


Lausuntoyhteenveto

22.9.2021

VN/16645/2021

VN/16645/2021-VM-56

 Kunta- ja aluehallinto-osasto/
 Lainsäädäntöneuvos Ville Koponen

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö pyysi luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta kirjallisia lausuntoja ajalla 24.6.–10.9.2021. Lausuntoa pyydettiin keskeisiltä ministeriöiltä, Kuntien takauskeskukselta ja Kuntarahoitus Oyj:ltä, kaikilta manner-Suomen kunnilta, sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä sekä Finanssiala ry:ltä ja Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Lisäksi muillakin tahoilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa esitysluonnoksesta.

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

Seuraavassa on kuvattu keskeisiä lausunnoissa esiin nostettuja asioita lausunnonantajittain:

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että Kuntarahoitus Oyj:n mukanaolo hyvinvointialueiden rahoittajana lisää rahoittajien välistä kilpailua ja sitä kautta madaltaa rahoituksen kustannuksia. Rahoituksen hinnalla on vaikutusta siihen, paljonko hyvinvointialueiden resursseja jää kohdennettavaksi asiakkaille annettaviin palveluihin. Ehdotetun järjestelyn myötä hyvinvointialueille suoraan lain nojalla siirtyvien lainojen ja hyvinvointialueiden uusien lainojen kohtelu olisi takauskeskusjärjestelmän kannalta samanlaista. Parhaillaan toteutetaan useita suuria sairaalainvestointeja, ja olisi eduksi, että järjestämistä vastuun vaihtuminen kunnilta hyvinvointialueille ei suoraan muuttaisi investointeihin tarvittavien lainojen kohtelua.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että se on koordinoinut komission kanssa vuosina 2020–2021 käytyä epävirallista yhteydenpitoa, jossa selvitettiin valtioneuvoston päätöksen soveltamista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Komissio ei ole huomauttanut ehdotetusta järjestelystä. Komission mukaan takauskeskusjärjestelmää koskevan vuoden 2004 päätöksen periaatteita voidaan edelleen soveltaa tilanteessa, jossa hyvinvointialue korvaa kunnan. Tällöin tulee varmistaa, ettei Kuntarahoitus Oyj voi saada takauskeskuksen myöntämistä takauksista etua kilpaillessaan tavallisten liikepankkien kanssa. Ehdotetut lakimuutokset ovat sellaisia, että Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan myönnettävät takaukset kohdistuvat edelleen joko valtioon kuu-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

valtiovarainministerio@vm.fi

luvien yhteisöjen lainoihin (hyvinvointialueet) tai tuen jakamiseen muille tuensaajille valtioneutoisääntöjä noudattaen (hyvinvointialueiden yhteisöt tai liikelaitokset). Näin ollen Kuntarahoitus Oyj:tä ei komission vuoden 2004 päätöksen tapaan tulisi pitää EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamana yrityksenä. Kuntarahoitus Oyj:n saamaa etua ei siksi myöskään tulisi pitää valtioneutkena.

Kuntien takauskeskus katsoi esitysluonnoksen lakitekstin vastaavan takauskeskuksen kantaa. Takauskeskuksen on perusteltua ottaa esityksen mukainen tehtävä vastaan, mutta tapauskohtaiset päätökset sen takaaman varainhankinnan laajentamisesta hyvinvointialueiden rahoittamiseen tulee osoittaa takauskeskuksen harkintaan kuuluviksi. Lakiesityksen valtiosääntöisissä perusteluissa tulisi ottaa huomioon kuntien taloudellisen itsehallinnon turvaavia näkökohtia, jotka liittyvät takauskeskuksen mahdollisuuteen periä takaustoiminnastaan korvauksia ja maksaa kunnille korvausta takaustoimintaan liittyvien riskien kantamisesta. Lakiesitys antaa kuntien yhteiselle varainhankintajärjestelmälle mahdollisuuden tarjota hyvinvointialueille tavanomaisia luottoja, leasing-sopimuksia ja johdannaisopimuksia myös ilman valtioneutakausta 20 prosentin riskipainolla. Myöhempien lainsäädäntömuutosten yhteydessä voisi olla perusteltua arvioida takauskeskuksen jäsenyhteisöjen valitusmahdollisuutta, jos jäsenkunnissa ilmenisi uuden takaustoiminnan myötä tarvetta niiden itsehallinnon turvaamiseen. Lakimuutoksella tulee olla toimivaltaisen EU-viranomaisen asianmukainen hyväksyntä ja sitä vastaava oikeussuoja.

