

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia siten, että Kuntien takauskeskus voisi antaa takauksen myös luottolaitoksen sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta maakunnalle ja palvelukeskuksille siirtyviä velkoja ja muita sitoumuksia ja niihin liittyviä koron- ja valuuttavaihtosopimuksia sekä muita suojausjärjestelyitä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annetun lain kanssa.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä (HE 15/2017 vp.) Esityksellä on vaikutuksia myös Kuntien takauskeskuksesta annetussa laissa (487/1996) säädellyn Kuntien takauskeskuksen sekä laissa tarkoitetun luottolaitoksen eli Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan.

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan Kuntien takauskeskus on julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi, siten kuin 1 a §:ssä säädetään, myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Takauskeskus voi myös, siten kuin lain 1 a §:ssä säädetään, myöntää takauksia myös lain 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Laissa tarkoitettuja, kuntien suoraan tai välillisesti omistamia tai kuntien määräämisvallassa olevia luottolaitoksia on tällä hetkellä yksi, Kuntarahoitus Oyj.

Takauskeskuksesta annetun lain 2 §:n mukaan takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat kunnat, jotka ovat olleet takauskeskuksen jäsenyhteisöjä 1 päivänä tammikuuta 2007. Muu kunta voi liittyä takauskeskukseen ilmoittamalla siitä kirjallisesti takauskeskuksen hallitukselle. Takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi erota ja takauskeskuksen jäseneksi liittyvä kunta on vastuussa takauskeskuksen sitoumuksista samalla tavalla kuin kunnat, jotka liittyivät sen jäseneksi perustamisvaiheessa. Lain 10 §:n mukaan jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi.

HE 5/2018 vp

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. ehdotetaan Suomeen perustettavaksi 18 maakuntaa, joille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuu siirrettäisiin kunnilta ja kuntayhtymiltä. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle. Kunnat siirtäisivät maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvän irtaimiston ja ainakin siirtymäkauden ajaksi maakunnan hallintaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat. Lisäksi maakunnan vastuulle siirtyisivät kuntien solmimat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset.

Maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain 19 §:n mukaan maakuntiin siirrettävät kuntayhtymät tekisivät maakunnalle selvityksen omaisuudestaan, veloistaan ja vastuistaan voimaanpanolaissa säädettävässä määräajassa. Voimaanpanolain 23 §:n mukaan kunnan olisi tehtävä maakunnalle selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta ja sopimuksista. Kunnista maakunnan vastuulle siirtyviin sopimuksiin sisältyisi muun muassa koneiden, laitteiden ja ajoneuvojen leasingosopimuksia sekä mahdollisesti näihin sekä luottoihin liittyviä, suojaustarkoituksessa tehtyjä johdannaissopimuksia.

Voimaanpanolain 29 §:n mukaan maakunnan olisi lähetettävä kirjallinen ilmoitus vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille. Maakunnan ilmoituksesta olisi käytävä ilmi, siirtyykö velka, vastuu tai sopimus maakunnalta edelleen maakuntalain 16 luvussa ja voimaanpanolain 5 luvussa tarkoitetulle palvelukeskukselle.

Eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen 15/2017 vp. mukaan maakunnilla ei ole verotusoikeutta. Maakunnille ja edelleen niiden määräysvallassa oleville yhteisöille on kuitenkin sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena siirtymässä velkoja ja sitoumuksia, jotka on myönnetty edellytyksin, että luotonsaaja on verotusoikeuden omaava taho ja täyttää siten luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa ns. nollariskisyyden edellytykset. Tämän vuoksi voimaanpanolain 28 §:n mukaan valtioneuvosto voisi päättää vastavakuutta vaatimatta, mutta muuten määräämillään ehdoilla, omavelkaisen valtiontakauksen myöntämisestä voimaanpanolain 19 ja 23 §:ssä tarkoitettussa selvityksessä esitettyjen velkojen ja muiden sitoumusten sekä niihin liittyvien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden vastaavien suojausjärjestelyjen ja sopimuksissa sovittujen korkojen ja muiden ehtojen täyttämisen vakuudeksi. Myönnettävien takausten enimmäismäärästä päätettäisiin erikseen valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä sen jälkeen, kun kuntayhtymät ja kunnat olisivat antaneet voimaanpanolaissa tarkoitetun selvityksen.

