

HE 2/2022 vp

Kaarlo Tuori

### Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta (HE 3/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.<sup>1</sup>

Kuntien takauskeskusta perustettaessa keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset olivat jäsenyyden mahdollinen pakollisuus sekä jäsenkuntien viimekätinen vastuu takauskeskuksen menoista ja sitoumuksista, kuten sen myöntämistä takauksista. Takaueskuksesta annetun lain 10 §:n mukaan jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi. Vastuu määräytyy kunnan asukasluvun mukaisesti. Lain 11 §:n mukaan takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntynyt maksuvelvoite katetaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta. Jos rahaston varat eivät riitä kattamaan velvoitetta, takauskeskuksella on oikeus kattaa velvoite jäsenyhteisöiltä kannettavilla ja 10 §:ssä säädetyllä tavalla määräytyvillä maksuosuuksilla. Jäsenyhteisön suorittama maksuosuus on palautettava mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella on siihen varoja.

Takaueskuslain 10 §:ään perustuvan yhteisvastuun vuoksi on periaatteessa mahdollista, että kunta joutuu vastaamaan muustakin kuin sen oman toiminnan rahoittamista tarkoittavasta varainhankinnasta ja kantamaan taloudellisen rasitteen toisen kunnan laiminlyönnistä. Takaueskusta perustettaessa valtiosääntöoikeudellisena ongelmana oli, onko tällainen yhteisvastuu sopusoinnussa perustuslain suojaamaan itsehallintoon kuuluvan taloudellisen autonomian kanssa. Hallituksen esityksessä (HE 30/1996 vp) säätämisyjärjestysperusteluissa korostettiin,

---

<sup>1</sup> Olen laatinut Kuntien takauskeskukselle 1.9.2020 päivätyn selvityksen valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä, joita liittyy Kuntien takauskeskuksen osallistumiseen sote-maakuntien rahoittamiseen.

että takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntyvä maksuvelvoite katettaisiin ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta tai valmiusluottojärjestelyillä ja vasta toissijaisesti jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Asukaslukuun perustuvan vastuunjaon taas katsottiin kohtelevan jäsenyhteisöjä niiden taloudelliseen kantokykyyn nähden tasapuolisesti siten, että vastuu ei voi muodostua yksittäisen jäsenyhteisön kannalta kohtuuttoman suureksi. Jäsenyhteisöt voivat joutua muodollisesti vastuuseen ainoastaan itse hallinnoimalleen takauskeskukselle. Lisäksi hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tähdennettiin, että takauskeskus olisi velvollinen palauttamaan jäsenyhteisöille niiden maksamat maksuosuudet korkoineen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella on siihen varoja. Takauskeskuksella olisi myöntämänsä takauksen vastavakuutena yleensä kuntien sitoumuksia, ja maksuviivästystilanteessa takauskeskus perisi kunnalta laiminlyödyn velvoitteen realisoimalla tällaisen vastavakuuden. Tällä tavoin pyritäisiin estämään, että jäsenyhteisöille ei syntyisi lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien sitoumusten vuoksi. Myös perustuslakivaliokunta totesi niukkasanaudessa lausunnossaan (10/1996 vp), että vastuujärjestelyt, kuten jäsenyhteisöjen suorittaman maksuosuuden palauttamisvelvollisuus, turvasivat sen, että ”yksittäiselle kunnalle tuskin voi syntyä lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien laiminlyöntien seurauksena”.

Lähtökohtana hallituksen esityksen perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa oli, että yhteisvastuu tarkoittaa vastuuta toisten kuntien laiminlyönneistä ja että vastuu rajoittui tässäkin mielessä kuntasektorin sisälle. Vastuu oli kuntasektorin sisäistä yhteisvastuuta kahdessa eri merkityksessä: vastuun subjekteja olivat takauskeskuksen jäseninä olevat kunnat, ja yksittäisen kunnan vastuu saattoi realisoitua jonkin toisen kunnan laiminlyönnin vuoksi. Takauskeskuslain säätämisen yhteydessä käyty valtiosääntöoikeudellinen keskustelu osoittaa, että järjestelmän luonne kuntien yhteisenä varainhankintajärjestelmänä teki sen osaltaan hyväksyttäväksi myös yksittäisen kunnan itsehallinnon kannalta.

