

Hallitus

1(5)

Aika 8. syyskuuta 2020, kello 13:00-13:55

Paikka Kuntien takauskeskus, Yrjönkatu 11 A 1, 00120 Helsinki

Läsnä Jäsenet
Tapani Hellstén, puheenjohtaja
Marita Toikka, varapuheenjohtaja
Kai Järvikare
Janne Pesonen
Mervi Simoska
Jaakko Stenhäll
Päivi Yli-Kauhaluoma-Nurmi

Muut

Terhi Peltokorpi, valtuuskunnan pj.
Reijo Vuorento, valtuuskunnan 1. vpj.
Kimmo Behm, valtuuskunnan 2. vpj.
Heikki Niemeläinen, toimitusjohtaja
Tuukka Salminen, sihteeri, johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö (tjv)
Johanna Hietalahti, vanhempi asiantuntija

57. KOKOUKSEN AVAUS

Kokouksen avasi Kuntien takauskeskuksen hallituksen puheenjohtaja Tapani Hellstén.

58. LAILLISUUDEN JA PÄÄTÖSVALTAISUUDEN TOTEAMINEN

Takauskeskuksen johtosäännön 11 §:n mukaan takauskeskuksen hallitus on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä on läsnä.

Johtosäännön 13 § kohdan 4) mukaan hallituksen tehtävänä on varmistua siitä, että valtuuskunnan tai hallituksen jäsenillä ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka estäisivät toiminnan valtuuskunnan tai hallituksen jäsenenä.

ESITYS Hallitus toteaa kokouksen lailliseksi ja päätösvaltaiseksi.

PÄÄTÖS Päätösesitys hyväksyttiin.

[-]

[-]

[-]

63. TAKAUSKESKUKSEN LAUSUNTO SOTE-MAAKUNTIA KOSKEVASTA ESITYSLUONNOKSESTA

Kuntien takauskeskukselle on saapunut lausuntopyyntö, joka koskee pääministeri Marinin hallituksen esitysluonnosta sote-

maakuntalainsäädännöksi. Lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan, miten esitysluonnoksen mukaiset menettelyt toteuttavat lakiluonnokselle asetettuja tavoitteita:

”Tavoitteena on vahvistaa sote-maakuntien järjestämisvastuuta ja velvollisuutta turvata sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut kaikissa tilanteissa. Sote-maakunnat tuottaisivat järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut pääosin julkisina palveluina, ja yksityinen ja kolmas sektori toimisivat täydentävinä palvelujen tuottajina.”

Sote-maakuntien rahoitus on tarkoitus järjestää pääosin valtion rahoittamana. Rahoitus annettaisiin yleiskatteisena laskennallisin perustein. Lisärahoitusta sote-maakunnat voisivat saada anomuksesta valtioneuvoston myöntämänä valtiovarainministeriön esittelystä.

Esitysluonnoksen mukaan Kuntien takauskeskusta koskevaa takauskeskuslakia (487/1996) on tarkoitus muuttaa tavalla, joka antaisi takauskeskukselle mahdollisuuden suunnata takaamaansa varainhankintaa sote-maakunnille siirtyvien, Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien lainojen ja rahoitussopimusten rahoittamiseen. Takauskeskuslain muutos rajoittuisi vain siirtyvien lainojen rahoitukseen. Lain muutos ei antaisi mahdollisuutta uusien tai uusittujen rahoitussopimusten tekemiseen Kuntarahoituksen ja sote-maakuntien välillä. Kuntarahoituksen rajaaminen ulos sote-maakuntien rahoitushuollosta muuttaa kilpailuolosuhteita raha- ja pääomamarkkinoilla. Esitysluonnoksessa ei käsitellä tätä EU-kilpailuoikeudellista näkökohtaa.

Maakuntien uusi rahoitus tai uusitut rahoitussopimukset ja maksuvalmiusjärjestelyt on esitysluonnoksen mukaan tarkoitus järjestää joko valtion suoraan rahoittamana tai luotonantajien myöntämällä luotoilla, joilla olisi valtion takaus. Kuntarahoitus Oyj ei olisi näiden luotonantajien joukossa. Syyksi mainitaan kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely. Sääntelyyn liittyvää syytä ei esitysluonnoksessa käsitellä.

Esitysluonnoksessa käsitellään kuntien ja sote-maakuntien välisiin omaisuusjärjestelyihin liittyviä kompensaatiojärjestelyjä. Esitysluonnoksessa kerrataan perustuslakivaliokunnan kanta PeVL 65/2018 vp s. 22–23, jossa perustuslakivaliokunta edellyttää kompensaatiosääntelyn luovan kunnalle oikeuden kompensatioon, joka kattaa kaikki omaisuusjärjestelyt, jotka voisivat loukata kuntien taloudellista itsehallintoa. Perustusvaliokunnan kannasta poiketen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tietyt omaisuusluokat suljettaisiin kompensaatiosääntelyn ulkopuolelle ja tästä koituvat tappiot käsiteltäisiin kuntien kirjanpidossa tietyllä kirjausmenettelyllä, joka ei olisi tulosvaikutteinen kunnille. Esityksen ja perustuslakivaliokunnan kannan välistä eroavuutta ei käsitellä esitysluonnoksessa.

ARVIOINTIA SOTE-MAAKUNTIEN RAHOITUSHUOLLOSTA

Lausunnon kohteena olevilla sote-maakunnilla ei nyt käsitellyssä olevassa esityksessä ole vielä verotusoikeutta. Näin ollen takauskeskuksen lausunto käsittelee sellaisten maakuntien rahoitusta ja maksuvalmiushuoltoa, jolla ei verotusoikeuden puuttumisen vuoksi ole nollariskisyyteen perustuvaa itsenäistä

oikeutta raha- ja pääomamarkkinoilla toimimiseen. Ilman verotusoikeutta maakunta ei voisi myöskään olla takauskeskuksen jäsen kuntia vastaavalla tavalla. Kuntien takauskeskuksen jäsenyys tarjoaisi pysyvän ratkaisun sote-maakuntien rahoitus- ja pääomahuoltoon ja maksuvalmiuden turvaamiseen.

Takauskeskuksen arvioinnin lähtökohtana on, että myös väliaikaisessa järjestelyssä sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto tulee turvata nykytilaa vastaavalla tavalla. Nykytilan jatkuvuus turvaa sote-maakunnille rahoitus- ja maksuvalmiushuollon lisäksi siirtyvien lainojen rahoituksen jatkuvuuden kuntayhtymien purkamisen yhteydessä, vaikka jokin luottolaitoksista irtisanoisi kuntayhtymälle myöntämänsä luoton siirtotapahtuman yhteydessä.

Nykytilassa julkisen sektorin kehitysluottolaitos Kuntarahoitus Oyj on mukana kuntayhtymien rahoitushuollon palvelujen tarjoajana. Rahoitushuolto on kytketty viime kädessä Euroopan keskuspankkijärjestelmän maksuvalmiushuoltoon.

Sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto on esitysluonnoksessa esitetty järjestettäväksi nykytilaa heikentävällä ja kilpailuolosuhteita muuttavalla tavalla. Sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto nojautuisi lausunnolla olevan esityksen tavoitteiden vastaisesti yksinomaan yksityiseen luottolaitostoimintaan. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, miten Kuntarahoituksen ulkopuoliset luottolaitokset suoriutuisivat sote-maakuntien maksuvalmiushuollosta. Vaikka esitysluonnos muuttaa erityisesti Kuntarahoituksen asemaa julkisen sektorin luototuksessa, siltä ei ole pyydetty lausuntoa esitysluonnoksesta. Lausuntoa ei ole pyydetty muiltakaan luottolaitoksilta. Kokemus julkisen sektorin rahoitushuollossa on osoittanut, että yksityisellä sektorilla ei kaikissa tilanteissa ole riittäviä edellytyksiä suoritua rahoitushuollon tehtävästä. Tämän vuoksi tähän tehtävään on Suomessa luotu Kuntarahoitus Oyj muiden pohjoismaiden tapaan.

Kuntarahoitus Oyj:n poissulkeminen sote-maakuntien rahoitushuollosta on heikennys, jonka syy tai perustelut eivät käy ilmi lakiluonnoksessa tai esitöissä muutoin kuin irrallisena viittauksena kilpailusääntelyyn. Lisäksi esteeksi mainitaan voimassa oleva takauskeskuslaki. Esteet poistuvat muuttamalla takauskeskuslakia tämän pykälän esityksen mukaisella tavalla.

ARVIOINTIA SIIRTYVIEN LAINOJEN RAHOITTAMISESTA

Siirtyvien lainojen osalta keskeiseksi kehitystarpeeksi nousee tarve käsitellä lakipaketti valtiontukien osalta. Takauskeskuslain muutosesitykseen tulee liittää arvio esityksen perustuslainmukaisuudesta ja sääätämisyjärjestyksestä. Lisäksi tulee selvittää luottolaitosten mahdollisuudet tuottaa sote-maakuntien tarvitsema rahoitus- ja maksuvalmiushuolto tilanteessa, jossa Kuntarahoitus Oyj on estetty tarjoamasta vastaavia palveluja.

Koska esitysluonnoksen mukainen takauskeskuslain muutos heikentää sote-maakuntien rahoitushuoltoa nykytilasta ja johtanee pitkäkestoiseen ja seikkaperäiseen kilpailuoikeudelliseen tarkasteluun, takauskeskus on katsonut tarpeelliseksi esittää menettelyä, jossa pelkästään siirtyville lainoille luotu

järjestely ulotettaisiin myös maakuntien uusiin lainoihin ja maksuvalmiusjärjestelyihin edellä käsitellyllä tavalla. Tällöin maakunnilla olisi käytössään nykyisiä kuntayhtymiä vastaavat rahoituspalvelut. Takauskeskuslain näin muotoiltu muutos olisi kevyesti notifioitavissa, koska takauskeskuslain sovellusala ei muutu, kun rahoitettava oikeushenkilö muuttuu kuntayhtymästä sote-maakunnaksi.

