KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

30.12.2020

KIRJE VALIOKUNNILLE HYVINTOINTIALUEIDEN RAHOITUSHUOLLON ASIANTUNTIJAKUULEMISESTA

Eduskunnan valiokuntien on perustelua kiinnittää huomiota rahoitushuollon asiantuntijakuulemisen kattavuuteen, kun valiokunnat käsittelevät perustettavien hyvinvointialueiden (HE 241/2020 vp.) rahoitushuoltoa. Erityisen aiheellista on kutsua kuultavaksi rahoitushuollosta vastaavien hyvinvointialueiden tulevia rahoitus- ja talousjohtajia, jotta rahoitushuollon käytännön näkökulmat tulisivat riittävällä painoarvolla huomioiduksi lainsäädännön kehittämistyössä valiokunnissa.

Nykyiset sairaanhoitopiirit tulevat siirtymään hyvinvointialueiksi ja niiden rahoitus- ja talousjohtajat hyvinvointialeuiden rahoitus- ja talousjohtajiksi. Siirtymää ajatellen sairaanhoitopiirien rahoitus- ja talousjohtajat katsoivat tarpeelliseksi järjestäytyä ja ottaa kantaa hallituksen esityksessä HE 241/2020 vp havaitsemiinsa kehittämistarpeisiin. Kannanotto on ohessa. Kuntien takauskeskus on osallistunut kannanoton muodostamiseen. Takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n lausunnot ovat myös liitteinä.

Kuulemistarpeen esiin nostamista perustelee edellisen sote-uudistuksen eduskuntakäsittely, jonka kuluessa eduskunnan valiokuntalaitos kuuli yhteensä lähes 800 asiantuntijaa. Niiden joukossa oli kahdeksan (8) rahoitusalan asiantuntijaa kahdesta eri organisaatiosta, Kuntien takauskeskuksesta ja Kuntarahoitus Oyj:stä. Lisäksi hallintovaliokunta kuuli Finanssivalvontaa sote-maakuntien nollariskiluokitukseen, valtiontakauksiin ja verotusoikeuteen liittyen.

Kuulemisen ulkopuolelle jäivät rahoitus- ja talousjohtajien lisäksi muut luottolaitokset, tärkeimpinä julkiset kehitysluottolaitokset Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki sekä Osuuspankkiryhmä. Rahoitusalan instituutioista kuulemisen ulkopuolelle jäivät muun muassa Euroopan keskuspankkijärjestelmä, Valtiokonttori ja Finanssialan keskusjärjestö.

Hyvinvointialueiden rahoitushuollon yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on tarpeen, että valiokunnilla on käytössään Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n lisäksi edustavasti ja kattavasti näkökantoja muista luottolaitoksista ja viranomaisorganisaatioista. Erityisen korostunut merkitys on tulevien hyvinvointialueiden rahoitus- ja talousjohdolla, jotka nyt ovat järjestäytyneet.

Yhteistyöterveisin

Kuntien takauskeskus
Heikki Niemeläinen
toimitusjohtaja
040 589 8348
heikki.niemelainen@mgb.fi

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
Jarkko Raatikainen
talousjohtaja
0400 154 743
jarkko.raatikainen@ppshp.fi

LIITE
1) Rahoitus- ja talousjohtajien kannanotto
2) Kuntien takauskeskuksen lausunto hallituksen esitysluonnokseen
3) Kuntarahoitus Oyj:n lausunto hallituksen esitysluonnokseen

Sosiaali- ja terveysministeriö 22.10.2020

kirjaamo@stm.fi

SAIRAANHOITOPIIRIEN TALOUSJOHTAJIEN KANNANOTTO HYVINVOINTIALUEIDEN RAHOITUSHUOLLON JÄRJESTÄMISEEN

Pääministeri Sannan Marinin hallitus on valmistellut esitysluonnoksen lainsäädäntökokonaisuudesta, jolla Suomeen aiotaan luoda hyvinvointialueet. Hyvinvointialueille siirrettäisiin nyt kunnilla oleva sosiaali- ja terveyshuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu.

Esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella. Lausuntokierroksen yhteydessä käydyissä neuvotteluissa on käynyt ilmi, että sairaanhoitopiirien talous- ja rahoitusjohdon on perusteltua muodostaa yhteinen lausunto lainvalmistelussa ja eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä ja sekä muussa valmistelutyöskentelyssä huomioon otettavaksi. Taustalla on muun muassa se, että hyvinvointialueita ei nyt vielä ole olemassa, joten niiden puolesta kukaan ei voi antaa lausuntoa omassa asiassaan. Kuitenkin on ilmeistä, että perustettavien hyvinvointialueiden rahoituksesta tulee vastaamaan ne henkilöt, jotka nyt ovat vastuussa nykyisin sairaanhoitopiirein rahoituksesta.

Lausunnon tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointialueiden raha- ja pääomamarkkinahuolto ei heikkene nykytilasta. Tavoite perustuu sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen merkitykseen suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ydintehtävinä, joiden saatavuuden tulee olla turvattu kaikissa olosuhteissa.

Hyvinvointialueita (ent. sote-maakuntia) koskevassa esityksessä on raha- ja pääomamarkkinahuoltoon liittyen seuraavat kehittämistä edellyttävät kohdat.

1. Sairaanhoitopiirien vakiintunut rahoittaja Kuntarahoitus on suljettu pois hyvinvointialueiden investointien rahoituksesta ja maksuvalmiusjärjestelyjen tarjoamisesta. Taustalla on sote-paketissa mukana oleva Kuntien takauskeskusta koskeva lainsäädäntö, jota esitetään muutettavaksi siten, että se sallii Kuntarahoituksen jatkavan vain niin sanottujen siirtyvien lainojen rahoitusta mutta ei salli Kuntarahoituksen tarjoavan uusia raha- ja pääomamarkkinapalvelujen hyvinvointialueille.

   Kehitystarve: Mainittua takauskeskuslakia tulee muuttaa siten, että Kuntarahoituksella on mahdollisuus tarjota hyvinvointialueille raha- ja pääomamarkkinapalveluja investointien rahoituksessa ja maksuvalmiushuollossa. Muutosta vastaava lakiehdotus on esitetty Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen kannanotoissa, jotka ovat liitteenä.

2. Hyvinvointialueille asema raha- ja pääomamarkkinoilla poikkeaa olennaisesti sairaanhoitopiirien asemasta, koska hyvinvointialueilla ei ainakaan alkuvaiheessa olisi verotusoikeutta. Hyvinvointialueilla ei olisi niin sanottua nollariskiasemaa, kuten sairaanhoitopiireillä nyt on. Tämän vuoksi esitysluonnoksessa hyvinvointialueiden nollariskiasema toteutuu siirtyvien lainojen osalta valtion takauksen avulla. Valtion takauksessa valtio sitoutuu omavelkaiseen vastuuseen hyvinvointialueen puolesta suhteessa velkojiin. Tätä menettelyä ei sote-esitysluonnoksessa ole kuitenkaan ulotettu hyvinvointialueiden uusiin investointihankkeisiin eikä myöskään maksuvalmiusjärjestelyihin. Kuntarahoituksen poistuminen maakuntien rahoitusvaihtoehdoista vaikuttaa hyvinvointialueiden rahoituskustannuksiin nostavasti.

