

**LUONNOS 23.6.2021**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia siten, että Kuntien takauskeskus voisi myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa perustettavia hyvinvointialueita. Lakimuutos tarkoittaisi samalla sitä, että Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille. Esitys liittyy tältä osin eduskunnalle 8.12.2020 annettuun hallituksen esitykseen hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Varsinaisen päätöksen Kuntien takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen ulottamisesta hyvinvointialueiden toimintaan tekisivät takauskeskuksen valtuuskunta ja Kuntarahoitus Oyj.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2022 hyvinvointialueiden aluevaltuustojen aloittaessa toimintansa.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj .....	4
2.2 EU-oikeuden valtioneuvoston päätökset.....	6
2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus.....	7
3 Tavoitteet .....	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	10
4.2.1.1 Vaikutukset kuntien talouteen.....	10
4.2.1.2 Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen.....	11
4.2.1.3 Vaikutukset valtion talouteen.....	12
4.2.1.4 Vaikutukset takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n talouteen ja toimintaan....	12
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	13
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	15
6 Lausuntopalaute .....	17
7 Voimaantulo .....	17
8 Toimeenpano ja seuranta .....	17
9 Suhde muihin esityksiin.....	17
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö .....	17
LAKIEHDOTUS .....	22
Laki Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta .....	22
LIITE .....	24
RINNAKKAISTEKSTI.....	24
Laki Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta .....	24

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistuksen valmistelun osana oikeudenmukaisen, yhdenvertaisen ja mukaan ottavan Suomen strategista kokonaisuutta. Valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikauden valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Hallitus antoi 8.12.2020 eduskunnalle hallituksen esityksen hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Esityksen mukaan Suomeen muodostettaisiin 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Niille siirrettäisiin nykyiset sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvä kuntien irtain omaisuus, sopimukset ja vastuut.

Osa uudistuksessa hyvinvointialueille kuntayhtymiltä ja kunnilta siirtyvistä lainoista ja muista sitoumuksista on Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä. Näitä lainoja ja muita sitoumuksia koskeva varainhankinta on Kuntien takauskeskuksen (jäljempänä *takauskeskus*) takaamaa. Edellä mainittuun hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996, jäljempänä *takauskeskuslaki*) muuttamisesta siten, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille takauskeskuslain sitä estämättä. Tämä muutos koskisi kuitenkin vain omaisuuden siirtovaihetta.

Pystyäkseen vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävistä ja etenkin niihin liittyvistä uus- ja lisäinvestoinneista hyvinvointialueilla olisi tarve ottaa lainaa. Takauskeskuslaki tai siihen edellä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotettu muutos eivät kuitenkaan mahdollistaisi sitä, että Kuntarahoitus Oyj voisi rahoittaa hyvinvointialueita uusien lainoin tai muin rahoitusinstrumentein. Kuntarahoitus Oyj on keskeinen kuntia ja kuntayhtymiä rahoitava luottolaitos, joten olisi perusteltua, että se voisi rahoittaa myös hyvinvointialueita. Tämä edellyttäisi takauskeskuslain muuttamista. Muutoksen myötä takauskeskuksen jäsenenä olevat kunnat joutuisivat kuitenkin viimesijaiseen vastuuseen myös hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta ja siihen liittyvistä sitoumuksista. Siksi lakimuutoksen yhteydessä on varmistettava, että kunnat eivät vastustaisi Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentamista hyvinvointialueiden toimintaan ja muutos ei muodostuisi ongelmalliseksi kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta. Lisäksi asiassa on otettava huomioon EU-oikeuden valtioneuvoston päätökset. Näistä syistä takauskeskuslain muuttaminen siten, että Kuntarahoitus Oyj voisi toimia hyvinvointialueiden rahoittajana, on perusteltua tehdä nyt annettavana erillisenä lakiesityksenä edellä mainittuun hallituksen esitykseen nähden.

#### 1.2 Valmistelu

Esitys on valmistelu valtiovarainministeriössä.

Valtiovarainministeriö pyysi luonnoksesta hallituksen esitykseksi lausuntoja ajalla 24.6.–10.9.2021. Lausuntoa pyydettiin... Lisäksi muillakin tahoilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa esitysluonnoksesta.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa X.X.2021.

## **2 Nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj**

Takauskeskuslain 1 §:n mukaan takauskeskus on julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi, lain 1 a §:ssä säädetyn tavoin, 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 myöntää takauksia myös edellä mainittujen luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille eli niin sanottuun sosiaaliseen asuntotuotantoon. Lisäksi takauksia voidaan myöntää edellä mainittua luottolaitosta rahoittavan yhteisön saatavien vakuudeksi ja varainhankintaan välittömästi liittyvässä järjestelyssä myös luottolaitoksen saatavien vakuudeksi.

Takauskeskuslaissa tarkoitettuja, kuntien suoraan tai välillisesti omistamia tai kuntien määräämisvallassa olevia luottolaitoksia on tällä hetkellä yksi, Kuntarahoitus Oyj. Sen omistajina ovat kunnat (omistusosuus 53 prosenttia), Keva (31 prosenttia) ja valtio (16 prosenttia). Kuntarahoitus Oyj on luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) mukainen luottoyhteisö, joka on perustettu vuonna 2001 Kuntarahoitus Oy:n ja Kuntien asuntoluotto Oy:n fuusiolla. Kyseiset fuusioituneet yhtiöt aloittivat toimintansa jo 1990-luvun alussa. Lisäksi konserniin kuuluu tytäryhtiö Inspira Oy.

Takauskeskuslain 1 a §:n nojalla Kuntarahoitus Oyj voi rahoittaa ainoastaan kuntia tai kuntayhtymiä, niiden kokonaan omistamia tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä sekä sosiaalista asuntotuotantoa harjoittavia yleishyödyllisiä asuntoyhteisöjä. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj voi rahoittaa kunnallisia liikelaitoksia, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai niitä välittömästi palvelevia toimintoja taikka muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos niiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi. Jos rahoitus kohdistuu muulle taholle kuin kunnalle tai kuntayhtymälle, rahoituksen on tapahduttava EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten mukaisesti. Kuntarahoitus Oyj voi myös käyttää osan hankkimistaan varoista maksuvalmiutensa turvaamiseksi.

Kuntarahoitus Oyj hankkii varansa kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta ja sen varainhankinnan takaa takauskeskus. Takauskeskuslain 1 ja 1 a §:stä ja niiden seurauksena Kuntarahoitus Oyj:n lainaehdoista johtuu, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä lainoja ei voida takauskeskuslakia muuttamatta siirtää sellaisille toimijoille, joille suunnattuun antolainaukseen käytettävälle luottolaitoksen varainhankinnalle takauskeskus ei kyseisten lainkohtien perusteella voi myöntää takauksia.

Kuntarahoitus Oyj toimii luottolaitosstatuksella ja soveltaa täysimääräisesti luottolaitossäätelyä, mukaan lukien vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäätelyä sekä kriisinvetoa sääntelyä. Kuntarahoitus Oyj on Euroopan keskuspankin suorassa valvonnassa, ja yhtiö on luottolaitostoiminnasta annetun lain tarkoittama kansallisesti merkittävä luottolaitos (O-SII). Kuntarahoitus Oyj:n tase oli 44 miljardia euroa ja pitkäaikainen asiakasrahoituskanta 28 miljardia euroa vuoden 2020 lopussa. Koska Kuntarahoitus Oyj hyödyntää varainhankinnassaan koko kuntasektorin luottokelpoisuutta, sille myönnettyihin lainoihin ei liity luottotappioriskiä ja sillä on samat

luottoluokitukset kuin Suomen valtiolla. Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta on koronaepidemiasta huolimatta pysynyt hyvin edullisena ja sen kaikkien joukkolainojen keskiporkko jälkimarkkinoilla oli vain 0,18 prosenttia toukokuussa 2021. Kuntarahoitus Oyj:llä on keskeinen asema kuntasektorin rahoittajana. Sen markkinaosuus koko kuntasektorin lainakannasta on noin puolet ja sosiaalisen asuntotuotannon osalta sitäkin suurempi. Valtaosa Suomen kunnista on niin pieniä, etteivät ne yksinään olisi riittävän suuria arvopapereiden liikkeeseenlaskijoita ol-lakseen kiinnostavia sijoituskohteita. Kuntarahoitus Oyj:n ja takauskeskuksen muodostaman ra-kenteen perusajatuksena onkin ollut hyödyntää ”suuruuden ekonomiaa” ja kuntien keskimää-räistä hyvää luottokelpoisuutta.

Takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat takauskeskuslain 2 §:n mukaan kunnat, jotka ovat olleet sen jäsenyhteisöjä 1.1.2007. Muu kunta voi liittyä takauskeskuksen jäsenyhteisöksi ilmoitta-malla siitä kirjallisesti takauskeskuksen hallitukselle. Käytännössä takauskeskuksen jäsenyhtei-söinä ovat kaikki Manner-Suomen kunnat. Takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi erota.

Takauskeskuslain 5 §:ssä säädetään, että takauskeskuksen päätösvaltaa käyttää valtuuskunta, jollei laissa toisin säädetä tai päätösvalta takauskeskuksen johtosäännön mukaan kuulu muulle takauskeskuksen toimielimelle tai toimihenkilölle. Valtuuskunnassa on 10–15 jäsentä ja jokai-sella heistä on henkilökohtainen varajäsen. Valtiovarainministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet kuntavaalien toimittamisvuotta seuraavan vuoden tammikuun 1. päivänä alkavaksi nelivuotis-kaudeksi. Heidät määrätään kuntien keskusjärjestön ehdottamista henkilöistä. Jäseniä määrättä-essä on otettava huomioon jäsenyhteisöissä vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat. Lain 6 §:n mukaan takauskeskuksella on hallitus, joka vastaa takauskeskuksen hallinnosta sekä valtuuskunnan päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Hallitus käyttää takauskeskuksen puhevaltaa. Takauskeskuksella on toimitusjohtaja, jonka ni-mittää hallitus. Takauskeskuksen toimielimistä, niiden kokoonpanosta, tehtävistä ja toimikau-desta sekä muusta takauskeskuksen toiminnasta annetaan lain 7 §:n nojalla tarkemmat määräyk-set johtosäännössä, jonka valtuuskunta hyväksyy.

