

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta (HE 3/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 13/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Ville Koponen, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Samuli Miettinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen, Kuntien takauskeskus
- lakiasiaintohtaja Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Mari Tyster, Kuntarahoitus Oyj

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Finanssivalvonta
- Finanssiala ry

HALLITUKSEN ESITYS

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

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2022 vp

Kuntien takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen ulottamisesta hyvinvointialueiden toimintaan tekisivät takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2022.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996, jäljempänä takauskeskuslaki) mukaan Kuntien takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tällaisena luottolaitoksena toimii Kuntarahoitus Oyj.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskevassa uudistuksessa muodostettaville hyvinvointialueille siirretään kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Samalla siirretään myös sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvä kuntien irtain omaisuus, sopimukset ja vastuut. Tähän liittyen lakia on jo muutettu siten, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille takauskeskuslain sitä estämättä (636/2021). Lainmuutos tulee voimaan vuoden 2023 alusta, ja se koskee vain omaisuuden siirtovaihetta.

Nyt ehdotetulla lainmuutoksella mahdollistetaan se, että Kuntarahoitus Oyj voi myöntää hyvinvointialueille myös uutta rahoitusta. Kuntarahoitus Oyj voisi siten toimia rahoittajana hyvinvointialueiden uus- ja lisäinvestoinneissa. Ehdotuksen mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia myös Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa perustettuja hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, niiden omistuksessa tai määräämisvallassa olevia yhteisöjä sekä hyvinvointialueiden liikelaitoksia. Lainmuutos ei pakota Kuntarahoitus Oyj:tä laajentamaan antolainausta hyvinvointialueiden toimintaan, vaan ainoastaan mahdollistaa sen. Asiasta päättävät takauskeskuksen valtuuskunta ja Kuntarahoitus Oyj, joissa kunnat ovat edustettuina.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta (PeVL 13/2022 vp). Valiokunnan mielestä ehdotuksen arvioinnissa merkitystä on ensinnäkin takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien takauskeskuksen hallintoa ja toimintaa koskevalla toimintamahdollisuuksilla ja sillä, että takauksia voidaan takauskeskuslain 1 §:n mukaan antaa ainoastaan kuntien suoraan tai välillisesti omistamille tai kuntien määräämisvallassa oleville luottolaitoksille, nykyisin Kuntarahoitus Oyj:lle.

Perustuslakivaliokunta toteaa myös, että takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntynyt maksuvelvoite katetaan takauskeskuslain 11 §:n mukaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta. Jos rahaston varat eivät riitä velvoitteen kattamiseen, takauskeskuksella on oikeus kat-

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2022 vp

taa velvoite jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Hallituksen esityksen (s. 24) mukaan on hyvin epätodennäköistä, että hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö tai liikelaitos joutuisi sellaisiin maksuvaikeuksiin, että kuntien taloudellinen vastuu aktualisoituisi. Tätä todennäköisyyttä pienentää esityksen mukaan edelleen se, että valtio vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta ja hyvinvointialueet ovat kuntien kaltaisia nollariskisiä toimijoita. Hyvinvointialueilla on myös oikeus lisärahoitukseen hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) mukaan.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen sääntely ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muodostu ongelmalliseksi kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta. Lausunnon mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys hyvinvointialueiden jäsenyydestä takauskeskuksessa. Valiokunta katsoo, että hyvinvointialueiden takauskeskusjäsenyys ei ole itsenäinen kysymys, vaan se kytkeytyy olennaisesti hyvinvointialueiden ohjaukseen ja rahoitukseen. Hyvinvointialueen rahoitus perustuu käytännössä täyteen valtion rahoitukseen. Jos hyvinvointialueille säädetään verotusoikeus, se muuttaisi niiden asemaa ja asettaisi ne monella tapaa rinnasteiseen asemaan kuntien kanssa, jolloin ne voisivat päättää takauskeskusjäsenyydestään itsenäisesti. Jäsenyyspäätöksen merkitystä korostaa se, että takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi myöhemmin erota. Takauskeskuksen jäseninä hyvinvointialueet tulisivat yhteisvastuullisiksi paitsi toistensa myös kuntien rahoittamiseen käytettävän Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan sitoumuksista.

Jos hyvinvointialueet liittyisivät takauskeskuksen jäseniksi ilman verotusoikeutta, valtio tulisi hyvinvointialueiden rahoittajana viimesijaiseen vastuuseen sekä niiden että koko kuntasektorin rahoituksen varainhankinnasta. Tämä johtaisi valiokunnan käsityksen mukaan käytännössä samaan lopputulokseen kuin valtion jäsenyys takauskeskuksessa, eikä sitä voida pitää valtion kannalta perusteltuna. Hyvinvointialueiden takauskeskusjäsenyydestä johtuvat vastuut olisi tällöin ainakin implisiittisesti luettava valtion vastuiksi. Saadun selvityksen mukaan hyvinvointialueiden ja niitä rahoittavan valtion vastuuta kuntasektorin rahoitukseen käytettävän varainhankinnan vastuusta voitaisiin periaatteessa rajoittaa jakamalla Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta kahtia hyvinvointialueiden ja kuntien osuuteen, mutta sellainen olisi poikkeuksellinen ratkaisu, ja sen vaikutuksia olisi arvioitava hyvin huolellisesti.

Hallintovaliokunta katsoo, että kysymys hyvinvointialueiden takauskeskusjäsenyydestä ei ole nyt ajankohtainen, vaan jäsenyyden mahdolliseen arvioimiseen on perusteltua palata myöhemmin, jos esimerkiksi hyvinvointialueiden verotusoikeus toteutuu. Asia edellyttää perusteellista arviointia niin valtion, hyvinvointialueiden kuin kuntienkin näkökulmasta sekä takauskeskuslain laajempaa muuttamista. Valiokunnan mielestä hyvinvointialueiden aloittaessa toimintaansa ja valmistautuessa ottamaan vastaan 1.1.2023 niille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät ei olisi tarkoituksenmukaista asettaa hyvinvointialueiden ratkaistavaksi myös kysymystä niiden takauskeskusjäsenyydestä siihen liittyvine vaikutuksineen. Hallintovaliokunta katsoo kuitenkin, että takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n tulee tiiviisti seurata, millä tavoin Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus alkaa jakautua hyvinvointialueiden ja kuntasektorin kesken ja miten kuntien takausvastuu hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen varainhankinnasta kehittyi.

Valiokunnan mietintö HaVM 8/2022 vp

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 3/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 6.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne