

Kuntien takauskeskus

LAUSUNTO LUONNOKSESTA
HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
KUNTIEN TAKAUSKESKUKSESTA
ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

11.8.2021



Sisällys:	sivu
Pöytäkirjan ote (tarkastamaton)	2
Lausuntomuistio	5
Professori (emeritus) Teuvo Pohjolaisen lausunto	15
Professori (emeritus) Kaarlo Tuorin lausunto	26
Takauskeskustarkastaja Tapani Vuopalan kannanotto	38

Aika	11. elokuuta 2021, kello 13:02-15:07, tauko kello 14:25-14:30	
Paikka	Kuntien takauskeskus, Yrjönkatu 11 A 1, 00120 HELSINKI Kokoukseen voi osallistua myös Microsoft Teamsin välityksellä.	
Läsnä	Jäsenet Tapani Hellstén, kokouksen puheenjohtajana kohdat 50-57 (Teams) (läsnä kohdat 50-57) Marita Toikka, kokouksen puheenjohtajana kohdat 58-59 (Teams) Kai Järvikare (Teams) Janne Pesonen (läsnä kohdat 50-57, 58 osin) Mervi Simoska (Teams) Jaakko Stenhäll (Teams) Päivi Yli-Kauhaluoma-Nurmi (Teams)	
	Muut Terhi Peltokorpi, valtuuskunnan pj. (Teams) Reijo Vuorento, valtuuskunnan 1. vpj. Kimmo Behm, valtuuskunnan 2. vpj. (Teams) Heikki Niemeläinen, toimitusjohtaja Tuukka Salminen, sihteeri, johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö (tjv) Johanna Hietalahti, vanhempi asiantuntija Esa Kallio, toimitusjohtaja, Kuntarahoitus Oyj (Teams) (kohdat 50-52, 53 osin)	

50. KOKOUKSEN AVAUS

Kokouksen avasi Kuntien takauskeskuksen hallituksen puheenjohtaja Tapani Hellstén.

51. LAILLISUUDEN JA PÄÄTÖSVALTAISUUDEN TOTEAMINEN

Takauskeskuksen johtosäännön 11 §:n mukaan takauskeskuksen hallitus on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä on läsnä.

Johtosäännön 13 § kohdan 4 mukaan hallituksen tehtävänä on varmistua siitä, että valtuuskunnan tai hallituksen jäsenillä ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka estäisivät toiminnan valtuuskunnan tai hallituksen jäsenenä.

ESITYS Hallitus toteaa kokouksen lailliseksi ja päätösvaltaiseksi.

PÄÄTÖS Hallitus totesi kokouksen lailliseksi ja päätösvaltaiseksi.

[-]

[-]

[-]

56. LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KUNTIEN TAKAUSKESKUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Kuntien takauskeskukseen on saapunut 24.6.2021 päivätty lausuntopyyntö, jossa valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) muuttamisesta.

Esityksellä muutettaisiin takauskeskuslakia siten, että takauskeskus voisi myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sote-uudistuksessa perustettavia hyvinvointialueita. Lakimuutos tarkoittaisi samalla sitä, että Kuntarahoitus voisi myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille. Varsinaisen päätöksen takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoituksen myöntämän rahoituksen ulottamisesta hyvinvointialueiden toimintaan tekisivät takauskeskuksen valtuuskunta ja Kuntarahoitus.

Hyvinvointialueiden riskipaino olisi 20 % ilman nollariskiominaisuutta vastaavaa verotusoikeutta tai valtioneuvoston takauksia. Hyvinvointialueiden rahoituksen turvaaminen ilman viivettä kaikissa olosuhteissa edellyttäisi, että kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä rahoittaisi myös 20 %:n riskipainon hyvinvointialueita. Toiminnallisesti muutos olisi merkittävä, eikä vailla haasteita. Muutoksen toteuttaminen edellyttäisi huolellista markkinaviestintää, kun pitkäaikainen markkinoille viestitty nollariskin perustuva toimintamalli muuttuisi. Siksi kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä on katsottu, että nollariskiominaisuutta vastaavan verotusoikeuden luominen olisi kestävin ja perustelluin ratkaisu.

ARVIOINTIA

Takauskeskuksen piirissä on katsottu esitysluonnosta vastaavalla tavalla, että takauskeskuksen takaaman varainhankinnan hyvinvointialueille kohdentamista koskeva laajennus tulisi tehdä, ja että laajennusta vastaavat tapauskohtaiset päätökset tulisi osoittaa takauskeskuksen harkintaan kuuluvaksi. Harkintaa rajoittaisi rahoitettavan kohteen kuuluminen kuntien yleisen toimialan piiriin ja toteutuminen kuntien taloudellista itsehallintoa rajoittamatta.

Hallituksen esitysluonnoksen valtiosääntöisiä perusteluja on kuitenkin perusteltua täsmentää, koska lain esitöillä on merkittävä oikeudellinen ohjausvaikutus. Samalla takauskeskustoiminnasta voitaisiin korjata valtiosääntöinen käsittelypuutos, joka muodostui, kun sosiaalista asuntotuotantoa koskevaa vuoden 1997 takauskeskuslain muutosta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Lakimuutoksen valtiosääntöisenä perusteluna voisi olla Kuntien takauskeskuksen itsenäinen päätösvalta kohdentaa kuntien yleisen toimialan sisällä takaamaansa varainhankintaa myös sellaisiin kohteisiin, joissa edunsaajana ei ole kuntayhteisöön kuuluva oikeushenkilö. Kohdentamisen yhteydessä takauskeskuksella olisi itsehallintoon kuuluva mahdollisuus päättää takaamansa varainhankinnan ehdoista, perittävästä

takausprovisiosta ja jäsenkunnilleen maksamasta takauskorvauksista. Tämä turvaa kuntien yleisen itsehallinnon suhteessa kuntien ulkopuolisiin toimijoihin.

Yksittäisten jäsenkuntien itsehallinnon turvaaminen suhteessa Kuntien takauskeskuksen toimintaan voi edellyttää jäsenkuntien valitusmahdollisuuksien luomista takauskeskuslakiin, mikäli jäsenkuntien piirissä siihen katsotaan olevan tarvetta.

Takauskeskuksen edellä käsiteltyihin kokonaisuuksiin liittyvät professori (emeritus) Teuvo Pohjolaisen, professori (emeritus) Kaarlo Tuorin sekä takauskeskustarkastaja Tapani Vuopalan lausunnot (liitteet 56/1-3).

Takauskeskuksen näkökohtia on tarkasteltu liitteenä olevassa lausuntomuistiossa.

Liite 56/1	Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta
Liite 56/2	Lausuntomuistio
Liite 56/3	Professori Teuvo Pohjolaisen lausunto
Liite 56/4	Professori Kaarlo Tuorin lausunto
Liite 56/5	Takauskeskustarkastaja Tapani Vuopalan lausunto

ESITYS

Kuntien takauskeskuksen hallitus

1. toteaa takauskeskuslain esitysluonnoksen lakitekstin vastaavan takauskeskuksen kantaa;
2. esittää, että lakimuutoksen valtiosääntöisissä perusteluissa otetaan huomioon kuntien taloudellisen itsehallinnon turvaavia näkökohtia, jotka liittyvät takauskeskuksen mahdollisuuteen periä takaustoiminnastaan korvauksia ja maksaa kunnille korvausta takaustoimintaan liittyvien riskien kantamisesta.

Kuntien takauskeskuksen lausuntoon liittyy lausuntomuistio, professori (emeritus) Teuvo Pohjolaisen, professori (emeritus) Kaarlo Tuorin sekä takauskeskustarkastaja Tapani Vuopalan lausunnot (liitteet 56/2-5).

Lausunto annetaan tiedoksi Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöille ja sidosryhmille.

PÄÄTÖS

Päätösesitys hyväksyttiin.

Tarkastamattoman pöytäkirjan otteen oikeaksi todistaa

Helsingissä 11. elokuuta 2021



Tuukka Salminen
Johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö



LIITE 56/2

Heikki Niemeläinen

HYVINVOINTIALUEIDEN
RAHOITUS JA KUNTIEN
TAKAUSKESKUS

Lausuntomuistio
4.8.2021



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

1. KUNTIEN TAKAUSKESKUKSEN KESKEISET TAVOITTEET

Lakiluonnos on mahdollistava. Kuntien takauskeskukseen on saapunut lausunnonle takauskeskuslain muutosta koskeva hallituksen esitysluonnos (VM083:00/2021, 24.6.2021). Esitysluonnoksen mukaan takauskeskuslakiin lisättäisiin hyvinvointialueet ja niiden määräämisvallassa olevat yhteisöt. Lakiesitys on luonteeltaan mahdollistava. Takauskeskuksen valtuuskunnan harkittavaksi jäisi, missä määrin takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa voitaisiin tapauskohtaisesti kohdentaa hyvinvointialueille ja niiden yhteisöille. Kuntarahoitus Oyj puolestaan päättäisi omalta osaltaan luotonannostaan hyvinvointialueille.

Takauskeskuksen piirissä on katsottu esitystä vastaavalla tavalla, että takauskeskuksen takaaman varainhankinnan hyvinvointialueille kohdentamista koskeva laajennus tulisi tehdä ja että laajennusta vastaavat tapauskohtaiset päätökset tulisi osoittaa takauskeskuksen harkintaan kuuluvaksi. Harkintaa rajoittaisi rahoitettavan kohteen kuuluminen kuntien yleisen toimialan piiriin ja toteutuminen kuntien taloudellista itsehallintoa rajoittamatta. Nämä tavoitteet joko toteutuvat esitysluonnoksessa tai voidaan toteuttaa esityksenluonnoksen mukaista lainsäädäntöä vastaavassa päätöksenteossa Kuntien takauskeskuksessa. Esitysluonnoksen lakiteksti on siten takauskeskuksen näkökulmasta sellaisenaan hyväksyttävissä.

Valtiosääntöisiä perusteluja on syytä täsmentää. Lakitekstin hyväksyttävyyys ei kuitenkaan poista tarvetta täsmentää esitysluonnoksen valtiosääntöisiä perusteluja.

Valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun lähtökohtana on hyvinvointialueiden rahoituksen kuuluminen valtion vastuulle. Koska kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä on kuitenkin ainut luottolaitostoimintaa soveltava julkisen sektorin rahoitusjärjestelmä Suomessa, eikä rinnakkaisen vastaavan järjestelmän perustaminen valtionhallinnon piiriin ole perusteltua, on Kuntien takauskeskuksen perusteltua ottaa eduskunnan sille lailla säätämä tehtävä vastaan. Tehtävän hoitoa perustelee julkisen talouden yleinen etu ja hyvinvointialueiden toiminnan kuuluminen edelleen kuntien yleisen toimivallan piiriin; on myös kuntien etu, että hyvinvointialueilla on toimiva rahoitushuolto.

Kuntien yleisen itsehallinnon turvaaminen. Tehtävän vastaanottaminen kuitenkin edellyttää valtiosääntöisesti kestävien perustelujen ja menettelytapojen kehittämistä tehtävän hoitoon. Takaustoiminnan laajentamisesta koituu lisääntynyttä taloudellista vastuuta takauskeskuksen jäsenkunnille. Lisääntynyt taloudellinen riski edellyttää vastaavan korvauksen maksamista riskinkannosta. Tätä tarkoitusta varten takauskeskus voi periä hyvinvointialueille suuntaamastaan varainhankinnasta takausprovisiota. Takauskeskus voi takausprovisioon hinnoittelulla ja jäsenkuntakorvauksilla varmistaa, että kunnat saavat riittävän, taloudellisen itsehallinnon turvaavan korvauksen tehtävän hoidosta. Korvauksen maksaisi viime kädessä valtio. Korvausta perustelee kuntien kannettavaksi tuleva varainhankinnan takaukseen liittyvä riski, jota valtio ei kantaisi, vaan joka jäisi edelleen yksinomaan kuntien vastuulle.

Takausprovisioon eriyttäminen ja käyttäminen hinnoittelun välineenä käy ilmi takauskeskuslain perusteluissa vuodelta 1996. Takauskeskus voi myöntää takauksia vain riittävää vakuutta vastaan. Takausten vakuutena ovat Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat, jotka Kuntarahoitus antaa vakuudeksi takauskeskukselle. Takauskeskuslain esitöiden takausprovisiota koskevassa osuudessa todetaan, että takausprovisioon hinnoittelussa tulee ottaa huomioon saatujen vakuuksien riskit. Maininta luo takauskeskukselle tarpeen tarkastella takausprovisioon hinnoittelua vastaamaan vakuuksien riskiluokitusta. Hyvinvointialueille kohdistuvasta rahoituksesta takauskeskus voi periä

korotettua takausprovisiota, koska palveluiden järjestämisvastuu on siirretty pois kunnilta ja rahoitusvastuu on osoitettu valtiolle. Asiassa on merkityksellinen myös hyvinvointialueille myönnettyjen lainojen riskipaino, joka ilman nollariskiominaisuutta vastaavaa valtiontakausta olisi 20 % kuntien, kuntayhtymien ja valtion takaaman sosiaalisen asuntotuotannon nollariskin asemesta.

Hyvinvointialueiden näkökulmasta takauskeskuksen takauskorvauksen maksamista perustelee niiden rahoituksen siirtyminen 20 % riskiluokkaa vastaavasta kustannustasosta nollariskiluokitusta vastaavalle kustannustasolle. Hyvinvointialueiden on perusteltua suorittaa kustannustason alenemasta tarkoituksenmukainen korvaus Kuntien takauskeskukselle ja edelleen varainhankinnan riskien kannosta takauskeskuksen jäsenkunnille. Koska hyvinvointialueiden rahoituksesta vastaa valtio, kantaa valtio myös viime kädessä kustannusvastuun takausprovision maksamisesta ja hyvinvointialueen varainhankinnan takausvastuun riskin siirtämisestä kuntien kannettavaksi. Menettely luo myös valtiosääntöistä perustelua takauskeskuslain laajennukselle hyvinvointialueiden rahoitukseen. Laajennus ei kavenna kuntien yleistä taloudellista itsehallintoa, koska Kuntien takauskeskus voi määritellä hyvinvointialueille suunnatusta varainhankinnasta tulevat korvaukset ja näin turvata kuntien itsehallinnollista asemaa ja taloudellista itsenäisyyttä.

Yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaaminen. Huomattavaa kuitenkin on, että edellä kuvatussa menettelyssä kuntien taloudellista itsehallintoa turvaavaa päätöksentekoa toteuttaisi Kuntien takauskeskus. Kuntien itsehallinto on yksittäisten kuntien itsehallintoa, ja se tulee turvata myös suhteessa Kuntien takauskeskuksen päätöksentekoon, josta muodostuu takausriskejä kunnille. Tätä tarkoitusta varten voi olla tarpeen vahvistaa Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöjen oikeudellista asemaa jäsenyhteisöjen valitusmahdollisuudella.

Valitusmahdollisuus koskisi takauskeskuksen takaaman varainhankinnan kohdentamista liian kauaksi takauskeskuslain alkuperäisestä tarkoituksesta ja kuntien yleisen toimivallan ulkopuolelle sekä myönnettyjen takausten ehtoja.

Jäsenkuntien valitusmahdollisuutta ei kuitenkaan olisi perusteltua aktivoida vielä tämän lainsäädäntömuutoksen yhteydessä. Mahdollisuuden voisi aktivoida, mikäli takauskeskuksen jäsenkuntien parissa ilmenisi uuden takaustoiminnan myötä tarvetta jäsenkuntakohtaisen itsehallinnon turvaamiseen. Tarve jäsenkuntakohtaisen itsehallinnon turvaamiseen voi käydä ilmi lausuntopalautteesta, joka annetaan nyt käsittelyssä olevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Jäsenyhteisöjen valitusmahdollisuus voitaisiin käsitellä erikseen silloin kun hyvinvointialueiden mahdollinen verotusoikeus ja jäsenyys Kuntien takauskeskuksessa tulee ratkaistavaksi tai muun takauskeskuslakia koskevan muutoksen yhteydessä.

Valtiosääntöinen perusteltavuus. Hallituksen esitysluonnoksessa olevan lakimuutoksen valtiosääntöisenä perusteluna voisi olla edellä esitettyjen näkökohtien mukaan Kuntien takauskeskuksen itsenäinen päätösvalta kohdentaa kuntien yleisen toimialan sisällä takaamaansa varainhankintaa takauskeskuslaissa myös sellaisiin kohteisiin, joissa edunsaajana ei ole kuntayhteisöön kuuluva oikeushenkilö. Kohdentamisen lisäksi takauskeskuksella olisi itsehallintoon kuuluva mahdollisuus päättää takaamansa varainhankinnan ehdoista, perittävästä takausprovisiosta ja jäsenkunnilleen maksamista takauskorvauksista. Tämä turvaa kuntien yleisen itsehallinnon suhteessa kuntien ulkopuolisiin toimijoihin. Yksittäisten jäsenkuntien itsehallinnon turvaaminen suhteessa Kuntien takauskeskuksen toimintaan voi edellyttää jäsenkuntien valitusmahdollisuuksien luomista takauskeskuslakiin.

Takauskeskuksen edellä käsiteltyihin kokonaisuuksiin liittyvät professori (emeritus) **Teuvo Pohjola**isen, professori (emeritus) **Kaarlo Tuorin** sekä takauskeskustarkastaja **Tapani Vuopalan**

lausunnot, jotka ovat liitteenä. Lausunnot julkaistaan myös Kuntien takauskeskuksen internetsivustolla.

Riskipainoltaan 20 %:n rahoitussopimusten rahoittaminen. Hyvinvointialueiden rahoittaminen muuttaisi takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj vakiintuneita toimintoja. Merkittävin toiminnallinen muutos aiheutuisi hyvinvointialueiden edellä jo selostetusta riskipainosta, joka tulisi ilmeisesti olemaan 20 %, koska hyvinvointialueilla ei olisi nollariskiluokitusta vastaavaa verotusoikeutta. Hyvinvointialueiden lainoilla ei myöskään lähtökohtaisesti olisi valtiontakausta, joka tuottaisi nollariskiluokituksen. Näiden seikkojen vuoksi kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän nykyistä 0 %:n riskipainoon nojautuvaa toimintaa tulisi sopeuttaa hyvinvointialueiden 20 %:n riskipainoa vastaavaksi.

Sopeuttaminen on mahdollista tehdä ilman lisämuutoksia lainsäädäntöön. Toiminnallisesti muutos olisi merkittävä eikä vailla haasteita. Muutoksen toteuttaminen edellyttäisi huolellista markkinaviestintää, kun pitkäaikainen markkinoille viestitty nollariskiin perustuva toimintamalli muuttuisi.

Toisaalta kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää on EU-oikeudellisissa yhteyksissä esitelty kilpailupoliittisena instrumenttina, joka turvaa julkisen sektorin toimijoille niiden riskiä vastaavan edullisen hinnoittelun. Tämä näkökohta puoltaa kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän läsnäoloa myös niissä lainatarjouksissa, joilla ei ole valtion takausta.

On kuitenkin syytä korostaa, että kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän perustavoitteena on ollut ja on edelleen nollariskiominaisuutta vastaavan verotusoikeuden luominen hyvinvointialueille ja hyvinvointialueiden tuleminen takauskeskuksen jäseniksi.

EU-oikeudellinen oikeusvarmuus. Hyvinvointialueiden rahoitustehtävän menestyksekkään hoidon eräänä ytimenä on kuntien varainhankintajärjestelmän kytkeytyminen Euroopan pankkiunioniin, keskuspankkitoimintaan, EU-kilpailuoikeuteen ja luottolaitossäätelyyn. Takauskeskuksen nykymuotoisella toiminnalla on EU-kilpailuviranomaisten hyväksyntä (Komission päätös C(2004)2034fin, 16.6.2004). Takauskeskuslain muutoksella tulee myös olla toimivaltaisen EU-viranomaisen asianmukainen hyväksyntä ja hyväksyntää vastaava oikeussuoja. Oikeussuojan tarkoituksena on varmistaa, että Kuntien takauskeskuksen EU-oikeudellinen asema on selkeä myös takauskeskuslain muutoksen jälkeen ja että hyvinvointialueille ja niiden yhteisöihin ei kohdistu perusteltuja valtiontuen takaisinperintävaatimuksia takauskeskuksen muodostaman valtiontuen osalta.

Hallituksen esitysluonnoksessa (24.6.2021) olevan EU-oikeudellisen perustelun ytimessä on ajattelu, jonka mukaan nykyiseen takauskeskuslakiin ei tule muutosta EU-oikeudellisesta näkökulmasta, kun osa nyt takauskeskuslaissa olevista kuntayhtymistä muuttuu hyvinvointialueiksi (sivut 14–15). Tämän ajattelun mukaan takauskeskuslain muutoksesta ei tarvitsisi ilmoittaa komissiolle, kuten hallituksen esitysluonnoksessa on päätelty tai ilmoittaminen olisi korkeintaan yksinkertainen muodollisuus.

Hallituksen esityksen EU-oikeudellinen päättely vastaa Kuntien takauskeskuksen piirissä muodostunutta käsitystä asian toiminnallisesta osuudesta; pelkkä oikeushenkilömuodon muuttaminen ei ole sisä- ja kilpailuoikeudellisesti merkityksellinen. Asiassa merkityksellinen on kuitenkin toimivaltaan liittyvä osuus, joka hyväksymiseen liittyvältä osalta on EU-komissiolla. Mikäli komissio vahvistaa kirjallisesti, että pakkokuntayhtymän muuttuminen takauskeskuslaissa hyvinvointialueeksi ei ylitä ilmoitusvelvollisuutta, on takauskeskuksen näkökulmasta asia riittävästi

käsitelty. Asiaan liittyvä komission kirjallinen kanta on takauskeskukselle tarpeen rahamarkkinatoimintaan liittyvän viestinnän osalta.

Hallituksen esitysluonnos viittaa eri yhteyksissä valtion myöntämiin takauksiin. Takauskeskuksen hallituksen päätöksen mukaan takauskeskus hyväksyy toiminnassaan toimivaltaisen EU-viranomaisen hyväksymiä takauksia.

Eduskunnan käsittelyaineistoon kohdistuvat tarpeet. Seuraavassa luvussa tarkastellaan edellä esiteltyjä takauskeskuksen tavoitteita ja lainsäädännön esitöihin sekä EU-yhteistyöhön kiinnittyviä kehittämistarpeita hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjä näkökohtia arvioiden.

Takauskeskustoiminnassa on osoittautunut, että valiokuntien lausunnoilla, asiantuntijalausunnoilla ja lakiin liittyvillä hallituksen esityksillä voi olla merkittäviä, vuosikymmenten yli kantavia ohjaavia vaikutuksia. Nyt luonnoksena esitetyn lakimuutoksen yhteydessä tarve selkeyttää lakimuutoksen perusteluja korostuu. Lakimuutos käsittää kahdeksan sanaa ja on sisällöltään lakitekstin osalta niukka. Lakimuutoksella vaikutetaan kuitenkin merkittävällä tavalla kuntien, Kuntien takauskeskuksen ja hyvinvointialueiden vastuisiin ja rahoituksiin. Muutoksen yhteiskunnallinen merkittävyys korostaa muun lain eduskuntakäsittelyyn liittyvän oikeusvaikutteisen aineiston merkitystä.

2. HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEN PERUSTELUJEN ARVIOINTIA: NOLLARISKIRAHOITUS

Hallituksen esitysluonnoksessa tarkastellaan vaihtoehtoisia tapoja järjestää hyvinvointialueen rahoitushuolto. Tarkastelu koskee sellaisia hyvinvointialueita, joilla ei ole verotusoikeutta. Esitysluonnoksessa todetaan, että kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän asemesta myös valtio voisi suoraan rahoittaa hyvinvointialueita. Valtion suoran rahoituksen käyttäminen suljetaan kuitenkin esitysluonnoksessa sivulla 16 pois:

”Vaihtoehto edellyttäisi myös uuden organisaation tai yksikön perustamista valtion virastoon huolehtimaan lainojen myöntämisestä lainahtojen mukaisesti sekä lainojen hallinnointiin liittyvästä työstä.”

Tämä esitysluonnoksen perustelu on painava. Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä voi hoitaa omaan toimintaansa liittyen vähäisin lisäkustannuksin myös hyvinvointialueiden rahoitushuollon.¹ Lisäksi Kuntarahoitusta Oyj on, kuten esitysluonnoksessa kuvataan, vakiintunut EU-alueen luottolaitos, joten sen käyttö tässä yhteydessä on Suomen julkistalouden kokonaisuuden kannalta perusteltu.² Takauskeskuksen kannanotossa tämä todetaan seuraavasti:

¹ Voidaan ajatella, että valtio perustaisi oman julkisen sektorin kehitysluottolaitoksen Suomeen. Tällaisen luottolaitoksen perustaminen olisi kuitenkin saavutettavissa oleviin höytyihin nähden epäkäytännöllinen ratkaisu. Luontevampi ratkaisu on kehittää kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää kohti yleistä julkisen sektorin rahoitusjärjestelmää, joka palvelisi kunnallisia ja hyvinvointialueiden yhteisöjä sekä niitä valtion yhteisöjä, joiden rahoitus ei kuulu valtiokonttorin toiminnan piiriin.

² Suomen valtiolla on historian saatossa ollut oma Postisäästöpankki, jonka palvelut oli kuitenkin suunnattu yksityisasiakkaille. Finnvera Oyj on valtion omistama luottolaitospalveluja omalla toimialallaan tarjoava rahoitusosakeyhtiö. Finnvera Oyj ei kuitenkaan ole Euroopan pankkiunioniin kytkeytynyt luottolaitos. Finnvera Oyj on suljettu luottolaitossääntelyn ja sen myötä keskuspankkirahoituksen ulkopuolelle. Hallituksen esitysluonnoksessa ei edes käsitellä mahdollisuutta, jossa Finnvera Oyj rahoittaisi hyvinvointialueita. Valtiokonttorin rahoituspalvelut puolestaan on tarkoitettu lähinnä valtion budjettirahoituksen hoitoon.

”Takauskeskuksen arvioinnin lähtökohtana on, että myös väliaikaisessa järjestelyssä (ilman verotusoikeutta) sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuolto tulee turvata nykytilaa vastaavalla tavalla. Nykytilan jatkuvuus turvaa sote-maakunnille rahoitus- ja maksuvalmiushuollon lisäksi siirtyvien lainojen rahoituksen jatkuvuuden kuntayhtymien purkamisen yhteydessä, vaikka jokin luottolaitoksista irtisanoisi kuntayhtymälle myöntämänsä luoton siirtotapahtuman yhteydessä.”

Hallituksen esitysluonnos rakentuu ajatukselle, jonka mukaan Kuntarahoitus Oyj voisi tarjota vain nollariskilainoja hyvinvointialueille (sivu 13). Tämä vaatimus sulkisi Kuntarahoituksen ulos leasingrahoituksesta ja johdannaissopimusten tarjonnasta kuten myös sellaisesta tavanmukaisesta lainoituksesta, jolla ei ole nollariskiominaisuutta vastaavaa valtion takausta. On syytä painottaa, että rajoittuminen nollariskisopimusten tarjoamiseen on kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä valittu pitkäaikainen toimintapolitiikka, jonka historiallisena perusteena on ollut Kuntarahoitus Oyj:n niukat pääomat.