Takauskeskuslain 8 §:n mukaan takausten myöntämisestä päättää takauskeskuksen hallitus tai johtosäännön nojalla toimitusjohtaja. Takauksia myönnettäessä on noudatettava terveitä ja va-rovaisia liikeperiaatteita, ja takauksia voi myöntää ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Lain 9 §:ssä säädetään, että takauskeskuksen menot on pitkällä aikavälillä katettava toiminnan tu-loilla, käytännössä Kuntarahoitus Oyj:ltä perimillään takausprovisioilla. Takauskeskuksella on maksuvalmiuden turvaamiseksi rahasto ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt. Niitä saa käyttää takauksen perusteella syntyneen maksuvelvoitteen kattamiseen ja tilapäisen rahoituksen myön-tämiseen Kuntarahoitus Oyj:lle sitä välittömästi uhkaavan maksuvelvoitteen syntymisen estä-miseksi. Rahasto oli suuruudeltaan noin 20 miljoonaa euroa vuoden 2020 lopussa.

Lain 10 §:n nojalla jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa, sel-laisten takauskeskuksen menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi. Takauskeskuksen jäsenyhteisöksi liittyvä kunta on vastuussa takauskeskuksen sitoumuksista samalla tavalla kuin kunnat, jotka liittyivät sen jäsenyhteisöiksi perustamisvaiheessa. Lain 11 §:n mukaan takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntynyt maksuvelvoite ka-tetaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta. Jos rahaston varat eivät riitä velvoitteen katta-miseen, takauskeskuksella on oikeus kattaa velvoite jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuk-silla. Jäsenyhteisöille on palautettava sen suorittama maksuosuus mahdollisimman pian sen jäl-keen, kun takauskeskuksella on siihen varoja.

## 2.2 EU-oikeuden valtiontukisäännöt

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä *SEUT*) 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Yrityksille myönnettävät tuet voivat antaa niille valikoivaa taloudellista etua kilpaileviin yrityksiin verrattuna, mikä voi vääristää unionin sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua. Julkiset tuet yritystoiminnalle voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia, jos niillä edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT:ssa määriteltyjä tavoitteita. Euroopan komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja ja millaisia menettelytapoja tukia myönnettäessä tulee noudattaa. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on lähtökohtaisesti ilmoitettava ennakolta tukiohjelmista tai yksittäisistä tuista, jos niissä on kyse SEUT 107 artiklan tarkoittamasta valtiontuesta. Komissio tutkii tukien yhteensopivuuden sisämarkkinoille, ja jäsenvaltion viranomaisen voi myöntää tuen vasta komission hyväksynnän jälkeen. Ilman komission hyväksyntää myönnetty tuet ovat sääntöjenvastaisia ja ne voidaan joutua perimään korkeineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä. Jos tukitoimenpiteessä ei jäsenvaltion mukaan ole kyse valtiontuesta mutta asiaan liittyy oikeudellista epäselvyyttä, jäsenvaltio voi tehdä toimenpiteestä komissiolle niin sanotun oikeusvarmuusilmoituksen (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 täytäntöönpanosta annettu komission asetus (EY) N:o 794/2004).

Suomi on vuonna 2004 ilmoittanut komissiolle takauskeskuslain mukaisesta kuntien yhteisestä varainhankintajärjestelmästä. Komissio on hyväksynyt kyseisen järjestelmän 16.6.2004 antamallaan päätöksellä (valtiontukiasia N 179/2004). Komission päätös koskee ainoastaan takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle myöntämiä takauksia ja sitä, noudattavatko nämä takaukset EU-oikeuden valtiontukisääntöjä. Päätöksessään komissio toteaa, että kuntien omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille tai julkisia (kunnallisia) palvelutehtäviä tai sosiaalista asuntotuotantoa harjoittaville yhteisöille myönnettävä rahoitus on tarjottava edullisin ehdoin valtiontukisääntöjen mukaisesti. Tällä tavoin varmistetaan, että Kuntarahoitus Oyj voi hankkia valtiontukivaroja ja jakaa valtiontukea ainoastaan julkisessa omistuksessa oleville tai julkisia palvelutehtäviä suorittaville yrityksille. Se ei voi myöntää tavonomaista markkinaehtoista rahoitusta, jota mitkä tahansa muut rahoituslaitokset voivat myöntää. Rahoitusta voidaan myöntää vain kunnille, jotka ovat osa julkista rakennetta ja valtion sisäistä organisaatiota, markkinaehdoin tai edullisin ehdoin valtiontukisääntöjen mukaisesti. Kuntarahoitus Oyj ei voi hyödyntää takauskeskuksen takauksista saamaansa etua kilpailussa liikepankkien kanssa luotonannossa kolmansille. Näillä perusteilla komissio katsoo, että takauskeskuksen myöntämät takaukset jäävät valtionrahoituksen piiriin ja että Kuntarahoitus Oyj:n toimintaa voidaan pitää julkisena tehtävänä, joka ei ole luonteeltaan kaupallista. Tämän vuoksi Kuntarahoitus Oyj ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys vaan julkishallinnon sisäinen rahoituslaitos/erityisluottolaitos. Takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:lle myöntämät takaukset eivät siten ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Sen sijaan komission päätöksessä ei oteta kantaa Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiin lainoihin ja niiden soveltuvuuteen sisämarkkinoille. Niiden osalta komissio toteaa, etteivät päätöksessä tehdyt päätelmät rajoita Kuntarahoitus Oyj:n lopullisille tuensaajille myöntämän rahoituksen tarkastelua valtiontukisääntöjen mukaisesti.

Jos takauskeskuslain mukaista, takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n välistä järjestelmää muutetaan tavalla, jossa järjestelmästä muodostuisi uutta tukea taloudelliseen toimintaan, tämä voi edellyttää uuden tuen ilmoittamista komissiolle.

### 2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä Suomeen ehdotetaan perustettavaksi 21 hyvinvointialuetta, joille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämismääräykset siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä. Hyvinvointialueet perustettaisiin pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunnassa olisi kuitenkin neljä hyvinvointialuetta, ja niiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaisi kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudenmaalla toimisi HUS-yhtymä, joka vastaisi sille laissa säädetyistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovitusta tehtävistä.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin uudessa hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin. Kyseisessä laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueiden taloudesta sekä investointien rahoittamiseen tarkoitettua lainanottovaltuutta koskevasta menettelystä. Koska hyvinvointialueiden toiminta perustuisi valtion rahoitukseen, hyvinvointialueet eivät saisi kattaa rahoitustarvettaan pitkäaikaisilla lainoilla. Poikkeuksena tähän kieltoon hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan valtioneuvosto päättäisi hyvinvointialueen tilikaudittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lainanottovaltuus perustuisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueen taloudelliseen kantokykyyn ja olisi laskennallinen. Toimitila- ja muut investoinnit voitaisiin rahoittaa hyvinvointialueen budjettivarojen lisäksi vain tämän lainanottovaltuuden puitteissa otetulla pitkäaikaisella lainalla. Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin, että hyvinvointialueen lainanottovaltuuden puitteissa otetulle lainalle voitaisiin myöntää valtioneuvoston päätöksellä valtiontakaus.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 58 §:n mukaan hyvinvointialueet voisivat perustaa hyvinvointiyhtymän tuottamaan toimialaansa kuuluvien tehtävien tukipalveluja. Hyvinvointiyhtymälle ei kuitenkaan voitaisi siirtää tehtävien järjestämismääräyksiä. Hyvinvointialueet voisivat myös perustaa omalla alueellaan yhtiöitä tehtävälänsä liittyvissä tehtävissä ja siten, ettei toiminta vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitoa. Hyvinvointialueesta annettavan lain 15 luvussa säädettäisiin hyvinvointialueiden kilpailuilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä sitä koskevista poikkeuksista samaan tapaan kuin kuntalain (410/2015) 15 luvussa.

Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirrettäisiin hyvinvointialueisiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät yleisseuraantona hyvinvointialueille. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyviä varoja, vastuuta ja velvoitteita ei kuitenkaan siirrettäisi, vaan ne jäisivät Helsingin kaupungin omistukseen. Lisäksi HUS-sairaanhoitopiirin omaisuus siirtyisi HUS-yhtymälle. Kuntien järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueiden hallintaan vähintään kolmeksi vuodeksi. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialueet voisivat jatkaa vuokrausta niiden tilojen osalta, joita ne toiminnassaan tarvitsisivat. Myös hyvinvointialueiden järjestämismääräyksiä koskevaan toimintaan liittyvä kuntien irtaimisto siirtyisi hyvinvointialueille.

