

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 myös Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa perustettuja hyvinvointialueita. Esityksen mukaan Kuntarahoitus Oyj voisi jatkossa myöntää rahoitusta myös hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä hyvinvointialueiden liikelaitoksille. Varsinaisen päätöksen Kuntien takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen ulottamisesta hyvinvointialueiden toimintaan tekisivät takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2022.

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.....	12
4.2.1.3 Vaikutukset valtion talouteen.....	12
4.2.1.4 Vaikutukset takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n talouteen ja toimintaan....	13
4.2.1.5 Vaikutukset muiden luottolaitosten toimintaan.....	14
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	14
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
6 Lausuntopalaute.....	18
7 Voimaantulo	20
8 Toimeenpano ja seuranta	20
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö	21
LAKIEHDOTUS	26
Laki Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta.....	26
LIITE	28
RINNAKKAISTEKSTI.....	28
Laki Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta.....	28

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Hallitus antoi joulukuussa 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). Eduskunta hyväksyi esityksen kesäkuussa 2021 (EV 111/2021 vp) ja sen sisältämät lait tulevat porrastetusti voimaan 1.7.2021 ja 1.1.2023 välisenä aikana. Uudistuksessa Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Niille siirretään nykyiset sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät varoitten, velkoitten 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 liittyen Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia (487/1996, jäljempänä *takauskeskuslaki*) muutettiin siten, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille takauskeskuslain sitä estämättä. Tämä muutos koskee kuitenkin vain omaisuuden siirtovaihetta.

Pystyäkseen vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävistä ja etenkin niihin liittyvistä uus- ja lisäinvestoinneista hyvinvointialueilla on tarve ottaa lainaa. Takauskeskuslaki tai siihen edellä mainitun hallituksen esityksen yhteydessä tehty muutos eivät kuitenkaan mahdollista sitä, että Kuntarahoitus Oyj voisi rahoittaa hyvinvointialueita uusien lainoin tai muin rahoitusinstrumentein. Kuntarahoitus Oyj on keskeinen kuntia ja kuntayhtymiä rahoittava luottolaitos. Siksi olisi perusteltua, että se voisi rahoittaa jatkossa myös hyvinvointialueita, joille siirtyvät nykyisin kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. 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 ollut perusteltua tehdä nyt annettava 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 keskeisiltä ministeriöiltä, takauskeskukselta ja Kuntarahoitus Oyj:ltä, kaikilta Manner-Suomen kunnilta, sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä sekä Finanssiala ry:ltä ja Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Lisäksi muillakin tahoilla oli mahdollisuus antaa

lausuntonsa esitysluonnoksesta. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM083:00/2021.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 9.11.2021.

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 harjoitettaville 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 Rahoituksen neuvontapalvelut 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 luottolaitossääntelyä, mukaan lukien vakavaraisuus- ja maksuvalmiussääntelyä sekä kriisinhallintalainsäädäntöä. Kuntarahoitus Oyj on Euroopan keskuspankin suorassa valvonnassa, ja yhtiö on luottolaitostoiminnasta annetun lain tarkoittama muu rahoitusjärjestelmän kannalta 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 käytännössä liity luottotappioriskiä ja sillä on samat luottoluokitukset kuin Suomen valtiolla. Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta on koronaepidemiasta huolimatta pysynyt hyvin edullisena. Sillä on keskeinen asema kuntasektorin rahoittajana. Kuntarahoitus Oyj:n 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 ollakseen kiinnostavia sijoituskohteita. Kuntarahoitus Oyj:n ja takauskeskuksen muodostaman rakenteen perusajatuksena onkin ollut hyödyntää ”suuruuden ekonomiaa” ja kuntien keskimääräistä hyvää luottokelpoisuutta.

Takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat takauskeskuslain 2 §:n mukaan kunnat, jotka ovat olleet sen jäsenyhteisöjä 1.1.2007. Muu kunta voi liittyä takauskeskuksen jäsenyhteisöksi ilmoittamalla siitä kirjallisesti takauskeskuksen hallitukselle. Käytännössä takauskeskuksen jäsenyhteisöinä 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 jokaisella heistä on henkilökohtainen varajäsen. Valtiovarainministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet kuntavaalien toimittamisvuotta seuraavan vuoden tammikuun 1. päivänä alkavaksi nelivuotiskaudeksi. Heidät määrätään kuntien keskusjärjestön ehdottamista henkilöistä. Jäseniä määrättäessä 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 nimittää hallitus. Takauskeskuksen toimielimistä, niiden kokoonpanosta, tehtävistä ja toimikaudesta sekä muusta takauskeskuksen toiminnasta annetaan lain 7 §:n nojalla tarkemmat määräykset johtosäännössä, jonka valtuuskunta hyväksyy.

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

Lain 10 §:n nojalla jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa, sellaisten 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 katetaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta. Jos rahaston varat eivät riitä velvoitteen kattamiseen, takauskeskuksella on oikeus kattaa velvoite jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Jäsenyhteisölle on palautettava sen suorittama maksuosuus mahdollisimman pian sen jälkeen, 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 myönnettyt 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).

Takauskeskuslain mukaista kuntien yhteisestä varainhankintajärjestelmää on arvioitu komissiossa vuonna 2004. 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 tavanomaista 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 muutettaisiin 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 uudistuksessa (HE 241/2020 vp; EV 111/2021 vp) Suomeen on perustettu 21 hyvinvointialuetta, joille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä. Hyvinvointialueet on perustettu pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunnassa on kuitenkin neljä hyvinvointialuetta, ja niiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaa kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudenmaalla toimii HUS-yhtymä, joka vastaa sille laissa säädettyistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovituista tehtävistä.

Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021, jäljempänä *hyvinvointialuelaki*) säädetään. Kyseisessä laissa säädetään myös hyvinvointialueiden taloudesta sekä investointien rahoittamiseen tarkoitettua lainanottovaltuutta koskevasta menettelystä. Koska hyvinvointialueiden toiminta perustuu valtion rahoitukseen, hyvinvointialueet eivät saa kattaa rahoitustarvettaan pitkäaikaisilla lainoilla. Poikkeuksena tähän kieltoon hyvinvointialueilla säädetään hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Lain 15 §:n mukaan valtioneuvosto päättää hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaisista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lainanottovaltuus perustuu lähtökohtaisesti hyvinvointialueen taloudelliseen kantokykyyn ja on laskennallinen. Toimitila- ja muut investoinnit voidaan rahoittaa hyvinvointialueen budjettivarojen lisäksi vain tämän lainanottovaltuuden puitteissa otetulla pitkäaikaisella lainalla. Lain 17 §:ssä säädetään, että hyvinvointialueen lainanottovaltuuden puitteissa ottamalle lainalle voidaan myöntää valtiontakaus.

Hyvinvointialuelain 58 §:n mukaan hyvinvointialueet voivat perustaa hyvinvointiyhtymän tuottamaan toimialaansa kuuluvien tehtävien tukipalveluja. Hyvinvointiyhtymälle ei kuitenkaan voida siirtää tehtävien järjestämisvastuuta. Lain 70 §:n nojalla hyvinvointialueet voivat perustaa myös liikelaitoksia liikelatoudellisten periaatteiden mukaan hoidettavia tehtäviä varten. Lisäksi hyvinvointialueet voivat perustaa omalla alueellaan yhtiöitä tehtäväalaansa liittyvissä tehtävissä ja siten, ettei toiminta vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitoa. Hyvinvointialuelain 15 luvussa säädetään hyvinvointialueiden kilpailuilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä sitä koskevista poikkeuksista samaan tapaan kuin kuntalain (410/2015) 15 luvussa.

Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirretään hyvinvointialueisiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät yleisseuraantona hyvinvointialueille. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyviä varoja, vastuita ja velvoitteita ei kuitenkaan siirretä, vaan ne jäävät Helsingin kaupungin omistukseen. Lisäksi HUS-sairaanhoitopiirin omaisuus siirtyy HUS-yhtymälle. Kuntien järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueiden hallintaan vähintään kolmeksi vuodeksi. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialueet voivat jatkaa vuokrausta niiden tilojen osalta, joita ne toiminnassaan tarvitsevat. Myös hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kuntien irtaimisto siirtyy hyvinvointialueille.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (616/2021, jäljempänä *voimaantulolaki*) 34 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää hyvinvointialueille siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille valtiontakauksen. Valtiontakauksella 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 standardimallin mukaisessa vakavaraisuuslaskennassa nollariskisyyden edellytykset. Taustalla on pankkien vakavaraisuusvaatimuksia koskeva, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, jäljempänä *vakavaraisuusasetus*. 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. Tämän vuoksi Euroopan pankkiviranomaisen ylläpitämässä listauksessa Suomen kuntien katsotaan täyttävän artiklan 2 kohdan vaatimukset. Perusteena on pidetty kuntien rajoittamatonta veronkanto-oikeutta ja sitä, että kunnat eivät voi päätyä konkurssiin. Hyvinvointialueilla ei ainakaan niiden toiminnan alkuvaiheessa ole verotusoikeutta. Siksi uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin, että niiden ottamat lainat eivät täyttäisi nollariskisyyden edellytyksiä ilman valtioneuvoston tulkintaa.

Finanssivalvonta on kuitenkin 18.1.2022 päivittänyt EU:n vakavaraisuusasetukseen liittyviä määräyksiä ja ohjeita 5/2019 (diarinumero FIVA 3/01.00/2019) siten, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät on lisätty osioon 6.2.2 sellaisiksi alue- ja paikallishallinnon viranomaisiksi, joiden saamia voidaan Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan käsitellä kuten saamia valtiolta vakavaraisuusasetuksen 115 artiklan nojalla. Saamiset hyvinvointialueilta ovat siis pankkien standardimallin mukaisessa vakavaraisuuslaskennassa samalla tavoin nollariskisiä kuin saamiset kunnilta ja kuntayhtymiltä. Näin ollen hyvinvointialueille uudistuksessa kuntayhtymiltä ja kunnilta siirtyvät lainat ja muut sitoumukset säilyvät nollariskisinä ilman niille voimaantulon 34 §:n nojalla myönnettäviä valtioneuvoston tulkintaa. Vastaavasti hyvinvointialueiden ottamat uudet lainat ja niiden sopimat muut rahoitusjärjestelyt ovat nollariskisiä ilman lainoille hyvinvointialuelain 17 §:n nojalla myönnettäviä valtioneuvoston tulkintaa. Jos valtioneuvoston tulkintaa joissakin tilanteissa tarvittaisiin, edellä mainitut lainkohdat mahdollistavat takausten myöntämisen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyi ehdotus takauskeskuslain muuttamisesta. Lakiin lisättiin uusi 1 b §, jonka nojalla Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää edellä kuvatulla tavalla kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille lain 1 ja 1 a §:n sitä estämättä. Lakimuutos tulee voimaan 1.1.2023. Uusi pykälä koskee vain omaisuuden siirtovaihetta eikä sillä otettu kantaa esimerkiksi siihen, miten hyvinvointialueiden tulevat investoinnit rahoitetaan tai mikä tulee jatkossa olemaan Kuntarahoitus Oyj:n ja hyvinvointialueiden välinen suhde. Säännöksellä ei myöskään vaaranneta takauskeskuksen tai sen jäsenkuntien asemaa, koska hyvinvointialueet ovat edellä kuvatulla tavalla kuntien tavoin nollariskisiä toimijoita. Siten Kuntarahoitus Oyj:lle ei voi syntyä siirtävistä 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 sen jäsenkuntien 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 perusteltiin 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 uudistusta koskevaan 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 uudistusta koskevan hallituksen esityksen jaksoissa 5.1.5.3 ja 12.15.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa perustettujen hyvinvointialueiden tarvitseman investointien rahoituksen saatavuus rahoitusmarkkinoilta. Hyvinvointialueet voivat tietysti edellytyksin ottaa rahoitusmarkkinoilta lainaa ja käyttää muita rahoitusinstrumentteja varsinkin tarvitsemiensa uus- ja lisäinvestointien rahoittamiseksi. 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 perustettuja hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, niiden omistuksessa tai määräämisvallassa olevia yhteisöjä sekä hyvinvointialueiden liikelaitoksia. Tämä tehtäisiin muuttamalla takauskeskuslain 1 §:n 2 momenttia ja 1 a §:n 1 momenttia. Samalla 1 a §:n 1 momenttiin tehtäisiin joitakin teknisiä korjauksia. Muutos tulisi voimaan hieman sen jälkeen, kun hyvinvointialueiden aluevaltuustot ovat aloittaneet toimintansa. Muutos ei pakottaisi Kuntarahoitus Oyj:tä laajentamaan antolainaustaan 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, niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä liikelaitoksille samalla tavoin kuin se voi tällä hetkellä myöntää rahoitusta kunnille, kuntayhtymille, niiden

omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä liikelaitoksille. Tämä olisi perusteltua sen vuoksi, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät vastaavat monilta osin kuntia ja kuntayhtymiä ja niille siirtyy 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 myös linjassa jo hyväksytyin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) kanssa, jonka mukaan kuntayhtymillä ja kunnilla tällä hetkellä olevat, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvät lainat ja muut sitoumukset siirtyvät uudistuksessa suoraan lain nojalla hyvinvointialueille. Tämä koskee myös kuntayhtymillä ja kunnilla olevia Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä lainoja ja muita sitoumuksia. Nyt ehdotettu lain 1 ja 1 a §:n muutos ei vaikuttaisi olemassa olevien lainojen ja muiden sitoumusten siirtymistä koskevaan lain 1 b §:ään.

Esityksen ei arvioida olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien itsehallinnon tai EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten 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 liittyy 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 valtioneuvoston päätöksiin, hyvinvointialueet rinnastuvat julkisyhteisöinä valtioneuvoston näkökulmasta kuntiin, ja myöntäessään rahoitusta hyvinvointialueiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille Kuntarahoitus Oyj olisi velvollinen noudattamaan EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiä. Asiaa on kuvattu näiltä osin tarkemmin jäljempänä jaksoissa 4.2.1.1, 4.2.2 ja 9.

Ehdotettu takauskeskuslain muutos koskisi tämänhetkistä 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 kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen myötä merkittäviä muutoksia hyvinvointialueille siirrettävän rahoituksen ja kustannusten siirron seu-

rauksena. Näiden muutosten vaikutuksia rajataan kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehdyillä tasausjärjestelyillä, joilla varmistetaan, 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 Kuntarahoitusta Oyj:n mahdollisuuksiin myöntää luottoja kuntasektorin hankkeisiin. Kuntien veronkanto-oikeuden rajoittaminen vuonna 2023 ei kuitenkaan olennaisesti rajoita kuntien talouden liikkumavaraa eikä se siten todennäköisesti muuta 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 siirryttyä hyvinvointialueille 1.1.2023 kunnille jäisi takauskeskuslain 10 §:n nojalla periaatteellinen vastuu Kuntarahoitusta Oyj:n kuntayhtymille ja kunnille 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. Kuntarahoitusta Oyj:n pitkäaikaisen rahoituksen kanta oli 28 miljardia euroa vuoden 2020 lopussa. Sairaanhoidopiirien velkavastuut olivat vuoden 2020 tilinpäätöstietojen mukaan noin 3,38 miljardia euroa, josta Kuntarahoitusta Oyj:n myöntämiä luottoja oli noin 1,4 miljardia euroa. Sairaanhoidopiirien luottojen osuus Kuntarahoitusta Oyj:n koko luotonannosta on tällä hetkellä noin viisi prosenttia. Jos sairaanhoidopiirien luottojen määrä kohoaa järjestämisvastuun siirtohetkeen mennessä Maakuntien tilakeskus Oy:n arvioimaan noin 4,9 miljardiin euroon ja jos oletetaan, että Kuntarahoitusta Oyj:n osuus kasvavasta luottokannasta on nykytilanteen mukaisesti edelleen noin puolet, sairaanhoidopiireillä olisi järjestämisvastuun siirtohetkellä Kuntarahoitusta Oyj:n luottoja noin 2,45 miljardin euron määräästä. Tämä olisi 8–9 prosenttia Kuntarahoitusta Oyj:n koko luotonannosta. (HE 241/2020 vp, jakso 4.2.1.6.8)

Ehdotetun lakimuutoksen myötä takauskeskus voisi taata myös sellaista Kuntarahoitusta Oyj:n varainhankintaa, jota koskevia varoja Kuntarahoitusta Oyj voisi käyttää rahoittaakseen hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, niiden omistuksessa tai määräämisvallassa olevia yhteisöjä sekä hyvinvointialueiden liikelaitoksia. Kuntarahoitusta 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 taikka liikelaitoksille myönnettävät lainat ja muut sitoumukset jäisivät hoitamatta. Tätä voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä, sillä hyvinvointialueet ovat lakisääteisiä tehtäviä hoitavia julkishallinnon viranomaisia, joiden toiminnasta, taloudenpidosta ja hallinnosta säädetään yksityiskohtaisesti laissa. Lisäksi valtio on rahoitusvastuussa hyvinvointialueiden toiminnasta, ja hyvinvointialueiden lainat täyttävät kuntien lainojen tavoin nollariskisyyden edellytykset luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa.

Siinä lähinnä teoreettisessa vaihtoehdossa, että hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille taikka niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille tai liikelaitoksille myönnettävät lainat tai muut sitoumukset jäisivät hoitamatta, Kuntarahoitusta 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 riittäväillä 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 tämänhetkinen vastuu Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnasta. Näin ollen ehdotettu lakimuutos ei tosiasiallisesti 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.

Takauskeskuksen jäsenkunnat ilmoittavat tilinpäätöstensä liitetietona kunkin kunnan osuuden takauskeskuksen takausvastuista ja kattamattomista takausvastuista sekä kunnan mahdollista vastuuta kattavan osuuden takauskeskuksen rahastosta (kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksen liitetiedoista, kohta 40). Näillä takausvastuilla ei kuitenkaan arvioida olevan käytännössä vaikutusta kuntien taloudelliseen asemaan tai esimerkiksi lainansaantikykyyn.

4.2.1.2 Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen

Jos takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj päättäisivät laajentaa Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelujen tarjoamisen myös hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, niiden omistamille ja määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä liikelaitoksille, 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. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj:llä olisi todennäköisesti liikepankkeja paremmat mahdollisuudet rahoituksen myöntämiseen kriisitilanteissa. 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 voivat myöntää hyvinvointialueille rahoitusta ilman valtioneuvoston takauksia. Sen sijaan Kuntarahoitus Oyj edellyttää liiketoimintamalliinsa vedoten, että sen esimerkiksi kuntien omistamille yhteisöille myöntämille lainoille on yhteisön omistajana olevan kunnan myönnettävä koko lainapäätöksen kattava takaus. Jos Kuntarahoitus Oyj alkaisi myöntää lainoja hyvinvointialueille, niitä koskevat takaukset myöntäisi valtio.