Lisäksi hyvinvointialueen lyhytaikaisen maksuvalmiuden ylläpitäminen poikkeustilanteissa kuten esimerkiksi korona-pandemian aikana vaarantuu.

Kehitystarve: Valtiontakaus tulee turvata myös hyvinvointialueiden uusille investoinneille ja maksuvalmiusjärjestelyille.

3. Sairaanhoitopiireillä nyt olevat velat tulisivat siirtymään hyvinvointialueille vuoteen 2023 mennessä. Esitysehdotuksen mukaan siirtyville lainoille tulisi valtion takaus. Esitysluonnoksessa oletetaan, että valtion takauksen seurauksena kaikki sairaanhoitopiireille luottoja myöntäneet luottolaitokset suostuisivat lainojen siirtoon. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty tilannetta, jossa yksi tai useampi luottolaitos irtisanoisi luoton valtion takauksesta huolimatta. Luoton irtisanomisen mahdollisuutta ei kuitenkaan voi sulkea pois. Siksi luottojen irtisanomisiin tulee varautua ja luoda tätä varten lakiin perustuva menettelytapa.

   Kehitystarve Hyvinvointialueita koskevassa hallituksen esityksessä tulee ottaa ja luoda lainsäädäntöön perustuva menettelytapa sellaista tilannetta varten, jossa sairaanhoitopiirille lainaa myöntänyt luottolaitos irtisanoo luoton hyvinvointialueelle tapahtuvan luoton siirron yhteydessä. Menettelyssä tulee käydä ilmi, miten luottolaitoksen irtisanoma luotto rahoitetaan ja kuka maksaa luottolaitokselle sen saatavan lakkautuvan sairaanhoitopiirin puolesta.

   Kunnioittavasti,

Allekirjoittaneet sairaanhoitopiirien talousjohtajat:

Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiri	Lapin sairaanhoitopiiri
Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri	Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Etelä-Savon sairaanhoitopiiri (ESSOTE Kuntayhtymä)	Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri	Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä
Itä-Savon sairaanhoitopiiri	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
Kainuun sairaanhoitopiiri	Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri
Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri	Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä
Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymä Soite	Satakunnan sairaanhoitopiiri
Keski-Suomen sairaanhoitopiiri	Vaasan sairaanhoitopiiri
Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä	Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri

Allekirjoitukset seuraavilla sivuilla.

LIITTEET: Kuntien takauskeskuksen lausunto 8.9.2020 ja Kuntarahoitus Oyj:n lausunto 25.9.2020

Oulussa 19.10.2020

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri

Talousjohtaja

Jarkko Raatikainen

Helsingissä 9.10.2020

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

Talousjohtaja

Jari Finnilä

Turku 9.10.2020

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri

Talousjohtaja

Arja Pesonen

Tampereella 8.10.2020

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri

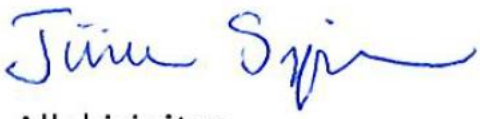


Talousjohtaja

Pasi Virtanen

Kuopio 8.10.2020

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri



Allekirjoitus

Vs. laskentapäällikkö

Tiina Siponen

Paikka ja aika

Lappeenranta 14.10.2020

Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä



Allekirjoitus

Talousjohtaja

Nimi

Liisa Mänttäri

Kemi 13.10.2020

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

Talousjohtaja

Maria Tähtinen

Jyväskylässä 9.10.2020

Keski-Suomen sairaanhoitopiiri

Talousjohtaja

Aija Suntioinen

Joensuussa 8.10.2020

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä – Siun sote

Talousjohtaja

Ismo Rouvinen

Mikkeli 8.10.2020

Essote kuntayhtymä (Etelä-Savon sairaanhoitopiiri)

Vesa Vestala

Talousjohtaja

Porissa 8.10.2020

Satakunnan sairaanhoitopiiri

Talousjohtaja

Tero Mäkiranta

Hämeenlinna 8.10.2020

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

Allekirjoitus

Tero Pitkämäki

Talous- ja tukipalvelujohtaja

Kokkolassa 8.10.2020

Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymä Soite



Allekirjoitus

Talousjohtaja

Pasi Hämäläinen

Rovaniemi 8.10.2020

Lapin sairaanhoitopiiri



Elisa Kusmin

Talousjohtaja

Vaasa 8.10.2020

Vaasan sairaanhoitopiiri



Lena Nystrand

Talousjohtaja

Lahdessa 8.10.2020

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä



Allekirjoitus

Talousjohtaja

Antti Niemi

Seinäjoki 8.10.2020

Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri



Talousjohtaja Miia Kiviluoto

Savonlinnassa 19.10.2020

Paikka ja aika

Itä-Savon sairaanhoitopiiri



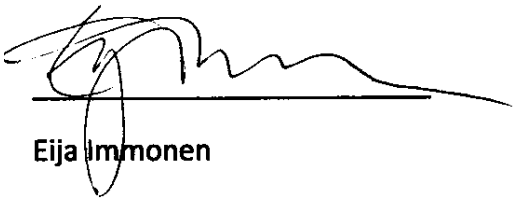
Hallintojohtaja

Saara Tavi

Paikka ja aika

Kajaanissa 16.10.2020

Kainuun sairaanhoitopiiri



Eija Immonen
vs. talousjohtaja

Kotka 21.10.2020

Kymenlaakson sairaanhoitopiiri

Allekirjoitettu sähköisesti 21.10.2020 asianhallintajärjestelmässä

Tiina Pulli

Vs Talousjohtaja

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 myöntämillä 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 kompensaatioon, 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 käsittelyssä 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 suoriutua 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 säätämisjärjestyksestä. 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 perustelumuistioon (liite 63/1) liittyy erillinen tarkastelu, josta käy ilmi takauskeskuksen esittämän lakimuutoksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (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 syistään. Mikäli luotonsaajat eivät hyväksyisi luottojen siirtoa, ne tulevat kuntayhtymien purkamisen yhteydessä perustajakuntien maksettaviksi. Tämä mahdollinen tilanne tulisi käsitellä voimaanpanolaissa 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 Arviointimuistio
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 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.”

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

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

1) valtiontakausten EU-kilpailuoikeudellinen arvio;

2) suhde perustuslakiin sekä säätämisjärjestykseen;

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-maakuntia koskevan esitysluonnoksen arviointia

31.8.2020

HEIKKI NIEMELÄINEN

KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

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 kompensaatiosääntelyä 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 myöntämillä 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 kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely (sivu 207). Sääntelyyn liittyvää syytä ei esitysluonnoksessa käsitellä.