Kuntarahoitus Oyj kannatti esitystä eikä sillä ollut huomautettavaa ehdotettuun pykälämuotoiluun. Hyvinvointialueiden tehokkaan rahoituksen varmistamiseksi on järkevää käyttää olemassa olevia rakenteita. Kuntien asemaa asiassa tulee tarkastella arvioimalla, säilyvätkö niiden riittävä itsenäisyys, päätöksentekomahdollisuudet ja riskiasema hyväksyttävänä. Siksi on tärkeää, että kuntasektorille jää takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n kautta itsenäinen päätösvalta takauskeskusjärjestelmän käyttämisestä hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Kuntarahoitus Oyj:n liiketoimintamalli on rakennettu kokonaisuudessaan nollariskisen luotonannon varaan, eikä Kuntarahoitus Oyj voi hyväksyä hyvinvointialueiden luototusta ilman valtioneutakausta. Tästä poikkeaminen muuttaisi Kuntarahoitus Oyj:n liiketoimintamallin riskiprofiiliin ennakoitavaa ja ymmärrettävyyttä suhteessa sijoittajiin ja luottoluokittajiin ja voisi vaarantaa sen varainhankinnan hinnan ja saatavuuden. Ilman valtioneutakausta hyvinvointialueiden lainat sisältäisivät todellista luottoriskiä ja mahdollinen riskipaino olisi 20 prosenttia. Tällaista kuntien riskiprofiiliin nousua ei voi pitää hyväksyttävänä, ja luottotappiot tulisivat kuntien takaaman järjestelmän kannettavaksi ilman, että kunnilla on mitään syytä tai vankkaa valtiosääntöoikeudellista perustetta kantaa tällaista riskiä. Korkeampi riskipaino vaikuttaisi myös hyvinvointialueiden rahoituksen hinnoitteluun. Esitysluonnoksessa hahmotelluista vaihtoehdoista olisi kuntien näkökulmasta perustelluin se malli, jossa valtio ottaisi Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnasta takausvastuun hyvinvointialueiden rahoituksen osalta. Tätä vaihtoehtoa olisi hyvä pohtia edelleen. Esityksessä on hyvin perusteltu sitä, miksi sen ei uskota muodostavan haasteita suhteessa EU:n valtioneutisääntelyyn. Kuntarahoitus Oyj:lle asiassa on kuitenkin kyse liiketoiminnan peruselementistä, johon ei tulisi sisältyä merkittävästi tulkintaa tai epävarmuuksia. Siksi erityisesti hyvinvointialueiden lainoille myönnettävä valtioneutaus kokonaan uutena elementtinä tulisi notifioida tai muuten riittävällä tavalla kirjallisesti käsitellä komission kanssa. Ei ole perusteltua, että valtioneutaus ei voi kohdistua hyvinvointialueiden investointeihin liittyviin suojausjärjestelyihin tai leasing-rahoitukseen eikä Kuntarahoitus Oyj siten voi toimia niiden tarjoajana. Tämä vähentää oleellisesti hyvinvointialueiden mahdollisuuksia kustannustehokkaihin suojausjärjestelyihin tai leasing-ratkaisuihin. Näissä järjestelyissä on rahoittajan kannalta kyse hyvin yhtenevästä toiminnasta perinteisempään velkakirjaluototukseen nähden. Ilman valtioneutakausta suojausjärjestelyjen kustannus kasvaa niin huomattavasti, että niitä tuskin toteutetaan, mikä altistaa investoinnit tarpeettomille rahoitus- tai markkinariskeille.

