiinteistön sijaintikuntaan. Pääosa kiinteistöveroista kerätään kiinteistön sijaintikunnan ja -maakunnan asukkailta ja yrityksiltä. Ainoat merkittävät maakuntien väliset verovirrat kulkevat pääkaupunkiseudulta muualle Suomeen. Veron merkitys niille kunnille, joissa on paljon loma-asutusta, on huomattava. Samaa on sanottava eräistä voimalaitoskunnista. Kiinteistöverotulot ovat voimakkaasti keskittyneet, sillä 20 eniten kiinteistöveroja saavaa kuntaa saa puolet kaikista kiinteistöveroista.

Kiinteistöverotuksen veropohjan laajentaminen ja kiinteistöverotuksen kiristäminen on nykyisten oikeussäännösten vuoksi ”kohtalonomaisessa yhteydessä” kuntien valtionosuuslain (1147/1996) säätämään verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään. Valtionosuuksien tasaussäännökset ovat ongelmallisia kuntien tulopohjan kannalta niin nyky muodossa (KVOL 7.3 §)

<sup>259</sup> Tästä Myllymäki 2000, 217–218.

kuin myös silloin, jos kiinteistöverot jätettäisiin valtionosuuksien tasauksen ulkopuolelle.<sup>260</sup> Molemmilla on suuri merkitys kunnan talousautonomiaan ja kuntien lukumäärään.

Kunnan on vahvistettava vähintään kaksi veroprosenttia, yleinen kiinteistöveroprosentti ja vakituisten asuinrakennusten veroprosentti. Kunnat voivat määrätä myös neljä muuta veroprosenttia. Merkittävin näistä on muiden asuinrakennusten veroprosentti, joka käytännössä tarkoittaa vapaa-ajan asuntoja. Maa- ja metsätalousmaa on vapautettu kiinteistöverosta kokonaan (L 654/1992, 3 §), mutta maa- ja metsätalouden tuotantorakennukset ja niiden tonttimaat ovat veronalaisia. Taloudellista merkitystä ”metsäkuntien” näkökulmasta olisi ollut erityisesti metsästä määrättävällä kiinteistöverolla. Maa- ja metsätalouden erilainen verokohtelu johtuu tuolloin tehdyistä yhteiskuntapoliittisista valinnoista.<sup>261</sup>

*Itsenäisellä kunnallisella kiinteistöverolla on ollut kunnan talousautonomiavaahvistava vaikutus.* Euroopan yhteisön menneisyys ja Euroopan unionin nykyisyys jättävät kunnallisen kiinteistöveron fiskaalisen federalismin ulottumattomiin. Harmonisointi ei tule ensimmäisessä aallossa ulottumaan kunnalliseen kiinteistöverotukseen. Sen merkitys verotusmuotona kasvaneeksi, sillä kiinteistöverotulot suhteessa unionin muiden jäsenvaltioiden (vanhat eli 15) kunnallisiin verotuotoihin ovat Suomessa toistaiseksi pysyneet vähäisinä. Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että Suomessa kuntien velvoitteet nimenomaan asukkaidensa hyvinvointioikeuksien toteuttajana ovat eurooppalaista huipputasoa.

Kiinteistöveron keskeisenä taustanäkökohtana on pidetty etu- eli hyötymisperiaatetta, jonka mukaan on perusteltua, että kiinteistöjen omistajat osallistuvat kunnallisten menojen rahoittamiseen, koska he hyötyvät yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehdyistä investoinneista kiinteistöistä saatavina lisääntyneinä tuloina tai kiinteistön arvon nousuna (HE 50/1992 vp, yleisperustelut). Tästä näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna sitä, että kiinteistövero kannetaan kiinteistön sijaintipaikkakunnalle eikä kiinteistön omistajan asuinkunnalle. Kiinteistöveron merkitys kuntien rahoitusmuotona on kuitenkin Suomessa tällä hetkellä hämmästyttävän pieni. Esimerkiksi vuonna 2004 kiinteistöveron osuus kuntien tuloista oli vain noin 2 prosenttia.<sup>262</sup>

Kiinteistövero voidaan pitää varsin optimaalisena paikallistason verona, koska sen arvo on vakaa ja veropohja suhteellisen liikkumaton. *Kiinteistövero on vakaasti kehittyvä ja ennustettavissa oleva veromuoto, mikä on etu peruspalvelujen rahoittamisessa.* Kiinteistöverolla on lisäksi katsottu olevan maan ja rakennuskannan käyttöä tehostava vaikutus.<sup>263</sup> Kiinteistöverotuksen merkitys on korostunut myös kansainvälisen taloudellisen integraation edetessä, kun on etsitty verotuskohteita, joita ei ole mahdollista siirtää valtion rajojen ulkopuolelle. Kiinteistö-

<sup>260</sup> Asian mutkikkuudesta Arhippainen–Pyykkönen 2000, 134–137.

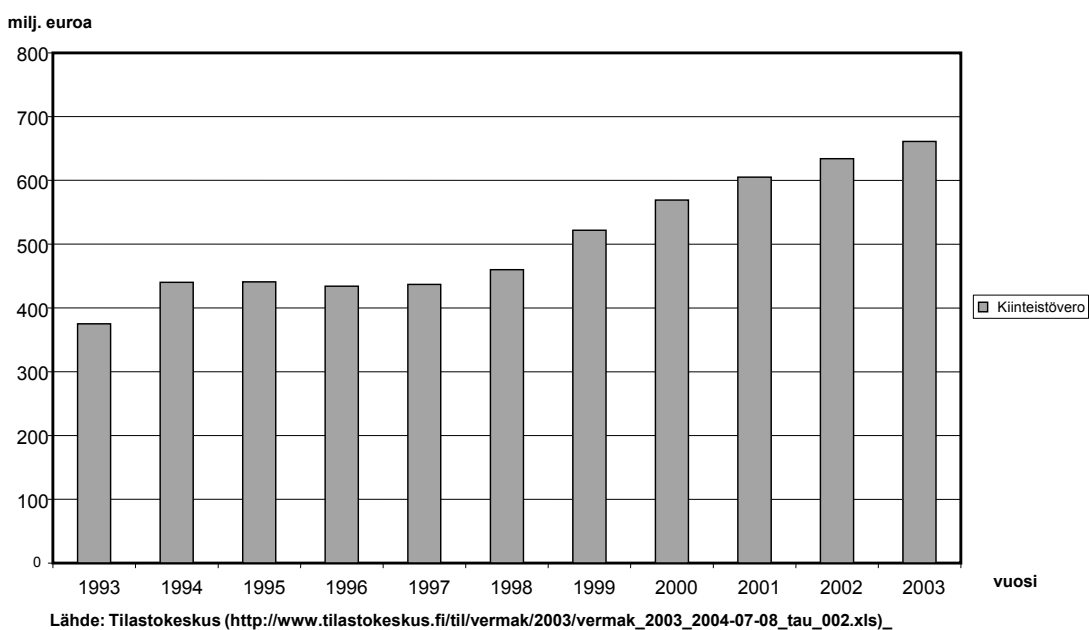
<sup>261</sup> Ks. Viherkenttä 1993, 31.

<sup>262</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 52/2004, 15.

<sup>263</sup> Erityisen hyvän mahdollisuuden maan käytön tehostamiselle on tarjonnut kunnilla vuodesta 2001 lähtien ollut oikeus määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi kiinteistöveroprosentti.

verolle ei myöskään aseteta harmonisointivaateita Rooman sopimuksen verotusta koskevilla artikloilla.

Vuoteen 1998 saakka kiinteistövero on tuottanut kunnille verotuloa tasaisesti, noin 400 miljoonaa euroa vuodessa. Tämän jälkeen veron tuotossa on nähtävissä selkeä kasvutrendi. Veroprosentteihin vuosina 1999 ja 2000 tehdyt korotukset ovat luonnollisesti vaikuttaneet verotulojen kasvuun, mutta kuitenkin esitetyn arvion mukaan vain noin puolet kiinteistöveron tuoton kasvusta on seurausta veroprosenttien korotuksista. Toinen puoli kasvusta selittyy kiinteistökanavan uusiutumisella ja verotusarvojen nousulla.<sup>264</sup>



Kuvio 4: Kiinteistöveron tuoton kehitys 1993–2003

**Kiristytävä kiinteistövero.** Kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden uudistusta pohtimaan asetettu johtoryhmä luovutti 15.12.2004 alue- ja kuntaministeri Hannes Manniselle esityksensä, jossa on käsitelty myös kiinteistöveroa ja tehty siihen liittyviä muutosehdotuksia. Esitettyjen muutosten oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2006 alusta. Johtoryhmä esitti, että kiinteistöveron ala- ja ylärajoja korotetaan. Veroprosenttien korottamista on perusteltu ensisijaisesti sen kuntien rahoituspohjaa vahvistavalla vaikutuksella. Lisäksi erityisesti veroprosenttien alarajojen nostoa on pidetty tärkeänä, koska se tasoittaa kiinteistöveron tuotossa ilmeneviä kuntien välisiä eroja. Muutosesitykset lisäisivät kiinteistöverotuloja veroprosenttien alarajojen noston vaikutuksesta noin 64,5 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa noin 10 prosentin lisäystä veron tuotossa.<sup>265</sup> Hallitus ei ole ryhtynyt asiassa lainsäädäntövalmisteluihin.

<sup>264</sup> Ks. Arhippainen–Pyykkönen 2000, 73–74.

<sup>265</sup> Ks. sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2004, 24–28 ja 107.

Kiinteistöverotuksen kiristäminen ei ole kuitenkaan ongelmaton, koska valtionosuuksien tasausjärjestelmän vuoksi kunnat hyötyvät kiristämisen vaikutuksista erittäin epätasaisesti. Nykyisen tasausjärjestelmän johdosta kiinteistöverotulojen lisäyksen vaikutus kuntien tuloihin riippuu kunkin kunnan verotulojen suhteesta tasausrajoihin. Sellaiset kunnat, joiden verotulot ovat tasausrajan alapuolella sekä ennen korotusta että sen jälkeen, hyötyvät absoluuttisesti saman verran kuin tasausraja nousee kiinteistöveron yleisen kohoamisen vuoksi. Köyhissä kunnissa niiden omien verotulojen korotuksella ei siis ole vaikutusta niiden saamaan hyötyyn. Sen sijaan sellaiset kunnat, joiden verotulot ylittävät tasausrajan, hyötyvät sekä tasausrajan noususta että kunnan omien kiinteistöverotulojen lisäyksestä.<sup>266</sup>

Kuntien rahoitus- ja valtionosuuksien perusteiden tarkistamista koskevassa esityksessä on arvioitu myös kiinteistöveron asemaa valtionosuuksien tasausjärjestelmässä. Kuntien verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän tarkoituksena on tasata kuntien veropohjan eroja. Viime aikoina on käyty keskustelua mahdollisuudesta irrottaa kiinteistövero valtionosuuksien tasausjärjestelmästä. Irrottamista on perusteltu sillä, että se *korostaisi kiinteistöveron paikallista luonnetta ja antaisi kunnille mahdollisuuden harjoittaa itsenäistä veropolitiikkaa*. Sen on myös katsottu lisäävän kuntien mielenkiintoa alueensa kiinteistörakenteen kehittämiseen.<sup>267</sup>

Kiinteistöveron säilyttämistä osana valtionosuuksien tasausjärjestelmää voidaan kuitenkin perustella sillä, että kaikki kunnat eivät hyötyisi tasapuolisesti tasauksen laskemisesta ilman kiinteistöveroa, vaan suurimman hyödyn saisivat valtionosuuksien kasvuna sellaiset kunnat, joissa verotettavaa kiinteistökantaa – esimerkiksi voimalaitoksia tai kesämökkejä – on keskimääräistä enemmän. Vastaavasti sellaisten kuntien valtionosuuksia vähennettäisiin, joissa ei ole kesämökkejä tai voimalaitoksia esimerkiksi kunnan maantieteellisen sijainnin vuoksi.<sup>268</sup> Tällaista lopputulosta ei voitane pitää tavoiteltavana. Näin ollen nykyjärjestelmä säilynee valtionosuuksien määräytymisperusteena.

\* \* \*

Taloudellisesti merkittävin poikkeus kiinteistöveron laajasta veropohjasta on maa- ja metsätalousmaan verovapaus. Suomessa kiinteistöveropohjan laajentamispaineet ovatkin kohdistuneet juuri maa- ja metsätalousmaan sisällyttämiseen kiinteistöveron piiriin.<sup>269</sup> Veropohjan laajentaminen olisi keino lisätä erityisesti alku- tuotantovaltaisten kuntien rahoituspohjaa. Laajennus ei kuitenkaan keskimäärin lisää kuntien verotuloja merkittävästi, koska valtaosa runsasmetsäisistä kunnis-

<sup>266</sup> Ks. Arhippainen–Pyykkönen 2000, 78–83 ja 132–134.

<sup>267</sup> Ks. sisäasiainministeriön julkaisu 52/2004, 28.

<sup>268</sup> On esitetty arvio, jonka mukaan jopa kaksi kolmasosaa Suomen kunnista menettäisi tulojaan, jos kiinteistöverot jätettäisiin valtionosuuksien tasauksen ulkopuolelle. Ks. Arhippainen–Pyykkönen 2000, 83–88.

<sup>269</sup> Metsän ottamisella kiinteistöverotuksen piiriin olisi maatalousmaata suurempi fiskaalinen merkitys, koska metsän verotusarvo on arvioitu noin 15-kertaiseksi suhteessa maatalousmaan eli pellon arvoon. Ks. Arhippainen–Pyykkönen 2000, 104.

ta saa valtionosuuksien tasausta, ja näin ollen osa kiinteistöveron laajentamisen hyödystä hupenisi tasausrajan nousuun. Jos kiinteistövero irrotettaisiin valtionosuuksien tasausjärjestelmästä, metsästä kertyvät kiinteistöverotulot säilyisivät metsäkunnissa, mutta suurimmaksi hyötijäksi nousisivat kuitenkin tasausrajan laskusta hyötävät hyvätuloiset kunnat, joissa metsää on vähän tai ei lainkaan.<sup>270</sup>

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden uudistamista käsitelleeseen esitykseen liittämässään lausumassa valtiovarainministeriö katsoi, että mahdollisuudet kiinteistöveron soveltamisalan ulottamiselle maa- ja metsätalousmaahan tulee selvittää. Varallisuusverotuksesta luopumisesta (2006) aiheutuvat verotulojen menetykset on katsottu voitavan osittain kompensoida kiinteistöverotusta kiristämällä.<sup>271</sup>

Maa- ja metsätalousmaan vapauttaminen kiinteistöverosta herättää kysymyksen siitä, *voitaisiinko verovapautta pitää Rooman sopimuksen (87 art.) tarkoittamana kiellettyinä julkisena tukena*. Vapautus kiinteistöverosta muodostaa kiistatonta taloudellisen hyödyn maan omistajille ja toisaalta menetyksen kunnalle pienemmän verotulon muodossa. Sillä, että verohelpotuksen myöntäjänä on kunta eikä valtio, ei ole merkitystä, koska jäsenvaltion käsitteen on tulkittu kattavan myös kaikki alue- ja paikallishallinnon elimet.<sup>272</sup> Tukea voitaneen mitä ilmeisimmin pitää myös tiettyä tuotannonalaa suosivana, koska se on suunnattu ainoastaan maa- ja metsätalousmaahan. Kiellettyjä valtion tukia ei ole tyhjentävästi määriteltä, mutta *tuki on katsottu voitavan antaa muun muassa verohelpotusten muodossa*.<sup>273</sup>

Kiinteistöveron veropohjaan maa- ja metsätalousmaan muodossa tehtävä lisäys ei kuitenkaan ole ainoa mahdollisuus kompensoida varallisuusverotuloa, vaan kiinteistöveron tuottoa on luonnollisesti mahdollista lisätä myös veroprosentteihin tehtäviä korotuksia jatkamalla. Esitetyn arvion mukaan kiinteistöveron ulottamisella maa- ja metsätalousmaahan olisi mahdollista lisätä vuosittaisia kiinteistöverotuloja noin 10 prosenttia.<sup>274</sup> Vuoden 2003 verotiedoilla se tarkoittaisi karkeasti arvioiden noin 65 miljoonan euron lisätuottoa.

Kun varallisuusveron tuotto on liikkunut viime vuosina 100 miljoonan euron yläpuolella, maa- ja metsätalousmaan perusteella kannettavat kiinteistöverot voisivat kattaa lähes kaksi kolmasosaa tarvittavista verotuloista. Riippumatta siitä, kasvatetaanko tuottoa veropohjaa laajentamalla vai kiinteistöveroprosentteja korottamalla, *varallisuusverotulon korvaaminen kiinteistöverolla tarjoaisi hyvän mahdollisuuden kuntatalouden vahvistamiselle, koska varallisuusveron veronsaaja on ollut valtio, kun taas kiinteistövero tulee kokonaisuudessaan kiinteistön sijaintikunnan hy-*

<sup>270</sup> Arhippainen–Pyykkönen 2000, 110–114 ja 122–129.

<sup>271</sup> Ks. myös valtiovarainministeriön työryhmämuistio 12/2002, 173–178.

<sup>272</sup> Ks. Merikoski 1997, 55.

<sup>273</sup> Esimerkiksi asiassa C-387/92, Banco Exterior España, jossa oli kyse julkisten luottolaitosten vapauttamisesta veronmaksusta, tuomioistuin katsoi, että valtion tuen käsite kattaa kaikki toimet, jotka eri tavoin lieventävät niitä kustannuksia, jotka normaalisti sisältyvät yrityksen menoarvioon. Tuomioistuin piti siis luottolaitosten vapauttamista verosta RS 87 artiklassa kiellettyinä valtion tukena.

<sup>274</sup> Ks. Arhippainen–Pyykkönen 2000, 135.

*väksi.* Sinänsä varallisuusveron poistaminen johdonmukaistaa omaisuuteen kohdistuvaa verotusta, koska varallisuus- ja kiinteistövero ovat olleet osittain päällekkäisiä veromuotoja.

### 2.2.3 YHTEISÖVERON OIKEUTUS

Vuoden 1993 pääoma- ja yhteisöverouudistus (L 1535–1547/1992), jossa luovuttiin erillisestä yhteisöjen kunnallisverosta, muutti olennaisesti kuntien asemaa yhteisöveron saajana. Ennen verouudistusta yhteisöjen tuloista kannettiin valtionveron lisäksi myös kunnallisveroa. *Kunnilla oli tuolloin oikeus määrittellä itse yhteisöjen tuloihin sovellettavan veroäyrin suuruus*, mutta muutoin kunnallisen tuloverotuksen perusteista säädettiin lailla. Yhteisötulosta kannettava kunnallisvero tuli suorittaa siihen kuntaan, jossa elinkeinoa harjoitettiin kiinteästä toimipaikasta.

Verouudistuksen keskeisenä tavoitteena oli saattaa pääomatulojen ja yritysten verotus entistä yhtenäisemmäksi ja neutraalimmaksi (HE 200/1992 vp, 4). Asetetun tavoitteen saavuttamisen edellytyksenä pidettiin *yhteisöjen kunnallisverotuksesta luopumista ja siirtymistä yhtenäiseen yhteisöveroon, joka jaetaan eri veronsaajaryhmien kesken*. Yhteisöverolla oli verovelvollisten tasa-arvoa edistäviä ja järjestelmän toimivuutta parantavia vaikutuksia. Yhteisöjen kunnallisverotukseen liittyi epäkohtia siitä huolimatta, että kunnallisverotusta oli jo aikaisemmin ajankäytetty poistamalla liiketulon harkintaverotus. Yhteisöveroäyrit eivät aina jakautuneet asianmukaisesti kuntien kesken, ja useissa kunnissa toimivien yritysten verotukseen liittyi huomattavia hallinnollisia kustannuksia.<sup>275</sup>

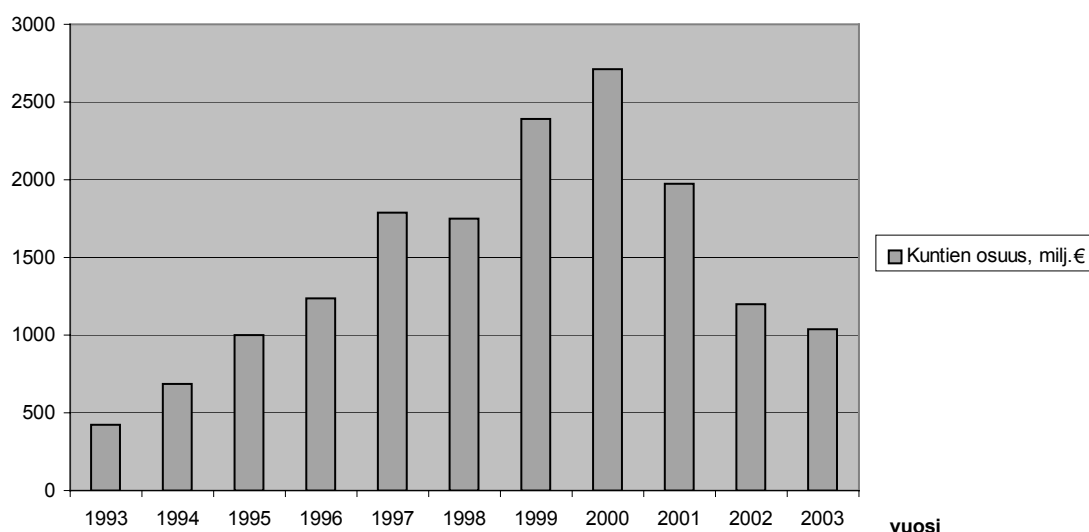
Yhteisöverouudistuksen lähtökohtana oli eri veronsaajien aseman turvaaminen tasapuolisella tavalla. Erityistä huomiota pyrittiin kiinnittämään kuntien ja seurakuntien verotuloihin, kun yhteisöjen ja pääomatulojen verotus irtaantui äyriperusteisesta kunnallisverotuksesta (HE 200/1992 vp, 8). Yhteisöverouudistuksen tullessa voimaan vuonna 1993 tuloveroprosentiksi säädettiin 25 prosenttia, josta valtion osuus oli 12,96, kuntien osuus 11,20 ja seurakuntien osuus 0,84 prosenttiyksikköä. Näin ollen valtion osuus yhteisöveron tuotosta oli 51,84 prosenttia ( $12,96/25 = 51,84$  prosenttia), kuntien 44,80 prosenttia ja seurakuntien 3,36 prosenttia. *Tämä valtion ja kuntien jako-osuuksien prosentuaalinen määrittely perustui veronsaajien osuuteen yhteisötulojen verotuksen tuotosta ennen verouudistusta*. Yksittäisten kuntien osuudet uudesta yhteisöverosta määrättiin uudistuksessa kunnilta poistuvien verotulojen suhteessa (HE 209/1992 vp, 1).

Vuoden 1993 *yhteisöverouudistus toteutettiin tavallisella lailla, eikä uudistusta arvioitu kunnallisen itsehallinnon tai kuntien verotusoikeuden kannalta*. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta uudistuksen toteuttaminen kohdistui erityisesti seuraaviin kuntien verotusoikeuden ominaispiirteisiin: *osa* kuntien tuloverokertymän ja rahoitus pohjan kannalta merkityksellisestä *kuntien verotusoikeudesta* eli yhteisötulon kunnallinen verottaminen *rajattiin kunnallisverotuksen ulkopuolelle ja kuntien oikeus määrätä kuntakohtaisesti veroäyri yhteisöjen tuloille poistettiin*. Uudis-

<sup>275</sup> Ks. valtiovarainministeriön työryhmämuistio 28/1991, 23.

tuksen toteuttamiselle asetettiin kolme kuntien verotusoikeutta turvaavaa edellytystä: sekä kuntien jako-osuuksien että yksittäisen kunnan verokertymien tuli säilyä ennallaan ja yhteisöjen tulosta tuli edelleen suorittaa vero myös kunnille eli kuntien veronsaaja-asema tuli turvata. Koska uudistus toteutettiin edellä mainittujen edellytysten mukaisesti, lainsäätäjää katsoi verouudistuksen sopeutuvan perustuslain suojaaman kuntien verotusoikeuden asettamiin vaatimuksiin.<sup>276</sup>

Verouudistuksen yhteydessä säädetyt valtion ja kuntien väliset jako-osuudet olivat voimassa vuosina 1993–1997. Vuonna 1998 jako-osuuksia alettiin kuitenkin muuttaa taloudellisen kehityksen voimistuttua ja yritysten maksamien verojen kasvettua merkittävästi. Hallitus ei enää talouden elpyessä pitänyt yhteisöverouudistusta edeltäneeseen tilanteeseen perustuvia jako-osuuksia tarkoituksenmukaisina, koska ne eivät kuntatasolla heijastaneet yritystoiminnassa tapahtuneita muutoksia, kuten uusien yritysten perustamista tai yritysten kannattavuuden paranemista.<sup>277</sup> Vuonna 1999 toteutettiin uudistus, jossa lähdettiin siitä, että yksittäisen kunnan jako-osuus perustuu verovuosi-kohtaisiin jako-osuuksiin.<sup>278</sup>



Lähde: Verohallitus, veronkanto 2005

Kuvio 5: Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta vuosina 1993–2003, milj. euroa

Vuonna 2002 säädettiin yhteisöveron jako-osuuksiin jälleen muutoksia, jotka tulivat voimaan vuoden 2003 alusta. Verontilityslakia (L 532/1998) muutettiin niin, että valtion uudeksi jako-osuudeksi tuli 78,55 prosenttia ja kuntien jako-osuudeksi 19,75 prosenttia. Yhteisöveron jako-osuuksiin tehdyt muutokset joh-

<sup>276</sup> Ks. HE 200/1992 vp, 57, ja Olli Mäenpään lausunto Kuntaliitolle 10.6.2002, 13–15 ja 26.

<sup>277</sup> Ks. Olli Mäenpään lausunto Kuntaliitolle 10.6.2002, 4–5.

<sup>278</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2004, 19.



*tuiivat pääasiassa kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä luopumisesta.* Takaisinperintäjärjestelmästä luopumisen seurauksena valtio menetti verotuloja, minkä kompensoimiseksi sen osuutta yhteisöveron jako-osuudesta kasvatettiin ja kuntien osuutta vastaavasti pienennettiin.<sup>279</sup> Myös yksittäisten kuntien jako-osuuksien määräytymisperusteita muutettiin siten, että kunnan jako-osuus lasketaan kahden vuoden verotuksen keskiarvona lopullisesti etukäteen verovuoden alussa. Näin pyrittiin minimoimaan kuntakohtaiset, suhdanteista johtuvat vaihtelut ja parantamaan yksittäisen kunnan yhteisöveron ennakoitavuutta.<sup>280</sup>

Vuoden 2002 yhteisöveron jako-osuuksien muutosten valmisteluun (HE 123/2002 vp) liittyi myös asian käsittely perustuslakivaliokunnassa (PeVL 41/2002 vp). Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta tarkasteli hallituksen esitystä toisaalta kysymyksenä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan ja toisaalta yleisesti kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Perustuslakivaliokunnan keskeinen johtopäätös oli, ettei mikään yksittäinen kunnan verotusoikeuden osa tai siitä saatava verotuotto nauti perustuslain suojaa eikä sen poistaminen vaadi perustuslain säätämisyjärjestystä, jos kunnan verotusoikeudella kokonaisuudessaan on kunnalle reaalista merkitystä. Nykyjärjestelmä täytti nämä vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että jako-osuuksien muutoksen merkittävin valtiosääntöoikeudellinen kysymys koski kuntien mahdollisuutta hoitaa niille lain mukaan kuuluvia tehtäviä erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta. Valiokunta edellytti, että eduskunta vaatisi hallitukselta selvityksen yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille lailla säädettyjä sosiaalisia ja sivistyksellisiä velvoitteita. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävistä seikoista huolimatta *perustuslakivaliokunta tuli siihen lopputulokseen, että esitetyt muutokset eivät edellyttäneet perustuslain säätämisyjärjestyksen mukaista käsittelyä, vaan riittävää oli, että ne käsiteltiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä* (PeVL 41/2002 vp).

*Taulukko 3: Yhteisöveron tuoton kehitys vuosina 1993–2003, milj. euroa*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Maksuunpantu yhteisövero, milj. €	938	1528	2238	2760	3993	4376	5986	7448	5601	5155	5262
Kuntien jako-osuus %	44,80	44,80	44,80	44,80	44,80	40,00	40,00	36,4	35,3	23,2	19,8
Kuntien osuus, milj. €	420	684	1002	1236	1789	1750	2394	2710	1977	1197	1039

Lähde: Verohallitus, veronkanto

<sup>279</sup> Vuonna 2003 muutosten vaikutus kuntien verotuottoihin oli kaikkiaan 806 miljoonaa euroa (HE 123/2002 vp, 5).

<sup>280</sup> Ks. sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2004, 19–21.

Kunnan itsehallinnolliseen verotusoikeuteen vuoden 1993 yhteisöverouudistus vaikutti suuresti. Lainsäätämisvaiheessa kunnat ja niiden etujärjestö enempää kuin eduskuntakaan eivät huomanneet mitään itsehallinnon loukkausta. *Asiasta ei edes pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa*. Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta kasvoi kuudessa vuodessa (1993–1998) jo nelinkertaiseksi. Kuntien tyytymättömyys yhteisöverotukseen alkoi vasta vuonna 2001, jolloin tuotto ensimmäistä kertaa pieneni. Myös kuntien väliset erimielisyydet niin jaon oikeudenmukaisuudesta kuntien kesken kuin yhteisöveron vaikutuksesta valtionosuuksiin perustuvaan verotulojen tasaukseen kärjistyivät. Kuntakentästä vuonna 2002 noussut väite yhteisöveron jako-osuuksien muutoksen perustuslainvastaisuudesta esitettiin tarpeettoman myöhään – 10 vuotta liian myöhään (vrt. HE 200/1992 vp).

### 2.3 Verolainsäädäntö – veropolitiikka kuntanäkökulmasta

Huolimatta siitä, että kunnilla on oikeus verottaa jäseniään, verolainsäädännön sisältö ja itse verotusmenettely ovat eduskunnan ja verohallinnon käsissä. Itsenäisestä veropolitiikasta puhuminen kunnallisen päätösvallan näkökulmasta saattaa tuntua liioittelulta. *Valtuuston ratkaisu tuloveroprosentista sekä kiinteistöveroprosenteista ilmentää itsenäistä finanssi-valtaa*. Verolainsäädäntö asettaa kiinteistöverolain osalta valtuustolle tietyt rajat, joiden puitteissa on toimittava.

Tuloverotus on kunnille elintärkeä. Tuloveroprosentin rajat määräytyvät niin juridisesta kuin kunnallispoliittisesta todellisuudesta. Kunnan sidottujen menojen, erityisesti TSS-oikeuksien, kattamiseen on löydettävä tulot. Niiden pääosa muodostuu kunnallisveron tuotosta. Kunnan korkea tuloveroprosentti kertoo kunnallistalouden ongelmista. Kunnallispoliittisesti se on ulospäin kielteinen merkki kunnan tilasta. Kunnallisveron tasolla on tietty ”siedettävä” yläraja (esimerkiksi 20 prosenttia), jonka ylittäminen johtuu poikkeuksellisista kunnallistalouden vaikeuksista. Suomessa on paljon kuntia, joiden *liikkuma-ala itsenäisen veropolitiikan harjoittamiseksi säätelemällä tuloverotuksen tasoa on olematon*.

Kunnan oikeus yhteisöveron tuottoon perustuu täysin valtion ylivallan alaisena tehtyihin verolainsäädäntöratkaisuihin, joilla on yhteys valtionosuuslainsäädännön muutoksiin tai arvonnäkökulmasta verolainsäädäntöön tai molempiin. Kuntien arvonnäkökulmasta veron palautusten takaisinperinnästä luopuminen vuonna 2002 tehdyin lainsäädäntöratkaisuin johti kuntien yhteisöveron jako-osuuksien pienentämiseen. Unionijäsenyyden aikana lainsäätäjän käsissä olevaa kunnallista verolainsäädäntöä ja *veropolitiikkaa on käytetty jonkinlaisena nollasummapelin välineenä*, jonka toisessa vaakakupissa ovat olleet verotuloihin perustuvien valtionosuuksien tasaus tai tehtäväkohtaisten valtionosuuksien lisäykset tai vähennykset.

Eduskunta on harjoittanut verolainsäädännön myötä tuloveron kevennysten yhteydessä kunnallista veropolitiikkaa lähinnä ansiotulovähennyksen muodossa. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksestä säädetään tuloverolain (TVL) 105 a §:ssä. Ansiotulovähennyksen tarkoituksena on ollut kannustaa pienituloisia hakeutumaan töihin ja hankkimaan lisätuloja (HE 49/2003 vp, 2). Vähennys on siten lähtökohtaisesti kohdistettu erityisesti alempiin tuloluokkiin ja lisäksi ra-

jattu koskemaan ainoastaan sellaisia ansiotuloja, joiden hankkiminen on työllistymismielessä perusteltua. Kunnalliseen ansiotulovähennykseen on kuitenkin erityisesti 2000-luvulla tehty merkittäviä korotuksia, mikä on johtanut siihen, että verovähennykset eivät kohdennu enää vain pienituloisille, vaan ne hyödyttävät myös suurituloisia. *Veronkevennyksen johdosta kunnallisverotuksen progressiivisuus on lisääntynyt, minkä seurauksena se on käytännössä menettänyt jakoveroluonteensa.*

Kunnallisella ansiotulovähennyksellä on ollut merkittävä rooli eduskunnan tekemien tuloveron kevennyspäätösten toteuttamisessa. Vähennys on soveltunut erityisen hyvin pienituloisten verotuksen keventämiskeinoksi, koska se kohdistuu alempiin tuloryhmiin, kun taas veroasteikkokevennyksistä hyötyvät eniten suurituloiset (HE 105/1996, yleisperustelut). *Eduskunnan säätämät veronkevennykset ovat johtaneet siihen, että kunnallisverotus on keventynyt viime vuosina siitäkinkin huolimatta, että useat kunnat ovat korottaneet veroprosenttejaan.* Kuntien todellinen veroaste vuonna 2004 oli enää 14 prosenttia, vaikka kuntien keskimääräinen veroprosentti on vuosina 1997–2004 noussut 17,42 prosentista 18,12 prosenttiin. Todellinen eli efektiivinen veroaste on etäännyntynyt niistä veroprosenteista, joista kunnat itsehallintonsa puitteissa päättävät. Tämä on heikentänyt kunnallisverotuksen läpinäkyvyyttä ja johtanut siihen, että kuntalaiset eivät tiedä todellista veroprosenttiaan. Erityisen ongelmallista todellisen veroasteen aleneminen on ollut kuntien taloudelle, koska samanaikaisesti velvoitteet ovat säilyneet – jopa lisääntyneet.

Vuoden 2004 lopussa hyväksytyn *tulopoliittisen kokonaisratkaisun seurauksena* hallitus teki päätöksen ansiotulovähennyksen korottamisesta myös vuodelta 2005 toimitettavassa verotuksessa. Eduskunta hyväksyi tämän verolainsäädännön muutosesityksen (L 1275/2004). Korotusten seurauksena ansiotulovähennyksen määrä on kasvanut pelkästään vuosina 2004–2005 noin 4,5 miljardista eurosta noin 6,5 miljardiin euroon. Vuoden 2004 ansiotulovähennyksen korotus pienensi verotuottoa vuositasolla noin 392 miljoonaa euroa, mistä kuntien osuus oli noin 343 miljoonaa euroa. Vuoden 2005 korotuksen on arvioitu aiheuttavan 138 miljoonan euron verotuottomenetyksen, josta kuntien talouteen kohdistuva osuus on 121 miljoonaa euroa.<sup>281</sup>

*Valtio on kompensoinut ansiotulovähennyksen korottamisesta kunnille aiheutunutta verotuottojen menetystä lisäämällä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia.* Nykyistä kompensatiomallia voidaan kuitenkin pitää useassakin suhteessa ongelmallisena. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksina tulleet hyvitykset on myönnetty yhtä suurina asukasta kohden, kompensatiot eivät ole kohdistuneet kuntakohtaisesti oikein. Veronkevennyksien vaikutusten vaihdellessa huomattavasti eri kuntien kohdalla asukasperusteinen valtionosuuskompensatio on vääristänyt kuntien rahoitusasemaa.

Vuonna 2006 otetaan käyttöön uusi *valtionverotuksen ansiotulovähennys.* Veronkevennyksistä aiheutuvat verotuottomenetykset jäävät siten valtion rasi-

<sup>281</sup> Ks. HE 48/2003 vp, 2, ja HE 257/2004 vp, 2, sekä lait (1065/2003) ja (1275/2004).

seksi (HE 257/2004 vp). *Muutosta voidaan pitää merkittävänä, koska se vahvistaa kuntien itsehallinto-oikeutta ja helpottaa peruspalveluvelvoitteista huolehtimista.* Valtion ansiotulovähennykseen siirtymisen johdosta veronhuojennukset kohdistuvat kuntakohtaisesti oikein (VaVM 40/2004 vp, 3). Uudistus helpottaa myös kuntien taloussuunnittelua, koska tähän saakka kunnat ovat joutuneet odottamaan päätöksiä ansiotulovähennyksen muutoksista huomattavan myöhään. Veroperusteet ja valtionosuuskompensaatio ovat usein selvinneet vasta tuloneuvotteluiden yhteydessä, mikä on ollut liian myöhäistä järkevän taloussuunnittelun kannalta.

## 2.4 Maksupolitiikan reunaehdot

Kunnanvaltuusto päättää talouden ja rahoituksen perusteista. Niihin kuuluu päätöksenteko kunnan palveluista ja muista *suoritteista* perittävien maksujen yleisistä perusteista. Kuntalain 13 §:n säännöksen sanamuoto antaa mahdollisuuden siirtää toimivaltaa maksujen määräämisessä esimerkiksi kunnanhallitukselle. Varsinkin suuret kaupungit ovat valtuuston hyväksymällä *taloussäännöllä* siirtäneet maksujen yksityiskohtaisista perusteista päättämisen kaupunginhallitukselle tai esimerkiksi kunnallisen liikelaitoksen johtokunnalle (KuntaL 14 § ja subdelegointi).

Kunnilla ei ole oikeutta päättää maksupolitiikkaansa etenkin hyvinvointipalvelujen hinnoittelun osalta puhtaana kunnallispoliittisena tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, vaan lainsäädäntö voi monessakin tapauksessa asettaa omat rajoituksensa. Yleisesti voidaan todeta, että lakiin sidottujen tehtävien osalta kunnan liikkuma-ala maksujen hinnoittelussa on pienempi kuin yksityisoikeudellisten korvausten kohdalla. Kunnallisen maksun luonteeseen kuuluu, että se on korvaus kunnan palvelusta. Kunnallinen maksu voi tuottaa ylijäämääkin. Esimerkiksi Tampereen kaupungin sähkölaitos kunnallisena liikelaitoksena tuotti vuonna 2004 ennätysellisen suuren voiton.

Kunnallisen maksupolitiikan keskeisin kysymys koskee maksun ylärajaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista säädettyssä laissa (734/1992, 2 §) on maksukatto ja muutoinkin periaate suoritteen hinnoittelusta enintään omakustannusarvoon. Omakustannusarvon alittaminen, jopa ilmaisperiaate, on mahdollista monissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Perustuslaki suorastaan kieltää perusopetuksen maksullisuuden (PL 16.1 §). Kunnallisten sosiaali- ja terveystalvelujen käyttökustannuksista katetaan asiakkailta perittävillä maksuilla noin 8 prosentin osuus.<sup>282</sup>

Hyvinvointipalveluja koskevien maksujen määräämisessä kunta toimii usein monopoliasemassa. Oikeudelliselta kannalta tulee pohdittavaksi piiloverotuksen mahdollisuus. Yhteiskunnallisen legitimitetin ylläpitäminen puolestaan edellyttää, ettei kunta käytä hyväkseen vahvaa asemaansa, jolla on perustuslain suoja. Hallitsevan *markkina-aseman väärinkäyttö* ja sitä koskevat EU-oikeuden sään-

<sup>282</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2004, 100–103.

nökset (RS 82 ja 86 art.) sekä kilpailunrajoituslaki (480/1992) voivat muodostua kunnallisessa päätöksenteossa merkittävämmiksi kuin yleiset oikeusperiaatteet hallintopäätöksen tekemisessä.

KHO 1993 A 57: Helsingin kaupunginhallitus oli päättänyt korottaa matkustajamaksun nelinkertaiseksi ilman päätöksen tueksi esitettyjä laskelmia tai selvityksiä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Helsingin kaupunkiin yleisen satamalaitoksen ylläpitäjänä voitiin soveltaa kilpailunrajoituslain 3 §:n säännöksiä. Kaupungilla katsottiin olevan satamatoiminnan harjoittajana *alueellinen määräävä markkina-asema*. Huomioon ottaen maksun korotuksen suuruus ja sen ennalta-arvaamattomuus päätöksen katsottiin merkitsevän kilpailunrajoituslain 7.4 §:ssä tarkoitetun kohtuuttoman hinnoittelukäytännön soveltamista. Kilpailunrajoituslain 16.1 §:n huomioiden KHO määräsi, että päätöstä matkustajamaksun korotuksesta ei saanut soveltaa.

Jos kunnan julkisoikeudellista maksua koskevassa erityislaissa ei ole kattavasti säädetty asioista, joilla on kilpailuoikeudellista merkitystä, kilpailunrajoituslaki on sovellettavissa. Kunnallinen liikelaitos saa tavoitella yksityisen yrityksen tapaan kohtuullista ylijäämää. Vastaiset investointitarpeet sekä välilliset kustannukset voidaan ottaa maksuja määrättäessä huomioon.<sup>283</sup> Satamamaksun suuruudelle ei laki (955/1976) sinänsä asettanut rajoituksia. Julkisoikeudellisten maksujen kohdalla kunta on yleensä monopoli-asemassa. Kyseeseen saattaisi tulla piiloverotuksen mahdollisuus, mikä olisi perustuslain 121 §:n vastaista.

Julkisoikeudellisten maksujen ei aina tarvitse olla omakustannushintaa vastaavia, joten tapauskohtaisesti on ratkaistava, milloin maksutaso muodostuu liian korkeaksi. Tähän liittyen esimerkki: Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut lasten päivähoidon maksuja ja todennut muun muassa, etteivät perittävät asiakasmaksut saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin (PeVL 39/1996 vp).

Maksutulojen merkitys vaihtelee kuntakohtaisesti. Suurimmillaan maksutulot ovat kaupunkikunnissa. Kaupunkien ja muiden kuntien erot selittyvät pitkälti sillä, että kunnallinen liiketoiminta on merkittävä juuri kaupungeissa. Merkittävät satamakaupungit (Hamina, Kotka) saavat huomattavia maksutuloja tulotaloutensa monipuolistamiseksi. Maksujen merkitys on kokonaisuudessaan kasvanut kuntien tulotaloudessa 1990-luvun valtiosuusleikkausten jälkeen. Yritysmaailman totuus siitä, ettei ilmaisia lounaita ole olemassa, pätee vapaasti muotoiltuna myös julkisyhteisöjen tuottamiin palveluihin.

Eri asia on vain se, mitä kunnallisen laskentatoimen näkökulmasta tarkoitetaan maksuilla. Kunnallisen liiketoiminnan maksuista puhutaan nykyisin modernein termein kutsumalla maksuja myyntituloiksi. Ne olivat vuonna 2004 yhteensä 15 prosenttia kuntien tuloista. Maksuille (suorite) jäisi tässä tarkastelussa lakiin perustuvien maksujen osuus, jossa kunnan liikkuma-ala on varsin pieni. Tällaiset maksutulot olivat vain 5 prosenttia kuntien tuloista.<sup>284</sup> Vanhaan finanssioikeuden totuuteen ”kunnan menojen rahoitus perustuu pakkoperiaatteelle (verotus) ja kunnan tarjoamat palvelut ilmaisperiaatteelle” ei ole syytä nykyisin

<sup>283</sup> Harjula-Prättälä 2004, 507.

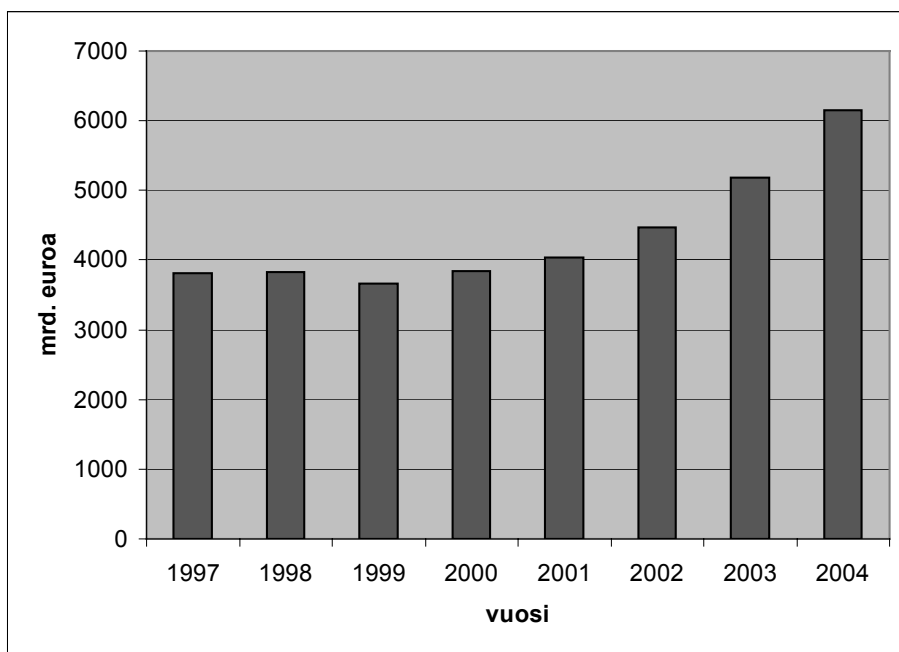
<sup>284</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2004, 15.

luottaa. Todellisuutta kilpailun ja markkinoiden maailmassa on vain pakkoperiaate verotuksen osalta.

## 2.5 Kunnan velkaantumisen vaikutukset

Julkisyhteisöjen *velkaantumisen nykyongelmat eivät johdu Euroopan unionista* enempää kuin sen talous- ja rahaliitostakaan. Esimerkiksi vuonna 1990 valtiontalouden velkakanta oli 57 miljardia markkaa. Unioniratkaisun aikoihin (1995) velkakanta oli kohonnut lähes 400 miljardiin markkaan. Erityisen nopeata velkaantuminen oli vuosina 1992–1994, jolloin pankkikatastrofin vaikutukset jäivät valtion (veronmaksajien) kannettaviksi. Seuraukset olivat vakavia: markan huomattava devalvoituminen (1991–1992), joukkotyöttömyys, valtion ja kuntien verotulojen pieneneminen.<sup>285</sup>

Talouslaman olosuhteissa kunnat joutuivat valtionosuusleikkausten takia vaikeaan asemaan. Paradoksia lisäsi se, että vuonna 1995 toteutettu perusoikeus uudistus merkitsi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien tosiasiallista heikkenemistä. Koska peruskoulu, terveydenhuolto ja sosiaalitoimi on lainsäädännöllä siirretty kuntien ensisijaiselle vastuulle jo paljon aikaisemmin kuin sosiaalisten perusoikeuksien status vahvistettiin, kunnat saivat osakseen paljon asiatontakin kritiikkiä asukkaidensa hyvinvointipalvelujen järjestämisestä.



Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2005

Kuvio 6: Kuntien lainanotto 1997–2004

<sup>285</sup> Myllymäki 2000, 98–99.

Kuntien velkaantuminen on kiihtynyt vuodesta 2002 lukien. Asiaan vaikuttavat kansantalouden kehityksen lisäksi toteutetut verohelpotukset. Kuntien alijäämäisyyden kasvu näkyy myös kansantalouden tilinpidossa paikallishallinnon lisääntyvänä nettoluotonottona. Sen on arvioitu olevan vuonna 2005 noin miljardi euroa.

Kunnan velkaantumisen ensisijainen syy on tulopohjan riittämättömyydessä suhteessa lakiin sidottuihin pakollisiin tehtäviin. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu myös tunnistaa riskisijoitukset ja niiden seuraukset. Aikaisemmin erityisesti kunnallisiin osakeyhtiöihin sisältyneet riskit saattoivat horjuttaa kunnan olemassaolon perusteita (Karkkila). Nykyisen kuntalain vaatimus konsernitaseesta (KuntaL 68.3 §) ja kunnanhallituksen velvoite antaa toimintakertomuksessaan (KuntaL 69 §) tietoja kunnallisten osakeyhtiöiden taloudellisesta tilanteesta minimoivat tältä osin yllätykset, joihin jouduttaisiin vastaamaan velanotolla tai veroprosentin korotuksella.

Vuotuistasolla talouden tasapaino haetaan lopulta lainanotolla, josta viime kädessä valtuusto päättää. Vaikka kuntien velkaantuminen ei suinkaan johdu Euroopan unionista, muodostaa unionijäsenyys kasvu- ja vakaussopimuksen vuoksi tietyn katon kuntien lainanotolle. Kunnanvaltuuston on talousarviota ja -suunnitelmaa koskevissa ratkaisuisaan myös päätettävä kunnallistalouden tasapainottamisesta. Alijäämän kattamiselle (L 353/2000) on sekä kotimaisen että yhteisöoikeuden velvoite. Suhteessa unioniin kokonaisvastuun julkisyhteisöjen velasta kantaa valtio.

## 3 Kunnan oikeus valtionapuihin

### 3.1 Itsehallinto ja valtionapujärjestelmä

Valtionapu on rahasuoritus, jonka valtio, velvoittamatta avustuksen saajaa takaisinmaksuun tai saamatta siitä itselleen muuta suoritusta vastaavaa taloudellista oikeutta, julkisen intressin nimessä tekee alaiselleen yksityiselle tai yhteisölle.

Merikoski 1938, 61–62

#### 3.1.1 JÄRJESTELMÄ JA VALTIOSOPIMUKSET

Merkittävä osa sotien jälkeisestä hyvinvointivaltiosta – kuten peruskoulu ja kansanterveysjärjestelmä – rakennettiin siten, että eduskuntalailla kunta velvoitettiin toimimaan lain määrittämässä puitteissa asukkaidensa hyväksi (toimintalaki). Uusien tehtävien vaatimat taloudelliset resurssit eivät olisi yksin kuntien kantokkyyn mahtuneet. Tämän vuoksi syntyi tehtäväkohtainen, kustannusperusteinen valtionosuuslainsäädäntö (resurssilait). Se perustui erillislakeihin, jotka takasivat prosenttiperusteiset ja huomattavan suuret valtionosuudet. Järjestelmä oli tärkeä hyvinvointioikeuksien toteuttamiseksi ja maan eri osien kuntien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi. Kustannusperusteiseen valtionosuuteen liittyi kuntia sitonut hallinnollinen norminanto ja valtion keskushallintoviranomaisten pikkutarkka valvonta. Tietty valtion takaama kustannusautomaatti vähensi kuntien omavastuuta taloudenhoidostaan.

Kuntien valtionapujärjestelmän uudistus vuonna 1993 tarkoitti ennen muuta käyttökustannusten valtionosuuksien uudistusta. *Uudistus merkitsi kustannusperusteisten valtionosuuksien korvaamista laskennallisilla valtionosuuksilla.* Valtion valvontaa suhteessa kuntiin vähennettiin ja kuntien kustannustietoisuutta sekä tuloksellisuusajattelua lisättiin (HE 214/1991 vp, yleisperustelut). Tuolloin säädettyyn kuntien valtionosuuslakiin (688/1992, 6 §) sisältyi lupaus säilyttää valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa sellaisena kuin se oli vuonna 1992. Eduskuntalaki kätki kuitenkin tärkeän varauman: valtion sitoumus status quon vaali-



misesta ei koskenut perustamishankkeita (investointeja) eikä muusta kulttuuri-toimesta kuin kirjastotoimesta aiheutuvia kustannuksia. *Tämä lainsäädännön osa osoittautui 1990-luvun säästölakien säätämässä kirjaimellisesti tuuleen kirjoitetuksi ja vähensi kuntien luottamusta ylimpiin valtioelimiin ja ylipäätään lainsäädäntö-ohjaukseen.*

Kuntien ja valtion välinen legitimititeettiongelma muodostui 1990-luvulla syväksi. Kuntalakiin kirjattu neuvottelumenettely (8 §) valtioneuvoston ja kuntien keskusjärjestön välillä erityisesti valtion- ja kunnallistalouden yhteen sovittamiseksi merkitsi vain tosiasiatilanteen kirjaamista: kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan (A 1314/1993) status sai muodollisen vahvistuksen lain tasolla. Sisällöltään asiat eivät muuttuneet. Sanotusta huolimatta voimassa olevaan valtiosuuslakiin vuodelta 1996 (KVOL 6 §) sisältyy aivan samansisältöinen vakuutus ja sitoumus suhteessa kuntiin kuin jo vuonna 1992 annettiin. Ei siis johtunut valtiosopimuksista eikä Euroopan unionin komissiosta, että valtiosuuslailla muun ohessa ”uudistettiin” valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa taannehtivasti (HE 149/1996, 17–18). *Lailla tehtiin legitiimiksi vuosien 1993–1996 säästölait ja samalla legalisoitiin etukäteen tulevat valtiosuusleikkaukset.*<sup>286</sup> Tältä osin puheet kuntien kujanjuoksusta eivät olleet liioiteltuja.

Yleisen valtiosuuden käyttöönotto ja luopuminen tehtäväkohtaisten valtiosuusien korvamerkinnästä olivat sopusoinnussa myös Euroopan neuvoston hyväksymän paikallishallinnon peruskirjan artiklan kanssa.<sup>287</sup> Sopimus korostaa kunnallisen itsehallinnon välittömän päätösvallan merkitystä. Suomi on sitoutunut peruskirjan keskeisiin velvoitteisiin (L 1180/1991). Peruskirjan 9 artikla edellyttää riittävien taloudellisten voimavarojen osoittamista kunnille. *Peruskirja suosii yleisen valtiosuuden kaltaista järjestelmää.* Hallitus perusteli sekä suurta valtiosuus uudistusta (HE 214/1991 vp) että voimassa olevan valtiosuuslain säätämistä sanotun peruskirjan säännöksiin (HE 149/1996 vp).

Euroopan neuvoston paikallishallinnon peruskirja (9 artikla, 7 kappale) edellyttää myös, ettei valtionapua saisi sitoa tiettyjen tehtävien suorittamiseen. Tässä suhteessa tehtäväkohtaiset valtiosuuslait tuskin täyttävät peruskirjan määräyksiä, vaikka valtiosuusien käyttö ei olekaan korvamerkitty. Väljät säännökset *kuntien itsehallinnon suojaamiseksi* ja voimavarojen takaamiseksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi ovat jättäneet *peruskirjan marroksi valtiosopimukseksi* suhteessa toteutettuihin lainsäädäntöratkaisuihin.

Euroopan unionin jäsenyys ei ole vaikuttanut kansalliseen valtionapujärjestelmään. Valtion talousarviovaroista myönnettävät kuntien valtiosuudet ja -avustukset eivät ole primaarioikeuden vastaisia. Unionijäsenyys ei aseta lainsäädännön sisällölle vaatimuksia. Sen sijaan unionin budjettivaroista myönnettäviin ylikansallisiin valtionapuihin, niin sanottuihin EU-tukiin, sovelletaan yhteisö-lainsäädäntöä. Varsinkin rakennerahastosääntely sisältää unionin myöntämiin

<sup>286</sup> Ks. Myllymäki 2000, 253–254.

<sup>287</sup> Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992 = STVOL), laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998 = OKVOL).

tukitoimiin voimakkaan *affektaatioperiaatteen*. Se koskee niin kuntia kuin erityisesti maakunnan liittojakin EU-projektien toteuttamisessa. Osoitetut EU-varat on tarkoin käytettävä tiettyjen hyväksymiskelpoisten menojen kattamiseen. *Korvamerkityt valtionavut suhteessa kuntiin palasivat unionijäsenyyden myötä*.

Rakennerahastotuet ja muu rahoitus unionilta sisällytetään pääsääntöisesti valtion talousarvioon, niin kuin tehdään unionille suoritettavien maksuosuuk-sienkin kohdalla. Suomen valtio noudattaa tältä osin *talousarvion täydellisyyspe-riiaatetta* ja valtiokeskeistä päätöksentekoa. Koska unionirahoituksen ehtona on normaalisti kansallisen vastinerahan löytyminen ja sen viimekätinen kohde on valtion talousarvio, joutuvat monet rakennerahastotuet eduskunnan budjettival-lan turvaamiseksi erillisen *valtuusmenettelyn* (PL 85.3 §) kohteeksi.<sup>288</sup> Eduskun-ta *voi antaa* talousarviossa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitetun val-tuuden sitoutua unionirahoitushankkeisiin, joita varten tarvittavat määrärahat se ottaa seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Viime vuosina EU-hank-keiden myöntämisvaltuudet ovat hallinneet valtuusmenettelyä.

Kansallinen lainsäädäntökehitys ja erityisesti rakennerahastoja koskevat johdetun oikeuden normit ovat sisällöltään varsin erilaisia kuin Euroopan neu-voston kunnallisen itsehallinnon peruskirjan artikloissa edellytetään. Suomen on kuitenkin pakko noudattaa EU-oikeuden säännöksiä. Se on ehto niin maatalous-tukien kuin rakennerahastotukienkin saamiseksi. Tätä ehtoa myös valvotaan niin Euroopan unionin toimesta kuin kansallisen tilintarkastusjärjestelmänkin puit-teissa. Unionijäsenyyden seurauksena on syytä sarkastisesti kysyä erityisesti val-tionapujen osalta, kuka muistaa ja kuka toteuttaa Euroopan kunnallisen itsehal-linnon peruskirjaa.

Kuntia koskeva valtionapujärjestelmä *suojaa staattista kuntajärjestelmää* mut-ta samalla *takaa jonkinasteisen kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuden* kuntien asu-kaspohjaeroista tai taloudellisesta eriarvoisuudesta huolimatta. Tehokkuuden ja kilpailun maailmassa nykyjärjestelmä on kestänyt kuntien valtionosuuslakiin si-joitettujen erityisinstrumenttien avulla. Nämä ovat *verotuloihin perustuva valtion-osuuksien tasaus* (KVOL 7 §) ja *harkinnanvarainen rahoitusavustus* (KVOL 13 §). Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus toteuttaa maan sisällä suurta so-siaalista oikeudenmukaisuutta. Kyseessä on eräänlainen Robin Hood -malli, joka ottaa vaurailta ja antaa köyhille kunnille (vrt. KVOL 17.3 §). Harkinnanvarai-silla rahoitusavustuksilla ylläpidetään viimeisenä keinona – *ultima rationa* – ta-loudelliselta kantokyvyltään elinkelvottomia kuntia.

### 3.1.2 TÄSMÄRAHOITUS JA HYVINVOINTIPALVELUIDEN TURVAAMINEN

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyys sekä huoli palvelujen rahoit-tuksesta ovat hallinneet viime aikojen yhteiskuntakeskustelua. Varteenotettavana vastauksena julkisyhteisöjen vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden rahoitus-ongelmaan on tarjottu markkinakilpailua, jota erityisesti kauppa- ja teollisuus-ministeriö vuosituhanen vaihteessa korosti voimistunein äänenpainoin. Kyse ei

<sup>288</sup> Valtuusmenettelystä Myllymäki 2000, 81–83.

ole kuitenkaan pelkästään fiskaalisesta ongelmasta, vaan yksilöiden TSS-oikeuksien toteuttamisesta. Näiltä osin vastuu kuuluu julkiselle vallalle. Hyvinvointipalveluilla (peruspalvelut) yleisesti tarkoitetaan perustuslaissa tai laissa säädettyjen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien edellyttämiä palveluita.<sup>289</sup> Näiden palveluiden järjestämistä vastuu kuuluu keskeisiltä osin kunnille.

Talouselämyksen seurauksena kuntien valtionosuusleikkaukset olivat 1990-luvulla melkoiset. Näin kuntien mahdollisuudet kaventuivat niin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarjonnassa kuin rahoituksessakin. Tämän vuoksi ja osittain myös uutena vastauksena työttömyysongelmaan meillä nousivat vahvasti esiin järjestöjen mahdollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen täydentäjänä. Usko ihmeeseen niin sanotun kolmannen sektorin muodossa oli poikkeuksellisen vahva.

Raha-automaattiyhdistyksen voittovaroista peräisin olevat harkinnanvaraiset valtionavut ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöjen toiminnan elinehto. Tosin Raha-automaattiyhdistyksen monopoliaseman murtuminen oli hiuskarvan varassa 1990-luvun loppupuolella. *Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisua (1999) vahvempaa selkänöjää Raha-automaattiyhdistys ei olisi voinut saada uuden vuosituhaten matkaevääksi.* Suomen hallitus korosti tuomioistuimelle antamassaan lausunnossa voimakkaasti rahapelien tuottojen käyttöä erityisesti terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Uuden arpajaislain (1047/2001) säätäminen ja tuottojen käyttö terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen antavat vahvan pohjan järjestöille täydentää kunnallisia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Niin sanotuilla raha-automaattivastuilla on tuettu heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä. Keskeisiä kohderyhmiä ovat olleet ihmiset, joille sosiaaliset ja taloudelliset vaikeudet ovat kasaantuneet. Hieman yleistäen voidaan todeta avustuksia myönnetyn niin yleiskatteeksi kuin kohdennetuiksi täsmäavustuksiksi. Niiden kohteina ovat erityisesti olleet vanhustyö, päihdeongelmat, lastensuojelun tukeminen ja mielenterveystyö. Kansalaishädästä kertonee ehkä parhaiten se, että mielenterveystyön avustukset moninkertaistuivat 1990-luvulla. Sama kehityssuunta on vallinnut huumeiden vastustamiseen varattavissa ja käytettävissä avustuksissa.<sup>290</sup>

Valtioneuvoston päätöksellä jaetuilla harkinnanvaraisilla valtionavuilla rahoitettu toiminta täydentää kuntien tuottamia sosiaali- ja terveyspalveluita ja edistää siten välillisesti perusoikeuksien toteutumista. Monet järjestöt toimivat kiinteässä yhteistyössä kuntien kanssa ostopalvelusopimuksen perusteella. Tällöin kunta joutuu soveltamaan integraatiovelvoitteista johtuvaa hankintalainsäädäntöä. Kiintoisaa on kuitenkin tässä yhteydessä havaita perustavaa laatua oleva ero rahoitusjärjestelmissä. Hyvinvointipalveluista kunnat joutuvat rahoittamaan verotuloillaan yhä suuremman osuuden. Valtionosuudet vain täydentävät tässä tapauksessa sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitusta.

Kunnille myönnettävien valtionosuuksien tarkoituksena on, että kaikilla kunnilla on mahdollisuus järjestää asukkailleen ne hyvinvointipalvelut, jotka on

<sup>289</sup> Ks. myös Peruspalveluohjelma 2006–2009, 8–9. Valtioneuvosto 14.3.2005.

<sup>290</sup> Myllymäki–Tetri 2001, 155–171.

lailla määrätty kuntien hoidettavaksi. Koska kuntien taloudelliset edellytykset ovat hyvin erilaiset, valtionosuuksien tarkoituksena on tasoittaa kuntien välisiä eroja. *Vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa korostettiin kuntien velvoitteiden vastapainona valtion vastuuta huolehtia taloudellisista edellytyksistä, jotta kunnilla olisi realistiset mahdollisuudet selvittää velvoitteistaan.* Ennen vuotta 1993 kuntien valtionosuudet kytkeytyivät kiinteästi palveluiden rahoitukseen. Kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä pakotti kunnat käyttämään valtionosuu- det osoitettuihin tarkoituksiin. Vuonna 1993 siirryttiin toiseen äärimmäisyyteen eli laskennallisiin valtionosuuksiin, joita ei käytöltään korvamerkitty. Kuntien valvonta minimoitiin ja siirrettiin peruskunnille itsenäistä harkintaa siitä, miten ne käyttävät eri palvelujen kesken säästölakien pienentämät valtionosuudet.

Kunnan toimintavapaus suhteessa valtioon samoin kuin mahdollisimman suuri valtionosuuksien korvamerkitsemättömyys muodostuivat aikanaan valtion- osuuslainsäädännössä lähes itseisarvoksi. Johdonmukaisuus myös tässä suhteessa on vuosien myötä kadonnut.