Korjaavana toimena 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 syistään. Mikäli luotonantajat eivät hyväksy luottojen siirtoa, ne tulevat kuntayhtymien purkamisen yhteydessä perustajakuntien maksettaviksi. Tämä mahdollinen tilanne tulisi käsitellä asianmukaisesti voimaanpanolaissa 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 kompensaatiojärjestelyjä. Esitysluonnoksessa kerrataan perustuslakivaliokunnan kanta PeVL 65/2018 vp (s. 22–23), jossa todetaan edellytettävän kompensaatiosääntelyn luovan kunnalle oikeuden kompensaatioon, joka kattaa kaikki omaisuusjärjestelyt, jotka voisivat loukata kuntien taloudellista itsehallintoa. Tämän jälkeen esitysluonnos ehdottaa, että tietyt omaisuusluokat suljetaan kompensaatiosääntelyn ulkopuolelle ja että tästä koituvat tappiot käsitellään kuntien itsehallinnon kirjanpidossa tietyillä kirjausmenettelyillä, jotka eivät olisi tulosvaikutteisia kunnille.

Esitysluonnoksessa oleva, kuntien omaisuudelle oikeudellista suojaa antava kompensaatiosääntely 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.

Kompensaatiosääntelyn kehittämistyötä rasittaa ilmeisesti valtiovarainministeriön kaksoisrooli valtion edunvalvojana ja lainsäädännön kehittäjänä. Jotta kompensaatiosääntelystä 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, kompensaatiolainsäädännön 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 vastuita 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 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.
>
> 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. Takauskeskus myöntää takauksia pelkästään takauskeskuslain mukaisen luottolaitoksen eli Kuntarahoituksen varainhankinnalle. Kuntarahoitus kohdistaa takauskeskuksen takauksella hankkimaansa varainhankintaa kunnille ja sosiaalisen asuntotuotannon toimijoille. Takauskeskus ei myönnä takauksia kunnille ja sosiaalisen asuntotuotannon toimijoille.

Lisäksi on huomattava, että maakuntien on tarkoitus saada veloilleen ja rahoitussopimuksilleen valtion takaus. Takauskeskuksen 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 säätämisjärjestykseen.

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 myönnetyt 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 notifioimaton muutos luo takauskeskukselle edellytyksiä poiketa EU-kilpailuoikeuden vaatimuksista ja ryhtyä sellaisiin rahoitustoimiin, joiden EU-kilpailuoikeudellinen luonne on jätetty lainsäädännössä avoimeksi ja ristiriitaiseksi. Lisäksi, notifioimatta 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 hyväksyttävyys Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 107 ja 108 artiklojen suhteen.

TARKOITUKSENMUKAISUUTEEN 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 käsittelisi 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 tulisikin 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 terveyspalveluihin 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

luottojaan Kuntarahoituksen kanssa eikä nostaa luottoja Kuntarahoituksesta maksuvalmiustarkoitusta varten.

Ongelman väistämiseksi ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi takauskeskuslain uusi 1 b § tulisi muotoilla 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 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.”

Esitysluonnoksessa oleva takauskeskuslain muutosesitys alkaa sanoilla ”Sen estämättä”, kun taas korjattu lainsäädäntökirjaus alkaa sanoilla ”Sen lisäksi”. Korjauksen merkitys avautuu huomioimalla, että nyt voimassa oleva takauskeskuslaki on EU-notifioitu. Notifioinnin yhteydessä takauskeskuslakiin lisättiin rajoitukset, joiden alaisuudessa takauskeskuksen takaama varainhankinta tulee kohdentaa. ”Sen estämättä” -kirjaus viittaa, että takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa voitaisiin kohdentaa EU-kilpailuoikeudellisista rajoituksista välittämättä siirtyvien lainojen rahoitukseen. ”Sen lisäksi” -kirjaus puolestaan korostaa, että siirtyvillä lainoilla rahoitettavan toiminnan tulee edelleen olla EU-kilpailulainsäädännön kanssa yhteensopiva.

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

Käytännössä maakuntien maksuvalmiushuolto tulisi tässä tilanteessa järjestää myöntämällä maakunnille tietyn suuruinen takauslimiitti ja joustava oikeus sen käyttöön. Näin järjestetty maksuvalmius vastaisi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esiintyvää reunaehtoa, jonka mukaan maakunnilla tulee olla kaikissa olosuhteissa riittävät edellytykset palvelujen tuottamiseen. Reunaehto koskee myös rahoituksen saatavuutta.

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.

TAKAUSKESKUKSEN TARKOITUKSENMUKAISUUSHARKINTA

Mikäli takauskeskuslaki muutetaan edellä esitetyn mukaisesti, takauskeskukselle muodostuu velvollisuus ja oikeus harkita, missä määrin takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa olisi tarkoituksenmukaista suunnata maakunnille. Harkinnan lähtökohtana on valtion myöntämä takaus Kuntarahoituksen myöntämälle luotolle. Vaikka tämä takaus olennaisesti poistaa luottoon liittyvän luottoriskin, varainhankinnan takaustoiminta riskeineen jäisi edelleen kuntien kannettavaksi.

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 velkojien 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 siirtyvät luottonsa joko uudistukseen sisältyvien puutteellisuuksien vuoksi tai omista sisäistä syistään. Mikäli luotonantajat eivät hyväksy luottojen siirtoa, ne tulevat kuntayhtymien purkamisen yhteydessä perustajakuntien maksettaviksi. Tämä mahdollinen tilanne tulisi käsitellä voimaanpanolaissa 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 valtiontakauksen nojalla nollariskiluottoina.

Tehokkaasta riskien mukaisesta hinnoittelusta poiketen yksityinen luottolaitostoiminta hinnoittelee luotot niin kotimaassa kuin ulkomaillakin 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 riskilisä on Uuden Lastensairaalan tapauksessa 0,8 prosenttiyksikköä. Uuden Lastensairaalan lainakantaan suhteutettuna riskilisä olisi noin 500.000 euroa vuodessa.

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."

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 kompensaatiosääntelyä seuraavasti (voimaanpanolaki § 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 perustuslakivaliokannan lausuntoon, jossa todetaan muun muassa seuraavasti (PeVL 65/2018 vp sivu 22):

> *"Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) säätämisjärjestysperusteluissa 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 kompensaatiojärjestelyä. Järjestelyn ei yleisyysvaatimuksen vuoksi tule myöskään rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kriisikuntiin. Omaisuusjärjestelyt voivat vaarantaa itsehallintoa myös muissa kunnissa."*

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

Kompensaatiosääntelyn 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 kompensaatiosääntelyn 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 kestävää oikeudellista rakennetta.

Jotta kompensaatiosääntelystä tulisi kestävä oikeudellinen runko tulevia vuosikymmeniä varten, sitä koskeva kehittämistyö tulisi osoittaa valtiovarainministeriön sisällä toimijoille, joiden työskentelyä ministeriön kaksoisrooli ei vinouta tai, mikäli tämä osoittautuu käytännössä mahdottomaksi esimerkiksi ministeriön kollegiaalisen toimintatavan vuoksi, kompensaatiolainsäädännön 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 kompensaatiosääntelyyn 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 voimaanpanolain 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 valtiontakaus.

