

Teuvo Pohjolainen

25.2.2022

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta (HE 3/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia siten, että Kuntien takauskeskus voisi myöntää takauksia myös Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa perustettuja hyvinvointialueita. Esityksen mukaan Kuntarahoitus Oyj voisi jatkossa myöntää rahoitusta myös hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä hyvinvointialueiden liikelaitoksille. Varsinaisen päätöksen Kuntien takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen ulottamisesta hyvinvointialueiden toimintaan tekisivät takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj.

Hallituksen esityksen mukaan sen ei arvioida olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien itsehallinnon tai EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten kanssa. Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan ulottamisesta hyvinvointialueille päättäisivät takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj, joissa kunnat ovat jäseninä tai keskeisinä omistajina. Hyvinvointialueille myönnettävä Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus kohdistuisi toimintaan, joka on tähän asti ollut kuntien tehtävänä ja johon jatkossakin liittyy osittain kunnille säädettyjä tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä. Lisäksi hallituksen esityksen perustelujen mukaan olisi erittäin epätodennäköistä, että hyvinvointialueille tai hyvinvointiyhtymille taikka niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille myönnettäviin Kuntarahoitus Oyj:n lainoihin liittyvästä varainhankinnasta voisi käytännössä syntyä maksuvelvoitteita takauskeskuksen jäsenyhteisöinä oleville kunnille. Mitä tulee EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiin, hyvinvointialueet rinnastuvat julkisyhteisöinä valtioneuvoston päätösten näkökulmasta kuntiin, ja myöntäessään rahoitusta hyvinvointialueiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille Kuntarahoitus Oyj olisi velvollinen noudattamaan EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiä.

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa on arvioitu varsin perusteellisesti esityksen suhdetta erityisesti PeL 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon.

2 Esityksen suhde PeL 121 §:ään

Kuntien takauskeskus perustettiin vuonna 1996 säädetyllä lailla (HE 30/1996 vp) ja asia oli perustuslakivaliokunnan tutkittavana (PeVL 10/1996 vp). Tuolloin erityisen arvioinnin kohteena oli lakiesityksen suhde kunnalliseen itsehallintoon, sillä järjestely merkitsi eräänlaista yhteisvastuuta jäsenkunnille myönnettyihin takauksiin. Takauskeskuslain 10 §:n mukaan jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseen liittyvät jäsenyhteisöjen vastuujärjestelyt, ennen muuta jäsenyhteisöjen suorittaman maksuosuuden palauttamisvelvollisuus, ovat sellaisia, että yksittäiselle kunnalle tuskin voi syntyä lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien laiminlyöntien seurauksena. Järjestely todettiin siis valtiosäännön näkökulmasta ongelmattomaksi.

Seuraavana vuonna takauskeskuslakia muutettiin siten, että lisättiin säännös, jonka nojalla Kuntien takauskeskus voisi myöntää takauksia myös kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määrätteisessä oleville yhteisöille. Tämän tehtävän on katsottu perinteisesti kuuluvan kuntien tehtäviin.

Tätä muutosta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, mutta esityksen perusteluissa todettiin, että jäsenyhteisöjen vastuujärjestelyt, ennen muuta jäsenyhteisöjen suorittaman maksuosuuden palauttamisvelvollisuus, ovat sellaisia, että yksittäiselle kunnalle tuskin voi syntyä lopullista taloudellista menetystä myöskään näiden takauksen saaneiden laiminlyöntien seurauksena.

Takauskeskuslain 1.1 §:ään tehtiin vuonna 2006 täsmennys, jonka mukaan takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla rahoitettavan luotonannon tulee kohdistua kuntien toimialaan. Näin ollen olennainen kysymys takausvastuista päätettäessä on se, kuuluuko tehtävä kunnan toimialaan.