Valtioneuvosto myöntäisi hyvinvointialueille siirryville lainoille ja muille sitoumuksille valtioneuvoston päätöksellä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta annettavan lain 34 §:ssä säädettäisiin. Valtioneuvoston päätöksellä turvattaisiin velkojien asema lainojen siirtotilanteessa ja varmistettaisiin lainojen säilyminen niin sanotussa nollariskiluokassa. Kyseiset lainat on alun perin

myönnetty edellytyksin, että lainansaaja on verotusoikeuden omaava taho ja täyttää siten luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa nollariskisyyden edellytykset. Taustalla on pankkien vakavaraisuusvaatimuksia koskeva EU:n asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta). Asetuksen 115 artiklan 2 kohdan mukaan saamia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten instituutionalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä. Finanssivalvonnan vakiintuneen tulkinnan mukaan saamiset suomalaisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä täyttävät artiklan 2 kohdan vaatimukset ja niiden riskipaino on siten nolla. Perusteena on pidetty kuntien rajoittamatonta veronkanto-oikeutta ja sitä, että kunnat eivät voi päätyä konkurssiin. Hyvinvointialueilla ei ainakaan niiden toiminnan alkuvaiheessa olisi verotusoikeutta eivätkä niiden ottamat lainat siten täyttäisi nollariskisyyden edellytyksiä ilman valtiontakausta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus takauskeskuslain muuttamisesta. Lakiin lisättäisiin uusi 1 b §, jonka nojalla Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voitaisiin siirtää edellä kuvatulla tavalla kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille lain 1 ja 1 a §:n sitä estämättä. Uusi pykälä koskisi omaisuuden siirtovaihetta eikä sillä otettaisi kantaa esimerkiksi siihen, miten hyvinvointialueiden tulevat investoinnit rahoitetaan tai mikä tulee jatkossa olemaan Kuntarahoitus Oyj:n ja hyvinvointialueiden välinen suhde. Säännöksellä ei myöskään vaarannettaisi takauskeskuksen tai sen jäsenkuntien asemaa, koska siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille myönnettäisiin edellä kuvatuin tavoin valtiontakausta. 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 takauskeskuksen ja edelleen kuntien vastuuseen olisi tarvetta turvautua.

Takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj ovat edellä mainitusta hallituksen esityksestä syyskuussa 2020 antamissaan lausunnoissa ehdottaneet, että Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta myös hyvinvointialueiden uusiin lainoihin ja maksuvalmiusjärjestelyihin. Ehdotusta perustellaan tarvittavien uus- ja lisäinvestointien rahoituksen turvaamisella ja edullisemmalla hinnalla. Ehdotuksen myötä takauskeskuksen takaamalla ja viime kädessä kuntien vastuulla olevalla varainhankinnalla rahoitettaisiin sellaista toimintaa, jonka rahoitusvastuu on valtiolla ja jota valtio takaa. Lausuntojen mukaan takauskeskuksen valtuuskunta päättäisi, missä määrin tämä olisi hyväksyttävää. Kyseessä olisi väliaikainen ratkaisu siihen asti, kunnes hyvinvointialueet saisivat verotusoikeuden ja ne voisivat liittyä takauskeskuksen jäseniksi.

Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin kuitenkin perustelluksi säätää edellä kuvatuin tavoin vain omaisuuden siirtovaiheen tilanteesta. Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämä uusi rahoitus johtaisi siihen, että takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevat kunnat olisivat viimesijaisessa vastuussa myös hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta ja siihen liittyvistä sitoumuksista. Tällainen vastuu voisi olla ongelmallinen kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta. Siksi asia on edellyttänyt jatkovalmistelua sekä kuntien ja muiden asianosaisten tahojen kuulemista. Lisäksi sanottuun hallituksen esitykseen oli tarkoitus sisällyttää vain uudistuksen toteuttamiseksi välttämättömät muutokset. Kysymys hyvinvointialueiden rahoitushuollosta sekä Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuudet toimia jatkossa hyvinvointialueiden investointien rahoittajana päätettiin selvittää myöhemmin kuluvan hallituskauden aikana siten, että asiaa koskevat lakimuutokset tulisivat voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille. Lisäksi asiassa



on otettava huomioon, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueiden rahoittamiseen voisi vaikuttaa takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n väliseen järjestelmään, jonka komissio on edellä mainitulla päätöksellään vuonna 2004 hyväksynyt. Nämä asiat on todettu edellä mainitun hallituksen esityksen jaksoissa 5.1.5.3 ja 12.15.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on turvata sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa perustettavien hyvinvointialueiden tarvitseman investointien rahoituksen saatavuus rahoitusmarkkinoilta. Uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueet voisivat tietyn edellytyksin ottaa rahoitusmarkkinoilta lainaa ja käyttää muita rahoitusinstrumentteja varsinkin tarvitsemiensa uus- ja lisäinvestointien rahoittamiseksi. Nyt annettavalla esityksellä hyvinvointialueille mahdollistettaisiin myös Kuntarahoitus Oyj:n tarjoamien rahoituspalveluiden käyttäminen. Samalla tulee varmistua siitä, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen laajentaminen hyvinvointialueille ei vaaranna takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien taloudellista itsehallintoa sen vuoksi, että kunnat vastaisivat viime kädessä myös hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen varainhankintaan liittyvistä sitoumuksista.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi takauskeskuslakia siten, että takauskeskus voisi myöntää takauksia myös Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa perustettavia hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä sekä niiden omistuksessa tai määräämisvallassa olevia yhteisöjä. Tämä tehtäisiin muuttamalla takauskeskuslain 1 §:n 2 momenttia ja 1 a §:n 1 momenttia. Muutos tulisi voimaan samaan aikaan kun hyvinvointialueiden aluevaltuustot aloittavat toimintansa. Muutos ei pakotaisi Kuntarahoitus Oyj:tä laajentamaan antolainaan hyvinvointialueiden toimintaan vaan ainoastaan mahdollistaisi sen, jos takauskeskuksen valtuuskunta ja Kuntarahoitus Oyj päättäisivät tällaiseen rahoitustoimintaan ryhtyä.

Muutoksen myötä Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille samalla tavoin kuin se voi tällä hetkellä myöntää rahoitusta kunnille, kuntayhtymille ja niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tämä olisi perusteltua sen vuoksi, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät vastaisivat monilta osin kuntia ja kuntayhtymiä ja niille siirtyisi kunnilla ja kuntayhtymillä tällä hetkellä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu. Kuntarahoitus Oyj on keskeinen kuntasektoria rahoittava luottolaitos. Mitä useampien rahoituslaitosten palvelut hyvinvointialueilla olisi käytettävissään, sitä todennäköisemmin ne voisivat saada rahoitusta edullisin ehdoin kaikissa markkinatilanteissa. Kuntarahoitus Oyj:llä olisi todennäköisesti liikepankkeja paremmat mahdollisuudet rahoituksen myöntämiseen kriisitilanteissa. Ehdotettu muutos olisi linjassa myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevan hallituksen esityksen kanssa, jonka mukaan kunnilla ja kuntayhtymillä tällä hetkellä olevat, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvät lainat ja muut sitoumukset siirtyisivät uudistuksessa suoraan lain nojalla hyvinvointialueille. Tämä koskisi myös kunnilla ja kuntayhtymillä olevia Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä lainoja ja muita sitoumuksia.

Ehdotetun muutoksen ei arvioida olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien itsehallinnon tai EU-oikeuden valtiontukisääntöjen kanssa. Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan ulottamisesta hyvinvointialueille päättäisivät takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj, joissa kunnat ovat

jäseninä tai keskeisinä omistajina. Hyvinvointialueille myönnettävä Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus kohdistuisi toimintaan, joka on tähän asti ollut kuntien tehtävänä ja johon jatkossakin liittyisi osittain kunnille säädettyjä tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä. Lisäksi olisi erittäin epätodennäköistä, että hyvinvointialueille tai hyvinvointiyhtymille taikka niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille myönnettäviin Kuntarahoitus Oyj:n lainoihin liittyvästä varainhankinnasta voisi käytännössä syntyä maksuvelvoitteita takauskeskuksen jäsenyhteisöinä oleville kunnille. Mitä tulee EU-oikeuden valtioneukisääntöihin, hyvinvointialueet rinnastuisivat julkisyhteisöinä valtioneukisääntöjen näkökulmasta kuntiin, ja myöntäessä rahoitusta hyvinvointialueiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille Kuntarahoitus Oyj olisi velvollinen noudattamaan EU-oikeuden valtioneukisääntöjä. Asiaa on kuvattu näiltä osin tarkemmin jäljempänä jaksossa 4.2.1.1, 4.2.2 ja 10.

Ehdotettu takauskeskuslain muutos koskisi tilannetta, jossa hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta. Jos hyvinvointialueille myöhemmin säädettäisiin verotusoikeus, niiden asemaa takauskeskusjärjestelmässä tulisi tarkastella uudelleen. Tällöin harkittavaksi voisi tulla myös hyvinvointialueiden jäsenyys takauskeskuksessa, mikä edellyttäisi takauskeskuslain laajempaa muuttamista.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### **4.2.1 Taloudelliset vaikutukset**

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta ja hyvinvointialueiden perustamisesta aiheutuvia vaikutuksia valtion ja kuntien talouteen sekä takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n toimintaedellytyksiin on arvioitu seikkaperäisesti uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp).

