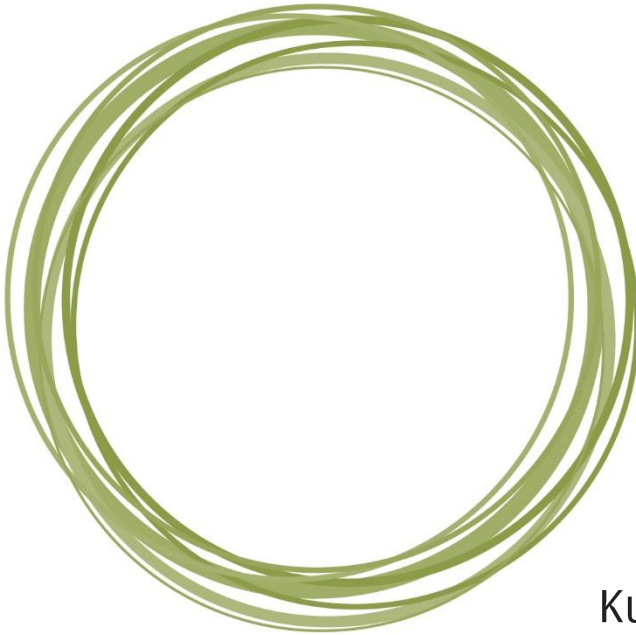




KUNTIEN TAKAUSKESKUS

Asiantuntijalausunto
hallintovaliokunnalle
Kuntien takauskeskuksesta
annetun lain 1 ja 1 a §:n
muuttamisesta
(HE 3/2022 vp)

16.3.2022



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

KUNTIN TAKAUSKESKUKSEN LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE LAKIESITYKSESTÄ HE 3/2022 VP

Hallintovaliokunta on esittänyt Kuntien takauskeskukselle lausuntopyynnön hallituksen esityksestä HE 3/2022 vp. Esityksessä lakia Kuntien takauskeskuksesta muutettaisiin tavalla, joka antaa takauskeskukselle mahdollisuuden kohdentaa takaamaansa varainhankintaa hyvinvointialueiden lainoille ja rahoitussitoumuksille.

Nyt käsittelyssä oleva lakiesitys kattaa ja laajentaa jo aiemmin hyväksyttyä takauskeskuslain muutosta 636/2021, joka rajoittui lainoihin ja rahoitussopimuksiin, jotka siirtyvät kuntayhteisöiltä hyvinvointialueille.

Takauskeskus toteaa lausuntonaan, että ehdotettu lakimuutos on perusteltu ja kannatettava.

Takauskeskus katsoo kuitenkin tarpeelliseksi kiinnittää lausunnossaan huomiota seikkoihin, jotka koskevat hyvinvointialueiden mahdollista jäsenyyttä takauskeskuksessa. Vaikka lakiesitys ei koske jäsenyyttä, lakiesityksen perusteluissa käsitellään hyvinvointialueiden jäsenyyttä takauskeskuksessa tavalla, johon on perusteltua puuttua.

Takauskeskuksen tavoite: Takauskeskus korostaa, että hyvinvointialueiden rahoituksen suunnittelun lähtökohtana tulisi olla, että kuntien ja hyvinvointialueiden PL 121 § mukaiset itsehallinnot olisivat keskenään rinnasteisia kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä.

Nyt käsittelyssä olevassa lakiesityksessä hyvinvointialueiden itsehallinto on alisteinen suhteessa kuntien itsehallintoon. Itsehallintojen rinnakkaisuus toteutuisi ottamalla hyvinvointialueet kuntia vastaavalla tavalla takauskeskuksen jäseniksi.

Samalla hyvinvointialueet tulisivat täysimääräisesti kytketyksi Euroopan keskuspankin rahoitushuoltoon ja niiden rahoituksesta koituva vastuu siirtyisi kunnilta hyvinvointialueille. Järjestelyllä hyvinvointialueiden rahoitushuolto tulisi turvatuksi myös kriisiaikoina kuntia ja kuntayhtymiä vastaavalla tavalla. Lisäksi järjestely olisi valtiosääntöisesti selkeä.

Hyvinvointialueiden nollariskiluokitus ja jäsenyys takauskeskuksessa: Hallituksen esitystä HE 3/2022 vp edeltänyt lakiluonnos 16.3.2021 oli laadittu ajatellen, että hyvinvointialueiden riskiluokitus olisi 20 %, koska niillä ei olisi verotusoikeutta. Käsitys 20 %:n riskiluokituksesta perustui hyvinvointialueiden rahoituslain varhaiseen versioon, jota eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt perustuslain mukaisena.¹

Eduskunta muutti rahoituslain perustuslain vaatimusta vastaavaksi. Finanssivalvonta antoi tulkintansa eduskunnan hyväksymään rahoituslakiin nojautuen ja totesi hyvinvointialueiden saatavien samaistuvan valtion saataviin ja olevan siten nollariskisiä.² Näin hyvinvointialueille on muodostunut nollariskiasema ilman verotusoikeutta.

Muodostunut nollariskiasema antaa hyvinvointialueille mahdollisuuden tulla takauskeskuksen jäseniksi nykyisiä jäsenkuntia vastaavalla tavalla. Kuntien takauskeskuksen piirissä on tehty asiasta valtiosääntöistä selvitystyötä ja luotu vastuiden jakoon jäsenkuntien ja hyvinvointialueiden välillä

¹ Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp, 102 kohta.