Takauskeskuksen esittämässä menettelyssä kuntien vastuulla olevalla varainhankinnalla rahoitettaisiin sellaista toimintaa, jonka rahoitusvastuu on valtiolla ja jota valtio takaa. Takauskeskuksen valtuuskunta päättäisi, missä määrin tämä olisi hyväksyttävää. Vastuiden epäsymmetrian vuoksi siirtyviä lainoja koskevan rahoitusmenettelyn ulottaminen maakuntien uusiin lainoihin ja rahoitussopimuksiin olisi väliaikainen ratkaisu, joka väistyisi maakuntien verotusoikeuden ja takauskeskuksen jäsenyyden myötä. Takauskeskuksen perustelumuiistioon (liite 63/1) liittyy erillinen tarkastelu, josta käy ilmi takauskeskuksen esittämän lakimuutoksen suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen (liite 63/2).

Nyt käsittelyssä olevassa esitysluonnoksessa ei ole käsitelty tilannetta, jossa eri luottolaitokset irtisanoisivat siirtyvät luottonsa joko uudistukseen sisältyvien puutteellisuuksien tai muiden ominaisuuksien vuoksi tai omista sisäistä syistä. Mikäli luotonsaajat eivät hyväksyisi luottojen siirtoa, ne tulevat kuntayhtymien purkamisen yhteydessä perustajakuntien maksettaviksi. Tämä mahdollinen tilanne tulisi käsitellä voimaannapolaissa asianmukaisesti ottaen huomioon, että maakuntien lainojen rahoitusvastuun on tarkoitus siirtyä valtiolle.

ARVIOINTIA KOMPENSAATIOSÄÄNTELYSTÄ

Esitysluonnoksessa oleva kuntien omaisuudelle oikeudellista suojaa antava kompensaatiosääntely on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 65/2018) kanssa. Kompensaatiosääntely tulee oikaista perustuslakivaliokunnan kannan mukaiseksi. Kompensaatiosääntelyä kehitettäessä tulee ottaa huomioon, että nyt luotavalla järjestelmällä tulisi kompensoida valtion, sote-maakuntien ja kuntien sekä mahdollisesti myös yksityisoikeudellisten yritysten välisiin omaisuusjärjestelyihin liittyviä korvauksia. Siksi kompensaatiosääntelyn tulisi olla yhteensopiva muun omaisuudensuojaan liittyvän lainsäädännön kanssa ja sovellettavissa samalla tavalla eri oikeushenkilöiden luonteesta riippumattomasti.

Liite 63/1 Arviointimuiistio

Liite 63/2 Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu

ESITYS

Takauskeskuksen hallitus esittää lausuntonaan, että sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuollon ja siirtyvien lainojen rahoituksen turvaamiseksi takauskeskuslain uusi 1 b § muotoillaan seuraavasti.

”Sen lisäksi, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota käytetään

- 1) maakuntien rahoittamiseen sote-maakuntien rahoittamisesta annetun lain mukaisesti tai
- 2) luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (/) 20, ja 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.”

Lausuntoon liittyy arviointimuistio ja valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu (liitteet 63/1-2).

Lisäksi takauskeskuksen hallitus toteaa, että takauskeskukslain muutosesityksessä tulee käydä ilmi seuraavat seikat:

- 1) valtiontakausten EU-kilpailuoikeudellinen arvio;
- 2) suhde perustuslakiin sekä säätämisyjärjestykseen;
- 3) maakuntien raha- ja maksuvalmiushuollon järjestäminen ilman Kuntarahoitusta;
- 4) siirtyviin lainoihin sovellettava menettelytapa, mikäli luottolaitokset irtisanovat myöntämänsä luotot siirron yhteydessä.

PÄÄTÖS

Päätösesitys hyväksyttiin.

Pöytäkirjan otteen oikeaksi todistaa

Helsingissä 9. syyskuuta 2020



Tuukka Salminen
Johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö



LIITE 63/1

Marinin hallituksen sote-
maakuntaa koskevan
esitysluonnoksen
arviointia

31.8.2020

HEIKKI NIEMELÄINEN



JOHDANTO

Kuntien takauskeskukselle on saapunut lausuntopyyntö, joka koskee pääministeri Marinin hallituksen esitysluonnosta sote-maakuntalainsäädännöksi (15.6.2020). Lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan, miten esitysluonnoksen mukaiset menettelyt toteuttavat lakiluonnokselle asetettuja tavoitteita. Tavoitteina ovat muun muassa julkisen talouden kustannusten kasvun hillintä (sivu 155) ja palvelujen turvaaminen kaikissa tilanteissa pääosin julkisina palveluina (sivu 156), joita yksityinen ja kolmas sektori täydentävät:

”Tavoitteena on vahvistaa sote-maakuntien järjestämisvastuuta ja velvollisuutta turvata sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut kaikissa tilanteissa. Sote-maakunnat tuottaisivat järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut pääosin julkisina palveluina, ja yksityinen ja kolmas sektori toimisivat täydentävinä palvelujen tuottajina.”

Tässä muistiossa on tarkasteltu sote-maakuntien rahoitushuoltoa, siirtyvien lainojen rahoitusta ja omaisuusjärjestelyihin liittyvää kompensaatiosäätelyä esitysluonnoksen tavoitteiden näkökulmasta.

Esitysluonnoksen mukaan Kuntien takauskeskusta koskevaa takauskeskuslakia (487/1996) on tarkoitus muuttaa tavalla, joka antaisi takauskeskukselle mahdollisuuden suunnata takaamaansa varainhankintaa sote-maakunnille siirtyvien, Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien lainojen ja rahoitussopimusten rahoittamiseen.¹ Takauskeskuslain muutos rajoittuisi vain siirtyvien lainojen rahoitukseen. Lain muutos ei antaisi mahdollisuutta uusien tai uusittujen rahoitussopimusten tekemiseen Kuntarahoituksen ja maakuntien välillä.

Sote-maakuntien uusi rahoitus tai uusitut rahoitussopimukset ja maksuvalmiusjärjestelyt on esitysluonnoksen mukaan tarkoitus järjestää joko valtion suoraan rahoittamana tai luotonantajien myöntämällä luotoilla, joilla olisi valtion takaus. Rahoitus annettaisiin yleiskatteisena laskennallisin perustein. Lisärahoitusta sote-maakunnat voisivat saada valtioneuvoston myöntämänä valtiovarainministeriön esittelystä. Menettely on heikennys nykytilaan. Heikennyksen syy tai perustelut eivät käy ilmi lakiluonnoksen esitöissä.

Esitysluonnoksessa julkisen sektorin kehitysluottolaitos Kuntarahoitus Oyj on suljettu pois sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuollosta, joka nojautuisi esitysluonnoksen tavoitteiden vastaisesti yksityiseen luottolaitostoimintaan. Syyksi mainitaan kilpailuneutraaliteettia koskeva säätely (sivu 207). Säätelyyn liittyvää syytä ei esitysluonnoksessa käsitellä.

Korjaavana toimenä takauskeskus esittää, että esityksessä pelkästään siirtyville lainoille luotu järjestely ulotettaisiin myös maakuntien uusiin lainoihin ja maksuvalmiusjärjestelyihin. Tällöin maakunnilla olisi käytössään nykyisiä kuntayhtymiä vastaavat rahoituspalvelut.

Menettelyssä kuntien vastuulla olevalla varainhankinnalla rahoitettaisiin sellaista toimintaa, jonka rahoitusvastuu on valtiolla ja jota valtio takaa. Takauskeskuksen valtuuskunta päättäisi tällaisten rahoitussopimusten hyväksyttävyydestä. Vastuiden epäsymmetrian vuoksi siirtyviä lainoja koskevan rahoitusmenettelyn ulottaminen maakuntien uusiin lainoihin ja rahoitussopimuksiin olisi väliaikainen ratkaisu, joka väistyisi maakuntien verotusoikeuden ja takauskeskuksen jäsenyyden myötä.

¹ Lakiesitys on kirjattu Sipilän hallituksen vastaavasta takauskeskuslain muutosesityksestä poikkeavalla ja viittaussuhteiltaan epäselvällä tavalla. Asiaa käsitellään tässä muistiossa jäljempänä.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty tilannetta, jossa eri luottolaitokset irtisanoisivat siirtyvät luottonsa joko uudistukseen sisältyvien puutteellisuuksien tai muiden ominaisuuksien vuoksi tai omista sisäistä syistä. Mikäli luotonantajat eivät hyväksy luottojen siirtoa, ne tulevat kuntayhtymien purkamisen yhteydessä perustajakuntien maksettaviksi. Tämä mahdollinen tilanne tulisi käsitellä asianmukaisesti voimaannapolaissa ottaen huomioon, että maakuntien lainojen rahoitusvastuun on tarkoitus siirtyä valtiolle. Huomattavaa on, että edellä esitetty siirtyvien lainojen rahoitusmenettelyn laajentaminen maakuntien rahoitushuoltoon antaisi Kuntarahoitukselle mahdollisuuden myös näiden luottojen uudelleen rahoittamiseen.