Liikuntatoimen käyttökustannuksiin myönnetään valtionosuus opetus- ja kulttuuri- toimen rahoituslain mukaisesti. Liikuntalain (1054/1998) 5 §:n mukaan *valtionosuus tulee käyttää* laissa yksilöityyn liikuntatoimeen. Myös kunnallisen nuorisotyön (L 235/1995, 7 §) käyttökustannusten valtionosuus on käyttötarkoitukseltaan täysin korvamerkitty.

Lainsäätäjän vaatimus valtionosuuden käytön sitomisesta on ymmärrettävää sen vuoksi, että sanottujen esimerkkien osalta budjettirahoituksen alkulähde on veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroissa. Euroopan unionin näkökulmasta ongelmallisten julkisten monopolien (RS 86 art.) voittovarojen käyttöön Suomen eduskunta suhtautuu unionirahoituksen periaatteiden mukaisesti – korvamerkin- tää korostaen. Kyseessä ei kuitenkaan ole unionirahoitus vaan finanssisuvereni- teetin mukaisesti päätettävä kansallinen valtionapujärjestelmä.

*Nykyjärjestelmässä kuntien valtionosuuksien ja hyvinvointipalvelujen kytkentä toisiinsa on purkautunut.* Raha-automaattiyhdistyksen voittovaroista kohdennetut ja varsin tarkoin korvamerkityt valtionavut ovat menneet kolmannen sektorin osalta niihin yhteiskunnan kipupisteisiin, joissa kansalaisten hätä on suurin. Var- sinkin mielenterveystyön, huumetyön ja vanhustenhuollon viime vuosien täsmä- rahoitus sekä sen tulokset antavat paljon ajattelemisen aihetta niin kuntakentäl- le kuin ylimmille valtioelimillekin. Apua tarvitseva kansalainen ei hyvinvointi- valtiossa saa jäädä milloinkaan rahoitusjärjestelmän panttivangiksi. *Kunnille nykyistä tarkemmin esimerkiksi lastensuojeluun ja mielenterveystyöhön myönnettävät valtionosuudet edistäisivät samanaikaisesti sekä asukkaiden perusoikeuksien turvaa- mista että viime kädessä myös kunnallisen itsehallinnon toteuttamista.*

### 3.2 Kunnan oikeus riittäviin voimavaroihin

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa (yleistoimiala) ja laissa säädetyt tehtävät (erityistoimiala). Yleistoimialaan kuu- luvat tehtävät korostavat kunnallisen itsehallinnon tärkeimpiä ominaisuuksia,

paikallisen päätöksentekonäkökulman autonomisuutta. Yleisen toimialan määrätymistä ohjaavat käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattiratkaisut, kuntalain kommentaariteokset ja Suomen Kuntaliiton neuvonta. Kunnan erikseen säädetyt tehtävät, jotka sitovat lähes 80 prosenttia kunnan menoista, koostuvat erityisesti opetus- ja sivistystoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä.

Sotien jälkeisen hyvinvointivaltion rakentamisessa kunnat tekivät jättiurakan, jota kukaan ei näytä tänä päivänä muistavan, saati arvostavan. Hyvinvointioikeudet toimivat hyvin ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Tämän jälkeen ongelmaksi tuli valtiosääntöisen statuksen ja taloudellisten mahdollisuuksien välinen ristiriita. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä perusoikeuden säännös velvoittaa valtiota ja kuntia, mutta viimekätinen vastuu oikeuksien toteutumisesta on valtiolla.<sup>291</sup> Kunnat ovat hyvinvointipolitiikan toteuttajia, ja valtion tehtävänä on luoda toiminnan perusedellytykset.

Kuntien lakisääteisten tehtävien lisäys erityisesti peruskoulun ja kansanterveystyön myötä on merkinnyt henkilöstön rajua kasvua 1970–1980-luvuilla. Henkilöstömäärä vakiintui 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen hieman yli 400 000 viranhaltijaksi ja työntekijäksi. Sanotun kehityksen vuoksi kuntien lakisääteinen eläkevastuu (L 549/2003, 131 §) kasvaa voimakkaasti lähivuosina ja -vuosikymmeninä. Tämä tosiasia muodostaa vaikean reunaehdon kunnallisen budjettivallan käytölle. Mikäli nykyistä ja tulevaa työvoimapoistumaa ei saada korvatuksi tai haluta korvata, seurauksena on entistä laajempi hyvinvointipalvelujen kilpailuttaminen tai yksityistäminen. Sanottu kehitys kaventaa kuntien eläkevastuun rahoitus pohjaa.<sup>292</sup>

Kuntien on selviydyttävä tehtävistään ilman että ne muodostuvat kuntatalouksille ylivoimaisiksi. Kuntien omien verotulojen lisäksi valtion on osallistuttava kuntien menojen rahoittamiseen finanssitasoitusjärjestelmällä, joka käytännössä tarkoittaa valtionosuuksia ja harkinnanvaraista rahoitusavustusta sekä yhteisöveron tuoton jakamista. Kuntien omat verotulot ja valtionosuudet edustavat keskimäärin kahta kolmasosaa kuntien tuloista. Yksi kolmannes koostuu erilaisista pääomatuloista ja maksuista.

Kuntia koskeva valtionosuusjärjestelmä kokonaisuudessaan koostuu yleisestä valtionosuudesta (KVOL), verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta (STVOL) sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta (OKVOL). Viimeksi mainitun osalta *ylläpitäjärahoitus on irrotettu peruskuntien kontollista*. Erityisissä vaikeuksissa olevat kunnat voivat saada vuosittain harkinnanvaraista rahoitusavustusta. Kunnan oikeutta niin sanottuihin EU-tukiin on käsitelty jo aikaisemmissa yhteyksissä.

Kuntien valtionosuuslain 6 § takaa kunnille tietyt voimavarat jäsenistönsä hyvinvointioikeuksien toteuttamiseen, mutta 1990-luvun säästölait ovat osoittaneet säännöksen tavoitteelliseksi. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan

<sup>291</sup> Saraviita 2000, 180.

<sup>292</sup> Ongelmasta Simo Lämsä, Helsingin Sanomat 29.3.2005.

mukaan kunnilla on oikeus *kansallisen talouspolitiikan rajoissa* riittäviin omiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne saavat päättää itsenäisesti. Käytettävissä olevien voimavarojen tulee peruskirjan 9 artiklan mukaisesti myös vastata lakisääteisiä tehtäviä ja mukautua aiheutuneisiin kustannuksiin. Kansallisesta talouspolitiikasta päättävät ylimmät valtioelimet. Talouspolitiikka on yhtenäistä, tai sen pitäisi suurilta linjoiltaan, erityisesti finanssipolitiikan osalta, olla yhtenäistä muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden, erityisesti talous- ja rahaliiton jäsenvaltioiden kanssa. Niin normatiivisena kuin empiirisenäkin totuutena yhteisöoikeus (EU) on käynyt Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan yli.

### 3.3 Viimeisellä rannalla – harkinnanvaraiset rahoitusavustukset

Kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus sisältyi ensimmäisen kerran vuoden 1988 valtionosuuslakiin (1273/1988), jolla luotiin perusta silloisten valtionosuuksien sääntelylle. Kunnille myönnettävä harkinnanvarainen rahoitusavustus on lisätty taloudellinen tuki, jota myönnetään tarpeen mukaan valtionosuuksia täydentävänä rahoituksena. Kuntien valtionosuuslain (KVOL) 13 §:n mukaan harkinnanvaraista rahoitusavustusta *voidaan myöntää* kunnille, jotka ovat kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi *lisätyn taloudellisen tuen* tarpeessa. Rahoitusavustusta myönnettäessä otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

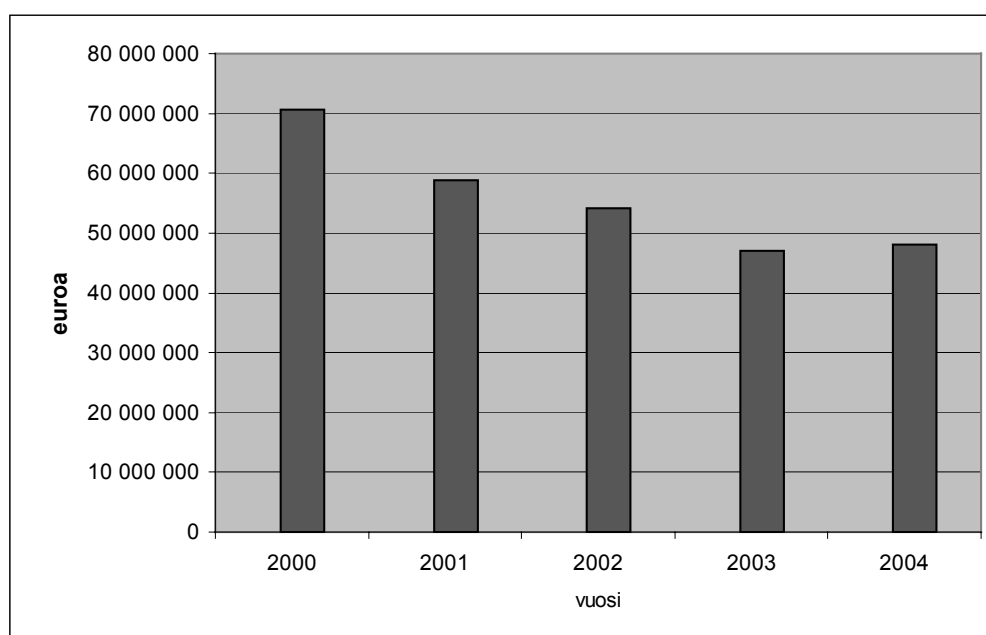
Harkinnanvarainen rahoitus myönnetään kunnille *valtion talousarvion rajoissa*. Valtioneuvosto voi myöntää avustuksen vain, jos eduskunta on varannut tarvittavat määrärahat sitä varten. Rahoitusavustusten kokonaismäärä on näin sidottu eduskunnan budjettivaltaan.<sup>293</sup> Sisäasiainministeriön kuntaosasto valmistelee rahoitusavustuspäätökset valtioneuvostolle, joka myöntää tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen avustuksen kunnille hakemuksesta. Sisäasiainministeriö voi valtionosuuslain 13,2 §:n mukaan asettaa avustuksen myöntämiselle ja käytölle *kunnan talouden tervehdyttämistä koskevia ehtoja*. Ehtojen mukaan avustus ei saa aiheuttaa vastaavan suuruista kunnan omassa päätäntävällässä olevien menojen lisäystä. Harkinnanvarainen rahoitus edellyttää varautumista niihin talouden tervehdyttämistarpeisiin, jotka ovat syntyneet kunnan talouden aikaisemman kehityksen johdosta. Tällaisia tarpeita ovat velanhoitokustannukset, alijäämien kattaminen ja tiedossa olevat tuloperusteiden muutokset kuten valtionosuusuudistuksen siirtymätasauksen päättymisen.<sup>294</sup>

Harkinnanvaraisten rahoitusavustusten määrärahat ovat vähentyneet 2000-luvulla, vaikka kuntien taloudelliset vaikeudet ovat kasvaneet. Tämän seurauksena yhä useampi taloudellisissa vaikeuksissa taisteleva kunta on jäänyt ilma avustusta. Avustuksen tarvetta ovat viime vuosina kasvattaneet rakennemuutosta seuranneet suuret väestönmuutokset, verotulojen vähennykset, yhteisöveron romahdus ja erityisesti kuntien toimintamenojen kasvu, joka on pitkälti tapahtunut kunnista riippumattomista syistä. Myös valtionosuuden alhainen taso sekä val-

<sup>293</sup> Myllymäki 2000, 269–270.

<sup>294</sup> Sisäasiainministeriön kirje harkinnanvaraista avustusta saaneille kunnille 28.1.2004.

tionosuusjärjestelmän epäkohdat ovat lisänneet harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen tarvetta. Kunnat ovat usein vedonneet erikoissairaanhoidon menojen kasvuun, joka ei ole ollut ennakoitavissa. Nämä perusteet on otettu huomioon avustuksen tarvetta lisäävänä tekijänä. Samoin monet kunnat ovat perustelleet hakemustaan huomattavilla pakollisilla investoinneilla peruspalveluinfrastruktuuriin.



Lähde: Kuntaliitto ([http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;385;72956](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;385;72956))

Kuvio 7: Harkinnanvaraiset rahoitusavustukset kunnille 200–2004

Kunnille myönnetty harkinnanvaraiset rahoitusavustukset ovat jatkossakin tarpeellisia, koska taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien lukumäärä on edelleen suuri. Kuntatalouden tilanne on monessa kunnassa huono: kuntien vuoden 2004 tilinpäätöksistä ilmeni, että tilikauden tulos jäi alijäämäiseksi, vuosikate pieneni voimakkaasti ja vuosikatteeltaan negatiivisten kuntien lukumäärä lisääntyi merkittävästi. Talouden heikentyminen koski erityisesti pieniä kuntia. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää osittain uudistettaessa vuodesta 2006 lähtien harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisperusteita täydennetään siten, että kunnalta edellytetään avustusta haettaessa suunnitelmaa talouden tervehdyttämiseksi tehtävistä toimenpiteistä. Tämän lisäksi avustusta myönnetään jatkossa nykyistä harvemmillä kunnilla.<sup>295</sup> *Paineet taloudelliselta kantokyvyltään heikkojen kuntien yhdistämiseksi suuremmiksi yksiköiksi kasvavat entisestään.*

<sup>295</sup> Peruspalveluohjelma 2006–2009. Valtioneuvosto 14.3.2005, 24–25, ja HE 88/2005 vp.

Kuntien valtionosuuslakia muutettiin vuonna 2004 siten, että lakiin otettiin uusi yhteistoiminta-avustusta koskeva säännös (L 1036/2004, 13 a §). Se on voimassa määräajan (2005–2008). Sisäasiainministeriö voi näinä vuosina myöntää kunnille harkinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta, jos kuntien välinen yhteistoiminta on laaja-alaista tai se on kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävää. Yhteistoiminta-avustusta voidaan myöntää vain yhteistoiminnan aloittamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Avustusta ei voida myöntää pelkästään toimintamenojen rahoitukseen, vaan myöntäminen edellyttää, että kunnat ovat päättäneet yhteistoiminnasta. Avustussäännöksellä pyritään kannustamaan kuntia yhä enemmän yhteistoimintaan esimerkiksi palvelujen järjestämisessä sekä vähentämään kuntien päällekkäisiä organisaatioita (HE 143/2004). Määräaikainen laki ennakoii kuntarakennemuutosta.



## 4 Kuntien talousautonomia – asukkaasta eduskuntaan

### *4.1 Asukas, hyvinvointioikeudet ja niiden rahoitus*

Suomalaisen hyvinvointijärjestelmän rakentajana on ollut valtio, jolta kansalaiset ovat sotien jälkeen odottaneet hyvinvointipalvelujen järjestämistä, tuottamista ja rahoittamista. Toinen järjestelmän rakentumista ohjaava tekijä on ollut kunnallinen itsehallinto. Sen vahvistuttua valtio alkoi siirtää vastuuta palvelujen järjestämisestä kunnille. Näiden velvoitteiden syntymisestä myös taloudellisten resursien tarve kunnissa kasvoi, minkä seurauksena valtionapujärjestelmä alkoi kehittyä. *Yhtäläisten ja hallinnollisesti tehokkaiden palveluiden järjestämiseksi tarvittiin valtiojohtoinen ohjaus ja sen tueksi normiperusta.* Hyvinvointipalvelujen ja niiden kasvun perustana on ollut myös tasainen taloudellinen kasvu, joka on mahdollistanut palvelujen kehittymisen.

Myös Euroopan unioni kunnioittaa perusoikeuksia. Vuonna 1999 voimaan tullessa Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin unionin sitoutuminen vapauden, demokratian ja oikeusvaltion periaatteisiin sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen. Erityisesti korostettiin yleistä syrjintäkieltoa ja *perusoikeuksien sosiaalista ulottuvuutta.* Euroopan unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston Nizzan kokouksessa joulukuussa 2000. Hyväksyntä oli siis poliittinen. Perusoikeuskirjassa koottiin yhteen sekä perinteiset kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet että keskeiset sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset oikeudet. Perusoikeuskirja sisällytettiin unionin perustuslakiehdotukseen, mikä juridisesti vahvistaisi perusoikeuksien toteutumisen merkitystä entisestään Euroopan unionissa.

Suomessa perusoikeuksien toteuttamisvastuu on julkisella vallalla, jolla tarkoitetaan ennen muuta valtiota ja kuntia. Valtio voi antaa kunnille tehtäviä ainoastaan kunnioittaen kunnallisen itsehallinnon periaatetta: kunnan oikeutta päättää hallinnostaan ja taloudestaan. Tämän vuoksi eduskunta voi antaa kunnille tehtäviä perusoikeuksien toteuttamiseksi ainoastaan lailla. Sitovia menoja vaativien hyvinvointipalveluiden järjestämisvastuu kunnissa syntyy joko suoraan

perustuslain säännöksen kautta tai lainsäädäntöprosessin seurauksena.<sup>296</sup> Esimerkiksi oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19 §) sekä muista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä säädetään erityislaeilla. Niinpä sosiaalihuoltolain (710/1982, 6 §) perusteella sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin, joka lain säännösten lisäksi huolehtii niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäväksi.

Kunnan toiminnan sisällöstä suurin osa tähtää taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Maksuton perusopetus (PL 16 §) sekä välttämätön toimeentulo ja huolenpito ovat subjektiivisia perusoikeuksia, jotka on toteutettava siitä huolimatta, onko kunta varannut siihen määrärahaa. Tyypillisiä julkisiin palveluihin kuuluvia subjektiivisia oikeuksia ovat peruskoulu, päivähoito, akuutti laitoshoido ja lääkäriapu. Subjektiiviset oikeudet määrittelevät keskeiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja niihin liittyvät oikeudet.<sup>297</sup> Kysymys on sellaisista yksilöistä, joiden oikeuksien ja etuuksien varmistaminen on erityisen tärkeää julkisen vallan tuella. Heillä (lapset, vammaiset) ei ole riittävän vahvoja poliittisia puolestapuhujia. Kuntien ja valtion välisiä suhteita on viime vuosina vaikeuttanut se tosiseikka, että kun hyvinvointipalveluita uudistetaan ja kansalaisten subjektiivisia oikeuksia palveluihin lisätään, vastuu uudistusten toteuttamisesta ja merkittävä osuus myös kustannuksista siirtyy useimmiten kunnille.

Lainsäätäjälle kuuluu päätösvalta siitä, turvataanko jokin perusoikeus nimenomaan subjektiivisena oikeutena. Tuomioistuinten on muutoksenhaku- ja hallintoriitajutuissa kunnioitettava lainsäätäjän ratkaisuja esimerkiksi siten, että ne eivät käsittele subjektiivisina oikeuksina sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, jotka lainsäätäjä on määritellyt kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviksi määrärahasidonnaisiksi etuuksiksi. Perustuslain kunnille takaa-man itsehallinnon loukkaamattomuus edellyttää tätä. Kunnan päätöksenteko edellä mainittuihin etuuksiin osoitettavista voimavaroista ja niiden jakamisesta yksittäistapauksissa ei jää kokonaan tuomioistuinten oikeudellisten arviointimahdollisuuksien ulkopuolelle. Kunnilla on velvollisuus osoittaa lakisääteisiin määrärahasidonnaisiin etuuksiin voimavarat, joita kunnassa esiintyvät tarpeet edellyttävät.<sup>298</sup>

Valtionosuusuudistuksesta (HE 88/2005 vp, yleisperustelut) ilmenee se tosiasia, että kunnat saavat vuosina 2005–2008 huomattavia valtionosuuksien lisäyksiä. Väestön ikärakenteen nopea muutos ja muuttoliikkeen ennakoitu jatkuminen aiheuttavat sanotusta huolimatta lähes ylivoimaisia vaikeuksia kuntatalouden rahoitukselle ja kuntien kyvylle turvata asukkaiden hyvinvointipalvelut myös tulevaisuudessa. Vaihtoehtoina palveluiden tarjonnan jatkuvuuden turvaamiselle tarjottiin vielä vuonna 2003 vanhaa viiniä uusissa leileissä: erikoistumista, kun-

<sup>296</sup> Vrt. Heuru 2002, 151–152.

<sup>297</sup> Arajärvi 2003, 112.

<sup>298</sup> Tuori 2003, 935–936.

tien väliseen yhteistyöhön perustuvien yksiköiden ja verkottuvien toimintamallien perustamista sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön lisäämistä.<sup>299</sup>

*Hyvinvointipalveluiden rahoitusta ja vastuusuhteita valtion ja kunnallisen itsehallinnon ja yksilön välillä tulee arvioida radikaalisti uudelleen.* Tällainen arviointi on käynnissä kunnissa ja ylimmissä valtioelimissä. Osana peruspalveluohjelmaa 2006–2009 hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen. Globalisaatio, unionin jäsenvaltioiden verokilpailu ja maamme väestörakenne horjuttavat julkisyhteisöjen tulotalouden pohjaa. Voidaan myös kysyä pelkistetyksi, *onko yhteiskunnalla ja sen yksilöillä tarvetta kaikkiin hyvinvointipalveluihin, jos halukkuus niiden rahoittamiseen horjuu.*

#### 4.2 Houkutus kuntatottelemattomuuteen

Kuntien rahoitusosuuden kasvu verrattuna valtion rahoitusosuuteen voi johtaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa asukasta loukkaavaan eriarvoisuuteen sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisessa. Kuntien uudenlaisen talousvastuun synnyttämiä valtiosääntöoikeudellisia, kunnallista itsehallintoa koskevia ongelmia ei poista kuntien oikeudellinen mahdollisuus säädellä tulorahoitustaan kunnallisveroprosenttia korottamalla. Jos kunta joutuu nostamaan veroprosenttia voidakseen rahoittaa lakisääteiset tehtävänsä, se ei tällöin päästä itsenäisesti verotusoikeutensa käyttämisestä.<sup>300</sup> *Kuntien houkutus pitkittää alijäämän kattamisvelvoitetta kasvaa. Samalla kasvaa myös muu kuntatottelemattomuuden vaara,* joka saattaa konkretisoitua asukkaiden hyvinvointioikeuksien puutteellisenä toteuttamisena.

Perustuslain 121 §:n 2 momentti mahdollistaa kuntien uusien tehtävien säätämisen lailla. *Lainsäätäjän toimivaltaa rajoittaa kuitenkin perustuslain suojaamaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluva kunnan oikeus päättää omasta taloudestaan, kuten niiden tulojen käyttämisestä, jotka se on koornut perustuslain 121 §:n 3 momentin sääntelemän verotusoikeuden turvin.* Mikäli valtio ei riittävästi osallistu tehtävien rahoitukseen, saattaa tehtäväkentän laajentaminen johtaa tilanteeseen, jossa kunnallinen itsehallinto muuttuu merkityksettömäksi. Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta seuraa, ettei kunnille voida edes tavallisella lailla osoittaa rajoituksetta uusia tehtäviä. Kunnan tehtävistä säädettäessä on samalla myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niistä.

Valtio ei voi siis vapautua vastuustaan toteuttaa perustuslain perusoikeuksia siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnalle (PeVM 25/1994 vp). Tämä ei kuitenkaan vähennä kunnan vastuuta lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta. Ongelma tulee selvimmin esille subjektiivisten oikeuksien toteuttamisessa. Jos jollekin taholle luodun subjektiivisen oikeuden toteuttamista edellyttävä palvelu tai etuus on säädetty kunnan tehtäväksi, palvelun saamiseen oikeutettu ei voi tämän jälkeen kohdistaa tehokasta vaatimustaan etuuden saamiseksi valtioon, vaan kuntaan. Näin ollen asianomainen kunta on tosiasiallisessa vastuussa etuu-

<sup>299</sup> Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2003, 21.

<sup>300</sup> Tuori 2001, asiantuntijalausunto Suomen Kuntaliitolle 5.12.2001.

den toteuttamisesta. Toisaalta kunta on vastuussa myös tällaisen edun toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista.<sup>301</sup>

KKO 2001:93: Korkein oikeus velvoitti kaupungin suorittamaan lasten vanhemmille vahingonkorvausta, koska kunta oli laiminlyönyt velvollisuutensa järjestää alle kouluikäiselle lapselle lakisääteisen hoitopaikan. Päivähoitolaissa on säädetty kunnalle yksiselitteinen velvoite huolehtia päivähoitopaikan järjestämisestä siihen oikeutetuille. Kaupunki ei ollut hakijaan nähden täyttänyt tätä velvollisuuttaan. Velvollisuuden täyttämättä jättäminen ei johtunut sellaisista seikoista, joita ei olisi luettava kaupungin viaksi tuottamuksena. Hakijan kärsimä ansionmenetyks oli siten vahingonkorvauslaisessa tarkoitettulla tavalla vahinkoa, joka oli aiheutunut julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin vuoksi.

Kuntien tulisi kyetä vuosittain kattamaan tuloillaan menonsa. Määrärahojen puute ei saa estää hyvinvointioikeuksien toteutumista. *Hyvinvointioikeudet ja niistä kunnille kuuluva vastuu eivät ole kuitenkaan kaikilta osin sopusoinnussa kunnan talousrealiteettien ja mahdollisen kuntatotelemattomuuden kanssa.* Eduskunnan oikeusasiamies on useasti joutunut puuttumaan tähän epäkohtaan. Se, ettei kunta ole ottanut talousarvioonsa määrärahaa, ei vapauta kuntaa suorittamasta menoa, johon lainsäädäntö sen velvoittaa. Tasapainottelu tavoitteiden, velvoitteiden ja poliittisen tahdonpuutteen välillä horjuttaa kunnallisen itsehallinnon legitimitteettiä.

Perustuslain edellyttämä yhdenvertaisuuden vaatimus ja perusoikeuksien kehittyminen aineellisen suojan suuntaan ovat lisänneet merkittävästi lain tasoisista yksityiskohtaista sääntelyä, mikä rajoittaa kunnallisen päätöksenteon liikkumaa. Esimerkiksi kunnan asukkaan subjektiiviset oikeudet ovat lisääntyneet. Toisaalta valtio on tullut riippuvaiseksi kunnista hyvinvointipalvelujen toteuttajana. Kunnat vastaavat pääasiassa (Kela, osittain) perustuslaissa julkiselle vallalle kuuluvien hyvinvointioikeuksien toteuttamisesta. Sinänsä huolehtiminen asukkaasta on aina ollut kunnan kuningastehtävä eikä suinkaan perusoikeussääntelyn (1995) tuoma uutuus. Kunnan vastuu ulottuu yli sadan vuoden päähän ja kulminoituu kolmeen sanaan: kansakoulu, vaivaishoito ja ”hospitaali”.

Subjektiivisten oikeuksien budjettioikeudellinen merkitys on siinä, että niiden toteuttaminen ei ole budjettivallan alaista. Toisin sanoen *kunnan on toteutettava subjektiivinen oikeus talousarviosta ja sen määrärahoista riippumatta.* Myös perusoikeudet, jotka eivät ole subjektiivisia oikeuksia, tulee toteuttaa riittävin määrärahoihin. Toiseksi perusoikeuksien toteuttaminen tulee ottaa ensisijaisena huomioon taloudellisia voimavaroja suunnattaessa ja asetettaessa eri menoeriä keskinäiseen etusijajärjestykseen.<sup>302</sup>

Kunnille säädetty vastuu terveystaloudellisten palvelujen järjestämisestä edellyttää, että kunnassa selvitetään tarvittavien palvelujen sisältö ja laajuus. Talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja valmistelevat viranhaltijat rikkovat eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet, jos talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2003, 50

<sup>301</sup> Viljanen 1999, 150.

<sup>302</sup> Viljanen 1999, 143.

Kunnan tehtävänä on kansanterveyslain mukaan järjestää kunnan asukkaiden sekä kiireellinen että ei-kiireellinen sairaanhoito. Tästä seuraa, että kunnan on varattava talousarvioonsa määrärahat paitsi kiireellistä myös muuta tarpeellista sairaanhoitoa varten.<sup>303</sup> Kohtuuttoman pitkistä potilaan odotusajasta voi seurata, ettei kunta ole täyttänyt velvollisuuttaan terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen eivätkä kunnan asukkaana oikeudet riittäviin terveystalouteihin toteudu. Talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta ei ole rajattu kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin.

Myös kuntien erityinen velvollisuus järjestää päivähoitoa niille lapsille, jotka ovat siihen oikeutettuja, on tuottanut ongelmia kunnissa. *Kyse on vanhempien subjektiivisesta oikeudesta*, ja kunnan on ryhdyttävä toimenpiteisiin talousarvion muuttamiseksi tuon oikeuden toteuttamiseen varattujen määrärahojen loppuessa. Kunta ei voi määrärahoista päättäessään jättää huomiotta päivähoitolakia ja sen mukanaan tuomia velvoitteita.<sup>304</sup>

Kansalaisten odotukset oikeudenmukaisuuden toteutumisesta ja edistämisestä yhteiskunnassa (PL 1 §) edellyttävät, että lain noudattamatta jättämisestä seuraa sanktio. Hakija menettää oikeutensa etuuteen, mikäli sitä ei ole haettu lain säätämällä tavalla tai säädetyssä ajassa, mutta jos kunta selviää velvoitteidensa laiminlyönneistä ilman seuraamuksia, tuloksena on hyvinvointiyhteiskunnan legitimitettkriisi. Se olisi kohtalonomainen myös oikeusvaltion peruspilareille.

### 4.3 Tuomioistuimet ja oikeusviranomaiset uutta oikeutta luomassa

#### 4.3.1 YHTEISÖN TUOMIOISTUIN JA UNIONIN ETU

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan (220 art.) tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että perustamissopimusta sovellettaessa ja tulkittaessa noudatetaan lakia. Perustamissopimuksella käsitetään paitsi varsinaista sopimusta liitteineen ja pöytäkirjoineen myös sen nojalla annettua yhteisön johdettua oikeutta sekä yhteisön tekemiä kansainvälisiä sopimuksia. Lain noudattaminen viittaa perustamissopimuksen ja siitä ilmenevien oikeusnormien noudattamisen lisäksi myös sopimusta täydentäviin oikeuslähteisiin, kuten yleisiin oikeusperiaatteisiin. Tuomioistuimilla on velvollisuus (RS 234 art.) antaa jäsenvaltioiden tuomioistuinta *sitovia ennakkoratkaisuja yhteisöoikeuden soveltamisesta* kansallisen tuomioistuimen sellaista pyytäessä.<sup>305</sup> Yhteisön tuomioistuin on jo pitkään soveltanut periaatetta, jonka mukaan yhteisöoikeus käy ristiriitatilanteessa kansallisen

<sup>303</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 4.6.2003, Dnro 1452/01.

<sup>304</sup> Ks. apulaisoikeusasiamies Paunioin päätös 21.6.1999, Dnro 1355/2/99, Espoon kaupunki.

<sup>305</sup> Joutsamo ym. 2000, 172.

oikeuden edelle. Etusijaperiaatetta on pidetty unionin yhtenäisen oikeusjärjestelmän takeena.<sup>306</sup>

Euroopan yhteisön tuomioistuin on esimerkiksi veropäätöksissään tulkinnut yhteisön perustamissopimusta ahtaasti. *Tuomioistuin pakottaa päätöksillään jäsenvaltiot muuttamaan kansallista verolainsäädäntöään, vaikka unioni ei puutu jäsenvaltioiden välittömään verotukseen.* Näin tuomioistuin ottaa lainsäätäjän roolin.<sup>307</sup> Toisaalta tuomioistuimen on pakko tulkinnoillaan *paikata lainsäädäntöön* säätämisvaiheessa esimerkiksi kansallisten intohimojen tasoittelun vuoksi *jääneitä aukkoja*. Lakeja säädettäessä joudutaan tyytymään kompromisseihin ja turvautumaan väljiin sanakäänteisiin, jotta esitykset tyydyttäisivät eri maiden edustajia unionin ministerineuvostossa ja kabineteissa.<sup>308</sup>

Etusijaperiaate ilmenee yhteisön oikeuden toteuttamisessa kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. *Jäsenvaltiot ovat siirtäneet toimivaltuuksia yhteisön toimielimille; ne ovat tehneet sen pysyvänä ja sitovana järjestelynä, jolla on luotu uusi oikeusjärjestys.* Sopimusmääräysten tulkinnallisuus tai käytettyjen käsitteiden epämääräisyys ei ole estänyt niiden välitöntä oikeusvaikutusta. Yhteisöasetusten välitön sovellettavuus edellyttää myös niiden ensisijaisuutta ristiriitaiseen kansalliseen normistoon nähden. Jäsenvaltioiden mahdollisuus säätää asetuksista poikkeavia normeja kyseenalaistaisi asetusten luonteen.

Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kansallisilla keskus- ja paikallis-hallinnon viranomaisilla on sama velvollisuus kuin kansallisilla tuomioistuimilla soveltaa direktiiviä ja jättää sen kanssa ristiriitainen kansallinen säännös soveltamatta, mikäli kyseessä on sellainen ehdoton ja riittävän täsmällinen direktiivin säännös, johon yksilö voi vedota. Tämä velvollisuus perustuu siihen, että yhteisön oikeus on osa kansallista oikeutta, joka sitoo kaikkia jäsenvaltion viranomaisia. Tämä on omiaan tehostamaan yhteisön oikeuden toteutumista.<sup>309</sup>

Rooman sopimus vaikenee johdetun oikeuden (sekundaarioikeus) hierarkkisesta asemasta suhteessa jäsenvaltion oikeuteen. Tämä kysymys on jäänyt kokonaan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan varaan. Tuomioistuimen linja on ollut, että johdettu yhteisön oikeus on kaikkea kansallista normistoa hierarkkisesti ylempänä ja ettei esimerkiksi *lex posterior* -säännös päde. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tuomioistuimen viimeaikaiset tulkinnat julkisista hankinnoista voivat suuresti muuttaa itsehallinnollisen päätösvallan sisältöä (in house). Toisaalta yhteisön tuomioistuimen ratkaisu (1999) Raha-automaattiyhdistyksen monopoliaseman säilyttämiseksi ja tuottojen ohjaaminen kolmannen sektorin järjestöille on hyödyttänyt myös kuntia yhteistoiminnan eri muodoissa.

<sup>306</sup> Tiilikainen 2005, 8.

<sup>307</sup> Yhteisön tuomioistuimen aktiivisesta roolista tarkemmin Lodin 2004, 153–154.

<sup>308</sup> Näiden aukkojen paikkaamista tulkintateitse ei tuomioistuimen suomalaistuomari Allan Rosas pidä toimimisena lainsäätäjän roolissa (HS 18.9.04).

<sup>309</sup> Maunu 1999, 172.

#### 4.3.2 KANSALLINEN TUOMIOISTUIN YHTEISÖN TUOMIOISTUIMEN MYÖTÄILIJÄNÄ?

Korkein hallinto-oikeus käyttää perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan yhdessä korkeimman oikeuden kanssa ylintä, riippumatonta tuomiovaltaa. Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslain 99.1 § koskee vain ylimmän tuomiovallan järjestämistä kansallisella tasolla, eivätkä siihen siten vaikuta kansainvälisiä lainkäyttöelimiä koskevat Suomea sitovat järjestelyt. Säännös vahvistaa kansainvälisoikeudellisen tason tuomiovallan käytön tilanteessa, jolloin kansalliset oikeusturvakeinot on käytetty loppuun.<sup>310</sup>

Säännös perustuslain etusijasta (106 §) vahvistaa perustuslain olevan osa tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta ja turvaa perustuslain säädöshierarkkisen ylemmänasteisuuden käytännön soveltamistilanteissa. Tuomioistuinten asiana on viime kädessä antamalla perustuslaille etusija huolehtia siitä, *ettei ratkaisun lopputulos siinä soveltamistilanteessa ole ilmeisesti perustuslain vastainen*. Kysymys ei ole siitä, että säännöksellä annettaisiin tuomioistuinten tehtäväksi tutkia tai valvoa yleistä lakien perustuslainmukaisuutta. Tuomioistuimilla, ei pelkästään ylimmillä, on toimivalta tutkia lain tasolla asetettujen rajoitusten sopusointua perustuslain takaamien subjektiivisten oikeuksien kanssa. Perustuslain 106 §:n tarkoittama avoin ristiriitatilanne ja samalla perusoikeusnormien välitön soveltaminen voidaan kuitenkin välttää *perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla*.<sup>311</sup>

\* \* \*

Vuonna 2001 perustettu markkinaoikeus korvasi aiemmin toimineet markkina-tuomioistuimen ja kilpailuneuvoston, tavoitteenaan erityistuomioistuin, jossa voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti markkinoiden ja kilpailun toimivuutta (HE 105/2001 vp.). Markkinaoikeuslaissa (2001/1527, 1 §) säädetään tuomiovallan käytöstä kilpailunrajoituksiin ja julkisiin hankintoihin. Markkinaoikeuden päätökseen voidaan pääsääntöisesti hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hankintalain 12 §:n mukaan markkinaoikeuden päätöstä on kuitenkin valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.<sup>312</sup>

Euroopan yhteisön tuomioistuimen pitkä varjo ulottuu myös Suomen tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön. Markkinaoikeuden ratkaistavaksi on vuosittu-hannen vaihteesta saakka tullut valitusvyyhti nimeltä julkisyhteisöjen hankintapäätökset. Vyyhdin keskiössä on kunnallinen itsehallinto.

Hanko mursi padon

MAO: 193/03 Dnro 150/03/JH: Markkinaoikeus antoi 8.10.2003 päätöksen Hangon kaupungin sairaankuljetuspalvelujen ostamisesta Espoon kaupungilta / Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokselta. Se katsoi kuntien välisen yhteistyösopimuksen kuuluvan

<sup>310</sup> Saraviita 2000, 499.

<sup>311</sup> Tuori 2003, 933.

<sup>312</sup> Ks. hankintalaki (1505/1992, 12 §) ja L kilpailunrajoituksista (480/1992, 21 §).

kilpailuttamisveloitteen piiriin. Tuomioistuin katsoi, ettei sopimuksessa ole tosiasiaassa sovittu palvelun järjestämisestä yhdessä toisen hankintayksikön kanssa, vaan palvelun tuottamisesta korvausta vastaan. Samalla kun markkinaoikeus kumosi Hangon kaupunginvaltuuston päätöksen, se totesi asiassa menetellyn hankintalain 9 §:n 1 momentin vastaisesti – kilpailuttamisen laiminlyönti.

Markkinaoikeus nojasi ratkaisunsa perusteluissa pelkästään hankintalain säännöksiin. Se tulkitsi – ajan hengen mukaisesti – äärimmäisen kilpailumyönteisesti julkisyhteisöjen välisen sopimustoiminnan. *Tällä tulkinnalla lähestytään pakkokilpailuttamissäännöksiä, joilla lopulta murrettaisiin kunnallisen itsehallinnon selkäranka.* Kuntien yhteistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä jouduttaneen tarkistamaan – erilliset hallintoelimet yhteistoimintasopimuksille – tai ratkaisemaan ongelma uudella hankintalainsäädännöllä. Merkillistä kyllä *markkinaoikeuden ratkaisu ”suosii” kuntarakennemuutosta* ja suurempia peruskuntayksiköitä, jotka voivat pääsääntöisesti järjestää peruspalvelunsa itsenäisesti.

Kunnallishallinnon kannalta merkittävin kysymys on, *mihin Euroopan unionissa pyritään sosiaali- ja terveyspalvelujen yleishyödyllisyyden täysimääräisellä tunnistamisella.* Suomalaisen yhteiskuntamallin kannalta keskeistä on, että yhteiskunnan verovaroin tuottamien sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta unionin toimenpiteet rajoittuvat perustamissopimuksen mahdollistamaan jäsenvaltioiden yhteistyön edistämiseen ja koordinointiin ja toimenpiteisiin niillä aloilla, jotka on perustamissopimuksessa erikseen mainittu. Ongelmana ovat paitsi julkisen palvelun veloitetta toteuttavan yrityksen toiminta niin myös niin sanotut in house -palvelut ja niiden määrittely. Kysymykseksi nousee, voivatko kunnat ylipäätään nykyiseen tapaan sopia yhteistyöstä muiden kuntien kanssa tarjoamatta kilpailumahdollisuuksia myös muille palvelujen tuottajille.

Korkein hallinto-oikeus tukeutui Euroopan yhteisön tuomioistuimeen

KHO 2004:102: Korkein hallinto-oikeus tulkitsi Hangon kaupungin menettelleen julkisista hankinnoista annetun lain vastaisesti tehdessään sopimuksen sairaankuljetuspalveluista Espoon kaupungin / Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen kanssa järjestämättä hankinnasta tarjouskilpailua. Sopimuksessa ei tuomioistuimen mukaan sovittu palvelun järjestämisestä yhdessä toisen hankintayksikön kanssa, vaan osapuolet ovat sopineet palvelun tuottamisesta korvausta vastaan: Kyse ei ollut hankinnan toteuttamisesta hankintayksikön omana työnä, vaan hankintalain tarkoittamasta palveluhankinnasta.

Korkein hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan yhteisön tuomioistuimen niin sanottuun Teckal-päätökseen.<sup>313</sup> Siinä tuomioistuin katsoi, että italialainen Vianon kaupunki toimi vastoin direktiiviä hankkiessaan palveluja suoraan kuntayhtymältä, jossa se oli jäsenenä. Korkein hallinto-oikeus tulkitsi ”yhteistyösopimuksen” markkinaoikeuttakin selkeämmin valeoikeustoimeksi, vaikka sopimuksessa oli yhteistoimintaan viittaavia erityispiirteitä. Kunnallishallinnon nä-

<sup>313</sup> Euroopan yhteisön tuomioistuin. Asia C-107/98, Teckal 18.11.1999.



kökulmasta ainoa oikea ratkaisu on se, että nykyiset kehittyneet yhteistyömallit voidaan pitää hankintalain ulkopuolella. Erityisen tärkeää on säilyttää kunnilla vapaus päättää hyvinvointipalvelujen järjestämistavasta. Näihin vaihtoehtoihin sisältyy myös palvelujen niin sanottu ulkoistaminen. Monissa palveluissa kuntien yhteistyön vaihtoehtona ei ole avautuminen pakolla markkinoille vaan palaaminen vanhaan kuntien maksuosuusjärjestelmään.<sup>314</sup>

Teckal-päätös selkiytti unionin alueella rajanvetoa siitä, milloin viranomaisen voi tehdä sidosyhteisöltään hankintoja kilpailuttamatta niitä. Palvelun hankkimista koskevan sopimuksen katsotaan olevan hankintasopimus, jos se täyttää hankinnan tunnusmerkit. Toisaalta hankinnan tunnusmerkit eivät täyty, mikäli tuottaja on ostajan kontrollissa riittävän yhteistoimintajärjestelmän kautta. Tällaisena toimii erillinen hallintoelin, esimerkiksi yhteinen lautakunta tai kuntayhtymä, joiden puitteissa päätetään tuotettavista palveluista ja niiden kustannusten jakamisesta. Kun yksi erillinen yksikkö tuottaa ja toinen erillinen yksikkö maksaa, kyse on jo hankinnasta, koska tuottaja ei ole ostajan kontrollissa ja valvonnassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä huolimatta kuntien yhteistyö on edelleen mahdollista. Suorat, kilpailuttamatta tehdyt ostopalvelusopimuksetkin lienevät mahdollisia, mikäli kunnat harjoittavat yhteistoimintaa *saman kuntayhtymän jäseninä*. Kuntalain 77 §:n mukaan kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että tehtävästä huolehtivaan toimielimeen valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat. Kuntayhtymä tuottaa palveluja vain omistajilleen eikä toimi markkinoilla. Markkinoilla toimivien palveluntuottajien kanssa tehtäviä ostopalvelusopimuksia koskee kilpailuttamisvelvollisuus.

*Kuntien mahdollisuudet tehdä hankintoja myös omistamistaan yhtiöistä ovat kaventumassa.* Rajoittavaksi tekijäksi nousee yhtiön omistus. Pienikin yksityinen omistus tekee yhtiön kelvottomaksi suoraa, kilpailuttamatta tehtäviä julkisia hankintoja ajatellen. Kilpailuttamisvelvollisuus liittyy myös yhteisön tuomioistuimen vuonna 2005 antamaan päätökseen, jossa Saksalainen Hallen kaupunki oli tehnyt palveluntuottajia kilpailuttamatta sopimuksen sellaisen yhtiön kanssa, jonka pääomasta Hallen kaupunki omisti suurimman osan.<sup>315</sup> Vähemmistön omisti yksityinen yhtiö. Yhteisön tuomioistuimen ratkaisun mukaan julkisen puolen hankintayksikkö ei voi tehdä sekayhtiöltä hankintoja ilman kilpailutusta.

#### 4.3.3 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES JA HYVINVOINTIOIKEUKSIEN TOTEUTTAMISEN ONGELMAT

Suomessa ylimmät lainvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat, että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt ja organit noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (PL 108.1 § ja 109.1 §). Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on toimivalta ja velvollisuus valvoa myös kunnallisten palvelujärjestelmien toimintaa. Heidän tehtäviinsä kuuluu nimenomaan pe-

<sup>314</sup> Kari Prättälä, Kuntalehti 2/2004.

<sup>315</sup> Euroopan yhteisön tuomioistuin. Asia C-26/03, Halle 11.1.2005.

rusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Kuntien tehtävistä suoriutumista valvovat ylimmät lainvalvojat, erityisesti eduskunnan oikeusasiamies ja lainkäyttöelimenä viime kädessä korkein hallinto-oikeus. Lainsäädännön tulkintaongelmat vaikeuttavat valvontaa.

Perustuslain 121 §:stä voidaan johtaa periaate, jonka mukaan valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvien valvontatoimien on perustuttava lakiin. Kunnan mahdollisuudet osoittaa voimavaroja velvollisuuksiensa toteuttamiseen on otettava huomioon tulkittaessa kunnan ja valtion välistä vastuunjakoa.<sup>316</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus määrätä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa nostettavaksi syyte yleisessä tuomioistuimessa (PL 110.1 §). Hän voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.<sup>317</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies<sup>318</sup> (EOA) kiinnittää vuosittaisessa kertomuksessaan erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Näin ollen oikeusasiamies harjoittaa julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon valvontaa. Myös lainsäädännössä havaitsemiinsa puutteisiin EOA ottaa kantaa ja voi tehdä ehdotuksia eduskunnalle lainsäädännön puutteiden poistamiseksi. Paitsi kertomuksellaan oikeusasiamies harjoittaa valvontatehtävää myös tutkimalla yksittäisiä tapauksia, jotka hän saa tietoonsa omasta aloitteestaan tai kanteluiden myötä. Laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa oikeusasiamiehelle voi kannella jokainen, joka katsoo oikeusasiamiehen valvontapiiriin kuuluvan menetelleen tehtävänsä hoitaessaan lainvastaisesti. Oikeusasiamiehen valvontapiiriin kuuluvat tuomioistuinten sekä muiden viranomaisten toiminta sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta koskevat kysymykset ovat nousseet oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa keskeiseen asemaan. Yksi syy tähän on se, että näissä palveluissa on kyse perusoikeuksista. Esimerkiksi Suomen perustuslaki velvoittaa valtion ja kunnat turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä (PL 19.3 §). Ihmiset ymmärtävät tämän ja edellyttävät, että nämä oikeudet ja veloitteet ovat todellisia ja että niiden tulee toteutua myös käytännössä.

Lakisääteinen järjestämisvelvollisuus koskee myös ei-kiireellistä hoitoa. Kunta ei voikaan jättää varaamatta tarpeen edellyttämiä voimavaroja myös tämän tehtävän täyttämiseen. Terveys- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta ei ole rajattu vain kulloinkin käytössä oleviin voimavaroihin. Samoin ei voida olettaa, että järjestämisvelvollisuuden laajennus ei edellyttäisi voimavarojen lisäämistä. Tämänkaltaisen näkemys on EOA:n mielestä virheellinen ja perustuu väärään laintulkintaan. Voimavarat ovatkin perusoikeuksien toteuttamiskeinoista tärkeim-

<sup>316</sup> Rynnänen 2004, 119.

<sup>317</sup> Tuori 2004, 625.

<sup>318</sup> L eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002). Myös oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista joko hänelle osoitetun kantelun tai ilmoituksen johdosta tai omasta aloitteestaan. L valtio-neuvoston oikeuskanslerista (193/2000).

piä. On selvää, että niin kauan kuin lainsäädännöstä vallitsee virheellisiä käsityksiä, kansalaisten oikeus hoitoon ei riittävällä tavalla toteudu.<sup>319</sup>

Oikeusasiamiehen ratkaisussa on haettu viime aikoina vastausta sellaisiin kysymyksiin, joissa hallinnonalan selkeät ja oikeasisältöiset kannanotot ja niiden mukainen ohjaus olisivat olleet välttämättömiä ja paikallaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojana ottaa tehtäväkseen terveydenhuollon palvelujen ohjausta.<sup>320</sup> Tuo vaara on kuitenkin ilmeinen: lainsäädäntö on väljää, tehokkaat sanktiot puuttuvat, kansalaiskirjoitusten kärki kertoo oikeusturvaongelmista erittäin aroilla hyvinvointioikeuksien toteuttamisalueilla (myös päivähoito). *Oikeusasiamiesinstituution tehtävä ei ole kuitenkaan luoda uutta oikeutta, vaan tulkita ongelmallisia nykysäännöksiä.*

Suomalainen hyvinvointioikeuksia toteuttava lainsäädäntö on syntynyt poliittisten kompromissien tuloksena. Se voi yhteisölainsäädännön tavoin olla väljää ja aiheuttaa niin soveltamis- kuin tulkintaongelmiakin. Käytännössä on usein vaikea osoittaa, missä määrin subjektiivisten oikeuksien toteuttamisen esteet johtuvat kunnan talousarviopäätöksistä tai yksittäisten viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden laiminlyönneistä. Palvelun tarve vaihtelee ja ennustettavuus on paikoin heikkoa.

Suhteessa kunnalliseen itsehallintoon niin sanottu perusoikeusmyönteinen laintulkinta voi aiheuttaa tilanteen, jossa korkein hallinto-oikeus ja oikeusasiamies astuvat kuntien itsehallintoperiaatteen vastaisesti lainsäädäntövallan käyttäjiksi. Kun potilasjonot kasvoivat, jouduttiin kriittisesti arvioimaan, milloin kunnan talousarvion määrärahat ovat lakisääteisiin velvoitteisiin nähden alimitoitettuja. Eduskunnan oikeusasiamies ja korkein hallinto-oikeus ryhtyivät täsmentämään lakisääteisten velvoitteiden sisältöä. Lopputulos on hämmentävä: *siinä missä syyttävä sormi osoittaa Euroopan unionia lainsäädännön puutteista ja yhteisön tuomioistuinta tunkeutumisesta poliittisen päätöksenteon alueelle, voi kansallinen järjestelmä toistaa samanlaiset asiat yksilön hyvinvointioikeuksien toteuttamisessa.*

#### 4.4 Tehtävät, talous ja kuntarakenne

Miksi siis melua tyhjästä?

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää on arvioitu kokonaisuutena. Valtionosuusjärjestelmää pidetään kokonaisuutena toimivana eikä siihen esitetä olennaisia rakenteellisia muutoksia.

Sisäasiainministeriön julkaisu 52/2004, 109

Matti Vanhasen hallituksen ohjelman mukaisesti sisäasiainministeriön asettama johtoryhmä on arvioinut voimassa olevaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää. Lopputulos on yllättävä ja myös hämmentävä: kunnallista kiinteis-

<sup>319</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, 11–12.

<sup>320</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, 13.

töverotusta ehdotetaan kiristettäväksi, muut johtoryhmän ”uudistusehdotukset” ovat kirjaimellisesti ottaen kosmeettisia. Lausumat ja eriävät mielipiteet osoittavat kuitenkin varsinaisesti sen, mistä kenkä puristaa: *valtiovarainministeriöllä ja Suomen Kuntaliitolla on suuresti toisistaan poikkeavat näkemykset järjestelmän uudistamisesta.*<sup>321</sup> Muodollisesti kuntien ja valtion suhteen tasapainon status quo ehdotetaan säilytettäväksi. Asiallisesti valtiovarainministeriö olisi valmis radikaaleihinkin rakenteellisiin uudistuksiin. Etujärjestöaseman vuoksi Suomen Kuntaliitto jättäytyy paljon puhuttujen saavutettujen etujen vartijaksi.

Johtoryhmän esitys osoittaa aivan samaa kuin Euroopan unioninkin lainsäädäntövalmistelu: aika kuluu, asetetaan toimikuntia, tehdään selvityksiä, toteutetaan projekteja (myös EU) ja harjoitetaan seutuyhteistyötä. Hallitusvallan käyttäjät lykkäävät väistämätöntä kuntarakennemuutosta äärimmäiselle viimeiselle rajalle, koska vastassa ovat kuntien asukkaiden reaktiot ja parlamentaarisen vastuun kanto niin sanotun peruspalveluohjelman tulevaisuudesta. Kuntien keskusjärjestöllä ei ole ollut ennen vuotta 2004 rohkeutta temmata aloitetta tältä osin kuntapäätäjille.

Pienimuotoinen valtionosuusuudistus (2006) takaa kunnille sinänsä entistä paremmat mahdollisuudet toteuttaa niin sanottua peruspalveluohjelmaa. Järjestelmän laskentaperusteiden sektorikohtaisesta eriytyneisyydestä huolimatta *valtion rahoitus on kunnille edelleen yleiskatteellista, korvamerkittämätöntä rahaa, jonka allokoinnista kunnanvaltuusto budjettivaltansa puitteissa päättää itsenäisesti.* Monet julkistalouden rahoituskriisiin osallistuneet keskustelijat näyttävät unohtaneen tämän kunnan talousautonomiamaa vahvistavan lähtökohdan. Sektorikohtaiset valtionosuudet kytkeytyvät tiivistä toisiinsa. Tämä tapahtuu erityisesti kunnan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistusten kautta (HE 88/2005 vp, yleisperustelut).

#### 4.4.1 RAHOITUSKRIISI EI JOHDU ENSI SIJASSA UNIONIJÄSENYYDESTÄ

Valtion ja kuntien tehtävänjako liittyy kiinteästi julkistalouden tasapainon löytämiseen samoin kuin olemassa olevan kuntarakenteen tarkasteluun. Lailla kunnille uusia tehtäviä säädettäessä ei ole aina kiinnitetty riittävää huomiota kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin suoriutua niistä. Kunnat kokivat 1990-luvulla ennennäkemättömän väestön siirtymän: yli kaksi miljoonaa suomalaista muutti kotikuntaansa. Toiseksi 1980-luvulta niin sanotusta kasinopelistä seurannut pankkikatastrofi ja talousjärjestelmämme romahdus 1991–1993 kaiversivat myös kuntien tulotalouden pohjaa. Rahapolitiikan vapautuminen 1980-luvun loppupuolella johti pankkien vastuuttomaan luotonantopolitiikkaan.

Suojattu pankkisektori toimi koko markkinatalouden alun villinä ja vapaana. Valtion ja kuntien noudattama finanssipolitiikka oli myös löysäkätistä. Kaiken tämän seurauksena oli joukkotyöttömyys ja julkisen velan kiihtynyt kasvukausi. Maatalouden rakennemuutos alkoi jo 1970-luvun taitteesta ja on jatkunut näihin päiviin saakka. Maaseutumaiset kunnat eivät kyenneet monipuolistamaan riittä-

<sup>321</sup> Sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2004, 115–126.

vän nopeasti elinkeinorakennettaan, joten maataloudesta vapautunut väestö siirtyi kaupunkikeskuksiin. *Euroopan unionin jäsenyys ei ole vaikuttanut kansantaloustemme suuriin ongelmiin 1990-luvun alussa.*

Unionijäsenyyden alkuvuodet 1995–2001 merkitsivät Suomessa poikkeuksellisen vahvaa kansantalouden kasvukautta. Talous- ja rahaliiton ansiosta rahoituspoliittika oli vakaalla pohjalla ja lainakorot olivat ennätysalhait. Valtiontalouden velkaa lyhennettiin näinä vuosina suuresti. *Unionijäsenyydestä sekä sen talous- ja rahaliittovelvoitteista huolimatta jokainen vastuuntuntoinen valtio olisi harjoittanut korkeasuhdannevuosina kireätä finanssipoliittikkaa.* Näin ollen kuntien valtionosuuksien määrä ei kasvanut enää lamaa edeltäneelle tasolle. Kunnat tulivat entistä riippuvaisemmiksi verotulojen kehityksestä. Valtio otti etäisyyttä hyvinvointioikeuksien rahoitukseen. Tämän vastapainona kuntien verotuotto (esimerkiksi yhteisövero) kasvoi suuresti.

Kunnanvaltuuston käyttämä finanssivalta on itsehallinnon selkäranka. Finanssivallassa on kuitenkin paradoksaalisia piirteitä. Perustuslaki ja kuntalaki sekä osin myös valtionosuuslainsäädäntö korostavat kunnan oman talousautonomian ensisijaisuutta. *Sen sijaan valtion ja kuntien neuvottelumenettely,<sup>322</sup> valtion ja kuntien sitoutuminen tulopoliittikkaan samoin kuin Euroopan unionin valtiokeskeinen sääntely tosiasiasa sitovat ja rajoittavat kuntien finanssivaltaa suuresti.* Koska kunnat ovat keskeisessä vastuussa sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien järjestämisestä, on kunnallinen finanssivalta ja sen käyttö ollut koko muun yhteiskunnan suurennuslasin alla.

Muutoksen neulansilmään joutuneita kuntia on syytetty asukkaidensa hyvinvointioikeuksien rapauttamisesta. Väite on yleinen ja osin perustelematon. Eri asia on, että *useat kunnat ovat osin siirtäneet kaikkein haavoittuneimmassa asemassa olevien asukkaiden palveluista huolehtimisen kolmannen sektorin järjestöjen vastuulle.* Kunta pyrkii maksimoimaan hyödyn valtioneuvoston järjestöille jakamista niin sanotuista raha-automaattivastuksista. Järjestöt saavat toiminta-avustusta ja erilaisiin palvelukoteihin investointivastusta (RAY). Vammaisten, mielen-terveyspotilaiden ja päihteiden väärinkäyttäjien palvelut tuotetaan osittain järjestötyönä, kunnan kanssa tehdyn ostosopimuksen nojalla. Kilpailulainsäädännön puristuksessa myös järjestöjen mahdollisuudet saada raha-automaattivastuksia ovat heikentyneet.

Väestön vanhenemisen seurauksena terveyspalvelujen vaatimat resurssit näyttävät loputtomilta. Globalisaation ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisen verokilpailun vuoksi verorahoitteisen julkissektorin tulonmuodostuksen näkymät eivät ole hyvät. *Suomessa markkinoiden tuottamat hyvinvointipalvelut yhdessä kolmannen sektorin kanssa on nostettu korkeammalle jalustalle kuin kuntien toiminta sosiaali- ja terveydenhuollon kentässä.* Itse hyvinvointipalvelijoista on jo nyt pula kunnissa. Kuntatyön heikko arvostus ja julkissektorin rajalliset mahdollisuudet palkkakilpailuun avoimen sektorin kanssa pahentavat tilannetta. Kuntien eläkevastuun kattamisen ongelmat kärjistyvät lähivuosina. Väistämättömät ky-

<sup>322</sup> Menettelyn perinteet ovat jo 1970-luvun järjestelyasiakirjoissa, myöhemmin yhteistyöasiakirjoissa ja nykyisessä peruspalveluohjelmassa.

symykset ovat siis edessä: a) mikä on yksilön vastuun ja julkisyhteisön vastuun raja TSS-oikeuksien toteuttamisessa, b) onko tällä maalla varaa kaikkiin lakisäätöihin yksilöetuihin, c) miksi kuntaraja on ollut lähes yhtä järkkymätön kuin oli aikanaan Berliinin muuri?

#### 4.4.2 KUNTIEN VAIHTOEHDOT UNIONIJÄSENYYDEN SATEENKAAREN ALLA

Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan (KuntaL 1.3 §). Oikeudellisesti luonnehdittuna hyvinvointi tarkoittaa juridisin keinoin luotua yhteiskunnan kestävästä perustaa. Tämä kuntalakiin kirjoitettu tavoitesäännös on tuskin ristiriidassa valtiosäännön uuden tehtävän, yhteiskunnan oikeudenmukaisuuden edistämisen kanssa (PL 1.3 §). Säännökset ovat ilmeisiä ja mahdollistavat monenlaiset lisäkysymykset. Sääntely liittyy suomalaisen yhteiskunnan perustavaa laatua olevien arvojen määrittelyyn. Unionijäsenyyden vanhetessa voidaan kuitenkin kysyä, onko suomalaisilla yhteistä arvoperustaa ”hyvinvoinnista, kestävästä kehityksestä tai oikeudenmukaisuudesta”.

Toinen kysymys on, olivatko pelot unionijäsenyyden ylikansallisuuden kaikkivoipaisuudesta liioiteltuja. Vahvalla nationalismilla on luja jalansija niin Euroopan unionin suurissa jäsenvaltioissa kuin balteissakin. Erityisesti tämä näkyy jäsenvaltioiden kansanäänestyksissä. Suomi valtiona, alueet ja kunnat asukkaaneen, on yksi vertaistensa joukossa. Niin tai näin, kuntalain säätämisen vuonna (1995) Suomessa toteutettu perusoikeusuudistus laajensi yksilön oikeuksien perustuslain tasoista turvaa. Uudistus korosti entisestään kuntien vastuuta alueilla (TSS), jotka kunnallinen itsehallinto tunsivat omakseen jo 1800-luvun loppupuolella.

##### Historian havinaa

Suomen kunta- ja aluerakenne on osin historiallisista syistämme johtuen hyvin hajainen. Julkisen talouden tila ja kilpailukykyämme edellyttävät kunta- ja aluerakenteemme tiivistämistä. Tämän edistämiseksi Suomen Kuntaliitto esittää, että valtio asettaa parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä on tehdä esitys julkisen hallinnon alue- ja kuntarakenteen uudistamiseksi.

Suomen Kuntaliiton valtuuston pöytäkirja 9.12.2004

Parlamentaarista komiteaa ei asetettu, vaan hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakennemuutoksen. Kuntaliitto vavisutti uudelleen niin jäsenkuntiaan kuin ylimpiä valtioelimiä hallituksensa (22.8.05) kannanotolla, jossa se ilmaisi valmiutensa radikaaliin kuntarakennemuutokseen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden ja riittävyyden turvaamiseksi 30 000 asukkaan peruskunta on lähtökohdana. Kuntaliiton ehdotus on yksi monista yhteiskuntakeskustelussa esitetyistä vaihtoehtoista, joiden juridinen toteutuminen odottaa niin näkijää kuin tekijääkin.

Tässä tutkimuksessa on pyritty osoittamaan, että maatalouden rakennemuutos niin sanottuine maaltapakoineen alkoi jo 1960-luvulla. Unionijäsenyys nopeutti rakennemuutosta, johon kuului myös tilakoon kasvu. Jo ennen unionirat-

kaisua säädetty hankintalainsäädäntö ja kilpailunrajoituslaki myös hyvinvointipalveluiden kilpailuttamisen osalta suosivat suurehkoja kuntarakenteita. Lainsäädäntöämme oli pakko jo ETA-ratkaisun vuoksi muuttaa. Sen sijaan hankintalainsäädännön osalta mentiin pidemmälle kuin yhteisödirektiivit edellyttivät. *Kilpailuttamisen noidankehää eivät kunnat ole suinkaan yksin aiheuttaneet. Ylimpien valtioelinten, erityisesti eduskunnan lainsäätäjänä, on tunnettava vastuunsa sekavan oikeusnormiston synnyttämisestä.*

Unionin jäsenvaltioiden käymä verokilpailu vaikuttaa valtion maksukykyyn suhteessa kuntiin. Kyse on hyvinvointioikeuksiin ohjattavien valtionosuuksien tasosta. Suomessa on yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden nimissä haluttu ylläpitää hajanaista kuntarakennetta. Tätä ajatusta tuki juridisesti kustannusperusteinen valtionosuuslainsäädäntö. *Unionijäsenyyden aikana taloudellisesti kestävässä tilassa olevia kuntia on voimakkaasti tuettu valtion talousarviovaroin.* Tukitoimet, joille EU-oikeus ei aseta esteitä, eivät ole riittävästi hillinneet maan sisäistä muuttoliikettä. Niin sanotun Nokia-ilmion johdosta pääkaupunkiseutu ja muutamat vahvat aluekeskukset kuten Oulu ja Tampere ovat kamppailleet väestönmuutosten aiheuttamien hyvinvointipalvelujen järjestämisingelmien kanssa. Lisääntyneitä verotuloja nämä kunnat eivät ole kaikilta osin voineet käyttää asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseen, vaan osa ohjataan verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään.