Kuntien itsehallinnollisesta suhteesta valtioon säädetään perustuslain 121 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain säännöksen on katsottu suojaavan kunnallista itsehallintoa sekä institutionaalisella että kunnan tasolla. Ensimmäisellä tarkoitetaan, että Suomessa hallinto on järjestetty tavalla, jossa kuntataso muodostaa oman hallintokerroksen, ja jälkimmäisellä kunnan itsehallinnon perusteiden toteutumista (muun muassa asukkaiden itsehallinto) jokaisessa kunnassa. Kunnallisen itsehallinnon katsotaan olevan perustuslailla suojattu kuntien hallinnon periaate, ja se merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Perustuslain kunnille takaama itsehallinto on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu niin vahvaksi, ettei sen keskeisiin ominaispiirteisiin voida puuttua tavallisella lailla tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa (HE 241/2020 vp; EV 111/2021 vp) Suomeen on perustettu 21 hyvinvointialuetta, joille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä. Hyvinvointialueet on perustettu pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunnassa on kuitenkin neljä hyvinvointialuetta, ja niiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaa kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudenmaalla toimii HUS-yhtymä, joka vastaa sille laissa

säädetyistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovituista tehtävistä. Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) säädetään. Kyseisessä laissa säädetään myös hyvinvointialueiden taloudesta sekä investointien rahoittamiseen tarkoitettua lainanottovaltuutta koskevasta menettelystä.

Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirretään hyvinvointialueisiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät yleisseuraantona hyvinvointialueille. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyviä varoja, vastuita ja velvoitteita ei kuitenkaan siirretä, vaan ne jäävät Helsingin kaupungin omistukseen. Lisäksi HUS-sairaanhoitopiirin omaisuus siirtyy HUS-yhtymälle. Kuntien järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueiden hallintaan vähintään kolmeksi vuodeksi. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialueet voivat jatkaa vuokrausta niiden tilojen osalta, joita ne toiminnassaan tarvitsevat. Myös hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kuntien irtaimisto siirtyy hyvinvointialueille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyi ehdotus takauskeskuslain muuttamisesta. Lakiin lisättiin uusi 1 b §, jonka nojalla Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää edellä kuvatulla tavalla kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille lain 1 ja 1 a §:n sitä estämättä. Lakimuutos tulee voimaan 1.1.2023. Uusi pykälä koskee vain omaisuuden siirtovaihetta eikä sillä otettu kantaa esimerkiksi siihen, miten hyvinvointialueiden tulevat investoinnit rahoitetaan tai mikä tulee jatkossa olemaan Kuntarahoitus Oyj:n ja hyvinvointialueiden välinen suhde. Säännöksellä ei myöskään vaaranneta takauskeskuksen tai sen jäsenkuntien asemaa, koska hyvinvointialueet ovat kuntien tavoin nollariskisiä toimijoita. Siten Kuntarahoitus Oyj:lle ei voi syntyä siirtyvistä lainoista tai muista sitoumuksista tilannetta, joka vaarantaisi edelleen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan liittyviä sitoumuksia. Näin ollen ei myöskään syntyisi tilannetta, joka johtaisi siihen, että takauskeskuksen ja edelleen sen jäsenkuntien vastuuseen olisi tarvetta turvautua.

Kuntien takauskeskus takaa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan. On luontevaa, että eduskunta osoittaa hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen muodostamalle kokonaisuudelle mahdollisuuden uusien tehtävien hoitoon julkisen sektorin rahoitushuollossa. Näiden tehtävien hoidossa tulee samalla kuitenkin muistaa takauskeskuksen perustehtävä ja

kuntien velvollisuus vastata takauskeskuksen velvoitteista. Tässä yhteydessä takauskeskuksen perimällä takausprovisiolla ja provisiotulojen ohjaamisella kunnille korvaukseksi rahoituspalveluista voi olla merkittävä rooli järjestelmää edelleen kehitettäessä. Siksi kuntakorvausten maksamisen lainsäädäntö ja menettelyyn liittyvä oikeudellinen ajattelu on perusteltua selkeyttää, jotta julkisen kehitysluottotoiminnan mahdollisuudet voitaisiin hyödyntää tarkoituksenmukaisessa laajuudessa julkisen sektorin rahoitushuollossa Suomessa.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi takauskeskuslakia siten, että takauskeskus voisi myöntää takauksia myös Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan myös jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa perustettuja hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, niiden omistuksessa tai määräämisvallassa olevia yhteisöjä sekä hyvinvointialueiden liikelaitoksia.