Kuten edellä on todettu, hyvinvointialueiden ottamat lainat täyttävät kuntien lainojen tavoin nollariskisyyden edellytykset luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa. Siten Kuntarahoitus Oyj:llä tai muilla luottolaitoksilla ei pitäisi lähtökohtaisesti olla tarvetta edellyttää hyvinvointialueiden ottamille lainoille valtionehtäkausia. Jos hyvinvointialueen lainalle kuitenkin jossakin tilanteessa tarvittaisiin valtionehtäkaus, se voitaisiin myöntää hyvinvointialuelain 17 §:n nojalla. Lainanantajien yhdenvertainen kohtelu todennäköisesti edellyttäisi, että valtio myöntäisi takauksen samoin perustein myös muiden luottolaitosten tarjoamille lainoille kuin Kuntarahoitus Oyj:n lainoille. Asiassa voisi olla perusteltua toimia siten, että hyvinvointialue pyytäisi tällaisissa tilanteissa lainatarjouksia sekä ilman valtionehtäkausta että yhdessä sen kanssa. Valtionehtäkausten myöntämistarvetta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös se, 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 takauksen 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 ja kunista hyvinvointialueiksi. Päätösvalta siitä, laajentaisiko Kuntarahoitus Oyj antolainauksensa ja muiden rahoitusinstrumenttiensa 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 5–9 prosentin osuutta Kuntarahoitus Oyj:n koko luotonannosta.

Kuntarahoitus Oyj:n tarjoamien rahoituspalveluiden laajentaminen hyvinvointialueille tarkoittaisi myös sitä, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa 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 takauksen avulla hankittua varainhankintaa saattaisi joka tapauksessa kohdentua toimintaan, joka ei olisi enää kuntien tai kuntayhtymien järjestämisvastuulla.

Kuten edellä tässä jaksossa on kuvattu, hyvinvointialueiden viranomaisrooli ja nollariskisyys luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa sekä valtion vastuu hyvinvointialueiden rahoituksesta johtavat siihen, että hyvinvointialueiden toimintaan myönnettävien lainojen tai muiden sitoumusten jääminen hoitamatta on 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.

Koska hyvinvointialueiden ottamat lainat ja niiden tekemät muut sitoumukset täyttävät nollariskisyyden edellytykset luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa, Kuntarahoitus Oyj:llä ei lähtökohtaisesti olisi tarvetta edellyttää valtiontakausten myöntämistä hyvinvointialueiden lainoille tai muille sitoumuksille. Siltä osin kuin Kuntarahoitus Oyj edellyttäisi liiketoimintamalliinsa vedoten, että sen tulisi saada hyvinvointialueiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille myöntämilleen lainoille koko lainapääoman kattava takaus, tämän takauksen voisi myöntää kyseessä oleva hyvinvointialue. Menettely vastaisi nykyistä käytäntöä, jossa Kuntarahoitus Oyj edellyttää tällaista takausta siltä kunnalta, jonka omistamalle tai määräämisvallassa olevalle yhteisölle se on myöntämässä lainaa. Jos hyvinvointialueen lainalle jossakin tilanteessa tarvittaisiin valtiontakausta, se voitaisiin myöntää hyvinvointialuelain 17 §:n nojalla. Valtiontakauksia ei kuitenkaan voida 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 valtiontakausta. Jos Kuntarahoitus Oyj jossain tilanteessa katsoisi, että se ei voi myöntää hyvinvointialueelle muuta rahoitusjärjestelyä ilman valtiontakausta, hyvinvointialueen olisi haettava tällainen rahoitusjärjestely muilta luottolaitoksilta.

4.2.1.5 Vaikutukset muiden luottolaitosten toimintaan

Esityksen vaikutukset muiden luottolaitosten toimintaan riippuisivat siitä, missä määrin Kuntarahoitus Oyj päättäisi laajentaa antolainaustaan ja muiden rahoitusinstrumenttiensa tarjontaa hyvinvointialueiden toimintaan. Jos Kuntarahoitus Oyj ei ryhtyisi lainkaan myöntämään rahoitusta hyvinvointialueille tai myöntäisi niille rahoitusta vain rajoitetusti, hyvinvointialueiden rahoitustarpeisiin vastaaminen jäisi näiltä osin muiden luottolaitosten tehtäväksi. Tällöin niiden markkinaosuus kasvaisi nykytilaan nähden sillä osuudella, jolla Kuntarahoitus Oyj on tähän asti rahoittanut kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin liittyviä investointeja mutta ei enää rahoittaisi hyvinvointialueiden toimintaa. Jos taas Kuntarahoitus Oyj päättäisi alkaa myöntää hyvinvointialueille rahoitusta vastaavassa laajuudessa kuin se tällä hetkellä myöntää rahoitusta kunnille ja kuntayhtymille, Kuntarahoitus Oyj:n ja muiden luottolaitosten välinen markkinatilanne säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan.

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Esityksen vaikutukset viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin liittyvät pääosin edellä kuvattuihin esityksen taloudellisiin vaikutuksiin. Valtion toiminnan kannalta merkityksellistä olisi lähinnä mahdollisten valtiontakausten myöntäminen hyvinvointialueille kohdistettaville Kuntarahoitus Oyj:n lainoille. Tällaisia valtiontakauksia voitaisiin kuitenkin myöntää hyvinvointialueiden lainoille riippumatta siitä, onko Kuntarahoitus Oyj yksi mahdollisista lainanantajista vai ei, ja valtiontakausten myöntäminen olisi joka tapauksessa epätodennäköistä hyvinvointialueiden nollariskisyyden vuoksi. Hyvinvointialueiden osalta Kuntarahoitus Oyj:n mukana olo mahdollisten lainanantajien joukossa edellyttäisi todennäköisesti sitä, että niiden tulisi myöntää takaus lainoille, joita Kuntarahoitus Oyj myöntää hyvinvointialueen omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille. Tämä ei kuitenkaan merkittävästi lisäisi hyvinvointialueiden työtä tai vastuita. 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 nostanut 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 vastaavat niille säädettyjen tehtävien järjestäjinä organisoinniltaan ja toiminnaltaan pitkälti kuntia mutta toimivat alueellisella tasolla. EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten näkökulmasta hyvinvointialueet rinnastuvat kuntien tavoin valtioon. Hyvinvointialueiden toimintaan voi liittyä samankaltaisia valtioneuvoston päätöksiä kuin kuntienkin toimintaan, sillä kuntien tavoin myöskään hyvinvointialueet eivät voi mennä konkurssiin ja niillä on toimintaansa liittyviä veroetuja. Näiden ongelmien poistamiseksi ja kilpailuneutraaliteetin toteuttamiseksi hyvinvointialueet ovat markkinoilla toimiessaan samanlaisten rajoitusten alaisia kuin kunnat. Hyvinvointialueesta annettavan lain 15 luku hyvinvointialueen toiminnasta markkinoilla vastaa kuntalain 15 lukua kunnan toiminnasta markkinoilla. Kuntalakiin lisättiin säännökset kuntien toiminnasta markkinoilla vuonna 2013 tarkoituksenaan 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 annettavain lain 15 luvun mukaan hyvinvointialueilla on kuntia vastaava velvollisuus yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toimintansa, hyvinvointialueiden tulee esimerkiksi lainoja, takauksia ja muita vakuuksia antaessaan noudattaa EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiä, ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua hyvinvointialueiden kilpailulain (948/2011) vastaiseen menettelyyn kuntia vastaavasti. Hyvinvointialuelain 15 luvun ja kuntalain 15 luvun säännökset poikkeavat toisistaan vain siltä osin kuin hyvinvointialueiden toiminta poikkeaa kuntien toiminnasta. Lisäksi hyvinvointialuelain 15 luvussa tarkennetaan joitakin sellaisia säännöksiä, joiden tulkinta kuntalaissa on ollut epäselvä.