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 saamilla lainoilla. Valtioneuvosto voisi sote-maakuntalain 17 §:n nojalla myöntää valtiontakauksen 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 sopusoinnussa perustuslain suojaamaan itsehallintoon kuuluvan taloudellisen autonomian kanssa. Hallituksen esityksessä (HE 30/1996 vp) säätämisjärjestysperusteluissa 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 säätämisjärjestysperusteluissa 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 pyrittäisiin estämään, että jäsenyhteisöille ei syntyisi lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien sitoumusten vuoksi. Myös perustuslakivaliokunta totesi niukkasanaisessa 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 määriteltyyn 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 suoritetun 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 voimaanpanolaissa 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 lisättäisi 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 voimaanpanolain 32 §:n nojalla valtiontakaus. Se varmistaisi, että Kuntarahoitus Oyj:lle ei voisi 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 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 etenkään tarkoitetun kaltaisessa siirtymävaiheessa kuntien 10 §:ään perustuvan vastuun ulottamista sote-maakuntien rahoitusta tarkoittavaan varanhankintaan. 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 rahoittamista 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)

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Viite: VN/8871/2019

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEEN EDUSKUNNALLE SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA JA MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (jäljempänä ”sote-uudistus”)

Kuntarahoitus Oyj (”Kuntarahoitus”) esittää tällä muistiolla lausuntonsa hallituksen esitysluonnokseen koskien sote-uudistusta. Kuntarahoitus on sekä kuntasektorin että valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon merkittävin rahoittaja, ja toimii kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon investointien keskeisenä rahoituskumppanina. Kuntarahoituksen pitkäaikaisen rahoituksen määrä yhtiön koko asiakaskunnalle on 26,7 miljardia euroa (30.6.2020) Lisäksi taseessa on lyhytaikaista rahoitusta 1,9 miljardia euroa (30.6.2020).

1 Tiivistelmä

Kuntarahoitus pitää sote-uudistuksen rahoituksen kannalta keskeisenä tavoiteltavana lähtökohtana, että uudistuksen ei pitäisi aiheuttaa investointien rahoitukseen mitään epäjatkuvuutta, vaan että tehokkaasti toimivaa nykyistä rahoitusmallia voitaisiin hyödyntää niin maakunnille siirtyvien luottojen ja muiden sitoumusten (”siirtyvät erät”) osalta kuin maakuntien investointien rahoituksessakin. Lausuntomme nostaa esille tämän tavoitteen saavuttamiseen liittyvät ongelmat ja ratkaisuehdotukset niihin liittyen.

Tiivistetysti toteamme, että esitys on erittäin ongelmallinen uusien investointien rahoittamisen kannalta ja aiheuttaa esitetyllä toteutustavalla epäloogisen juridisen argumentoinnin myös sinällään hyväksyttävään siirtyvien erien käsittelyyn ja voi pahimmillaan siten vaarantaa myös niitä koskevan siirtymäjärjestelyn.

Sote-uudistuksen tavoitteen todetaan olevan seuraava:

> *”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.”*

Näkemyksemme mukaan esitetty malli ei ota huomioon maakuntien investointien rahoitukseen liittyviä saatavuuteen ja hintaan liittyviä riskejä, kun se nimenomaisesti sulkee Kuntarahoituksen pois uusinvestointien rahoituksesta. Tämä ei palvele uudistuksen edellä kuvattua keskeistä tavoitetta.

Kuntarahoituksen näkemyksen mukaan lainsäädännöllä ei tule sulkea nimenomaisesti pois yhtä julkisen sektorin keskeistä rahoittajaa uusinvestointien rahoituksesta ja siten heikentää olennaisesti sote-investointien rahoituksen mahdollista markkinaa. Tälle ei näkemyksemme mukaan ole juridisia perusteita, vaan yhtiön, yhdessä yhtiön toimintaan liittyvän Kuntien takauskeskuksen kanssa, tulee voida tehdä itsenäinen päätös siitä, katsovatko ne kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän voivan rahoittaa myös maakuntien investointeja. Tämä näkemys on käsityksemme mukaan jäljempänä esitettävällä tavalla otettavissa, varsin yksinkertaisella tavalla, huomioon Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin tehtävällä muutoksella.

Tässä lausunnossa esittämämme ratkaisuehdotus lähtee siitä, että tunnistamme hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen maakuntien verotusoikeuden säätämiselle ja sen olevan keskeinen elementti siinä, että maakuntien rahoitukseen liittyvät kysymykset saadaan pitkällä aikavälillä tehokkaalla ja juridisesti selkeällä tavalla ratkaistuksi. Tämän vuoksi katsomme, että ennen huolellista ja aikaa vievää suunnittelua vaativaa verotusoikeuden toteuttamista, olisi järkevää edetä tavalla, joka ylläpitää sote-investointien rahoitusta mahdollisimman hyvin olemassa olevaan ja toimivaan malliin nojaten ilman, että tehdään väliajalle järjestelyjä, jotka voivat lisätä rahoituksen saatavuuteen ja hintaan liittyviä riskejä tai aiheuttaa muuta ei-toivottavaa epäjatkuvuutta.

Varsinaisten uudistusta koskevien kommenttien lisäksi toteamme, että pidämme varsin erikoisena menettelynä sitä, että sote-uudistuksesta ei ole pyydetty lainkaan lausuntoa Kuntarahoitukselta, vaikka hallituksen esityksen luonnos sisältää runsaan määrän viittauksia yhtiöön, ja esitetty ehdotus muutoksesta lakiin Kuntien takauskeskuksesta kohdistuu käytännössä vain Kuntarahoitukseen eikä mihinkään muuhun luottolaitokseen.

2 Siirtyvät lainat ja muut sitoumukset

Kuntarahoitus pitää lähtökohtaisesti järkevänä, että maakunnille siirtyvien lainojen ja muiden sitoumusten käsittelyssä ei tapahtuisi mitään epäjatkuvuutta, vaan rahoittajat, jotka ovat tällä hetkellä näiden siirtyvien erien velkojia voivat sellaisena jatkaa myös siirron jälkeen.

Jotta mikään rahoittaja (Kuntarahoitus tai muu nykyinen rahoittaja) voi jatkaa siirtyvien erien rahoittajana, näiden erien tulee säilyä riskiasemaltaan ja ehdoiltaan

nykyistä tilannetta vastaavina, jotta siirtyviä eriä ja uudistuksen taloudellisesti tehokasta toteutusta ei altisteta sille riskille, että luottolaitos irtisanoisi erät ennenaikaisesti takaisin maksettavaksi siirron yhteydessä.

Tämä arviointi on jokaisen luottolaitoksen tehtävä itsenäisesti uudistuksen osalta. Arvioinnin kannalta merkittävin tekijä on erille tuleva valtion takaus, jonka on täytettävä pankkien vakavaraisuusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013) artikloissa 115, 213 ja 215 asetetut vaatimukset. Erityisesti artiklan 213 sanamuodot tulee ottaa tarkasti huomioon valtion takausta koskevan lainsäädännön ja siihen liittyvän dokumentaation laatimisessa. Yksi tähän liittyvä elementti on valtiontukisääntelyn huomioiminen. Haluamme todeta, että esitysluonnoksen valtion takausta koskevat perustelut eivät anna selvennystä siitä, että valtiontukisääntelyä koskeva tarkastelu olisi tehty valtion antaman takauksen osalta. Katsomme, että tätä koskeva arviointi olisi lisättävä perusteluihin, jotta luottolaitokset voivat luottaa, että valtion takaus täyttää asianmukaisesti valtiontukisääntelyn ja vakavaraisuusääntelyn vaatimukset.

