Olli Mäenpää
25.2.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta (HE 3/2022 vp)

Esityksen taustana on sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023 toteutettava tehtävien siirto, joka kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin. Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia ehdotetaan tämän vuoksi muutettavaksi niin, että Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää uutta rahoitusta myös hyvinvointialueille. Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuus myöntää uusia lainoja hyvinvointialueille merkitsisi, että Kuntarahoituksen lakisääteisinä jäsenyhteisöinä olevat Manner-Suomen kunnat tulisivat viimesijaiseen vastuuseen myös hyvinvointialueille myönnettävien uusien lainojen ja muiden sitoumusten varainhankinnasta.

Koska lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitetun luottolaitoksen eli Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takaavat viime kädessä sen jäsenosuuksista 53 % omistavat Manner-Suomen kunnat, takauskeskuslakiin ehdotettua muutosta on arvioitava kunnallisen itsehallinnon takeiden kannalta. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan ja erityisesti sen keskeisen peruselementin muodostavan kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta on merkitystä arviolla siitä, vaarantaisiko ehdotus Kuntien takauskeskuksen jäsenkuntien itsehallinnon ja taloudellisen aseman perusteita.

Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueiden toimintaan merkitsisi poikkeamista takauskeskuslain säätämisen peruslähtökohdista. Hyvinvointialueet eivät ole jäseninä tai omistajina takauskeskuksessa tai Kuntarahoitus Oyj:ssä. Hyvinvointialueille myönnettävä rahoitus ei myöskään liity suoraan kuntien tehtäviin, ja kunnat joutuisivat vastuuseen niistä erillisten julkisyhteisöjen, hyvinvointialueiden, käyttöön tarkoitetun rahoituksen varainhankintaan kohdistuvista sitoumuksista.

Ehdotuksella on vaikutusta kuntien taloudelliseen itsehallintoon, joten sitä on arvioitava perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, ettei perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien taloudellinen itsehallinto ja sen osana rahoitusperiaate saa vaarantua missään vaiheessa sote-uudistuksen toimeenpanoa (PeVL 65/2018 vp, s. 73). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee

olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2). Tällaisiin velvoitteisiin voidaan kuntien taloudellisen itsehallinnon näkökulmasta rinnastaa myös kuntien lakiperustaiset vastuut.

Ehdotuksen seurauksena takauskeskuksen jäsenyhteisönä toimiville kunnille muodostuisi ainakin välillisesti ja piilevästi vastuuta myös hyvinvointialueiden sellaisten tehtävien rahoituksesta, jotka on lailla siirretty kunnilta hyvinvointialueiden tehtäväksi. Tällaista kuntien vastuuta hyvinvointialueiden rahoituksesta voi lähtökohtaisesti olla vaikea sovittaa kuntien taloudellisen itsehallinnon vaatimuksiin.

Arvioinnissa on toisaalta tiettyä merkitystä sillä, että hyvinvointialueille myönnettävä Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus kohdistuisi toimintaan, joka aiemmin on ollut kuntien tehtävänä mutta joka siirtyy sote-uudistuksessa toisen julkisyhteisön vastuulle. Painavampana voidaan kuitenkin pitää sitä näkökohtaa, että kunnilla olisi enemmistöomistajaosuutensa (53 %) perusteella reaalinen mahdollisuus vaikuttaa siihen, myöntääkö Kuntarahoitus Oyj rahoitusta hyvinvointialueille sekä kuinka paljon ja millä ehdoilla se myöntää tätä rahoitusta.

Esityksen perustelujen mukaan Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj voisivat omalla päätöksenteollaan, jossa kunnilla on määräävä asema, ja toimintakäytännöillään varmistaa, että kuntien taloudellinen itsehallinto ei kapene hyvinvointialueiden rahoittamisen ja siihen liittyvän takauskeskuksen takaustoiminnan vuoksi. Lisäksi perusteluissa esitetyn arvion mukaan Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueille ei käytännössä lisäisi kuntien vastuuta Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista (s. 24). Perusteluissa pidetään myös erittäin epätodennäköisenä, että takauskeskus ja sen jäsenkunnat joutuisivat tosiasialliseen vastuuseen hyvinvointialueiden rahoituksesta. Koska saamisia hyvinvointialueilta pidetään nollariskisinä, tarvetta hyvinvointialueiden lainoille myönnettäville valtiontakauksille ei myöskään perustelujen mukaan ole (s. 20).

Nämä näkökohdat huomioon ottaen ehdotus ei voida arvioida vaikuttavan kuntien taloudelliseen itsehallintoon perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallisella tavalla. Se ei myöskään rajoittaisi rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien toiminnassa. Toisaalta ehdotus parantaisi hyvinvointialueiden tehtäviensä toteuttamiseksi tarvitseman rahoituksen saatavuutta rahoitusmarkkinoilta, mikä edistäisi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista yhdenvertaisesti jokaiselle koko maassa. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj:n osallistuminen hyvinvointialueiden rahoittamiseen todennäköisesti lisäisi rahoittajien välistä kilpailua ja alentaisi niiden rahoituskustannuksia sekä turvaisi rahoituksen saamista mahdollisissa markkinahäiriötilanteissa. Vaihtoehtoiset sääntelymallit olisivat ehdotettua mallia selvästi ongelmallisempia.