Muutos ei estäisi kuntia yleisen toimialansa puitteissa hoitamasta täydentävästi sellaisia tehtäviä, jotka hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä siirretään kunnilta hyvinvointialueiden hoidettavaksi. Siirto ei siis kavenna kuntien itsehallintoon kuuluvaa yleistoimialaa. Muutos ei liioin pakottaisi Kuntarahoitus Oyj:tä laajentamaan antolainastaan hyvinvointialueiden toimintaan vaan ainoastaan mahdollistaisi sen, jos takauskeskuksen valtuuskunta ja Kuntarahoitus Oyj päättäisivät tällaiseen rahoitustoimintaan ryhtyä. Muutoksen myötä Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä liikelaitoksille samalla tavoin kuin se voi tällä hetkellä myöntää rahoitusta kunnille, kuntayhtymille, niiden HE 3/2022 vp 10 omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä liikelaitoksille.

Hallituksen esityksen säätämisperustelujen mukaan olisi erittäin epätodennäköistä, että kunnat joutuisivat tosiasiallisesti vastaamaan sellaisesta takauskeskuksen takaukseen perustuvasta maksuvelvoitteesta, joka kohdistuisi hyvinvointialueille myönnettävään rahoitukseen. Kuntien vastuu aktualisoituisi 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 tai takauskeskuksen rahasto tai valmiusluottojärjestelyt eivät riittäisi tämän maksuvelvoitteen

kattamiseen. Olisi hyvin epätodennäköistä, että hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö tai liikelaitos joutuisi tällaisiin maksuvaikeuksiin. Tätä todennäköisyyttä pienentää edelleen se, että valtio vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta ja hyvinvointialueet ovat kuntien kaltaisia nollariskisiä toimijoita.

Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan ulottamisesta hyvinvointialueille päättäisivät takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj, joissa kunnat ovat jäseninä tai keskeisinä omistajina. Voidaan siis arvioida, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueille ei käytännössä lisäisi kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista. Näin ollen voitaneen katsoa, että esitys, jolla mahdollistettaisiin Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan laajentaminen hyvinvointialueille siten ja niillä ehdoin kuin se ja takauskeskus katsovat kuntien kannalta perustelluksi, ei vaarantaisi kuntien taloudellista itsehallintoa. Esityksellä ei myöskään puututtaisi kuntien verotusoikeuden alaan eikä se vaikuttaisi rahoitusperiaatteen toteutumiseen kuntien toiminnassa.

Takauskeskuksella on Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien takauskeskuksen välisen puitesopimuksen mukaan oikeus veloittaa Kuntarahoitukselta määräämänsä suuruinen takausprovisio. Takausprovisiosta kertyviä varoja takauskeskuksen voi olla tarkoituksenmukaista palauttaa jäsenkunnilleen, jotka omalla vastuunkannollaan ja vastuunkantonsa rasittamina ovat olleet muodostamassa nyt käsittelyssä olevaa varallisuuserää. Tämän ja tulvaisuudessa mahdollisesti muodostuvien vastaavien varallisuuserien käsittelyssä tarvitaan tietoja takauskeskuksen mahdollisuudesta maksaa jäsenkunnille korvausta.

Uusi julkisen kehitysluottolaitoksen asema tuo kertaluontoisuuden lisäksi merkittäviä pysyviä muutoksia, jotka kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä on perusteltua ottaa huomioon ja sopeuttaa toimintaa vastaavasti. Merkittävin sopeutumista aiheuttava harkinta koskee rahoituksen suuntaamista myös sellaisiin kohteisiin, jotka eivät ole nollariskiluokassa. Toimintansa alusta asti kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä on antolainaus suunnattu vain nollariskitoimijoille – kunnille, kuntayhtymille ja niiden tai valtion takaamille toimijoille.

