

Lausuntoesitelmä
maakuntien itsehallinnosta
perustuslakivaliokunnalle

HE 15/2017
HE 47/2017

Toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen
Kuntien takauskeskus
Helsingissä 7.6.2017

Valiokunnan kysymys 1:

Kunnan asukkaiden omaisuuden itsehallinnon suoja siirtoketjussa kunnilta maakunnille ja edelleen korvauksetta maakuntien määräämisvallan ulkopuolella olevalle osakeyhtiölle?

Siirto kunnilta maakunnille:

- Asukkaiden omaisuutta voidaan lailla järjestellä perusoikeuksien kokonaisuutta edistään; järjestelyissä omaisuus kiinnittyy asukkaaseen ja asukkaan omaisuuden määrä ei muutu.
- Korvausperiaatteita voisi täsmentää, kun omaisuudensiirrot tehdään sopimusvapauden piirissä.
- **Huomio:** Yhteisöjen keskinäistä omaisuudensuojaa koskeva ***perusteltu argumentaatio*** on esitetty PeV lausunnoissa 1921–2013 ja Oikeusministeriön julkaisemassa Lainkirjoittajan oppaassa (2013).
- **Merkitys:** Esitetty siirto paineistaa kuntien nollariskiaseman ja luottokelpoisuuden.

Valiokunnan kysymys 1 (jatkuu):

Siirto maakunnalta määräysvallan ulkopuoliselle yhtiölle

Onko maakunta PL 121 § mukaista asukkaiden itsehallintoa, 119 § mukaista valtion paikallishallintoa vai 121.4 § mukaista saamelaiskäräjien hallintoa?

- **Oletus 1:** PeV toteaa, että maakunnat ovat asukkaiden itsehallintoa PL 121 § 4. momentin mukaisesti.
 - **Seuraus 1:** Korvaukseton pakkosiirto ei kunnioita asukkaiden itsehallinnon omaisuuden suojaa siirtäessään korvauksetta omaisuutta maakuntien määräysvallan ulkopuolelle.
- **Oletus 2:** PeV toteaa, että maakunnat ovat PL 119 § mukaisia valtion paikallisviranomaisia.
 - **Seuraus 2:** Omaisuuden siirrot ovat valtion sisäisiä ja tehtävissä tavallisella lailla.

Kokonaisarvio: Omaisuuden siirtymä *kunta* → *maakunta* → *yhtiö* ohentaa ja katkaisee omaisuuden yhteyden asukkaiden itsehallintoon tavalla, joka ei ole valtiosääntöisesti hyväksyttävä.

Valiokunnan kysymys 2:

Miten kunnallisen tuloveroprosentin määrittelemisen lailla suhteutuu perustuslain vaatimukseen kunnallisen itsehallinnon sisällöstä?

- **Asukkaiden itsehallinnon ytimeen kuuluu asukkaiden oikeus kerätä keskuudestaan varoja verotus- ja veromenettelylakeja käyttäen.**
- PL 121.3 §: *”Kunnalla on verotusoikeus”* on oikeus ja velvollisuus suhteessa omaehtoisen toiminnan (yleinen toimiala) rahoitukseen.
- Tuloverotuksen keskeisen aseman vuoksi lailla säätäminen rajoittaa asukkaiden itsehallinnon ytimeen kuuluvaa oikeutta kerätä keskuudestaan varoja omaehtoista toimintaa varten.
- Kansainvälisessä luottolaitostoiminnan sääntelyssä kunnan verokatto liittyy läheisesti riskipainoon siten, että verokatto nostaa riskipainoa ja siten lisää kuntayhteisöjen ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituskuluja.

Valiokunnan kysymys 3:

Itsehallinnon PL 121.4 § sisältö ja suhde maakuntien yleisen toimialan ja verotusoikeuden puuttumiseen

- PL 121.4 § nykytila toteutuu pakkokuntayhtymissä ja saamelaiskäräjissä
- **Pakkokuntayhtymissä** oikeus omiin varoihin ja pääomatalouteen sekä tosiasiallista yleistä toimivaltaa (omaehtoisia tehtäviä ja toimintoja)
 - Oikeus omiin varoihin: valtuuston päätöksestä seuraa aukoton saantoketju
 - Yleinen toimivalta: hyvinvointiyhteiskunta etenee niin sanotun kliinisen autonomian kautta, jonka pakkokuntayhtymän valtuusto hyväksyy
 - Oma pääomatalous ja nollariskiluokitus
- **Saamelaiskäräjissä** yleistä toimivaltaa kulttuurin alalla
 - Saamelaiskäräjien päätöksestä seuraa oikeus saada valtiolta tehtävän mukaista rahoitusta mutta ei aukotonta saantoketjua
 - Ei oikeutta omiin varoihin, ei omaa pääomataloutta eikä riskiluokitusta

Valiokunnan kysymys 3 (jatkuu):

Itsehallinto, yleinen toimiala ja verotusoikeuden puuttuminen

- **HE 15/2017 maakunta säännösperusteisesti**
 - Ei yleistä toimivaltaa, ei oikeutta omiin varoihin, ei pääomataloutta
 - Vastaa tunnusmerkeiltään saamelaiskäräjiä, erona heikompi oikeus rahoitukseen: saamelaiskäräjät **tehtävän** mukainen, maakunta **tarve- ja olosuhdetekijöiden** mukainen
 - Tulisi olla **järjestämisvastuuta vastaava** oikeus rahoitukseen
- **HE 15/2017 maakunta tosiasiallisesti**
 - Painavat järjestämisvelvoitteet tuovat tosiasiallisen oikeuden omiin varoihin ja omaehtoiisiin toimintoihin ja tehtäviin, kuten nyt pakkokuntayhtymissä (pehmeän budjettirajoitteen ongelma)
 - Painavat järjestämisvelvoitteet sivuuttavat eduskunnan budjetin täydellisyysperiaatteen (tavoitebudjetointi ongelma, vrt. kriisimenettelyt); subjektiiviset palvelut annettava määrärahoista riippumatta
- **Korjaava toimi:** Muodostuvaa yleistä toimivaltaa (omaehtoista toimintaa) tulee ohjata maakunnan omilla varoilla rahoitettavaksi

Lisähavainto: maakunnat ja tosiasiallinen pääomatalous

- Menojen ja tulojen eritahtisuus luo pakottavan tarpeen maakuntien pääomataloudelle
Valtiovarainministeriön esitys 8.5.2017 Kuntien takauskeskuslain muuttamisesta:
1 b § Maakuntien perustamisesta aiheutuvat velallisen muutokset
...takauskeskus voi myöntää takauksia ja luottolaitos voi käyttää hankkimiaan varoja voimaapanosta annetun lain siirtyviin velkoihin
Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen (täydentyy)
VM/932/03.01.00/2017
- Siirtyviä ja edelleen kuntien takauksella rahoitettavia sopimuksia noin 1 miljardi euroa.
- **Havainto:** Maakunnille on tosiasiassa pakko kehittää pääomatalous tai se kaatuu hallitsemattomasti kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän ja/tai valtionkonttorin rahoitettavaksi.

Kokonaisarvio: Maakunnille tulee luoda oikeus järjestämisvastuun mukaiseen rahoitukseen, omaisuudensuojaan sekä omiin varoihin, jotka yhdessä luovat edellytykset myös kehittyneelle pääomataloudelle ja kiinteistötoiminnoille. Omaisuuden siirrot perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan sisälle.