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:stä ja niiden seurauksena Kuntarahoitus Oyj:n lainaehdoista johtuu, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä luottoja ei voida ilman lain-säädäntötoimenpiteitä siirtää tuleville maakunnille ja edelleen maakuntalain 16 luvussa tarkoitetulle maakuntien palvelukeskukselle.

Edellä esitetyn vuoksi Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin tulisi lisätä säännös, jonka nojalla edellä tarkoitetut, kuntayhtymistä ja kunnista siirtyvät Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset säilyisivät ennallaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuun siirron yhteydessä, eikä Kuntarahoitus Oyj:lle syntyisi velvollisuutta irtisanoa sitoumukset. Tällä varmistettaisiin myös järjestämistä vastuun siirtohetkellä käynnissä olevien investointien jatkuvuus. Pykälän tarkoituksena olisi siten turvata maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain säännösten tarkoittamalla tavalla kuntayhtymien

ja kuntien vastuiden hallittu siirto maakunnan ja edelleen maakuntien yhteisesti omistaman palvelukeskuksen vastuulle.

2 Toteuttamisvaihtoehdot

Kuntarahoitus Oyj:n myöntämä rahoitus ja muut sitoumukset on mahdollista siirtää maakunnille ja edelleen valtakunnalliselle palvelukeskukselle, jos Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin lisättäisiin pykälä, jonka nojalla takauskeskus voisi lain 1 ja 1 a §:n estämättä myöntää takauksia ja 1 §:ssä tarkoitettu luottolaitos voisi käyttää hankkimiaan varoja maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaapanosta annetun lain (HE 15/2017) 19 ja 23 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.

Kuntarahoitus Oyj:n kulloinkin tapahtuvaa varainhankintaa ei suoraan kohdisteta tiettyyn rahoituskohteeseen eli varainhankinta ei ole ns. korvamerkittyä. Varainhankintaan liittyvät Kuntarahoitus Oyj:n sitoumukset ja sen seurauksena Kuntien takauskeskuksen takausvastuut eivät myöskään ajallisesti kohdistu samoille ajanjaksoille kuin Kuntarahoitus Oyj:n edelleen myöntämä rahoitus, vaan varainhankinnan sitoumukset ovat usein lyhytaikaisempia kuin puolestaan Kuntarahoitus Oyj:n myöntämä rahoitus. Tämä tarkoittaa käytännössä, että takauskeskuksen takaamasta varainhankinnasta ei voida suoraan erottaa, mikä yksittäinen varainhankintaerä lopulta kohdentuu mihinkin käyttötarkoitukseen. Tästä eri varainhankintaerien ja Kuntarahoitus Oyj:n edelleen myöntämän rahoituksen keskinäisestä, ns. korvamerkittämättömyydestä seuraa myös, että sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamisen jälkeen Kuntien takauskeskuksen takauksen perusteella hankittua varainhankintaa saattaa kohdentua toimintaan, joka ei ole enää kuntien tai kuntayhtymien järjestämisvastuulla. Tilanne on teoreettinen, mutta periaatteessa olemassa. Tämän vuoksi myös Kuntien takauskeskukselle tulisi lain säännöksellä antaa oikeus antaa takaussitoumuksia sellaiseen varainhankintaan, joka saattaa kohdentua voimaapanolakiesityksessä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin.

Säännöksen lähtökohtana olisi, että Kuntarahoitus Oyj on antanut kyseisen, järjestämisvastuun siirtohetkellä olemassa olevan rahoituksen aikana, jolloin rahoituksen kohteena oleva investointi tai muu toiminta on ollut Kuntien takauskeskuslaissa tarkoitettujen tahojen järjestämisvastuulla olevaa toimintaa ja että muutos johtuu lainsäätäjistä, ei Kuntarahoitus Oyj:stä. Lisäksi lähtökohtana olisi, kyseisten luottojen ja sitoumusten siirto maakunnille ja niiden määräysvallassa oleville palvelukeskuksille ei vaarantaisi Kuntien takauskeskuksen tai sen jäsenkuntien asemaa voimaapanolaissa säädettävän valtion takauksen vuoksi. Valtion omavelkainen takaussitumus varmistaisi, että Kuntarahoitus Oyj:lle ei voisi syntyä siirtyvistä luotoista ja muista sitoumuksista ja saamisista 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.