² Finanssivalvonta. Määräykset ja ohjeet 5/2019. EU:n vakavaraisuusasetukseen liittyvät määräykset ja ohjeet. Muutettu 18.1.2022.

valtiosääntöisesti luonteva ja rahoituksellisesti joustava toimintamalli, jossa itsehallintojen rinnakkaisuus toteutuu.

Hallituksen esityksen perusteluissa ajatus hyvinvointialueiden jäsenyydestä takauskeskuksessa on torjuttu (HE 3/2022 vp, sivu 17):

”vaihtoehtona olisi muuttaa takauskeskuslakia nyt ehdotetun lisäksi siten, että hyvinvointialueet liittyisivät takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi. Tällöin kunnat eivät olisi yksin viimesijaisessa vastuussa hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta ja siihen liittyvistä sitoumuksista. Tällainen kuntien taloudellista vastuuta rajoittava muutos voisi olla niiden näkökulmasta perusteltu. Asiassa on kuitenkin huomattava se, että toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei ainakaan niiden toiminnan alkuvaiheessa ole verotusoikeutta vaan ne saavat rahoituksensa valtiolta. Niin kauan kuin valtio vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta, hyvinvointialueiden jäsenyys takauskeskuksessa tarkoittaisi käytännössä sitä, että valtio olisi viimesijaisessa vastuussa hyvinvointialueiden takauskeskusjäsenyyteen perustuvista velvoitteista. Samalla valtiolle muodostuisi implisiittinen vastuu koko kuntasektorin varainhankinnasta, mitä ei voida pitää valtion kannalta perusteltuna. Siksi hyvinvointialueiden ei tule liittyä takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi. Niiden jäsenyyttä takauskeskuksessa voitaisiin kuitenkin tarkastella uudelleen silloin, jos hyvinvointialueille säädettäisiin kuntia vastaava verotusoikeus.”

Hallituksen esityksessä otetaan kielteisesti kantaa myös mahdollisuuteen, jossa valtio toimisi suoraan hyvinvointialueiden lainottajana (HE 3/2022 vp, sivu 17):

”Toinen vaihtoehto olisi se, että valtio ryhtyisi itse myöntämään hyvinvointialueille niiden tarvitsemien uus- ja lisäinvestointien rahoittamiseksi tarvittava lainoja. Varainhankinnan kustannusten kannalta valtion rahoitusta voitaisiin pitää vähintään yhtä hyvänä ratkaisuna kuin Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä lainoja. Valtion lainoitus tarkoittaisi valtion lainakannan kasvua.

Rahoituksen saatavuus on Suomessa kuitenkin erittäin hyvällä tasolla ja näin ollen valtion väliintulo lainottajana ei ole perusteltua. Tulisi myös tarkoin harkita, olisiko valtion tarkoituksenmukaista ryhtyä kilpailemaan markkinoilla pankkitoiminnasta. Riskinä voisi olla myös se, että valtion myöntämien lainojen ehdot asetettaisiin tasolle, joka johtaisi lainojen myöntämiseen osin elinkelvottomiin kohteisiin yli aidon investointitarpeen. Valtion lainoitus hyvinvointialueille voisi myös luoda riskin lainojen anteeksiannosta heikoin perustein. Lisäksi vaihtoehto edellyttäisi uuden organisaation tai yksikön perustamista valtion virastoon huolehtimaan lainojen myöntämisestä lainahtojen mukaisesti sekä lainojen hallinnointiin liittyvästä työstä.”

Näin hallituksen esityksessä on torjuttu yhtäältä hyvinvointialueiden tulo takauskeskuksen jäseniksi ja toisaalta mahdollisuus, jossa valtio ryhtyisi myöntämään lainoja suoraan hyvinvointialueille.

Kuitenkin muun muassa talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen (tiedote 133/2022, 1.3.2022) yhteydessä todetaan, että Suomen valtio voisi jälleenrahoittaa hyvinvointialueiden lainoja omalla varainhankinnallaan.

Hyvinvointialueiden lainoittaminen valtion varainhankinnalla ei kaikissa olosuhteissa ole ongelmaton. Syvissä kriiseissä myös Suomen kaltaisen reuna-alueen maan pääsy kansainvälisille raha- ja pääomamarkkinoille voi vaikeutua ja kustannustaso nousta.

Rahoituksen kapeikoissa ongelmaksi voivat lisäksi nousta Euroopan keskuspankin esteet rahoittaa suoraan jäsenvaltiota, jolloin tarpeelliselle rahoitukselle on löydyttävä muita kanavia. Muista kanavista vakavaraisuussäätelyssä luodut julkiset kehitysluottolaitokset nousevat keskeiseen asemaan.³ Koska Kuntarahoitus Oyj on Suomen ainut julkinen kehitysluottolaitos, hyvinvointialueiden täysimääräinen kytkeminen Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan takauskeskuksen jäsenyyden kautta on painavasti perusteltu ja ilmaisen vakuutuksen kaltainen varovaisuustoiminpide, jota voidaan aktivoida kulloinkin suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta tarpeellinen määrä.

³ (EU) 2019/876, EUVL L 150, 7.6.2019, 429 a artikla 2 kohta, s. 178.