Maan tasapainoinen kehittäminen aluepoliittisin toimin on ollut yhtä vaikeata ennen unionijäsenyyttä kuin sen aikanakin. Unionin rakennerahastotuet alueille, kunnille ja maanviljelijöille eivät ole olleet vähäisiä enempää unionijäsenyyden alkuaikoina kuin Agenda 2000:n toteuttamisvuosina. Salcompin Kemijärven tehtaiden lakkauttaminen ja tuotannon siirto Kiinaan tuskin kuntanäkökulmasta ajateltuna johtuu Euroopan unionin jäsenyydestä. Niin sanotun globalisaation myönteiset ja kielteiset ilmiöt heijastuvat kuntiin työpaikkoina ja verotuloina tai menetyksinä ja tekevät kunnallisen päätösvallan käyttäjän ajoittain aseettomaksi kasvottomien markkinavoimien edessä.

*Hyvinvointipalvelujen jatkuvuuden turvaaminen on nykyisellä rahoituspohjalla mahdoton yhtälö yhä useammassa kunnissa.* Palvelutarpeen tyydyttäminen, investointien lisääminen ja uuden teknologian hankkiminen ei ole tulevaisuudessa toteutettavissa muuten kuin kuntarakennetta uudistamalla. Mahdollisessa uudistuksessa lähtökohtana tulee olla kunnan kolmijakoinen rooli: kunta on palvelujen järjestäjä, alueellinen kehittäjä ja demokraattinen itsehallinnollinen yhteisö. Palvelutuotannossa olennaista on saada aikaan riittävän kokoisten osaavien kuntien rakenne. Tähän päästään strategisin kuntaliitoksien, joissa uudistetaan kunnallinen palvelutuotanto. Toinen vaihtoehto palvelutuotannon ratkaisemiseksi on kuntien yhteistyö, jossa on sitouduttu selkein pitkäaikaisin sopimuksin yhteiseen palveluiden järjestämiseen yli kuntarajojen.<sup>323</sup>

Aika tiimalasissa alkaa huveta hyvinvointipalveluiden järjestämisessä ja turvaamisessa. Väestön ikärakenteen kehitys pakottaa nopeisiin ratkaisuihin. Palvelurakennehanke (2005) oli hallituksen vastaus Suomen Kuntaliiton vaatimukseen

<sup>323</sup> Suomen Kuntaliitto 14.4.2005.

parlamentaarisesta komiteasta alue- ja kuntarakenteen uudistamiseksi. Ydinongelma on, *kuinka palveluiden järjestämiselle taataan riittävä väestöpohja*. Kuntaliitokset eivät ole siis poliittisen päätöksentekijän pakkomielle, vaan asiaa tarkastellaan palvelurakenteen kautta. Onko kyse pelkästä iskusanasta ja legitimitetin hankkimisesta vaikeille päätöksille vai todellisesta toiminnan uudelleen arvioinnista ennen kuin hallinnollisia rajoja koskevat ratkaisut tehdään?

Pakon edessä ylimmät valtioelimet ovat saaneet tässä maassa kansan tuen niin sodan kuin rauhankin aikana. Unionijäsenyydestä seurannut maatalouden sopeutus markkinatalouteen vaati poliittisesti tuekseen Esko Ahon hallituksen selkeän linjanvedon. Matti Vanhasen hallituksella on edessään mitä ilmeisimmin kuntien sopeuttaminen sosiaaliseen markkinatalouteen unionijäsenyyden sateenkaaren alla. Globaalit paineet haastavat historiallisen kuntarakenteen ja sekavahkon maakuntahallinnon. *Euroopan unioni vaikuttaa kuntiin ja kuntien ja valtion välisen suhteen muotoutumiseen Suomessa voimakkaimmin ikään kuin puun takaa – johdetun oikeuden säännöksin*. Puu on kuitenkin vahva, ja vahvuutta pönkittää yhteisön tuomioistuin vähemmän kuntamyönteisillä tulkinnoillaan.



## 5 Unioni, kunnallistalous ja kuntien toiminta

Kuntatutkijoiden väitteet Euroopan unionin niin sanotusta kuntasokeudesta keivät ole yhteisön primaarioikeuden näkökulmasta liioiteltuja. Tällöin on syytä kuitenkin muistaa, että unioni perustuu valtiosopimukseen, joka kunnioittaa alueiden ja kuntien itsehallintoa. Edustuksellisessa kansanvallassa Suomen *eduskunta ylimpänä valtioelimenä on säilyttänyt unionijäsenyydestä huolimatta vahvan oikeuden lainsäädäntötoimin päättää valtio-kunta-suhteen sääntelystä, aivan erityisesti kuntien tulotalouden perustan turvaamisesta*. Aineellisen vero-oikeuden sisältöön ei unionijäsenyys kuntien näkökulmasta ole tuonut muutosta. Itsenäinen kunnallinen veropolitiikka perustuu veroprosenteista päättämiseen. Kunnallisen kiinteistöveron rajalliset korotusmahdollisuudet ovat lainsäädäntötoimin nekin eduskunnan käsissä.

Unionijäsenyys edellyttää yhtenäistä arvonlisäverojärjestelmää. Jo ennen jäsenyyttä säädettyyn arvonlisäverolakiin sisältyy kuntapoikkeamia. Kunnat ovat verovelvollisia ainoastaan liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan tavaroiden ja palvelusten myynnistä. Tämän seurauksena kunnat saavat valtiolta takaisin verottoman toiminnan hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron erillisen palautejärjestelmän avulla. *Ylimmät valtioelimet ovat käyttäneet arvonlisäverolain palauttejärjestelmää koko unionijäsenyyden ajan osana valtiosuusjärjestelmää ja puuttamalla kuntien yhteisöveron jako-osuuksiin*. Kunnallisverotusta ja verotuloihin perustuvaa valtiosuusien tasausta on käytetty hyvinvointioikeuksien toteuttamiseen ja samalla nykyisen, staattisen kuntarakenteen tukemiseen.

Rooman sopimus ja sen edellyttämä jäsenvaltioiden budjettikuri ulottuvat myös kuntiin. Kunnan talousarvion tasapainovaatimus eduskunnan lainsäädäntötoimin (2000) voidaan myös perustella unionijäsenyydestä seuranneella talous- ja rahaliitolla. *Kuntanäkökulmasta unionilähtöinen budjettikuri siis edisti vastuuntuntoista kunnallistalouden harjoittamista*. Sen sijaan useat yhteisöoikeuden säännökset vaikuttavat joko suoraan tai välillisesti kunnalliseen finanssivaltaan. Välillisyyden määrää se, ryhtyykö kunta kuntayhteistyöhön tai hankkimaan tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta (vrt. KuntaL 2.3 §).

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan lähtökohtana on, että kaikille kunnan asukkaille tarjotaan taloudellisesta tilasta, sosiaalisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta riittävät hyvinvointipalvelut. Monenlainen rakenteellinen muutos 1960-luvun tavoin tekee kunnasta kujanjuoksijan suhteessa asukkaisiin, toisiin kuntiin ja erityisesti valtioon. Samanaikaisesti *paineita kuntarakenteen muutokselle aiheuttavat Euroopan unionin sisämarkkinat ja erityisesti yhteiset palvelumarkkinat*. Oikeaoppisella hankintojen kilpailuttamisella tehokkuutta voidaan lisätä, mutta sekään tuskin tuo ratkaisua hyvinvointipalvelujen saatavuuteen, riittävytyteen ja ennen kaikkea rahoitukseen.

Yhä suurempi osa talouden ja elinkeinoelämän reunaehdoista muotoutuu muualla kuin kansallisessa politiikassa. Euroopan unionin päätökset vaikuttavat yritysten ja markkinoiden toimintaan etenkin kilpailuoikeuden alalla. Sisämarkkinalainsäädännön avulla on poistettu jäsenmaiden väliltä teknisiä, oikeudellisia ja protektionistisia esteitä, jotka vaikeuttavat vapaata kauppaa ja liikkuvuutta. Tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen kannustetaan avoimen markkinatalouden toimivuuden edistämiseksi. Erityisesti kilpailupolitiikan avulla pyritään estämään mahdollinen yhteismarkkinoita vääristävä toiminta. Unionin sisämarkkinoiden sääntely heijastuu myös kunnalliseen päätöksentekoon.

Kunnat ovat julkistalouden osana velvoitettuja noudattamaan kilpailuoikeudellisia sääntöjä esimerkiksi julkisten hankintojen ja julkisten tukien kohdalla. Uusimmat yhteisöoikeuden tulkinnat niin unionissa kuin markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessakin vaikeuttavat kuntayhteistyötä ja tekevät monin tavoin ongelmallisiksi myös ostopalvelut kuntayhtymiltä. Markkinaoikeuden valitusruuhkat kunnallisista hankintapäätöksistä kielivät kahdesta seikasta. Hankintalainsäädäntöön ei kunnissa ole kaikilta osin suhtauduttu vakavasti. Toinen ongelma on se, että kunta hankintayksikkönä on altis varmuuden vuoksi tehtäville valituksille ja oikeusturvan väärinkäyttäjille.

Riittävien taloudellisten voimavarojen kunnan ei tarvitse kilpailuttaa palvelujaan, vaan se hoitaa ne pääasiassa itse. Ostopalveluja käyttäessään kunnan on pakko kohdata hankintasäännösten normiviidakko. Euroopan unionin toiminnan yksi kulmakivistä ja viime aikojen megatrendi, palvelujen vapaa liikkuvuus, on tuottanut eniten epäselvyyttä hankintapäätösten tekijöille, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta. Vaikka nuo palvelut jäänevätkin tulevan palveludirektiivin ulkopuolelle, luo palvelujen vapaa liikkuvuus jo itsessään jatkuvasti paineita toiminnan tehostamiseen kunnissa. Tämä puolestaan synnyttää uuden ongelman, joka liittyy pohjoismaiseen poikkeuksellisen laajaan kuntien tuottamien hyvinvointipalveluiden määrään ja sen myötä myös kuntien ja valtion suhteeseen.

Koska julkisten tukien suhteen ei ole merkitystä, mitä kautta ne on kanavoitu, *myös kuntien elinkeinotuet tulevat arvioitaviksi EU:n kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta*. Vain pieni osa kuntien yritystoiminnalleen myöntämistä julkisista tuista on ilmoitettu kauppa- ja teollisuusministeriölle. Tämä ei kuitenkaan johdu siitä, ettei kunnissa tuettaisi elinkeinotoimintaa. Kunnissa tehdään laajoja investointeja esimerkiksi tietoyhteiskuntaa koskeviin hankkeisiin, minkä lisäksi kunnat ovat lisänneet yrityksille myöntämiään yritystakauksia. Selityksenä vähäiselle ilmoittamiselle on esitetty, että kuntien myöntämistä elinkeinotuista suuri osa

jää alle ilmoittamisrajan. Koska koottuja tietoja myönnettyistä tuista ei ole, on hyvinkin mahdollista, että kunnissa myönnetään ilmoitettua enemmän valtion tueksi luettavaa elinkeinotukea.

Emme tarvitse aluetasolle ”palvelupiirejä” tai muitakaan uusia hallintoelimiä. Meillä on jo nyt 19 maakuntaliittoa, 15 TE-keskusta, 13 ympäristökeskusta, 5 lääninä, 21 sairaanhoitopiiriä ja joukko muita alueyksiköitä ja kuntayhtymiä. Pikemminkin on tarvetta nykyisten organisaatioiden yhdistämiseen kuin uusien luomiseen.

Elina Lehto, Helsingin Sanomat, vieraskynä 26.4.2005<sup>324</sup>

Alueellinen kehitys ja tasapaino muodostavat Euroopan unionissa poikkeuksen pääsäännölle, jonka mukaan jäsenvaltioiden tukitoiminta on lähtökohtaisesti kiellettyä. *Heikommin kehittyneiden alueiden ja syrjäytyneiden seutujen tukeminen on jäsenvaltioissa sallittua, ja tähän pyritään myös unionitasoisen aluepolitiikan avulla.* Jäsenvaltiot voivat unionin kilpailuoikeuden huomioon ottaen myöntää tukia, kunhan ne eivät vääristä kilpailuasetelmaa. Suomen kannalta yhteinen alue- ja rakennepolitiikka merkitsee alueiden ja kuntien tasapainoista kehitystä, mutta myös *kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon vahvistumista.* Euroopan unioni ei rajoita alueellista ja paikallista itsehallintoa vaan kannustaa jäsenvaltioita hajauttamaan hallintoaan alemmille tasoille.

Erityistä hallinnollista ja taloudellista vastuuta kunnallisilta viranomaisilta vaaditaan yhteisöaloitteiden (Interreg ja Urban) toteuttamisessa, koska ne myöntävät myös unionin rakennerahastojen varoja alueellaan. Tämä painottaa taloudellisen vastuun merkitystä, sillä alue- ja paikallishallintoviranomaisille kuuluu näin myös varainkäytön valvonta. Kyseisten yhteisöaloitteiden hallinnoinnissa kulminoituu toissijaisuusperiaatteen ydinsisältö: jäsenvaltion hajautetun hallinnon yksiköt toimivat tarkoituksenmukaisesti unionin hyväksymän politiikan toimeenpanossa.

On kuitenkin paradoksaalista, ettei maakuntien liittojen legitimitetti kuntien keskuudessa ole kovin suuri, vaikka vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Yhtenä syynä voi olla eräiden maakuntarajojen keinotekoisuus ja myös pirstoutuneisuus. Tämä on suuri vahinko niin unionin rakennerahastorahoituksen kuin yhteisöaloitteiden näkökulmasta. Toisekseen alueiden kehittämislakiin on tarpeettoman tunnollisesti sisällytetty unionin hallinnon niin sanottu deklaraatiotauti. Lainsäätäjän luottamus ohjelmien kirjoittamiseen (L 602/2002, 3 luku) synnyttää epäuskottavuutta suhteessa toteuttamiseen ja peruskunnan arkielämän realismiin.

Maakuntien toiminnallinen merkitys alueiden kehittämisessä on kuitenkin suuri, vastaavathan viranomaiset kansallisen aluekehityksen suunnittelusta sekä unionin alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien toimeenpanosta (L 602/2002 7 §). Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien toteuttaminen on merkinnyt kunnallisten viranomaisten tehtävien lisääntymistä, koska liitot vastaavat ohjelmien valmistelusta, yhteen sovittamisesta ja myös taloudellisten tukien myöntämisestä. Samansuuntainen kehitys jatkunee myös tulevilla rahoituskaudella. Valtion ja kuntien aluehallinnon heikkouksista ei voida syyllistää Euroopan unionia. Jälleen kerran: malkaa on myös omassa silmässä.

<sup>324</sup> Samansuuntaisesti Kuntalehti 7/2005, 7.



# VI

## Sosiaalinen markkinatalous ja hyvinvointiyhteiskunta

# 1 Verotus ja hyvinvointiyhteiskunnan puolustus

## 1.1 Verotus alennusmyynnissä

### 1.1.1 VEROPOLITIikkaa JA VEROKILPAILUA

Euroopan unioni – erityisesti Maastrichtin sopimuksella perustettu talous- ja rahaliitto – vaikuttaa lähinnä kahdella tavalla verotukseen. Tuotannontekijöiden ja veropohjien lisääntyneen liikkuvuuden vuoksi on syntynyt paineita verotuksen alentamiseen ja verotuskohteiden uudelleen suuntaamiseen. Toinen vaikutus ilmenee julkisen talouden tasapainotavoitteiden myötä. Unionin jäsenvaltiot, jotka ovat sitoutuneet vakaus- ja kasvusopimuksessa julkisen talouden tervehtyttämiseen, joutuvat samanaikaisesti kantamaan huolta verotulojen riittävydestä.

Kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttamisesta seurannut *verokilpailu ja sen haittavaikutukset ovat muuttamassa unionin jäsenvaltioiden suhtautumista välittömän verotuksen harmonisointipyrkimyksiin*. Euroopan unionin alueella toimivien yritysten yhteinen yritysverojärjestelmä toimisi sisämarkkinoiden optimaalisen hyödyntämisen välineenä. Eurooppa-neuvoston unelma luoda unionista vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin markkina-alue perustuu vahvasti yritysten kilpailukyvyyn vahvistamiseen.

Euroopan unionin peruslähtökohtien mukaisesti veropolitiikan on keskityttävä henkilöiden, tavaroiden, palveluiden ja pääomien vapaan liikkumisoikeuden verotuksellisten esteiden poistamiseen. Unionin veropolitiikan ja ”maailman kilpailukykyisimmän markkina-alueen” yhteen sovittaminen keinojen osalta ei ole ongelmatonta. Verolainsäädännön lähentämisen oikeusperustaksi vaadittava yksimielisyys välittömän verotuksen osalta – perustamissopimuksen mukaan – on jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana myös erityisintressien panttivanki. Tämä merkitsee yrityksiä lähentää verolainsäädäntöä suhteessa jäsenvaltioihin entistä enemmän soft-law-tyyppisillä verosuosituksilla.<sup>325</sup>

<sup>325</sup> Ks. myös Äimä 2003, 75–77.

Unionin veroasioita koskeva yksimielisyysvaatimus vaikeuttaa tosiasiallisesti verotuksen harmonisointia yhteisön alueella. Euroopan unioniin 1.5.2004 liittyneiden kymmenen uuden jäsenvaltion vuoksi verotuksen harmonisointi niin sanotun positiivisen integraation kautta ei tule ainakaan helpottumaan: uusien jäsenvaltioiden erilaiset oikeudelliset taustat ja taloudelliset olosuhteet tekevät yksimielisyyden saavuttamisesta lähes mahdottoman tehtävän. Vaikka yksimielisyysvaatimusta voidaankin perustella muun muassa sillä, että se vahvistaa jäsenvaltioiden verosuvereniteettia ja toimii välineenä toissijaisuusperiaatteen toteuttamiselle, siihen liittyy kuitenkin kiistaton este veroharmonisoinnin etenemiselle. *Yksimielisyyden edellyttäminen on myös johtanut siihen, että verotukseen liittyvä päätöksenteko on siirtynyt ministerineuvostolta yhä enenevässä määrin yhteisön tuomioistuimelle.*

Tuomioistuinratkaisujen kaltaisen ”takaoven” käyttämistä verotuksen yhtenäistämässä ei voida kuitenkaan pitää perusteltuna siihen liittyvän demokraattisen vajeen vuoksi. Negatiivisen integraation kautta tapahtuva yhtenäistäminen ei voi olla verotuksen harmonisoinnin pääasiallinen keino, vaan yhtenäistämispäätösten tulee syntyä poliittisen päätöksentekoprosessin kautta. Demokraattisen legitimitetin lisäämiseksi ja verotuksen harmonisoinnin helpottamiseksi on esitetty yksimielisyysvaatimuksesta luopumista ja siirtymistä enemmistöpäätösmalliin veroasioissa.<sup>326</sup> Tämä auttaisi myös vähentämään sitä liiallista tuomiovaltaa, jonka yhteisön tuomioistuin on lähes olosuhteiden pakosta ottanut itselleen, kun verotuksen yhtenäistämistä ei ole saatu aikaan positiivisen integraation keinoin. Enemmistöpäätöksentekoon siirtyminen voisi myös lisätä maiden halua pyrkiä kompromisseihin. Nykytilanteessa uudistuksia vastustavan maan ei tarvitse edes esittää perusteluja kielteiselle kannalleen saatikka pyrkiä etsimään ratkaisua, joka olisi sen kannalta hyväksyttävä.

*Suomen veropolitiikan keskeisenä tavoitteena voidaan pitää hyvinvointiyhteiskunnan – kansanvälisesti edelleen hyvinvointivaltion – rahoitusohjjan turvaamista.* Erityisen suuren haasteen Suomen julkiselle taloudelle asettaa tulevana vuosina väestön ikääntyminen. Kun vielä samanaikaisesti syntyvyys vähenee ja keskimääräinen elinikä pitenee, eläkeläis- ja vanhusväestön määrä ja tulonsiirtojen varassa elävien suhteellinen osuus kasvaa ja vastaavasti työikäisen väestön suhteellinen osuus pienenee. Hyvinvointiyhteiskunnan kasvava voimavarojen tarve asettaa luonnollisesti paineita myös verotuksen kiristämisen suuntaan. Valtioiden mahdollisuuksia kiristää verotusta julkisen talouden vahvistamiseksi rajoittaa kuitenkin tosiasiallisesti kansainvälinen verokilpailu, joka kaventaa yksittäisten valtioiden veropoliittiseen päätöksentekoon liittyvää liikkumatilaa. Suomen talous- ja veropolitiikan keskeisenä haasteena onkin pidetty ratkaisun löytämistä näiden eri suuntiin vaikuttavien paineiden väliseen ristiriitaan.<sup>327</sup>

Kansainvälistymiskehitys on lisännyt verotuskohteiden liikkuvuutta huomattavasti viime vuosikymmenien aikana. Suomen kannalta tätä kehitystä ovat

<sup>326</sup> Ks. Grau-Herrera 2003, 32–36, ja Tikka 2003, 1187–1188, sekä Andersson 2004, 23–24.

<sup>327</sup> Ks. Moisio 2003, 13–16.

kiihdyttäneet erityisesti pääomaliikkeiden asteittainen vapauttaminen, Euroopan unioniin liittyminen ja yhteisvaluutta euroon siirtyminen. *Veropohjien liikkuvuus luo perustan myös verokilpailulle, koska liikkuvat veropohjat voivat reagoida verokoh- teluun.* Verovelvollisen näkökulmasta oleellista on verotuksen efektiivinen eli tosiasiallinen taso, minkä vuoksi verokilpailua voidaan käydä paitsi verokantoja alentamalla myös erilaisia veropohjaan vaikuttavia huojuksia tarjoamalla. Verokilpailu aiheuttaa liikkuvien veropohjien siirtymistä korkean verotason maista matalan verotason maihin, mikä on lähtökohtaisesti vahingollista Suomen kaltaiselle korkean verotason maalle. Taatakseen verojärjestelmänsä kansainvälisen kilpailukyvyyn yksittäisen valtion on välttämätöntä ottaa verotukseen liittyvässä päätöksenteossaan huomioon muiden valtioiden veropoliittiset ratkaisut.<sup>328</sup>

Verokilpailulla voi olla julkisen sektorin liiallista kasvua ja verorasituksen nousua ehkäisevä vaikutus sekä julkisen sektorin toimintaa tehostava vaikutus.<sup>329</sup> Verokilpailu voi periaatteessa toimia myös verotusta välillisesti harmonisoivana tekijänä, koska se vähentää valtioiden mahdollisuuksia muiden valtioiden verotuksesta poikkeavaan verotukseen. Verokilpailun kautta tapahtuvaa verotuksen harmonisointia ei voida kuitenkaan pitää toivottavana, koska tällainen hallitsematon yhdenmukaistuminen voi merkitä valtion verotulojen supistumista siinä määrin, että hyvinvointivaltion rahoitus verotuloilla käy mahdottomaksi.<sup>330</sup> Koska verokilpailu kohdistuu lähinnä liikkuviin veropohjiin, siihen liittyy myös vaara liikkuvan pääoman verotuksen tason voimakkaasta laskusta, mikä voi saada aikaan verotaakan siirtymisen vähemmän liikkuviin veropohjiin, kuten palkkatyön verotukseen.

Aktiivinen verokilpailu soveltuu huonosti Suomen veropoliittiseksi ohjenuoraksi, jos tarkoituksena on jatkossakin turvata hyvinvointiyhteiskunnan ehjä rahoitusperusta. Sen lisäksi, että tämä toimintamalli johtaa verotulojen vähene- miseen välittömästi, se provosoi myös muita maita seuraamaan ja mahdollisesti ”nokittamaankin” vielä alemmalla verotuksen tasolla. Passiivisen veropoliittikan valitsemista taas ei voida pitää suositeltavana vaihtoehtona hyvinvointivaltion kansantaloudellista perustaa ajatellen, koska vaarana on tällöin, että kansainvä- lisesti korkean verorasituksen kohteeksi joutuneet objektit karkaavat maasta. Suositeltavin toimintavaihtoehto unionin pienille jäsenvaltioille lienee sopeutu- van verokilpailun malli, jossa kansallisiin toimenpiteisiin ryhdytään, mikäli kan- sainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset uhkaavat muutoin joh- taa siihen, että veropohja karkaa maasta.<sup>331</sup>

Pääoma- ja yritysverotuksen kansainvälisen kilpailukyvyyn osalta Suomi on lähtökohtaisesti korostanut laajaan veropohjaan ja matalaan verokantaan perus- tuvaa verojärjestelmää: tiiviin veropohjan on katsottu turvaavan verotuotot ja

<sup>328</sup> Tällä hetkellä Suomen kannalta voimakkaimmat paineet tulevat Viron suunnalta. Myös Latvian ja Liettuan verotuksen taso on huomattavan alhainen Suomen tasoon verrattu- na.

<sup>329</sup> Ks. valtiovarainministeriön työryhmämuistio 12/2002, 24–27.

<sup>330</sup> Ks. Penttilä 1996, 237.

<sup>331</sup> Ks. Määttä 1994, 23–24, ja Tikka 2003, 1197.



matalien verokantojen parantavan kansainvälistä kilpailukykyä.<sup>332</sup> Ansiotulojen verotuksen osalta Suomen verojärjestelmään liittyy rakenteellinen ongelma. Progression johdosta suuria ansiotuloja verotetaan pääomatuloja huomattavasti ankaremmin. Jotta Suomi voisi parantaa asemaansa kilpailukykyisenä vaihtoehtona koulutetun, hyvätuloisen työvoiman sijoittautumisvaltiona, verotusta tulisi keventää ylimpiä marginaaliveroprosentteja alentamalla. Ansiotulojen verotuksen keventämiseen kohdistuu kuitenkin paineita myös muilla tulotasoilla: pienituloisilla on kyse verotuksen vaikutuksesta työn tarjontaan ja keskituloisilla voimakkaan progression ostovoiman kasvua hidastavasta vaikutuksesta. Viime vuosina ansiotulojen verotuksen keventäminen onkin kohdistunut kaikkiin tuloluokkiin.

Tarkasteltaessa verokilpailun ja verotuksen harmonisoinnin mielekkyyttä Suomen etu on puoltaa pidemmällekin menevää positiivista integraatiota. Direktiivien avulla tapahtuva harmonisointi voi nimittäin toimia jäsenvaltioiden aggressiivista verokilpailua rajoittavana tekijänä ja sitä kautta lisätä Suomen verolainsäätäjän tosiasiallista veropoliittista liikkumavaraa. Näin ollen *syvenevä integraatio ei olisi uhka tosiasialliselle verosuvereniteetille, vaikka se rajoittaisikin lainsäätäjän oikeudellista liikkumavaraa.*<sup>333</sup> Verojärjestelmien täydellinen harmonisointi ei kuitenkaan ole edes periaatteessa mahdollista ilman että samalla yhtenäistettäisiin myös hyvinvointivaltion rakenteet. Koska unionilla ei ole juridista vastuuta jäsenvaltioiden hyvinvointirakenteiden säilymisestä, on luonnollista, että Suomen kaltaiset valtiot haluavat säilyttää kontrollin niiden tulojen osalta, joilla valittua pohjoismaista hyvinvointivaltiota (yhteiskuntaa) ylläpidetään.<sup>334</sup>

#### 1.1.2 VEROUUDISTUKSET JA FINANSSISUVERENITEETTI

Tuloverotuksen uudistamisen tavoitteena on ollut sellaisen järjestelmän aikaansaaminen, jota voidaan pitää hyvän verojärjestelmän tavoitteiden, voimistuvan kansainvälisen verokilpailun ja yhteisöoikeuden näkökulmasta *kestävänä ratkaisuna* keskipitkällä aikavälillä.<sup>335</sup> Tavoitteita on konkretisoitu vuoden 2004 lainsäädäntöuudistuksin. Yritys- ja pääomaverouudistus toi Suomen verojärjestelmään merkittäviä muutoksia. Niissä otettiin (oli myös pakko ottaa) huomioon Suomen verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukykyyn ja yhteisöoikeuden asettamat vaatimukset. Uudistuksen rakenteellisesti merkittävin muutos kohdistui osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajien asemaan. Osinkoverotusta uudistettiin luopumalla yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä, joka on osoittautunut ongelmalliseksi lähinnä rajat ylittävien osinkojen osalta. Koska yhtiöveron hyvitys myönnettiin ainoastaan

<sup>332</sup> Ks. valtiovarainministeriön työryhmämuistio 12/2002, 32–35. Suomi painotti tätä lähtökohtaa jo vuoden 1993 yritys- ja pääomaverouudistuksen yhteydessä (HE 200/1992, yleisperustelut).

<sup>333</sup> Ks. Tikka 2003, 1187.

<sup>334</sup> Ks. Vapaavuori 2003, 352.

<sup>335</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 12/2002, 3, ja HE 92/2004 vp, yleisperustelut.

kotimaisen yhtiön maksamiin osinkoihin, järjestelmä muodostui taloudellisesti syrjiväksi ja yhteisön sisämarkkinoita koskevia tavoitteita vastaamattomaksi.

Suomen hallitus teki marraskuun lopussa vuonna 2004 päätöksen luopua varallisuusverosta vuoden 2006 alusta lähtien. *Verosta luopuminen liitettiin osaksi hallituksen tulopoliittista sopimusta tukevaa lainsäädäntöpakettia*, mutta muuten se ei tullut yllätyksenä, sillä tästä veromuodosta luopumisesta oli jo aiemminkin harjattu verotusta koskevissa keskusteluissa. Lisäksi varallisuusveron fiskaalinen merkitys on ollut niin vähäinen, että sekään ei ole muodostanut estettä verosta luopumiselle. Varallisuusveron oikeutuksena on pidetty ajatusta siitä, että niin sanottua vakautettua tuloa tulee verottaa ankarammin kuin muuta tuloa ja että varallisuusvero on pääomatulon verotusta täydentävä vero. Pääomatuloja saavilla verovelvollisilla on muita verovelvollisia parempi veronmaksukyky. Tämä veronmaksukykyyn liittyvä näkökohta on sinänsä edelleen pätevä.

Suurimman paineen varallisuusverosta luopumiselle tai vaihtoehtoisesti sen alentamiselle ovat kuitenkin asettaneet Suomen pääomaverotukseen liittyvä rakenneuudistus ja siihen liittyvä päätös luopua yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä ja siirtyä osittain kaksinkertaiseen osinkojen verotukseen. Koska kiristyvän osinkoverotuksen ja varallisuusverotuksen yhteisvaikutus olisi nostanut tuntuvasti osinkotuloon kohdistuvaa kokonaisverorasitusta, yksityishenkilöiden osakkeiden vapauttamista varallisuusverosta voitaneen pitää perusteltuna. Osakevarallisuuden muodostaessa kiinteistövarallisuuden kanssa merkittävän osan varallisuusveropohjasta varallisuusveron säilyttämistä ei ole enää pidetty tarkoituksenmukaisena, koska sen *tuotto tulee kompensoiduksi kiristyvän osinkoveron tuotolla ja kunnalliseen kiinteistöveroon todennäköisesti tehtävällä korotuksella*.

Sekä kunnallisen itsehallinnon että Suomen verojärjestelmän kilpailukyvyn kannalta olisi perusteltua, että kunnat voisivat päättää entistä vähemmin rajoituksin kunnallisen tuloveron ja kiinteistöveron keskinäisestä painotuksesta.

Viherkenttä 1993, 198

Kiinteistövero on monesti ollut korkeamman kunnallisveron vaihtoehto. Suomen korkeahkon tuloverotuksen vastapainona on toistaiseksi ollut lievähkö kiinteistövero. Kiinteistöveron suuret kysymykset koskevat veropohjaa, kiinteistöjen arvostamista ja veroprosentteja. Veropohjan osalta suurin veropoliittinen kysymys on maatalousmaan ja metsien kiinteistöverovapaus. Lainsäädäntöratkaisu on tältä osin altis kritiikille yhtäältä kiinteistönomistajien tasapuolisen kohtelun ja toisaalta kunnallistaloudellisten vaikutusten näkökulmasta.<sup>336</sup>

Maatalousmaan verotusarvo suhteessa metsätalouden varoihin on vain 7 prosenttia. Sen sijaan metsätalouden kiinteistöveron vaikutus olisi suuri Savossa, Karjalassa, Keski-Suomessa ja Kainuussa.<sup>337</sup> Kiinteistöverotulot ovat voimakkaasti keskittyneet suuriin kuntiin. Veron merkitys yksittäisen kunnan kannalta on kuitenkin suurin loma-alueilla ja voimalaitoskunnissa. *Kunnallisen verojärjestel-*

<sup>336</sup> Viherkenttä 1993, 196–197.