Koska Kuntarahoitus on nykyisin hyvin pääomitettu, myös 20 % riskipainon rahoitussopimusten tarjonta hyvinvointialueille voi olla perusteltu tapa kehittää kuntien varainhankintajärjestelmää palvelemaan muitakin kuin nollariskisiä julkisen sektorin toimijoita. Muutos ja sen viestiminen markkinoimijoille ei kuitenkaan ole vailla haasteita.

Kokonaisuudessaan arvioiden hallituksen esitysluonnoksen mukainen takauskeskuslain muutos antaa kuntien yhteiselle varainhankintajärjestelmälle mahdollisuuden tarjota ilman rajoitusta tavanomaisia luottoja, leasing-sopimuksia ja johdannaissopimuksia hyvinvointialueille myös ilman valtion takausta 20 % riskipainolla ja nollariskipainolla. Nykyinen rajoittuminen nollariskisopimukseen perustuu varainhankintajärjestelmän sisäiseen toimintapolitiikkaan, johon nykytilassa ei ole enää niitä luottolaitoksen pääomahuoltoon liittyviä perusteluja, joiden varassa tuo toimintapolitiikka luotiin takauskeskustoiminnan alkuvuosina.

Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän kantana kuitenkin on, että saavutettavien rahoituksellisten hyötyjen vuoksi nollariskiominaisuutta vastaavan verotusoikeuden järjestäminen hyvinvointialueille ja niiden tuleminen takauskeskuksen jäseniksi on edelleen tavoiteltavin kehittämisvaihtoehto.

3. HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEN PERUSTELUJEN ARVIOINTIA: KUNTIEN ITSEHALLINTO JA SUHDE PERUSTUSLAKIIN

Hallituksen esitysluonnoksessa katsotaan, että lakiluonnos voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. Vaikka lakiluonnos sinänsä voidaankin ja tulee käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä, on lakiluonnoksen perustelu valtiosääntöisesti puutteellinen. Hallituksen lopullisen esityksen suuren ohjausvaikutuksen vuoksi lainsäädännön esityössä tulisi kiinnittää valtiosääntöiseen perusteluun uudestaan huomiota.

Hallituksen esitysluonnoksessa kerrataan aluksi takauskeskuslain laatimisen historiaa. Alkuperäisen takauskeskuslain perustuslainmukaisuus arvioitiin vuonna 1996 yksityiskohtaisesti perustuslakivaliokunnassa. Tätä koskeva osio on kirjoitettu hallituksen esityksessä asiaa täsmällisesti kuvaavalla tavalla (sivu 19):

”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 yleishyödylliset asuntoyhteisöt rakennuttivat kunnan tarpeiden mukaisesti uusia asuntoja sekä omistivat ja hallinnoivat niitä. Kunnilla oli useissa tapauksissa oikeus valita asukkaat asuntoihin. Tämänkaltaisen yhteistyön arvioitiin lisääntyvän tulevaisuudessa. Jotta tätä yhteistyötä voitiin edelleen kehittää, sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus lisättiin takauskeskuksen toiminnan piiriin. (HE 245/1996 vp, s. 2 ja 4) Lakimuutosta koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt erillistä arviointia sen suhteesta perustuslakiin eikä sitä käsitelty myöskään perustuslakivaliokunnassa.

Arvioitaessa nyt ehdotettua takauskeskuslain muutosta ja sen suhdetta takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien taloudelliseen itsehallintoon on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota takauskeskusta perustettaessa ja takauskeskuslakia säädettäessä esiin nostettuihin seikkoihin. Alun perin takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n toiminta rajoittui vain kuntasektorin sisälle: kunnat pystyivät vaikuttamaan takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan jäseninä 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 jäseninä 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.”

Edellä lainatussa osiossa todetaan asiasisältöisesti, että Kuntien takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ulottamisen Kuntarahoituksen välityksellä sosiaaliseen asuntotuotantoon ei katsottu olleen ristiriidassa takauskeskusjärjestelmän kanssa ja että sosiaalista asuntotuotantoa koskevaa lisäystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Sosiaalisen asuntotuotannon jättäminen vaille valtiosääntöistä tarkastelua ja perustuslakivaliokunnan käsittelyä on sittemmin osoittautunut haitalliseksi takauskeskuksen toiminnassa. Ongelman ytimessä on valtiosääntöinen jännite: sosiaalisessa asuntotuotannossa kunnat luovat omalla vastuullaan ja riskillään taloudellisia etuja muille kuin kuntien määräysvallassa oleville yhteisöille. Sosiaalisessa asuntotuotannossa jännitettä lieventää asuntotuotannon vanhastaan kuuluminen kuntien toimialaan. Sosiaaliseen asuntotuotantoon sisältyy myös valtiosääntöistä jännitettä lieventävä mutta lähes tuntematon yksityiskohta: jokainen sosiaalisen asuntotuotannon kohde on vaatinut toteutuakseen sijaintikuntansa hyväksynnän. Jännitettä lieventävistä yksityiskohdista huolimatta valtiosääntöinen jännite on ollut viimeiset noin 25 vuotta olemassa. Jännitettä on aiheuttanut nimenomaan valtiosääntöisen käsittelyn puute, ei niinkään se, että itse toiminta, sosiaalisen asuntotuotannon rahoittaminen, olisi koettu ongelmalliseksi muutoin kuin vastuuden epäsymmetrian vuoksi. Epäsymmetria muodostuu, kun valtion asuntotuotantoa rahoitetaan varainhankinnalla, jonka takausvastuut koituvat yksinomaan kunnille.³

Näiden syiden vuoksi hyvinvointialueiden valtiosääntöisen perusteltavuuden rakentaminen sosiaalisen asuntotuotannon esimerkin varaan jättää takauskeskuksen edelleen tyhjän päälle. Puutetta korostaa hyvinvointialueiden investointikohteiden hyväksyntä, joista eivät päätä kunnat, kuten sosiaalisen asuntotuotannon kohteissa, vaan viime kädessä valtio.⁴

³ Nyt saatujen selvitysten mukaan Kuntien takauskeskuksella olisi ollut mahdollisuus periä sosiaaliseen asuntotuotantoon suunnatulta varainhankinnalta korotettua takausprovisiota ja maksaa jäsenkunnille korvausta sosiaalisen asuntotuotannon varainhankinnan riskin kannosta. Menettely olisi ratkaissut epäsymmetrian ongelmaa. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan tähän mennessä ole otettu huomioon; tuolloisen Kuntien Asuntoluoton takausprovisiotaso kiinnitettiin vuonna 1997 yhdenmukaiseksi Kuntarahoitus (vanha) Oyj:n kanssa.

⁴ Valtiosääntöisten perustelujen puute aiheutti merkittävän ongelman pakkokuntayhtymissä. Ensimmäinen pakkokuntayhtymä perustettiin Suomeen vuonna 1948 säätämällä tuberkuloosilaki 649/1948. Tuberkuloosilakia ja kuntavastuiden valtiosääntöisiä perusteluja ei käsitelty lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Myöhemmin perustettujen pakkokuntayhtymien ja niitä koskevan lainsäädännön yhteydessä vedottiin jo muodostuneeseen pakkokuntayhtymään ("on vakiintuneesti katsottu") huomaamatta asian valtiosääntöisen käsittelyn puutteita. Näin Suomeen muodostui valtiosääntöisesti onttojen pakkokuntayhtymien verkosto. Valtiosääntöinen ontto ei kuitenkaan ole estänyt pakkokuntayhtymien kytkemistä tehokkaalla tavalla Euroopan pankkiunioniin ja toimivaan rahoitusuoltoon; pakkokuntayhtymillä on nollariskiominaisuus, jota hyvinvointialueilla ei vielä ole puuttuvan verotusoikeuden vuoksi. Tämä historiausta korostaa tarvetta laatia ja käsitellä hyvinvointialueita koskevan lakimuutoksen valtiosääntöiset perustelut huolellisesti, vaikka lakiteksti sinänsä onkin muodollisesti asianmukainen. Tavoitteena on asiantila, jossa hyvinvointialueet on kytketty tehokkaalla tavalla Euroopan pankkiunioniin ja valtiosääntöisesti kestäväällä tavalla kuntien itsehallintoon.

Lisäksi todettakoon, että hallituksen esitysluonnoksessa vedotaan hyvinvointialueiden rahoituksen riskittömyyteen. Tämä perustelu ei kannu muun muassa siksi, että kunnat raportoivat jo nyt tilinpäätöksen liitetiedoissa kunnille kohdistuvat osuudet takauskeskustoiminnan takausvastuista. Nämä vastuut rasittavat kuntien taloudellista asemaa, vaikka riskeistä ei realisoituisikaan takausvastuita kuntien maksettavaksi. Lisäksi hallituksen esityksessä vedotaan mahdollisiin valtion myöntämiin takauksiin. Näitä takauksia puolestaan rasittaa toimeenpanoa koskeva riski. Riski muodostuu, koska valtio ei ole tunnistanut, että takausten hyväksyttävyyden edellytyksenä on toimivaltaisen EU-valtiontukiviranomaisen hyväksyntäpäätös.

Luonteva ja yhtenäinen perustelu sekä sosiaalisen asuntotuotannon että hyvinvointialueiden rahoittamiselle takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla muodostuu takauskeskuslain mahdollistavasta luonteesta sekä takauskeskuksen ja kuntien mahdollisuudesta omalla päätöksenteollaan varmistaa, että kuntien taloudellinen itsehallinto ei kapene takauskeskuksen takaustoiminnan vuoksi. Tätä koskeva ehdotus on käsitelty luvussa 1. kohdassa ”Valtiosääntöinen perusteltavuus”.

Teuvo Pohjolainen

29.7.2021

Takauskorvauksen maksaminen jäsenkunnille

Kuntien takauskeskukselle

Lausuntona jäljempänä esitetyn toimeksiannon perusteella esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Toimeksianto

Takauskeskuksen hallitus päätti 30.6.2021 selvityttää hallinto- ja valtiosääntöoikeuden asiantuntijoilla sekä takauskeskustarkastajalla

- ”1. onko takauskeskuksella mahdollisuus maksaa takauskeskuksen jäsenkunnille takauskorvausta takauskeskuslaissa annettujen toimintavaltuuksien puitteissa;
2. mikäli takauskorvauksen maksaminen kuuluu takauskeskuksen toimintavaltuuksiin, voiko takauskorvauksen maksaa takauskeskuslain 10 §:n ja 11 §:n mukaista palautusmenettelyä soveltaen?”

Päätökseen liittyi seuraava esittely- ja perusteluosa:

”Takauskeskuslain mukaan takauskeskuksen tehtävä on kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen ja kehittäminen. Tehtävää takauskeskus voi toteuttaa myöntämällä takauksia kuntien määräämisvallassa olevalle luottolaitokselle.

Takauskeskuslain 8 §:n mukaan myönnettyistä takauksista tulee periä takausprovisio. Takauskeskuslain esitöissä HE 30/1996 sivu 11 todetaan takausprovisiosta seuraavaa:

”Takauskeskuksen tulisi periä luottolaitosten varainhankinnalle myöntämistään takauksista käyvän tason mukainen takausprovisio. Takausprovisioon suuruuden määrittelyssä olisi otettava huomioon takauksen myöntämiseen liittyvä riski, johon vaikuttavat sen sitoumuksen laatu, jolle takaus myönnetään, sekä takaukselle saatavan vastavakuuden laatu. Takaukseen sisältyvää riskiä voitaisiin kyseessä olevassa toiminnassa yleisesti pitää vähäisenä. On huomattava, että jäsenyhteisöt ovat nyt ehdotetussa järjestelyssä viime kädessä vastuussa takauskeskuksen takaussitoumuksista, mutta samalla myös edunsaajia lainanottajina. Tästä syystä vertailupohjan löytäminen takausprovisioon osalta ei ole mahdollista.”

Kuntien takauskeskuksen strategian mukaan takauskeskuksen strateginen ohjaus perustuu takauspäästösten ehtoihin ja hinnoitteluun. Strategisella ohjauksella tavoitellaan takauskeskuslain mukaista kehittämiseen ja turvaamiseen liittyviä tavoitteita. Takauskeskuksen johtosäännön mukaan takauskeskuksen hallituksen tehtävänä on myöntää takaukset ja päättää niistä perittävistä takausprovisioista (Johtosääntö 13 §, kohta 1).

Euroopan pankkiunionissa, vakavaraisuussäätelyssä, keskuspankkirahoituksessa ja takauskeskuksen takaaman varainhankinnan kohdistumiseen valmisteltujen muutosten seurauksena on noussut esiin tarve harkita takausprovisioon rakennetta uudelleen. Edellisen kerran merkittävä rakenteellinen muutos takausprovisioon tehtiin vuosina 2004 - 2005. Uudelleenharkinnan yhteydessä on noussut esiin menettely, jossa takauskeskus maksaisi jäsenkunnilleen korvausta kuntakohtaisesti takausvastuun kantamisesta. Korvaus maksettaisiin takauskeskuslain 10 ja 11 §:n mukaista menettelyä käyttäen. Käydyissä keskusteluissa on noussut esiin tarve selkeyttää takauskeskuslain tulkintaa kunnille maksettavan takauskorvauksen osalta. Selkiyttäminen koskee yhtäältä takauskorvauksen maksamista takauskeskuslain mukaisena toimintana ja toisaalta takauskeskuslain 10 §:n ja 11 § mukaista menettelyä korvauksen maksamisessa.