Toinen vaihtoehto on, että Kuntarahoitus Oyj irtisanoo siirtyvät luotot ja muut sitoumukset ja valtio myöntää niiden takaisinmaksua varten rahoituksen, joko valtion antolainalla tai takamalla maakuntien palvelukeskuksen ulkoista rahoitusta. Olemassa olevien luottojen ja muiden sitoumusten ennaikainen irtisanominen johtaisi kuitenkin väistämättä huomattaviin ylimääräisiin kustannuksiin. Kustannusten arviointi etukäteen on esimerkiksi suojaustarkoituksessa tehtyjen johdannaissopimusten luonteen vuoksi hyvin hankalaa.

Kolmas vaihtoehto on Kuntien takauskeskuksen, Kuntaliiton sekä lausuntoja antaneiden kuntien lausuntokierroksella esittämä vaatimus, että maakuntien tulisi tulla Kuntien takauskeskuksen jäseniksi. Erityisesti Kuntien takauskeskus on perustellut maakuntien jäsenyyttä takaus-

keskuksessa sillä, että maakunnat sekä niiden määräysvallassa olevat yhteisöt voisivat myös 1.1.2020 tapahtuvan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämismääräyksiin siirron jälkeen käyttää Kuntarahoitus Oyj:n myöntämää rahoitusta.

Hallituksen esityksellä ei ole tarkoituksena ratkaista maakuntien tulevien investointien toteuttamista ja rahoitusta, vaan järjestää ainoastaan siirtymävaiheen tilanne. Hallituksen esitykseen 15/2017 vp. mukaan maakunnilla ei ole oikeutta pitkäaikaisen, investointien toteuttamiseen tarvittavan lainan ottamiseen, joten maakuntien tulevat investoinnit toteutetaan maakuntien yhteisesti omistamien, osakeyhtiömuotoisten valtakunnallisten palvelukeskusten kautta. Tulevaisuudessa tehtävien pitkäaikaisen investointien tarvitsema lainanotto näkyy maakuntien taloudessa käyttötaloudsena eli esimerkiksi vuokratiluksina.

Koska Kuntien takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi erota, ei ole perusteltua, että maakunnat liitettäisiin pysyvästi Takauskeskuksen jäsenyyteen vain siirtymähetkellä olemassa olevien, mutta vähitellen poistuvien sitoumusten vuoksi, kun siirtymähetken tilanne on ratkaistavissa myös muulla tavoin. Siirtyvät luotot ja sitoumukset muodostavat tällä hetkellä vain noin neljä prosenttia Kuntarahoitus Oyj:n koko luotonannosta ja järjestämismääräyksiin siirtohetkelläkin osuus on todennäköisesti enintään seitsemän prosenttia. Merkittävin este maakuntien jäsenyydelle Kuntien takauskeskuksessa on kuitenkin maakuntien verotusoikeuden puuttuminen. Koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta, valtio vastaa viimesijassa niiden rahoituksesta. Jos maakunnat olisivat takauskeskuksen jäseniä, tämä tarkoittaisi käytännössä, että valtio viimesijassa vastaisi myös maakuntien takauskeskuksen jäsenyyteen perustuvista velvoitteista. Lisäksi valtion kannalta merkittävä riski muodostuisi siitä, että tilanne muodostaisi valtiolle impliittisen vastuun koko kuntasektorin varainhankinnasta.

3 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia siten, että Kuntien takauskeskus voisi antaa takauksen myös luottolaitoksen sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta maakunnalle ja palvelukeskuksille siirtyviä velkoja ja muita sitoumuksia ja niihin liittyviä koron- ja valutanvaihtosopimuksia sekä muita suojausjärjestelyitä.