Tiivistelmässämme viitattu yhteys siirtyvien erien ja uusinvestointien ehdotuksen osalta koskee asiaan liittyvää epäjohdonmukaisuutta. Kun lainsäädäntöehdotuksessa perustellaan (joskin mielestämme jäljempänä kuvatulla tavalla epäjohdonmukaisesti), että kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää ei voida hyödyntää kilpailuoikeudellisista (tai mahdollisesti muista juridisista) syistä uusinvestointien rahoitukseen, on tämä Kuntarahoitukselle ja nähdäksemme myös Kuntien takauskeskukselle juridisesti varsin epävarma tilanne. On vaikea nähdä, että siirtyvien erien rahoittajana jatkaminen eroaisi uusinvestointien rahoituksesta juridisesti. Tilanteessa sekä siirtyvällä erällä että uusinvestointiin liittyvällä luotolla olisi sama velkoja (Kuntarahoitus) ja sama velallinen (maakunta). Ainoastaan luoton myöntämisen ajankohta eroaisi, millä ei käsittääksemme pitäisi olla asian juridisen luonteen kannalta eroa. Jos Kuntarahoitukselle jää oikeudellista epävarmuutta siitä, että siirtyvät erät eivät olisikaan mahdollisia rahoituksen kohteita, koska uusinvestointeihin liittyy juridisia ongelmia (joita nähdäksemme ei kuitenkaan ole), täytyy Kuntarahoituksen arvioida, voiko se hyväksyä siirtoa omalta osaltaan, vai tuleeko sen arvioida näiden erien ennenaikaista eräännyttämistä.

Tämä edellisessä kappaleessa kuvattu skenaario on täysin vastoin sote-uudistuksen tavoitteita eikä myöskään vastaa Kuntarahoituksen tahtotilaa siirtyvien erin osalta uudistuksen etenemisestä. Nyt lausuntoluonnoksessa esitettyjen epäselvien argumenttien vuoksi asia on kuitenkin nostettava esiin yhtenä suunniteltuun uudistukseen liittyvänä riskinä.

Kuntarahoituksen osalta siirtyvien erien (ja jäljempänä kuvatulla tavalla uusinvestointien) rahoittajana jatkaminen edellyttää muutosta lakiin Kuntien takauskeskuksesta. Kuntarahoituksen liiketoiminnalle on tärkeää, että lakiin Kuntien takauskeskuksesta tehdyt muutokset on asianmukaisesti käsitelty EU-oikeuden

kannalta ja muutokset eivät vaikuta lain perusteella annettavien takausten valtiontukiarviointiin. Tämän vuoksi katsomme, että hallituksen esityksen perusteluissa koskien Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamista olisi tarpeen myös kuvata muutoksen EU-oikeudellinen ja siten valtiontukisääntelyn mukainen arviointi osana uudistusta.

Palaamme jäljempänä uusinvestointien rahoituksen osalta esitettävään lainsäädäntöehdotukseen. Sitä ennen tarkastelemme Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin ehdotettua muutosta siirtyvien erien osalta, joka on sanamuodoiltaan kirjoitettu mielestämme tavalla, joka voi johtaa tulkintavaikeuksiin, varsinkin sellaiselta taholta, joka ei tunne järjestelmää ja esitetyn muutoksen taustoja. Tämän vuoksi katsomme, että tekstiä olisi joka tapauksessa syytä selkeyttää sen ymmärrettävyyden parantamiseksi. Huomautamme, että esitämme kuitenkin jäljempänä vielä muita muutoksia samaan pykäläehdotukseen ja tässä esitetyt muutokset on huomioitu myös jäljempänä, laajemmassa asiaa koskevassa pykäläehdotuksessa. Mikäli jäljempänä kuvattu laajempi ehdotus ei olisi jostain syystä toteuttamiskelpoinen, pykälän tulisi kuitenkin sisältää vähintään seuraavat muutokset, joskin tunnistaen edellä kuvaamamme riskit pelkään siirtyviä eriä koskevaan etenemistapaan (muutetut kohdat kursiivilla):

> ”Sen ~~*estämättä*~~ *lisäksi,* mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset *voivat kohdistua* 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankin*taannalle, ~~jota käytetään voivat kohdistua sellaisiin~~* luottolaitoksen myöntämiin, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (/) 20, *24*, 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.”

Edellä olevaan pykäläehdotukseen on lisätty myös viittaus voimaanpanolain 24 pykälään. Katsomme tämän tarpeelliseksi leasing-rahoituksen osalta, jotta siirtyvinä erinä käsitellään myös 24 §:ssä tarkoitettuja sellaisia toimitiloja koskevia sopimuksia, joissa kunta on sitoutunut osoittamaan ostajan tai lunastamaan toimitilan omistukseensa sopimuskauden päätyttyä, mikäli sote-maakunta ja kunta ovat sopineet tällaisen sopimuksen siirtymisestä sote-maakunnalle. Tämä näkökulma olisi hyvä kuvata pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lopuksi siirtyvien erien rahoituksen osalta on todettava, että normaalisti velallisilla saattaa myös laina-aikana olla tarvetta järjestellä olemassa olevaa rahoitusta uudelleen. Tämä voi tapahtua myös täysin teknisistä syistä ja johtaa käytännössä vanhan lainan ennenaikaiseen eräännyttämiseen ja uuden luoton myöntämiseen. Lausunnolla oleva sote-uudistus ei ota tätä tarvetta asianmukaisesti huomioon.

Kuntarahoituksen velallisten osalta tilanne tulisi erittäin hankalaksi, koska nyt esitetyllä mallilla Kuntarahoituksen myöntämiä siirtyviä eriä ei pystyisi järjestelemään uudelleen miltään oleellisilta osin, jos tämä muutosjärjestely aiheuttaisi tarpeen uuden lainan myöntämiseen, koska Kuntarahoitus ei ehdotuksen mukaan voisi toimia kuin siirtyvien erien rahoittajana. Tällainen ratkaisu ei palvele velallisena olevien maakuntien tehokkaan rahoitushuollon toteuttamista.