Tarve takauskorvauksen maksamiseen toteutuisi tilanteessa, jossa takauskeskus toteaisi takauskorvauksen maksamisen olevan takauskeskuslain tarkoituksenmukaista ja takauskeskuksella olevan varoja mainitun korvauksen maksamiseen. Tarkoituksenmukaisuus voisi toteutua muun muassa tapauksessa, jossa edullisen rahoituksen edunsaajat poikkeaisivat merkittävästi takausvastuuta kantavien joukosta tai varainhankintajärjestelmään muodostuisi ylijäämiä, jotka olisi

perusteltua palauttaa valtioneuvoston viime kädessä muodostaville takauskeskuksen jäsenyhteisöille. Takauskeskuksen takauksen muodostaman tuen palauttaminen takauskeskuksen jäsenyhteisöille voisi edistää varainhankintajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja strategian mukaista tunnettuutta jäsenyhteisöjen parissa.”

Toimeksiantoon liittyvän taustamuistion tarkoituksena on esitellä tarkemmin takauskeskuksen toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia, joiden keskellä takauskeskus harkitsee takausprovisiota uudelleen. Näitä muutoksia ovat Euroopan pankkiunioniin vakavaraisuussäätelyssä luotu julkinen kehitysluottolaitos ja takauskeskuksen takaaman varainhankinnan kohdentaminen hyvinvointialueille.

Seuraavassa näitä muutoksia kuvataan yksityiskohtaisesti. Tarkastelu keskittyy julkisen kehitysluottolaitoksen ominaisuuksiin. Kuntien takauskeskus takaa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan. Kuntarahoitus on Suomen ainoa julkinen kehityslaitos. On luontevaa, että eduskunta osoittaa Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen muodostamalle kokonaisuudelle mahdollisuuden uusien tehtävien hoitoon julkisen sektorin rahoitushuollossa. Näiden tehtävien hoidossa tulee samalla kuitenkin muistaa takauskeskuksen perustehtävä ja kuntien velvollisuus vastata takauskeskuksen velvoitteista. Tässä yhteydessä takauskeskuksen perimällä takausprovisiolla ja provisiotulojen ohjaamisella kunnille korvaukseksi rahoituspalveluista voi olla merkittävä rooli järjestelmää edelleen kehitettäessä. Siksi kuntakorvausten maksamisen lainsäädäntö ja menettelyyn liittyvä oikeudellinen ajattelu on perusteltua selkeyttää, jotta julkisen kehitysluottotoiminnan mahdollisuudet voitaisiin hyödyntää tarkoituksenmukaisessa laajuudessa julkisen sektorin rahoitushuollossa Suomessa.

Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän kohtaamista viimeaikaisista muutoksista keskeisin on vakavaraisuussäätelyyn (EU 2019/876) luotu julkinen kehitysluottolaitos -niminen kokonaisuus. 1. Mainitulle luottolaitokselle on vakavaraisuussäätelyssä myönnetty etuoikeuksia julkisten toimintojen rahoituksessa. Näitä etuoikeuksia on muita luottolaitoksia vähäisempi omien varojen vaatimus (EU 2019/876 artikla 429 a, kohta d). Omien varojen vaatimuksen alentamisen seurauksena Kuntarahoitus Oyj:öön on muodostunut sellaisia käyttötarkoitukseltaan vapaita pääomia, joiden kartuttamiseen Kuntien takauskeskus on osallistunut omalla takausprovisiopiäätöksellään noin 100 miljoonalla eurolla vuodesta 2005 alkaen.

Takauskeskuksella on Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien takauskeskuksen välisen puitesopimuksen mukaan oikeus veloittaa Kuntarahoitukselta määräämänsä suuruinen takausprovisio. Takausprovisiosta kertyviä varoja takauskeskuksen voi olla tarkoituksenmukaista palauttaa jäsenkunnilleen, jotka omalla vastuunkannollaan ja vastuunkantonsa rasittamina ovat olleet muodostamassa nyt käsittelyssä olevaa varallisuuserää. Tämän ja tulvaisuudessa mahdollisesti muodostuvien vastaavien varallisuuserien käsittelyssä tarvitaan selvityspyynnössä olevia tietoja takauskeskuksen mahdollisuudesta maksaa jäsenkunnille korvausta. Muodostettujen ja nyt uuden sääntelyn myötä Kuntarahoituksessa vapautuneiden varojen käsittely on kertaluonteinen, joskin summaltaan merkittävän suuri.

Uusi julkisen kehitysluottolaitoksen asema tuo kertaluontoisuuden lisäksi merkittäviä pysyviä muutoksia, jotka kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä on perusteltua ottaa huomioon ja sopeuttaa toimintaa vastaavasti. Merkittävin sopeutumista aiheuttava harkinta koskee rahoituksen suuntaamista myös sellaisiin kohteisiin, jotka eivät ole nollariskiluokassa. Toimintansa alusta asti kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä on antolainaus suunnattu vain nollariskitoimijoille – kunnille, kuntayhtymille ja niiden tai valtion takaamille toimijoille.

Takauskeskuslaki tai lain esityöt eivät sinänsä vaadi, että rahoitus tulisi suunnata vain nollariskitoimijoille. Nollariskivaatimuksen asemesta takauskeskuslain esitöissä HE 30/1996 korostetaan, että vakuudeksi otettujen lainojen laadusta tulee huolehtia, mikäli vakuudeksi hyväksytään muita kuin nollariskilainoja: ”Ilman rahoitustarkastuksen lupaa takauskeskus voisi myöntää takauksia ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Riittävän vakuuden ehdon täyttäisivät ainakin saamiset Suomen valtiolta, suomalaiselta kunnalta ja kuntayhtymäiltä sekä näiden takaamat saamiset ja muut luottolaitostoiminnasta annetun lain 76 §:ssä olevassa 1 ryhmässä luetellut saamiset. Rahoitustarkastuksen luvalla myös muita vakuuksia olisi mahdollista käyttää, jos ne voitaisiin katsoa riittäviksi.” (HE 30/1996 vp, sivu 7)

Takauskeskuslain eduskuntakäsittelyn aikana ehdotettua takauskeskuslakia muutettiin siirtämällä takauskeskuksen valvonta valtiovarainministeriön määräämälle takauskeskustarkastajalle. Historian saatossa kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä valitun nollariskipolitiikan ilmeisenä perusteluna on ollut politiikkaan liittyvä vähäinen omien pääomien määrä. Omien pääomien määrän kasvun seurauksena on luontevaa tarkastella myös nollariskipolitiikkaa uudestaan. Uudelleen tarkasteluun liittyy myös takauskeskuslain uudistamishanke, jonka mukaan takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa suunnattaisiin hyvinvointialueille, joiden riskipaino on 20 %.

Takauskeskuslakia esitetään muutettavaksi hallituksen esitysluonnoksessa (24.6.2021) esitetyllä tavalla.

Kunnat ilmoittavat vuosikertomuksensa liitteissä vuosittain vastuunsa takauskeskuksen takaamasta varainhankinnasta (Liite 1.). Muutoksen myötä Kuntarahoitus Oyj:lle muodostuisi mahdollisuus ryhtyä rahoittamaan hyvinvointialueita takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla. Hyvinvointialueille suunnatut lainat olisivat lähtökohtaisesti 20 %:n riskipainon luottoja. Näiden luottojen katsominen takauskeskuslain tarkoittamalla tavalla riittäviksi vakuuksiksi on ilmeistä, mikäli eduskunta hyväksyy takauskeskuslain muutoksen. Jos mainitut vakuudet eivät olisi riittävät, muodostuisi lakimuutoksen ja takauskeskuslain välille ristiriita. Hallituksen esittämän lakiluonnoksen myötä muodostuisi tilanne, jossa takauskeskuksen varainhankintaa ohjattaisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen 20 %:n riskipainolla. Varainhankinnan takaukset olisivat yksin kuntien vastuulla, ja edullisen varainhankinnan tuki suuntautuisi valtion rahoitusvastuulla oleville hyvinvointialueille. Osallistuminen tällaiseen toimintaan olisi Kuntien takauskeskuksen valtuuskunnan harkittavissa.

Takauskeskuksen harkinnassa merkittävä painoarvo olisi takausprovisiota koskevalla hallituksen esitöiden HE 30/1996 vp maininnalla, jonka mukaan takausprovisiota määrättäessä tulisi ottaa huomioon riskit ja vastavakuuden laatu. Mikäli vastavakuudella olisi 20 % riskipaino, tulisi takausprovisiota sopeuttaa tätä riskipainoa vastaavaksi. Takauskeskuksen harkintaan tässä tilanteessa vaikuttaisi olennaisesti uuden rahoitustoiminnan aiheuttama rasitus takauskeskuksen jäsenkunnille. Tätä rasitusta vastaavasti takauskeskus voisi periä myöntämistään takauksista takausprovisiota takauskeskuslain jo esittämällä tavalla ja uutena toimintana suorittaa korvausta jäsenkunnille takauskeskuksen takausvastuusiin osallistumisesta. Tässä harkintatilanteessa on luontevaa kysyä: miksi kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän olisi ylipäättään perusteltua suhtautua myönteisesti hyvinvointialueiden rahoittamiseen? Vastauksena olisi eduskunnan lainsäädäntömuutoksella osoittaman tehtävän hoito ja hoitoon liittyvä yleinen ja tapauskohtaisesti kuntien erityinen etu. Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä on Suomen ainut julkisen kehitysluottolaitoksen ominaisuuksilla toimiva rahoitusjärjestelmä. Valtiolla ei ole vastaavaa.

Tehokkaan rahoitusjärjestelmän käyttö tukee julkisen vallan taloutta yleisesti ja lisää kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän keskeisyyttä suomalaisessa yhteiskunnassa. Keskeisyys palvelee edelleen kuntia ja on perusteltua erityisesti, mikäli kunnille voitaisiin korvata tehtävän hoidosta koituvaa lisärasitetta. Selvityspyynnössä esitetty takausprovisioon uusi käyttö liittyy tähän asiakokonaisuuteen.

Edellä mainitun kehityskulun näkökulmasta takauskeskuksen hallituksen selvityspyyntö koskee puhtaasti laillisuustarkastelun lisäksi myös yleistä oikeudellista näkemystä, missä määrin eduskunta voi käyttää kuntien yhteisestä varainhankintajärjestelmää julkisen sektorin rahoitushuollossa ja maksettavien korvausten käyttöä tässä yhteydessä. Selvityspyyntö kohdistuu takauskeskuksen mahdollisuuteen harkita takausprovision uutta käyttöä ilman, että käytön laajennus vietäisiin eduskunnan erikseen päätettäväksi. Harkinnan siirtäminen eduskunnalle ei vastaisi eduskunnan lakimuutoksessa olevaa tarkoitusta, jossa harkinta rahoituksen suuntaamisessa osoitettaisiin takauskeskuksen valtuuskunnalle ja Kuntarahoitus Oyj:lle.”

2. Rahaston varojen palauttamisesta jäsenyhteisöille

Takauskeskuslain 9 §:n (3.11.2006/944) mukaan ”Takauskeskuksen menot on pitkällä aikavälillä katettava toiminnan tuloilla. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi takauskeskuksella on rahasto ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt. Valtuuskunta päättää vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä rahastoon siirrettävien varojen määrästä. Rahaston varoja tulee sijoittaa siten, että huolehditaan sijoitusten varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta. Takauskeskuksen rahastoa ja valmiusluottojärjestelyitä saa käyttää takauksen perusteella syntyneen maksuvelvoitteen kattamiseen ja tilapäisen rahoituksen myöntämiseen 1 §:ssä tarkoitettulle luottolaitokselle tätä välittömästi uhkaavan maksuvelvoitteen syntymisen estämiseksi.”

Lain 10 §:ssä on säädetty jäsenyhteisöjen vastuu:

”Jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, väestötietolain (507/93) 18 §:ssä tarkoitetun edeltävän vuodenvaihteen asukaslukujen mukaisessa suhteessa.”

Lain 11 § sisältää säännökset jäsenyhteisöille eräissä tapauksissa asetettavista maksuosuuksista sekä säännökset tällaisten maksuosuuksien palauttamisesta jäsenyhteisöille:

”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. Maksuosuudet, jotka määräytyvät 10 §:ssä säädetyllä tavalla, vahvistaa hallitus.

Jäsenyhteisölle, joka on suorittanut 1 momentissa tarkoitetun maksuosuuden, on mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella on siihen varoja, palautettava sen suorittama maksuosuus korkolain (633/82) 3 §:n 2 momentin ja 4 §:n mukaisine korkoineen. Palautuksen on tapahduttava viimeistään sen jälkeen, kun takauskeskuksen vahvistettu tilinpäätös osoittaa siihen olevan varoja.”

Kuten edellä siteeratuista säännöksistä ilmenee, Takauskeskuslain säätämisen yhteydessä on varauduttu mahdollisuuteen, että jäsenyhteisöiltä peritään ylimääräinen maksuosuus sekä edellytetty

tällaisen maksuosuuden palauttamisesta jäsenyhteisöille. Hallituksen esityksessä (HE 30/1996 vp) sanottuja säännöksiä on perusteltu niukasti:

”Lakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännös, jossa todetaan, että jäsenyhteisölle, joka on suorittanut maksuosuuden takauskeskuksen takauksen perusteella syntyneestä maksuvelvoitteesta, on mahdollisimman pian palautettava sen suorittama maksuosuus korkoineen. Lähtökohtaisesti palautus olisi tehtävä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun laiminlyöty maksuvelvoite saadaan perityksi laiminlyöntiin syyllystyneeltä jäsenyhteisöltä. Periminen tapahtuisi realisoimalla takauskeskuksen takauksen vastavakuus. Palautuksen olisi kuitenkin tapahduttava viimeistään sen jälkeen, kun takauskeskuksen vahvistettu tilinpäätös osoittaa siihen olevan varoja. Palautettavalle maksuosuudelle maksettava korko määrättäisiin korkolain (633/82) 3 §:n 2 momentin ja 4 §:n nojalla. Säännöksellä pyritään estämään se, ettei jäsenyhteisöille syntyisi ylimääräisen maksuosuuden kautta lopullista taloudellista menetystä.”

