

Asia: VN/16645/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunnolla oleva luonnos KTK-lain muuttamisesta mahdollistaisi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen ("sote") liittyen Kuntarahoituksen toimimisen hyvinvointialueiden rahoittajana näiden uus- ja lisäinvestointien osalta. Kesä-kuussa 2021 eduskunnassa hyväksytyssä soten lainsäädäntöpaketissa hy-väksyttiin jo KTK-lain muutos, joka mahdollistaa hyvinvointialueille siirtyvien lainojen ja muiden sitoumusten rahoituksen jatkumisen Kuntarahoitukselta. Tämän vuoksi kyse on loogisesta jatkumosta sote-uudistuksen toteutuksessa, ja Kuntarahoitus kannattaa esitettyä muutosta KTK-lakiin.

Hyvinvointialueiden tehokkaan rahoituksen varmistamiseksi on mielestämme järkevää käyttää olemassa olevia rakenteita. Kuntarahoitus on osoittanut toimintakykynsä kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksessa. Siksi on perusteltua huolehtia lainsäädännön tasolla siitä, että Kuntarahoitus voi olla myös hyvinvointialueiden rahoituksen lähde.

Vaikka Kuntarahoituksella ei ole huomautettavaa ehdotettuun pykälämuotoiluun KTK-lain muuttamiseksi, ehdotukseen sisältyy kuitenkin muutamia tärkeitä näkökulmia, joita haluamme tuoda lausunrossamme esille (kuntien asema hyvinvointialueiden rahoittamisjärjestelyssä, EU-valtiontukiarvioinnin riittävä oikeusvarmuus ja leasing- ja suojausjärjestelyjen mahdollisuus) ja joiden asianmukainen ratkaiseminen on tärkeää, jotta ehdotettu lakimuutos voi käytännössä tukea suunnitellulla tavalla hyvinvointialueiden rahoitusta. Lisäksi esitämme muutamia teknisempiä täsmennysehdotuksia hallituksen esitysluonnoksen perusteluosioon.

Kuntasektorin roolista hyvinvointialueiden rahoittamisessa

Esitysluonnoksen kohdassa 1.1 todetaan, että koska Kuntarahoitus on keskeinen kuntia ja kuntayhtymiä rahoittava luottolaitos, on perusteltua, että se voi rahoittaa myös hyvinvointialueita. Tämä on melko suoraviivaisesti ilmaistu ottaen huomioon, että hyvinvointialueet nimenomaisesti muodostetaan uudeksi hallinnon yksiköksi erilleen kuntien toiminnasta. Asiaa on paremmin avattu esitysluonnoksen kohdassa 4.1 ja 10 perustellen hyvinvointialueiden toiminnan liittyvän osittain kunnille säädettyihin tai niiden yleisen toimialan piiriin kuuluviin tehtäviin. Lisäksi järjestelyn ei katsota nostavan kunnille KTK:n kautta tulevia riskejä, koska tarkoituksena on, että hyvinvointialueiden lainat saavat valtion takauksen ja ovat Kuntarahoituksen vakavaraisuuslaskennassa nolla-riskiluokkaa, eikä niistä siten pitäisi syntyä tilannetta, joka johtaisi Kuntarahoituksen maksukyvyttömyyteen suhteessa joukkovelkakirjalainojen haltijoihin ja edelleen KTK:n takausvastuun realisoitumiseen.

Kuntien asemaa hyvinvointialueiden rahoittamisen järjestämisessä tulee tarkastella sen kysymyksen kautta, että säilyykö kuntasektorin riittävä itsenäisyys, mahdollisuus päätöksentekoon ja riskiasema hyväksyttävänä, vaikka niiden takaamaa varainhankintaa käytetään hyvinvointialueiden rahoituksen hyväksi. Tähän kysymyksen vastaamiseksi tuomme esille seuraavat näkökulmat:

Hallituksen esitysluonnos toteaa, että se ei pakottaisi Kuntarahoitus Oyj:tä laajentamaan antolainastaan hyvinvointialueiden toimintaan vaan ainoastaan mahdollistaisi sen, jos Kuntien takauskeskuksen valtuuskunta ja Kuntarahoitus Oyj päättäisivät tällaiseen rahoitustoimintaan ryhtyä. Näin ollen kuntasektori jää KTK:n ja Kuntarahoituksen kautta edelleen itsenäinen päätösvalta järjestelmän käyttämisestä hyvinvointialueiden rahoitukseen. Tärkeää on siksi myös, että kuntasektori esittää myös tätä lakiluonnosta koskevalla lausuntokierroksella oman kantansa järjestelyn hyväksyttävyyteen.