3 Uus- ja lisäinvestoinnit

Sote-uudistuksella tavoitellaan sote-palvelujen turvaamista ja soteen liittyvien kustannusten tehokasta hallintaa. Esitetty malli uusinvestointeihin ei edistä tätä tavoitetta, päinvastoin. Esitetty malli nostaa riskiä sekä uusinvestointien rahoituksen hinnan että saatavuuden osalta

Sote-uudistuksessa on tarkoitus antaa maakunnille lainanottovaltuus ja oikeus uus- ja lisäinvestointeihin (jäljempänä yhdessä ”uusinvestoinnit”), mitkä voivat perustua valtioneuvoston erilliseen hyväksyntään valtiovarainministeriön esityksestä. Lainanottovaltuuden puitteissa uusinvestointeihin otettuun lainaan liittyisi valtion takaus. Edellä kuvatulla tavalla Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia esitetään kuitenkin muutettavaksi vain siirtyvien erien osalta. Sitä miksi Kuntarahoituksen rahoitusmahdollisuuksien kannalta uusinvestoinnit asetetaan eri asemaan kuin siirtyvät erät, ei ole esitysluonnoksessa perusteltu oikeudellisesti kestävästi eikä juridisen epävarmuuden lisääminen jo muutenkin haastavaan tilanteeseen ole tavoiteltava ratkaisu.

Linjaus, jolla Kuntarahoitus, nykyisenä sote-puolen keskeisenä investointien rahoittajana, suoraan lainsäätäjän toimin ei voisi toimia maakuntien uusinvestointien rahoittajana toisin kuin kaikki muut rahoittajat, on nähdäksemme sote-puolen investointien rahoituksen turvaamisen ja hinnan kannalta kestämätön. Syyksi valitulle mallille mainitaan kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely. Sääntelyyn liittyvää syytä ei esitysluonnoksessa tarkemmin avata. Perusteluja on tähän käsittääksemme vaikea myöskään löytää, koska Kuntarahoituksen katsotaan voivan toimia kuitenkin siirtyvien erien rahoittajana. Sillä ei pitäisi olla eroa kilpailuneutraliteetin tai muun sääntelyn kannalta, onko rahoitus siirtyviin eriin perustuvaa vai uusinvestointeja koskevaa, kuten olemme edellä jo todenneet.

Jos syyksi esitetään kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely ja tällä perusteella katsotaan, että Kuntarahoitus ei voisi toimia sote-maakuntien uusinvestointien rahoittajana, samassa yhteydessä olisi johdonmukaista myös arvioida uusinvestointeihin annettavan valtiontakauksen valtiontukisääntelyllinen asianmukaisuus huomioiden, että takaus ei voisi ehdotuksen mukaan ulottua yhteen merkittävään luottolaitokseen.

Kuntarahoitus on tehokkaalla varainhankinnalla pystynyt myös muiden pankkien toimiessa markkinalla pitämään kuntasektorin rahoituskustannukset edullisina eli toimimaan käytännössä ns. hinta-ankkurina, mikä on johtunut siitä, että Kuntarahoituksen varainhankinnan hinta ja saatavuus eivät perustu pankkisektoriin, vaan siihen, miten sijoittajat näkevät suomalaisen julkisen sektorin tilanteen. Tämän pitäisi olla tavoite myös maakuntien investointien osalta. Ei ole järkevää luoda järjestelmää, joka altistaa julkisen sektorin investoinnit tarpeettomasti heikon kilpailutilanteen vuoksi liian korkealle kustannukselle. Lausuntoluonnos ei myöskään käsittele sitä kilpailuoikeudellista näkökohtaa, että sote-rahoitukseen liittyvä markkinatilanne muuttuisi olennaisesti jätettäessä yksi keskeinen nykyrahoittaja, Kuntarahoitus, pois rahoittajien joukosta. Julkisen sektorin investoinnit ovat perinteisesti pitkiä, mikä vaatii myös pitkäaikaista rahoitusta, mihin Kuntarahoituksella on ollut osoitetusti hyvä kyky.

Muut julkisen sektorin pankit, Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki, eivät useinkaan voi omien sääntöjensä puitteissa olla mukana kaikessa maakuntien investoinneissa, ja siksi nykyisellä ehdotuksella yksityisen sektorin pankit olisivat monissa tilanteissa ainoa rahoituslähde maakunnille uusinvestoinneissa.

Kuntarahoituksen rooli julkisen sektorin rahoituksen turvaajana on osoittanut suuren merkityksensä jo kahdesti 10 vuoden aikana: Finanssikriisin myötä yksityisen sektorin pankit vetäytyivät laajasti ja pitkäksi ajaksi kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksesta, ja samoin on käynyt nyt koronakriisin aikana. Maakunnat altistetaan tälle riskille, jos Kuntarahoitusta ei pidetä lainsäädännössä mahdollisena toimijana maakuntien rahoituksessa. Kuntarahoitus on toiminut kaikissa markkinatilanteissa keskeytyksettä. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, miten Kuntarahoituksen ulkopuoliset luottolaitokset suoriutuisivat sote-maakuntien rahoitushuollosta.

Yksittäiset maakunnat, jotka kooltaan ovat vielä hyvin eri kokoisia, ovat siten liian pieniä, jotta niillä olisi suoraan tehokas pääsy pääomamarkkinoille liikkeeseenlaskijana. Ehdotetulla mallilla niiden rahoitushuolto tulee riippuvaiseksi vain muutamasta pankista ja niiden toimintakyvystä ja –halusta. Samoin pankkimarkkinoiden häiriötilanteet välittyvät maakuntien rahoitukseen suoraan, niin hintaan kuin saatavuuteen, kun välistä puuttuu julkisen sektorin toimija. Kuntarahoituksen kaltaisen julkisen sektorin toimijan kautta maakuntien uusinvestointien rahoituksen sekä hinta- että saatavuusriski olisi suoraan sidottu suomalaisen julkisen sektorin tilanteeseen. Yksityisen sektorin pankkien kautta toteutettava rahoitus sitoo maakuntien rahoituksen saatavuus- ja hintariskin pankkien toimintakykyyn ja luottamukseen markkinoilla, ja siten pankkisektorin häiriöt voivat vaarantaa julkisen sektorin rahoituksen toimivuuden.

Kuntarahoituksen poissulkemisen löyhänä perusteluna mainitaan myös kuntien velvollisuus kilpailuttaa rahoitus julkisista hankinnoista annetun lain mukaan.

Tämä on erikoinen perustelu, kun laissa julkisista hankinnoista on nimenomainen poikkeus, jonka mukaisesti rahoituksen hankinta on lain soveltamisalan ulkopuolella. Se, että kunnat käytännössä usein rahoituksen kilpailuttavat, ei siten johdu lainsäädännön vaatimuksesta.

Näkemyksemme mukaan edellisiin argumentteihin viitaten tulisi sote-uudistuksen tavoitteiden turvaamiseksi huolehtia siitä, että lainsäädännöllä ei suoraan ja perusteettomasti rajata nykyisen sote-rahoituksen keskeistä toimijaa uusinvestointien rahoituksen ulkopuolelle. Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän itsensä (Kuntarahoitus ja Kuntien takauskeskus yhdessä) päätettäväksi tulisi jättää se, että voiko järjestelmä toimia maakuntien rahoittajana. Tämä päätöksen rahoitukseen osallistumisesta pitäisi tapahtua ensin Kuntien takauskeskuksen valtuuskunnan hyväksynnällä ja toiseksi Kuntarahoituksen omalla luottopäätöksenteolla, jos Kuntien takauskeskuksen kanta asiaan on puoltava.

