

## **Hallituksen esitys 3/2022 laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia (487/1996, jäljempänä *takauskeskuslaki*). Takauskeskuslain mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien omistaman Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jota Kuntarahoitus Oyj käyttää antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille, niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille, kunnallisille liikelaitoksille sekä sosiaalista asuntotuotantoa harjoittaville asuntoyhteisöille. Takauskeskuksen jäsenyhteisöinä ovat kaikki Manner-Suomen kunnat. Ne eivät voi erota takauskeskuksen jäsenyydestä. Jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa, takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi.

Nyt kyseessä olevalla hallituksen esityksellä takauskeskuslakia muutettaisiin siten, että takauskeskus voisi taata myös sellaista Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa, jolla rahoitetaan sote-uudistuksessa perustettuja hyvinvointialueita. Lakimuutoksen myötä Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä niiden liikelaitoksille samalla tavoin kuin nyt kunnallisille toimijoille. Hyvinvointialueet tulevat tarvitsemaan lainarahoitusta etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvien uus- ja lisäinvestointien toteuttamiseksi.

Jos Kuntarahoitus Oyj ryhtyisi rahoittamaan hyvinvointialueita, kunnat tulisivat takauskeskuksen jäsenyhteisöinä viimesijaiseen vastuuseen myös hyvinvointialueille myönnettävien lainojen ja muiden sitoumusten varainhankinnasta. Tämä merkitsisi periaatteellista muutosta perustuslain 121 §:ssä turvattuun kuntien taloudelliseen itsehallintoon. Tämän vuoksi on arvioitava, miten esitys vaikuttaisi kuntien oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan, kuntien verotusoikeuteen ja mahdollisuuteen vastata tehtäviensä rahoituksesta rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Käsitellessään sote-uudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 241/2020 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että kunnille annettujen lakisääteisten tehtävien siirto hyvinvointialueille ei ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa (PeVL 17/2021 vp). Valiokunta arvioi myös uudistukseen liittyvien kuntien omaisuusjärjestelyjen olevan perustuslain mukaisia. Valiokunta ei lausunnossaan erikseen maininnut hallituksen esitykseen sisältyntä takauskeskuslain muutosta, jolla lakiin lisättiin 1 b § koskien Kuntarahoitus Oyj:n jo myöntämiä, kuntayhtymiltä ja kunnilta 1.1.2023 hyvinvointialueille siirtyviä lainoja ja muita sitoumuksia. Olemassa olevien lainojen ja muiden sitoumusten siirtämistä ja niihin liittyvää kuntien vastuuta hyvinvointialueiden sitoumuksista ei siten ole pidettävä kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisena.

Hyvinvointialueille myönnettävien uusien lainojen osalta asiaa voidaan tarkastella ensinnäkin takauskeskuslain esitöiden valossa. Takauskeskuslakia säädettäessä takauskeskuksen toimintaan liittyvää kuntien yhteisvastuuta arvioitiin suhteessa kunnalliseen itsehallintoon (HE 30/1996 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta katsoi, että yksittäiselle kunnalle tuskin voi syntyä lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien laiminlyöntien seurauksena, eikä esitys siten ollut ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa (PeVL 10/1996 vp). Lakia muutettiin jo seuraavana vuonna siten, että takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla hankittavia varoja sallittiin käytettävän myös sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseen (HE 245/1996 vp). Tätä lakimuutosta koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt erillistä perustuslakiarviointia eikä sitä käsitelty myöskään perustuslakivaliokunnassa.

Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen ulottaminen hyvinvointialueille merkitsisi poikkeamista useista takauskeskuslain peruslähtökohdista: hyvinvointialueet eivät ole jäseninä tai omistajina takauskeskuksessa tai Kuntarahoitus Oyj:ssä, hyvinvointialueille myönnettävä rahoitus ei liity suoraan kuntien tehtäviin ja kunnat joutuisivat vastuuseen kuntasektorin ulkopuolisen, hyvinvointialueiden käyttöön tarkoitetun rahoituksen varainhankintaan kohdistuvista sitoumuksista. Hyvinvointialueille myönnettävä Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus kohdistuisi toimintaan, joka on aiemmin ollut kuntien tehtävänä ja joka siirtyy sote-uudistuksessa toisen tahon vastuulle mutta johon jatkossakin liittyy osittain kunnille säädettyjä tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä. Tältä osin kyse olisi osittain samankaltaisesta tilanteesta kuin sosiaalisen asuntotuotannon osalta. Sitä voitaneen pitää jonkinlaisena vertailukohtana arvioitaessa nyt ehdotetun muutoksen vaikutusta takauskeskusjärjestelmään ja kuntien asemaan.