Finanssiala piti lakiesitystä ja sen tavoitteita sinänsä perusteltuina mutta edellytti kaikkien lainanantajien yhdenvertaista kohtelua. Erityisesti jos valtio myöntäisi takauksia hyvinvointialueiden ottamalle rahoitukselle, takauksia tulisi myöntää samoilla perusteilla kaikille luotonantajille, jotta valtioneutaukset olisivat kilpailuneutraaleja. Finanssialan mukaan on yleisen edun mukaista pitää hyvinvointialueiden rahoitus pohja laajana eikä vain yhtä toimijaa suosivana.

Kuntaliitto kannatti esitystä hyvinvointialueiden lainanhoitokustannusten hillitsemiseksi. Lausunto perustui oletukseen, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat ovat jatkossakin nollariskisiä ja valtio takaa Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämät lainat. Ehdotetun lakimuutoksen keskeisenä edellytyksenä on, että päätösvalta hyvinvointialueiden rahoituksesta ja sen ehdoista on Kuntarahoitus Oyj:llä ja takauskeskuksella. Valtion tulisi vastata Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takausvastuista sillä laskennallisella osuudella, joka vastaa Kuntarahoitus Oyj:n hyvinvointialueille myöntämien lainojen suhdetta sen myöntämän lainakannan kokonaisuuteen. Valtiontakaus tulisi voida kohdistaa myös hyvinvointialueiden leasing-rahoituksella toteutettaviin hankkeisiin ja riskeiltä suojaamisen tarkoituksessa tehtäviin sopimuksiin. Nämä sopimukset kuuluvat elimellisenä osana rahoitusjärjestelyihin, eikä eri rahoitusmuotoja tulisi asettaa takausten näkökulmasta eriarvoiseen asemaan ilman painavia perusteluita.

Kaikki lausunnon antaneet sairaanhoitopiirit kannattivat esitystä. *Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Kainuun, Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Lapin, Pohjois-Karjalan ja Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirit* totesivat, että Kuntarahoitus Oyj:n mukanaolo lisää rahoittajien välistä kilpailua ja takaa rahoituksensaannin myös markkinashokkien aikana. Lakimuutoksen ehdotettu voimaantuloajankohta aluevaltuustojen aloittaessa toimintansa on perusteltu. *Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Helsingin ja Uudenmaan, Kainuun, Kanta-Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirien* mukaan Kuntarahoitus Oyj:n tulee voida tarjota hyvinvointialueille kaikkia niitä rahoituspalveluita, joita se nyt tarjoaa sairaanhoitopiireille, lainojen ohella siis myös esimerkiksi leasing-sopimuksia, maksuvalmiusjärjestelyjä ja johdannaisopimuksia. Kuntarahoitus Oyj:n tulee tarjota niitä joko valtion takauksella tai ilman sitä, ja tämä tulee varmistaa tarvittaessa muun muassa omistajaohjauksen keinoin. *Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Kainuun ja Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirit* esittivät, että hyvinvointialueiden asema rahoitusalan sääntelyssä sekä virallinen tieto hyvinvointialueiden riskipainosta ratkaistaisiin viiveettä. Lisäksi hyvinvointialueet tulisi vapauttaa suurten asiakasriskien laskennassa EU:n vakavaraisuusasetuksen 400 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti ja tätä koskeva tieto tulisi saada viiveettä. Vapautuksen perusteluna olisi hyvinvointialueiden oikeus saada toimintansa tarpeita vastaava rahoitus valtiolta. Vapautus on tarpeen, jos hyvinvointialueiden riskipaino olisi 20 prosenttia, ja sillä turvattaisiin sairaanhoitopiirien lainojen nykytilan käsittelyn jatkuvuus suurten asiakasriskien sääntelyssä. *Lapin sairaanhoitopiirin* mukaan hyvinvointialueiden tulee kuulua nollariskiluokkaan vastaavasti kuten kuntien ja kuntayhtymienkin.

