Ville Koponen
Lainsäädäntöneuvos
VM/Kunta- ja aluehallinto-osasto
28.3.2022

Valtiovarainministeriön vastine hallintovaliokunnalle koskien hallituksen esityksestä 3/2022 vp valiokunnalle annettuja lausuntoja

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista vastinetta koskien valiokunnalle annettuja kirjallisia asiantuntijalausuntoja hallituksen esityksestä laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta (HE 3/2022 vp). Valtiovarainministeriö toteaa kyseisten lausuntojen osalta seuraavaa:

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia (487/1996, jäljempänä *takauskeskuslaki*) siten, että takauskeskus voisi taata myös sellaista Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa, jolla rahoitetaan sote-uudistuksessa perustettuja hyvinvointialueita. Lakimuutoksen myötä Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä niiden liikelaitoksille samalla tavoin kuin nyt kunnallisille toimijoille.

Yhdessäkään hallintovaliokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista ei vastusteta esitystä tai ehdoteta sen sisältöön muutoksia. Pääosassa lausuntoja on päinvastoin ilmoitettu kannatettavan sekä esityksen tavoitteita että sen sisältöä.

Kuntien vastuu hyvinvointialueiden rahoituksen varainhankinnasta

Suomen Kuntaliitto, Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj kiinnittävät lausunnoissaan huomiota siihen, että jos Kuntarahoitus Oyj ryhtyisi rahoittamaan hyvinvointialueita, kunnat tulisivat takauskeskuksen jäsenyhteisöinä viimesijaiseen vastuuseen myös hyvinvointialueille myönnettävien lainojen ja muiden sitoumusten varainhankinnasta.

Tätä asiaa on käsitelty laajasti hallituksen esityksessä, erityisesti esityksen vaikutusarviointia (s. 11-14), muita toteuttamisvaihtoehtoja (s. 16-18) ja suhdetta perustuslakiin (s. 21-24) koskevissa osioissa. Kuntien viimesijaista vastuuta hyvinvointialueiden rahoitukseen käytettävän varainhankinnan sitoumuksista ei ole esityksessä pidetty kuntien kannalta ongelmallisena mm. sen vuoksi, että päätösvalta Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelujen ulottamisesta hyvinvointialueiden toimintaan olisi takauskeskuksella ja Kuntarahoitus Oyj:lla, joissa kunnat ovat jäseninä tai omistajina, koska hyvinvointialueiden rahoitus kohdistuisi toimintaan, joka on aiemmin ollut kuntien tehtävänä ja johon jatkossakin liittyy osittain kunnille säädettyjä tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä, ja koska olisi erittäin epätodennäköistä, että hyvinvointialueille myönnettävästä rahoituksesta syntyisi maksuvelvoitteita kunnille. Myös perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 13/2022 vp) katsonut, että ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunta on perustellut kantaansa sillä, että

kunnat ovat takauskeskuksen jäseniä ja Kuntarahoitus Oyj:n omistajia ja että kuntien vastuun aktualisoituminen hyvinvointialueen maksuvaikeuksien vuoksi olisi hyvin epätodennäköistä ottaen huomioon valtion rahoituksen hyvinvointialueille ja hyvinvointialueiden aseman kuntien kaltaisina nollariskisinä toimijoina. Tämän perustuslakivaliokunnan näkemyksenkin valossa kuntien viimesijaista vastuuta hyvinvointialueiden rahoituksen varainhankinnan sitoumuksista ei siis ole pidettävä kuntien kannalta ongelmallisena asiana.

Valtio takaajana Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnassa

Kuntaliitto ja Kuntarahoitus Oyj esittävät lausunnoissaan ratkaisuksi em. kuntien vastuun epäsymmetriaan sitä, että valtio vastaisi Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takausvastuista sillä laskennallisella osuudella, joka vastaa Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämien lainojen suhdetta Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän lainakannan kokonaisuuteen.