Esitysluonnoksessa käsitellään Sipilän hallituksen esitysten tapaan omaisuusjärjestelyihin liittyviä kompensatiojärjestelyjä. Esitysluonnoksessa kerrataan perustuslakivaliokunnan kanta PeVL 65/2018 vp (s. 22–23), jossa todetaan edellytettävän kompensatiosääntelyn luovan kunnalle oikeuden kompensatioon, joka kattaa kaikki omaisuusjärjestelyt, jotka voisivat loukata kuntien taloudellista itsehallintoa. Tämän jälkeen esitysluonnos ehdottaa, että tietyt omaisuusluokat suljetaan kompensatiosääntelyn ulkopuolelle ja että tästä koituvat tappiot käsitellään kuntien itsehallinnon kirjanpidossa tietyillä kirjausmenettelyillä, jotka eivät olisi tulosvaikutteisia kunnille.

Esitysluonnoksessa oleva, kuntien omaisuudelle oikeudellista suojaa antava kompensatiosääntely on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 65/2018) kanssa. Ristiriitaa ei käsitellä esitysluonnoksessa muutoin kuin vetoamalla Tempo Lecon Oy:n tekemään tutkimukseen, jonka sisältö jätetään kuitenkin tarkemmin esittelemättä.

Kompensatiosääntelyn kehittämistyötä rasittaa ilmeisesti valtiovarainministeriön kaksoisrooli valtion edunvalvojana ja lainsäädännön kehittäjänä. Jotta kompensatiosääntelystä tulisi kestävä oikeudellinen runko tulevia vuosikymmeniä varten, sitä koskeva kehittämistyö tulisi osoittaa valtiovarainministeriön sisällä toimijoille, joiden työskentelyä valtiovarainministeriön kaksoisrooli ei vinouta tai, mikäli tämä osoittautuu käytännössä mahdottomaksi, kompensatiolainsäädännön valmistelu tulisi siirtää esimerkiksi oikeusministeriöön. Kaksoisrooliin tulisi löytyä ratkaisu, koska se on omiaan tuottamaan sote-uudistusta hidastavia tai jopa estäviä lakiehdotuksia.

ARVIOINNIN LÄHTÖKOHTIA

Lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan, miten esitysluonnos toteuttaa sille asetettuja tavoitteita. Takauskeskus lähtee arviossaan liikkeelle seuraavista näkökohdista.

Esitysluonnoksessa on kohtia, jotka liittyvät välittömästi takauskeskuksen toimintaan (niin sanotut siirtyvät lainat) ja toisaalta kohtia, jotka liittyvät takauskeskuksen lakisääteiseen toimintaan kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamisessa ja kehittämisessä.

Merkitystä on myös sillä, että eduskunnan luottamusäänestyksessä menestyneellä enemmistöhallituksen hallitusohjelmalla on oikeudellista sitovuutta suhteessa takauskeskukseen. Tämän vuoksi takauskeskuksen näkökulma on hallitusohjelmaa edistävä kuitenkin ottaen huomioon, että takauskeskuksen vastuut ovat viime kädessä kuntien vastuuta ja että takauskeskuksen näkökulma on sidottu myös nyt voimassa olevaan takauskeskuslakiin.

Siirtyvien rahoitussopimusten hyväksyttävyyden ratkaisee takauskeskuksen osalta takauskeskuksen valtuuskunta ratkaisuun sisältyvän julkisoikeudellisen aineisosan vuoksi. Takauskeskuksen valtuuskunta päättää takauskeskuksen hallituksen esittelystä.

Edellä mainittujen näkökantojen seurauksena esitysluonnosta arvioidaan tässä muistiossa seuraavista näkökulmista:

1) Siirtyvät lainat: Onko takauskeskuslain esitysluonnos laadittu tavalla, joka antaa takauskeskuksen hallitukselle edellytykset ja perustellun syyn esittää takauskeskuksen valtuuskunnalle siirtyvien lainojen rahoittamisen hyväksymistä?

2) Maakuntien rahoitus ja maksuvalmius: Onko esitys laadittu maakuntien rahoituksen ja maksuvalmiuden osalta tavalla, jossa toteutuvat lakiesityksen tavoitteet liittyen sosiaali- ja terveyshuollon ja pelastustoimen turvaamiseen kaikissa tilanteissa ja järjestämiseen pääosin julkisena palveluina?

ARVIOINNIN LÄHTÖKOHTANA OIKAISTU LAKIESITYS

Ennen yksityiskohtaiseen käsittelyyn siirtymistä on syytä täsmentää takauskeskuslakia koskevaa luonnosta. Esitysluonnoksessa takauskeskuslakiin lisättäisiin uusi pykälä:

1 b §

Takaukset sote-maakuntien perustamisesta aiheutuviin muutoksiin

Sen estämättä, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankinnalle voivat kohdistua sellaisiin luottolaitoksen myöntämiin, sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain (/) 20, ja 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakiluonnos on ongelmallinen, koska sen mukaan takauskeskuksen myöntämä takaus kohdistuisi sekä luottolaitoksen varainhankintaan että siirtyviin velkoihin ja rahoitussopimuksiin.

Jälkimmäinen osa on takauskeskuslain voimassa olevan rakenteen ja kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toiminnan vastainen. Takauseskus myöntää takauksia pelkästään takauskeskuslain mukaisen luottolaitoksen eli Kuntarahoituksen varainhankinnalle. Kuntarahoitus kohdistaa takauskeskuksen takauksella hankkimaansa varainhankintaa kunnille ja sosiaalisen asuntotuotannon toimijoille. Takauseskus ei myönnä takauksia kunnille ja sosiaalisen asuntotuotannon toimijoille.

Lisäksi on huomattava, että maakuntien on tarkoitus saada veloilleen ja rahoitussopimuksilleen valtion takaus. Takauseskuksen myöntämä takaus olisi ristiriitainen ja valtion takauksen vuoksi myös tarpeeton.

Asia on jo kertaalleen ratkaistu Sipilän hallituksen lainsäädäntöhankkeen HE 5/2018 yhteydessä. Vaikka Sipilän hallituksen muutosesitys on kilpailuoikeudellisesti ongelmallinen ”sen estämättä” koskevan lausuman osalta, on esitys takaustoiminnan viittaussuhteiden osalta asianmukainen:

1 b §

Takaukset maakuntien perustamisesta aiheutuviin muutoksiin

Sen estämättä, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskus voi myöntää takauksia 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankinnalle, jos luottolaitos käyttää hankkimiaan varoja maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaapanosta annetun lain (/) 19 ja 23 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2018.

Vaikka asiaa esittelevästä ministeriöstä ei ole saatu tiedusteluun vahvistusta, on ilmeistä, että nyt käsittelyssä olevassa esitysluonnoksessa oleva ongelma on inhimillisen virheen kaltainen.

Lakiluonnoksen tarkoituksena on ilmeisesti ollut HE 5/2018 mukainen kirjaus. Asiaa käsitellään jatkossa HE 5/2018 olevan luonnoksen pohjalta.

TAKAUSKESKUKSEN PÄÄTÖSMENETTELY SIIRTYVIEN LAINOJEN RAHOITUKSESSA

Marinin hallituksen sote-maakuntia koskevan esitysluonnoksen mukaan siirtyvien lainojen ja rahoitussopimusten on edelleen tarkoitus jäädä Kuntarahoituksen rahoitettavaksi takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla. Siirtyvien lainojen määräksi arvioidaan siirron ajankohtana noin 2 miljardia euroa.

Takauskeskuksen hallitus on todennut (kokous 7/2019), että siirtyvien lainojen rahoittamista koskevan päätöksen tekee takauskeskuksen valtuuskunta takauskeskuksen hallituksen esittelystä. Perusteluna menettelylle on siirtopäätöksen hyväksyttävyyteen liittyvä julkisoikeudellinen ainesosa, josta päättäminen kuuluu takauskeskuksen valtuuskunnalle. Takaustoiminnan yksityisoikeudellinen ainesosa kuuluu takauskeskuksen hallitukselle, joka toteuttaa ja toimeenpanee valtuuskunnan päätöksen. Asiaa on käsitellyt professori (emeritus) Kaarlo Tuori takauskeskukselle toimittamassaan muistiossa, joka on liitteenä. Valtiosääntöinen tarkastelu on tarpeen jo siksi, että esitysluonnoksesta puuttuu takauskeskuslain muutosesityksen osalta tarkastelu suhteessa perustuslain sääätämisyjärjestykseen.

EU-SÄÄNTELY JA TAKAUSKESKUKSEN HARKINNAN EDELLYTYKSET SIIRTYVIEN LAINOJEN RAHOITUKSESSA

Esitysluonnoksessa esitetään takauskeskuslakia muutettavaksi – edellä todettu tarkennus huomioon ottaen – tavalla, jonka myötä takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa voitaisiin kohdentaa maakunnille siirtyviin lainoihin. Mikäli takauskeskuslakia muutetaan tätä vastaavasti ja muutos on viittaussuhteiltaan täsmällinen, takauskeskuksen valtuuskunnalle muodostuu asiaa koskeva harkintamahdollisuus.

Myönteinen harkintapäätös edellyttää, että esitysluonnoksen muut ehdot on järjestetty asianmukaisesti. Näistä ehdoista keskeisimpiä ovat takauskeskuksen lakimuutoksen ja siirtyville lainoille myönnettävien valtion takausten EU-kilpailuoikeudenmukaisuus ja maakuntien rahoituksen riittävyys kaikissa tilanteissa.

Esityksen suhdetta EU-kilpailuoikeuteen ei voi esitysluonnoksen perusteella arvioida, koska takausten EU-kilpailuoikeudellinen arvio on jätetty esitysluonnoksessa tekemättä. Samoin valtion takauksien osalta EU-kilpailuoikeudellinen arvio on jäänyt tekemättä.²

Kuntarahoituksen myöntämä rahoitus on, kuten esitysluonnoksessa todetaan yleiskatteellista, eikä se kohdistu erityiseen kohteeseen. Esitysluonnoksen mukaan Kuntarahoitus ei voi toimia kilpailuneutraalisuussyistä maakuntien lainojen rahoittajana ”uudistuksen jälkeen”. Se voisi kuitenkin rahoittaa siirtyviä lainoja ilman kilpailuneutraalisuuteen liittyviä ongelmia.