Esitystä kannattaneista kunnista esimerkiksi *Hämeenlinna* totesi, että hyvinvointialueiden rahoittaminen vahvistaisi kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän roolia yhteiskunnan ydintoimintojen rahoittajana. Hyvinvointialueiden lainoille ei ole perusteltua vaatia valtiontakausta, koska se muodostuisi kokonaisuutena katsoen kuntien edun vastaiseksi. Hyvinvointialueiden luottoriski tulee käytännössä vastaamaan nykyisten sairaanhoitopiirien luottoriskiä. Valtiontakaus tarkoittaisi, että Kuntarahoitus Oyj:llä ei ole velvollisuutta varata niitä varten omia varoja, mikä heikentäisi kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän perusturvallisuutta. Perustulaisissa turvatus kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tulisi varmistaa, että Kuntarahoitus Oyj on aidosti kuntien määräysvallassa. *Kokkolan* mukaan hyvinvointialueiden rahoitus heijastuu kuntien rahoitukseen julkisen talouden kokonaissuunnittelun ja kehityksen kautta, ja siten hyvinvointialueiden saama edullinen lainaraha merkitsee myös kunnille kilpailukykyisiä korkoehdoja. *Oulaisten* mukaan esitystä puoltaa se, että hyvinvointialueiden investointitarpeet tulevat säilymään korkeina ja takauskeskuksen takaamana rahoitus on kilpailukykyistä. *Kokkolan* ja *Oulaisten* mukaan hyvinvointialueet on syytä ottaa takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi, jos niille annetaan verotusoikeus.

Hankasalmen, Helsingin, Kokkolan, Kouvolan, Kuopion, Kuortaneen, Lahden, Porin, Seinäjoen ja Virtain mukaan Kuntarahoitus Oyj:n luotonantoa hyvinvointialueille ei voida hyväksyä ilman lainoille myönnettäviä valtiontakauksia. Kyseiset kunnat perustelevat kantaansa muun muassa sillä, että ilman valtiontakausta hyvinvointialueiden lainojen riskipaino olisi 20 prosenttia ja sisältäisi todellisen luottoriskin. Tämä nostaisi takauskeskusjärjestelmän riskiprofiilia kuntien kannalta tavalla, jota ei voi pitää hyväksyttävänä. Kunnilla ei olisi mitään syytä tai vankkaa valtiösääntöoikeudellista perustetta kantaa tällaista riskiä ja takausvastuuta oman toimintansa ulkopuolisesta rahoituksesta. Lakimuutos ei saa vaarantaa Kuntarahoitus Oyj:n ydintehtävää eli kuntien rahoittamista. Lisäksi *Kuopio* ja *Pori* totesivat, että myös muille rahoitusinstrumenteille

tulee varmistaa valtioneuvoston, ja *Porin* mukaan on pyrittävä kaikin keinoin varmistamaan, ettei lakiesitys aiheuta syytä muuttaa komission vuoden 2004 päätöstä.