Tällaista vaihtoehtoa on käsitelty hallituksen esityksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa osiossa (s. 17-18). Vaikka hyvinvointialueiden uusille lainoille ei olekaan Finanssivalvonnan 18.1.2022 tekemän nollariskisyystulkinnan myötä enää tarvetta myöntää valtiontakauksia, valtio kantaa hyvinvointialueiden toiminnan rahoittajana käytännössä viimekätisen rahoitusvastuun siitä, että hyvinvointialueet pystyvät selviytymään maksuvelvoitteistaan, myös hyvinvointialueiden ottamien lainojen osalta. Jos valtio siis ryhtyisi takaamaan Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa, jota käytetään hyvinvointialueiden rahoittamiseen, valtio käytännössä vastaisi hyvinvointialueiden ottamien lainojen takaisinmaksusta sekä hyvinvointialueiden toiminnan rahoittajana että Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takaajana. Tällainen kaksinkertainen vastuu ei olisi valtion kannalta perusteltu eikä hyvinvointialueiden lainojen takaisinmaksun turvaamiseksi edes tarpeellinen ratkaisu. Lisäksi olisi epäselvää, millaisia kilpailuoikeudellisia ja muita vaikutuksia valtion takauksilla yhden luottolaitoksen varainhankinnalle olisi rahoitusmarkkinoilla.

On myös huomattava, että Kuntaliiton ja Kuntarahoitus Oyj:n ehdotus saattaisi tarkoittaa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan jakamista kahtia yhtäältä kunnille ja toisaalta hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen varainhankintaan. Tällainen varainhankinnan jakaminen olisi poikkeuksellinen ratkaisu, koska tähän asti Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa ei ole kohdistettu tiettyyn rahoituskohteeseen eli se ei ole ollut ”korvamerkittyä”. Asiassa olisi myös arvioitava varainhankinnan jakamisesta aiheutuvia vaikutuksia: voisiko se esim. pienentää kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta tehtävän Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan volyymiä ja siitä nyt saatavia volyymihyötyjä, jolloin varainhankinnan jakaminen ei välttämättä olisi edullisen ja tehokkaan varainhankinnan kannalta perusteltua? Kuntarahoitus Oyj on itse katsonut hallituksen esityksen lausuntokierrosvaiheessa esitysluonnoksesta 6.9.2021

antamassaan lausunnossa, että Kuntarahoitus Oyj:n nykyisessä liiketoimintamallissa sillä voi olla vain takauskeskuksen takamaa varainhankintaa.

Em. syistä valtion takausvastuuta hyvinvointialueiden rahoittamiseen käytettävästä Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnasta ei ole pidettävä miltään osin perusteltuna ratkaisuna.

Hyvinvointialueiden jäsenyys takauskeskuksessa

Takauskeskus esittää lausunnossaan, että hyvinvointialueet tulisi ottaa takauskeskuksen jäseniksi kuntia vastaavalla tavalla. Tämä johtaisi takauskeskuksen mukaan siihen, että hyvinvointialueet tulisivat täysimääräisesti kytketyksi Euroopan keskuspankin rahoitushuoltoon ja niiden rahoituksesta koituva vastuu siirtyisi kunnilta hyvinvointialueille, hyvinvointialueiden rahoitushuolto tulisi turvatuksi myös kriisiaikoina kuntia ja kuntayhtymiä vastaavalla tavalla ja järjestely olisi lisäksi valtiosääntöisesti selkeä.

Hallituksen kanta on ollut, että hyvinvointialueiden asemaa suhteessa takauskeskusjärjestelmään ja niiden mahdollista takauskeskusjäsenyyttä on syytä arvioida vasta siinä vaiheessa, jos hyvinvointialueille säädetään verotusoikeus (HE 241/2020 vp, s. 461-462 ja HE 3/2022 vp, s. 24). Myöskään valtion jäsenyyttä takauskeskuksessa ei ole pidetty perusteltuna.