#### **4.2.1.1 Vaikutukset kuntien talouteen**

Kuntatalouteen kohdistuisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen myötä merkittäviä muutoksia hyvinvointialueille siirrettävän rahoituksen ja kustannusten siirron seurauksena. Näiden muutosten vaikutuksia rajattaisiin kunnan peruspalvelujen valtioneukisjärjestelmään tehdyillä tasausjärjestelyillä, joilla varmistettaisiin, että kuntien taloudessa vallitsee uudistuksen jälkeen sama suhteellinen tasapainotila kuin ennen uudistusta. Tarkkaa määrällistä tai edes kuvailevaa arviota kuntien varainhankinnan tulevaisuudesta ei ole mahdollista tässä vaiheessa tehdä, sillä luottolaitosten rahoitusperiaatteet ja -valmiudet voivat muuttua yleisen talouskehityksen muuttuessa. Kuntien varainhankinnan voidaan kuitenkin arvioida jatkuvan pääosin ennallaan. Kuntien lainojen mahdollisilla riskipainon muutoksilla olisi vaikutusta myös takauskeskuksen antamien takausten vakuusarvoon. Voimakkaammin lainojen riskipainon mahdollinen nousu vaikuttaisi Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuuksiin myöntää luottoja kuntasektorin hankkeisiin. Kuntien veronkanto-oikeuden rajoittaminen vuonna 2023 ei kuitenkaan olennaisesti rajoittaisi kuntien talouden liikkumavaraa eikä se siten todennäköisesti muuttaisi kuntasektorin lainojen nollariskiluokkaa. Uudistuksella ei arvioida olevan vaikutusta myöskään kuntien luottoluokitukseen. (HE 241/2020 vp, jaksot 4.2.1.1.8 ja 4.2.1.6.8)

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirrettyä hyvinvointialueille 1.1.2023 kunnille jäisi takauskeskuslain 10 §:n nojalla periaatteellinen vastuu Kuntarahoitus Oyj:n kunnille ja kuntayhtymille myöntämiin lainoihin ja muihin sitoumuksiin käytetyn varainhankinnan takaamisesta myös siltä osin kuin nämä lainat ja muut sitoumukset siirtyisivät hyvinvointialueille. Vastuu kestäisi lainojen ja muiden sitoumusten koko voimassaoloajan. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien kaikkien luottojen ajallisen keston painotettu keskiarvo

on tällä hetkellä noin 9,5 vuotta, mutta osa lainoista on maturiteetiltaan jopa 20–25 vuotta. Kuntarahoitus Oyj:n pitkäaikaisen luotonannon kokonaismäärä on yhtiön vuoden 2019 vuosikertomuksen mukaan noin 24 miljardia euroa. Sairaanhoidopiirien velkavastuut ovat vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan noin 2,8 miljardia euroa, josta Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä luottoja on noin 984 miljoonaa euroa. Sairaanhoidopiirien luottojen osuus Kuntarahoitus Oyj:n koko luotonannosta on tällä hetkellä noin neljä prosenttia. Jos sairaanhoidopiirien luottojen määrä kohoaa järjestämisvastuun siirtohetkeen mennessä arvioitua noin 4,2 miljardiin euroon ja jos oletetaan, että Kuntarahoitus Oyj:n osuus kasvavasta luottokannasta on nykytilanteen mukaisesti edelleen noin puolet, sairaanhoidopiireillä olisi järjestämisvastuun siirtohetkellä Kuntarahoitus Oyj:n luottoja noin 2,1 miljardin euron määrästä. Tämä olisi 8–9 prosenttia Kuntarahoitus Oyj:n koko luotonannosta. (HE 241/2020 vp, jaksno 4.2.1.6.8)

Ehdotetun lakimuutoksen myötä takauskeskus voisi taata myös sellaista Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa, jota koskevia varoja Kuntarahoitus Oyj voisi käyttää rahoittaakseen hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä sekä niiden omistuksessa tai määräämisvallassa olevia yhteisöjä. Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämä rahoitus johtaisi siihen, että takauskeskus ja sen jäsenyhteisöinä olevat kunnat olisivat vastuussa myös hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta ja siihen liittyvistä sitoumuksista. Takauskeskuksen ja kuntien vastuu aktualisoituisi kuitenkin käytännössä vasta silloin, jos hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille tai niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille myönnettävät lainat ja muut sitoumukset jäisivät hoitamatta. Tätä voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä, sillä hyvinvointialueet olisivat lakisääteisiä tehtäviä hoitavia julkishallinnon viranomaisia, joiden toiminnasta, taloudenpidosta ja hallinnosta säädettäisiin yksityiskohtaisesti laissa. Lisäksi valtio olisi rahoitusvastuussa hyvinvointialueiden toiminnasta, ja hyvinvointialueiden ottamille pitkäaikaisille lainoille voitaisiin myöntää valtiontakaus.

Siinä lähinnä teoreettisessa vaihtoehdossa, että hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille taikka niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille myönnettävät lainat tai muut sitoumukset jäisivät hoitamatta, Kuntarahoitus Oyj ei pystyisi vastaamaan velvoitteistaan liikkeeseen laskemiensa joukkovelkakirjalainojen sijoittajille, joilla olisi takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella oikeus hakea saatavansa takauskeskukselta ja tällä edelleen kunnilta. Takauskeskuksen maksuvalmius on kuitenkin turvattu rahastolla ja riittävillä valmiusluottojärjestelyillä. Kuntien vastuu olisi vasta toissijaista, ja lisäksi takauskeskus olisi velvollinen palauttamaan kuntien maksamat maksuosuudet korkoineen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella olisi siihen varoja. Takauskeskukselle ei koko sen toiminnan aikana ole esitetty vaadetta takauskorvauksen maksamiseksi eikä jäsenyhteisönä olevilta kunnilta ole jouduttu perimään maksuosuuksia.

Edellä mainituilla perusteilla voidaan katsoa, että kuntien vastuu hyvinvointialueille myönnettävästä rahoituksesta olisi vähintään yhtä epätodennäköistä kuin kuntien vastuu Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnasta tällä hetkellä. Näin ollen ehdotettu lakimuutos ei lisäisi kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista. Siksi ei ole myöskään syytä olettaa, että ehdotetun lakimuutoksen myötä kansainvälisten rahoittajien ja luottoluokittajien suhtautuminen kuntien rahoitusjärjestelmää kohtaan muuttuisi tai voisi johtaa luottoehtojen heikkenemiseen. Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalveluiden ulottaminen hyvinvointialueille ei myöskään vaikuttaisi kuntien luottoluokitukseen tai niiden mahdollisuuteen saada jatkossakin Kuntarahoitus Oyj:ltä tarvitsemaansa rahoitusta.

#### 4.2.1.2 Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen

Jos takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj päättäisivät laajentaa Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelujen tarjoamisen myös hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden omistamille

ja määräämisvallassa oleville yhteisöille, niillä olisi käytössään kuntasektorin toimijoita vastaavat mahdollisuudet tarvitsemansa rahoituksen saamiseen rahoitusmarkkinoilta. Kuntarahoitus Oyj:n mukanaolo yhtenä hyvinvointialueita rahoittavista luottolaitoksista todennäköisesti lisäisi luottolaitosten välistä kilpailua ja voisi siten kasvattaa hyvinvointialueiden saamien lainatarjousten määrää ja alentaa niiden hintaa. Parantaessaan tällä tavoin hyvinvointialueiden toimintaedellytyksiä nyt ehdotettu takauskeskuslain muutos olisi linjassa sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea koskevan uudistuksen tavoitteiden ja peruslähtökohtien kanssa.

#### 4.2.1.3 Vaikutukset valtion talouteen

Mitä paremmat edellytykset hyvinvointialueilla olisi saada tarvitsemansa rahoitus etenkin uus- ja lisäinvestointeja varten markkinoilta, sitä pienemmät olisivat hyvinvointialueiden ja viime kädessä valtion maksettavaksi tulevat lainanhoitokustannukset. Toisaalta Kuntarahoitus Oyj:n mukaantulo yhdeksi hyvinvointialueille rahoitusta tarjoavaksi luottolaitokseksi voisi kasvattaa tarvetta myöntää hyvinvointialueiden ottamille lainoille valtioneuvoston takauksia. Liikepankit voisivat myöntää hyvinvointialueille rahoitusta ilman valtioneuvoston takauksia. Sen sijaan Kuntarahoitus Oyj edellyttää takauskeskuslain 8 §:ään ja sääntöihinsä vedoten, että sen esimerkiksi kuntien omistamille yhteisöille myöntämille lainoille on yhteisön omistajana olevan kunnan myönnettävä koko lainapääoman kattava takaus. Jos Kuntarahoitus Oyj alkaisi myöntää lainoja hyvinvointialueille, niitä koskevat takaukset myöntäisi valtio. Lainanantajien yhdenvertainen kohtelu voisi edellyttää, että valtio myöntäisi takauksen samoin perustein muiden luottolaitosten tarjoamille lainoille kuin Kuntarahoitus Oyj:n lainoille. Asiassa voisi olla perusteltua toimia siten, että hyvinvointialue pyytäisi lainatarjouksia sekä ilman valtioneuvoston takauksia että yhdessä sen kanssa. Saa- duista tarjouksista riippuen voitaisiin ratkaista, olisiko valtioneuvoston takauksen myöntäminen lainalle perusteltua. Todennäköisesti lainan hinta olisi takauksen kanssa aina edullisempi. Asiaan voisivat kuitenkin vaikuttaa valtioneuvoston ehdot, esimerkiksi peritty takausmaksu.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 17 §:ssä on lähtökohtana, että hyvinvointialueiden lainanottovaltuuden puitteissa ottamille lainoille on mahdollista myöntää valtioneuvoston takaus. Todennäköisesti suurin osa hyvinvointialueista saisi kuitenkin markkinaehtoisista rahoitusta edullisin ehdoin myös ilman valtioneuvoston takauksia. Kuntarahoitus Oyj:n mukaantulo yhdeksi hyvinvointialueita rahoittavista luottolaitoksista voisi johtaa siihen, että valtioneuvoston takauksien myöntämisestä hyvinvointialueiden ottamille lainoille tulisi yleinen käytäntö. Tältä osin on huomattava, että Suomen valtion takausvastuut ovat tällä hetkellä EU-alueen suurimmat suhteessa bruttokansantuotteeseen. Viime vuosina myös takauskannan kasvu on ollut Suomessa EU-maiden nopeinta, ja koronakriisistä johtuvat kotimaiset ja EU-tasoiset tukitoimet kasvattavat takausvastuita entisestään. Siksi uusien takauksien myöntämiseen joudutaan kaikilla osa-alueilla suhtautumaan hyvin kriittisesti.

#### 4.2.1.4 Vaikutukset takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n talouteen ja toimintaan

Takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n osalta esitys tarkoittaisi sitä, että takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen saajatahot vaihtuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta kuntayhtymistä hyvinvointialueiksi. Päätösvalta siitä, laajentaisiko Kuntarahoitus Oyj antolainauksensa ja muiden rahoitusinstrumenttiansa tarjoamisen myös hyvinvointialueiden toimintaan, kuuluisi takauskeskukselle ja Kuntarahoitus Oyj:lle itselleen. Jos Kuntarahoitus Oyj:n tarjoamat rahoituspalvelut päätettäisiin laajentaa hyvinvointialueille, yhtiön rahoitustoiminta jatkuisi nykyisenkaltaisena sisältäen edelleen myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvän rahoituksen. Kuten edellä on kuvattu, nykyisten sairaanhoitopiirien ja tulevien hyvinvointialueiden tarvitseman rahoituksen siirtyminen pois takauskeskusjärjestelmän piiristä merkitsisi noin 4–9 prosentin osuutta Kuntarahoitus Oyj:n koko luotonannosta.