<sup>337</sup> Ks. Arhippainen–Pyykkönen 2000, 110–114.

*män itsenäisyyden korostus merkitsisi myös radikaalia ajattelutavan muutosta ja lupumista verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta. Tällaisiin järjestelmien selkiyttämisiirtoihin eivät ylimmät valtioelimet ole osoittaneet rohkeutta eivätkä valmiutta.*

Verotuksen tosiasiallista vaikutusta yritysten taloudellisten toimintojen sijoittautumiseen on lähes mahdotonta täsmällisesti todentaa. Verotus on vain yksi investointi- ja sijoittumispäätöksiin vaikuttava tekijä. *Yritys voi pitää esimerkiksi julkisten palvelujen ja infrastruktuurin tasoa, osaavaa työvoimaa ja turvallisuusky-symyksiä verotusta merkittävämpinä valintaperusteina.* Tässä suhteessa kunnat ja niiden palveluvarustus toimivine hyvinvointipalveluineen ovat avainasemassa menestyvien yritysten sijaintipaikkakunnan valinnassa. Tämäkään ei aina riitä.

#### Kiina-ilmiö

Perlos Oyj aikoo sulkea matkapuhelinten kuoria valmistavan tehtaansa vuoden 2006 alkupuolella. Ylöjärvellä 600 henkilöä joutuu työttömäksi, kun kannattava tehdas suljetaan. Perlos laajentaa tänä vuonna tehdastaan Unkarissa ja kahta tehdastaan Kiinassa sekä perustaa tehtaan Meksikoon.

Aamulehti 28.4.2005

Niin sanottu globalisaatio ei tunne Suomen enempää kuin Euroopan unioninkaan rajoja. Markkinat ja työvoiman hinta ovat vakioselitykset teollisten työpaikkojen siirtymiselle rajojemme ulkopuolelle. Samalla rikkaimmat unionin jäsenvaltiot hyödyntävät uusia ja köyhempiä jäseniään sekä käyttävät hyväksi Kiinan halpatyövoiman lisäksi suuria verohelpotuksia.<sup>338</sup>

Verotuksen harmonisointipyrkimykset voidaan myös nähdä – finanssisuvereniteetin sateenvarjon alla – unionin vanhojen jäsenvaltioiden yrityksenä suojella omia taloudellisia intressejään ja verotulojaan. Nykyisellään veroharmonisoinnin edut eivät jakaudu tasaisesti unionin eri jäsenvaltioiden kesken. Alhainen verotaso on yksi niistä harvoista keinoista, joilla pienet ja köyhät jäsenvaltiot voivat houkutellessa sijoituksia ja yrityksiä alueelleen. Näiden valtioiden infrastruktuuri ja kansalaisten hyvinvointioikeuksien toteutuminen ovat kaukana pohjoismaisesta tasosta.

Verotuksen harmonisointipyrkimyksellä on myös valtiosääntöoikeudellinen pidäke. Harmonisoinnilla välittömän verotuksen kansallinen verosuvereniteetti kaventuisi entisestään. Suomi on jo menettänyt yhdessä muiden euroalueiden valtioiden tavoin mahdollisuutensa vaikuttaa välittömästi korkotasoon, valuuttakurssiin ja rahan määrään. Arvonlisäverojärjestelmä on ollut harmonisoitu jo unionijäsenyydestä (1995) lukien. Sanotuista syistä eduskunnalla ylimpänä valtioelimenä on suuri intressi vaalia kansallista verosuvereniteettia. *Sitä voidaan pitää merkittävimpana jäsenvaltion käytössä olevana finanssipolitiikan välineenä.*

Myös juridisesti tuloverotuksen suvereniteettiä kaventavat yhteisön oikeuden ensisijaisuus ja sen välitön soveltaminen kansallisen oikeussäännöksen sijasta.

<sup>338</sup> Etlan tutkimuspäällikkö Pekka Ylä-Anttila arvioi tällä vuosikymmenellä Suomesta katoavan vielä kolmekymmentä Perlost. Aamulehti 28.4.05, 14–15.

Yhtenäistä tuloverolainsäädäntöä on siis vaikea kuvitella unionin jäsenmaille. Nykyisen pirstaleisen järjestelmän tulkintaongelmat tulevat yhteisön tuomioistuimen ratkaistaviksi. Tällainen oikeuskäytännön kautta lähenevä tuloverotus murentaa hyvän verojärjestelmän keskeisiä ominaisuuksia, verotuksen ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta. Nämä seikat puolestaan heikentävät unionin legitimitettiin kansalaisten ja yritystoiminnan silmissä, vaikka perussyy on jäsenvaltioiden halussa vaalia välittömän verotuksen fiskaalista suvereniteettia valtiosääntötasolla viimeiseen saakka. Verokilpailu on osoittanut tämän ajattelun haavoittuvuuden Suomen välittömän verojärjestelmän uudistuksessa vuonna 2004.

## 1.2 Entä hyvinvointioikeudet ja niiden toteuttajat?

Hyvinvointi käsitteenä ei ole nyky-yhteiskunnassa liitettävissä pelkästään sosiaalipolitiikkaan, vaan siihen kuuluvat yksilönäkökulmasta myös koulutus, kulttuuri ja ympäristö. Oikeudellisesti luonnehdittuna hyvinvoinnissa on kyse juridisin keinoin luodusta yhteiskunnan kestävästä perustasta. *Euroopan unionissa hyvinvointi-käsitteen sisällä työ ja työelämä painottuvat vahvasti.* Menestyvä talous mahdollistaa hyvinvointipalvelut. Toimivat hyvinvointipalvelut (päivähoito, terveydenhuolto, koulutus) ovat elinkeino toiminnan tehokkuuden ja jatkuvuuden edellytyksiä.

Julkisyhteisöt kantavat Euroopan unionin pohjoisissa hyvinvointivaltioissa päävastuun yhteiskunnallisista palveluista. Suomessa tämä on merkinnyt erityisesti kuntien ja Kansaneläkelaitoksen tehtävänä olevien hyvinvointioikeuksien toteuttamista. Karkeasti ottaen Kelalle ja kunnille kuuluvat sosiaaliturvan toteuttamistehtävät, kunnille terveydenhuolto sekä opetustehtävät, peruskoulusta ammattikorkeakouluun saakka. Valtio ylläpitää yliopistolaitosta, jolla on itsehallinto (PL 123 §). Valtio vastaa viime kädessä lainsäädäntötoimin ja budjettirahoituksen kautta yksilöoikeuksien toteutumisesta. Kaikki tämä edellyttää hyvinvointivaltion harjoittavan sellaista talous- ja sosiaalipolitiikkaa, että jokaisen oikeus hyvinvointioikeuksiin taattaisiin. Sanottu tarkoittaa taloudellisen eriarvoisuuden vähentämistä ja yksilön suojaamista sosiaalisten onnettomuuksien kohdantesa.<sup>339</sup>

Suomen unionijäsenyyden aikana hyvinvointivaltion puolestapuhujat ovat ryhtyneet puhumaan mieluummin hyvinvointiyhteiskunnasta. Terminologian ei pidä antaa himmentää sitä tosiasiaa, että Suomen julkista sektoria on 1990-luvulla tehtyjen tietojen poliittisten arvovalintojen seurauksena liikelaitostettu, yhtiöitetty ja yksityistetty. Valinta tapahtui jo ennen unionijäsenyyttä ja jatkui unionijäsenyyden ja globalisaation painotuksin. On sinänsä kyseenalaista, onko tuo yhteiskunta, johon julkisyhteisöjen lisäksi kuuluvat kolmannen sektorin järjestöt ja yksityiset palveluiden tuottajat, kyennyt tai halunnut vähentää yksilöiden välistä taloudellista eriarvoisuutta. Yksilöerot vaikuttavat välittömästi myös kuntien tulonmuodostukseen kuntakohtaisena eriarvoisuutena.

<sup>339</sup> Vrt. myös Tuomala 1997, 336–338.

Tässä tutkimuksessa on korostunut julkisyhteisöjen juridinen vastuu hyvinvointioikeuksien toteutuksessa. *On myös kyse yhteiskunnallisista arvovalinnoista.* Välitöntä verotusta on Suomessa kevennetty. Nämä muutokset eivät ole johtuneet unionijäsenyydestä eivätkä yhteisöoikeudesta. Taustalla ovat kotikutoiset työllisyys- ja finanssipoliittiset linjanvedot yhdistettyinä kansainväliseen verokilpailuun. Se puolestaan ei rajoitu pelkästään unionin jäsenvaltioihin. Veronkevennysten vaikutus hyvinvointioikeuksien toteutukseen on monessa suhteessa ongelmallinen. Parhaimmillaan kevennykset elvyttävät taloutta, lisäävät työllisyyttä ja laajentavat veropohjaa. Pahimmillaan ne lisäävät julkisyhteisöjen velkaantumista ja muodostavat uhan yksilön hyvinvointioikeuksille.<sup>340</sup>

Hyvinvointioikeuksien arkisten toteuttajien, erityisesti kuntien ja niiden viranhaltijoiden sekä työntekijöiden asema on kiintoisa. Kunnan ja sen henkilöstön ensisijainen tehtävä ei suinkaan ole hyvinvointipalvelujen kilpailuttaminen vaan kunnan asukkaiden perusoikeuksien turvaaminen. Näin kunta myös edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Kunnat eivät hyvinvointioikeuksien toteutumisessa voi vetäytyä unionin piirissä syntyneiden direktiivien taakse. *Eivät yhteisödirektiivit, puhumattakaan yhteisön perustamissopimus, nykyisellään edellytä hyvinvointipalvelujen pakkokilpailuttamisäännöksiä luomista jäsenvaltioihin.* Kuntalain lähtökohtaa ei unionijäsenyys ole horjuttanut: kunta hoitaa tehtävänsä itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen hankinta kolmannelta sektorilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta säännellään voimassa olevassa oikeudessa (KuntaL 2 §) vasta kolmannessa aallossa.

*Jos kunta kunnallispoliittisena valintana katsoo kilpailuttamisen ja hyvinvointipalvelujen julkiset hankinnat omaa toimintaansa paremmaksi vaihtoehdoksi, sen on myös tunnettava markkinaympäristön oikeusnormisto ja alistuttava sen noudattamisen.* Työvoimapulan uhatessa kunnat ovat ajautuneet paniikinomaiseen ostopalvelutoimintaan – osin lyhytnäköisen henkilöstöpolitiikan seurauksena. Eduskunta on puolestaan implementoinut direktiivit talouslaman (1992) päivinä sellaisiksi laeiksi, että ne menevät hyvinvointipalvelujen kilpailuttamisessa pidemmälle kuin unionijäsenyys ja asianomaiset direktiivit olisivat edellyttäneet.

Kuluneet unionijäsenyyden vuodet ovat osoittaneet, ettei EMUn vaatima talouspolitiikka ole muodostunut suomalaisen tulopolitiikan jatkumisen esteeksi. *Päinvastoin unionin piirissä tapahtuva kehitys, perustuslakiehdotus mukaan luetuna, antaa suomalaiselle työmarkkinajärjestelmälle ja kansalliselle tulopolitiikalle elintilan.* Sitä ei ole haluttu käyttää täysimääräisesti hyväksi. Vahvan tuottavuuden alat ja niiden työntekijäjärjestöt ovat olleet palkkajohtajia (metalli, paperi). Työmarkkinapoliittisesta itsekkyydestä seuraa väistämättä se, että sopimusjärjestelmän heikoin lenkki on ollut julkinen sektori. Konsensusyhteiskunnan ylläpito ja sen vahvistaminen on niin työmarkkinaosapuolten kuin valtioneuvostonkin vastuulla. Konsensus rakoili uhkaavasti vuoden 2005 sitkeissä työmarkkinaselkkauksissa, tulopolitiittisesta kokonaisratkaisusta huolimatta.

<sup>340</sup> Samasta ongelmasta Palme 2004, 74–82.

Pitkän ajan kuluessa tulopoliittiset kokonaisratkaisut ovat mahdollistaneet julkistyönantajille ja julkisyhteisön henkilöstölle kohtuulliset palvelussuhteen ehdot. Veronkevennysten, julkisen velan ja kattamattoman alijäämän vuoksi monien kuntien palkanmaksukyky ja mahdollisuudet kilpailla osaavasta työvoimasta yksityissektorin tai muiden unionin jäsenvaltioiden sekä Pohjoismaiden kanssa ovat heikkoja. Tästä näkökulmasta ja ottaen huomioon kuntasektorin lähivuosien eläkevastuun ei liene kohtuutonta väittää, että nykyajaiset hyvinvointioikeudet ja niiden toteuttajat eivät ole pelkästään ”alennusmyynnissä” vaan myös vaarallisessa syöksykierteessä.

Euroopan unioni ja sen integraatioedeltäjät ovat taloudellisen ja poliittisen yhdentymisen instituutiota, joiden juridinen olemassaolo perustuu Rooman sopimuksen hyväksymiseen, monine myöhemmin tehtyine muutoksineen. Hyvinvointivaltion luominen ja sen ylläpitäminen ei ole kuulunut Euroopan yhteisön hyveisiin. Tässä suhteessa Euroopan unionin kehitys Maastrichtin sopimuksesta valtionpäämiesten vuonna 2004 hyväksymään sopimukseen Euroopan perustuslaista on poliittisesti ja juridisesti yksilömyönteisempi, ainakin tavoitesäännösten osalta. Unionin perustuslakiehdotuksen korostama kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous (I-3 art.) on tässä vaiheessa kuin tabula rasa – ilman merkityssältöä, vailla suuria tekoja.

### *1.3 Sosiaalisesta mallista sosiaaliseen markkinatalouteen*

#### 1.3.1 PIENEN IHMISEN UNIONI

Euroopan integraation alusta lähtien taloudelliset ja poliittiset intressit ovat vaikuttaneet keskeisesti yhdentymisprosessissa. Toimivat sisämarkkinat ovat olleet yhdentymistä ohjaava tekijä, jonka vastapainoksi on integraation kehittyessä tuotu muitakin toimialueita. Talouden kehittymisen ohella tärkeäksi ovat nousseet työntekijöiden asema ja sosiaalinen kehitys eli niin sanottu sosiaalinen ulottuvuus. *Sosiaalinen ulottuvuus on käsitteenä tulkinnanvarainen, mutta yleisesti sillä viitataan työllisyyden ja sosiaalisten asioiden huomioon ottamiseen koko unionin tasolla.* Rooman sopimuksessa on varsin vähän yksilön asemaan vaikuttavia sosiaalipolitiikkaa koskevia säännöksiä, koska ne kuuluvat pääasiallisesti jäsenvaltioiden päätösvaltaan. Eräillä osa-alueilla sosiaalipolitiikka on kuitenkin yhtenäistetty myös unionissa. Tällaisia ovat tasa-arvoon ja vapaaseen liikkuvuuteen ja aluepolitiikkaan liittyvät säännökset, joita on lisäksi täydennetty alemmantasoisin säädöksin.<sup>341</sup> Varsinaiseen eurooppalaiseen hyvinvointipolitiikkaan suhtaudutaan Pohjoismaissa kuitenkin melko skeptisesti.<sup>342</sup>

Yhteisön norminantomenettelyssä sosiaaliasioiden huomioiminen on kuulunut vuodesta 1957 lähtien talous- ja sosiaalikomitealle (RS 257–262 art.). Komitealla on *neuvoo-antava rooli* norminannossa: komissio, neuvosto ja parlament-

<sup>341</sup> Tuori 2004, 127.

<sup>342</sup> Tarkemmin Kumlin 2004, 36–39.

ti voivat tarvittaessa kuulla komitean jäseniä, minkä lisäksi se voi omaehtoisesti antaa lausuntoja. Komiteaa kuullaan esimerkiksi ympäristöä, sosiaalipolitiikkaa, työllisyyttä ja rakennerahastoja koskevissa asioissa. Talous- ja sosiaalikomitean jäsenet koostuvat taloudellisten ja yhteiskunnallisten eturyhmien edustajista. Edustuselin jakautuu kolmeen ryhmään: työnantajiin, työntekijöihin ja muihin eturyhmiin. Komitean lisäksi työllisyys- ja sosiaaliasioista huolehtivat komission pääosasto sekä parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta.

*Sosiaalista kehitystä* ja sen myötä myös elintason nousua on pidetty integraation alkuaikoina *taloudellisen toiminnan seurauksena* eikä sosiaalisen ulottuvuuden toteutumiseksi katsottu tarpeelliseksi erillisiä toimenpiteitä. Useimmat unionin jäsenvaltiot ovat kuitenkin pitäneet sosiaalista ulottuvuutta tärkeänä, ja ne ovat allekirjoittaneet vuonna 1961 Euroopan neuvostossa valmistellun Euroopan sosiaalisen peruskirjan. Sen tavoitteena on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia asettamalla sopimusvaltioille vähimmäisvaatimuksia, joihin niiden on sitouduttava.<sup>343</sup> Sosiaalinen peruskirja sekä vuonna 1986 poliittisena julistuksena hyväksytty työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva yhteisön peruskirja tunnustetaan myös yhteisön perustamissopimuksessa.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen sosiaalipolitiikan sääntely perustuu pääasiassa työvoiman liikkuvuuteen (RS 136–150). Vuonna 1971 annettiin työntekijöiden sosiaaliturvaan liittyvä tarkempi koordinaatioasetus ([ETY] N:o 1408/1971). Työelämään liittyvä sääntely lisääntyi tämän jälkeen. Oikeusnormisto oli kuitenkin kokonaisuudessaan työkeskeistä; se koski ainoastaan työturvallisuutta ja sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä.<sup>344</sup> Komissio esitti ensimmäisen sosiaalisen toimintaohjelmansa vuonna 1974.

Sosiaalista yhteenkuuluvuutta lisäävät toimenpiteet käynnistettiin Euroopan yhteisössä 1980-luvulla, kun taloudellinen ja alueellinen epätasa-arvo kasvoi uusien jäsenvaltioiden myötä. Myös samanaikaisesti käynnistetty *sisämarkkina-ohjelma* nosti yhteisökeskusteluun sosiaalisen ulottuvuuden merkityksen.<sup>345</sup> Yhdenäsiasiakirjalla (1986) yhteisön toimivaltaa sosiaalipolitiikan alueella laajennettiin, minkä lisäksi perustamissopimukseen lisättiin *taloudellisen ja sosiaalisen koheesion tavoite* (158 art.). Sillä tarkoitetaan jäsenvaltioiden *alueellisten ja sosiaalisten kehityserojen vähentämistä*.

Euroopan yhteisön rakennerahastojen ja aluepolitiikan kautta on vaikutettu taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen jo yhteisön alkuaajoista lähtien, mutta erityisesti 1980-luvulla aluepolitiikan merkitys kasvoi. Maatalouden ohjaus- ja tukirahastolla, aluekehitysrahastolla sekä myöhemmin perustetulla kalatalouden rahoitusvälineellä (KOR) on alueellisen kehityksen kautta parannettu yhteisön alueiden ja paikallistason sosiaalis-taloudellista kehitystä. Tämän lisäksi erityisesti Euroopan sosiaalirahaston rahoittamien toimien avulla on parannettu sosiaalisen ulottuvuuden konkreettista toteuttamista unionin jäsenvaltioissa – niiden asukkaiden hyvinvoinnin parantamiseksi.

<sup>343</sup> Suomessa peruskirja tuli voimaan vuonna 1991 (SopS 43–44/1991).

<sup>344</sup> Kosonen–Saari 2000, 245.

<sup>345</sup> Ks. myös Ahtela–Pohja 1997, 445–447.

Euroopan sosiaalirahasto on unionin työllisyyspolitiikan strategisten tavoitteiden pääasiallinen rahoituskanava. Rahasto on yli 40 vuoden ajan investoinut ohjelmiin, joilla kehitetään ammattitaitoa ja työllistymistä. Ohjelmat suunnitellaan jäsenvaltioiden ja Euroopan komission yhteistyönä, ja ne toteutetaan laajoina hankkeina, joihin osallistuu sekä julkisia että yksityisiä organisaatioita. Hankkeissa voi olla mukana kansallisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia, koulutuslaitoksia, vapaaehtoisjärjestöjä ja työmarkkinaosapuolia sekä yksittäisiä yrityksiä. Euroopan sosiaalirahastolla on ollut muihin rakennerahastoihin nähden erityinen asema unionin sosiaalisen ulottuvuuden edistäjänä sen yksilökeskeisyyden, strategisen luonteen ja innovatiivisuuden johdosta.<sup>346</sup>

Suhtautuminen Euroopan integraation sosiaaliseen ulottuvuuteen muuttui kenties ratkaisevasti unionin perustamissopimuksen myötä. Maastrichtin sopimuksessa *sosiaalinen edistys katsottiin taloudellisesta integraatiosta erilliseksi tavoitteeksi, joka tarvitsee toteutuakseen aktiivista toimintaa*. Taloudellinen yhä syvenevä integraatio – yhteismarkkinat sekä talous- ja rahaliitto – säilyivät yhteisön toiminnan keskeisenä elementtinä, mutta niistä erilliseksi tavoitteeksi asetettiin ”inhimillisen pääoman” kehittäminen.

Uudistusten seurauksena syntyi *Euroopan sosiaalinen malli*, jota komissio tarkensi vihreän ja valkoisen kirjan avulla (1993, 1994). Yhteisön sosiaalipoliittinen toimivalta on tämän jälkeen laajentunut, vaikkakaan sen asemaan ei uudistuksista huolimatta voi olla Pohjoismaiden näkökulmasta tyytyväinen. Amsterdamin sopimuksella (1999) unioni sai lisää toimivaltaa työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelemisen alueella. Nizzassa (2000) Euroopan sosiaalista mallia vahvistettiin puolestaan hyväksymällä *Euroopan unionin perusoikeuskirja*, johon sisällytettiin perinteisten kansalais- ja vapausoikeuksien lisäksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Vailla oikeudellista sitovuutta olevan perusoikeuskirjan merkitys Suomelle sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa on ollut vähäinen.

### 1.3.2 TOIMIA SOSIAALISEKSI MARKKINATALOUDEKSI

Euroopan unionin jäsenyyden ja sosiaalisen ulottuvuuden ennustettiin vaikuttavan Suomen hyvinvointijärjestelmään eri tavoin. Pohjoismaisella hyvinvointimallilla nähtiin optimististen arvioiden mukaan olevan vientimahdollisuuksia muihin jäsenvaltioihin. Toisaalta pelättiin muiden jäsenvaltioiden käyttävän väärin hyvinvointipalveluja ja sosiaalietuja ja etuuskien heikkenevän jäsenyyden johdosta. Puhuttiin niin sanotusta sosiaalisesta dumpkauksesta ja hyvinvointiturismita.<sup>347</sup>

Aika ennen unionia

Toisaalta kansallisen lainsäädännön muutoksissa on pidettävä huolta siitä, ettei sosiaaliturvaa tarpeettomasti viedä Suomesta, ettei Suomen sosiaaliturvan piiriin pääse pe-

<sup>346</sup> Lönnroth 2004, 15–16.

<sup>347</sup> Tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1999:2, 14.



rusteettomasti ja että erilaiset sosiaaliturvan piiriin pääsyä koskevat aikamäärät ja muut ehdot määritellään riittävän yksiselitteisesti.

UaVM 16/1992 vp

*Ennakoarvioinneista huolimatta integraation sosiaalinen ulottuvuus ei ole tuonut pelättyjä muutoksia Suomen hyvinvointioikeuksien toteuttamisjärjestelmään. Vaikutuksia eurooppalaisella sosiaalisella mallilla on kuitenkin ollut esimerkiksi sosiaaliturva-asioissa. Lisäksi rakennerahastoilla, työllisyysstrategialla ja syrjäytymisen ehkäisemisellä on ollut merkitystä kansallisen tason toiminnassa. Euroopan sosiaalirahaston kautta rahoitetaan Suomessa useata työllisyyttä ja sosiaalista ulottuvuutta tukevaa projektia ja myös muilla rahastoilla on taloudellista ja sosiaalista koheesiota tukeva merkitys. Maatalouden tukipolitiikalla pyritään maaseudun työllistämiseen samoin kuin aluekehitysrahastosta rahoitettavilla hankkeilla. Työllisyyden lisääminen on yksi alue- ja rakennepolitiikan päätavoitteista, ja se ilmenee lähes kaikissa rahastoista rahoitettavissa ohjelmissa.*

Myös kunnat ovat toiminnallisesti mukana useissa EU-rahoitteisissa hankkeissa, joilla edistetään työllisyys- ja sosiaaliasioita unionissa. Yksi merkittävimmistä ohjelmista on työministeriön hallinnoima *Equal-yhteisöaloite* ([EY] 1260/1999 20 art.). Sen tavoitteena on kehittää kansainvälisen yhteistyön avulla uusia keinoja, joilla torjutaan syrjäytymistä, syrjintää sekä epätasa-arvoa työmarkkinoilla. Toiminta kytketään työllisyyden ja inhimillisten voimavarojen kehittämiseen. Pyrkimyksenä on tukea erityisesti heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien ja vaikeasti työllistettävien työelämäkynnyksen ylittämistä. Keskeisenä tavoitteena on kehittää toimenpiteitä henkilöiden osaamisen, elämänhallinnan ja -laadun sekä omatoimisuuden lisäämiseksi.

Työllisyyden, talouden ja sosiaalipolitiikan alueilla unioninlaajuisia tuloksia on vuodesta 2000 lähtien haettu Lissabonin strategian avulla. Euroopan unionin valtionpäämiesten kokouksella, *Eurooppa-neuvostolla, on prosessissa ratkaiseva suunnanantajan ja koordinoija tehtävä.* Työllisyyden parantaminen on yksi tärkeimmistä Lissabonin Eurooppa-neuvostossa asetetuista tavoitteista.<sup>348</sup> *Vuonna 2005 suoritettun puolivälisarvioinnin perusteella Eurooppa-neuvosto totesi, ettei strategialla ole saavutettu odotettuja tuloksia ja että painopisteet on keskittävä uudelleen kasvuun ja työllisyyteen.* Tähän liittyen Eurooppa-neuvosto on nyttemmin korostanut myös makrotaloudellisten edellytysten parantavan ohjelman toteuttamista. Kasvu- ja vakaussopimuksen tarkistukset katsottiin Lissabonin strategiaa tukeviksi toimiksi.<sup>349</sup> Tarkoitus pyhittää keinot.

Rakennerahastojen lisäksi Lissabonin strategialla on merkitystä myös Suomen talous- ja työllisyyspolitiikassa.<sup>350</sup> Suomi on muiden Pohjoismaiden kanssa kärkisijoilla arvioitaessa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tämä selittynee pohjoismaisen hyvinvointivaltion toiminnan perusteilla, jotka ovat tavoitteiltaan samankaltaiset Lissabonin strategian kanssa. Hyvinvointiyhteiskunnan (-valtion)

<sup>348</sup> Saari 2002, 9–10 ja 16–19.

<sup>349</sup> Brysselin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 22.–23.3.2005.

<sup>350</sup> Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma 24.6.2003.

säilyttäminen – tältäkin osin ei puhuta kehittämisestä – on taustalla useimmissa Suomen talouden uudistamishankkeissa. Mallien muuntaminen unioniorganisaation kautta jäsenvaltioiden ja niiden itsehallintoyksikköjen päätöksentekoon edellyttää suurta lojaalisuutta niin yhteisössä kuin jäsenvaltioissakin. Sosiaalisen markkinatalouden toteuttaminen Euroopan unionissa on kuin liike, jonka suunta on välillä kadoksissa, huolimatta yhteisesti hyväksytystä päämäärästä.

Alue- ja paikallistason vahva asema merkitsee käytännössä sitä, että useiden Lissabonin strategian osa-alueiden toimeenpano tapahtuu alueilla ja kunnissa. Työllisyyspolitiikassa alueiden asema on keskeinen, ja kunnissa tehdään itsenäisiä päätöksiä esimerkiksi opetuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä yritystoiminnan kehittämisestä. Kunnat ovat myös merkittävä työnantaja ja laajasti vastuussa työllisyyttä tukevien hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Vuoden 2006 jälkeinen koheesio politiikka (Agenda 2007) sitonee alueohjelmat yhä kiinteämmin Lissabonin strategiaan. Siitä on tulossa yhteinen nimittäjä lähes kaikelle alue- ja paikallistasolla harjoitettavalle EU-politiikalle.<sup>351</sup>

Euroopan unioni ja talouden globalisaatio vaikuttavat hyvinvointivaltion toimintaan ja mahdollisuuksiin. *Osana Euroopan unionin syventymistä korostetaan sosiaaliturvan ja talouskasvun välistä yhteyttä.* Talouskasvulla taataan hyvä työllisyys ja vahvistetaan samalla sosiaalipolitiikan rahoitus pohjaa. Samalla sosiaaliturvajärjestelmien kautta pyritään edistämään talouskasvua luomalla sekä yrityksille että kansalaisille *vakaa ja turvallinen toimintaympäristö* sekä edistämään resurssien tehokasta hyväksikäyttöä. Talouden globalisaatiota tuleekin tarkastella ihmisten ja yhteiskunnan kannalta, koska se vaikuttaa suoraan työn ja hyvinvoinnin jakautumiseen.

Euroopan perustuslakiehdotuksessa tavoitteeksi (I-3 art.) asetettiin kestävä kehitys, jonka perustana ovat talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyys ja *sosiaalista edistystä tavoitteleva kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous* sekä ympäristön laadun parantaminen. Käsitteenä sosiaalinen markkinatalous odottaa täsmennystä ensimmäisessä vaiheessa Eurooppa-neuvoston linjanvedoista. Entistä kiinteämpi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen yhteen sovittaminen, talouspolitiikan ohella, kuulunee vastaisuudessa unionin erityiseen tehtäväkenttään. Suomen näkökulmasta pienen ihmisen unioni toteutuu parhaiten, jos perustuslain lähtökohta oikeudenmukaisuuden edistämisestä (PL 1§) yhdistettynä kunnan pyrkimykseen edistää asukkaiden hyvinvointia ja kestävä kehitystä (KuntaL 1.3 §) voisi jatkossakin perustua ensi sijassa kansallisiin ratkaisuihin.

---

<sup>351</sup> Lamminmäki 2004, 14.

## 2 Unionijäsenyys rajoittajana ja mahdollistajana

### *2.1 Unionin vaikutus julkisyhteisöjen budjettivaltaan*

#### 2.1.1 MUODOLLINEN BUDJETTIVALTA – BUDJETTIVALLAN TODELLISUUS

Eduskunnan valtaoikeuksissa perustuslakiuudistuksessa korostui lainsäädäntövallan lisäksi valtionaloudellisen päätösvallan (PL 3 §) merkitys. Lainsäädäntövalta on eduskunnan ensisijaista valtaa. Budjettivalta on tässä suhteessa alisteisessä asemassa. Sama perustotuus pätee myös Euroopan unioniin. Unionijäsenyyden vaikutus julkisyhteisöjen budjettivaltaan johtuu valtiosopimuksesta seuranneista oikeuksista ja velvoitteista. Tutkimuksessa vahvasti esillä olleita alueita kuten sitoutumista unionin omien varojen järjestelmään tai oikeutta niin sanottuihin EU-tukiin ei ole tarpeen yleisellä tasolla käsitellä. Voimassa olevan yhteisöoikeuden vaikutuksia julkisyhteisöjen budjettivaltaan havainnollistaa muita terävämmin kaksi esimerkkiä: maataloustuet valtionaloudessa ja kunnanvaltuuston päätösvallan reunaehdot.

Maataloutta on tuettu Suomessa ennen unionijäsenyyttä runsaasti valtion budjettirahoituksin. Nykyjärjestelmässä on samankaltaisuutta ja erilaisuutta. Tukien pohja on yhteisöoikeudessa ja unionirahoituksessa. *Kansallinen vakavien vaikeuksien tuki on ollut mahdollista, koska siitä on sovittu Suomen liittymissopimuksessa. Muussa tapauksessa vain Euroopan unionin komissio voi antaa luvan erityistukiin.* Kaikkea tätä säännellään monin oikeusnormein, joissa kansallinen sääntely ei mutkikkuudessaan jää jälkeen yhteisöasetuksista. Vanhamuotoisesta maataloustulon neuvottelujärjestelmästä tuottajajärjestön ja valtioneuvoston, käytännössä maa- ja metsätalousministeriön, välillä ei voitane puhua. Tästä huolimatta MTK:n merkitys etujärjestönä, neuvottelijana ja yhteiskuntasopimuksen tekijänä kansallisissa maatalouspolitiikan linjanvedoissa on erittäin merkittävä.