Hyvinvointialueiden jäsenyys takauskeskuksessa ei ole itsenäinen kysymys, vaan se kytkeytyy olennaisesti hyvinvointialueiden ohjaukseen ja rahoitukseen. Jos hyvinvointialueille säädetään verotusoikeus, se muuttaisi niiden asemaa ja asettaisi ne monella tapaa rinnasteiseen asemaan kuntien kanssa, jolloin ne voisivat päättää takauskeskusjäsenyydestään itsenäisesti. Jäsenyyspäätöksen merkitystä korostaa se, että takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi myöhemmin erota. Takauskeskuksen jäseninä hyvinvointialueet tulisivat yhteisvastuullisiksi paitsi toistensa myös kuntien rahoittamiseen käytettävän Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan sitoumuksista.

Jos hyvinvointialueet liittyisivät takauskeskuksen jäseniksi ilman verotusoikeutta, valtio tulisi hyvinvointialueiden rahoittajana viimesijaiseen vastuuseen sekä niiden että koko kuntasektorin rahoituksen varainhankinnasta. Tämä johtaisi siis käytännössä samaan lopputulokseen kuin valtion jäsenyys takauskeskuksessa eikä sitä voida pitää valtion kannalta perusteltuna. Hyvinvointialueiden takauskeskusjäsenyydestä johtuvat vastuut olisi ainakin implisiittisesti luettava valtion vastuiksi.

Hyvinvointialueiden ja niitä rahoittavan valtion vastuuta kuntasektorin rahoitukseen käytettävän varainhankinnan vastuusta voitaisiin periaatteessa rajoittaa jakamalla Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta kahtia hyvinvointialueiden ja kuntien osuuteen, mihin takauskeskus ilmeisesti viittaa lausunnossaan ja siihen liittyvässä ppt-

esityksessä. Tällaisen varainhankinnan jakamisen poikkeuksellisuutta ja siihen liittyviä ongelmia on käsitelty tarkemmin edellä. Joka tapauksessa varainhankinnan jakaminen olisi mahdollista vain uuden varainhankinnan osalta. Sen sijaan kuntayhtymistä hyvinvointialueille 1.1.2023 siirtyviin Kuntarahoitus Oyj:n lainoihin liittyvä varainhankinta ja sitä koskevat sitoumukset olisivat hyvinvointialueiden ja kuntien yhteisvastuulla, jos hyvinvointialueet liittyisivät takauskeskuksen jäseniksi.

Takauskeskus perustelee hyvinvointialueiden takauskeskusjäsenyyttä myös sillä, että hyvinvointialueiden lainoittaminen valtion varainhankinnalla voisi olla syvissä kriiseissä vaikeaa ja Euroopan keskuspankilla voisi olla esteitä rahoittaa suoraan jäsenvaltioita. Näiltä osin voidaan todeta, että valtion varainhankinnan ja sitä kautta tulevan hyvinvointialueiden rahoituksen voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan myös kriisiolosuhteissa varmemmalla pohjalla kuin Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan ja sen myöntämän rahoituksen. Pääsääntöisesti hyvinvointialueiden tarvitsemien investointien rahoitus toteutetaan kuitenkin rahoitusmarkkinoilta otettavilla lainoilla ja muilla rahoitusinstrumenteilla. Takauskeskuksen lausunnossa mainittu seikka, että talouspoliittisen ministerivaliokunnan 1.3.2022 tekemän linjauksen mukaan valtio voisi jälleenrahoittaa hyvinvointialueiden lainoja omalla varainhankinnallaan, liittyy kysymykseen hyvinvointialueille 1.1.2023 siirtyvistä olemassa olevista lainoista, ei nyt puheena olevista hyvinvointialueiden uusista lainoista. On myös huomattava, että hyvinvointialueiden tarvitsemien investointien rahoitus ei olisi pelkästään Kuntarahoitus Oyj:n ja liikepankkien varassa, vaan Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki ovat tällä hetkellä suurimmat sairaanhoitopiirien lainojen myöntäjät Kuntarahoitus Oyj:n jälkeen. Ne tulevat todennäköisesti olemaan merkittäviä lainanmyöntäjiä myös hyvinvointialueille.