Kuntarahoitus Oyj:n tarjoamien rahoituspalveluiden laajentaminen hyvinvointialueille tarkoittaisi myös sitä, että sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevassa uudistuksessa hyvinvointialueille suoraan lain nojalla siirtyvien lainojen ja hyvinvointialueiden uusien lainojen kohtelu olisi takauskeskusjärjestelmän kannalta samanlaista. Tätä voitaisiin pitää perusteltuna myös takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n toiminnan kannalta. Tähän liittyen on syytä huomata, että Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa ei kohdisteta suoraan tiettyyn rahoituskohteeseen. Varainhankintaan liittyvät Kuntarahoitus Oyj:n sitoumukset ja sen seurauksena takauskeskuksen takausvastuut eivät myöskään ajallisesti kohdistu samoille ajanjaksoille kuin Kuntarahoitus Oyj:n edelleen myöntämä rahoitus vaan ovat usein sitä lyhytaikaisempia. Tämän vuoksi takauskeskuksen takaamasta varainhankinnasta ei voida suoraan erottaa, mikä yksittäinen varainhankintaerä lopulta kohdentuu mihinkin käyttötarkoitukseen. Tämän seurauksena uudistuksen toteuttamisen jälkeen takauskeskuksen takausten avulla hankittua varainhankintaa saattaisi joka tapauksessa kohdentua toimintaan, joka ei olisi enää kuntien tai kuntayhtymien järjestämistä vastuulla.

Kuten edellä tässä jaksossa on kuvattu, hyvinvointialueiden viranomaisrooli, valtion vastuu hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä mahdollisuus myöntää hyvinvointialueiden ottamille lainoille valtiontakauksia johtaisivat siihen, että hyvinvointialueiden toimintaan myönnettävien lainojen tai muiden sitoumusten jääminen hoitamatta olisi hyvin epätodennäköistä. Siksi ei ole syytä olettaa, että Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalveluiden ulottaminen hyvinvointialueille vaikuttaisi kansainvälisten rahoittajien ja luottoluokittajien suhtautumiseen takauskeskusjärjestelmään tai Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 17 §:n mukaan valtioneuvosto voisi myöntää valtiontakauksia pitkäaikaisille lainoille, jotka hyvinvointialue ottaa lainanottovaltuuden puitteissa. Valtiontakauksia ei sen sijaan voitaisi kyseisen lainkohdan mukaan myöntää muille rahoitusinstrumenteille. Syynä tähän rajaukseen on se, että kaikkien hyvinvointialueiden voidaan olettaa saavat rahoitusmarkkinoilta tarvitsemiaan muita rahoitusjärjestelyjä, kuten leasing-sopimuksia ja erilaisia suojausjärjestelyjä, myös ilman valtiontakauksia. Jos Kuntarahoitus Oyj ryhtyisi nyt kyseessä olevan esityksen nojalla myöntämään rahoituspalveluja hyvinvointialueille, se saattaisi katsoa takauskeskuslain 8 §:ään ja omiin sääntöihinsä vedoten, että se ei voi myöntää hyvinvointialueille sellaisia rahoitusinstrumentteja, joille valtio ei myönnä takausta. Tällöin Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää hyvinvointialueille vain lainoja mutta ei muita rahoitusjärjestelyjä. Tältä osin Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille tarjoamat rahoituspalvelut olisivat siis rajoitetummat kuin muiden luottolaitosten tarjoamat rahoituspalvelut. Tätä ei kuitenkaan voida pitää ongelmallisena, jos hyvinvointialueet saisivat tarvitsemansa muut rahoitusjärjestelyt muilta luottolaitoksilta. Lisäksi on huomattava, että riippumatta hyvinvointialueesta annettavan lain 17 §:ssä säädetystä, hyvinvointialueille voitaisiin myöntää valtiontakauksia myös valtion lainanannosta, valtiontakauksesta ja valtiontakauksella annettun lain (449/1998) nojalla, jos sille katsottaisiin olevan tarvetta. Tällöinkin valtiontakauksia voi olla voimassa enintään eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämän valtuuden mukainen määrä.

#### 4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Esityksen vaikutukset viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin liittyvät pääosin edellä kuvattuihin esityksen taloudellisiin vaikutuksiin. Valtion toiminnan kannalta merkityksellistä olisi lähinnä valtiontakauksien myöntäminen hyvinvointialueille kohdistettaville Kuntarahoitus Oyj:n lainoille. Tällaisia valtiontakauksia voitaisiin kuitenkin myöntää hyvinvointialueiden lainoille riippumatta siitä, onko Kuntarahoitus Oyj yksi mahdollisista lainanantajista vai ei. Hyvinvointialueiden osalta Kuntarahoitus Oyj:n mukana olo mahdollisten lainanantajien joukossa edellyttäisi todennäköisesti sitä, että hyvinvointialueet pyytäisivät lainatarjouksia sekä ilman

valtioneuvoston ja valtion kanssa. Tämä ei kuitenkaan merkittävästi lisää tarjouspyyntöjen laadintaan tai käsittelyyn liittyvää työtä. Merkittävämpi muutos valtion, kuntien, hyvinvointialueiden ja takauskeskuksen välisiin suhteisiin tulisi harkittavaksi vasta siinä vaiheessa, jos hyvinvointialueille myöhemmin säädettäisiin verotusoikeus. Tällöin hyvinvointialueiden asemaa takauskeskusjärjestelmässä voitaisiin tarkastella uudelleen esimerkiksi siltä osin, tulisiko hyvinvointialueiden liittyä takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta aiheutuvia viranomaisvaikutuksia on kuvattu tarkemmin uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp).

Asiassa on otettava huomioon myös EU-oikeuden valtioneuvoston päätökset. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle ennakolta sellaisista tukiohjelmista tai yksittäisistä tuista, joissa on kyse SEUT 107 artiklassa tarkoitettusta valtiontuesta. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos jäsenvaltion toimenpide ei täytä valtiontuen kriteerejä. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevan hallituksen esityksen suhteesta EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiin on käyty keskusteluja komission kanssa (HE 241/2020 vp, s. 22). Näissä keskusteluissa komissio ei nostonut esiin tarvetta ilmoittaa sille SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä mitään esitykseen sisältyvää toimenpidettä.

Nyt ehdotettua takauskeskuslain muutosta on tarkasteltava etenkin edellä mainitun, komission 16.6.2004 takauskeskusjärjestelmästä antaman päätöksen valossa. Kyseinen päätös koskee kuitenkin vain takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle myöntämiä takauksia, ei Kuntarahoitus Oyj:n asiakkailleen tarjoamien rahoituspalvelujen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus tarkoittaa kuntien ja kuntayhtymien vastuulla nykyisin olevien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtämistä uusien julkisoikeudellisten yhteisöjen eli hyvinvointialueiden vastuulle. Hyvinvointialueet vastaisivat niille säädettyjen tehtävien järjestäjinä organisoinniltaan ja toiminnaltaan pitkälti kuntia mutta toimisivat alueellisella tasolla. EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten näkökulmasta hyvinvointialueet rinnastuisivat kuntien tavoin valtioon. Hyvinvointialueiden toimintaan voisi liittyä samankaltaisia valtioneuvoston päätöksiä kuin kuntienkin toimintaan, sillä kuntien tavoin myöskään hyvinvointialueet eivät voisi mennä konkurssiin ja niillä olisi toimintaansa liittyviä veroetuja. Näiden ongelmien poistamiseksi ja kilpailuneutraaliteetin toteuttamiseksi hyvinvointialueet olisivat markkinoilla toimiessaan samanlaisten rajoitusten alaisia kuin kunnat. Hyvinvointialueesta annettavan lain 15 luku hyvinvointialueen toiminnasta markkinoilla vastaisi kuntalain 15 lukua kunnan toiminnasta markkinoilla. Kuntalakiin lisättiin säännökset kuntien toiminnasta markkinoilla vuonna 2013 tarkoituksena poistaa kuntien toimintaan liittyvät valtioneuvoston päätökset (HE 32/2013 vp). Kyseiset kuntalain säännökset muotoiltiin komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella, eikä tiedossa ole, että komissiolle olisi sittemmin tehty kanteluita kuntalain säännöksistä. Hyvinvointialueesta annettavan lain 15 luvun mukaan hyvinvointialueilla olisi kuntia vastaava velvollisuus yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toimintansa, hyvinvointialueiden tulisi esimerkiksi lainoja, takauksia ja muita vaikutuksia antaessaan noudattaa EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiä, ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua hyvinvointialueiden kilpailulain (948/2011) vastaiseen menettelyyn kuntia vastaavasti. Hyvinvointialueesta annettavan lain 15 luvun ja kuntalain 15 luvun säännökset poikkeaisivat toisistaan vain siltä osin hyvinvointialueiden toiminta poikkeaisi kuntien toiminnasta. Lisäksi hyvinvointialueesta annettavan lain 15 luvussa tarkennettaisiin joitakin sellaisia säännöksiä, joiden tulkinta kuntalaissa on ollut epäselvä.