Ymmärrämme, että tässä yhteydessä, kun maakunnilla ei vielä ole verotusoikeutta, ei maakuntien (ja valtion) vastuuta Kuntien takauskeskuksen vastuista ole perusteltua toteuttaa tai tässä vaiheessa uudistusta optimaalisella tavalla muuten järjestää. Kun hallitusohjelmassa kuitenkin tunnustetaan tarve maakuntien verotusoikeudelle, mielestämme ei ole tehokasta ja koko uudistusta palvelevaa muodostaa sitä ennen välivaihetta, jossa Kuntarahoitus ei voisi toimia mukana maakuntien rahoituksessa, kun tällainen olisi käsittääksemme tavoiteltava malli maakuntien verotusoikeuden aikana ja turvaisi paremmin sote-uudistukselle asetettuja tavoitteita. Kuntarahoitus ei edellisen sote-uudistuksen aikana esittänyt tässä kuvattua mallia investointien rahoitukseen, koska kyseisessä uudistuksessa ei ylipäänsä annettu maakunnille lainanotto-oikeutta investointien rahoitukseen, minkä näimme kyseisen uudistuksen keskeisenä puutteena. Nyt kun investointien rahoitus lainanotolla olisi mahdollista ja siten myös järkevää, on nähdäksemme tärkeää löytää malli, joka palvelisi ennen maakuntien verotusoikeuden toteuttamista sote-investointien rahoitusta tavalla, joka ei vaaranna rahoituksen saatavuutta tai hintaa ja aiheuta epäjatkuvuutta tehokkaan rahoituksen toteutumiselle.

Tähän viitaten katsomme, että ratkaisu voisi olla sellainen, että lakia Kuntien takauskeskuksesta muutettaisiin niin, että Kuntien takauskeskuksen takauksella tehtyä varainhankintaa voidaan Kuntarahoituksen toimesta kohdistaa sekä siirtyviin eriin että uusinvestointeihin. Emme esitä, että maakuntien ja/tai valtion tulisi tässä vaiheessa liittyä Kuntien takauskeskuksen jäseneksi, vaan kunnat vastaisivat nykyisen mallin mukaisesti kaikista Kuntien takauskeskuksen vastuista. Tämä on toki epäsymmetrinen ratkaisu, mutta jättäisi lainsäädäntömuutoksen toteuttamisen jälkeen kuntien yhteiselle varainhankintajärjestelmälle (ja kunnille sen jäseninä) itselleen päätösvallan siitä, voiko se toimia maakuntien uusinvestointien rahoitukseen liittyvän varainhankinnan takaajana. Puoltava argumentaatio tälle esitetylle mallille olisi sama kuin siirtyvien erien kohdalla (lausuntoehdo-

tuksen s. 241): Koska valtio takaa maakuntien investointilainat, ei näistä maakuntien lainoista pitäisi aiheutua ongelmia Kuntarahoitukselle, mikä voisi johtaa siihen, että kunnat voisivat joutua Kuntien takauskeskuksen kautta tosiasiallisesti vastuuseen maakuntien toiminnan puutteista. Kyse olisi lisäksi siirtymäkauden järjestelystä, jonka tarkoituksena olisi toimia ”siltana” siihen asti, kunnes maakunnilla olisi verotusoikeus ja mahdollisuus olla itse Kuntien takauskeskuksen jäseniä.

Nähdäksemme esittämäämme mallia on hyvä pohtia myös perustuslain näkökulmasta sekä siitä, onko siirtyvien erien mallissa ja uusinvestointien rahoituksen osalta esim. ajallisia eroja, jotka voisivat puoltaa niiden erilaista kohtelua. Olemme tunnistaneet, että esitetyssä mallissa kuntasektori vastaisi toisen hallinnonalan (maakuntien) rahoitukseen liittyvistä vastuista Kuntien takauskeskuksen kautta. Kyse on epäsymmetriasta, joka ei pitkällä aikavälillä ole tavoiteltava, mutta voi nähdäksemme olla siirtymäkauden järjestelynä hyväksyttävä eikä perustuslain vastainen.

Tätä argumentaatiota puoltaa kaksi seikkaa: Ensiksi, Kuntien takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa käytetään jo tällä hetkellä toisen hallinnonalan rahoitushuoltoon. Tähän argumentaatioon liittyy myös se, että sote-puolen tehtävät eivät ole uudistuksen myötä kiellettyjä kunnilta, vaan ne voisivat tätä toimintaa myös harjoittaa edelleen uudistuksen jälkeen yleistoimivallan puitteissa, vaikka se ei olekaan uudistuksen tavoitteena. Kuntien takauskeskus on pyytänyt ehdottamastamme mallista emeritusprofessori Kaarlo Tuorilta lausunnon, joka tukee edellä esitettyä argumentaatiota. Toiseksi, järjestelyn tunnistaminen siirtymävaiheen järjestelynä ennen maakuntien verotusoikeuden toteuttamista, antaisi mahdollisuuden perustella esittämämme mallin käyttö, jotta turvataan rahoituksen jatkuvuus. Siirtymäaikaa pohdittaessa, on myös syytä mainita, että siirtyvien erien osalta ei myöskään ole kyse kovin lyhyestä siirtymäajasta. Lausunnolla olevan ehdotuksen tiedoissa todetaan siirtyvien erien keskimääräisen maturiteetin olevan noin 6 vuotta. Kuntarahoituksen osalta puhutaan todellisuudessa kuitenkin huomattavasti pidemmästä ajasta. Siirtyvissä erissä on luottoja, joiden maturiteetti ulottuu aina vuoteen 2040 asti, joten kovin lyhyestä järjestelystä ei ole kyse myöskään siirtyvien erien osalta.

Esittämämme muutos lakiin Kuntien takauskeskuksesta ei nähdäksemme myöskään olisi EU-oikeudellisesti ongelmallinen, koska maakunnat olisivat osa julkista sektoria eikä tilanne siten muuttuisi olennaisesti nykyisestä Kuntien takauskeskuksesta annetun lain soveltamisalasta. Tämän muutoksen oikeusvarmuus on kuitenkin edellä kuvatulla tavalla tärkeää Kuntarahoituksen varainhankinnalle ja siten asianmukainen EU-oikeudellinen menettely muutoksen osalta on tärkeää ja tulee kuvata riittävästi muutoksen perusteluissa.

Lisäksi ehdotus on myös ristiriitainen siihen nähden, että Sanna Marinin hallitusohjelma toteaa, että lakia Kuntien takauskeskuksesta olisi muutettava suunniteltavien raideinvestointien osalta. Tämä tarkoittaa käytännössä suunnitelmaa, että Kuntarahoitus voisi toimia näiden investointien rahoittajana. Näin ollen on varsin epäloogista lainsäädäntökehitystä, jos sama hallitus, joka tavoittelee Kuntarahoitukselle roolia raideinvestointien rahoittajana, samalla nimenomaisesti sulkee samaisen toimijan pois sote-puolen investointien rahoituksesta.