Näin muodostuisi tilanne, jossa Kuntarahoituksen aiemmin myöntämä yleiskatteellinen rahoitus olisi kilpailuneutraalia, mutta myöhempi kilpailuneutraalisuuden kanssa ristiriidassa. Tilanne kärjistyisi esimerkiksi lainoja uusittaessa tai niiden rakennetta muutettaessa: sekä uusimiset että lainojen rakennemuutokset olisivat kilpailuneutraalisuuden vastaisia, kun taas alkuperäinen lainasopimus ei.

Esitysluonnoksessa oleva takauskeskuslain muutos on omiaan johtamaan pitkäkestoiseen ja yksityiskohtaiseen notifiointimenettelyyn, koska esitysluonnoksen mukainen takauskeskuslain sovellusalan rajaaminen vain siirtyviin luottoihin muuttaa kilpailuolosuhteita sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen raha- ja pääomamarkkinoilla. Kilpailuolosuhteiden muuttaminen esitysluonnoksen mukaisella tavalla on vaikeasti perusteltavissa. Vaikeutta kuvaa se, että Euroopan unionin perussopimuksen keskuspankkijärjestelmää koskevassa pöytäkirjassa nimenomaan korostetaan, että keskuspankkirahoituksen suhteen julkisessa omistuksessa olevaa luottolaitosta tulee kohdella samalla tavalla kuin yksityisiä luottolaitoksia (SEU, pöytäkirja 4, artikla 21). Määräys on kirjoitettu keskuspankkirahoituksen kiellon yhteyteen:

”Tätä artiklaa ei sovelleta julkisessa omistuksessa oleviin luottolaitoksiin, vaan keskuspankkirahoitusta myöntäessään kansalliset keskuspankit ja EKP kohtelevat niitä samalla tavoin kuin yksityisessä omistuksessa olevia luottolaitoksia.”

Eurooppaoikeuden yhtenäisyyden vuoksi on vaikea nähdä perusteluja, joilla julkisessa omistuksessa oleva Kuntarahoitus Oyj:n kohtelu eriytettäisiin kilpailuoikeuteen vedoten yksityisistä luottolaitoksista.

Esitysluonnoksen sivuilla 206–207 esiin nostettu kilpailuneutraalisuutta koskeva ongelma koskee takauskeskuksen myöntämän takauksen lisäksi myös valtion myöntämiä valtiontakauksia. EU-kilpailuoikeudessa käsite ”valtiontakaus” (*”State guarantee”*) sisältää kaikki julkisen vallan antamat takaukset. Tämän vuoksi myös siirtyville lainoille myönnetty valtion takaukset ovat lähtökohtaisesti kilpailuneutraalisuuden suhteen ongelmallisia.

- ✓ **Johtopäätös:** Vaikka esityksessä on mukana takauskeskuslain muutosesitys, joka asianmukaiseksi korjattuna antaisi takauskeskukselle edellytykset kansallisessa lainsäädännössä hyväksyä siirtyvien lainojen rahoituksen, ei takauskeskuslain notifiointimaton muutos luo takauskeskukselle edellytyksiä poiketa EU-kilpailuoikeuden vaatimuksista ja ryhtyä sellaisiin rahoitustoimiin, joiden EU-kilpailuoikeudellinen luonne on jätetty lainsäädännössä avoimeksi ja ristiriitaiseksi. Lisäksi, notifiointimatta jätetty valtion myöntämä valtiontakaus maakuntien veloille ja rahoitussitoumuksille

² Menettelystä on yksityiskohtainen ohjeistus Valtioneuvoston julkaiseman Lainkirjoittajan opas -ohjekirjan luvussa 6.7.3 *Valtiontukia koskevat ilmoitukset* (Saatavilla: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/6-euroopan-unionin-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/6-7-lainvalmisteluun-liittyvia-ilmoitusvelvoitteita/>). Ohjekirjan mukaisen käsittelyn tärkeyttä korostaa esitysluonnoksen kohta *Kuntien varainhankinta uudistuksen jälkeen* sivulla 206.

ei ole Euroopan keskuspankin sääntelyssä toimeenpanokelpoinen eikä se johda lainojen nollariskiluokitukseen EU-vakavaraisuussääntelyssä.

- ✓ **Kehitystoimi:** Takauskeskuslain muutoksen ja valtion takauksen EU-kilpailuoikeudellinen luonne varmistuu, kun molempiin sovelletaan Valtionneuvoston Lainlaatijan opas -ohjekirjan mukaista menettelyä (Lainlaatijan opas, luku 6.7.3 *Valtiontukia koskevat ilmoitukset*) ja varmistetaan takauksissa olevan valtion tuen hyväksyttävyyden Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 107 ja 108 artiklojen suhteen.

TARKOITUKSEN MUKAISUUTEEN LIITTYVÄ HARKINTA SIIRTYVIEN LAINOJEN RAHOITUKSESSA

Siirtyvien lainojen tarkoituksenmukaisuutta koskeva harkinta tehdään tilanteessa, jossa edellä esitetyt välttämättömät reunaehdot on käsitelty asianmukaisesti.

Kuntien näkökulmasta merkitystä on sillä, että sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen siirtymisen myötä kuntien suhteelliset velka- ja takausvastuut kasvavat, mikäli siirtyvät lainat jäävät edelleen kuntien välillisiksi vastuiksi Kuntien takauskeskukseen. Suhteellisen velkaantumisen kasvu aiheuttaa painetta kuntien luottokelpoisuudelle ja Kuntien takauskeskuksen luottoluokitukselle. Tätä painetta korvaisi siirtyvän lainakannan irtisanominen ja siirtäminen joko valtion rahoitettavaksi tai valtion takauksella muiden luottolaitosten rahoitettavaksi.

Toisaalta taas Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj muodostavat Suomessa ainoan julkisen kehitysluottolaitoksen toimintaa vastaavan kokonaisuuden, jonka toiminnassa painottuu kyky palvella julkisen sektorin toimijoita rahoitushuollon alalla. Toiminnan jatkuvuus on oltava ennustettavaa myös muutostilanteissa.

KUNTAYHTYMIEN JA MAAKUNTIEN MAKSUVALMIUSHUOLLON EROT

Siirtyvien lainojen rahoituksen yhteydessä on otettava huomioon, miten maakuntien maksuvalmiushuolto on aiottu järjestää nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa. Maksuvalmiushuollon tulee olla riittävä, jotta maakunnilla olisi mahdollisuus selviytyä kaikissa olosuhteissa sosiaali- ja terveyshuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä sekä lainojen lyhennyksistä ja velkojen korkojen maksuista.

Nykytilassa kuntayhtymä voi omalla päätöksellään hankkia pankkitililleen tarpeelliseksi katsomansa määrän rahavaroja joko yksityisistä luottolaitoksista tai Kuntarahoituksesta. Tämä ominaisuus on tarpeellinen muun muassa äkillisissä kriiseissä, joissa edellytetään välitöntä maksusuoritusta.

Kuntarahoitus on keskuspankkijärjestelmän vastapuoli ja sillä on antolainauskanta vapaana käytettäväksi keskuspankkirahoituksen vakuudeksi.³ Kuntarahoituksen kautta kuntayhtymien maksuvalmiushuolto nojaa viime kädessä keskuspankkijärjestelmään. Näin järjestetty rahoitushuolto turvaa niin kuntayhtymien palvelutuotantoa kuin myös kuntayhtymille lainoja myöntäneitä luottolaitoksia kaikissa olosuhteissa. Kun kuntayhtymien maksuvalmiushuolto on kunnossa, luottolaitokset kuten Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki voivat olla

³ Yksityisen pankkijärjestelmän vakuuksista merkittävä osa on kiinnitetty pankkien varainhankinnan vakuudeksi. Julkisista kehitysluottolaitoksista, joiden varainhankinta ei perustu vakuuksien käyttöön eikä siten sido vakuuksia, Pohjoismaiden Investointipankki ei ole keskuspankin vastapuoli ja Euroopan investointipankki ei tarjoa maksuvalmiuspalveluja. Ainut julkinen kehitysluottolaitos, joka on keskuspankkijärjestelmän vastapuoli ja jolla on maksuvalmiustoiminta suhteessa asiakkaisiin, on Kuntarahoitus Oyj.

vakuuttuneita, että kuntayhtymillä on käytössään riittävästi varoja velkojen lyhennyksiin ja korkojen maksuihin.

Maakuntien maksuvalmiushuolto on edellisestä poiketen esitetty järjestettäväksi tavalla, joka tuo maksuvalmiuteen epävarmuuden ja viiveen. Epävarmuus ja viive syntyvät, koska maakunnilla ei olisi kuntayhtymiä vastaavalla tavalla oikeutta omilla päätöksillään sopia varojen nostosta Kuntarahoituksesta tai yksityisistä luottolaitoksista.

Tilalle tulisi maakuntien oikeus esittää lisärahoitusta koskeva anomus valtiovarainministeriölle. Menettelyssä valtiovarainministeriö käsittelee lisärahoitus- tai takaushakemuksen ja esittelisi ehdotuksensa valtioneuvostolle, joka tekisi päätöksen esittelyn perusteella. Mahdollisen myönteisen päätöksen turvin maakunta voisi nostaa lisärahoitusta yksityisistä luottolaitoksista. Valtioneuvosto voi myös myöntää lisärahoitusta valtion varoista ja osoittaa lisärahoitusta koskevan maksumääräyksen valtiokonttorille.