4 Esityksen vaikutukset

Maakuntien perustamisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämismääräyksiin siirrosta aiheutuvia vaikutuksia muun muassa kuntien talouteen, vastuisiin sekä varainhankintaan on arvioitu hallituksen esityksessä 15/2017 vp. Uudistuksen yhteydessä kuntien vastuulta poistuvat maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat ja muut vastuut sekä kuntien sitoumukset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyen. Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat ovat vuoden 2016 tilinpäätöstietojen perusteella tällä hetkellä noin 1,4 miljardia euroa. Lainakanta kuitenkin kohoaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismääräyksiin siirtohetken mennessä vielä merkittävästi, sillä sairaanhoitopiirien kuntayhtymille on myönnetty kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain (548/2016) tarkoittamia investointilupia tähän mennessä noin 1,56 miljardin euron verran.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella noin 95 prosenttia kuntayhtymistä maakuntiin ja edelleen maakuntalakehdotuksen 16 luvun tarkoittamaan palvelukeskukseen siirtävistä luotoista olisi sairaanhoitopiirien kuntayhtymien luottoja. Loppuosa, noin viisi prosenttia siirtyisi erityishuoltopiirien kuntayhtymistä. Sairaanhoitopiirien kuntayhtymien luotoista noin 50 prosenttia on käytettävissä olevien tietojen mukaan tällä hetkellä Kuntarahoitus Oyj:n luototta-

mia. Lisäksi sairaanhoitopiireillä on Kuntarahoitus Oyj:n kanssa solmittuja leasingsopimuksia erilaisia toimitila- ja laiteinvestointeja varten sekä merkittävä määrä johdannaissopimuksia. Täsmälliset tiedot maakuntien ja edelleen maakuntien yhteisesti omistaman palvelukeskuksen vastuulle siirtyvistä luotoista ja muista sitoumuksista saadaan vasta siinä vaiheessa, kun kuntayhtymät ja kunnat antavat maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain 19 ja 23 §:ssä tarkoitetut selvitykset, mutta alustavien arvioiden mukaan kuntayhtymistä siirtyisi vuoden 2020 alussa luottoja noin 2,9 miljardia euroa.

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 10 §:n nojalla kunnille jäisi järjestämisvastuun siirron jälkeen periaatteellinen vastuu Kuntarahoitus Oyj:n kuntayhtymille myöntämiin luottoihin käytetyn varainhankinnan takaamisesta siirtyvien luottojen ja muiden sitoumusten jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi. Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kaikkien luottojen ajallisen keston painotettu keskiarvo on alustavien selvitysten mukaan tällä hetkellä 9,5 vuotta. Kuntien on tilinpäätöksissään tehtävä selkoa muiden sitoumustensa ja vastuidensa ohella Kuntien takauskeskusjäsenyyden kautta syntyvistä vastuista. Tästä seuraa, että kuntien tilinpäätöksissään ilmoittamiin, takauskeskusjäsenyyteen perustuviin vastuisiin tulisi vielä uudistuksen toteuttamisen jälkeenkin sisältymään sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvien investointilainojen ja muiden sitoumusten varainhankintaan liittyviä vastuita siihen saakka, kunnes kyseiset luotot ja muut sitoumukset on maksettu. Vastuiden kokonaismäärä rakentuu seuraavasti:

Kuntarahoitus Oyj:n luotonannon kokonaismäärä on yhtiön elokuussa 2017 julkistaman katsauksen mukana noin 21 miljardia euroa. Sairaanhoitopiirien velkavastuut ovat tällä hetkellä noin 1,4 miljardia euroa, josta Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä luottoja on noin 750 miljoonaa euroa. Sairaanhoitopiirien luottojen osuus Kuntarahoitus Oyj:n koko luotonannosta on siis tällä hetkellä noin neljä prosenttia. Mikäli sairaanhoitopiirien luottojen määrä kohoaa järjestämisvastuun siirtohetkeen mennessä noin 2,9 miljardiin euroon ja mikäli oletetaan, että Kuntarahoitus Oyj:n osuus kasvavasta luottokannasta on nykytilanteen mukaisesti edelleen noin puolet, sairaanhoitopiireillä olisi järjestämisvastuun siirtohetkellä Kuntarahoitus Oyj:n luottoja noin 1,45 miljardin euron määräästä. Mikäli Kuntarahoitus Oyj:n luotonannon kokonaismäärä ei kasvaisi, sairaanhoitopiirien luottojen määrä olisi järjestämisvastuun siirtohetkellä noin seitsemän prosenttia Kuntarahoitus Oyj:n koko luotonannosta. Mikäli se taas kasvaisi vastaavasti, sairaanhoitopiirien luottojen osuus olisi noin kuusi prosenttia.