Takauskeskuslakiin nyt ehdotettu muutos tarkoittaisi ainoastaan sitä, että takauskeskuksen taakaaman varainhankinnan ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämän rahoituksen saajatahot vaihtuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueiksi. Hyvinvointialueet ovat edellä kuvatulla tavalla kuntien kaltaisia julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten kannalta rinnastuvat valtioon. Lisäksi hyvinvointialueet ovat samanlaisten markkinoilla toimimista koskevien rajoitusten alaisia kuin kunnat. Ne ovat myös velvollisia noudattamaan toiminnassaan valtioneuvoston päätöksiä. Toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei ole rajoittamatonta yleistä toimialaa, vaan ne voivat ottaa alueellaan hoitaakseen vain lakisääteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä. Siten todennäköisyys sille, että hyvinvointialueet harjoittaisivat valtioneuvoston päätösten piiriin kuuluvaan taloudellista toimintaa, olisi ylipäättään pienempi kuin kuntien kohdalla. Näistä syistä hyvinvointialueiden tuleminen kuntien rinnalle Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelujen saajatahojen joukkoon ei olisi EU-oikeuden valtioneuvoston päätösten 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 määräämisvallassa 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 määräämisvallassa oleville yhteisöille taikka liikelaitoksille Kuntarahoitus Oyj olisi velvollinen noudattamaan valtioneuvoston päätöksiä. Siten Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueiden toimintaan ei merkitsisi muutosta komission päätöksellä hyväksytyyn 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.

Edellä kuvatulla tavalla asiaa on arvioitu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa kuntayhtymiltä ja kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien olemassa olevien lainojen ja muiden sitoumusten osalta (HE 241/2020 vp, s. 289–290). Lisäksi käytäessä komission kanssa edellä mainittuja keskusteluja uudistuksen suhteesta valtioneuvoston päätöksiin komissio on 12.7.2021 antamallaan kirjeellä vahvistanut, että Kuntarahoitus Oyj:n lainansaajien vaihtumien kunnista hyvinvointialueiksi ei vaikuta komission vuoden 2004 päätöksen johtopäätöksiin edellyttäen, että Kuntarahoitus Oyj ei voi edelleenkaan hyödyntää takauskeskuksen takauksia kilpailukseen liikepankkien kanssa.

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 päätösten kannalta merkityksellisellä tavalla. Hyvinvointialueet eivät lähtökohtaisesti ole 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 (HE 241/2020 vp) lakiin lisätty 1 b §, jonka nojalla Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät olemassa olevat lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille. Kyseinen pykälä koskee vain omaisuuden siirtovaihtoa. 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 tarvitsemien 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. Rahoituksen saatavuus on Suomessa kuitenkin erittäin hyvällä tasolla ja näin ollen valtion väliintulo lainoittajana ei ole perusteltua. Tulisi myös tarkoin harkita, olisiko valtion rahoituksen mukaista ryhtyä kilpailemaan markkinoilla pankkitoiminnasta. Riskinä voisi olla myös se, että valtion myöntämien lainojen ehdot asetettaisiin tasolle, joka johtaisi lainojen myöntämiseen osin elinkelvottomiin kohteisiin yli aidon investointitarpeen. Valtion lainoitus hyvinvointialueille voisi myös luoda riskin lainojen anteeksiannosta heikoin perustein. Lisäksi vaihtoehto edellyttäisi uuden organisaation tai yksikön perustamista valtion virastoon huolehtimaan 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 ole verotusoikeutta vaan ne saavat rahoituksensa valtiolta. Niin kauan kuin valtio vastaa 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, jos jälkimmäisille tarvittaisiin valtiontakauksia. Tämä kasvat- taisi 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 kuvatuin tavoin valtion takausvastuut ovat jo nyt huomattavan korkealla tasolla. Olisi myös epäselvää, millaisia kilpailuoi-

keudellisia ja muita vaikutuksia yhden luottolaitoksen varainhankinnan takaamisella olisi rahoitusmarkkinoilla. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj itse katsoo, että nykyisessä liiketoimintamallissa sillä voi olla vain takauskeskuksen takamaa varainhankintaa.

6 Lausuntopalaute

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi annettiin kesä-syyskuussa 2021 yhteensä 44 kirjallista lausuntoa. Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, takauskeskus, Kuntarahoitus Oyj, kaikki lausunnon antaneet sairaanhoitopiirit sekä Finanssiala ry ja Suomen Kuntaliitto ry kannattivat esityksen tavoitteita ja sisältöä. Myös valtaosa lausunnon antaneista kunnista kannatti esitystä, mutta esitti huomioita ja vaatimuksia etenkin siitä, että esityksellä ei saa vaarantaa kuntien taloudellista asemaa ja kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toimintaa, että hyvinvointialueiden lainoille tulee aina myöntää valtioneuvoston takaus ja että valtioneuvoston tulee koskea lainojen ohella myös muita rahoitusjärjestelyitä. Kuusi kuntaa esitti nimenomaisesti vastustavansa esitystä ja kuntien vastuuta hyvinvointialueiden rahoittamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että Kuntarahoitus Oyj:n mukanaolo hyvinvointialueiden rahoittajana lisäisi rahoittajien välistä kilpailua ja sitä kautta madaltaisi rahoituksen kustannuksia. Rahoituksen hinnalla on vaikutusta siihen, paljonko hyvinvointialueiden resursseja jää kohdennettavaksi asiakkaille annettaviin palveluihin. Ministeriö totesi myös, että parhaillaan toteutetaan useita suuria sairaalainvestointeja ja siksi olisi eduksi, että hyvinvointialueille suoraan lain nojalla siirtyvien lainojen ja niiden uusien lainojen kohtelu olisi takauskeskusjärjestelmän kannalta samanlaista. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ehdotetut lakimuutokset ovat sellaisia, että Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan myönnettävät takaukset kohdistuvat edelleen joko valtioon rinnastettavien yhteisöjen lainoihin (hyvinvointialueet) tai tuen jakamiseen muille tuensaajille valtioneuvoston sääntöjä noudattaen (hyvinvointialueiden yhteisöt tai liikelaitokset). Näin ollen Kuntarahoitus Oyj:tä ei komission vuoden 2004 päätöksen tapaan tulisi pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamana yrityksenä eikä sen saamaa etua valtioneuvoston tukena.