Hallituksen takauskeskuslakia koskevan hallituksen esityksen säätämisperusteluissa korostettiin, että takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntyvä maksuvelvoite katettaisiin ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta tai valmiusluottojärjestelyillä ja vasta toissijaisesti jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Tämä viittaa siihen, että rahaston tulee olla suuruudeltaan sellainen, että maksuvelvoitteista pystytään suoriutumaan, vaikka laki sinänsä asettaa viimekätisen vastuun jäsenyhteisöille. Tämä on merkityksellinen seikka, harkittaessa rahastoon kertyneiden varojen palauttamista jäsenyhteisöille.

Takauskeskuslain 8 §:n valtuuttamassa takauskeskuksen johtosäännössä (22 §) todetaan, että rahaston varojen käyttämisestä päättää hallitus tai toimitusjohtaja hallituksen antamien valtuuksien nojalla.

Johtosäännön 25 §:ssä määrätään, että myönnettyistä takauksista perittävä takausprovisio mitoitetaan sellaiseksi, että sillä pystytään kattamaan takauskeskuksen toiminnasta aiheutuvat menot ja kartuttamaan riittävästi rahastoa takauskeskuksen toiminnan laajuus huomioon ottaen.

Sääntely osoittaa, että toimeksiannossa tarkoitettua tilannetta varten ei ole nimenomaista lainsäädäntöä. Toisaalta sääntely osoittaa, että takausprovisiosta kertyvää rahastoa ei ole tarkoitettu paisutettavaksi määrättömästi. Näin ollen sitä on voitava purkaa. Itse asiassa takauskeskuksen velvollisuus on huolehtia, ettei rahasto paisu toiminnan laatu huomioiden kohtuuttoman suureksi. Purkamisen on mahdollista palauttamalla rahaston osuuksia niille takauksen saaneille, jotka ovat maksaneet lainoituksen yhteydessä takausprovisiota, joista rahasto on kasvanut. Toisaalta on huomattava, että jäsenyhteisöt ovat näissäkin tapauksissa olleet vastuussa takauksittomuksista. Sen vuoksi oikein ja oikeudenmukaista olisi palauttaa rahaston ”ylimääräinen” osa jäsenyhteisöjen

eduksi, jotka ovat viime kädessä vastuussa kaikista takauskeskuksen takaussitoumuksista. Edellytyksenä palautukselle on kuitenkin, että rahasto säilyy riittävän suurena takauskeskuksen toiminnan laajuus huomioon ottaen. Tämän harkinta kuuluu takauskeskukselle.

Kun lainsäädännössä ei ole nimenomaista säännöstä takauskeskusprovisiosta kertyvän rahaston purkamisesta tai siihen kertyvän summan osittaisestakaan palauttamisesta takaussitoumuksista viime kädessä vastuussa oleville jäsenyhteisöille, ei laissa ole myöskään säännöstä, miten palautettava rahamäärä tulisi jakaa jäsenyhteisöjen kesken. Asiassa voidaan kuitenkin saada viitettä säännöksistä, joissa on säädetty ylimääräisen maksuvelvoitteen asettamisesta ja sen jakamisesta (palauttamisesta) jäsenyhteisöjen kesken (lain 10 ja 11 §).

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. Maksuosuuden jakautumisesta jäsenyhteisöjen kesken säädetään 10 §:ssä, jonka mukaan jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, väestötietolain (507/93) 18 §:ssä tarkoitetun edeltävän vuodenvaihteen asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Takauskeskuslain 11 § puolestaan osoittaa, että ylimääräiset maksuosuudet on palautettava jäsenyhteisöille mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella on siihen varoja, korkolain (633/82) 3 §:n 2 momentin ja 4 §:n mukaisine korkoineen. Palautuksen on tapahduttava viimeistään sen jälkeen, kun takauskeskuksen vahvistettu tilinpäätös osoittaa siihen olevan varoja.

Kun ylimääräinen maksuosuus peritään väestötietolain (507/93) 18 §:ssä tarkoitetun edeltävän vuodenvaihteen asukaslukujen mukaisessa suhteessa, tapahtuu palautus samaa periaatetta noudattaen. Näitä säännöksiä voidaan analogisesti tulkita myös mahdollisesti kertyneiden ylimääräisten varojen palauttamisessa jäsenyhteisöille. Näin ollen takauskeskuksen hallitus määrittäisi jokaisen jäsenyhteisön saavan palautuksen suuruuden jyvittämällä sen jäsenyhteisöjen 10 §:ssä tarkoitettujen asukaslukujen mukaisessa suhteessa. Jäsenyhteisöjen asukasmääriin perustuvan jyvitysjärjestelmän vuoksi yksittäisen jäsenyhteisön saatava ei muodostuisi kohtuuttomaksi suhteessa muiden jäsenyhteisöjen saamiin tai suhteessa siihen vastuuseen, joka voi realisoitua ylimääräisenä maksuosuutena.

Vaikka mahdollisten ylimääräisten varojen palauttaminen on käsittääkseni mahdollista noudattamalla takauskeskuslain 10 ja 11 §:n mukaista menettelyä. ei olisi pahitteeksi, jos tällainen menettely kirjattaisiin selkeyden vuoksi myös lakiin, mikäli takauskeskuslakia uudistetaan.

3 Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän käyttö julkisen sektorin rahoitushuollossa

Minulle on esitetty myös kysymys, missä määrin eduskunta voi käyttää kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää julkisen sektorin rahoitushuollossa ja maksettavien korvausten käyttöä tässä yhteydessä. Selvityspyynnö kohdistuu takauskeskuksen mahdollisuuteen harkita takausprovision uutta käyttöä ilman, että käytön laajennus vietäisiin eduskunnan erikseen päätettäväksi. Toimeksiannossa on esitetty, että harkinnan siirtäminen eduskunnalle ei vastaisi eduskunnan lakimuutoksessa olevaa tarkoitusta, jossa harkinta rahoituksen suuntaamisessa osoitettaisiin takauskeskuksen valtuuskunnalle ja Kuntarahoitus Oyj:lle.

En tarkastele tässä yhteydessä sitä kysymystä, missä määrin ja millä ehdoilla kunnille tai niiden yhteisesti perustamille yhteisöille voidaan (tavallisella) lailla asettaa tehtäviä, sillä asiasta on laajahko ja vanha perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö (esimerkiksi jo PeVL 13/1982 vp tai PeVL 11/1984 vp). Lähtökohtana on, että kunnille voidaan antaa lailla tehtäviä, mutta silloin on huolehdittava rahoitusperiaatteesta eli että kunnilla on taloudelliset edellytykset hoitaa tehtävä. Näin ollen tehtävän antamisen myötä on annettava riittävä rahoitus tai luotava konstruktio, jolla kunta voi itse päättää tarvittavasta rahoituksesta. Tällaisesta konstruktiosta on kysymys takauskeskukselle lailla säädetystä oikeudesta periä takausprovisioita.

Merkityksellistä edellä esitetyn kysymyksen kannalta on se, miten takauskeskuksen jäsenyys määräytyy. Asiaa ja sen valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja on käsitelty laajasti takauskeskuslain muuttamista kokevassa hallituksen esityksessä 73/2006 vp. Hallituksen esityksessä haettiin analogiaa Kuntien eläkevakuutusta koskevasta lainsäädännöstä (ks. myös PeVL 55/2002 vp). Takauskeskuksen jäseneksi liittyminen on vapaaehtoista, mutta jäseneksi liittyttyään kunta ei voi enää erota takauskeskuksesta. Tätä konstruktiota hallituksen esityksessä perusteltiin toteamalla, että kuntien yhteiseltä varainhankintajärjestelmältä putoaisi pohja, jos kunnat voisivat omilla päätöksillään jälkepäin vaikuttaa takausten perusteena olevan varallisuuden ja tulojen määrään. Samoin

korostettiin sitä, että velkojien oikeuksien turvaamiseksi on tärkeää, etteivät takauskeskuksen takauksista viime kädessä vastaavat kunnat voi omilla päätöksillään vetäytyä vastuustaan.

Nyt on esillä kysymys, missä määrin eduskunta voi käyttää kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää julkisen sektorin rahoitushuollossa ja maksettavien korvausten käyttöä tässä yhteydessä. Akuutiksi asia tulee, kun valmistellaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia siten, että Kuntien takauskeskus voisi myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa perustettavia hyvinvointialueita. Lakimuutos tarkoittaisi samalla sitä, että Kuntarahoitus Oyj voisi myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille. Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuus myöntää uusia lainoja hyvinvointialueille muodostaisi etukäteen rajoittamattoman uuden vastuun kunnille, jotka olisivat viimekätisessä vastuussa näihin lainoihin liittyvästä varainhankinnasta.

Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän käyttö laajemmin julkisen sektorin rahoitushuollossa ei nähdäkseni tule kysymykseen ilman kuntien itsensä päätöksentekoa. Takauskeskuksen valtuuskunta – ylin päättävä elin – on tarkoitettu huolehtimaan kuntien edusta takauskeskuksen toiminnassa. Asiaa perusteltiin takauskeskuslakia valmisteltaessa hallituksen esityksessä (HE 30/1996 vp):

”Valtuuskunnan jäsenet valitaan Suomen Kuntaliitto ry - Finlands Kommunförbund rf:n ehdottamista henkilöistä siten, että jäsenyhteisöissä vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat tulevat mahdollisuuksien mukaan huomioon otetuiksi. *Tällä turvattaisiin se, että takauskeskuksen päätöksenteko, riskien hallinta, hallinto ja toiminnan valvonta pysyvät vahvasti jäsenyhteisöjen käsissä ja että takauskeskuksen toimintaa voidaan ohjata ja kehittää niiden omien intressien mukaisesti.*”

Valtuuskunnan päätöksenteon merkitys johtuu loogisesti siitäkin, että takauskeskuksen jäsenkunnat ovat viime kädessä vastuussa takauskeskuksen takaamista lainoista. Ei voida ajatella, että kunnat olisivat viimekädessä vastuussa julkisen sektorin rahoitushuollosta muissa kuin kuntien tehtäviin kuuluvissa asioissa. Tämä asettanee rajat sillekin, missä tapauksissa julkisen sektorin rahoitushuollossa ylipäättään voidaan käyttää kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää edes kuntien (takauskeskuksen valtuuskunnan) antamalla suostumuksella.

Hyvinvointialueiden rahoitusta kuntien varainhankintajärjestelmän kautta voidaan perustella sillä, että tarkoitus on muodostaa Suomeen 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Niille siirrettäisiin nykyiset sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvä kuntien irtain omaisuus, sopimukset ja vastuut. Osa uudistuksessa hyvinvointialueille kuntayhtymiltä ja kunnilta siirtyvistä lainoista ja muista sitoumuksista on Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä. Näitä lainoja ja muita sitoumuksia koskeva varainhankinta on Kuntien takauskeskuksen (jäljempänä takauskeskus) takaamaa.

Jos muutos toteutetaan siten, että Kuntarahoitus Oyj:n rahoituspalvelujen myöntäminen hyvinvointialueille olisi mahdollista vain, jos takauskeskuksen valtuuskunta hyväksyisi asian, muutos ei olisi dramaattinen. Valtuuskunnassa kuntia edustaa 15 henkilöä. Myös Kuntarahoitus Oyj:n osakeenemmistön omistavat kunnat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt. Kunnat voisivat siis vaikuttaa siihen, ryhtyisikö Kuntarahoitus Oyj myöntämään rahoitusta hyvinvointialueille ja missä laajuudessa ja millä edellytyksin tätä rahoitusta myönnettäisiin. Takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj ovat itse katsoneet, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueiden toimintaan ilman, että hyvinvointialueet liittyvät takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi, tulisi lähinnä kyseeseen sellaisessa siirtymäkauden tilanteessa, jossa hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa, mutta niillä ei vielä ole verotusoikeutta. Jos hyvinvointialueille ei tulevaisuudessa säädettäisi verotusoikeutta, tästä tilanteesta tulisi pysyvä. Jos takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj sekä niiden jäseninä ja omistajina olevat kunnat eivät tästä syystä haluaisi, että Kuntarahoitus Oyj:n antolainaus ulotettaisiin myös hyvinvointialueiden toimintaan, asiaa koskeva päätösvalta olisi niillä itsellään.

Samalla kun takauskeskuksella olisi päätösvalta siihen, myönnettäänkö takauksia hyvinvointialueiden rahoitustarpeisiin, takauskeskuksella on joka tapauksessa jo voimassa olevan lain mukaan oikeus päättää takausprovision suuruudesta. Siitä päätettäessä voidaan – ja pitääkin – ottaa huomioon takauksesta muodostuvan riskin suuruus (Takauskeskuslain 8 §:n perustelut, HE 30/1996 vp). Tämän arviointi ja provision määrittäminen kuuluu takauskeskuksen johtosäännön mukaan takauskeskuksen hallituksen tehtäväksi (Johtosääntö 13 §, kohta 1).



Kuntien takauskeskukselle

Kuntien takauskeskus on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa takauskeskuksen jäsenkunnille maksettavasta takauskorvauksesta. Lausuntoni on pyydetty erityisesti seuraavista kysymyksistä:

1. Voiko takauskeskus maksaa jäsenkunnilleen takauskorvausta takauskeskuslaissa sille perustettujen toimivaltuuksien nojalla?
2. Mikäli takauskorvausta voidaan maksaa, voidaanko korvauksen suorittamiseen soveltaa takauskeskuslain 10 §:n ja 11 §:n mukaista palautusmenettelyä?