Kunnille jäänyt vastuu aktualisoituisi käytännössä silloin, jos maakuntiin ja edelleen niiden yhteisesti omistamaan, maakuntalakiehdotuksen 16 luvussa tarkoitettuun palvelukeskukseen siirtyneet luotot ja sitoumukset jäisivät hoitamatta. Ne jäisivät hoitamatta ainoastaan siinä tilanteessa, että valtio olisi maksukyvytön eikä pystyisi vastaamaan voimaanpanolaisissa säädetyn takausveloitteensa 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 onkin vähintään yhtä epätodennäköistä kuin tällä hetkellä, että maakuntiin ja edelleen palvelukeskukseen siirtyvät luotot jäisivät hoitamatta. Esityksellä ei siten lisätä Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 10 §:stä johtuvaa kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista, vaan tilanne on itse asiassa päinvastoin, käytännössä kuntien tosiasiallinen vastuu pienenee.

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. on arvioitu sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntien varainhankintaan ja siihen liittyen myös Kuntien takauskeskuksen sekä Kuntarahoitus Oyj:n toimintaedellytyksiin. Erityisesti Kuntien takauskeskus on esittänyt, että uudistus vaarantaa merkittäväällä tavalla kuntien varainhankintaa muun muassa institutionaalisten muutos-

ten, kuntien käyttötalouden volyymin pienentymisen sekä sen vuoksi, että maakunnat eivät järjestämisvastuun siirtohetkellä olisi tulossa Kuntien takauskeskuksen jäseniksi.

Hallituksen esityksestä 15/2017 vp. ilmenee, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtoa voida toteuttaa ilman rahoitusvastuun siirtoa. Rahoitusvastuun siirto pienentää väistämättä myös kuntien käyttötalouden volyymin eli käytännössä puollittaa sen. Koska järjestämisvastuun siirron yhteydessä kuntien omistuksesta poistuu ainoastaan ns. lakisääteisten kuntayhtymien jäsenosuudet sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvä irtain omaisuus, kuntien velat jäävät konserniverkojen pienentymistä lukuun ottamatta ennalleen. Tähän liittyen olennainen merkitys on sillä, että kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään lisätään hallituksen esityksen 15/2017 vp. mukaisesti säännös, jolla turvataan kuntien vuosikatteiden eli käytännössä lainanhoitokyvyn säilyminen ennallaan.

Kuntien takauskeskusjärjestelmän kautta toteuttavasta kuntien varainhankinnasta on uudistuksen yhteydessä poistumassa noin 4–7 prosentin suuruinen osuus kuntayhtymien investointien siirtyessä pois järjestelmän piiristä. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauteen liittyvät kysymykset tulevat ratkaisemaan, miten erityisesti perusterveydenhuoltoon liittyvät investoinnit tullaan jatkossa toteuttamaan. Nyt esitettävän Kuntien takauskeskuslain muutoksen ei voida katsoa muuttavan Kuntien takauskeskusjärjestelmän kautta toteutettavan varainhankinnan volyyminä niin merkittävästi, että järjestelmän voitaisiin katsoa tästä vaarantuvan. Etenkin kun otetaan huomioon, että jo tällä hetkellä noin puolet Kuntarahoitus Oyj:n antamasta rahoituksesta suuntautuu valtion takaamaan sosiaaliseen asuntotuotantoon ja osuus on yhä kasvamassa.

Takausjärjestelmää ei käytetä taloudellisen toiminnan rahoittamiseen. Varainhankinnalla rahoitettavissa siirtyvissä lainoissa on kyse käytännössä nykyisten sairaanhoitopiirille myönnettyistä lainoista ja rahoituksen käyttötarkoitus ei muutu. Kyse on ei-taloudelliseen toimintaan myönnettyistä lainoista eikä esitys ole siten ristiriidassa EU-kilpailulainsäädännön kanssa.