Takauskeskuslakiin nyt ehdotettu muutos tarkoittaisi ainoastaan sitä, että takauskeskuksen taakan varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen saajat vaihtuisi-

vat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueiksi. Hyvinvointialueet olisivat edellä kuvatulla tavalla kuntien kaltaisia julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksen kannalta rinnastuvat valtion. Lisäksi hyvinvointialueet olisivat samanlaisten markkinoilla toimimista koskevien rajoitusten alaisia kuin kunnat. Ne olisivat myös velvollisia noudattamaan toiminnassaan valtioneuvoston päätöksiä. Toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei olisi rajoittamatonta yleistä toimialaa, vaan ne voisivat ottaa alueellaan hoitaakseen vain lakisääteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä. Siten todennäköisyys sille, että hyvinvointialueet harjoittaisivat taloudelliseksi katsottavaa toimintaa, olisi ylipäättään pienempi kuin kuntien kohdalla. Näistä syistä hyvinvointialueiden tuleminen kuntien rinnalle Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelujen saajatahojen joukkoon ei olisi EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksen kannalta merkityksellinen muutos.

Arvioitaessa asiaa erityisesti edellä mainitun komission päätöksen kannalta voidaan todeta, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien lainojen ja muiden rahoituspalvelujen käyttötarkoitus ei muuttuisi ja rahoituksen saajina olisivat muutoksen jälkeenkin vain julkisoikeudelliset yhteisöt sekä niiden omistuksessa tai määräamisvallassa olevat yhteisöt. Kuntarahoitus Oyj ei voisi jatkossakaan hyödyntää takauskeskuksen takauksista saamaansa etua kilpailussa liikepankkien kanssa luotonannossa kolmansille. Myöntäessään rahoitusta hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille taikka niiden omistuksessa tai määräamisvallassa oleville yhteisöille Kuntarahoitus Oyj olisi velvollinen noudattamaan valtioneuvoston päätöksiä. Siten Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueiden toimintaan ei merkittäisi muutosta komission päätöksellä hyväksyttävään takauskeskusjärjestelmään. Takauskeskuksen myöntämät takaukset jäisivät edelleen valtionrahoituksen piiriin, Kuntarahoitus Oyj:tä voitaisiin jatkossakin pitää julkista tehtävää hoitavana julkishallinnon sisäisenä rahoituslaitoksena/erityisluottolaitoksena, ja takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle myöntämät takaukset eivät olisi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Samalla tavoin asiaa on arvioitu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa kuntayhtymiltä ja kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien olemassa olevien lainojen osalta (HE 241/2020, s. 289–290).

Näin ollen ehdotettu takauskeskuslain muutos ja Kuntarahoitus Oyj:n tarjoamien rahoituspalveluiden ulottaminen hyvinvointialueille eivät muuttaisi komission vuoden 2004 päätöksellä hyväksymää takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n välistä järjestelmää millään valtioneuvoston päätöksen kannalta merkityksellisellä tavalla. Hyvinvointialueet eivät lähtökohtaisesti olisi taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä eivätkä takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle myöntämät takaukset SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea. Ehdotettu muutos ei siis edellyttäisi SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen ilmoituksen tekemistä komissiolle.

#### 4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä ei olisi muita yhteiskunnallisia vaikutuksia edellä kuvattujen taloudellisten ja viranomaisvaikutusten lisäksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta aiheutuvia yhteiskunnallisia vaikutuksia on kuvattu tarkemmin uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp).

### 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksessä ehdotetulle takauskeskuslain muutokselle voidaan esittää neljä pääasiallista vaihtoehtoa.

Ensimmäisenä vaihtoehtona olisi olla muuttamatta takauskeskuslakia. Tällöin ainoa takauskeskuslakiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta seuraava muutos olisi

uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä lakiin lisättäväksi ehdotettu uusi 1 b §, jonka nojalla Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät olemassa olevat lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille. Kyseinen pykälä koskisi vain omaisuuden siirtovaihetta. Sen sijaan Kuntarahoitus Oyj ei voisi myöntää uusia lainoja tai muita rahoituspalveluja hyvinvointialueille, koska takauskeskuslain 1 ja 1 a § mahdollistavat niiden myöntämisen vain kunnille ja kuntayhtymille sekä niiden omistuksessa tai määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tämä tarkoittaisi sitä, että hyvinvointialueilla olisi kuntia ja kuntayhtymiä rajoitetummat mahdollisuudet tarvitsemansa ulkopuolisen rahoituksen saamiseen. Tämä voisi joissain tilanteissa heikentää hyvinvointialueiden tarvitseman rahoituksen saatavuutta ja nostaa sen hintaa, mikä ei olisi hyvinvointialueiden toiminnan kannalta perusteltua. Kuntarahoitus Oyj on keskeinen kuntasektoria rahoittava luottolaitos, joten ei olisi perusteltua rajata sen tarjoamien rahoituspalvelujen ulkopuolelle hyvinvointialueita, jotka alkaisivat uudistuksen myötä hoitaa merkittävintä kunnille ja kuntayhtymille kuulunutta lakisääteistä tehtävää.

Toinen vaihtoehto olisi se, että valtio ryhtyisi itse myöntämään hyvinvointialueille niiden tarvitsemien uus- ja lisäinvestointien rahoittamiseksi tarvittava lainoja. Varainhankinnan kustannusten kannalta valtion rahoitusta voitaisiin pitää vähintään yhtä hyvänä ratkaisuna kuin Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä lainoja. Valtion lainoitus tarkoittaisi valtion lainakannan kasvua, mutta vastaavasti valtion takausvastuiden kasvulta vältyttäisiin, kun hyvinvointialueiden ottamille lainoille ei tarvitsisi myöntää valtioneuvostoa. Rahoituksen saatavuus on Suomessa kuitenkin erittäin hyvällä tasolla ja näin ollen valtion väliintulo lainoittajana ei välttämättä ole perusteltua. Tulisi myös tarkoin harkita, olisiko valtion tarkoituksenmukaista ryhtyä kilpailemaan markkinoilla pankkitoiminnasta. Riskinä valtion lainoitukseen perustuvassa mallissa voisi olla myös se, että valtion myöntämien lainojen ehdot asetettaisiin tasolle, joka johtaisi lainojen myöntämiseen myös elinkelvottomiin kohteisiin yli aidon investointitarpeen. Valtion lainoitus hyvinvointialueille voisi myös luoda riskin lainojen anteeksiannosta heikoin perustein. Vaihtoehto edellyttäisi myös uuden organisaation tai yksikön perustamista valtion virastoon huolehti- maan lainojen myöntämisestä lainaehdojen mukaisesti sekä lainojen hallinnointiin liittyvästä työstä.

Kolmantena vaihtoehtona olisi muuttaa takauskeskuslakia nyt ehdotetun lisäksi siten, että hyvinvointialueet liittyisivät takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi. Tällöin kunnat eivät olisi yksin viimesijaisessa vastuussa hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta ja siihen liittyvistä sitoumuksista. Tällainen kuntien taloudellista vastuuta rajoittava muutos voisi olla niiden näkökulmasta perusteltu. Asiassa on kuitenkin huomattava se, että toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei ainakaan niiden toiminnan alkuvaiheessa olisi verotusoikeutta vaan saisivat rahoituksensa valtiolta. Niin kauan kuin valtio vastaisi hyvinvointialueiden rahoituksesta, hyvinvointialueiden jäsenyys takauskeskuksessa tarkoittaisi käytännössä sitä, että valtio olisi viimesijaisessa vastuussa hyvinvointialueiden takauskeskusjäsenyyteen perustuvista velvoitteista. Samalla valtiolle muodostuisi implisiittinen vastuu koko kuntasektorin varainhankinnasta, mitä ei voida pitää valtion kannalta perusteltuna. Siksi hyvinvointialueiden ei tule liittyä takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi. Niiden jäsenyyttä takauskeskuksessa voitaisiin kuitenkin tarkastella uudelleen silloin, jos hyvinvointialueille säädettäisiin kuntia vastaava verotusoikeus.

Neljäntenä vaihtoehtona voidaan esittää, että takauskeskuksen sijasta valtio ryhtyisi takaamaan sellaista Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa, jota käytettäisiin hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta jaettaisiin siis yhtäältä kunnille myönnettävän rahoituksen varainhankintaan, jonka takauskeskus takaisi nykymallin mukaisesti, sekä toisaalta hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen varainhankintaan, jonka valtio takaisi. Tällöin kunnat eivät joutuisi takauskeskuksen jäsenyhteisöinä vastuuseen hyvinvointialueiden rahoituksesta koskevasta varainhankinnasta. Tämä vaihtoehto tarkoittaisi kuitenkin käytännössä sitä, että valtio takaisi sekä Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan että yhtiön hyvinvointialueille



myönnettävät yksittäiset lainat. Tämä kasvattaisi valtion takausvastuita kaksinkertaisesti, sillä kyse olisi eri takauksista, jotka voisivat realisoitua maksuun eri perustein ja eri aikaan. Myös valtion tilinpäätöksessä ja muussa takausraportoinnissa takausvastuut olisivat kahteen kertaan. Tällaiseen valtion takausvastuiden huomattavaa kasvattamiseen on syytä suhtautua kielteisesti, sillä edellä jaksossa 4.2.1.3 kuvatuin tavoin valtion takausvastuut ovat jo nyt huomattavan korkealla tasolla. Olisi myös epäselvää, millaisia kilpailuoikeudellisia ja muita vaikutuksia yhden luottolaitoksen varainhankinnan takaamisella olisi rahoitusmarkkinoilla. Lisäksi Kuntarahoitusta Oyj itse katsoo, että vaikka sillä voisi olla myös sellaista rahoitustoimintaa, johon liittyvää varainhankintaa takauskeskus ei takaa, yhtiö ei haluaisi ryhtyä myöntämään tällaista rahoitusta. Syynä on se, että tällainen menettely poikkeaisi Kuntarahoitusta Oyj:n normaalitoiminnasta, jossa takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla on keskeinen merkitys ja joka voisi siten yhtiön oman arvion mukaan hämmentää markkinoiden suhtautumista yhtiöön lainanantajana.

## **6 Lausuntopalaute**

Lausuntojen mukaan...