Suomen maataloustuki muodostuu nykyisin kaikille jäsenvaltioille maksettavasta yhteisestä tuesta, luonnonhaittakorvauksesta ja ympäristötuesta sekä unionisopimuksessa sovitusta valtion budjettivaroista maksettavasta kansallisesta tues-

ta. Valtion osuus maatalouden tuesta on vähentynyt EU-tukijärjestelmän johdosta. *Sen sijaan unionitukien merkitys maataloustuloon verrattuna on koko unionijäsenyyden ajan lisääntynyt.* Kansalliset maataloustuet olivat unionijäsenyyden alussa (1995) vajaat 10 prosenttia suurempia kuin maataloustulo. Sen jälkeen kokonaistukien määrä on ylittänyt maataloustulon 40–65 prosentilla.<sup>352</sup> Unionin myöntämät maataloustuet budjetoidaan täydellisyysperiaatteen mukaisesti, ja ne on käytettävä suomalaisen maatalouden ylläpitämiseen. Vaikka maatalouspolitiikkaan käytetään unionin talousarviovaroista edelleen 40 prosenttia, on syytä korostaa, että maatalous on ainoa EU:n politiikka, joka rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin talousarviosta.

Euroopan unionin jäsenyys on vaikuttanut myös julkistalouden valvontaan. Varainkäytön laillisuus ja nykytermein myös tuloksellisuus ovat korostaneet sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tärkeyttä. Yhteisöasetusten minimitarpeita koskevat säännökset ovat lisänneet myös tarkastusresursseja esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriössä. Valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä palveleva controller-toiminto hakee vielä muotoaan. Toiminnon tehtävänä on muun ohessa vastata viime kädessä siitä, että unionin varat on käytetty moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti (vrt. VtaL 24 f §). Valtiovarain controller-toiminnon tulee varmistaa, osana tilinpäätöskertomuksen valmistelua, valtioneuvostolle esitettäväksi, että kertomus on luotettava ja tuloksellisuutta koskeva informaatio on hyödynnettävissä toimintaa ja taloutta koskevassa päätöksentekoprosessissa.

Valtion tilinpäätöskertomus annettiin ensimmäisen kerran eduskunnalle varainhoitovuodelta 2004 (K 11/2005 vp). Tilinpäätöskertomukseen sisällytetään valtion tilinpäätös tarpeellisine tietoineen valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Tämän lisäksi kertomukseen otetaan tiedot *valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä* (VtaL 17 §). Lainsäädäntöön vuonna 2003 tehdyt parannukset auttavat eduskunnan budjettivallan toteutumista. Näiltä osin vahva tuloksellisuusnäkökulma EU-varojen osalta voisi olla se, minkä lisäarvon unionirahoitus on saanut aikaan verrattuna pelkästään kansalliseen rahoitus pohjaan tai sen puuttumiseen (value for money).

Vaateet ulkoisen tilintarkastuksen riippumattomuudesta tarkastuksen kohteesta olivat osasyynä Suomen perustuslakiuudistuksessa, kun Valtiontalouden tarkastusvirasto siirrettiin hallitusvallan alaisuudesta eduskunnan yhteyteen. Parlamentaarisen finanssivalvonnan tehostamiseksi lähiaikoina yhdistettäneen valtiontilintarkastajien sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatehtävä. Tämä tapahtunee eduskunnan *tarkastusvaliokunnan* perustamisella.<sup>353</sup> Valiokunnan valmisteluvastuulle tullevat lausunnot suurelle valiokunnalle muun muassa rakennerahastojen hallintoa ja valvontaa koskevissa asioissa. Eduskunnan puhemiesneuvoston asettama parlamentaarinen toimikunta oli uudistuksen sisällöstä yksimielinen (28.2.2005).

<sup>352</sup> Heikkilä–Nurmikko 2005, 56–57 ja 69–70.

<sup>353</sup> Tarkemmin eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, 83–94.

Euroopan unionin perustamissopimus velvoittaa jokaisen unionin jäsenvaltion liittymään talous- ja rahaliittoon. Vuonna 1995 unioniin liittyneet Itävalta, Suomi ja Ruotsi joutuivat hyväksymään perustamissopimuksen sellaisenaan. Sen sijaan unionin vanhoista jäsenvaltioista Iso-Britannia ja Tanska neuvottelivat valtiosääntövarauman jäädä EMUn ulkopuolelle.

Myöhemmin Ruotsi on katsonut oikeudekseen tulkita unioniin liittymissopimusta niin, ettei sitä tarvitse noudattaa EMUn osalta. Ruotsi on toistaiseksi jättäytynyt talous- ja rahaliiton ulkopuolelle. Vuonna 2003 hallitus oli valmis liittymään talous- ja rahaliittoon. Tuota valmiutta ei kuitenkaan Ruotsin kansa tukenut kansanäänestyksessä.

Kiander 2005, 246 ja 255

Työmarkkinajoustot nousivat Suomessa merkittäväksi tekijäksi talous- ja rahaliiton jäsenyyden kolmannen vaiheen toteuttamisessa. Selkokielisesti tämä uhka merkitsi nimellispalkkojen alentamista. Uhkakuva ei ole toteutunut. Sitä hälvennettiin niin sanotuilla puskurirahastoilla. Ongelmatilanteessa kilpailukyyn heikentämistä voitaisiin osin kompensoida työnantajan sivukuluja alentamalla. Alennus rahoitettaisiin purkamalla sosiaaliturvajärjestelmään tätä tarkoitusta varten kerättyä tasaus- eli puskurirahastoa. Vuoden 1997 tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä valtioneuvosto ja työmarkkinajärjestöt sopivat rahastojen perustamisesta työttömyys- ja eläkevakuutusjärjestelmiin.<sup>354</sup>

Koska EMU merkitsi itsenäisestä raha- ja valuuttakurssipolitiikasta luopumista, kotimainen talouspolitiikka kaventui finanssipolitiikkaan ja tulopoliikkaan. Sanotusta huolimatta Suomen Pankilla ja ylimpien valtioelinten harjoittamalla talouspolitiikalla on tietty valtiosääntöinen yhteys. Yhteisön perustamissopimuksen osaksi tulleet EMU-säännökset kieltävät julkistalouden keskuspankkirahoituksen. Talous- ja rahaliitto on siis sidottu yhteen perustamissopimuksen tekstissä.<sup>355</sup> Itsenäistä finanssipolitiikkaa kavennettiin kuitenkin vakaus- ja kasvusopimuksella. Sillä rajoitettiin myös Suomen mahdollisuuksia turvautua lainanottoon. Toisaalta julkisen talouden liiallisten alijäämien välttäminen samoin kuin alijäämiin liittyvä menettely ovat osa talouspolitiikan yhteen sovittamista ja rahaliiton täysimääräisen toteutumisen edellytys.

Euroaikana Suomen rahamarkkinat ovat olleet poikkeuksellisen vakaat, inflaatio ja korkotasot alhaisia. *Euron käyttöönottoa onkin pidetty unionijäsenyyden merkittävimpana vaikutuksena Suomen kansantaloudelle.*<sup>356</sup> Hyvän kilpailukyyn ja kireän finanssipolitiikan vuoksi valtion velkaa lyhennettiin merkittävästi 1990-luvun loppupuolella. Valtion velan korkorasitus pieneni. Syntyi myös tätä kautta väljyyttä eduskunnan budjettivaltaan menojen kohdentamisessa. Kuntien talouteen vaikuttaneista säästölaeista valtionosuusleikkauksineen luovuttiin vuosikymmenen loppupuolella.

<sup>354</sup> Ks. HE 100 /1997 vp, yleisperustelut, ja Kiander 2005, 262–263.

<sup>355</sup> Ks. Saraviita 2000, 429–431, ja RS 105 art.

<sup>356</sup> Vrt. myös Kiander 2005, 250–255, sekä entisten pääministerien Esko Ahon ja Paavo Lipposen haastattelut, Helsingin Sanomat 4.1.2005: EU vahvisti Suomen asemaa.

Suomen 2001–2004 harjoittama talouspolitiikka on perustunut elvyttävälle finanssipolitiikalle: verohelpotukset, työvoimakustannusten alentaminen ja puskurirahastojen purkaminen sekä 1990-luvun loppupuolella kerättyjen budjettilyijäämien alentaminen. Maltillinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu vuonna 2004 oli ansiotuloverotuksen keventämisen ennakkoehto. Ehto sinänsä nipin napin toteutui, sillä sopimuksesta pois jäänyt metsäteollisuus ja työntekijöitä edustanut palkansaajajärjestö horjuttivat kevään 2005 työmarkkinaselkkauksella konsensusyhteiskunnan ja myös EMUn perusteita.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi ministerineuvoston (Ecofin) 20. maaliskuuta 2005 antaman selvityksen vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanon tehostamisesta. Samalla Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota ryhtymään pikaisiin toimiin järjestelmää tukevien neuvoston asetusten muuttamiseksi.<sup>357</sup> Sanotulta pohjalta ministerineuvosto antoi 12.7.2005 suosituksen jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi vuosiksi 2005–2008 ([EY] N:o 601/2005). Jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämä ei saa jatkossakaan ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta. Sopimukseen kirjattiin kuitenkin useita poikkeuksia, joiden perusteella rajan saa *väliaikaisesti* ylittää. Voimassa oleviin yhteisöasetuksiin

- julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnasta sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta ([EY] N:o 1466/1997) ja
- liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä ([EY] N:o 1467/1997)

tehtiin tarvittavat muutokset.<sup>358</sup> Suomi vastusti eduskunnan kannanotoin (VaVL 29/2004 vp) asetusten muutosta, koska voisi syntyä vaarallinen ennakkotapaus siitä, miten vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttamisongelmat tulevaisuudessa pyritään ratkaisemaan. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan aiheellinen sen korostaminen, että sovittuja pelisääntöjä tulisi noudattaa johdonmukaisesti ja yhtäläisesti niin suurissa kuin pienissä jäsenvaltioissa, kaikui yhteisön lainsäädäntöratkaisussa kuuroille korville. Georg Orwellia vapaasti mukaillen: kaikki jäsenvaltiot ovat tasa-arvoisia, eräät muita tasa-arvoisempia. Sen sai ensimmäisenä (12.2.2001) kokea pieni Irlanti, jolle ministerineuvosto (Ecofin) antoi julkiset nuhteet sen vuoksi, ettei se ole noudattanut vakaus- ja kasvusopimusta.<sup>359</sup>

Myös tuhkasta voi talouden sääntelyn alueella kasvaa satoa. Ensimmäiset merkit paremmasta EMU-valtioiden budjettikurista ovat nähtävissä. Unionin komissio on kehottanut sekä Portugalia että Italiaa ryhtymään tarvittaviin toimiin velkaantumisen uhkakuvien vuoksi. Jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle (2005) luopuvansa kertaluontoisista lyhyen aikavälin tempuista, joilla *julkisen talouden tilastoja budjettialijäämästä ja julkisen velan määrästä suhteessa bruttokansantuotteeseen on jo pitkään kaunisteltu*. Pohjoismaiden hellimä protestanttinen etiikka on lujilla, jos Suomen näkökulmasta tarkastelemme samaa oikeusnormistoa (RS

<sup>357</sup> Brysselin Eurooppa-neuvosto 22.–23.3.2005, puheenjohtajan päätelmät.

<sup>358</sup> (EY) N:o 1055/2005 ja (EY) N:o 1056/2005.

<sup>359</sup> Helsingin Sanomat 13.2.2001, pääkirjoitus: Pientä Irlantia lyötiin opetuksiksi muille maille.

104 art.) ja tulkitsemme sen sitovaksi, kun taas unionin niin sanottu eteläinen ulottuvuus pitää normistoa vain viitteellisenä.<sup>360</sup>

### 2.1.2 KUNNAN TALOUSAUTONOMIA

Pääosa unionijäsenyyden vaikutuksista kuntien budjettivaltaan on luonteeltaan välillistä. Osa yhteisöoikeuden normistoa velvoittaa kunnallista itsehallintoa myös välittömästi. Niinpä rakenerahastoasetusten vaatimus yhteisövarojen valvonnasta ja tarkastuksesta koskee niin maakuntien liittoja kuin kunnallisia rakenerahastovarojen ja yhteisöaloitteiden käyttäjiäkin. Erityisen laillisuusvelvoitteen EU-varojen käytön tarkastuksessa on syytä kohdistua virkavastuulla toimivaan ammattitilintarkastajaan (vrt. KuntaL 72–73 §).

Varojen käyttöön vaikuttaa voimakkaasti affektaatioperiaate, joka on kunnille tuttu kustannusperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä. Saatu unionirahoitus kytketään tiettyjen, ja vain tiettyjen, menojen suorittamiseen. Valvontaongelmat mutkistuvat, jos kunta perustaa kehitysyhtiön, jonka toiminnan kautta niin unionirahoitus kuin kansallinen tukikin vyörytetään. Kuntalaki (68 §) edellyttää tällaisessa tapauksessa konsernitaseen laadintaa. Taseen läpinäkyvyys ja kunnanhallituksen velvollisuus antaa asiasta lisäinformaatiota valtuustolle vähentävät osaltaan myös EU-varojen väärinkäytön riskejä (KuntaL 69 §).

Julkisuudessa on jatkuvasti erilaisia tilastoja siitä, kuinka paljon jokin kunta tai alue maksaa verotulojen tasausta muille kunnille. *Juridisesti kuntien verotuloja ei kuitenkaan siirretä kuntien välillä.* Jokainen kunta saa käyttää verotulonsa – kunnallisveron, kiinteistöveron ja osuutensa yhteisöveron tuotosta – menojensa katteeksi. Kuntien valtionosuuslakiin (7 §) sisältyvän, verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen rahoittaa valtio eivätkä kunnat. Tasaus sinänsä vaikuttaa valtionosuuksiin, ja se ei lisää eikä vähennä kunnan oman verotulon määrää.

Kunnan oman verotulon suuruus tai pienuus otetaan huomioon valtionosuiden määrään vaikuttavana keskeisenä tekijänä. Vain siinä tapauksessa, että kunnalla on poikkeuksellisen suuret verotulot, tasausvähennys voi olla suurempi kuin kunnalle määräytyvät valtionosuudet. Erotus, negatiivinen valtionosuus, on maksettava valtiolle, ei muille kunnille. Viime vuosina negatiivista valtionosuutta on peritty niin Helsingiltä kuin Espooltakin ja lisäksi eräiltä muilta kunnilta. Tasausjärjestelmä on juridisesti toteutettu varsin näppärästi. Muodollisesti verotuloja ei tasata, tosiasiallisesti kylläkin nimikkeellä valtionosuuksien tasaus. Suomen järjestelmä täyttää väljät itsehallintoa koskevat EU-säännökset. Sen sijaan Euroopan neuvoston itsehallinnon peruskirjan sisältämä rahoitusperiaate ei toteudu – kaikkein vähiten negatiivisten valtionosuuksien kunnissa.

Poikkeuksellisen vahva verotulojen kasvu, kuten yhteisöverojen nousu vuosituhannen vaihteessa Nokian menestystarinan imussa, mitätöidään juridisesti valtionosuuksien menetyksin. Ääritapauksessa kunta joutuu rahoittamaan kaikki lakisääteiset tehtävänsä, joihin valtionosuudet on tarkoitettu, kokonaisuudessaan

<sup>360</sup> Ks. myös Ilkka Kajaste, Helsingin Sanomat, Vieraskynä 11.8.2005: EU teki merkittävän remontin talouspolitiikan sääntöihin.

omien verotulojensa varassa. Kunnallinen verotusoikeus menettää merkityksensä, jos kunta ei voi itse päättää verotulojensa suuntaamisesta. Unionijäsenyyden myötä, vakausero- ja kasvusopimusten vuoksi, yhtenäisen rahapolitiikan velvoittamana, valtion ja kuntien taloudellinen side on tiukentunut. Aineellisen verolainsäädännön kuntiin kohdistuvat muutokset vaikuttavat myös verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasausjärjestelmässä. Nykyjärjestelmä loukkaa talousperustaltaan itsenäisten kuntien budjettivaltaa ja antaa valtionaloudesta riippuvaisille kunnille ”perusteetonta taloudellista etua” yhdessä harkinnanvaraisten rahoitusavustusten kanssa. *Järjestelmä ei ole kyennyt estämään valtaisaan maan sisäistä muuttoliikettä, mutta se on taannut kunnan asukkaalle hyvinvointioikeuksien toteutumisen myös Euroopan unionin itärajalta.*

Kuntien alijäämän kattamisvelvoite on yhteydessä sekä valtionosuuksiin perustuvaan verotulojen tasaukseen että talousarvion tasapainovaatimukseen. Tasapainoperiaate on niin Suomen valtionalouden kuin Euroopan unionin budjetinkin keskeisin oikeusperiaate. Huolimatta kuntalakiin vuonna 2000 tehdystä muutoksesta kaikki kunnat eivät ole halunneet tai kyenneet tasapainottamaan talouttaan. Näin on pitkitetty kuntaliitosta ja siirretty kunnallispoliittista vastuuta tuleville päättäjille. Vaikka kuntalaissa ei ole alijäämän kattamisvelvoitteen täyttämättä jättämisestä johtuvia sanktioita, kritiikin voi kohdistaa kunnanhallituksen ja -valtuuston lisäksi valtuuston valitsemaan ammattitilintarkastajaan. Hänen tehtävänsä on raportoida valtuustolle kunnan päätöksenteon laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Niin ikään parlamentaarisen luonteen omaava tarkastuslautakunta ei voi paeta vastuutaan esittämällä yleisiä arvioita valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta (vrt. KuntaL 71 §).<sup>361</sup>

Alijäämän kattamisvelvoitesäännös on osoittautunut tehottomaksi. Sanktiota vailla olevana normina se on lisännyt kuntatottelemattomuuden mahdollisuutta. Vuosina 2003–2004 kuntien alijäämän lisäys on ”katettu” lähes kokonaan lainanotolla.<sup>362</sup> Kunnallistaloudet ovat keskeinen osa Suomen julkistaloutta. Nykykehitys muodostuu yhtenä osatekijänä uhaksi vakausero- ja kasvusopimuksen edellyttämälle budjettikurille. *Kun äänekkäästi kritisoidaan suuria unionin jäsenvaltioita budjettikuriloukkauksista, mikromaailmassa osa kunnista elää tai joutuu elämään aivan kuin talousarvion tasapainoperiaate saati Rooman sopimuksen edellyttämä budjettikuri ei koskisi niitä lainkaan.*

Unionijäsenyyden välittömät vaikutukset kuntien budjettivaltaan ja sen rajoihin voivat kulminoitua kilpailuoikeuteen myös kunnan tulotalouden osalta. Rooman sopimukseen perustuva kilpailulainsäädäntö on taloudellisen harmonisoinnin ydinosaa Euroopan unionissa. Sillä on paitsi välitön myös yllättävä vaikutus kunnalliseen finanssivaltaan ja tätä kautta valtuuston budjettivaltaan maksetulojen muodossa (KHO 1993 A 57). Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan Helsingin kaupungin syyllistyneen kohtuuttoman hinnoittelukäytännön soveltamiseen määräävässä markkina-asemassa. Esitys satamamaksun nelinker-

<sup>361</sup> Ongelmista ja niiden ratkaisuyrityksistä sisäasiainministeriön julkaisu 13/2005.

<sup>362</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2005, 12.



taistamisesta mitätöityi. Kaupungin talousarvion tuloperusta koki merkittävän heikennyksen. Tuomioistuinratkaisun jälkeen kaupunki korotti satamamaksun vuonna 1993 kaksinkertaiseksi.

Kilpailuasiat, erityisesti julkisyhteisöjen aiheuttamat, ovat vaikeita myös Kilpailuvirastolle itselleen: Vuonna 2000 Kilpailuvirasto teki kilpailuneuvostolle esityksen Helsingin kaupungin kilpailunrajoituslain vastaisten menettelyjen lopettamisesta. Markkinaoikeus, jolle esityksen käsittely lainsäädäntöuudistuksen vuoksi siirtyi, hylkäsi Kilpailuviraston esityksen.<sup>363</sup> Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan (KHO 31.3.2005, taltio 695) samaan lopputulokseen kuin markkinaoikeus. Kunnallisen itsehallinnon finanssivallan ydin eli oikeus päättää tulo- talouden perusteista talousarvion menojen tasapainottamiseksi ei saa oikeusvaltiossa jäädä pitkäpiimäisen lainkäyttömenettelyn ja Euroopan yhteisön oikeusjärjestykseen nojaavan kilpailulainsäädännön tulkintaongelmien panttivanngiksi. Helsingin kaupunginvaltuusto roikkui niin sanotussa löysässä hirressä kunnioitettavat 12 vuotta.

## 2.2 Tukipolitiikka ja Agenda 2007

Euroopan unionin rahoitusjärjestelmä ja talousarvio ovat muotoutuneet nykyiselleen yhteisön organisatorisen kehityksen mukana. Vuodesta 1971 lähtien kokonaisuutena toimineen talousarvion perustan ovat muodostaneet yhteisön tulot ja menot, joiden painotukset ovat olleet alttiita poliittisille linjauksille. Tällainen vaikuttaja on ollut esimerkiksi laajeneminen. Uusilla jäsenvaltioilla on ollut merkitystä talousarvion kulloisissakin painotuksissa, koska uusien jäsenvaltioiden myötä myös koheesipolitiikan merkitys on lisääntynyt. Jäsenvaltioiden väliset kasvaneet kehityserot vaativat yhteisen alue- ja rakennepolitiikan, jonka kehittyminen on kasvattanut menoja huomattavasti. Tämä vaikutti osaltaan talousarvion ongelmiin 1980-luvulla.

Delors-suunnitelmien jälkeisen rahoitusuudistuksen painopisteinä olivat EU:n itälaajentuminen sekä maatalous- ja rakennerahastouudistukset. Uudistus nimettiin Agenda 2000:ksi, ja se perustui komission vuonna 1997 esittämiin laajoihin suuntaviivoihin ja yksityiskohtiin. Eurooppa-neuvosto hyväksyi rakennerahastojen uudistuksen ja unionin politiikkojen kehittämisen vuosille 2000–2006. Tavoitteena on ollut keskittää rakennetukia tehokkaammin, yksinkertaistaa ja hajauttaa rahastojen toimintaa, parantaa rahastojen tehokkuutta ja siten myös valvontaa sekä korostaa täydentävyyttä. Samalla jatkettiin koheesiorahaston toimintaa ja kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineestä tehtiin täysin erillinen rahasto. Rakennerahastouudistus hyväksyttiin juridisesti neuvoston yleisasetuksella ([EY] N:o 1260/1999).<sup>364</sup>

Nykyisen rahoituskehityksen vaikutukset unionissa olivat laajat, koska pääasialliset uudistukset koskivat kahta tärkeintä menoluokkaa: maataloutta ja ra-

<sup>363</sup> MAO 11.10.2002, nro 123/I.

<sup>364</sup> Joutsamo ym. 2000, 124–125.

kennetoimia. Aikaisempiin rahoituskehyksiin nähden uudistuksen laatiminen oli vaativampaa, koska siinä tuli määritellä myös tulevan laajentumisen rahoitusvaikutukset. *Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen tavoitteena oli ehkäistä paluu suuria kustannuksia aiheuttavaan liikatuotantoon.* Toisena tavoitteena oli liittää markkinajärjestelytoimiin (tukitoimet ja tasaustuki) maaseudun kehittämistoimia koskeva yhtenäinen osa. Rakennepolitiikka uudistettiin siten, että tuet keskitettiin paremmin ja niiden myöntämismenettelyjä sekä hallintoa myös käytännössä yksinkertaistettiin. Koska kokonaismäärärahoista maksettavaksi tulivat myös liittymistä edeltävät rakennetoimet sekä laajentumisesta aiheutuvat kustannukset, uudistuksella jouduttiin supistamaan tärkeimpien menoluokkien rahoitusta. Tämä näkyi myös Suomen rahoitusasemassa.<sup>365</sup>

Koska nykyisessä rahoituskehyksessä on otettu huomioon myös unionin itälaajentumisen vaikutus, on tällä ollut vaikutusta myös unionin omien varojen järjestelmään ([EY] N:o 597/2000). Järjestelmällä tulee varmistaa, että unionin politiikkojen asianmukaiselle kehittämiselle on riittävästi varoja ottaen huomioon myös talousarvion kurinalaisuus. Euroopan unionin omien varojen yläraja pidettiin nykyisellä tasolla, joka on 1,27 prosenttia bruttokansantulosta. Jäsenvaltioiden arvonnäköalasta maksua alennettiin portaittain ja perinteisten omien varojen kantopalkkioita puolestaan nostettiin. Tällä varmistettiin jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu varallisuudesta huolimatta ja mahdollistettiin uusien jäsenvaltioiden liittyminen unioniin.

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka uudistetaan vuosille 2007–2013. Suomen ja kuntien kannalta tämä merkitsee uudistuneita rakennerahastovarojen jakoperiaatteita. Uudet rahoituskehykset (komissio 10.2.2004) kuvastavat EU-politiikan neljää painopistettä: kestävä kehitys (kilpailukyky ja rakennepolitiikka) ja luonnonvarojen suojelu, EU-kansalaisuus sekä ulkosuhteet (kriisinhallinta, naapuruuspolitiikka). Suomen hallituksen rahoituskehyskannanotossa alueellinen koheesio ja kilpailukyky katsottiin kehysten sisällön ja resursoinnin kulmakiviksi (E 4/2004 vp).

Unionin itälaajentumisen seurauksena tuet kohdistetaan unionin köyhimmille alueille. Tämä saattaa merkitä Suomelle myönnettävien tukien vähentymistä. Toisaalta suunnitteilla on uusia aluepoliittisia instrumentteja, joiden avulla syrjäytyneet alueet sekä rajaseudut pidetään tukien piirissä. *Tulevan rahastokauden pääperiaatteina tulevat olemaan alueellisen kilpailukykyyn parantaminen, työmarkkinoiden rakenteiden uudistaminen sekä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy.* Myös rahastojen hallintoa pyritään jatkossa entisestään hajauttamaan, mikä merkitsee alue- ja paikallistason toiminnan tehostumista. Suomessa aluekehittämiselle asettaa tulevaisuudessa haasteita useiden kuntien ja alueiden negatiivinen väestökehitys. Myös kasvukeskusten julkisten palveluiden ylläpito aiheuttaa suuria ongelmia.

Euroopan unionin maatalouspolitiikan suuri uudistus (2003) ulottaa vaikutuksensa aina vuoteen 2013 saakka. Eurooppa-neuvosto päätti Brysselin huipukokouksessa 2002 asiasta yksimielisesti. Vaikeassa asiassa yksikään jäsenvaltio

<sup>365</sup> Junka 1999, 8.

ei asettanut esteitä rahoitussopimukselle. Kaksi vuotta myöhemmin Iso-Britannia ponnekkaasti vaati unionin maataloustukipolitiikan uudistamista ehtona sille, että sen pitäisi luopua niin sanotusta jäsenmaksualennuksesta.

Iso-Britannia sai jäsenmaksuunsa alennuksen 1984, koska se ei pienen maataloussektorinsa vuoksi kyennyt hyödyntämään yhteisötukia. Pääministeri Margaret Thatcherin aikoihin saarivaltio oli yhteisön köyhimpiä, mutta nyt se on rikkaimpia. Muut unionin jäsenvaltiot maksavat Britannian alennuksen.

Myös Suomen nettomaksuosuus unionille saattaa tulevaisuudessa nousta suuremmaksi kuin eduskunnan valtioneuvostolle antama neuvotteluvaltuutus – 0,3 prosenttia bruttokansantulosta – antaa mahdollisuuksia. Suomi vastusti tästä syystä Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa Brysselissä vuoden 2005 kesäkuussa uusia rahoituskehyksiä. Huippukokous päättyi siis Agenda 2007:n sisällystä vallinneiden erimielisyyksien vuoksi fiaskoon, joka kulminoitui Ison-Britannian ja Ranskan väliseen vastakkaisasetteluun. Ranska on unionin valtioista suurin maataloustukien saaja. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuus siirtyi 1.7.2005 lukien Britannialle. Jonkinlaisena sovinnon eleenä unionille pääministeri Tony Blair myönsi, että saarivaltion pitää luopua kestävämmälle pohjalle rakentuvasta jäsenmaksualennuksesta.<sup>366</sup> Puheenjohtajamaana ja syvästi asianosaisena Iso-Britannia on vaikeiden sisäpoliittisten päätösten edessä. Rahoituskehuksesta vuosiksi 2007–2013 on synnyttävä sopu viimeistään syksyllä 2006. Ratkaisun avaimet jäänevät Suomen hallituksen valtiomiestaidon varaan.

---

<sup>366</sup> Tiedot Helsingin Sanomat 22.6.2005, ulkomaat.

## 3 Relatiivisen finanssisuvereniteetin vaikutukset

### *3.1 Rooman sopimuksesta direktiivien maihinnousuun*

Euroopan unioni on luonteeltaan ainutlaatuinen jäsenvaltioiden muodostama yhteisö, joka on kansainvälisten suhteiden käsitteistöön perustuen määritelty kansainvälisen järjestön ja liittovaltion välimuodoksi, eräänlaiseksi kompromissiksi näiden kahden välillä. Yhteisön oikeusjärjestys on myös erityinen, koska se sisältää sekä kansainvälisoikeudellisia että valtiosääntöoikeudellisia elementtejä (kansalliset perustuslait ja Euroopan yhteisön perustamissopimus). Jäsenvaltiot ovat luovuttaneet yhteisölle toimivaltuuksia tehokkaiden ja toimivien sisämarkkinoiden saavuttamiseksi.

Toimivaltuuksien luovuttaminen Euroopan unionille (EY) on kaventanut perinteisen käsityksen mukaista valtiollista suvereniteettia mutta samalla avannut myös uusia ovia käsitteen tulkinnassa. Valtion täysivaltaisuuden uudelleen jakaminen ja yhdistäminen ovat tulleet klassisen suvereenisuuden tilalle. Tämän myötä unionin jäsenvaltiot ovat saaneet uudenlaiset vaikutusmahdollisuudet ylikansallisessa päätöksentekojärjestelmässä. Suvereenisuutta ei ole menetetty unionille, vaan kokonaisuudessa kysymys on pikemminkin unionijäsenyyden tuomasta mahdollisuudesta päätösvallan käyttöön kansallisvaltion yläpuolella yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa.<sup>367</sup> Sen sijaan professori Allan Rosaksen vuonna 1993 maalailemasta valtioiden epätsekkästä tulevaisuuskuvausta (edellä, s. 22) nykyinen unioni on vielä vaarallisen kaukana.

Unionin sisämarkkinoille on ominaista, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan. Tämän kauan (vuodesta 1957) noteeratun perustotuuden toteuttaminen on edelleen pahasti kesken palveludirektiivin antamisen ja sen jäsenvaltioissa toteuttamisen osalta. Yhteisöllä on yksinomainen toimivalta kauppapolitiikan, rahapolitiikan ja tullipolitiikan osalta.

<sup>367</sup> Vrt. myös Nieminen 2004, 368–375, ja McCormick 1999, 131–133.

liiton toimeenpanossa. Kansallisen toimivallan luovuttaminen näillä osa-alueilla on merkinnyt erityisesti jäsenvaltioiden taloudellisen suvereniteetin kaventumista ja samalla uusia mahdollisuuksia unionin laajoilla sisämarkkinoilla.

Pyrkimys sisämarkkinoiden tehokkaaseen toimintaan näkyy unionin harmonisointina myös muilla kuin yksinomaisen toimivallan alueilla. Talouspolitiikka on unionin toimesta koordinoitua, vaikka se lähtökohtaisesti kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan. Myös verotuksen suhteen toimivat sisämarkkinat ovat ajaneet kansallisen finanssivallan ohi; unioni on harmonisoinut välitöntä verotusta, ja paineita myös välillisen verotuksen yhdenmukaistamiseen on havaittavissa. Merkittävä taloudellinen vaikutus on myös unionin rakennerahastoilla, jotka varainsiirtojen kautta vaikuttavat sekä valtiontaloudelliseen päätöksentekoon että alue- ja paikallishallintojen toimintaan.