Esityksellä ei ole vaikutusta kuntien luottoluokitukseen.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä ja siitä pyydettiin lausunnot 8.5. – 4.7.2017. Esityksestä saatiin Kuntien takauskeskuksen, Kuntarahoitus Oyj:n, Suomen Kuntaliiton, sekä kuntien lausuntoja.

Kuntien takauskeskus ja Suomen Kuntaliitto esittivät lausunnoissaan, että maakuntien tulee ottaa vastuulleen rahoituksen käyttöönsä vastaava osuus takauksista, jotka Kuntien takauskeskus on myöntänyt Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan. Tähän liittyen vaadittiin, että maakunnat tulevat jäseniksi Kuntien takauskeskukseen. Perusteena todetaan, että rahoitettava toiminta olisi kuntien lakisääteisen toiminnan ulkopuolista toimintaa ja ettei kunnille tule jäädä välitöntä tai välillistä riskiä maakuntien rahoituksesta. Pääosa lausunnon antaneista kunnista yhtyi Kuntien takauskeskuksen ja Suomen Kuntaliiton lausuntoihin.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

Esitys on ollut arvioitavana lainsäädännön arviointineuvostossa. Neuvosto on edellyttänyt kuvausta siirtyvien luottojen ja muiden sitoumuksien ominaisuuksista sekä määrällistä arviota kustannuksista, jos maakunnille ja palvelukeskuksille siirtyvät lainat irtisanottaisiin. Koska siirtyviä lainoja koskeva selvitys laaditaan parhaillaan ja selvitys valmistuu keväällä 2018,

tällaista määrällistä arviota ei ole voitu tehdä. Lisäksi tämä selvitys ei vielä kuvaisi sitä, mikä merkitys asialla olisi Kuntarahoitus Oyj:n nykyiselle varainhankinnalle, josta tässä esityksessä on lähinnä kyse. Siirtyviä lainoja ja niille myönnettäviä valtiontakauksia koskevat ehdotukset sisältyvät hallituksen esitykseen maakunta- ja soteuudistuksesta (HE 15/2017).

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitettävä 1 b §:n lisäys Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin on riippuvainen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi tehdystä hallituksen esityksestä ja sen käsittelystä eduskunnassa (HE 15/2017 vp.) sekä tarkoitettu voimaantulevaksi yhtä aikaa kyseisen esityksen kanssa.

6.1 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitys liittyy kiinteästi sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen eli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastaavien siirtoon kunnista maakunnille. Koko uudistuksen tavoitteena on perusoikeuksien turvaaminen ja palveluiden yhdenvertainen saatavuus koko maassa. Esityksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteiden toteutumisen ja turvata siihen liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastaavien siirto kunnista maakunnille.

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä 15/2017 vp. antamassaan lausunnossa 26/2017 vp, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta katsoi, että yksittäisen kunnan kannalta vaikutusarvioinneissa esitetyt riskit eivät kuitenkaan ole vailla painoarvoa. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta edellytti, että voimaantulossa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytetään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosäätely. Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperusteisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan.

Kuntien takauskeskus on takauskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Takauskeskuksen toiminta on rajattu takauksien myöntämiseen kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tämän lisäksi takauskeskus voi kuitenkin myöntää takauksia myös lain 1 §:ssä tarkoitetun luottolaitoksen sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Laissa tarkoitetun luottolaitoksen eli Kuntarahoitus Oyj:n antolainoista kohdistuu tällä hetkellä hieman yli 50 prosenttia tähän toimintaan.