Takauskeskus katsoi esitysluonnoksen lakitekstin vastaavan takauskeskuksen kantaa. Takauskeskuksen mukaan sen on perusteltua ottaa esityksen mukainen tehtävä vastaan, mutta tapauskohtaiset päätökset sen takaaman varainhankinnan laajentamisesta hyvinvointialueiden rahoittamiseen tulee osoittaa takauskeskuksen harkintaan kuuluviksi. Lakiesityksen valtiosääntöisissä perusteluissa tulisi ottaa huomioon kuntien taloudellisen itsehallinnon turvaavia näkökohtia, jotka liittyvät takauskeskuksen mahdollisuuteen periä takaustoiminnastaan korvauksia ja maksaa kunnille korvausta takaustoimintaan liittyvien riskien kantamisesta. Lakimuutoksella tulee olla toimivaltainen EU-viranomaisen asianmukainen hyväksyntä ja sitä vastaava oikeussuoja.

Kuntarahoitus Oyj kannatti esitystä eikä sillä ollut huomautettavaa ehdotettuun pykälämuotoiluun. Sen mukaan hyvinvointialueiden tehokkaan rahoituksen varmistamiseksi on järkevää käyttää olemassa olevia rakenteita. On tärkeää, että kuntasektorille jää takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n kautta itsenäinen päätösvalta takauskeskusjärjestelmän käyttämisestä hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Kuntarahoitus Oyj:n liiketoimintamalli on rakennettu kokonaisuudessaan nollariskisen luotonannon varaan, eikä Kuntarahoitus Oyj voi hyväksyä hyvinvointialueiden luototusta ilman valtioneuvoston takaus, koska silloin hyvinvointialueiden lainat sisältäisivät todellista luottoriskiä ja mahdollinen riskipaino olisi 20 prosenttia. Tällaista kuntien riskiprofiilin nousua ei voi pitää hyväksyttävänä, ja korkeampi riskipaino vaikuttaisi myös hyvinvointialueiden rahoituksen hinnoitteluun. Esityksen suhde EU:n valtioneuvoston sääntelyyn on Kuntarahoitus Oyj:n liiketoiminnan kannalta hyvin tärkeä ja siksi siihen ei tule sisältyä merkittävästi tulkintaa tai epävarmuuksia. Tämä koskee erityisesti hyvinvointialueiden lainoille myönnettävien valtioneuvoston takauksia. Ei ole perusteltua, että valtioneuvoston takaus ei voi kohdistua hyvinvointialueiden investointeihin liittyviin suojausjärjestelyihin tai leasing-rahoitukseen ja ettei Kuntarahoitus Oyj

siten voi toimia niiden tarjoajana. Tämä vähentää oleellisesti hyvinvointialueiden mahdollisuuksia kustannustehokkaisiin suojausjärjestelyihin tai leasing-ratkaisuihin.

Finanssiala piti lakiesitystä ja sen tavoitteita sinänsä perusteltuina mutta edellytti kaikkien lainanantajien yhdenvertaista kohtelua, erityisesti lainoille myönnettävien valtiontakausten osalta. Kuntaliitto kannatti esitystä hyvinvointialueiden lainanhoitokustannusten hillitsemiseksi ja lähti oletuksesta, että Kuntarahoytys Oyj:n myöntämät lainat ovat jatkossakin nollariskisiä ja valtio takaa hyvinvointialueiden ottamat lainat. Kuntaliiton mukaan lakimuutoksen keskeisenä edellytyksenä on, että päätösvalta hyvinvointialueiden rahoituksesta ja sen ehdoista on Kuntarahoytys Oyj:llä ja takauskeskuksella. Valtion tulisi vastata Kuntarahoytys Oyj:n varainhankinnan takausvastuista sillä laskennallisella osuudella, joka vastaa Kuntarahoytys Oyj:n hyvinvointialueille myöntämien lainojen suhdetta sen myöntämän lainakannan kokonaisuuteen. Valtiontakausta tulisi voida kohdistaa myös hyvinvointialueiden leasing-rahoitukseen ja suojausjärjestelyihin.

Kaikki lausunnon antaneet sairaanhoitopiirit kannattivat esitystä. Useat niistä totesivat, että Kuntarahoytys Oyj:n mukanaolo lisää rahoittajien välistä kilpailua ja takaa rahoituksen saannin myös markkinahäiriöiden aikana. Lakimuutoksen ehdotettu voimaantuloajankohta aluevaltuustojen aloittaessa toimintansa on perusteltu. Moni sairaanhoitopiiri myös edellytti, että Kuntarahoytys Oyj:n tulee voida tarjota hyvinvointialueille kaikkia niitä rahoituspalveluita, joita se nyt tarjoaa sairaanhoitopiireille, lainojen ohella siis myös esimerkiksi leasing-sopimuksia, maksuvalmiusjärjestelyjä ja johdannaisopimuksia.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen mukaan osa valtion tukemasta sosiaalisesta asuntokannasta siirtyy hyvinvointialueille ja siksi hyvinvointialueille tulee olla samanlaiset mahdollisuudet saada rahoitusta sosiaalisen asuntokannan rakentamiseen ja korjaamiseen kuin muilla alan toimijoilla. Kuntarahoytys Oyj on merkittävin sosiaalisen asuntotuotannon rahoittaja, ja ilman julkista rahoitusta erityisryhmien asianmukaisen asumisen järjestäminen vaikeutuisi.

