

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntöne 19.4.2018

HE 5/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Johdanto

Asiakohdassa mainitussa hallituksen esityksessä Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jolla huomioitaisiin maakuntien perustamisesta 1.1.2020 aiheutuvat velallisen muutokset. Uusi säännös on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisen kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan Kuntien takauskeskus (*Takauskeskus*) voisi antaa takauksen kuntien, kuntayhtymien ja niiden määräämisvallassa olevien yhteisöjen sekä sosiaalisen asuntotuotannon lisäksi myös luottolaitoksen (Kuntarahoitus Oyj:n) sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan maakunnille ja niiden määräämisvallassa oleville palvelukeskuksille sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä siirtyviä velkoja ja muita sitoumuksia sekä niihin liittyviä koron- ja valuutanvaihtosopimuksia sekä muita suojausjärjestelyitä.

Suomen kuntaliiton kannanotot

Kuntaliitto toteaa Hallituksen esityksestä seuraava.

1. Maakuntien pitäisi ensisijaisesti tulla Kuntien takauskeskuksen jäseniksi pysyvästi, jolloin nykyisen kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän soveltamisala laajenisi organisatorisesti maakuntiin. Kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille siirtyvien tehtävien osalta varainhankintajärjestelmän soveltamisala pysyisi asiallisesti ennallaan, koska nämä tehtävät ovat nykyisin yhteisen varainhankintajärjestelmän piirissä. Yhteisen varainhankintajärjestelmän soveltamisala laajenisi niiden tehtävien osalta, jotka siirtyvät valtion viranomaisilta maakunnille. Hallituksen esityksen mukaan sillä ei ole tarkoituksena ratkaista maakuntien tulevien investointien toteutumista ja rahoitusta, vaan järjestää ainoastaan siirtymävaiheen tilanne. Kuntaliitto katsoo, että jatkovalmistelussa lähtökohtana tulisi olla maakuntien (ja niiden palvelukeskusten) mahdollisuus hyödyntää yhteistä varainhankintajärjestelmää.
2. Käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä tulisi muuttaa siten, että maakunnat vastaisivat Kuntien takauskeskuksen Kuntarahoitus OYJ:n varainhankinnan hyväksi myöntämien takauksien takausvastuusta niille siirtyvien lainojen mukaisessa suhteessa Takauskeskuksen takaamaan koko lainakantaan. Näin voidaan turvata se, kuntasektori on yhteisvastuussa Kuntarahoituksen varainhankinnan takausvastuusta vain kuntien hyväksi hankittujen lainojen osalta.

Maakunnille siirtyvät lainat

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:stä ja niiden seurauksena kyseisessä laissa tarkoitetun luottolaitoksen eli Kuntarahoitus Oyj:n lainaehdoista johtuu, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä luottoja ei voida ilman lainsäädäntötoimenpiteitä siirtää tuleville maakunnille ja edelleen tuleville maakuntien palvelukeskuksille. Tämän vuoksi Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi edellä tarkoitettujen, kuntayhtymistä ja kunnista siirtyvien Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien lainojen ja muiden

sitoumusten säilymisen ennallaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirron yhteydessä. Säännöksillä ei puututtaisi muutoin Takauskeskuksen toimintaperiaatteisiin, takauksen myöntämisen ehtoihin tai takauskeskuksen jäsenyhteisöihin.

Vaihtoehtona olisi, että luotot ja muut sitoumukset irtisanottaisiin ja ne korvattaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirron yhteydessä muulla rahoituksella. Luottojen ja muiden sitoumusten ennenaikainen irtisanominen johtaisi väistämättä ylimääräisiin kustannuksiin.

Maakuntiin siirrettävät kuntayhtymien velat olivat vuonna 2016 noin 1,4 mrd. euroa. Lainakanta kuitenkin todennäköisesti vielä kohoaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtohetkeen mennessä, sillä sairaanhoitopiirien kuntayhtymille on myönnetty kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain (548/2016) tarkoittamia investointilupia noin 1,56 mrd. euron verran.

Noin puolet sairaanhoitopiirien kuntayhtymien luotoista on tällä hetkellä Kuntarahoitus Oyj:n luotottamia. Lisäksi sairaanhoitopiireillä on Kuntarahoitus Oyj:n kanssa solmittuja leasing-sopimuksia erilaisia toimitila- ja laiteinvestointeja varten sekä merkittävä määrä johdannaissopimuksia. Täsmälliset tiedot maakuntien ja edelleen maakuntien yhteisesti omistaman toimitila- ja kiinteistönhallinnon palvelukeskuksen vastuulle siirtyvistä luotoista ja muista sitoumuksista saadaan vasta siinä vaiheessa, kun kuntayhtymät ja kunnat antavat voimaanpanolain 19 ja 23 §:ssä tarkoitetut selvitykset.

Hallituksen esitykseen sisältyvien arvioiden mukaan sairaanhoitopiireillä olisi järjestämisvastuun siirtohetkellä Kuntarahoitus Oyj:n luottoja noin 1,45 mrd. euroa, mikä olisi arviolta tuoloin noin 7 prosenttia Kuntarahoituksen koko luotonannosta.

Maakuntien perustamisesta aiheutuvat velallisen muutokset

Maakuntiin siirrettävissä kuntayhtymien rahoitussopimuksissa ovat mukana kaikkien eri rahoituslaitosten kanssa sovitut lainat ja muut rahoitusinstrumentit. Rahoitusjärjestelmissä on kuitenkin eroja.