Menettely olisi merkittävä heikennys nykytilaan. Heikennys koskee niin päätöksenteon aikaviivettä kuin päätöksenteon luonnetta.

Heikennyksen merkitystä voi luonnehtia seuraavasti. Nykytilassa valtuusto hyväksyy kuntayhtymän vuotuisen talousarvion. Kuntayhtymä lähettää hyväksytyn talousarvion nojalla kunnille maksuosuudet maksettaviksi kuntien hyväksymän perussopimuksen mukaisesti. Mikäli kuntayhtymän menot ylittyvät talousarviovuoden lopulla ennustamattomasti ja etukäteen päätetystä poikkeavalla tavalla, kuntayhtymä rahoittaa rahantarpeensa nostamallaan lainalla. Talousarviovuoden lopulla kuntayhtymä lähettää kunnille lisämaksuosuudet, joilla tilapäiset rahoitusluotot maksetaan pois. Lisärahoitustarpeen ja niihin liittyvien maksuosuuksien järjestelyjen yhteydessä kuntayhtymä ja kunnat käyvät neuvotteluja kuntayhtymän talouden kehittymisestä.

Olennaista on, että nykytilassa neuvottelut kuntien ja kuntayhtymien välillä käydään tilanteessa, jossa **kuntayhtymän tilapäinen rahoitustarve on katettu**.

Maakuntien vastaavassa yllättävässä maksuvalmiustilanteessa neuvottelut maakuntien ja valtiovarainministeriön sekä valtioneuvoston välillä käydään tilanteessa, jossa maakuntien **tilapäistä rahoitustarvetta ei ole katettu**.

Kattamattoman rahoitustarpeen tilanteessa, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston päätöksen käsittelyn aikana, maakunnat joutuisivat rahoittamaan toimintaansa kriisiytyvissä olosuhteissa. Käytännössä maakunnan ainoat vaihtoehdot olisivat joko turvautuminen tarjolla oleviin yksityisen sektorin luottoihin tai laskujen maksun priorisointi. Ehdotuksessa ei ole arvioitu, missä määrin eri luottolaitokset olisivat kykeneviä ja halukkaita myöntämään tilapäistä rahoitusta maakunnille tilanteessa, jossa Kuntarahoitus Oyj olisi lailla suljettu ulos maakuntien maksuvalmiushuollon turvaamisesta. Ottaen huomioon, että maksuvalmiushuolto koskettaa sote-maakuntien noin 19 miljardin vuotuisia kassavirtoja, on esitysluonnoksessa tätä koskeva puute merkittävä. Esitysluonnoksesta tulisiikin täydentää maksuvalmiushuoltoa koskevalla osuudella, joka olisi laadittu luottolaitoksilta saatuun tietoon nojaten.

Mikäli korvaavat luottolaitokset eivät tarjoaisi maakunnille riittävää maksuvalmiushuoltoa, sote-maakunnille jäisi ainoaksi vaihtoehdoksi priorisoida laskujen maksamista. Priorisoinnissa maakunnat joutuisivat ensisijaisesti ottamaan huomioon sosiaali- ja terveystalouteen välittömästi liittyvät perusoikeudet ja niiden toteutumisen. Julkisen sektorin kehitysluottolaitoksen Kuntarahoituksen laskujen maksaminen olisi tuossa priorisoinnissa ilmeisen toissijainen. Muodostuva ongelma kärjistyy, kun esittelyssä olevassa takauskeskuslain muutoksessa maakuntien ei sallita järjestellä

Engelman väistämiseksi ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi takauskeskuslain uusi 1 b § tulisi muotoilla seuraavasti:

- 1) maakuntien rahoittamiseen sote-maakuntien rahoittamisesta annetun lain mukaisesti tai
- 2) luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (/) 20, ja 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.”

Korjattu lakiesitys sallisi Kuntarahoituksen osallistumisen maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuoltoon. Osallistumisen edellytyksenä olisi valtion myöntämä valtiontakaos Kuntarahoituksen velkasitoumuksille vastaavalla tavalla kuin valtio myöntää takauksia muille luottolaitoksille.

Hyvin järjestetty maakuntien maksuvalmiushuolto turvaa maakuntien toimintaa kaikkien luotonantajien osalta. Luotonantajien yhteisenä intressinä on varmistua, että maakunnilla on kaikissa olosuhteissa edellytykset selviytyä lainaohjelman mukaisista maksuista. Mikäli maksuvalmiushuolto ei ole riittävä tai valtiontakauksiin sisältyy takaisinperinnän riski, muodostuu luottolaitoksille paine irtisanoa luotot. Tätä irtisanomistilannetta ja korvaavan rahoituksen järjestämistä ei ole käsitelty riittävästi esitysluonnoksessa ottaen huomioon, että kyseinen erä on suuruudeltaan yli 4 miljardia euroa.

www.kuntientakauseskus.fi | 9

Tarkoituksenmukaisuutta koskevassa harkinnassa takauskeskuksen on syytä ottaa huomioon, missä määrin maakuntien tulevaa toimintaa on perusteltua rahoittaa kuntien vastuulla. Toiminta on tarkoitus siirtää valtion rahoitettavaksi ja maakuntaverotuksen kehittymisen myötä osittain maakuntien rahoitettavaksi. Maakuntaverotuksen kehittymisen myötä maakunnilla on mahdollisuus tulla takauskeskuksen jäseniksi, jolloin maakuntien rahoitushuolto tulisi turvatuksi kuntayhtymien nykytilaa vastaavalla tavalla.⁴

Takauskeskuksen harkinta korostuisi sellaisessa välitilassa, jossa maakunnilla ei olisi vielä verotusoikeutta, mutta niille olisi kuitenkin jo siirretty sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu. Myös tällaisessa välitilassa maakuntien rahoitushuolto tulisi turvata asianmukaisesti ja nykytilaa vastaavalla tavalla.⁵

Välitilassa, jossa maakunnilla ei vielä ole verotusoikeutta, Kuntien takauskeskuksen sellaisella varainhankinnalla, jonka vastuut ovat viime kädessä yksin kuntien vastuita, tulisi rahoittaa vain sellaisia toimintoja, joissa kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän osallistuminen maakuntien rahoitukseen on erityisen perusteltua julkisen talouden toimivuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmista.

Näitä erityisen perusteltuja toimia ovat siirtyvien lainojen ja maksuvalmiushuollon lisäksi maakuntien rahoituksen edullisuuden ja rahoituksen saatavuuden turvaaminen.

Maakuntien rahoituksen hinnoitteluun liittyy merkittävä markkinoiden tehokasta toimintaa edistävä näkökohta. Mikäli Kuntarahoitus Oyj suljetaan ulos, maakuntien rahoituksen tarjoajiksi jäävät Euroopan investointipankki, Pohjoismaiden Investointipankki sekä koti- ja ulkomaiset yksityisen sektorin luottolaitokset. Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki tarjoavat suuria kertaluonteisia rahoituseriä. Ne eivät tarjoa maksuvalmiusluottoja tai pienehköjä luottoja. Yksityisen sektorin luottolaitosten mahdollisuudet tarjota suuria kertaluonteisia luottoja on rajallinen. Rajallisuutta kuvaa muun muassa se, että uuden lastensairaalan luototus, suuruudeltaan noin 60 miljoonaa euroa, on jaettu kolmen Suomessa toimivan luottolaitoksen kesken järjestettynä luottona ja siihen sisältyy panttausjärjestely. Järjestely on myös kustannuksiltaan julkisen sektorin tavanomaista rahoitusratkaisua kalliimpi. Panttausjärjestelyn seurauksena uusi lastensairaala voi päätyä velkojen haltuun tilanteessa, jossa kiinteistön omistavalla säätiöllä varat eivät riitä velkojen maksuun. Tällainen olosuhde, jossa palveluiden järjestämistä edellyttävät tilat eivät ole järjestämisvastuullisen viranomaisen määräysvallassa kaikissa tilanteissa on perustuslakivaliokunnan kannan vastainen (PeVL 65/2018 vp s. 16-17).

Uuden lastensairaalan rahoituksen rakenteen, kustannusten ja panttausjärjestelyn nojalla on ilmeistä, että Suomessa toimivien yksityisten luottolaitosten kyky rahoittaa merkittäviä sairaalainvestointeja on rajallinen, eikä maakuntien rahoitushuoltoa ole perusteltua rakentaa näin rajallisen rahoituskapasiteetin varaan.

⁴ Takauskeskuksen hallitus on todennut, että takauskeskuksen on perusteltua edistää menettelyä, jossa takauskeskuslakia laajennetaan maakuntien rahoitushuollon kattavaan suuntaan. Takauskeskus on korostanut verotusoikeudellisten maakuntien lisäämistä takauskeskuksen jäseniksi (kokous 2/2019 ja 6/2019) ja todennut, että maakuntien tehokkaan rahoitushuollon turvaamiseksi maakuntien verotusoikeudesta ja maakuntien jäsenyydestä Kuntien takauskeskuksessa on perusteltua päättää maakuntien rahoitusta koskevan muun lainsäädännön kanssa samanaikaisesti (kokous 4/2020).

⁵ Takauskeskuksen hallitus on kannanotoissaan todennut, että väliaikaisia rahoitushuollon järjestelyjä tulisi välttää ja että sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen ei tulisi heiketä nykytilaan verrattuna (kokous 2/2019 ja 6/2019).

Merkille pantavaa on myös, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty tilannetta, jossa eri luottolaitokset irtisanovat siirtävät luottonsa joko uudistukseen sisältyvien puutteellisuuden vuoksi tai omista sisäistä syistä. Mikäli luotonantajat eivät hyväksy luottojen siirtoa, ne tulevat kuntayhtymien purkamisen yhteydessä perustajakuntien maksettaviksi. Tämä mahdollinen tilanne tulisi käsitellä voimaannpanolaissa asianmukaisesti ottaen huomioon, että maakuntien lainojen rahoitusvastuun on tarkoitus siirtyä valtiolle.