Takauskeskuksesta annetun lain 2 §:n mukaan takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat kunnat, jotka ovat olleet takauskeskuksen jäsenyhteisöjä 1 päivänä tammikuuta 2007. Muu kunta voi liittyä takauskeskukseen ilmoittamalla siitä kirjallisesti takauskeskuksen hallitukselle. Takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi erota ja takauskeskuksen jäseneksi liittyvä kunta on vastuussa

takauskeskuksen sitoumuksista samalla tavalla kuin kunnat, jotka liittyivät sen jäseneksi perustamisvaiheessa. Lain 10 §:n mukaan jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi. Kuntien takauskeskusjärjestelmän toiminta perustuu siten takauskeskuksen jäsenyhteisönä olevien kuntien luottokelpoisuuteen, mikä puolestaan käytännössä perustuu kunnan verotusoikeuteen sekä siitä seuraavaan ns. nollariskisyyteen luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa. Kuntien takauskeskus on siis valittu välineeksi, jonka avulla toteutetaan kuntien ja kuntayhtymien tarvitsemaa, kuntien verotusoikeuteen nojautuvaa kuntien yhteistä varainhankintaa. Kunnat kuitenkin hankkivat tarvitsemaansa rahoitusta myös muilta luottolaitoksilta kuin Kuntarahoitus Oyj:ltä.

Koska Kuntien takauskeskuksesta annetussa laissa tarkoitettua luottolaitoksen eli Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takaavat viime kädessä kunnat, esitystä tulee arvioida perustuslaissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta. Tällöin on arvioitava, miten esitys vaikuttaa kunnan verotusoikeuteen, mahdollisuuteen vastata kunnan tehtävien rahoituksesta rahoitusperiaatteen mukaisesti sekä kunnan oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan.

Hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyy säännös maakuntien vastuulle siirtyvien sitoumusten valtioneuvoston takauksesta. Vaikka takaus annetaan nimenomaan siirtyville luotoille ja muille sitoumuksille, säännöksellä on merkittävä tosiasiallinen vaikutus myös niihin kuntien vastuisiin, jotka liittyvät Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takaamiseen. Valtion omavelkainen takauksittomuus varmistaa, että maakuntiin ja edelleen maakuntien palvelukeskukseen siirtyvät luotot ja muut sitoumukset tulevat hoidetuiksi ja että tämän seurauksena myös luottojen taustalla olevaan Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan liittyvät sitoumukset tulevat Kuntarahoitus Oyj:n toimesta hoidetuiksi. Valtioneuvoston takauksesta seuraa siten, että maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien luotoista ja muista sitoumuksista, kunnista siirtyvistä sitoumuksista tai kyseisten luottojen ja muiden sitoumusten taustalla olevasta Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnasta ei sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirron jälkeen voi syntyä enää maksuvelvoitteita kunnille. Esityksen seurauksena kuntien tosiasiallinen vastuu Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista pienenee. Mikäli katsottaisiin, että maksuvelvollisuus voisi edelleen syntyä kunnille, asetettaisiin käytännössä valtioneuvoston takauksen arvo vakuutena kyseenalaiseksi.

Maakuntiin ja edelleen maakuntien palvelukeskuksiin siirtyvät luotot ja muut sitoumukset ovat syntyneet aikana, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu on ollut kunnilla. Luotot ja sitoumukset on käytetty sairaaloiden, muiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rakennusten sekä koneiden ja laitteiden hankintaan. Tämän omaisuuden ja niiden hankintaan liittyvien luottojen ja sitoumusten käyttötarkoitus ja käyttäjät säilyvät ennallaan, vaikka järjestämisvastuullinen taho muuttuu kunnasta maakunnaksi.

Mikäli esityksen mukaista säännöstä Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin ei lisättäisi, laissa tarkoitettu luottolaitos eli Kuntarahoitus Oyj joutuisi irtisanomaan maakuntien vastuulle siirtyvät sitoumukset. Tästä aiheutuisi merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia, jotka väistämättä lopulta tulisivat veronmaksajien kustannettaviksi. Lakiin lisättäväksi esitetty säännös turvaa siten myös veronmaksajien etua.

Esityksellä ei rajoiteta tai puututa kunnan asukkaiden itsehallintoon eikä myös kunnan verotusoikeuteen alaan tai kunnan oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan. Esityksellä ei myöskään ole vaikutuksia rahoitusperiaatteen toteutumiseen kuntien toiminnassa. Hallituksen esityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa sääntämisyksityksessä.

7 Voimaantulo

Lain uusi 1 b § ehdotetaan tulevaksi voimaan samanaikaisesti maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annetun lain kanssa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin (487/1996) uusi 1 b § seuraavasti:

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

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Laki

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin (487/1996) uusi 1 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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 .*