Käytettäväkseni on annettu seuraava asiakirjat:

- Niemeläinen, Heikki: Takausprovisiota koskevaan selvityspyyntöön liittyvä muistio, 5.7.2021
- Salminen, Tuukka: Muistio Kuntarahoitukseen muodostuneen ylijäämän käsittelystä, 18.5.2021
- 23.6.2021 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Kuntien takauskeskus ja sen takaustoiminta

Kuntien takauskeskus perustettiin vuonna 1996 hallinnoimaan kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää (L Kuntien takauskeskuksesta, 487/1996). Järjestelmän luonne kuntien yhteisenä varainhankintajärjestelmänä ilmeni ensinnäkin siten, että takauskeskus saattoi myöntää takauksia ainoastaan kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten varainhakinnalle. Tällaisena luottolaitoksena toimii nykyisin Kunnallisrahoitus Oyj. Toiseksi Kuntien takauskeskus voi myöntää takauksia vain sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan kuntien tai kuntayhtymien taikka niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen toimintaa. Takauskeskuksesta annettua lakia muutettiin kuitenkin vajaa vuosi lain säätämisen jälkeen siten, että luottolaitoksen sallittu antolainaus laajennettiin myös sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseen (377/1997). Laajennusta perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että sosiaalinen asuntotuotanto oli vanhastaan kuulunut kuntien tehtäviin. Sallittujen rahoituskohteiden määrittelyä täsmennettiin vuonna 2006 lain 1 ja 1 a §:n muutoksilla, joiden tarkoituksena oli varmistaa lain sopusointu EU:n valtioneuvoston päätöksen kanssa (944/2006).

Kolmanneksi järjestelmän luonne nimenomaan kuntien yhteisenä varainhankintajärjestelmänä ilmenee myös siinä, että takauskeskuksen jäseniä ovat kunnat. Kunnilla on mahdollisuus olla liittymättä takauskeskukseen, mutta jäseneksi liittyneillä kunnilla ei ole oikeutta erota (TakauskeskusL 2 §). Jäsenkunnat käyttävät päätösvaltaansa takauskeskuksen valtuuskunnassa. Lisäksi takauskeskuksella on hallitus ja hallituksen valitsema toimitusjohtaja (TakauskeskusL 5-6 §). Neljänneksi jäsenkunnat myös viime kädessä vastaavat, asukaslukunsa mukaisessa suhteessa, takauskeskuksen sitoumuksista, joita takauskeskus ei pysty muutoin kattamaan (TakauskeskusL 10-11 §). Järjestelmän luonne kuntien yhteisenä varainhoitojärjestelmänä on edellyttänyt, että takauskeskuslakia säädettäessä ja muutettaessa on tullut varmistaa sääntelyn sopusointu kunnille perustuslain 121 §:ssä ja sitä edeltäneessä hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvatun itsehallinnon kanssa.

Takauskeskuslain 8 §:n 1 momentin mukaan takausten myöntämisestä päättää takauskeskuksen hallitus tai, jos johtosäännössä näin määrätään, toimitusjohtaja. Takauksia myönnettäessä on noudatettava terveitä ja varovaisia liikeperiaatteita.

Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan takauksia voidaan myöntää vain riittävää vakuutta vastaan. Käytännössä takauksia on myönnetty vain sellaiseen varainhankintaan, jolla rahoitetaan niin sanottuja nollariskikohteita, vaikka laki ei tätä suoranaisesti edellyttäkään. Kunnallisissa rahoituskohteissa nollariskiluonteen varmistaa kuntien nollariskiasema ja sosiaalisen asuntotuotannon kohteissa taas luototukselle myönnetty valtioneuvoston takaus.

Takauskeskuslain 8 §:n 4 momentin mukaan takauksesta peritään takausprovisio. Takauskeskuslain 7 §:n mukaan valtuuskunnan hyväksymässä johtosäännössä annetaan tarkemmat määräykset takauskeskuksen toimielimistä, niiden kokoonpanosta, tehtävistä ja toimikaudesta sekä muusta takauskeskuksen toiminnasta. Johtosäännön 13 §:n 1 kohdan hallituksen asiana on päättää takausten myöntämisestä ja niistä perittävistä takausprovisioista, jollei hallitus ole siirtänyt toimivaltaa toimitusjohtajalle. Takauskeskuslaissa tai johtosäännössä ei ole erikseen säädetty tai määrätty takausprovisioon suuruudesta tai takausprovisioista kertyneiden varojen käyttämisestä muuhun tarkoitukseen kuin lain 9 §:n mukaisen rahaston kartuttamiseen. Hallituksen esityksessä takauskeskuslaiksi (HE 30/1996 vp) takausprovisiosta todettiin seuraavaa:

Takauskeskuksen tulisi periä luottolaitosten varainhankinnalle myöntämistään takauksista käyvän tason mukainen takausprovisio. Takausprovisioon suuruuden määrittelyssä olisi otettava huomioon takauksen myöntämiseen liittyvä riski, johon vaikuttavat sen sitoumuksen laatu, jolle takaus myönnetään, sekä takaukselle saatavan vastavakuuden laatu. Takaukseen sisältyvää riskiä voitaisiin kyseessä olevassa toiminnassa yleisesti pitää vähäisenä. On huomattava, että jäsenyhteisöt ovat nyt ehdotetussa järjestelyssä viime kädessä vastuussa takauskeskuksen takaussitoumuksista, mutta samalla myös edunsaajia lainanottajina. Tästä syystä vertailupohjan löytäminen takausprovisioon tason osalta ei ole mahdollista.

Kuntarahoitus Oyj:n asema julkisena kehitysluottolaitoksena

Muutokset Kuntarahoitus Oyj:n asemassa ja takauskeskuksen takaaman varainhankinnan kohdentamisessa ovat herättäneet kysymyksen takauskeskuksen perimien takausprovisioiden tasosta ja provisioiden mahdollisesta käyttämisestä takauskeskuksen jäsenyhteisöille maksettaviin takauskorvauksiin. Näihin muutoksiin kuuluu ensinnäkin Kuntarahoitus Oyj:n asema EU:n vakavaraisuusasetuksen muutosasetuksessa (EU 2019/876) tarkoitettuna julkisena kehitysluottolaitoksena.

Julkinen kehitysluottolaitos on määritelty vakavaraisuusasetuksen 429 a artiklan kohdassa 2. Julkisen kehitysluottolaitoksen on täytettävä kaikki seuraavat edellytykset:

- a) se on jäsenvaltion keskushallinnon, aluehallinnon tai paikallisviranomaisen perustama laitos;
- b) sen toiminta on rajattu yksilöityjen rahoituksellista, sosiaalista tai taloudellista yleistä etua koskevien tavoitteiden edistämiseen muussa kuin kilpailutarkoituksessa kyseistä laitosta sääntelevien lakien ja määräysten mukaisesti, yhtiöjärjestys mukaan lukien;
- c) sen tavoitteena ei ole voittojen tai markkinaosuuden maksimointi;
- d) jollei unionin valtioneuvoston päätöksistä muuta johdu, keskushallinnolla, aluehallinnolla tai paikallisviranomaisella on velvollisuus suojella luottolaitoksen elinkelpoisuutta tai suoraan tai välillisesti taata vähintään 90 prosenttia luottolaitoksen omien varojen vaatimuksista, varainhankinnan vaatimuksista tai myönnettyistä edistämislainoista;
- e) se ei saa ottaa vastaan direktiivin 2014/49/EU 2 artiklan 1 kohdan 5 alakohdassa tai mainitun direktiivin täytäntöönpanevassa kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjä suojattuja talletuksia, jotka voidaan luokitella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/48/EY (*) 3 artiklan a alakohdassa määriteltyjen kuluttajien määräaikais- tai säästötalletuksiksi.

Lisäksi 429 a artiklan kohdassa 2 on määrätty, että ”sovellettaessa ensimmäisen alakohdan b alakohtaa yleistä etua koskeviin tavoitteisiin voi kuulua rahoituksen tarjoaminen edistämisen- ja kehittämistarkoituksessa tietyille asianomaisen jäsenvaltion taloudellisen toiminnan sektoreille tai maantieteellisille alueille”.

Kuntarahoitus Oyj on Suomen ainoa julkisen kehitysluottolaitoksen tunnusmerkit täyttävät luottolaitos. Julkisen kehitysluottolaitoksen asema merkitsee EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaan muun muassa, että tällaiseen luottolaitokseen sovelletaan alhaisempia vakavaraisuusmääräyksiä kuin muihin luottolaitoksiin. Niinpä EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaan julkisen kehitysluottolaitoksen omavaraisuuden vähimmäistasetta laskettaessa laitos voi jättää vastuiden kokonaismäärän ulkopuolelle ”sellaisista varoista aiheutuvat vastuut, jotka ovat saamisia keskushallinnoilta, aluehallinnoilta, paikallisviranomaisilta taikka julkisyhteisöiltä tai julkisoikeudellisilta laitoksilta ja liittyvät julkisen sektorin investointeihin ja edistämislainoihin” (429 a artiklan 2 d) alakohta).

Minulle toimitettujen muistioiden mukaan Kuntarahoitus Oyj:n omapääoma ylittää nykyisin muun muassa julkisen kehitysluottolaitoksen aseman vuoksi selvästi siltä

edellytetyn omavaraisuuden vähimmäistason. Kuntarahoitus Oyj:n omavaraisuutta on kasvattanut myös Kuntien takauskeskuksen takausprovision perimisessä noudattama käytäntö, jossa vuonna 2005 siirryttiin prosenttiperusteisesta kiinteähintaiseen provisioon. Saamieni tietojen mukaan uutta käytäntöä perusteltiin tuolloin Kuntarahoitus Oyj:n vakavaraisuuden ja luotonantokyvyn vahvistamisella. Minulle toimitetun Kuntarahoitukseen muodostuneen ylijäämän käsittelyä koskevan muistion mukaan takausprovision perusteen muuttaminen on kartuttanut vuoteen 2020 mennessä Kuntarahoituksen omia varoja 96,1 miljoonaa euroa.

Vuonna 2005 omaksuttu kiinteähintaiseen takausprovisioon perustuva käytäntö on menettänyt alkuperäisen perustelunsa. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj:öön on kertynyt ylijäämää, jonka käyttämisestä olisi päätettävä. Kuten edellä mainitsemassani muistiossa on todettu, ylijäämää voidaan suunnata paitsi osakkaille maksettaviin kohtuullisiin osinkoihin myös asiakkaille maksualennuksina, edullisempina lainarahoituksen ehtoina tai asiakashyvityksinä. Eräänä vaihtoehtona on noussut esille osan ylijäämästä suuntaaminen takausprovisioiden Kuntien takauskeskukseen, joka puolestaan jakaisi sen edelleen jäsenyhteisöilleen.

Takauskeskuksen takaaman varainhankinnan käyttöalan laajentaminen

Takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla rahoitettavien kohteiden alan laajentaminen on Kuntarahoitus Oyj:n julkisen luottolaitoksen aseman ja sen omavaraisuuskehityksen ohella toinen muutostekijä, joka puoltaa takauskeskuksen provisioperusteiden uudelleen harkintaa. Kuntarahoitus Oyj:n asema Suomen ainoana julkisena kehitysluottolaitoksena ja sen omavaraisuusasteen merkittävä nousu ovat osaltaan mahdollistaneet takauskeskuksen takaaman varainhankinnan suuntaamisen myös kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon ulkopuolelle. Takausten ulottaminen sote-uudistuksessa perustettujen hyvinvointialueiden lainojen rahoittamiseen on osaksi jo toteutunut. Lisäksi on keskusteltu niin sanottujen hankeyhtiöiden rahoituksen ottamisesta takauskeskuksen takaaman varainhankinnan piiriin. Kumpikin Kuntarahoitus Oyj:n lainanannon ja samalla takauskeskuksen takaustoiminnan alan laajennus edellyttää takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamista. Kumpaankin laajennukseen myös liittyy valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka

koskevat kunnille perustuslain 121 §:ssä taattua itsehallintoa. Nämä kysymykset jäävät kuitenkin tämän selvityksen ulkopuolelle.¹

Eduskunnan kesäkuussa 2021 hyväksymään sote-uudistukseen kuului myös Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muutos. Lakiin lisättiin 1 b §, joka mahdollisti takauskeskuksen takaaman varainhankinnan kohdentamisen lainoihin, jotka siirtyvät kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Lisätty säännös kuuluu seuraavasti:

Sen estämättä, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota on käytetty luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (616/2021) 21, 26 ja 27 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.

Hallitus on lisäksi valmistellut lakia, jolla mahdollistettaisiin takauskeskuksen takaaman varainhankinnan suuntaaminen myös hyvinvointialueiden uusiin lainoihin. Tämä toteutettaisiin 23.6.2021 päivätyn hallituksen esitysluonnoksen mukaan muuttamalla takauskeskuslain 1 §:n 2 momenttia ja 1 a §:n 1 ja 3 kohtaa siten, että hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät mainittaisiin kuntien ja kuntayhtymien ohella tahoina, joita tai joiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla voidaan rahoittaa.

Kuten olen yllä todennut, takauskeskuksesta annetun lain 8 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan takauksia voidaan myöntää vain riittävää vakuutta vastaan, on käytännössä sovellettu siten, että takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla on luototettu ainoastaan nollariskikohteita. Laki tai sen esityöt eivät kuitenkaan tätä suoranaisesti edellytä. Hallituksen takauskeskuslakia koskevan esityksen perusteluissa todettiin seuraavaa:

Riittävän vakuuden ehdon täyttäisivät ainakin saamiset Suomen valtiolta, suomalaiselta kunnalta ja kuntayhtymäiltä sekä näiden takaamat saamiset ja muut luottolaitostoiminnasta annetun lain 76 §:ssä olevassa I ryhmässä luetellut saamiset. Myös muu vakuus voitaisiin hyväksyä, jos se voidaan katsoa riittäväksi.