## **7 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että lakimuutos tulisi voimaan samanaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen kanssa. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä siihen liittyvien lakien ehdotetaan tulevan voimaan porrastetusti siten, että hyvinvointialueiden toiminnan aloittamiseen liittyvät lait tulisivat voimaan 1.7.2021, alueiden toimintaan kytkeytyvät säännökset 1.3.2022 ja varsinaiset tehtävien hoitoa sekä verotusta ja rahoitusta koskevat lait 1.1.2023 (HE 241/2020 vp, jakso 9). Sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvät kuntien ja kuntayhtymien lainat ja muut sitoumukset siirtyisivät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta lukien. Tämä koskisi myös Kuntarahoitusta Oyj:n kuntayhtymille ja kunnille myöntämiä lainoja ja muita sitoumuksia. Koska hyvinvointialueilla voisi olla tarvetta lainarahoitukselle jo ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä niille, nyt ehdotettu takauskeskuslain 1 ja 1 a §:n muutos tulisi voimaan 1.3.2022 aluevaltuustojen aloittaessa toimintansa.

## **8 Toimeenpano ja seuranta**

Ehdotettu takauskeskuslain muutos liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistukseen ja sen toimeenpano ja seuranta tapahtuisi osana uudistusta. Uudistuksen toimeenpanoa, seurantaa ja jälkiarviointia kuvataan tarkemmin uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp, jakso 10).

## **9 Suhde muihin esityksiin**

Esitys liittyy eduskunnalle 8.12.2020 annettuun hallituksen esitykseen hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp).

## **10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Esitystä tulee arvioida suhteessa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää

kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Esimerkiksi valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset eivät saa vaarantaa kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 40/2014 vp ja PeVL 16/2014 vp). Käsitellessään pääministeri Juha Sipilän maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 15/2017 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, etteivät silloin ehdotetut muutokset lähtökohdallisesti olisi vaarantaneet yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla, eivätkä myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt vaikuttaneet vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (PeVL 26/2017 vp).

Takauskeskuksen toiminta on takauskeskuslaissa rajattu takausten myöntämiseen kuntien omistaman Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tämän lisäksi takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa voidaan käyttää antolainaukseen kunnallisille liikelaitoksille sekä sosiaalista asuntotuotantoa harjoittaville asuntoyhteisöille. Takauskeskuksen jäsenyhteisöinä ovat kaikki Manner-Suomen kunnat, eivätkä ne voi erota takauskeskuksen jäsenyydestä. Jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa, takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi. Takauskeskusjärjestelmän toiminta perustuu siten takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien luottokelpoisuuteen, mikä puolestaan käytännössä perustuu kuntien verotusoikeuteen sekä siitä seuraavaan niin sanottuun nollariskisyyteen luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa. Takauskeskus on valittu välineeksi toteuttaa kuntien ja kuntayhtymien tarvitsemaa, kuntien verotusoikeuteen nojautuvaa kuntien yhteistä varainhankintaa. Kunnat hankkivat tarvitsemaansa rahoitusta kuitenkin myös muilta luottolaitoksilta kuin Kuntarahoitus Oyj:ltä.

Muutettaessa takauskeskuslakia ehdotetulla tavalla siten, että Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta myös hyvinvointialueille, kunnat tulisivat takauskeskuksen jäsenyhteisöinä viime sijaiseen vastuuseen hyvinvointialueille myönnettävien lainojen ja muiden sitoumusten varainhankinnasta. Tämä merkitsisi periaatteellista muutosta kuntien taloudelliseen itsehallintoon, ja siksi sitä tulee arvioida perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Tällöin on arvioitava, miten esitys vaikuttaa kuntien oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan sekä kuntien verotusoikeuteen ja mahdollisuuteen vastata tehtäviensä rahoituksesta rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Lisäksi asiaa arvioitaessa on huomattava, että eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta (HE 241/2020 vp) on kyse vain olemassa olevista, kuntayhtymiltä ja kunnilta hyvinvointialueille siirtyvistä lainoista ja muista sitoumuksista. Kyse on siis rajallisesta, vaikkakin suuresta velkaerästä. Siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille myönnetään myös valtiontakaus, joka turvaa niiden säilymisen edelleen nollariskiluokassa ja etteivät ne kasvata kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista. Sen sijaan Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuus myöntää uusia lainoja hyvinvointialueille muodostaisi etukäteen rajoittamattoman uuden vastuun kunnille, jotka olisivat viimekätisessä vastuussa näihin lainoihin liittyvästä varainhankinnasta.

Takauskeskuslain esitöissä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, oliko takauskeskuksen toimintaan liittyvä kuntien yhteisvastuu yhteensopiva perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa (HE 30/1996 vp, s. 13–14). Tältä osin esitystä perusteltiin etenkin sillä, että yksittäisen kunnan vastuu oli laissa rajoitettu: takauskeskuksen myöntämästä takauksesta syntyvä maksuvelvoite oli ensisijaisesti katettava takauskeskuksen rahastosta tai valmiusluottojärjestelyillä ja vasta toissijaisesti jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Näiden maksuosuuksien suuruus perustui jäsenyhteisöjen asukasluvuun, mikä kohteli kuntia niiden taloudelliseen

kantokykyyn nähden tasapuolisesti. Siten vastuu ei voisi muodostua yksittäisen kunnan kannalta kohtuuttoman suureksi. Vastuuta toisen kunnan velasta perusteli se, että jokainen kunta voi saada hyötyä yhteisestä varainhankintajärjestelmästä, ja kunnat voivat joutua vastuuseen vain itse hallinnoimalleen takauskeskukselle. Tähän liittyen kiinnitettiin huomiota myös siihen, että kunnat voivat vaikuttaa takauskeskuksen toimintapolitiikkaan ja niillä on vahva ja tasapuolinen edustus takauskeskuksen hallinnossa. Lisäksi takauskeskus oli velvollinen palauttamaan kunnille niiden maksamat maksusuodet korkoineen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella olisi siihen varoja. Esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että edellä mainittujen seikkojen vuoksi yksittäiselle kunnalle tuskin voisi syntyä lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien laiminlyöntien seurauksena, eikä esitys siten ollut ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa (PeVL 10/1996 vp).

Takauskeskuslakia säädettäessä kuntien määräämisvallassa olevan luottolaitoksen antolainaus saattoi kohdistua vain kuntasektorin toimijoille. Lakia muutettiin kuitenkin jo seuraavana vuonna siten, että takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla hankittavia varoja sallittiin käytettävän myös sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseen. Tätä perusteltiin sillä, että sosiaalisesta asuntotuotannosta huolehtiminen oli perinteisesti kuulunut kuntien tehtäviin. Monet kunnat olivat luopuneet omasta asuntotuotannostaan ja sopineet yhteistyöstä yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen kanssa. Kuntien ja yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen välille oli kehitymässä työnjako, jossa kunta osoitti rakennustontit ja yleishyödylliset asuntoyhteisöt rakennuttivat kunnan tarpeiden mukaisesti uusia asuntoja sekä omistivat ja hallinnoivat niitä. Kunnilla oli useissa tapauksissa oikeus valita asukkaat asuntoihin. Tämänkaltaisen yhteistyön arvioitiin lisääntyvän tulevaisuudessa. Jotta tätä yhteistyötä voitiin edelleen kehittää, sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus lisättiin takauskeskuksen toiminnan piiriin. (HE 245/1996 vp, s. 2 ja 4) Lakimuutosta koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt erillistä arviointia sen suhteesta perustuslakiin eikä sitä käsitelty myöskään perustuslakivaliokunnassa.

Arvioitaessa nyt ehdotettua takauskeskuslain muutosta ja sen suhdetta takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien taloudelliseen itsehallintoon on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota takauskeskusta perustettaessa ja takauskeskuslakia säädettäessä esiin nostettuihin seikkoihin. Alun perin takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n toiminta rajoittui vain kuntasektorin sisälle: kunnat pystyivät vaikuttamaan takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan jäsenenä ja omistajina, takauskeskuksen varainhankinta ja Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelut kohdistuivat vain kuntasektorin sisäiseen, joko kuntien yleiseen tai erityiseen toimialaan kuuluvaan toimintaan, ja takauskeskuksen jäsenyydestä aiheutuva kuntien yhteisvastuu rajoittui ainoastaan toisten kuntien mahdollisiin laiminlyönteihin. Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueiden toimintaan merkitsisi poikkeamista näistä takauskeskuslain peruslähtökohdista: hyvinvointialueet eivät olisi jäsenenä tai omistajina takauskeskuksessa tai Kuntarahoitus Oyj:ssä, hyvinvointialueille myönnettävä rahoitus ei liittyisi suoraan kuntien tehtäviin ja kunnat joutuisivat periaatteelliseen vastuuseen kuntasektorin ulkopuolisen, hyvinvointialueiden käyttöön tarkoitetun rahoituksen varainhankintaan kohdistuvista sitoumuksista.