Edellä kuvattuihin perusteluihin viitaten esitämme, että lakia Kuntien takauskeskuksesta tulisi muuttaa lisäämällä alla olevan ehdotuksen mukainen uusi 1 b §, jotta Kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla voitaisiin Kuntarahoituksen toimesta rahoittaa niin siirtyviä eriä kuin uusinvestointeja. Ehdotuksessa on huomioitu jo siirtyviä eriä koskevassa kohdassa kuvattu tarve tekstin täsmentämiseen.

> *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, 24, 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin, sopimuksiin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.*

Lopuksi vielä muutama lisähuomio pykälätekstistä. Katsomme, että pykälän tulisi alkaa sanoilla ”sen lisäksi, mitä...” sen sijaan, että pykälän aloitus olisi hallituksen esityksen luonnoksessa kuvatulla tavalla ”sen estämättä, mitä”. Tämä sanamuodollinen muutos tähtää mielestämme paremmin siihen, että myös maakuntien rahoituksessa olisi voimassa muutenkin jo Kuntien takauskeskuksesta annetun lain asettamat puitteet.

4 Suojaus- ja leasing-järjestelyt

Maakuntien uusinvestointien osalta esitysluonnoksessa on todettu, että valtion takaus ei voi kohdistua uusinvestoinneissa suojausjärjestelyihin tai leasingrahoitukseen.

Tätä linjausta ei nähdäksemme perustella esityksessä. Suojausjärjestelyillä pyritään suojautumaan rahoitukseen liittyviltä markkinariskeiltä ja siten parantamaan taloudellisen suunnittelun ennustettavuutta ja kustannusten kokonaishallintaa. Tämän vuoksi on vaikea nähdä, miksi suojausjärjestelyt on jätetty valtion takauksen ulkopuolelle, koska ilman takausta suojausjärjestelyjen kustannus kasvaa niin huomattavasti, että niitä tuskin toteutetaan, mikä puolestaan altistaa uusinvestoinnit tarpeettomille rahoitusriskeille. Jos tämä näkökulma on jäänyt tarpeettomasti huomiotta, tulisi edellä kohdassa 3 kuvattua pykäläehdotusta vielä täsmentää uusinvestointien rahoituksen siirtyviä eriä vastaavasti, joiden osalta suojausjärjestelyt valtion takauksella ovat mahdollisia. Asia tulisi huomioida myös valtion takauksen laajuutta nimenomaisesti määrittävässä sote-maakuntalain 17 §:ssä tai vähintään sen perusteluissa.

Leasingin osalta uskomme, että myös maakunnilla on tarve toteuttaa investointeja erilaisilla tehokasta rahoitushuoltoa palvelevilla rahoitusratkaisuilla ja emme näe erityistä syytä sille, miksi leasing ei soveltuisi myös maakuntien tarpeisiin, kun kyse on leasingsopimuksesta, jossa vuokralleottajalla (eli maakunnalla) on osto-optio vuokrakohteeseen. Valtion takauksen olisi tämän vuoksi kannatettavaa ulottua myös maakuntien investointeihin leasinginratkaisua käyttäen.

Leasingiin liittyen voimaanpanolakiehdotuksen 28.1 §:ssä todetaan, että yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtyyn sopimukseen liittyvä vuokra- tai muu käyttöoikeussopimus voisi olla mitätön. Mikäli leasingvuokralleottajana toimiva kunta olisi (leasingsopimuksen vastaisesti) alivuokrannut tai antanut leasingkohteen hallinnan yksityiselle ulkoistamissopimuksen mukaiselle palveluntuottajalle, olisi selvyyden vuoksi todettava, että mitättömyysseuraamusuhka ei koske tällaista vuokra- tai muuta käyttöoikeussopimusta, jossa vuokralleantajana on luottolaitos. Tämä on nähdäksemme tärkeää siitä syystä, että luottolaitos ei vuokranantajana pysty sopimuksilla siirtämään mitättömyyteen liittyvää riskiä, mutta ei myöskään pysty estämään tai valvomaan sopimusaikana, että vuokralleottaja ei toimi tavalla, joka voi johtaa mitättömyyteen. Tällöin mitättömyys seurauksena on kohtuuton rahoittajalle, joka ei voi siihen varautua. Tässä kuvattu selvennystarve on jo huomioitu asianmukaisesti eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 126/2020) koskien lakia kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta.

5 Vaikutukset kuntatalouteen

Esityksen vaikutuksista kuntien talouteen haluamme lopuksi vielä todeta joitakin huomioita, koska koko uudistuksen kokonaisuudella on vaikutusta sekä kuntasektorin että valtion talouden arviointiin mm. luottoluokittajien toimesta ja sitä kautta vaikutusta julkisen sektorin rahoituskustannuksiin.

Kuntien käyttötalouden kannalta myönteistä on, että trendinomaisesti kasvavat sote-kustannukset siirtyvät sote-maakuntien vastuulle. Tämä tarkoittaa, että kuntien talouden ennustettavuus paranee. Uudistuksessa julkiset palvelut asettuvat kuitenkin varsin eriarvoiseen asemaan. Sote-maakuntiin siirtyvien tehtävien rahoitus ”pakotetaan” tasapainoon, mutta kuntien vastuulle jäävien tehtävien kontolle jää koko aiempi sopeutustarve. Tämän seurauksena esimerkiksi opetustoimeen voi osassa kuntia kohdistua merkittäviä leikkauspaineita.

Entuudestaan alijäämäisten kuntien suhteelliset epätasapainot kasvavat niin suuriksi, että niiden hallittu tasapainottaminen on erittäin vaikeaa. Pelkästään vapaaehtoisten tehtävien karsimisella ja toiminnan tehostamisella tasapainotus tuskin onnistuu, vaan uudistus johtanee myös kunnallisverojen vaihteluvälin kasvuun. Kuntien eriytymiskehityksen hillitsemiseksi kuntien suhteellisia alijäämiä olisikin syytä rajoittaa erillisellä muutosrajoittimella.

Koska kuntien käyttötalous pienenee alle puoleen, mutta sote- ja pelastustoimen tehtäviin liittyvät velat jäävät kuntien vastuulle, kuntien velkasuhteet kasvavat merkittävästi. Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien -kuntayhtymäosuuksien sekä sote- ja pelastustoimen irtaimen omaisuuden siirto sote-maakunnille vähennetään kunnan peruspääomasta. Siirron seurauksena kuntien omavaraisuusaste laskee. Velkasuhteiden merkittävä kasvu sekä omavaraisuusasteen lasku voivat pitkällä aikavälillä vaikuttaa negatiivisesti kuntien asemaan velallisina.

Kuntatalouden kannalta merkittävin riski liittynee kuitenkin sote- ja pelastustoimen toimitilaomaisuuteen, josta osaa ei enää siirtymäajan jälkeen tarvita ja ne jäävät kuntien ongelmiksi. Kunnat ovat näitä rakennusinvestointeja tehneet lakisääteisten palvelujen järjestämiseksi tietämättä, millainen sote-uudistus toteutuu.

Kunnioittavasti,

Kuntarahoitus Oyj

Esa Kallio
toimitusjohtaja

Mari Tyster
johtaja, lakiasiat ja yhtiöhallinto