¹ Olen laatinut Kuntien takauskeskukselle 2.9.2019 päivätyn valtiosääntöoikeudellisen selvityksen takauskeskuksen takaamaan varainhankinnan suuntaamisesta hankeyhtiöiden rahoitukseen ja 1.9.2020 päivätyn selvityksen takauskeskuksen osallistumisesta sote-maakuntien rahoittamiseen.

Hyvinvointialueilla ei ainakaan heti perustamisensa jälkeen ole verotusoikeutta, vaan niiden rahoitusvastuu on valtiolla. Hyvinvointialueet eivät voi verotusoikeuden puuttumisen vuoksi saavuttaa EU:n vakavaraisuusasetuksen (EU 575/2013) 115.2 artiklan tarkoittamaa alue- ja paikallishallintoviranomaisten nollariskiasemaa. Saamieni tietojen mukaan hyvinvointialueiden lainojen riskipaino tulee olemaan 20 %. Kuten takausprovisiota koskevaan selvityspyyntöön liittyvässä muistiossa on todettu, takauskeskuslain muuttaminen perustelee tulkintaa, että myös 20 %:n riskipainon luotot voidaan katsoa takauskeskuslain 8 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla riittäviksi vakuuksiksi. Ilman tällaista tulkintaa lakiin jäisi sisäinen ristiriita.

Takauskeskuksen perimän takausprovision perusteiden uudelleen arviointia perustelee Kuntarahoitus Oyj:n omavaraisuusasteen nousun ohella myös takauskeskuksen takaaman varainhankinnan kohdentaminen kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon ulkopuolelle ja myös kohteisiin, joilla ei ole nollariskiluonnetta. Uudelleen arviointia puoltavat niin ikään edellä lainaamani hallituksen esityksen perustelut takauskeskuslain 8 §:lle. Perustelujen mukaan ”takausprovision suuruuden määrittelyssä olisi otettava huomioon takauksen myöntämiseen liittyvä riski, johon vaikuttavat sen sitoumuksen laatu, jolle takaus myönnetään, sekä takaukselle saatavan vastavakuuden laatu”.

Takauskorvauksen maksaminen jäsenyhteisöille

Takauskeskuksen taloudellisista toimintaperiaatteista on säädetty takauskeskuslain 9 §:ssä (muut. 944/2006). Pykälän 1 momentin mukaan ”takauskeskuksen menot on pitkällä aikavälillä katettava toiminnan tuloilla”. Takauskeskuksella on maksuvalmiutensa turvaamiseksi rahasto ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt. Pykälän 3 momentin mukaan rahastoa ja valmiusluottojärjestelyitä saa käyttää takaukseen perustuvan maksuvelvoitteen kattamiseen ja tilapäisen rahoituksen myöntämiseen 1 §:ssä tarkoitettulle luottolaitokselle – nykyisin Kuntarahoitus Oyj:lle – tätä välittömästi uhkaavan maksuvelvoitteen syntymisen estämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan ”valtuuskunta päättää vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä rahastoon siirrettävien

varojen määrästä”. Rahaston varoja sijoitettaessa on huolehdittava sijoitusten varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta.

Takauskeskuslain 9 § ei edellytä, että varat, joita ei tarvita menojen ja tulojen tasapainottamiseen siten kuin pykälän 1 momentissa edellytetään, siirretään kokonaisuudessaan rahastoon. Rahastoon siirrettävien varojen vähimmäismäärää määrittelevät 9 §:n 3 momentin mukaiset käyttötarkoitukset.

Voiko takauskeskukselle ylipäätään kertyä sellaista ylijäämää, jota voitaisiin käyttää muihin tarkoituksiin kuin rahaston kasvattamiseen? Takauskeskuksen tulot muodostuvat ensisijaisesti takausprovisioista. Laissa ei määritellä provisioperusteita eikä myöskään provisioiden tasoa. Sen sijaan takauskeskuksen johtosäännössä on määräys, jonka mukaan ”myönnettyistä takauksista perittävä takausprovisio mitoitetaan sellaiseksi, että sillä pystytään kattamaan takauskeskuksen toiminnasta aiheutuvat menot ja kartuttamaan riittävästi rahastoa takauskeskuksen toiminnan laajuus huomioon ottaen” (25 §). Määräys määrittelee nähdäkseni takausprovisioiden vähimmäistason, ja oikeastaan vain toistaa vaatimuksen, joka seuraa takauskeskuslain 9 §:n 1 ja 3 momenteista. Sen sijaan johtosäännön määräys ei määrittele takausprovisioiden enimmäistasoa. Tulkintani onkin, että takauskeskuslain 9 § tai johtosäännön 25 § eivät estä sitä, että osa ylijäämästä, jota Kuntarahoitus Oyj:lle on kertynyt muun muassa sen julkisen kehitysluottolaitoksen aseman vuoksi, ohjataan takausprovisioina Kuntien takauskeskukselle.

Salliiko takauskeskuslaki takausprovisioista kertyvien varojen käyttämisen kunnille maksettaviin takauskorvauksiin niiltä osin kuin laki ja johtosääntö eivät edellytä varojen siirtämistä rahastoon? Vastaukseni kysymykseen on myöntävä. Takauskorvauksen maksaminen kuuluu takauskeskuksella itsenäisenä oikeushenkilönä olevaan taloudelliseen päätösvaltaan. Lailla perustetun itsenäisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön taloudellinen päätösvalta kattaa oikeushenkilön varallisuudesta disponoinnin niissä rajoissa, joita laki sille mahdollisesti asettaa. Lähtökohtana ei siten ole, että itsenäisellä julkisoikeudellisella oikeushenkilöllä on ainoastaan laissa erikseen säädetty päätösvalta disponoida varallisuudestaan. Lähtökohtana on, että muiden oikeushenkilöiden tavoin myös julkisoikeudella oikeushenkilöllä on itsenäinen päätösvalta varallisuutensa disponoinnista, ellei laki päätösvaltaa joiltain osin rajoita.

Itsenäisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön on täytettävä lailla asetetut velvoitteet. Takauskeskuksen on esimerkiksi siirrettävä takauskeskuslain 9 §:n edellyttämällä tavalla riittävästi varoja rahastoon. Lisäksi varallisuuden disponointia koskevissa päätöksissä on noudatettava tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Varallisuuden disponointipäätösten on oltava sopusoinnussa lailla perustetulle oikeushenkilölle säädettyjen tehtävien ja tarkoituksen kanssa. Selvää lisäksi on, että julkisoikeudellisen oikeushenkilön toimivaltaa rajoittavat laissa erikseen säädetty kiellot ryhtyä tietyntylaisiin varallisuuden disponointitoimiin.

Jäsenyhteisöille maksettavat takauskorvaukset voidaan ymmärtää korvaukseksi siitä, että kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää, jossa kunnat takauskeskuslain 10–11 §:n mukaisesti viime kädessä kantavat vastuun takaussitoumuksista, käytetään rahoittamaan luotonantoa kuntasektorin ulkopuolisille tahoille. Takauskorvaukset pehmentävät varainhankintajärjestelmän käyttöalan laajentamisen vaikutuksia perustuslain 121 §:n kunnille takaamaan itsehallintoon.

Takauskeskuslain 10 §:n mukaan ”jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, väestötietolain (507/93) 18 §:ssä tarkoitetun edeltävän vuodenvaihteen asukaslukujen mukaisessa suhteessa”. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan taas niiltä osin kuin takauskeskuksen rahaston varat eivät riitä takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntyneen maksuveloitteen kattamiseen, takauskeskuksella on oikeus kattaa velvoite jäsenyhteisöiltä kannettavilla ja asukaslukujen mukaisessa suhteessa määräytyvillä maksuosuuksilla. Asukaslukuun perustuvan vastuunjaon katsottiin takauskeskuslakia säädettäessä kohtelevan jäsenyhteisöjä niiden taloudelliseen kantokykyyn nähden tasapuolisesti siten, että vastuu ei voi muodostua yksittäisen jäsenyhteisön kannalta kohtuuttoman suureksi (HE 30/1996 vp).

Perusteen, jonka mukaan mahdollinen takauskorvaus jaetaan jäsenyhteisöjen kesken, tulee täyttää kuntien – viime kädessä niiden asukkaiden – yhdenvertaisen kohtelun ja takauskeskuslain säätämisvaiheessa yhteisvastuun jakautumisen yhteydessä niin ikään

korostetun ei-mielivaltaisuuden² vaatimukset. Asukasluvun käyttäminen perusteena täyttää nämä vaatimukset.

Takausprovisioiden korottaminen tai porrastaminen varainhankinnan lopullisten kohteiden riskiluokituksen mukaisesti ei edellytä takauskeskuslain muuttamista. Takausprovision periminen perustuu lain 8 §:n 4 momenttiin, jossa ei määritellä provision perusteita tai tasoa. Riskiluokituksen huomioon ottaminen on puolestaan sopusoinnussa hallituksen takauskeskuslakia koskevan esityksen kanssa. Lain muuttamista ei edellytä myöskään niiden varojen käyttäminen jäsenyhteisöille maksettaviin takauskorvauksiin, joita takausprovisioista jää rahastoon lain 9 §:n mukaisesti tehtävän siirron jälkeen.

Takausprovisioista päättää johtosäännön 13 §:n 1 kohdan mukaan hallitus. Mahdollisia jäsenyhteisöille maksettavia takauskorvauksia koskeva päätösvalta jakautuu valtuuskunnan ja hallituksen välillä lain ja johtosäännön säännösten ja määräysten mukaisesti. Välitöntä tarvetta myöskään johtosäännön muuttamiseen ei ole. Johtosäännön mahdollisen kokonaisuudistuksen yhteydessä voisi olla kuitenkin asianmukaista lisätä päätösvalan jakautumista koskeviin määräyksiin maininta mahdollisista takauskorvauksista päättämisestä.

Yhteenveto

Tiivistän yllä esittämieni tarkastelujen keskeiset johtopäätökset seuraavasti:

1. Kuntarahoitus Oyj:n asema julkisena kehitysluottolaitoksena on alentanut siltä edellytettyä omavaraisuusastetta ja osaltaan kasvattanut Kuntarahoitus Oyj:n ylijäämää. Kun Kuntarahoitus Oyj, jonka varainhankintaa Kuntien takauskeskus takaa, on Suomen ainoa julkinen kehitysluottolaitos, keskusteluun on noussut kuntien yhteiseksi varainhoitojärjestelmäksi perustetun järjestelmän ulottaminen kuntasektorin (ja sosiaalisen asuntotuotannon) ulkopuolisten julkiskytkentäisten toimintojen rahoittamiseen.

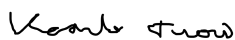
² Ks. 15.7.2019 päivättyä Kunnalliselle takauskeskukselle laatimaani oikeudellista selvitystä, joka koski maakuntien mahdollista jäsenyyttä Kuntien takauskeskuksessa.

2. Kuntarahoitus Oyj:n ylijäämän kasvu sekä Kuntarahoituksen Oyj:n luotonantoon ja takauskeskuksen takaamaan varainhankintaan perustuvan järjestelmän käyttöalan laajentaminen ovat synnyttäneet tarpeen arvioida uudelleen takauskeskuksen perimien takausprovisioiden perusteita ja tasoa.
3. Takauskeskuslaki ei edellytä, että varat, joita ei tarvita takauskeskuksen menojen ja tulojen tasapainottamiseen, siirretään kokonaisuudessaan rahastoon. Rahastoon siirrettävien varojen vähimmäismäärää määrittelevät laissa säädettyt rahaston käyttötarkoitukset.
4. Takauskeskuslaissa ei määritellä takauskeskuksen perimien provisioiden perusteita tai tasoa. Johtosäännön mukaan ”myönnettyistä takauksista perittävä takausprovisio mitoitetaan sellaiseksi, että sillä pystytään kattamaan takauskeskuksen toiminnasta aiheutuvat menot ja kartuttamaan riittävästi rahastoa takauskeskuksen toiminnan laajuus huomioon ottaen”. Määräys määrittelee takausprovisioiden vähimmäis- eikä enimmäistasoa. Määräys toistaa vaatimuksen, joka seuraa takauskeskuslain 9 §:n 1 ja 3 momenteista.
5. Lailla perustetun itsenäisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön taloudellinen päätösvalta kattaa oikeushenkilön varallisuudesta disponoinnin niissä rajoissa, joita laki sille mahdollisesti asettaa. Muiden oikeushenkilöiden tavoin myös julkisoikeudella oikeushenkilöllä on itsenäinen päätösvalta disponoida varallisuudestaan, ellei laki päätösvaltaa joiltain osin rajoita. Itsenäisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön on ensinnäkin täytettävä lailla asetetut velvoitteet. Toiseksi varallisuuden disponointia koskevien päätösten on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti oltava sopusoinnussa lailla perustetulle oikeushenkilölle säädettyjen tehtävien ja lain tarkoituksen kanssa. Kolmanneksi julkisoikeudellisen oikeushenkilön toimivaltaa saattavat rajoittaa laissa erikseen säädetty kiellot ryhtyä tietynlaisiin varallisuuden disponointitoimiin.
6. Takausprovisioista kertyvien varojen käyttäminen kunnille maksettaviin takauskorvauksiin kuuluu takauskeskuslain takauskeskukselle jättämään itsenäiseen taloudelliseen päätösvaltaan niiltä osin kuin laki ja johtosääntö eivät

edellytä varojen siirtämistä rahastoon. Korvausten maksaminen on sopusoinnussa takauskeskuslain tarkoituksen ja takauskeskukselle säädettyjen tehtävien kanssa. Takauskorvaukset voidaan ymmärtää korvaukseksi siitä, että kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää, jossa kunnat takauskeskuslain mukaan viime kädessä kantavat vastuun takauskeskuksen takaussitoumuksista, käytetään rahoittamaan luotonantoa kuntasektorin ulkopuolisille tahoille.