Tältä osin on ensinnäkin huomattava, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottamisen sosiaaliseen asuntotuotantoon ei katsottu olevan ristiriidassa takauskeskusjärjestelmän kanssa. Näin oli siitä huolimatta, että osa sosiaalista asuntotuotantoa harjoittavista yleishyödyllisistä asuntoyhteisöistä on täysin kuntasektorista erillisiä yksityisiä toimijoita. Tätä ei pidetty ongelmallisena, koska sosiaalinen asuntotuotanto on perinteisesti kuulunut kuntien tehtäviin ja kunnat tekevät yhteistyötä yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen kanssa kohtuuhintaisten asuntojen tuottamiseksi kuntalaisten tarpeisiin. Tämä yhteistyö on sittemmin jatkunut, ja tällä hetkellä jo noin puolet Kuntarahoitus Oyj:n myöntämästä rahoituksesta kohdistuu sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Kuntarahoitus Oyj:n lainanannon laajentaminen hyvinvointialueille tarkoittaisi takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ulottamista toimintaan, joka ei enää kuuluisi kuntien lakisääteisiin tehtäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen siirtyessä hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle 1.1.2023. Poikkeuksen muodostaisi Helsingin kaupunki, jolla näiden palveluiden järjestämistä vastuu säilyisi uudistuksen voimaantulon jälkeenkin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jäisi kuitenkin kuntien tehtäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 6 §:n mukaisesti. Lain 6 ja 7 § edellyttäisivät kuntia ja hyvinvointialueita toimimaan yhteistyössä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja tukemaan toisiaan asiantuntemuksellaan. Tämä edellyttäisi käytännössä, että kunnat ja hyvinvointialueet sopisivat yhteistyön toteuttamisen ja toiminnan yhteensovittamisen rakenteista, toimintatavoista ja seurannasta. (HE 241/2020 vp, s. 661–665) Lisäksi kunnat voisivat edelleen tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yleisen toimialansa perusteella. Jos kunta kuitenkin tuottaisi palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla, sen olisi kuntalain 15 luvun perusteella yhtiöitettävä toimintansa. (HE 241/2020 vp, s. 878)

Hyvinvointialueille myönnettävä Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus kohdistuisi siis sellaiseen toimintaan, joka aiemmin on ollut kuntien tehtävänä ja joka siirtyisi uudistuksessa toisen tahon vastuulle mutta johon jatkossakin liittyisi osittain kunnille säädettyjä tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä. Tältä osin kyse olisi takauskeskusjärjestelmän ja kuntien kannalta samankaltaisesta tilanteesta kuin sosiaalisen asuntotuotannon osalta. Tilanne ei kuitenkaan olisi täysin samanlainen, sillä siirrettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuu kunnilta hyvinvointialueille kuntien verotuloja ja valtionosuuksia leikkataisiin merkittävästi. Tällaista leikkausta ei liittynyt sosiaaliseen asuntorahoitukseen. Silti voitaneen katsoa, että ottaen huomioon kunnilla jatkossakin säilyvän terveyden ja hyvinvoinnin edistämis-tehtävän, yhteistyön hyvinvointialueiden kanssa sekä kuntien yleisen toimialansa piirissä mahdollisesti harjoittaman toiminnan, takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ulottamista hyvinvointialueiden toimintaan ei voida pitää takauskeskusjärjestelmän vastaisena. Tämä kuitenkin edellyttää, että takauskeskus, Kuntarahoitus Oyj sekä niiden jäsenyhteisöinä tai omistajina olevat kunnat hyväksyvät muutoksen.

Asiaa on arvioitava myös siitä näkökulmasta, millaisia vaikutuksia Kuntarahoitus Oyj:n lainanannon laajentamisella hyvinvointialueille olisi kuntien taloudelliseen asemaan ja päätöksentekoon. Kuntien suhtautumista Kuntarahoitus Oyj:n lainanannon laajentamiseen hyvinvointialueille on kuvattu edellä jaksossa 6. (...) Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelujen myöntäminen hyvinvointialueille olisi mahdollista vain, jos takauskeskuksen valtuuskunta hyväksyisi asian. Valtuuskunnassa kuntia edustaa 15 henkilöä. Myös Kuntarahoitus Oyj:n osake-enemmistön omistavat kunnat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt. Kunnat voisivat siis vaikuttaa siihen, ryhtyisikö Kuntarahoitus Oyj myöntämään rahoitusta hyvinvointialueille ja missä laajuudessa ja millä edellytyksin tätä rahoitusta myönnettäisiin. Takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj ovat itse katsoneet, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueiden toimintaan ilman, että hyvinvointialueet liittyvät takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi, tulisi lähinnä kyseeseen sellaisessa siirtymäkauden tilanteessa, jossa hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa mutta niillä ei vielä ole verotusoikeutta. Jos hyvinvointialueille ei tulevaisuudessa säädettäisi verotusoikeutta, tästä tilanteesta tulisi pysyvä. Jos takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj sekä niiden jäseninä ja omistajina olevat kunnat eivät tästä syystä haluaisi, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus ulotettaisiin myös hyvinvointialueiden toimintaan, asiaa koskeva päätösvalta olisi niillä itsellään. Ainoa seuraus tästä olisi se, että hyvinvointialueiden olisi hankittava uusia lisäinvestointeihin tarvitsemansa rahoitus muilta luottolaitoksilta kuin Kuntarahoitus Oyj:ltä.

Joka tapauksessa olisi erittäin epätodennäköistä, että kunnat joutuisivat vastaamaan sellaisesta takauskeskuksen takaukseen perustuvasta maksuveloitteesta, joka kohdistuisi hyvinvointialueille myönnettävään rahoitukseen. Kuntien vastuu aktualisoituisi käytännössä vain silloin, jos

hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä tai sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö laininlöisi oman, huomattavan suuren maksuvelvoitteen Kuntarahoitus Oyj:lle ja takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n omat varat tai takauskeskuksen rahasto tai valmiusluottojärjestelyt eivät riittäisi tämän maksuvelvoitteen kattamiseen. Olisi hyvin epätodennäköistä, että hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä tai sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö joutuisi tällaisiin maksuvaikeuksiin. Tätä todennäköisyyttä pienentää edelleen se, että valtio vastaisi hyvinvointialueiden rahoituksesta, ja hyvinvointialueiden ottamille lainoille voitaisiin lisäksi myöntää valtiontakaus. Voidaan siis arvioida, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueille ei käytännössä lisäisi kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista.

Näin ollen voitaneen katsoa, että Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan laajentaminen hyvinvointialueille ei vaarantaisi kuntien taloudellista itsehallintoa. Esityksellä ei myöskään puututtaisi kuntien verotusoikeuden alaan eikä se vaikuttaisi rahoitusperiaatteen toteutumiseen kuntien toiminnassa.

Lopuksi esitystä on arvioitava myös hyvinvointialueiden näkökulmasta. Ehdotetun järjestelyn voidaan arvioida parantavan hyvinvointialueiden rahoituksen saatavuutta rahoitusmarkkinoilta, mikä edistäisi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamista yhdenvertaisesti jokaiselle koko maassa. Hyvinvointialueilla ei olisi edustajia takauskeskuksen valtuuskunnassa eikä se olisi jäsenyhteisönä tai omistajana takauskeskuksessa tai Kuntarahoitus Oyj:ssä. Hyvinvointialueet eivät siten voisi vaikuttaa niiden toimintaan ja päätöksentekoon. Tätä ei kuitenkaan voida pitää tarpeellisena, sillä hyvinvointialueet voisivat Kuntarahoitus Oyj:n asiakkaina itse päättää, missä tilanteessa ja millaisin ehdoin ne ovat halukkaita käyttämään sen tarjoamia rahoituspalveluita. Hyvinvointialueet eivät myöskään olisi kuntien tavoin viimesijaisessa vastuussa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan liittyvistä sitoumuksista. Lisäksi on huomattava, että jos hyvinvointialueille myöhemmin säädettäisiin verotusoikeus, niiden asemaa takauskeskusjärjestelmässä tulisi tarkastella uudelleen. Tällöin harkittavaksi voisi tulla myös niiden jäsenyys takauskeskuksessa. Se edellyttäisi takauskeskuslain laajempaa muuttamista, esimerkiksi säännöksiä hyvinvointialueita edustavista jäsenistä takauskeskuksen valtuuskunnassa sekä hyvinvointialueiden ja kuntien yhteisvastuusta tai eriytetystä vastuusta takauskeskuksen sitoumuksista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) 1 §:n 2 momentti ja 1 a §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 944/2006, seuraavasti:

#### 1 §

##### *Kuntien takauskeskus*

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, kuntayhtymille, hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

#### 1 a §

##### *Takauksen myöntämisen edellytykset*

Takauskeskus voi myöntää takauksia 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankinnalle, jos luottolaitos käyttää hankkimiaan varoja:

- 1) rahoittaakseen kuntia, kuntayhtymiä, hyvinvointialueita tai hyvinvointiyhtymiä;
- 2) rahoittaakseen Euroopan unionin valtioneuvoston mukaisesti edullisin ehdoin valtion viranomaisten nimeämiä asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoitettavia yhteisöjä tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä; taikka
- 3) rahoittaakseen Euroopan unionin valtioneuvoston mukaisesti edullisin ehdoin kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden tai hyvinvointiyhtymien 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä X.X.20XX

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Kuntaministeri Sirpa Paatero

LUONNOS

## Laki

### Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) 1 §:n 2 momentti ja 1 a §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 944/2006, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

*Kuntien takauskeskus*

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.

1 a §

*Takauksen myöntämisen edellytykset*

Takauskeskus voi myöntää takauksia 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankinnalle, jos luottolaitos käyttää hankkimiaan varoja:

- 1) rahoittaakseen kuntia tai kuntayhtymiä;
- 2) rahoittaakseen Euroopan yhteisön valtiosääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin valtion viranomaisten nimeämiä asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittavia yhteisöjä tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä; taikka

1 §

*Kuntien takauskeskus*

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, kuntayhtymille, *hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille* sekä niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

1 a §

*Takauksen myöntämisen edellytykset*

Takauskeskus voi myöntää takauksia 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankinnalle, jos luottolaitos käyttää hankkimiaan varoja:

- 1) rahoittaakseen kuntia, kuntayhtymiä, *hyvinvointialueita tai hyvinvointiyhtymiä*;
- 2) rahoittaakseen Euroopan *unionin* valtiosääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin valtion viranomaisten nimeämiä asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittavia yhteisöjä tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä; taikka



*Voimassa oleva laki*

3) rahoittaakseen Euroopan yhteisön valtiotukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin 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.

---

*Ehdotus*

3) rahoittaakseen Euroopan *unionin* valtiotukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin kuntien, kuntayhtymien, *hyvinvointialueiden tai hyvinvointiyhtymien* 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.

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*