Monet lausunnon antaneista kunnista katsoivat, että Kuntarahoytys Oyj:n luotonantona hyvinvointialueille ei voida hyväksyä ilman lainoille myönnettäviä valtiontakauksia, koska ilman valtiontakausta hyvinvointialueiden lainojen riskipaino olisi 20 prosenttia ja sisältäisi todellisen luottoriskin. Tämä nostaisi takauskeskusjärjestelmän riskiprofiilia kuntien kannalta tavalla, jota ei voi pitää hyväksyttävänä. Kunnilla ei olisi mitään syytä tai vankkaa valtiosääntöoikeudellista perustetta kantaa tällaista riskiä ja takausvastuuta oman toimintansa ulkopuolisesta rahoituksesta. Lakimuutos ei saa myöskään vaarantaa Kuntarahoytys Oyj:n ydintehtävää eli kuntien rahoittamista. Useat lausunnon antaneet kunnat esittivät lisäksi, että takauskeskuksen jäsenkunnille maksama takauskorvaus olisi keino korvata kunnille niiden lakimuutoksesta aiheutuva kasvava takausvastuu ja lisääntyvä taloudellinen riski.

Espoo, Korsnäs, Kristiinankaupunki, Porvoo, Vantaa ja Varkaus ilmoittivat nimenomaisesti vastustavansa lakiesitystä. Ne perustelivat kantaansa sillä, että kunnille ei tule säilyttää hyvinvointialueiden rahoitusriskejä miltään osin, kuntien ja hyvinvointialueiden riskiluokat ovat erilaisia ja olisi epäloogista, että kunnat ottaisivat vastuun hyvinvointialueiden lainanotosta. Osa näistä kunnista ehdotti, että hyvinvointialueiden investointien lainarahoitus toteutettaisiin valtion toimesta jollakin esitysluonnoksessa kuvatulla vaihtoehtoisella toteuttamistavalla, esimerkiksi Valtiokonttorin kautta.

Lausunnotkierroksella saadusta lausuntopalautteesta laadittu yhteenveto on kokonaisuudessaan nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet/tunnuskuksella/VM083:00/2021>.

Lausuntopalaute ei antanut aihetta esityksen sisällölliseen muuttamiseen. Valtaosa lausunnon-antajista kannatti esitystä ja piti sitä tarpeellisenä. Vaikka usea kunta piti periaatteellisesti ongelmallisena sitä, että kunnat joutuvat kantamaan taloudellista vastuuta oman toimintansa ulkopuolisesta rahoituksesta, vain muutama kunta ilmoitti suoraan vastustavansa esitystä. Kuten edellä jaksossa 4.2.1.1 kuvataan, on erittäin epätodennäköistä, että takauskeskus ja sen jäsenkunnat joutuisivat tosiasialliseen vastuuseen hyvinvointialueiden rahoituksesta. Lisäksi kunnat päättäisivät itse takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n jäseninä ja omistajina siitä, ryhtyykö Kuntarahoitus Oyj myöntämään rahoitusta myös hyvinvointialueille vai ei. Asiaa on kuvattu kuntien itsehallinnon osalta tarkemmin jaksossa 9. Takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n toimintamalleja, kuten takausprovisioiden perimistä tai takausten edellyttämistä, ei ole tarpeen käsitellä lain tasolla. Esitykseen liittyvä EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksiä koskeva arviointi on kuvattu jaksossa 4.2.2 eikä asia edellytä enää esimerkiksi jatkokeskusteluja komission kanssa. Valtiontakausten myöntämisestä hyvinvointialueiden ottamille lainoille säädetään hyvinvointialuelain 17 §:ssä eikä takausten myöntämistä muille rahoitusinstrumenteille kuin lainoille voida pitää tarpeellisenä. Jos myöhemmin kävisi kuitenkin ilmi, että hyvinvointialueilla on vaikeuksia saada rahoitusmarkkinoilta esimerkiksi leasing-sopimuksia ja suojausjärjestelyitä ilman valtiontakausta, hyvinvointialuelakia voitaisiin muuttaa tältä osin. Keskeinen lausuntopalauteessa esitetty vaatimus valtiontakausten myöntämisestä kaikille hyvinvointialueiden ottamille lainoille ja niiden tekemille muille rahoitusinstrumenteille on menettänyt merkityksensä Finanssivalvonnan katsottua, että saamiset hyvinvointialueilta ovat nollariskisiä. Tämän vuoksi valtiontakauksia ei ole tarvetta myöntää sen enempää hyvinvointialueiden lainoille kuin muillekaan sitoumuksille mahdollisesti joitakin poikkeustilanteita lukuun ottamatta. Lakimuutoksen ehdotuksi voimaantuloajakohdaksi muutettiin 1.5.2022.

Esityksen perusteluita täydennettiin ja tarkennettiin monelta osin. Varsinkin jaksoon 4 täydennettiin arviointia esityksen vaikutuksista ja jaksoon 9 arviointia esityksen suhteesta kuntien itsehallintoon. Merkittävin yksittäinen lisäys perusteluihin oli Finanssivalvonnan päätös katsoa hyvinvointialueet tahoiksi, joiden saamiset ovat nollariskisiä luottolaitosten standardimallin mukaisessa vakavaraisuuslaskennassa, sekä tästä aiheutuvat vaikutukset.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lakimuutos tulisi voimaan osana sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta. Uudistukseen liittyvät lait tulevat voimaan porrastetusti siten, että hyvinvointialueiden toiminnan aloittamiseen liittyvät lait ovat tulleet voimaan 1.7.2021, alueiden toimintaan kytkeytyvät säännökset tulevat voimaan 1.3.2022 ja varsinaiset tehtävien hoitoa sekä verotusta ja rahoitusta koskevat lait tulevat voimaan 1.1.2023 (HE 241/2020 vp, jakso 9). Sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvät kuntayhtymien ja kuntien lainat ja muut sitoumukset siirtyvät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta lukien. Tämä koskee myös Kuntarahoitus Oyj:n kuntayhtymille ja kunnille myöntämiä lainoja ja muita sitoumuksia. Koska hyvinvointialueilla voi olla tarvetta lainarahoitukselle jo ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämismuutosten siirtymistä niille, nyt ehdotettu takauskeskuslain 1 ja 1 a §:n muutos tulisi voimaan 1.5.2022 eli hieman sen jälkeen, kun hyvinvointialueiden aluevaltuustot ovat aloittaneet 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 perustuslakiin ja säättämisjärjestys

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 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 241/2020 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että kunnille annettujen lakisääteisten tehtävien siirto hyvinvointialueille ei ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa (PeVL 17/2021 vp). Valiokunta arvioi myös uudistukseen liittyvien kuntien omaisuusjärjestelyjen olevan perustuslain mukaisia ja kiinnitti tältä osin huomiota vain voimaanpanolain 43 §:n mukaiseen, kuntien itsehallinnon omaisuusjärjestelyissä turvaavaan kompensatiosääntelyyn. Kyseistä voimaanpanolain säännöstä muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