Takauskeskus on perustellut ehdotustaan lisäksi sillä, että lakiesityksen mukaisessa tilanteessa hyvinvointialueiden itsehallinto olisi alisteinen suhteessa kuntien itsehallintoon. Tältä osin voidaan todeta, että on sinänsä totta, että hyvinvointialueet eivät voi kuntien tavoin vaikuttaa takauskeskuksen tai Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan ja päätöksentekoon. Tämä ei kuitenkaan ole ongelmallista, sillä hyvinvointialueet eivät ole kuntien tavoin viimesijaisessa vastuussa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan liittyvistä sitoumuksista vaan ne olisivat Kuntarahoitus Oyj:hin vastaavanlaisessa asiakassuhteessa kuin muihinkin luottolaitoksiin. Hyvinvointialueet voisivat siis Kuntarahoitus Oyj:n asiakkaina itse päättää, missä tilanteessa ja millaisin ehdoin ne ovat halukkaita käyttämään sen tarjoamia rahoituspalveluita. Jos Kuntarahoitus Oyj päättäisi olla myöntämättä rahoitusta hyvinvointialueille, ne voisivat hakea tarvitsemansa rahoituksen muilta luottolaitoksilta. Tilanne ei siis olisi lainkaan ongelmallinen hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta.

Em. seikat huomioon ottaen kysymys hyvinvointialueiden takauskeskusjäsenyydestä ei ole nyt ajankohtainen, vaan jäsenyyden mahdolliseen arvioimiseen on perusteltua palata myöhemmin, jos esim. hyvinvointialueiden verotusoikeus toteutuu. Asia edellyttää perusteellista arviointia niin valtion, hyvinvointialueiden kuin kuntienkin näkökulmasta sekä takauskeskuslain laajempaa muuttamista. Varsinkin juuri tällä hetkellä hyvinvointialueiden aloittaessa toimintaansa ja valmistautuessa ottamaan vastaan 1.1.2023 niille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät ei olisi tarkoituksenmukaista asettaa hyvinvointialueiden ratkaistavaksi myös kysymystä niiden takauskeskusjäsenyydestä siihen liittyvine vaikutuksineen. Sen sijaan takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n on Kuntaliiton ehdottamalla tavalla perusteltua jatkossa tiiviisti seurata, millä tavoin Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus alkaa jakautua hyvinvointialueiden ja kuntasektorin kesken ja miten kuntien takausvastuu hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen varainhankinnasta kehittyy olettaen, että Kuntarahoitus Oyj päättää ryhtyä rahoittamaan hyvinvointialueita.

Lainanantajien yhdenvertainen kohtelu

Finanssiala ry edellyttää lausunnossaan lainanantajien yhdenvertaista kohtelua ja tasapuolisia mahdollisuuksia toimia luottojen ja muun rahoituksen antajana hyvinvointialueille. Erityisesti jos valtio antaisi hyvinvointialueiden ottamalle rahoitukselle takauksia, takaukset tulisi tarjota samoilla perusteilla kaikille luotonantajille.

Tältä osin voidaan todeta, että esityksessä ei ehdoteta asetettavaksi Kuntarahoitus Oyj:tä muita luottolaitoksia parempaan asemaan hyvinvointialueiden rahoittajana. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 1.3.2022, että hyvinvointialueiden uusille lainoille ei lähtökohtaisesti myönnetä valtiontakauksia. Perusteena linjaukselle oli se, että hyvinvointialueiden lainat ovat Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan nollariskisiä ilman valtiontakauksiakin, joten takausten myöntämiselle ei ole perusteita. Jos valtiontakauksia kuitenkin joissakin tilanteissa tarvittaisiin, niitä voitaisiin myöntää hallituksen esityksessä kuvatussa menettelyssä (s. 13) samoin perustein myös muiden luottolaitosten tarjoamille lainoille hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 17 §:n nojalla.