Kuntien takauskeskuksen tarkoituksena on siitä annetun lain (487/1996) 1.1 §:n mukaan turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Takauskeskuslailla luotu järjestelmä on kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä kolmessa merkityksessä. Ensinnäkin se takaa edustuksellisuuden kautta jäsenyhteisöinä olevien kuntien

vaikutusvallan takauskeskuksen hallinnossa ja sen toimintapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa. Toiseksi takauksia voidaan antaa ainoastaan kuntien suoraan tai välillisesti omistamille tai kuntien määräämisvallassa oleville luottolaitoksille, nykyisin Kuntarahoitus Oy:lle. Kolmanneksi myös näiden luottolaitosten takauskeskuksen takaaman varainhankinnan avulla harjoittama antolainaus kohdistui alkujaan vain kuntasektoriin kuuluville toimijoille. Varainhankintaa voitiin takauskeskuslain alkuperäisen 1 §:n mukaan käyttää antolainaukseen vain kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Ongelmana on, vaikuttavatko muutokset jossakin näistä kolmesta ulottuvuudesta takauskeskuksen hallinnoiman järjestelmän luonteeseen kuntien yhteisenä varainhankintajärjestelmänä ja samalla järjestelmän valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen.

Jo vuonna 1997 takauskeskuksen takaaman varainhankinnan sallittuihin käyttötarkoituksiin lisättiin sosiaalisen asuntotuotannon rahoittaminen: antolainaus ”valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille”. Sosiaalisen asuntotuotannon rahoittaminen takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla merkitsi poikkeusta ”kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän” kolmannelta ulottuvuudesta, toisin sanoen antolainauksen rajoittumisesta yksinomaan kuntasektorin toimijoihin. Hallituksen takauskeskuslain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä ei erikseen arvioitu ehdotuksen perustuslainmukaisuutta. Esityksessä käyttötarkoituksen laajentamista kuitenkin perusteltiin sillä, että sosiaalinen asuntotuotanto oli perinteisesti kuulunut kuntien tehtäviin. Voidaankin perustellusti katsoa, että myös kuntasektorin ulkopuolisia toimijoita voidaan rahoittaa takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla, mikäli rahoitus tällöinkin palvelee kunnille erikseen säädettyjä tai niiden yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Myös tällainen rahoitus suuntautuu toimialan mukaan määriteltynä kuntasektoriin, vaikka sen vastaanottaa kuntasektorin ulkopuolinen toimija. Takauskeskuslain 1.1 §:n 3) kohtaan, joka koskee kuntasektorin toimijoiden rahoitusta, lisättiin v. 2006 EU-oikeudellisista syistä täsmennys, jonka mukaan myös takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla rahoitettavan luotonannon tulee kohdistua kuntien toimialaan. Takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla voidaan rahoittaa vain sellaisia ”kuntien tai kuntayhtymien kokonaan omistamia tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä

taikka kunnallisia liikelaitoksia, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja taikka muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi”.

Sote-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy sote-uudistuksessa kunnilta hyvinvointialueille, Helsingin kaupungin muodostamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Tämä ei kuitenkaan estä muitakin kuntia kuin Helsingin kaupunkia ottamasta hoidettavakseen sote-tehtäviä yleisen toimialansa nojalla. Perustuslakivaliokunta totesikin lausunnossaan 65/2018 vp, sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun sekä palvelujen tuottamiseen liittyvän rahoituksen, henkilöstön, irtaimiston ja toimitilojen siirtäminen maakunnille ”eivät perustele sitä, etteikö kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein”.

Voidaankin katsoa, että myös hyvinvointialueiden lainanoton rahoitus palvelee kuntien toimialaan kuuluvia tehtäviä. Kuten asianlaita oli sosiaalisessa asuntotuotannossa, myös nyt on lisäksi kyse kunnille vanhastaan kuuluneista tehtävistä. Sote-tehtävien järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille ei käsitykseni mukaan estä hyvinvointialueiden rahoittamista kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla tilanteessa, jossa hyvinvointialueet eivät (vielä?) ole takauskeskuksen jäseniä.

Jos Kuntien takauskeskus voisi taata myös hyvinvointialueiden varainhankintaa, kuntien viimekätinen yhteisvastuu muiden oikeushenkilöiden kuin toisten kuntien sitoumuksista laajenisi. Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista, yhteisvastuun realisoituminen yksittäisen kunnan kohdalla on hyvin pieni, eikä uhkaa perustuslain 121 §:n vastaisesti kuntien taloudellista itsehallintoa.

Lisäksi on otettava huomioon hyvinvointialueiden EU:n vakavaraisuusasetuksen mukainen nollariskiluokitus. Kuten nyt käsiteltävän hallituksen esityksen yleisperusteluissa selostettu, Finanssivalvonta on katsonut hyvinvointialueiden nauttivan EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaista nollariskiluokitusta.

Hyvinvointialueiden nollariskiluokitus pienentää osaltaan riskiä, että kuntien viimekätinen, takauskeskuslain 11 §:ään perustuva yhteisvastuu takauskeskuksen sitoumuksista toteutuisi yksittäisen kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantavalla tavalla.

Sysmässä 24.2.2022

Kaarlo Tuori