Toinen näkökohta koskee luottojen hinnoittelua ja hinnoittelussa mukana olevaa subventiota. Yksityisten luottolaitosten rahoituksen tarjonta suuntautuu laajasti eri kansantalouden toimijoille, joiden riski vaihtelee. Jotta luotonannossa toteutuisi julkisen sektorin osalta tehokas hinnoittelu, yksityisillä luottolaitoksilla tulisi olla sekä halu että kyky hinnoitella maakuntien luotot yksinomaan maakuntien saaman valtioneuvoston nojalla nollariskiluottoina.

Tehokkaasta riskien mukaisesta hinnoittelusta poiketen yksityinen luottolaitostoiminta hinnoittelee luotot niin kotimaassa kuin ulkomaillaakin keskimääräisten riskien mukaan. Keskimääräisen riskihinnoittelun seurauksena julkinen sektori joutuisi maksamaan luotoistaan ylimääräistä riskilisää.⁶ Näillä ylimääräisillä maksuilla julkinen sektori joutuisi tahattomasti tukemaan muiden alojen riskejä. Jotta tämä tahaton riskisubventio ja ylimääräisten julkisen sektorin kustannusten muodostuminen tulisi estetyksi, on länsimaisille julkisen sektorin raha- ja pääomamarkkinoille muodostettu julkisia kehitysluottolaitoksia, jotka kohdentavat luotonantonsa yksinomaan julkiselle sektorille. Suomessa Kuntarahoitus Oyj palvelee tätä tarkoitusta.

Kuntarahoitus Oyj:n ulossulkevaa menettelyä on perusteltua arvioida rahoitushuollon riittävyyden ja maksuvalmiuden näkökulmien lisäksi lakiesitykselle annettujen tavoitteiden näkökulmasta. Tavoitteet koskevat sosiaali- ja terveyshuollon ja pelastustoimen turvaamista kaikissa tilanteissa ja palvelujen järjestämistä pääosin julkisina palveluina.

Edellä selostettujen näkökohtien nojalla on ilmeistä, että Suomen ainoan julkisen kehitysluottolaitoksen sulkeminen pois julkisen sektorin ydintoimintojen rahoituksesta on uudistuksen tavoitteiden vastainen. Lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa maakuntien rahoitushuolto on esitetty järjestettäväksi tavalla, joka on heikennys nykytilaan sekä rahoituksen saatavuuden että rahoituksen kustannusten suhteen. Heikennystä ei perustella. Heikennyksen suhdetta lakiesityksen tavoitteisiin ei myöskään arvioida.

✓ **Kehittämistoimi:** Sosiaali- ja terveyshuollon sekä pelastustoimen rahoituksen kehittynyt nykytila voidaan toteuttaa myös Marinin hallituksen esityksen mukaisesti järjestetyissä sote-maakunnissa.

Menettelyssä rahoitusjärjestely, joka nyt lausunnolle saapuneessa esitysluonnoksessa on rajattu koskemaan vain siirtyviä lainoja, saatettaisiin koskemaan myös maakuntien uusia lainoja ja maakuntien maksuvalmiusjärjestelyjä Kuntarahoituksen kanssa.

Menettelyn mukainen takauskeskuslain muutos olisi seuraava:

”Sen lisäksi, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota käytetään

1) maakuntien rahoittamiseen sote-maakuntien rahoittamisesta annetun lain mukaisesti tai

⁶ Saadun tiedon mukaan riskilistä on Uuden Lastensairaalan tapauksessa 0,8 prosenttiyksikköä. Uuden Lastensairaalan lainakantaan suhteutettuna riskilistä olisi noin 500.000 euroa vuodessa.

- 2) luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannuttamisesta annetun lain (/) 20, ja 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.”

Menettelyn edellytyksenä on Kuntien takauskeskuksen valtuuskunnan suostumus ja Lainlaatijan opas -ohjekirjan luvun 6.7.3 *Valtiontukia koskevat ilmoitukset* mukainen käsittely takauskeskuslain muutokselle ja valtion myöntämille takauksille.

KOMPENSAATIOSÄÄNTELY JA VALTIOVARAINMINISTERIÖN KAKSOISROOLI

Esitysluonnoksessa käsitellään kompensatiosääntelyä seuraavasti (voimaannuttamislaki § 19, sivu 697):

”Sote-maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien jäsenkunnille ei maksettaisi korvausta kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin siirtämisestä sote-maakuntaan. Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä eli kunnan taseeseen merkitty hankintameno poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Menettelyyn liittyvistä kirjauksista kunnan kirjanpidossa säädettäisiin lain 40 §:ssä.”

Esitysluonnoksen omaisuusjärjestelyjä koskevassa osassa sivulla 918 viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa todetaan muun muassa seuraavasti (PeVL 65/2018 vp sivu 22):

”Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) säätämisperusteluissa erikseen tarkastellut irtaimen sote-omaisuuden, mukaan luettuna kuntayhtymäosuuksien, korvaukseton siirtäminen maakunnille tai kuntien velvollisuus kattaa kuntayhtymien alijäämä voivat myös olla perusteita, jotka voivat vaatia yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaavaa kompensatijärjestelyä. Järjestelyn ei yleisyysvaatimuksen vuoksi tule myöskään rajoittaa vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kriisikuntiin. Omaisuusjärjestelyt voivat vaarantaa itsehallintoa myös muissa kunnissa.”

Edellä lainattujen otteiden välinen ristiriita viittaa, että kompensatiosääntelyn merkitystä ei ole hahmotettu asianmukaisesti valtiovarainministeriössä. Sote-maakuntien myötä Suomeen ollaan luomassa uutta oikeushenkilötyyppiä julkishallintoon. Järjestely on monella tapaa historiallinen. Se luo vuosikymmenet kestävästä rakenteesta, jonka sisällä valtio, maakunnat ja kunnat sekä myös yksityisen sektorin toimijat tulevat järjestelmään keskenään omaisuuseriä vapaaehtoisesti ja mahdollisesti myös lainsäädännöllä.

Kompensatiosääntelyn tulisi luoda kestävä omaisuudensuojaa koskeva järjestelmä valtion, maakuntien ja kuntien sekä myös yksityisten toimijoiden välille. On todennäköistä, että omaisuusjärjestelyistä tullaan valittamaan hallinto-oikeuteen, jolloin omaisuusjärjestelyjen laillisia korvauksia koskeva luonne selkiytyy korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyjen myötä. Tulossa olevia oikeuskäsittelyjä ajatellen kompensatiosääntelyn tulisi antaa selkeät tulkintaperiaatteet, jotta hallinto-oikeuksilla olisi riittävät edellytykset käsitellä omaisuuden siirtojen korvauksia. Valtiovarainministeriön nyt käsittelyssä oleva esitysluonnos vaikuttaa rakentuvan ajatukselle, jossa kunnilta voidaan ottaa omaisuutta, kunhan vain huolehditaan, että itsehallinnon tunnusmerkistö vielä säilyy. Ajattelutapa voi palvella lyhytnäköisesti valtiovarainministeriön edunvalvontaroolia suhteessa kuntiin, mutta se ei luo kestävästä oikeudellisesta rakennetusta.

Jotta kompensatiosääntelystä tulisi kestävä oikeudellinen runko tulevia vuosikymmeniä varten, sitä koskeva kehittämissuunnitelma tulisi osoittaa valtiovarainministeriön sisällä toimijoille, joiden työskentelyä ministeriön kaksoisrooli ei vinouta tai, mikäli tämä osoittautuu käytännössä mahdottomaksi esimerkiksi ministeriön kollegiaalisen toimintatavan vuoksi, kompensatiolainsäädännön valmistelu tulisi siirtää esimerkiksi oikeusministeriöön.

JATKOKEHITYS

Tässä muistiossa on käsitelty vain sote-maakuntien rahoitushuoltoon ja siihen välittömästi liittyvään omaisuudensuojaan liittyviä näkökohtia. Esitysluonnoksessa olevia muita rahoitusmarkkinoiden toimintaan liittyviä, mahdollisesti ongelmallisia kohtia ei ole käsitelty, koska ne eivät liity välittömästi takauskeskuslain muutosesitykseen, maakuntien rahoitushuoltoon tai kompensatiosääntelyyn eikä niiden käsittely tuo merkittävää lisäarvoa lausuntoon.

SELVITYS

Kuntien takauskeskus on pyytänyt minua selvittämään valtiosääntöisiä ja muita painavia oikeudellisia näkökohtia, joita liittyy takauskeskuksen 12.8.2020 sote-uudistuksen esitysluonnoksesta antamaan lausuntoon sisältyvään säännösehdotukseen takauskeskuksen osallistumisesta sote-maakuntien rahoittamiseen. Minulle on toimitettu selvityspyynnön ohella seuraavat asiakirjat:

- luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (15.6.2020)
- takauskeskuksen hallituksen 12.8.2020 luonnoksesta antama lausunto ja
- lausunnon liitteenä oleva toimitusjohtaja Heikki Niemeläisen muistio Marinin hallituksen sote-maakuntia koskevan esitysluonnoksen arviointia (4.8.2020).

Esitän seuraavan selvityksen.

Selvityspyynnön tausta

Sote-uudistusta koskevassa esitysluonnoksessa kuntien takauskeskuksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että takauskeskus voisi myöntää takauksen

sellaiselle Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle, jota käytetään sote-maakunnille kunnilta ja kuntayhtymiltä uudistuksen voimaannanolain 20, 25 ja 26 §:n mukaisesti siirtyviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitusta varten siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin. Sote-maakuntalain 32 §:ssä säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta myöntää siirtyville sitoumuksille valtioneuvoston takaus.

Esitysluonnoksen mukaan takauskeskus ei sen sijaan voisi myöntää takauksia sellaiselle Kuntarahoituksen varainhankinnalle, jota käytettäisiin sote-maakuntien uuteen rahoitukseen. Sote-maakuntien rahoitus on esitysluonnoksen mukaan tarkoitus hoitaa suorana valtionrahoituksena tai maakuntien valtioneuvoston sote-maakuntalain 15 §:n nojalla erikseen myöntämän lainanottovaltuuden nojalla muilta luotonantajilta kuin Kuntarahoitukselta saamalla lainoilla. Valtioneuvosto voisi sote-maakuntalain 17 §:n nojalla myöntää valtioneuvoston takauksen myös tällaisille lainoille.

Kuntien takauskeskus on pitänyt sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuollon varmistamiseksi parhaana ratkaisuna sitä, että maakunnille myönnettäisiin verotusoikeus, jolloin ne voisivat myös tulla takauskeskuksen jäseniksi ja samalla takauskeskuksen hallinnoiman rahoitusjärjestelmän piiriin. Takauskeskus on kuitenkin lausunnossaan 4.8.2020 katsonut, että jotta maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto voidaan turvata siten, että maakunnilla on perustuslakivaliokunnan edellyttämät riittävät valmiudet tuottaa palvelut, myös maakuntien uuden lainanoton tulisi kuulua takauskeskuksen rahoitusjärjestelmän piiriin jo siirtymävaiheessa, toisin sanoen ennen verotusoikeuden myöntämistä maakunnille ja maakuntien jäsenyyttä takauskeskuksessa. Takauskeskuksen hallitus on esittänyt, että takauskeskuslakiin lisättäisiin seuraavan sisältöinen 1 b §:

Sen lisäksi, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota käytetään

1) maakuntien rahoittamiseen sote-maakuntien rahoittamisesta annetun lain mukaisesti tai

2) luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (/) 20, ja 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.

Takauksien myöntäminen muuhun kuin kuntasektorin rahoituksen varainhankintaan

Kuntien takauskeskusta perustettaessa keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset olivat jäsenyyden mahdollinen pakollisuus sekä jäsenkuntien viimekätinen vastuu takauskeskuksen menoista ja sitoumuksista, kuten sen myöntämistä takauksista. Takauskeskuksesta 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.

Takauskeskuslain 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. Takauskeskusta perustettaessa valtiosääntöoikeudellisena ongelmana oli, onko tällainen yhteisvastuu sopuosinnassa perustuslain suojaamaan itsehallintoon kuuluvan taloudellisen autonomian kanssa. Hallituksen esityksessä (HE 30/1996 vp) säätämisyjärjestysperusteluissa korostettiin, 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 Oyj: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” kolmannesta 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. Olen kuntien takauskeskukselle laatimassani, hankeyhtiöiden rahoitusta koskevassa ja 2.9.2019 päivätyssä selvityksessäni perustellut käsitystä, 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 määriteltyn 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 on sote-uudistuksessa tarkoitus siirtää kunnilta maakunnille. Estääkö järjestämisvastuun osoittaminen lailla jollekin muulle taholle, kuten maakunnalle, valtiolle tai vaikkapa välillisen julkishallinnon yksikölle, kuntaa ottamasta siihen kuuluvia tehtäviä itselleen itsehallinnollisen toimivaltansa nojalla? Jos näin olisi, tehtävät eivät enää kuuluisi kunnan toimialaan, eikä takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla voitaisi esittämäni periaatteen nojalla rahoittaa kuntasektorin ulkopuolisten toimijoiden näitä tehtäviä tarkoittavaa toimintaa. Yleistä sääntöä, jonka mukaan perustuslain suojaama kunnan itsehallinnollinen toimivalta syrjäytyisi aina, kun järjestämisvastuu on osoitettu muulle taholle, ei nähdäkseni ole perusteltavissa. Olennaista on ensinnäkin, onko tehtävän kuulumisesta toiselle toimijalle, kuten valtiolle, säädetty jo perustuslaissa. Näin on asianlaita lainkäytössä sekä ulkoasiainhallinnossa sekä maanpuolustuksessa ja puolustushallinnossa. Kiistattomana voidaan pitää, että kunnalla ei ole toimivaltaa perustuslain tarkoittamaan itsehallintoonsa vedoten ottaa itselleen näihin julkisen toiminnan lohkoihin kuuluvia tehtäviä. Toiseksi tehtävien on täytettävä kunnan yleiselle toimialalle asetettavat yleiset kriteerit. Tällaisina kriteereinä on korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä pidetty tehtävän paikallisuutta ja sitä, että se palvelee asukkaiden hyvinvointia tai muutoin kuntalaisten yhteistä asiaa (esim. KHO:2015:180).

Perustuslain 19.3 § osoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun subjektiksi julkisen vallan, mutta ei ota kantaa tehtävien jakautumiseen julkisen vallan organisaatiossa, esimerkiksi valtion, mahdollisesti perustettavien maakuntien ja kuntien välillä. Niinpä siitä, että järjestämisvastuu siirrettäisiin tavallisella lailla kunnilta maakunnille ei seuraa, että kunnat eivät voisi lainkaan itsehallinnollisen toimivaltansa nojalla ottaa itselleen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan 26/2017 vp lyhyesti hallituksen sote-järjestämislakiin (15/2017 vp; 22.2 §) ehdotettua säännöstä, jonka mukaan kunta, kuntayhtymä taikka niiden tytäryhteisö tai määräysvallassa oleva säätiö eivät olisi saaneet tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Säännöksen tarkoituksena oli perustelujen mukaan selkiyttää tehtävänjakoa maakunnan ja kunnan välillä sekä estää julkisten toimijoiden epätarkoituksenmukainen kilpailu

palvelujen tuotannossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös rajoitti kunnallista itsehallintoa, ja sitä oli sen kilpailuasetelmaan viittaavan perustelun vuoksi arvioitava uudelleen. Valiokunta palasi säännökseen lausunnossaan 65/2018 vp. Hallitus oli perustellut ehdottamaansa kieltoa paitsi epätarkoituksenmukaisen kilpailun estämisellä myös sillä, että ”sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu sekä palvelujen tuottamiseen liittyvä rahoitus, henkilöstö, irtaimisto ja toimitilat tai toimitilojen hallinta siirtyy maakunnille, minkä jälkeen kunnan tehtävänä ei ole sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen”. Perustuslakivaliokunta piti esitettyä perustelua vain osittain riittävänä. Valiokunnan mielestä tällaiset siirrot maakunnille ”eivät perustele sitä, etteikö kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein”.

Johtopäätökseni on, että sote-maakuntien 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 maakunnille ei käsitykseni mukaan estä sote-maakuntien rahoittamista kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla tilanteessa, jossa maakuntia ei niiltä puuttuvan verotusoikeuden vuoksi voida ottaa takauskeskuksen jäseniksi.

Kuntien vastuu maakuntien luotonoton rahoittamisesta

Sote-maakunnat poikkeavat sosiaalista asuntotuotantoa harjoittavista yhteisöistä tai hankeyhtiöiden osakkaana olevasta valtiosta siinä, että maakunnat ovat perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kuntia laajempien alueiden itsehallinnollisia yhteisöjä. Johtaisiko maakuntien rahoittaminen kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla ja tähän liittyvä kuntien viimekätinen vastuu takauskeskuksen sitoumuksista kahden perustuslaissa säännellyn mutta toisistaan erillisen itsehallintomuodon sekoittumiseen valtiosääntöisesti ongelmallisella tavalla?

Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto ovat samassa perustuslain pykälässä (121 §) säänneltyjä alueellisen itsehallinnon muotoja. Ne eivät ole kilpailevia vaan toisiaan

täydentäviä. Viime vaalikaudella eduskunnan käsiteltävänä ollut sote- ja maakuntauudistus osoitti erityisen selvästi näiden alueellisten itsehallintomuotojen keskinäisen riippuvuuden. Kunnallinen itsehallinto on alueellisen itsehallinnon perusmuoto, jota maakunnallinen itsehallinto täydentää. Kun kunnalliseen itsehallintoon kuuluu olennaisena ainesosana yleinen toimiala, maakunnallinen itsehallinto tulee esitysluonnoksen mukaan keskittymään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisiin tehtäviin. Tämä antaa maakunnalliselle itsehallinnolle tehtäväsuuntautuneen, ”teleologisen” leiman. Tärkeätä kuitenkin on, kuten perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan 26/2017 vp, että perustuslain 121 §:ssä säänneltyä kunnallista ja kuntia laajempien hallintoalueiden itsehallintoa tarkastellaan kokonaisuutena.

Olen tarkastellut Kuntien takauskeskukselle laatimassani, 15.7.2019 päivätyssä selvityksessä edellytyksiä, joiden vallitessa maakunnat voidaan ottaa takauskeskuksen jäseniksi. Tuossa selvityksessä olen todennut, että kuntien ja maakuntien taloudellisen autonomian kannalta olisi pulmallista, jos kunnat voisivat joutua yhteisvastuun vuoksi osallistumaan maakuntien hoidettavana tai maakunnat kuntien hoidettavana olevien tehtävien rahoitukseen. Tämän vuoksi olen katsonut, että maakuntien tullessa takauskeskuksen jäseniksi takauskeskuksesta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettu vastuu olisi asianmukaista ensin jakaa kuntien ja maakuntien välillä ja vasta tämän jälkeen yhtäältä kuntien ja toisaalta maakuntien sisäisissä suhteissa. Olen katsonut, että sekä kuntien että maakuntien sisäisissä suhteissa voitaisiin perusteena käyttää asukaslukua, joka nykyisin määrittelee yksittäisen kunnan vastuun. Sen sijaan kuntien ja maakuntien välisessä ensi vaiheen vastuunjaossa tämä kriteeri ei käy. Vastuunjaon perustaminen kunta- ja maakuntasektorin osuuteen takauskeskuksen takaaman varainhankinnan käytöstä täyttäisi selvitykseni mukaan vaatimuksen, jonka mukaan noudatettavan kriteerin tulee olla ennalta säädetty ja ei-mielivaltainen. Lisäksi yhteisvastuun sektorikohtaiseen toteuttamiseen on liitettävä yksittäisen kunnan tai maakunnan taloudellista autonomiaa suojaavia järjestelyjä, kuten toisten kuntien tai maakuntien vastuun toissijaisuus ja suoritettun maksuosuuden palautusvelvollisuus.

Vaikka katsoinkin, että sekä kuntien että maakuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta olisi suotavaa jakaa yhteisvastuu ensin kunta- ja maakuntasektorin välillä, itsehallintomuotojen toisiaan täydentävän luonteen vuoksi en pitänyt kuntien

viimekätisen vastuun ulottamista maakuntien toiminnan rahoittamista tarkoittavaan varainhankintaan liittyviin sitoumuksiin suorastaan perustuslain vastaisena, eritoten kun vastuun realisoituminen kunnille taloudellisia menetyksiä aiheuttavalla tavalla on takauskeskuslain 11 §:n suojajärjestelyjen vuoksi hyvin epätodennäköistä. Sote-maakuntien siirtymävaiheen rahoituksessa riskiä vielä pienentäisi se, että maakuntien lainanotolle turvattaisiin nollariskilukitus valtiontakauksilla, joista ehdotetaan säädettäväksi sote-maakuntalain 17 §:ssä. Suomen valtion kyvyttömyyttä vastata takaussitoumuksistaan voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä.

Sote-lainsäädäntöä koskevassa esitysluonnoksessa on tarkasteltu todennäköisyyttä, että takauskeskuslain 10 §:ssä säännelty kuntien vastuu toteutuisi sote-maakunnille suoraan lain nojalla siirtyvien ja takauskeskuslain muutosehdotuksen mukaan takauskeskusjärjestelmän piiriin tulevien luottojen ja sitoumusten kohdalla. Seuraava esitysluonnoksen yleisperustelujen kohta soveltuu *mutatis mutandis* sote-maakuntien uudenkin luotonoton rahoittamiseen takauskeskuksen hallinnoimassa järjestelmässä:

Kunnille jäänyt vastuu aktualisoituisi käytännössä silloin, jos sote-maakuntiin siirtyneet luotot ja sitoumukset jäisivät hoitamatta. Ne jäisivät hoitamatta ainoastaan siinä tilanteessa, että valtio olisi maksukyvytön eikä pystyisi vastaamaan voimaannpanolaissa säädetyn takausvelvoitteensa mukaisesta vastuusta Kuntarahoitus Oyj:lle. Tämän seurauksena Kuntarahoitus Oyj ei pystyisi vastaamaan velvoitteistaan liikkeeseen laskemiensa joukkovelkakirjalainojen sijoittajille, joilla olisi Kuntien takauskeskuksen takauksen perusteella oikeus hakea saatavansa Kuntien takauskeskukselta ja tällä edelleen kunnilta. Valtiontakauksen johdosta on vähintään yhtä epätodennäköistä kuin tällä hetkellä, että sote-maakuntiin siirtyvät luotot jäisivät hoitamatta. Esityksellä ei siten lisittäisi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 10 pykälästä johtuvaa kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista, vaan tilanne olisi itse asiassa päinvastoin, käytännössä kuntien tosiasiallinen vastuu pienenisi.

Myös seuraava takauskeskuslain muutosehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen kohta on *mutatis mutandis* sovellettavissa sote-maakuntien uuden luotonoton rahoittamiseen takauskeskusjärjestelmässä:

Ehdotetulla sääntelyllä ei vaarannettaisi Kuntien takauskeskuksen tai sen jäsenkuntien asemaa, koska siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille

myönnettäisiin voimaantulolain 32 §:n nojalla valtiontakaus. Se varmistaisi, että Kuntarahoitus Oyj:lle ei voisi syntyä siirtävistä lainoista tai muista sitoumuksista tilannetta, joka vaarantaisi edelleen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan liittyviä sitoumuksia. Näin ollen ei myöskään syntyisi tilannetta, joka johtaisi siihen, että Kuntien takauskeskuksen ja edelleen kuntien vastuuseen olisi tarvetta turvautua.

Siirtymävaiheen merkitys

Aikaisempi selvitykseni, jossa tarkastelin kuntien ja maakuntien vastuusuhteita, koski tilannetta, jossa maakunnilla on verotusoikeus ja jossa nämä sen vuoksi voidaan ottaa takauskeskuksen jäseniksi. Nyt olisi kysymys sote-maakuntien rahoituksen turvaamisesta siirtymävaiheessa, jossa verotusoikeutta ei vielä ole ja jossa yksityisten luottolaitosten mahdollisuudet huolehtia valtion rahoitusta täydentävästä luotonannosta olisivat rajalliset. Olen yhä sitä mieltä, että maakuntien tullessa takauskeskuksen jäseniksi takauskeskuslain 10 §:ssä säännelty yhteisvastuu olisi suotavaa jakaa ensin kunta- ja maakuntasektorin välillä. Sen sijaan en katso, että perustuslaki estäisi etenkin tarkoitettua kaltaisessa siirtymävaiheessa kuntien 10 §:ään perustuvan vastuun ulottamista sote-maakuntien rahoitusta tarkoittavaan varainhankintaan. Sekä esitysluonnoksen tarkoittama kunnilta sote-maakunnille siirtyviä sitoumuksia koskeva että Kuntien takauskeskuksen ehdottama uutta luotonottoa koskeva järjestely pyrkivät turvaamaan uuteen sote-järjestelmään siirtymisen siten, että yhtäältä järjestämisvastuussa olevien maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto turvataan ja että toisaalta kunnille ei aiheudu taloudellisia menetyksiä sote:n rahoittamiseen liittyvistä sitoumuksista ja vastuista. Kysymys on siten yhtäältä perustuslain 19.3 §:n mukaisten perusoikeuksien toteutumisesta ja 121 §:ssä kunnille säädetyn itsehallinnon turvaamisesta.

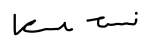
Tiivistelmä

Tiivistän keskeiset johtopäätökset edellä esittämistäni tarkasteluista seuraavasti:

1. Kuntasektorin ulkopuolisia toimijoita voidaan rahoittaa takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla, mikäli rahoitus tällöinkin palvelee kunnille erikseen säädettyjä tai niiden yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä.
2. Sote-maakuntien lainanoton rahoitus palvelee kuntien toimialaan kuuluvia tehtäviä. Kuten asialaita oli sosiaalisessa asuntotuotannossa, myös sote:ssa on kyse kunnille vanhastaan kuuluneista tehtävistä. Sote-tehtävien järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille ei estä sote-maakuntien rahoittamista Kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla tilanteessa, jossa maakuntia ei niiltä puuttuvan verotusoikeuden vuoksi voida ottaa takauskeskuksen jäseniksi.
3. Kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto ovat samassa perustuslain pykälässä säänneltyjä alueellisen itsehallinnon muotoja, joita on tarkasteltavana kokonaisuutena. Ne eivät ole kilpailevia vaan toisiaan täydentäviä alueellisen itsehallinnon muotoja.
4. Olen aikaisemmassa selvityksessäni katsonut, että maakuntien tullessa takauskeskuksen jäseniksi takauskeskuksesta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettu vastuu olisi asianmukaista ensin jakaa kuntien ja maakuntien välillä ja vasta tämän jälkeen yhtäältä kuntien ja toisaalta maakuntien sisäisissä suhteissa. Itsehallintomuotojen toisiaan täydentävän luonteen vuoksi kuntien takauskeskuslain 10 §:ssä viimekätisen vastuun ulottamista maakuntien toiminnan rahoittamiseen tarkoittavaan varainhankintaan liittyviin sitoumuksiin ei kuitenkaan voida pitää perustuslain vastaisena varsinkaan silloin, kun vastuun realisoituminen kunnille taloudellisia menetyksiä aiheuttavalla tavalla olisi takauskeskuslain 11 §:n suojajärjestelyjen ja sote-maakuntien lainanotolle myönnettävien valtiontakauksien vuoksi hyvin epätodennäköistä.
5. Kuntien takauskeskuksen hallituksen ehdottaman järjestelyn valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä tukee myös sen siirtymäluonne. Sekä sote-uudistusta koskevan esitysluonnoksen tarkoittama kunnilta sote-maakunnille siirtyviä

sitoumuksia koskeva että Kuntien takauskeskuksen ehdottama uutta luotonottoa koskeva järjestely pyrkivät turvaamaan uuteen sote-järjestelmään siirtymisen siten, että yhtäältä järjestämisvastuussa olevien maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto turvataan ja että toisaalta kunnille ei aiheudu taloudellisia menetyksiä sote:n rahoittamiseen liittyvistä sitoumuksista ja vastuista. Nämä siirtymävaiheen järjestelyt palvelevat siten perustuslain 19.3 §:n mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien että 121 §:ssä tarkoitetun alueellisen itsehallinnon toteutumista.

Sysmässä 1.9.2020



Kaarlo Tuori

Oikeustieteen tohtori

Professori (emeritus)