Takauskeskuslaki tai lain esityöt eivät sinänsä vaadi, että rahoitus tulisi suunnata vain nollariskitoimijoille. Nollariskivaatimuksen asemesta takauskeskuslain esitöissä HE 30/1996 korostetaan, että vakuudeksi otettujen lainojen laadusta tulee huolehtia, mikäli vakuudeksi

hyväksytään muita kuin nollariskilainoja: ”Ilman rahoitustarkastuksen lupaa takauskeskus voisi myöntää takauksia ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Riittävän vakuuden ehdon täyttäisivät ainakin saamiset Suomen valtiolta, suomalaiselta kunnalta ja kuntayhtymäiltä sekä näiden takaamat saamiset ja muut luottolaitostoiminnasta annetun lain 76 §:ssä olevassa 1 ryhmässä luetellut saamiset. Rahoitustarkastuksen luvalla myös muita vakuuksia olisi mahdollista käyttää, jos ne voitaisiin katsoa riittäviksi.” (HE 30/1996 vp, sivu 7)

Takauskeskuslain eduskuntakäsittelyn aikana ehdotettua takauskeskuslakia muutettiin siirtämällä takauskeskuksen valvonta valtiovarainministeriön määräämälle takauskeskustarkastajalle. Historian saatossa kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä valitun nollariskipolitiikan ilmeisenä perusteluna on ollut politiikkaan liittyvä vähäinen omien pääomien määrä. Omien pääomien määrän kasvun seurauksena on luontevaa tarkastella myös nollariskipolitiikkaa uudestaan.

Kunnat ilmoittavat vuosikertomuksensa liitteissä vuosittain vastuunsa takauskeskuksen takaamasta varainhankinnasta. Muutoksen myötä Kuntarahoitus Oyj:lle muodostuisi mahdollisuus ryhtyä rahoittamaan hyvinvointialueita takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla.

Takauskeskuksen harkinnassa merkittävä painoarvo olisi takausprovisiota koskevalla hallituksen esityksen (HE 30/1996 vp) maininnalla, jonka mukaan takausprovisiota määrättäessä tulisi ottaa huomioon riskit ja vastavakuuden laatu. Tätä rasitusta vastaavasti takauskeskus voisi periä myöntämistään takauksista takausprovisiota takauskeskuslain jo esittämällä tavalla ja uutena toimintana suorittaa korvausta jäsenkunnille takauskeskuksen takausvastuisiin osallistumisesta. Tässä harkintatilanteessa on luontevaa kysyä: miksi kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän olisi ylipäätään perusteltua suhtautua myönteisesti hyvinvointialueiden rahoittamiseen? Vastauksena olisi eduskunnan lainsäädäntömuutoksella osoittaman tehtävän hoito ja hoitoon liittyvä yleinen ja tapauskohtaisesti kuntien erityinen etu. Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä on Suomen ainut julkisen kehitysluottolaitoksen ominaisuuksilla toimiva rahoitusjärjestelmä. Valtiolla ei ole vastaavaa.

Tehokkaan rahoitusjärjestelmän käyttö tukee julkisen vallan taloutta yleisesti ja lisää kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän keskeisyyttä suomalaisessa yhteiskunnassa. Keskeisyys palvelee edelleen kuntia ja on perusteltua erityisesti, mikäli kunnille voitaisiin korvata tehtävän hoidosta koituvaa lisärasitetta.

Voin hyvin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn johtopäätökseen: voitaneen katsoa, että esitys, jolla mahdollistettaisiin Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan laajentaminen hyvinvointialueille siten ja niillä ehdoin kuin se ja takauskeskus katsovat kuntien kannalta perustelluksi, ei vaarantaisi kuntien taloudellista itsehallintoa. Esityksellä ei myöskään puututtaisi kuntien PeL 121 §:ssä turvattuun itsehallintoon, ei kunnan yleiseen toimialaan tai verotusoikeuden alaan, eikä se vaikuttaisi rahoitusperiaatteen toteutumiseen kuntien toiminnassa. Esitys on siis valtiosäännön kannalta ongelmaton.