7. Takauskorvauksien määräytyminen jäsenkuntien asukasluvun perusteella täyttää kuntien ja niiden asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun sekä ei-mielivaltaisuuden kriteerit.
8. Takausprovisioiden korottaminen tai porrastaminen varainhankinnalla rahoitettavan antolainauksen riskiluokituksen mukaisesti ei edellytä takauskeskuslain muuttamista ja on sopusoinnussa hallituksen takauskeskuslakia koskevan esityksen kanssa. Lain muuttamista ei edellytä myöskään niiden varojen käyttäminen jäsenyhteisöille maksettaviin takauskorvauksiin, joita takausprovisioista jää rahastoon lain 9 §:n mukaisesti tehtävän siirron jälkeen. Takauskorvausten maksaminen kuuluu siihen taloudelliseen päätösvaltaan, joka takauskeskuksella itsenäisenä oikeushenkilönä on takauskeskuslain asettamissa rajoissa.
9. Välitöntä tarvetta myöskään johtosäännön muuttamiseen ei ole. Johtosäännön mahdollisen kokonaisuudistuksen yhteydessä voisi olla kuitenkin asianmukaista lisätä päätösvalan jakautumista koskeviin määräyksiin maininta mahdollisista takauskorvauksista päättämisestä.

Sysmässä 22 päivänä heinäkuuta 2021


Kaarlo Tuori

Oikeustieteen tohtori
Professori (emeritus)

Kuntien takauskeskus

Takauskorvauksen maksamisesta jäsenkunnille

Kuntien takauskeskuksen hallitus on pyytänyt takauskeskustarkastajalta kannanottoa seuraaviin kysymyksiin:

- Onko takauskeskuksella mahdollisuus maksaa takauskeskuksen jäsenkunnille takauskorvausta takauskeskuslaissa annettujen toimintavaltuuksien puitteissa?
- Mikäli takauskorvauksen maksaminen kuuluu takauskeskuksen toimintavaltuuksiin, voiko takauskorvauksen maksaa takauskeskuslain 10 §:n ja 11 §:n mukaista palautusmenettelyä soveltaen?

Tausta

Takauskeskuksen hallituksen esittämien kysymysten taustalla on eräitä takauskeskuksen toimintaympäristössä tapahtuneita ja tapahtumassa olevia muutoksia. Näistä keskeisiä ovat muun ohessa luottolaitoksen vakavaraisuussäätelyyn liittyvät muutokset sekä takauskeskuksen takaaman varainhankinnan kohdentaminen luottolaitoksen myöntäminä luottoina perustettaville hyvinvointialueille.

Luottolaitoksen osalta kysymys on mm. siitä, että Kuntarahoitus Oyj on vakavaraisuussäätelyn näkökulmasta julkinen kehitysluottolaitos, jonka omat varat nykyisellään ylittävät merkittävästi vakavaraisuuslaskennassa edellytettyjen omien varojen määrän. Hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä luottolaitokselle on avautumassa mahdollisuus rahoittaa hyvinvointialueita. Kun hyvinvointialueiden lainat luetaan 20 % riskiluokkaan, Kuntarahoitus Oyj olisi muutoksena aikaisempaan myöntämässä rahoitusta nykyisten lainanottajien ohella myös sellaiselle lainanottajalle, joka ei olisikaan nollariskiluokassa. Takauskeskus ja sen jäsenyhteisöt tulisivat siten tilanteeseen, jossa takauskeskuksen myöntämä takaus Kuntarahoituksen varainhankinnalle kohdistuu osittain sellaiseen antolainaukseen, jota ei lueta nollariskiluokkaan kuuluvaksi.

Takauskeskuksen näkökulmasta muun ohessa edellä mainitut toimintaympäristön muutokset ovat nostaneet esille kysymyksen luottolaitokselta vastaisuudessa perittävän takausprovisioiden määrästä ja sen rakenteesta. Takauskeskustarkastajan käsityksen mukaan takauskeskuksen strategisena lähtökohtana takausprovisioiden määrää ja rakennetta koskevassa mahdollisessa muutoksessa on ylläpitää edelleenkin se symmetria, että takauskeskuksen jäsenyhteisöjen ollessa lainsäädännön perusteella viime kädessä vastuussa takauskeskuksen kaikista takauksittomuuksista, jäsenyhteisöt olisivat samalla myös edunsaajia niin lainanottajina kuin osuudensaajina luottolaitokselta perittävistä takausprovisioidista.

Vakavaraisuussäätelyn mahdollistaessa Kuntarahoitukselle nykytasoa alemman määrän omia varoja takauskeskuksen tavoitteena on siten tunnistaa sopivat menettelyt keventää luottolaitoksen omia varoja takauskeskuksen jäsenyhteisöjen hyväksi sekä korvata hyvinvointialueiden rahoittamisesta jäsenyhteisöille yhteisvastuun myötä aiheutunut lisäriski.

Valmistelussaan takauskeskus on tunnistanut nykykäytännössä myös kiellettyyn valtiontukeen kohdistuvia uhkia.

Takauskeskuksen taloudellisista toimintaperiaatteista

Takauskeskuksen taloudellisista toimintaperiaatteista säädetään takauskeskuslain (487/1996) 9 §:ssä:

"Takauskeskuksen menot on pitkällä aikavälillä katettava toiminnan tuloilla. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi takauskeskuksella on rahasto ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt.

Valtuuskunta päättää vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä rahastoon siirrettävien varojen määrästä. Rahaston varoja tulee sijoittaa siten, että huolehditaan sijoitusten varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta.

Takauskeskuksen rahastoa ja valmiusluottojärjestelyitä saa käyttää takauksen perusteella syntyneen maksuvelvoitteen kattamiseen ja tilapäisen rahoituksen myöntämiseen 1 §:ssä tarkoitetulle luottolaitokselle tätä välittömästi uhkaavan maksuvelvoitteen syntymisen estämiseksi.”

Taloudellisten toimintaperiaatteiden osalta takauskeskustarkastaja kiinnittää hallituksen huomiota siihen, että takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi määrätyn rahaston suuruudesta ei ole säännöstä.

Takauskeskustoimintaan liittyvä riski on mm. takauskeskuslain säätämisen yhteydessä arvioitu erittäin vähäiseksi mm. siitä johtuen, että luottolaitoksen myöntämät luotot ovat myönnetty nollariskiluokkaan kuuluville lainanottajille. Jälkikäteistarkastelussa voidaan siten arvioida, että takauskeskuksen rahaston merkittävälle kasvattamiselle nykyisestä ei ole nähtävissä välittömiä tarpeita siinäkään tapauksessa, että luottolaitos ryhtyisi rahoittamaan perustettavia hyvinvointialueita. Voitaneen myös arvioida, että rahastoa merkityksellisempi maksuvalmiuspuskuri on mahdollisessa maksuvelvoitetilanteessa takauskeskuksen sopimat valmiusluottojärjestelyt sekä jäsenyhteisöjen yhteisvastuu.

Takauskeskuksen tuotot muodostuvat takauskeskuslain 8 §:n mukaisesti luottolaitokselta perittävästä takausprovisiosta sekä takauskeskuksen rahastoon siirrettyjen omien varojen sijoittamisesta saaduista tuotoista. Huomattava on, että laissa ei ole säädetty yksityiskohtaisesti rahastoon siirrettävien varojen määrästä vaan rahastosiirron määrä näyttäisi jätetyn tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä käytännössä hallituksen harkintaan ja valtuuskunnan päätettäväksi.

Takauskorvauksen maksamiseen liittyvät asiantuntijalausunnot

Takauskeskuksen hallitus on esittänyt kysymykset mahdollisesta takauskorvauksen maksamisesta sekä sen jakamisesta takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien kesken noudattaen takauskeskuslain 10 §:n ja 11 §:n mukaisia menettelyjä professori (emeritus) Teuvo Pohjolaiselle ja professori (emeritus) Kaarlo Tuorille. Lisäksi professori Juha Raitiolle on esitetty eräitä EU-oikeuteen liittyviä kysymyksiä takauskeskuksen velvollisuudesta toimia esimerkiksi tilanteessa, jossa takauskeskus havaitsee, että (takaustoiminnasta) syntynyt mahdollinen julkinen tuki on jäänyt välittymättä takauskeskuslaissa tarkoitettuihin kohteisiin.

Saaduista lausunnoista voidaan muun ohessa havaita, että

- Takauskeskuksen vuodesta 2005 alkaen noudattama käytäntö kiinteähintaisesta takausprovisiosta on merkittävästi vaikuttanut erityisesti luottolaitoksen pääomittamiseen ja noudatettu menettely saattaa nostaa esiin kysymyksiä valtiontuista ja kilpailuneutraliteetista (tuki ei ole välittynyt kohteeseen)
- Takausprovision rakenne nykymuodossaan on menettänyt alkuperäisen perustelunsa (luottolaitoksen pääomittaminen varainhankinnan saatavuuden turvaamiseksi)
- Oikeudellisesti ei nähdä estettä sille, etteikö luottolaitokselta perittävän takausprovision tosiasiallisena perusteluna voisi olla aiemmin peritty maltillinen takausprovisio ja sen muodostuminen välittämättä jääneeksi ja takaisin perittäväksi valtiontueksi Kuntarahoitus Oyj:öön
- Kun Kuntien takauskeskus takaa luottolaitoksen varainhankinnan, on mahdollista ottaa käyttöön menettely, jossa takauskeskuksen perimästä takausprovisiosta ohjataan osuus takauskeskuksen jäsenyhteisöille ns. takauskorvauksena yhteisvastuun kantamisesta (takauskeskuksen itsenäinen oikeus disponoida sille kuuluvia varoja).
- Takauskeskus voi ottaa käyttöön menettelyn, jossa se palauttaa jäsenyhteisöilleen takauskorvausta takauskeskuslain 10 §:n ja 11 §:n mukaisin menettelyin (yhdenvertainen kohtelu, ei-mielivaltaisuus)

Takauskeskustarkastajan kannanotto

Kuntien takauskeskuksen johto ja hallitus ovat tunnistaneeet tarpeen arvioida ja kehittää luottolaitokselta perittävän takausprovision rakennetta toimintaympäristössä toteutuneiden ja toteutumassa olevien muutosten myötä. Takauskeskuksen sisäisesti laatimat muistiot ja selvitykset samoin kuin ulkopuolisten oikeudellisten asiantuntijoiden käsitykset ovat samansuuntaisia muutosten tarpeellisuudesta. Merkittävänä kehittämiskohteina on nostettu esiin kysymykset julkisen kehitysluottolaitoksen omien varojen riittävästä määrästä suhteessa vakavaraisuusvaatimukseen sekä kysymys, millä tavalla luottolaitoksen omia varoja voidaan palauttaa takaisin takausvastuuta kantaville jäsenyhteisöille. Lisäksi asiassa on tunnistettu merkittävä uhka sille, että nykyiset menettelyt eivät kaikilta osin täytä EU-notifioituja menettelyjä, minkä seurauksena takauskeskus saattaa itse toimia vastoin voimassa olevia kiellettyä valtiontukea koskevia määräyksiä ja säädöksiä, mikäli takauskeskus ei varmistu muodostumansa tuen välittymisestä takauskeskuslain edunsaajille tai tuen palauttamisesta viime kädessä jäsenkunnille.

Luottolaitokselta perittävästä takausprovisiosta on sovittu takauskeskuksen ja luottolaitoksen välisessä puitesopimuksessa. Totean käsityksenäni, että valtiontukimenettelyihin liittyen välittämättä jääneen julkisen tuen takaisinperinnästä tulisi sopia tulevia vuosia koskevissa puitesopimuksissa. Perustelen näkemystäni paitsi kiellettyä valtiontukea koskevilla määräyksillä ja säädöksillä mutta myös kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöön liittyvillä seikoilla niin luottolaitoksen kuin takauskeskuksen näkökulmasta.

Asiantuntijoiden lausuntojen mukaan takauskeskuksen omassa tilinpäätöksessä ei takausprovision rakenteen korjaaminen näyttäisi aiheuttavan merkittävää kysymystä. Siltä osin kuin hallitus päättää tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä olla esittämättä takauskeskuksen tilikaudelta syntynyttä ylijäämää rahastoon, tulisi ylijäämä palautettavaksi jäsenyhteisöille, mikäli valtuuskunta vahvistaa tilinpäätöksen hallituksen esittämässä muodossa. Takauskeskuksen tilinpäätös ei siten osoittaisi käytännössä voittoa taikka tappiota, kun oletetaan, että sijoitusomaisuuden mahdolliset arvomuutokset (+/-) katetaan välittömästi kauden ylijäämällä ennen rahastosiirtoa ja palautuksia jäsenyhteisöille.

Takauskeskuksen jäsenyhteisöt ovat takauskeskuslain säädösten perusteella viime kädessä yhteisvastuussa Kuntarahoituksen varainhankinnasta. Luottolaitoksen asemaan liittyvä muutos sekä sen omien varojen riittävyys mahdollistavat käsitykseni mukaan toimenpiteet sellaisen rakennemuutoksen toteuttamisen takauskeskuksen perimään takausprovisioon, että uusi (prosenttiperusteinen) takausprovisio sisältää myös takauskeskuksen maksaman takauskorvauksen jäsenyhteisöille. Käsitykseni mukaan ehdotettu palautusmenettely takauskeskuslain 10 § ja 11 § mukaisesti on omiaan lisäämään järjestelmän läpinäkyvyyttä ja oikeudenmukaisuutta. Takauskorvaus tulisi näin ollen palautuksena kaikille jäsenkunnille riippumatta siitä, onko niillä käytössään luottolaitoksen myöntämiä luottoja vai ei.

Helsinki, 2.8.2021

DHS Oy Audit Partners
Tilintarkastusyhteisö



Tapani Vuopala
KHT