Kun luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella, vain hyvin pieni osa kunnista antoi siitä lausuntonsa. Valtaosa näistä lausunnon antaneista kunnista sekä Kuntaliitto kannattivat esitystä, kunhan päätösvalta hyvinvointialueiden rahoittamisesta ja sen ehdoista on takauskeskuksella ja Kuntarahoitus Oyj:llä eikä esitys aseta kuntia tosiasialliseen vastuuseen hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyvistä sitoumuksista. Vain kuusi kuntaa suoranaisesti vastusti esitystä. Näiltä osin on merkityksellistä, että lakiesitys ei pakottaisi Kuntarahoitus Oyj:tä laajentamaan rahoitustoimintaansa hyvinvointialueille vaan ainoastaan mahdollistaisi sen, jos takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj päättäisivät tällaiseen rahoitustoimintaan ryhtyä. Kunnat voisivat siis takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n jäseninä ja omistajina vaikuttaa siihen, ryhtyisikö Kuntarahoitus Oyj myöntämään rahoitusta hyvinvointialueille ja missä laajuudessa ja millä edellytyksin tätä rahoitusta myönnettäisiin. Takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj voisivat omalla päätöksenteollaan ja toimintakäytännöllään varmistaa, että kuntien taloudellinen itsehallinto ei kapene hyvinvointialueiden rahoittamisen ja siihen liittyvän takauskeskuksen takaustoiminnan vuoksi.

Olisi erittäin epätodennäköistä, että kunnat joutuisivat tosiasiallisesti vastaamaan sellaisesta takauskeskuksen takaukseen perustuvasta maksuvelvoitteesta, joka kohdistuisi hyvinvointialueille myönnettävään rahoitukseen. Kuntien vastuu toteutuisi käytännössä vain silloin, jos hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö tai liikelaitos laiminlöisi oman, huomattavan suuren maksuvelvoitteen Kuntarahoitus Oyj:lle ja takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n omat varat, takauskeskuksen rahasto tai valmiusluottojärjestelyt eivät riittäisi tämän maksuvelvoitteen kattamiseen. On hyvin epätodennäköistä, että hyvinvointialueet voisivat joutua tällaisiin maksuvaikeuksiin. Tätä osoittaa myös Finanssivalvonnan 18.1.2022 tekemä tulkinta, jonka mukaan saamiset hyvinvointialueilta ovat pankkien vakavaraisuuslaskennassa samalla tavoin nollariskisiä kuin saamiset valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä. Voidaan siis arvioida, että kuntien vastuu hyvinvointialueille myönnettävästä rahoituksesta olisi yhtä epätodennäköistä kuin kuntien tämänhetkinen vastuu Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnasta.

Kunnat ilmoittavat tilinpäätösten liitetietona osuutensa takauskeskuksen takausvastuista ja kattamattomista takausvastuista sekä kunnan mahdollista vastuuta kattavan osuuden takauskeskuksen rahastosta. Näillä takausvastuilla ei kuitenkaan arvioida olevan käytännössä vaikutusta kuntien taloudelliseen asemaan tai esimerkiksi lainansaantikykyyn.

Edellä mainituilla perusteilla voitaneen katsoa, että esitys ei vaarantaisi kuntien taloudellista itsehallintoa. Esityksellä ei myöskään puututa kuntien verotusoikeuden alaan eikä se vaikuta rahoitusperiaatteen toteutumiseen kuntien toiminnassa.

Hyvinvointialueiden näkökulmasta arvioituna esitys parantaisi niiden mahdollisuuksia saada tarvitsemansa investointi- ja muu rahoitus rahoitusmarkkinoilta, mikä edistäisi perustuslain edellyttämien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista yhdenvertaisesti jokaiselle koko maassa. Hyvinvointialueilla ei olisi edustajia takauskeskuksen valtuuskunnassa eivätkä ne olisi jäseninä tai omistajina takauskeskuksessa tai Kuntarahoitus Oyj:ssä. Hyvinvointialueet eivät siten voisi suoraan vaikuttaa niiden toimintaan ja päätöksentekoon. Tämä ei kuitenkaan olisi tarpeellista, sillä hyvinvointialueet voisivat itse päättää, missä tilanteessa ja millaisin ehdoin ne haluavat käyttää Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalveluita. Hyvinvointialueet eivät myöskään olisi viimesijaisessa vastuussa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan liittyvistä sitoumuksista. Jos hyvinvointialueille myöhemmin säädettäisiin verotusoikeus, niiden asemaa takauskeskusjärjestelmässä olisi mahdollista tarkastella uudelleen. Tällöin harkittavaksi voisi tulla myös niiden jäsenyys takauskeskuksessa. Se edellyttäisi kuitenkin asian perusteellista arvioimista niin valtion, hyvinvointialueiden kuin kuntienkin näkökulmasta sekä takauskeskuslain laajempaa muuttamista.

Näin ollen lakiehdotus voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.