Mustasaaren mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että nollariskiluokan kunnat joutuisivat takaamaan hyvinvointialueiden kaltaisten korkeamman luottoriskin toimijoiden lainoja, vaan valtion tulisi taata niiden lainat. Kuntien tulee jatkossakin säilyttää rahoituksensa alhainen luottoriskiluokitus. *Tampere* totesi, että hyvinvointialueiden rahoitusriskien kantaminen ei kuulu kuntien rooliin. Siksi olisi luontevaa, että valtio osallistuisi takaajana myös hyvinvointialueiden lainavastuiden kattamiseen ja tulisi takaajaksi takauskeskukseen kuntien rinnalle. Myös *Hankasalmen* ja *Lieksan* mukaan perustelluin malli kuntien näkökulmasta olisi se, jossa valtio ottaisi Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnasta takausvastuun siltä osin kuin se kohdistuisi hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Miehikkälä ja *Ruokolahti* pitivät ongelmallisena sitä, että hyvinvointialueiden lainojen valtioneuvoston perustuu valtioneuvoston harkintaan, kun taas kuntien velvollisuus vastata takauskeskuksen myöntämistä takauksista on lakisääteinen. *Hankasalmen* mukaan kunnille tulee jäädä takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n kautta itsenäinen päätösvalta takauskeskusjärjestelmän käyttämisestä hyvinvointialueiden rahoittamiseen. *Kaarina* korosti, että esitys ei saa heikentää kuntien varainhankinnan mahdollisuuksia, lisätä kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista tai heikentäisi kansainvälisten rahoittajien ja luottoluokittajien suhtautumista kuntien rahoitusjärjestelmää kohtaan.

Hämeenlinna ja *Ruokolahti* esittivät, että takauskeskuslakiin lisättäisiin säännös takauskeskuksen takausprovisiosta kunnille, Ruokolahden mukaan se voisi olla suuruudeltaan esimerkiksi 0,05 prosenttia takausvastuun määrästä. Näin kunnat saisivat korvauksen kasvavasta takausvastuustaan. Myös *Hankasalmi*, *Kokkola*, *Lieksa*, *Mustasaari* ja *Tervola* pitävät jäsenkuntakorvauksia keinona korvata kuntien lisääntynyt taloudellinen riski. *Miehikkälä*, *Porvoo*, *Ruokolahti* ja *Vantaa* huomauttivat, että niiden takausvastuut ovat viime vuosina nousseet siitä huolimatta, että sellaisen pääoman määrä, jonka rahoittamiseen on käytetty takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa, on niissä laskenut.

Espoo, *Korsnäs*, *Kristiinankaupunki*, *Porvoo*, *Vantaa* ja *Varkaus* ilmoittivat nimenomaisesti vastustavansa lakiesitystä. Ne perustelivat kantaansa sillä, että kunnille ei tule säilyttää hyvinvointialueiden rahoitusriskejä miltään osin, kuntien ja hyvinvointialueiden riskiluokat ovat erilaisia ja olisi epäoogista, että kunnat ottaisivat vastuun hyvinvointialueiden lainanotosta. *Korsnäs*, *Kristiinankaupunki*, *Porvoo* ja *Vantaa* ehdottivat, että hyvinvointialueiden investointien lainarahoitus toteutettaisiin valtion toimesta jollakin esitysluonnoksessa kuvatulla vaihtoehdoisella toteuttamistavalla, esimerkiksi Valtiokonttorin kautta. Jos hyvinvointialueiden rahoittaminen kuitenkin mahdollistettaisiin takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n kautta, sen ei *Korsnäs*in mukaan tulisi vaikuttaa kuntien luottovastuuseen ja se edellyttäisi *Espoon* ja *Vantaan* mukaan täysien valtioneuvoston myöntämistä hyvinvointialueiden lainoille. *Espoon* ja *Porvoo* katsoivat, että hyvinvointialueiden takausprovisioiden maksaminen takauskorvauksina jäsenkunnille ei riittäisi kompensoimaan riskien kasvua.

Kaskisilla ja *Teuvalla* ei ollut huomautettavaa lakiesityksestä.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus totesi, että osa valtion tukemasta sosiaalisesta asuntokannasta siirtyy hyvinvointialueille ja siksi hyvinvointialueilla tulee olla samanlaiset mahdollisuudet saada rahoitusta sosiaalisen asuntokannan perusparantamiseen ja täydennysrakentamiseen kuin muilla alan toimijoilla. Kuntarahoitus Oyj on merkittävin sosiaalisen asuntotuotannon rahoittaja, ja ilman julkista rahoitusta erityisryhmien asianmukaisen asumisen järjestäminen vaikeutuisi.