Unionin toiminnassa korostuvat *federatiiviset piirteet* ilmenevät oikeudellisessa sääntelyssä. Myös oikeusperiaatteiden vaikutus yhteisöoikeudessa on merkittävä. Yhteisön asetusten välitön sovellettavuus ja yhteisön oikeuden ensisijaisuus suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen nähden korostavat yhteisön ylikansallista asemaa. Myös tuomioistuimen toiminta ennakkoratkaisujen antajana ja neuvoston sekä parlamentin asema päätöksenteossa viittaavat liittovaltion toimintaan. Euroopan unionin ylikansalliset ja osittain federatiiviset ominaisuudet kulmineituvat talous- ja rahaliittoa koskevaan päätöksentekoon erityisesti liittoon kuuluvissa jäsenvaltioissa.<sup>368</sup> Yhteisöoikeus vaikuttaa jäsenvaltioiden julkistalouteen ja asettaa toiminnalliset raamit taloudelliselle päätöksenteolle.

*Euroopan talousalueen merkitys Suomen taloudellisen lainsäädännön harmonisointikehityksessä suhteessa Euroopan yhteisön oikeusjärjestykseen on ollut hämmästyttävän suuri.* Muodollisesti ETA-jäsenyys kesti vain vuoden (1994). Kansallista maatalouspolitiikkaa alettiin lainsäädäntötoimin sopeuttaa tulevaan, unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Yhteisödirektiivien pohjalta säädetty kilpailulainsäädäntö ja julkisyhteisöjen taloudelliseen päätöksentekoon suuresti vaikuttanut hankintalaki tulivat voimaan samanaikaisesti Euroopan talousaluejäsenyyden kanssa. Niin ikään jo ennen unionijäsenyyttä tuli voimaan arvonlisäverojärjestelmä (1994). Juridisesti unionijäsenyys oli vahvasti ”esiharjoiteltu”, kun otetaan huomioon myös tuolloin tehdyt valtiosääntömuutokset (HM 33 a § ja VJ 4 a luku).

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. *Valtioneuvoston ja erityisesti pääministerin asema on vahvistunut unionijäsenyyden myötä suhteessa tasavallan presidenttiin.* Näiltä osin valtiosääntömuutokset ovat olleet johdonmukaisia myös nykyisessä perustuslaissa. Pääministeri huolehtii valtioneuvostosta säädetyn lain (175/2003) 3 §:n nojalla Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteen sovittamisesta valtioneuvostossa.

Pääministeri edustaa Suomea aina Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hän vastaa Suomen kannanotoista erityisesti unionin taloudelliseen ulottuvuuteen.<sup>369</sup>

<sup>368</sup> Jyränki 2003, 185.

<sup>369</sup> Tasavallan presidentti on keskittynyt huippukokouksissa unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin kysymyksiin (vrt. myös PL 93.1 §).

Hänen tulee informoida eduskuntaa tai sen valiokuntaa (suuri valiokunta, ulkoasianvaliokunta) Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista. *Suomen perustuslaki turvaa hyvin eduskunnan osallistumisen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun.* Eduskunnan kannanotot niin yhteisöasetuksiin kuin direktiiviehdotuksiin välittyvät valtioneuvostolle suuren valiokunnan lausuntoina (mietintöinä), joihin liittyy tarvittaessa muiden valiokuntien erityislausunnot.

Yhteisölainsäädännön harmonisointi johtaa tarpeeseen antaa tarkempia uusia säännöksiä myös kansallisella tasolla. Euroopan unionin komissio täydentää kokonaisuutta toimivaltaansa kuuluvalla soft-law-säännöstöllä. Ennen suurta valtiosuus uudistusta (1993) puhuttiin valtion ja kuntien välillä normitulvasta, jota voimallisesti lainsäädäntötoimin purettiin. Unionin ja sen jäsenvaltion välisessä suhteessa erityisesti direktiiveihin perustuvassa sääntelyssä normitulva on uusiutunut. Niin sanotun deklaraatiotaudin yleistettyä kiulu normatiivisen ohjauksen ja reaalityodellisuuden välillä (esimerkiksi EU-tukien vaikutukset) voi muodostua turhan suureksi. *Taloutta koskevassa lainsäädännössä, alkaen perustamissopimuksesta ja yhteisöasetuksista ja päättyen direktiiveihin, on korostunut unionin poliittinen luonne.* Säädösten määrä ei korvaa niiden laatua.

Unionin nykyinen normiperusta ei ole riittänyt takaamaan Suomelle enempää kuin yhteisön muillekaan jäsenille lainsäädäntövallan käyttämistä ministerineuvostossa ja parlamentissa kaikilta osin uskottavalla tavalla. *Suomelle ja suurimmalle osalle unionin jäsenmaista on tullut eteen itse aiheutettu ja niiden oikeusjärjestykselle uusi ongelma: yhteisöoikeuden ja myös kansallisen oikeuden kehitys tuomioistuinnratkaisujen perusteella.* Yhdysvaltain ja Ison-Britannian common law -järjestelmä (substance over form) on saanut vahvan jalansijan unionissa, parlamentaarista tietä tapahtuvan lainsäädännön kehittämisen kustannuksella. Peiliin katsoamista, myös peruutuspeiliin, riittää niin unionin uusilla jäsenvaltioilla kuin perustajillakin.

### 3.2 Valtiokeskeisyys ja kunnallinen itsehallinto

Oikeusvaltio edellyttää demokratiaa, demokratia edellyttää oikeusvaltiota. Tämän perustotuuden on myös Suomen valtiosääntöhistoria todentanut. Oikeusvaltio on myös toimivan markkinatalouden edellytys. Jatkuvan rakennemuutoksen alainen Euroopan unioni ei ole oikeushenkilö. Oikeushenkilöllisyys on toistaiseksi vain Euroopan yhteisöllä. Euroopan perustuslakiehdotuksen hyväksyminen toisi myös unionille oikeushenkilöllisyyden (UPL I-7 art.). Nykyinen unioni toimii Rooman sopimuksen mukaisesti pääsääntöisesti hallitusten välisen yhteistyön varassa.<sup>370</sup> Tämä toteutuu Eurooppa-neuvoston huippukokouksissa ja unionin ministerineuvoston työskentelyssä. Sen sijaan unionin talous- ja rahaliitossa, erityisesti rahaliiton osalta, on kyse ylikansallisesta päätöksenteosta.

On syytä palata vielä kerran yhteisön tuomioistuimen rooliin Rooman sopimuksen tulkitsijana. Vuonna 2004 tuomioistuin kumosi komission kanteen

<sup>370</sup> Ks. myös Jyränki 2003, 185–187.

perusteella ministerineuvoston (Ecofin) Ranskaa ja Saksaa koskeneet päätelmät keskeyttää liiallisia budjettialijäämiä koskeva menettely. Komissio horjui ennen tuomioistuimen ratkaisua ja varsinkin sen jälkeen. *Ministerineuvosto keskeytti perustamissopimukseen aikanaan Saksan vaatimuksesta kirjatun liiallista alijäämää koskevan menettelyn.* Yhteisön tuomioistuin osoitti selkärankaisuutta soveltamalla tapaukseen suoraan Rooman sopimuksen (104 art.) säännöksiä. Tämä oikeustapaus kertoo koruttomalla tavalla myös sen, minkä vuoksi tuomioistuimelle on suorastaan tyrkytetty laajaa ratkaisuvaltaa yleensä ja erityisesti mahdollisuutta nostaa yhteisöoikeuden etusijaperiaate jalustalle.

Erityisesti arvonlisäverotusta ja kuntien yhteisöveron jako-osuuksia on unionijäsenyyden ajan lainsäädäntötoimin käytetty osana laaja-alaista kuntatalouden tasapainon hakemista. Ratkaisut ovat tapahtuneet edustuksellisen kansanvallan pelisääntöjen mukaisesti, eduskunnan ylivallan alaisina, lainsäädäntötoimin. Euroopan unionin jäsenyyden aikana perustuslain itsehallintosäädöksen (PL 121 §) edellyttämän talousautonomian suojaamisessa on korostunut se, että kunnan taloudellisen itsenäisyyden aste ei määräydy vain jonkin yksittäisen lain säännösten seurauksena, vaan kysymys on monien lakien yhteisvaikutuksesta. Kun lakiehdotuksia käsitellään erikseen, usein kiireisinä budjettilakeina, *lainsäädännön kokonaisvaikutukset ovat muuttuneet yhä vaikeammiksi arvioida itsehallinnon reaalisen sisällön kannalta.*

Muodollis-juridisesti unionijäsenyyden aika on korostanut ylimpien valtioiden vastuuta jäsenyyden oikeuksien ja velvoitteiden toteuttajana. Jäsenyys ei ole muuttanut valtion ja kuntien suhteen lähtökohtaa, kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaa. *Kunnat on tosiasiansa sidottu entistä tiiviimmin niin sanottuun sopimusyhteiskuntaan (konsensus).* Sen päätöksenteko on unionin voimakkaan taloudellisen ulottuvuuden vuoksi ollut valtiokeskeistä. Toisaalta ei unionijäsenyys ja yhteisöoikeus tai Maastrichtin sopimus läheisyysperiaatteineen aseta esteitä edessä olevalle välttämättömyydelle, radikaalille kuntarakennemuutokselle.

Tutkimuksessa on laajasti käsitelty julkisiin hankintoihin ja kilpailuttamiseen liittyviä ongelmia julkisyhteisöjen näkökulmasta. *Terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen on myös valtion ja kuntien näkökulmasta unionijäsenyyden Suomessa itseisarvo.* Julkisyhteisöjen viranomaisten ja hankintayksiköiden on kohdeltava tasapuolisesti tarjousmenettelyyn osallistuvia. Monimutkaisien hankintalainsäädännön uudistaminen, hyvinvointipalvelujen kohtelu ja kansallisista kynnyksarvoista päättäminen on valtiosääntöisenä lainsäädäntöprosessina yhtä vaikeaa kuin konsanaan direktiiveihin liittyvä päätöksenteko. Markkinaoikeus ja myös korkein hallinto-oikeus ennakkoratkaisuillaan luovat kokemuspohjaa erityisesti kunnille. *Nykyisestä hankintalainsäädännöstä ja kilpailuttamisesta on muodostunut osittain itsetarkoitus, mikä ei ole kuntien ja niiden asukkaiden edun mukaista.* Myös yritystoiminnan usko oikeusnormeihin ja niiden tulkintaan saattaa horjua.

Suomen Varustamoyhdistys ry ja Silja Line Oy Ab esittivät markkinaoikeuden päätöksestä (Helsingin satamamaksut) korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyssä valituksessa, että KHO hankkisi asiassa yhteisön tuomioistuimen ennakkoratkaisun.<sup>371</sup>

<sup>371</sup> Vrt. RS 234 art. ja RS 82 (1, 2) art.

Korkein hallinto-oikeus ei pyyntöön suostunut. Samassa yhteydessä valittajat huomauttivat siitä, että ennakkoratkaisupyyntö olisi tarpeen, *koska Kilpailuvirasto on selvittänyt asiaa yhdeksän vuotta* (Kurs. AM) ja on kaiken kukkuraksi ilmoittanut, ettei se valita markkinaoikeuden päätöksestä (KHO 31.3.2005, taltio 695).

Julkisyhteisöjen ei tule pelätä kilpailuttamista. Siitä koituu monenlaista hyötyä alkaen kustannussäästöistä ja päätyen demokratian uskottavuuteen (suuret rakentamisurakat). Julkisyhteisöt voivat myös kärsiä vahinkoa epäterveestä kilpailusta. Sellaista esiintyy myös Suomessa – unionin kilpailuun orientoituneista sisämarkkinoista huolimatta.

#### Epäily asfalttikartellista

Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle, Dnro 1198/61/01 (julkinen versio): Kilpailuvirasto teki vuonna 2004 esityksen kilpailunrikkomusmaksun määräämisestä erälle asfalttialalla toimiville yrityksille kilpailunrajoituslaissa kielletystä hinta- ja tarjousyhteistyöstä, markkinoiden jakamisesta sekä tietojenvaihdosta vuosina 1994–2002.

Kilpailuvirasto esitti seitsemälle asfalttialan yritykselle ja Asfalttiliitolle ennätysmäisen isoja, yhteensä lähes 90 miljoonan euron sakkoja asfalttikartellista. Kartellin johtajana kilpailuvirasto piti Lemminkäinen Oyj:tä, jolle se vaati 68 miljoonan euron seuraamusmaksua.<sup>372</sup>

Asfalttikartellin yhteiskunnallisia vaikutuksia korostaa se, että *asfalttityöt ovat suurelta osin valtion ja kuntien julkisia hankintoja*. Hintojen nostamisen seurauksena julkisyhteisöt ovat vähentäneet vuotuisten päällystetöidensä määrää budjettirajoitteidensa mukaisesti. Kilpailuviraston selvityksen mukaan kartellin toiminta on yhtenä osatekijänä vaikuttanut tiestön kunnan heikkenemiseen. Kilpailuviraston arvion mukaan asfalttistöistä on kartellin vuoksi maksettu vuosittain noin 30 miljoonaa euroa enemmän kuin muuten olisi tapahtunut.<sup>373</sup>

Kuntien, erityisesti suurten kaupunkien, ylihintaiset asfaltointiurakat ovat merkinneet sitä, ettei valtuustolla ole ollut budjettivaltansa puitteissa liikkumavaraa hyvinvointipalvelujen lisärahoitukseen. Suomen ylimpien valtioelinten päätöksenteolle ja kunnalliselle itsehallinnolle esimerkki on vakava muistutus siitä, että toimiva markkinatalous edellyttää läpinäkyvyyttä ja myös riittäviä ohjaustoimia. Vastuuntuntoiselle sosiaaliselle markkinataloudelle on suurtilaus niin unionissa kuin sen jäsenvaltioissakin riippumatta siitä, toteutuuko vireillä oleva Euroopan unionin perustuslakiuudistus.

Euroopan unionin valtiokeskeinen sääntely on merkinnyt sitä, että kuntia suhteessa valtioon on tulkittu ja tutkittu enenevässä määrin objekteina, joiden on

<sup>372</sup> Kilpailuneuvoston päätökseen 21.9.2000 (Dnro 95/690/1999) toimittamassaan loppulausunnossa 10.4.2000 Rakennus Oy j Lemminkäinen totesi niin sanotussa PoKo-tapauksessa: ”Tielaitoksen toimiminen urakkakilpailussa vääristää epäterveellä tavalla koko maanrakennusalan kilpailutilanteen; kilpailu ei ole aitoa ja tasapuolista.”

<sup>373</sup> Kilpailuviraston esitys / Julkinen versio, 101–102.



hoidettava niille annetut tehtävät. Tässäkään tutkimuksessa ei ehkä riittävästi ole korostettu kuntia itsenäisinä paikallisina toimijoina, joilla on oikeus puolustaa myös talousautonomiaansa. Yritykset voivat luottaa omaan kyvykkyyteensä, yksityiseen omistusoikeuteen ja sopimusvapauteen. Mitkä ovat kuntien vastaavat suojavyöhykkeet? Mihin kunnat voivat tukeutua puolustaakseen olemassaoloaan suhteessa asukkaisiin, valtioon tai Euroopan unioniin?<sup>374</sup> Vastaus löytyy jo 1800-luvun kunnasta, jota tarvittiin avun tarpeessa olevan asukkaan elämän turvaamiseen.

---

<sup>374</sup> Ks. Harisalo 2005, 116–117.

# Lähteet

## *Kirjallisuus*

- Ahtela, Jukka-Pohja, Heikki: Eläketurva ja eurooppalainen työmarkkinamalli. Teoksessa: Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Toim. Varoma, Pekka. Juva 1997.
- Ahvenainen, Taisto: Hyvinvointipalvelut eivät sovi palveludirektiiviin. Kuntalehti 10/2005.
- Ahvo-Lehtinen, Sirkku-Miettinen, Heikki: Arvio kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikan resursoinnista vuonna 2000. Kuntaliitto. Helsinki 2002.
- Alho, Kari-Kaitila, Ville-Widgrén, Mika: Finanssipoliittinen järjestelmä talous- ja rahaliitossa. Vantaa 2000.
- Andersson, Edward: Tuloverotus EY-tuomioistuimen käytännössä. Teoksessa: Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Toim. Nuolimaa, Risto-Vihervuori, Pekka-Klemmetsinen, Hannele. Jyväskylä 2004.
- Antola, Esko-Tuusvuori, Ossi: Länsi-Euroopan integraatio ja Suomi. Turku 1983.
- Arajärvi, Pentti: Paremminvointiyhteiskunta. Vammala 2003.
- Arhippainen, Max-Pyykkönen, Perttu: Kiinteistövero kunnallistaloudessa. Vammala 2000.
- Auranen, Kirsti: Arvonlisäverotuksen erityiskysymyksiä. Tampere 2003.
- Borchardt, Klaus-Dieter: Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Stuttgart 2002.
- Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta – toimikunnan mietintö.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003. Helsinki 2003.
- Grandberg, Leo: Tuotannon kasvun vuosikymmenet. Teoksessa: Suomen maatalouden historia (osa III). Toim. Markkola, Pirjo. Jyväskylä 2004.
- Grandberg, Leo: Valtio maataloustulon tasaajana ja takaajana. Helsinki 1989.
- Grau, Amparo-Herrera, Pedro M.: The link between tax coordination and tax harmonization: limits and alternatives. EC Tax review 1/2003, 28 – 36.
- Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Helsinki 1995.
- Hannum, Hurst: Autonomy, sovereignty, and self-determination the accommodation of conflicting rights. Philadelphia 1992.
- Harisalo, Risto: Federalismia kunnallishallintoon. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005, 116–125.

- Harjula, Heikki–Prättälä, Kari: Kuntalaki: tausta ja tulkinat. Helsinki 2004.
- Heikkilä, Tuomo–Nurmikko, Sanna: Maatalous EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa. Teoksessa: Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa. Toim. Kiander, Jaakko–Romppanen, Antti. VATT. Helsinki 2005.
- Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.
- Hidén, Mikael–Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 1994.
- Hjerppe, Riitta–Hjerppe, Reino: Eurooppa yhdentyy. Helsinki 1992.
- Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.
- Ikola, Arto–Rothovius, Timo–Sahlström, Petri: Yritystoiminnan tukeminen kunnissa. Vammala 2004.
- Joutsamo, Kari–Aalto, Pekka–Kaila, Heikki–Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Helsinki 2000.
- Joutsamo, Kari: Euroopan yhteisö – eurooppaoikeus. Mänttä 1987.
- Juanto, Leila: Valmisteverotus. Jyväskylä 1998.
- Junka, Teuvo: EU:n talousarvio. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1999.
- Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.
- Jyränki, Antero: Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö. Oikeustiede–Jurisprudentia 1996, 9–83.
- Jääskinen, Niilo: EY-jäsenyyden vaikutus eduskunnan valtaan. Poliitikka 3/1992, 271–279.
- Kaila, Heidi–Satuli, Antti–Stubb, Alexander: Eurooppa-neuvosto ja hallitustenväliset konferenssit – yhdentymisvisiot ja niiden toteuttaminen. Teoksessa: Päätöksenteko Euroopan unionissa. Toim. Raunio, Tapio–Wiberg, Matti. Tampere 1998.
- Kalima, Kai: Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöstä. Saarijärvi 2001.
- Karlsson, Thomas–Ruotsalainen, Jussi–Tigerstedt, Christoffer–Österberg, Esa: Vuoden 2004 alun alkoholiolojen muutokset Suomessa myyntitilastojen ja lehdistökirjoittelun valossa. Stakes, Aiheita 12/2004.
- Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 3/2002: Kotimarkkinoiden toimivuus ja kansainvälinen kilpailukyky.
- Kettunen, Pekka: EU-rakennerahasto-ohjelmien maakunnallinen toimeenpano. Turku 1998.
- Kiander, Jaakko: EMU-jäsenyys, kilpailukyky ja julkinen talous. Teoksessa: Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa. Taloudelliset vaikutukset. Toim. Kiander, Jaakko–Romppanen, Antti. VATT. Helsinki 2005.
- Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001: Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa.
- Kivistö, Vellamo: Valtion virastojen ja laitosten sisäinen valvonta.[Osaselvitys II]:EU-vaikutukset. Valtiovarainministeriön budjettiosasto. Helsinki 1998.
- Komiteanmietintö 1992:23. Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö: ETA-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt.
- Koivusalo, Meri: Terveyspalvelut ja kilpailuttamisen kansainväliset ulottuvuudet. Teoksessa: Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Toim. Ollila, Eeva–Ilva, Minna– Koivusalo, Meri. Stakes, Raportteja 276. Saarijärvi 2003.
- Kosonen, Pekka–Saari, Juho: Hyvinvointipolitiikka. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden rajalliset vaikutukset. Teoksessa: EU ja Suomi. Toim. Raunio, Tapio–Wiberg, Matti. Helsinki 2000.
- Kumlin, Staffan: Våljarna, välfärdsstaten och den europeiska integrationen. Teoksessa: EU, skatterna och välfärden. Toim. Gustafsson, Sverker–Oxelheim, Lars–Wahl, Nils. Tallinna 2004.
- Lamminmäki, Lauri: Kunnat ja Lissabonin strategia – siilipuolustuksesta oman osaamisen markkinointiin. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2004, 8–15.
- Laurila, Ilkka P.: Maatalouden EU-aika. Teoksessa: Suomen maatalouden historia (osa III). Toim. Markkola, Pirjo. Jyväskylä 2004.

- Lindfors, Teemu S.: Oikeudellisia näkökohtia julkisyhteisöjen hankintatoimen kustannustehokkuudesta. Valtiovarainministeriön budjettiosasto. Helsinki 2004.
- Lodin, Sven-Olof: EU:s beslutsordning ett hinder för välfärdsutvecklingen. Teoksessa: EU, skatterna och välfärden. Toim. Gustavsson, Sverker–Oxelheim, Lars–Wahl, Nils. Tallinna 2004.
- Lönnroth, Juhani: Euroopan sosiaalirahasto, työllisyys ja rakennepoliittikka. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2004, 15–21.
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton julkaisuja n:o 168: MTK:n vuosikertomus 2004.
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton julkaisuja n:o 167: MTK:n vuosikertomus 2003.
- MacCormick, Neil: Questioning sovereignty. Oxford 1999.
- Maunu, Antti: Ajankohtaista eurooppaoikeutta. Defensor Legis 1/1999, 169–182.
- Meres-Wuori, Ora: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Helsinki 1998.
- Merikoski, Mia: Valtion tuet. Tukien oikeudellinen valvonta Euroopan unionissa. Helsinki 1997.
- Merikoski, Veli: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
- Moisio, Antti: Kuntatalouden rahoitus. Teoksessa: Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä. Toim. Hjerpe, Reino–Kari, Seppo–Kiander, Jaakko–Poutvaara, Panu. Vantaa 2003.
- Myllymäki, Arvo: Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä. Tampere 2003.
- Myllymäki, Arvo–Tetri, Eija: Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana. Vammala 2001.
- Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Porvoo 2000.
- Myllymäki, Arvo: Valtiosääntöinen päätöksenteko talous- ja rahaliittoon liittymisestä. Poliittikka 2/1999, 103–111.
- Myllymäki, Arvo: Tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. Tampere 1979.
- Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Jyväskylä 2001.
- Mäenpää, Olli: Kuntien itsehallinto EU–Suomessa. Vammala 1997.
- Määttä, Kalle: Verokilpailu veropolitiikan haasteena. Oikeus 1/1994, 16–25.
- Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyyvä Eurooppa. Vammala 2004.
- Palme, Joakim: EU, skatterna och socialförsäkringarna. Teoksessa: EU, skatterna och välfärden. Toim. Gustavsson, Sverker–Oxelheim, Lars–Wahl, Nils. Tallinna 2004.
- Palola, Elina: Sosiaalipoliittikka ja laajentuneen unionin uudet puitteet. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2005, 12–22.
- Penttilä, Seppo: Eurooppaverotus-oikeus Suomen tuloverotuksessa. Verotus 3/1996, 235–246.
- Pirkola, Hannu: Rakennerahastot – ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta. Vammala 1998.
- Pöyhönen, Aulis: Euroopan kunnallissopimus. Kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli. Helsinki 1996.
- Raitio, Juha: Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet. Saarijärvi 1999.
- Raunio, Tapio: Liittovaltiot. Federalismin teoria ja arki. Tampere 2002.
- Reinicke, Wolfgang H.: Global public policy. Washington 1998.
- Riepula, Esko: Suojalait – mitä ne ovat ja mitä niillä suojataan. Tampereen yliopiston oikeustieteellisen laitoksen julkaisusarjan raportti 2/1975.
- Rosas, Allan: Suverenisuuden kuolema. Teoksessa: Juhlajulkaisu Antero Jyränki. Toim. Länsineva, Pekka–Viljanen, Veli–Pekka. Turku 1993.
- Rother, Eila: Eurooppaoikeus ja arvonlisäverotus. Vantaa 2003.
- Ryynänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa. Vammala 2004.
- Ryynänen, Aimo: Euroopan unioni ja itsehallinto. Tampere 2003.

- Ryynänen, Aimo: Kunnallisen itsehallinnon uusrenessanssi: rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampere 2000.
- Saari, Juho: Euroopan sosiaalinen malli – johdanto. Teoksessa: Euroopan sosiaalinen malli. Toim. Saari, Juho. Saarijärvi 2002.
- Salmi, Anita: Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. Acta Wasaensia No 118. Aluetiede 8. Vaasa 2003.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.
- Savia, Elena: Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa EVN AG et Wienström GmbH vs. Itävalta – Ympäristöperusteiden sallittavuuden rajat julkisissa hankinnoissa Euroopan unionissa. Defensor Legis 1/2004, 105–113.
- Seppinen, Jukka: Mahdottomasta mahdollinen. Suomen tie Euroopan unioniin. Jyväskylä 2001.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2005: Kuntien alijäämän kattamisvelvoitteen arviointi ja kehittämisehdotukset.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2004: Esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2004: Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2002: Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia, asiantuntijalausunnot.
- Sorsa, Kalevi: Kansankoti ja punamulta. Keuruu 2003.
- Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1999:2: Euroopan unionin syventyminen ja sosiaaliturva.
- Strasser, Daniel: The finances of Europe. Luxemburg 1991.
- Suomi, Juhani: Liennytyksen akanvirrassa. Urho Kekkonen 1972–1976. Keuruu 1998.
- Sutela, Marja: Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Helsinki 2003.
- Tiilikainen, Teija–Helander, Petri–Heliskoski, Joni: Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005.
- Tiilikainen, Teija: Suomi ja Euroopan yhteisön lainsäädäntövalta. Tutkimus EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomen lainsäädännölliseen suvereniteettiin. Turku 1992.
- Tikka, Kari S: Tuloverosuvereniteetin kaventuminen lainsäätäjän haasteena. Lakimies 7–8/2003, 1184–1197.
- Tuomala, Matti: Julkistalous. Tampere 1997.
- Tuori, Kaarlo. Sosiaalioikeus. Porvoo 2004.
- Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, 933–936.
- Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1/2005: Alkoholiveron alentamisen ja matkustajamääräysten muuttamisen vaikutuksia.
- Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2003: Hyvinvointipalvelujen turvaaminen.
- Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 17/2002: EU-ehdokasmaiden rakenteelliseen ja taloudelliseen kehitykseen liittyviä erityispiirteitä.
- Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 12/2002: Kilpailukykyiseen verotukseen.
- Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 15/2001: EU-rahavirrat Suomessa 1995–2000.
- Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 3/2001: Kuntien hankintojen arvonlisäverotus.
- Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 28/1991: Pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen kehittämislinjat.
- Vapaavuori, Ahti: Eurooppaoikeus ja kansainvälinen verotus. Helsinki 2003.
- Viherkenttä, Timo: Uusi kiinteistövero. Jyväskylä 1993.
- Vilander, Matti: Suomen maaseutuelinkeinojen kansallisesta sääntelystä Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Espoo 1997.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Perusoikeudet. Toim. Hallberg, Pekka–Karapuu, Heikki–Scheinin, Martin–Tuori, Kaarlo–Viljanen, Veli-Pekka. Juva 1999.
- Väyrynen, Raimo: Globalisaatiokritiikki ja kansalaisliikkeet. Helsinki 2001.

Väyrynen, Raimo: Globalisaatio – uhka vai mahdollisuus? Juva 1998.  
Weiler, J. H. H: Constitution of Europe “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration. Cambridge 1999.  
Werts, Jan: The European Council. Amsterdam 1992.  
White, Fidelma–Hollingsworth, Kathryn: Audit, Accountability and government. Oxford 1999.  
Äimä, Kristiina: EY-oikeuden vaikutukset välittömään verotukseen. Saarijärvi 2003.

Viittaukset valtiopäiväasiakirjoihin ja muuhun lähdemateriaaliin ovat tekstissä asianomaisessa kohdassa.

## *Oikeuskäytäntö*

KHO 2005 T 695  
KHO 2004:102  
KHO 2002:33  
KHO 2002:21  
KHO 2002:4  
KHO 1998:218  
KHO1993 A 57  
KKO 2005:27  
KKO 2001:93  
Kilpailuneuvoston päätös 21.9.2000 Dnro 95/690/1999  
Kilpailuneuvoston päätös 19.4.1999 Dnro 0/690/1999  
MAO 193/03 Dnro 150/03/JH  
MAO 123/I/02 Dnro 117/690/2000  
Rovaniemen käräjäoikeus 20.5.2005, tuomio 368 Dnro 243/230/2002  
Apulaisoikeusasiamiehen päätös 21.6.1999. Dnro 1355/99  
Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 4.6.2003. Dnro 1452/01

## *Euroopan yhteisöjen tuomioistuim*

Asia C-27/04, komissio v. neuvosto 13.7.2004  
Asia C-319/02, Petri Manninen v. Suomen valtio 7.9.2004  
Asia C-26/03, Stadt Halle ja RPL Recyclingpark Lochau GmbH v. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna 11.1.2005  
Asia C 448/01, EVN AG and Wienstrom GmbH v. Itävallan valtio 4.12.2003  
Asia T-105/99, komissio v. Conseil des communes et régions d’Europe (CCRE) 1999, II-04099  
Asia C-107/98 Teckal Srl v. Comune di Viano ja Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia 18.11.1999  
Asia T-277/1997, Ismeri Europa Srl v. Euroopan tilintarkastustuomioistuim  
Asia C-124/97, Markku Läärä v. Suomen valtio 21.9.1999  
Asia T-46/97, SIC v. Euroopan komissio 10.5.2000  
Asia C-311/97, Royal Bank of Scotland plc v. Kreikan valtio 29.4.1999  
Asia T-106/95, FFSA v. Euroopan komissio 27.2.1997  
Asia C-279/1993, Roland Schumacker v. Saksan valtio 14.2.1995  
Asia C-387/92 Banco Exterior España v. Ayuntamiento de Valencia 15.3.1994  
Asia C-320/91, Corbeau 19.5.1993  
Asia C-204/90, Hanns-Martin Bachmann v. Belgian valtio 28.1.1992

Asia C-305/89, Euroopan komissio v. Italian valtio 21.3.1999  
Asia C-270/83, Euroopan komissio v. Ranskan valtio (Avoir Fiscal) 28.1.1986  
Asia C-120/78, Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) 20.2.1979  
Asia C-6/64, Costa v. ENEL 15.7.1964

*Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa  
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen  
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS  
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom  
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen  
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA  
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö  
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS  
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo  
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen  
KUNTA VALINTATILANTEESSA  
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen  
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti  
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA  
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen  
ERILAISET KUNNAT  
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa  
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA  
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko  
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus  
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)



- 14 Petri Böckerman  
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto  
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo  
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA  
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola  
RAKENNERAHASTOT  
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen  
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen  
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius  
JULKISUUSKOE  
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi  
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki  
MAASEUDUN MENESTYJÄT  
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen  
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg  
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen  
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman  
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN  
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Rynnänen  
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA  
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen  
KUNTAETIIKKA  
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen  
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri  
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISPALVELUJEN  
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen  
LAPSEN EHDOILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki  
TEOLLISTUVA MAASEUTU  
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen  
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen  
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT JA  
KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen  
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen  
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström  
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen  
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä  
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)

- 44 Aimo Ryyänen  
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)
- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank  
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET  
Menetelmä kunnille terveyspalveluiden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari  
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi  
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio  
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen  
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA  
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto  
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)  
Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät  
vuosina 1994–2002
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski  
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI  
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluultonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-  
tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730
Assistentti	Mari Pelander, (09) 6226 5750

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!