Liikepankki tai muu vastaava rahoittaja tekee myönnettäviä luottoja varten tarvittavan varainhankintansa parhaaksi katsomiltaan markkinoilta, tavoilla ja ehdoilla. Rahoittaja myös itse kantaa vastuun varainhankinnastaan, toisin sanoen sekä sen takaisin maksamisesta että vastaavuudesta toteutettavaan antolainaukseen. Varainhankinnan ehdot riippuvat siitä, kuinka rahoittajan toiminta ja luottokelpoisuus on arvioitu rahoitusmarkkinoilla.

Luoton saajan kanssa rahoittaja puolestaan sopii tapauskohtaisesti paitsi luoton ehdoista myös soveltuvasta vakuusjärjestelystä, jonka tarkoitus turvata rahoittajan asema luoton saajan mahdollisissa ongelmatilanteissa.

Luoton saajiin nähden Kuntarahoituksen toiminta ei eroa edellä mainitusta. Kuntarahoitus Oyj neuvottelee kunkin luoton saajan, esimerkiksi kunnan kanssa tapauskohtaisesti luotto- ja vakuusehdot. Sen sijaan Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintajärjestelmä poikkeaa edellä kuvattua. Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta sekä kansainvälisiltä että kotimaisilta markkinoilta on Kuntien takauskeskuksen takaama. Jokainen Manner-Suomen kunta on Kuntien takauskeskuksen jäsen, ja jäsenyyden myötä yhteisvastuullisesti vastuussa Kuntien takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle antamista takaussitoumuksista, kukin kunta osuuttaan Suomen väestöstä vastaavalla osuudella.

Hallituksen esityksessä todettu valtioneuvoston siirtyville sitoumuksille tarkoittaa rahoittajalle (Kuntarahoitukselle) luoton vakuudeksi annettavaa takausta. Kun takaus esityksen perusteella ilmeisesti on tulossa muiden vakuuksien sijaan, säännös on sinänsä kaikkien rahoittajien intressissä ja sen voidaan katsoa tasapuolisesti turvaavan kaikkien rahoittajien vakuustarpeen.

Ehdotetulla lainmuutoksella ei sen sijaan oteta kantaa Takauskeskuksen Kuntarahoituksen varainhankinnalle antamiin takauksiin ja sitä kautta kaikille kunnille syntyviin vastuisiin.

Mikäli Kuntarahoitus Oyj:n kuntayhtymille myöntämät luotot siirtyvät maakunnille ehdotetulla tavalla, syntyy kaikille kunnille vastuu Takauskeskuksen takaussitoumuksista myös varainhankinnan siitä osuudesta, joka on ohjautunut muuhun kuin kuntien lainanottoon. Tämä ei ole rahoituksen käytön ja takausvastuiden symmetrian mukaista. Kuntien taseessa olevat vastuut pienenevät maakunnille siirtyvien lainojen määrällä. Sen sijaan siirrolla ei ole vaikutusta taseen liitetiedoissa oleviin vastuisiin Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista. Nämä vastuut päinvastoin suhteellisesti nousevat, mikäli rahoituksen käytön ja takausvastuiden symmetria ei toteudu.

Yleisessä tiedossa on kansainvälisten rahoittajien ja luottoluokittajien tuntema luottamus Suomen kuntien rahoitusjärjestelmää kohtaan. Yksi keskeisistä luottamuksen elementeistä on rahoituksen käytön ja vastuiden symmetrian toteutuminen. Tämä asetelma on lisäksi syntyneessä tilanteessa, jossa kuntien taloudellinen asema on heikkenemässä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun siirtoon liittyvien, kunnilta maakunnille tapahtuvien omaisuuksien siirtojen ja niiden kunnille aiheuttamien taloudellisten vaikutusten vuoksi.

On perusteltu syy kantaa huolta siitä, että lakiesityksessä esitettyjen muutosten myötä kansainvälisten rahoittajien ja luottoluokittajien suhtautuminen kuntien rahoitusjärjestelmää kohtaan voi muuttua ja jopa johtaa luottoehtojen heikkenemiseen. Tätä huolta lisää myös jäljempänä selostettu epävarmuus ehdotettujen muutosten vaikutuksista varainhankintajärjestelmän EU-oikeudelliseen arviointiin.

Rahoituksen käytön ja takausvastuiden symmetria toteutuu silloin, kun kaikki Kuntarahoitus Oyj:n rahoituksen käyttäjät ovat myös yhteisvastuullisesti osallisina Kuntien takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle antamissa takausvastuissa.

Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä EU:n näkökulmasta

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain mukainen kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä on hyväksytty EU:n komissiossa kuntasektorin sisäisenä varainhankintajärjestelmänä. Järjestelmän kautta hankittuja varoja voi käyttää vain takauskeskuslaissa säädettyihin tarkoituksiin, kuten kuntien ja kuntayhtymien tarpeisiin niiden suorittaessa toimialaansa kuuluvia tehtäviä sekä sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Kunnilta maakunnille siirtyvissä tehtävissä yhteisen varainhankintajärjestelmän asiallinen käyttöala ei laajenisi ja muutos aiheutusi julkisen hallinnon rakenteiden lakiin perustuvista muutoksista. Siirtyvät lainat on myös aikoinaan otettu kiistatta kuntien yhteisen varainhankinnan piiriin kuuluvien tehtävien rahoitukseen.

Sote- ja maakuntauudistuksessa nykyisin kuntien vastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät nyt kuitenkin kunnan toimialan ulkopuolelle maakuntien tehtäviksi. Tämä edellyttää muutoksia takauskeskuslakiin, kun yhteistä varainhankintajärjestelmää halutaan edelleen hyödyntää maakunnille siirtyvien tehtävien rahoituksessa. Tällaiset muutokset tulisi ilmoittaa EU:n komissiolle.

SUOMEN KUNTALIITTO

Arto Sulonen
lakiasiain johtaja