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 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 nyt ehdotetulla tavalla siten, että Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta myös hyvinvointialueille, kunnat tulisivat takauskeskuksen jäsenyhteisöinä viimesijaiseen vastuuseen hyvinvointialueille myönnettävien lainojen ja muiden sitoumusten varainhankinnasta. Tämä merkitsisi periaatteellista muutosta kuntien taloudelliseen itsehallintoon, ja siksi asiaa tulee arvioida perustuslaissa turvattun 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 jo hyväksymä takauskeskuslakiin lisätty 1 b § koskee vain olemassa olevia, kuntayhtymiltä ja kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä lainoja ja muita sitoumuksia. Siinä kyse on rajallisesta, vaikkakin suuresta velkaerästä. Perustuslakivaliokunta ei uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp) erikseen maininnut kyseistä takauskeskuslain muutosta, eikä sitä ja olemassa olevien lainojen ja muiden sitoumusten siirtämistä hyvinvointialueille siis ole pidettävä kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisena. 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 asukaslukuun, 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 maksuosuudet 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 kehittymässä työnjako, jossa kunta osoitti rakennustontit ja 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 peruslähdekohdista: 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 antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueille tarkoittaisi takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ulottamista toimintaan, joka ei enää kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen siirtyessä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023. Poikkeuksen muodostaa Helsingin kaupunki, jolla näiden palveluiden järjestämisvastuu säilyy uudistuksen voimaantumisen jälkeenkin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää kuitenkin edelleen kuntien tehtäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 §:n mukaisesti. Lain 6 ja 7 § edellyttävät kuntia ja hyvinvointialueita toimimaan yhteistyössä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja tukemaan toisiaan asiantuntemuksellaan. Tämä edellyttää käytännössä, että kunnat ja hyvinvointialueet sopivat yhteistyön toteuttamisen ja toiminnan yhteensovittamisen rakenteista, toimintatavoista ja seurannasta. (HE 241/2020 vp, s. 661–665) Lisäksi kunnat voivat 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 säädetyjä tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä. Tältä osin kyse olisi takauskeskusjärjestelmän ja kuntien kannalta osittain samankaltaisesta tilanteesta kuin sosiaalisen asuntotuotannon osalta. Tilanteesta olisi kuitenkin myös merkittäviä eroja, sillä sosiaalinen asuntotuotanto liittyy esimerkiksi kuntien tehtävinä oleviin kaavoitukseen, asumisen järjestämiseen ja asunto-olojen kehittämiseen, kun taas hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on vain pieni osa kunnille nyt kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Lisäksi siirrettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu kunnilta hyvinvointialueille kuntien verotuloja ja valtionosuuksia leikataan merkittävästi. Tällaista leikkausta ei liittynyt sosiaaliseen asuntorahoitukseen. Silti sosiaalista asuntotuotantoa voitaneen pitää jonkinlaisena vertailukohtana ja esimerkkinä arvioitaessa nyt ehdotetun muutoksen vaikutusta takauskeskusjärjestelmään ja kuntien asemaan.

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. Vain hyvin pieni osa Manner-Suomen kunnista antoi esitysluonnoksesta lausunnon. Toisaalta valtaosa näistä lausunnon antaneista kunnista sekä Kuntaliitto kannattivat esitystä, kunhan päätösvalta hyvinvointialueiden rahoittamisesta ja sen ehdoista on takauskeskuksella ja Kuntarahoitus Oyj:llä eikä esitys aseta kuntia tosiasialliseen vastuuseen hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyvistä sitoumuksista. Vain kuusi kuntaa ilmoitti suoranaisesti vastustavansa esitystä. Näiltä osin on merkityksellistä, että lakiesitys ainoastaan mahdollistaisi Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelujen myöntämisen hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden rahoittaminen olisi mahdollista vain, jos takauskeskuksen valtuuskunta ja Kuntarahoitus Oyj hyväksyisivät 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 myönnettäi-

siin. Takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj voisivat omalla päätöksenteollaan ja toimintakäytännöillään varmistaa, että kuntien taloudellinen itsehallinto ei kapene hyvinvointialueiden rahoittamisen ja siihen liittyvän takauskeskuksen takaustoiminnan vuoksi.

Takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj ovat itse katsoneet, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueiden toimintaan ilman, että hyvinvointialueet liittyvät takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi, tulisi ensisijaisesti kyseeseen 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 uus- ja lisäinvestointeihin tarvitsemansa rahoitus muilta luotto-laitoksilta kuin Kuntarahoitus Oyj:ltä.

Joka tapauksessa olisi erittäin epätodennäköistä, että kunnat joutuisivat tosiasiallisesti vastaamaan sellaisesta takauskeskuksen takaukseen perustuvasta maksuvelvoitteesta, joka kohdistuisi hyvinvointialueille myönnettävään rahoitukseen. Kuntien vastuu aktualisoituisi käytännössä vain silloin, jos hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö tai liikelaitos laiminlöisi oman, huomattavan suuren maksuvelvoitteensa 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, sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö tai liikelaitos joutuisi tällaisiin maksuvaikeuksiin. Tätä todennäköisyyttä pienentää edelleen se, että valtio vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta ja hyvinvointialueet ovat kuntien kaltaisia nollariskisiä toimijoita. Voidaan siis arvioida, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueille ei käytännössä lisäisi kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista.

Näin ollen voitaneen katsoa, että esitys, jolla mahdollistettaisiin Kuntarahoitus Oyj:n rahoitustoiminnan laajentaminen hyvinvointialueille siten ja niillä ehdoin kuin se ja takauskeskus katsovat kuntien kannalta perustelluksi, 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 tarvitseman rahoituksen saatavuutta rahoitusmarkkinoilta, mikä edistäisi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen 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.

HE 3/2022 vp

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

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 harjoittavia 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 tai hyvinvointialueiden liikelaitoksia, jotka harjoittavat kuntien tai hyvinvointialueiden toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja taikka muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi tarkoitettujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi.
-

HE 3/2022 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 3.2.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

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 harjoitettavia 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 harjoitettavia yhteisöjä tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä; taikka

Voimassa oleva laki

3) rahoittaakseen Euroopan yhteisön valti-ontukisääntöjen 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* valti-ontukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin kuntien, kuntayhtymien, *hyvinvointialueiden tai hyvinvointiyhtymien* kokonaan omistamia tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä taikka kunnallisia *tai hyvinvointialueiden* liikelaitoksia, jotka harjoittavat kuntien *tai hyvinvointialueiden* toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja taikka muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi *tarkoitettujen* palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .