Olli Mäenpää
2.5.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 5/2018 vp)

Kuntien takauskeskuksen takaukset maakuntien veloille

Esityksen taustana on sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakuntiin toteutettava tehtävien siirto, joka kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin. Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla ja samalla niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät tässä yhteydessä yleisseuraantona maakunnalle.

Velvoitteiden ja vastuiden siirtymiseen maakunnille liittyy tällä lakiehdotuksella ratkaistavaksi tarkoitettu ongelma, joka aiheutuu siitä, että takauskeskuslain 1 ja 1 a §:stä ja niiden seurauksena Kuntarahoitus Oyj:n lainaehtojen mukaan Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä luottoja ei voitaisi ilman lainsäädäntötoimenpiteitä siirtää maakunnille ja niiden palvelukeskukselle. Ilman siirtämistä sääntelevää lainsäädäntöä luotot tulisi irtisanoa.

Esityksen mukaan Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 1 b §, jonka mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia 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. Säännöksen perustarkoituksena on mahdollistaa se, että takauskeskus voisi antaa takauksen myös rahoitukselle, jonka kohteena ovat maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta maakunnalle ja palvelukeskuksille siirtyvät velat ja muut sitoumukset.

Koska kuntien takauskeskuksesta annetussa laissa tarkoitetun luottolaitoksen eli Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takaavat viime kädessä kunnat, takauskeskuslakiin ehdotettua muutosta on arvioitava kunnallisen itsehallinnon takeiden kannalta. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan ja erityisesti kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta on merkitystä etenkin arviolla siitä, vaarantaisiko ehdotetunlainen velkojen ja vastuiden siirtyminen maakunnille Kuntien takauskeskuksen tai sen jäsenkuntien taloudellisen aseman perusteita.

Tämän arvion perusteisiin vaikuttaa se, että maakunnille siirtyvien vastuiden nollariskisyyden säilyttämiseksi valtioneuvosto voisi voimaanpanolain 28 §:n mukaan päättää omavelkaisen valtiontakauksen myöntämisestä maakunnille siirtyvien velkojen ja muiden sitoumusten vakuudeksi. Omavelkaisen takaussitoumuksen tarkoituksena on varmistaa, että maakuntiin siirtyvät luotot ja muut sitoumukset pystytään hoitamaan ja vastaavasti Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan liittyvät sitoumukset tulevat hoidetuiksi. Lisäksi esityksessä arvioidaan, että kuntien tosiasiallinen vastuu Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista pienenee. Kuntien taloudellisen aseman heikkeneminen tai vaarantuminen ei siten olisi seurauksena siitä, että niiden velat ja vastuut siirtyvät maakunnille.

Edellytyksenä tällaiselle arviolle on kuitenkin se, että valtioneuvosto myöntää voimaanpanolain 28 §:n nojalla siinä tarkoitetun omavelkaisen takauksen velkojen vakuudeksi. Takaustoimivaltaa määrittelevä toimivaltasäännös perustaa valtioneuvostolle harkintavallan takauksen myöntämiseen. Sääntelyn voidaan tältä osin kuitenkin katsoa perustuvan ensisijaisesti siihen, että valtiontakauksen myöntäminen edellyttää perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan suostumusta. Valtioneuvostolle säädettäväksi ehdotettu harkintavalta valtiontakauksen myöntämistä koskevassa päätöksenteossa perustuu siten ensisijaisesti tällaisen suostumuksen välttämättömyyteen päätöksenteon edellytyksenä.

Arvioitaessa ehdotettua säännöksen lisäämistä takauskeskuslakiin on myös paikallaan ottaa huomioon, että ilman ehdotettua säännöstä, Kuntarahoitus Oyj joutuisi ehdotuksen perustelujen mukaan irtisanomaan maakuntien vastuulle siirtyvät sitoumukset. Tätä voidaan pitää ehdotettua toteuttamismallia taloudellisesti raskaampana vaihtoehtona.

Kuntien takauskeskuksen jäsenyys ja jäsenten vastuu

Ehdotusta on paikallaan arvioida myös siltä kannalta, että takauskeskuslain 2 §:n mukaan takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat kunnat, jotka ovat olleet takauskeskuksen jäsenyhteisöjä 1 päivänä tammikuuta 2007. Takauskeskuksen jäseneksi liittyvä kunta on vastuussa takauskeskuksen sitoumuksista samalla tavalla kuin kunnat, jotka liittyivät sen jäseneksi perustamisvaiheessa. Takauskeskusjärjestelmän toiminta perustuu käytännössä takauskeskuksen jäsenyhteisöjen luottokelpoisuuteen ja niiden vastuuseen.

Tältä kannalta voidaan prima facie pitää ongelmallisena sitä, että maakunnat eivät voisi liittyä jäseniksi tai niitä ei velvoitettaisi liittymään takauskeskukseen, vaikka takauskeskus voisi ehdotuksen myöntää takauksia maakunnille siirtyville veloille ja vastuille ja tulisi todennäköisesti näin myös tekemään. Tämän vuoksi takauskeskuksen jäsenyhteisönä toimiville kunnille muodostuisi ehdotuksen seurauksena ainakin välillisesti ja piilevästi vastuuta myös maakuntien sellaisten tehtävien rahoituksesta, jotka on lailla siirretty kunnilta maakuntien tehtäväksi. Tällaista kuntien vastuuta maakuntien rahoituksesta voisi olla vaikea sovittaa kunnallisen itsehallinnon vaatimuksiin.

Arvioitaessa jäsenkuntiin kohdistuvan vastuun merkitystä kunnallisen itsehallinnon kannalta on keskeinen merkitys voimaanpanolain mukaisella valtion omavelkaisella takauksella, joka kohdistuu maakunnille siirtyviin velkoihin. Kuntien vastuu maakuntien veloista ja niihin liittyvistä sitoumuksista voisi sen johdosta realisoitua ainoastaan valtion maksukyvyttömyystilanteessa. Esityksen perusteluissa esitetyn selvityksen perustella arvioituna ehdotus ei myöskään vaarantaisi kuntien lakisääteisen takausjärjestelmän toimivuutta tai taloudellista perustaa. Ehdotuksen ei tältä osin voida katsoa rajoittavan kuntien itsehallintoa perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla.

Maakuntien jäsenyyttä takauskeskuksessa puoltaisi etenkin se, että takauskeskus olisi lakiehdotuksen mukaan vastuussa maakunnalle siirtyvistä veloista. Maakunnat olisivat tällöin jäsenyytensä perusteella kuitenkin vastuussa myös kuntien veloista, sillä takauskeskuksen jäsenyhteisöt vastaavat takauskeskuslain 10 §:n mukaan yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi. Maakuntien vastuu kuntien veloista olisi varsin ongelmallinen maakuntien itsehallinnollisen aseman kannalta. Maakuntien vastuun rajoittaminen lailla olisi tosin tältä osin mahdollista, mutta se edellyttäisi myös arviointia rajoituksen vaikutuksesta takauskeskuksen päätöksentekoon.