Riskiaseman osalta hallituksen esitys kuvaa asianmukaisesti, että Kuntarahoitus edellyttää kuntien yhtiöiltä täysimääräistä kunnan takausta, ja Kuntarahoituksen oletetaan toimivan näin myös hyvinvointialueiden rahoituksen osalta. Tämä on kuntasektorin riskiaseman kannaltamme nähdäksemme erittäin tärkeä vaatimus. Valtion takaus on edellytys luottojen nollariskisyydelle, tilanteessa, jossa hyvinvointialueilla ei ole valtiota / kuntia vastaavaa verotusoikeutta. Ilman valtion takausta hyvinvointialueiden lainat sisältäisivät todellista luottoriskiä, ja mahdollinen riskipaino olisi 20 %. Tällaisella hyvinvointialueiden 20 %:n riskipainoilla, joka eroasi kuntien yhtiöiden nollariskiasemasta (koska niillä kuntien takaus), hyvinvointialueiden rahoituksen periaatteet olisivat kuntien näkökulmasta epätasapainossa, ja järjestelmän riskiprofiili kunnille nousisi tavalla, jota ei voi pitää hyväksyttävänä. Tällöin kuntien takaamaa varainhankintaa kohdistettaisiin rahoituksella kuntasektorin ulkopuolisiin hyvinvointialueisiin, joihin liittyisi nollaa korkeampi todennäköisyys luottotappioihin. Nämä luottotappiot tulisivat kuntien takaaman järjestelmän kannettavaksi ilman, että kunnilla on mitään syytä, saati vankkaa valtiosääntöoikeudellista perustetta, tällaista riskiä kantaa. Korkeampi riskipaino vaikuttaisi myös hyvinvointialueiden rahoituksen hinnoitteluun.

Ymmärrämme, että käsillä oleva ehdotus (yhdessä jo hyväksytyyn sote-paketin kanssa) on yhtenevä Kuntarahoituksen näkemyksen kanssa, mutta haluamme edellä olevalla kuvauksella painottaa, että valtion takaus on erittäin tärkeä, jotta kuntien asema suhteessa hyvinvointialueisiin voi säilyä

hyväksyttävänä käytettäessä kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää hyvinvointialueiden rahoittamiseen

Toteamme vielä, että Kuntarahoituksen liiketoimintamalli on rakennettu kokonaisuudessaan nollariskisen luotonannon varaan, ja myöskään tämän vuoksi Kuntarahoitus ei voi hyväksyä hyvinvointialueiden luototusta ilman valtion takausta. Tästä poikkeaminen muuttaisi Kuntarahoituksen liiketoimintamallin riskiprofiilia ennakoitavuutta ja ymmärrettävyyttä suhteessa sijoittajiin ja luottoluokittajiin, ja voisi vaarantaa Kuntarahoituksen varainhankinnan hinnan ja saatavuuden.

Huolimatta siitä, että hyvinvointialueiden rahoituksen lähtökohta on valtion kautta tuleva rahoitus, eikä valtion takausten määrää hyvinvointialueiden ot-tamille lainoille voida siksi ennustaa kasvavan samassa suhteessa, mitä rahoituksen tarve on, esitysluonnos pohtii valtion kriittistä suhtautumista takausvas-tuiden kohoamisen osalta. Tämän valtion näkemyksen vuoksi eteen voinee tulla tilanteita, joissa valtion takausta hyvinvointialueen luotolle ei myönnettäisi. Tähän toteamme, edellä kuvatun valossa, että Kuntarahoitus ei rahoita muita kuin valtion takauksen sisältäviä hyvinvointialueiden investointeja. Tämän vuoksi on hyvä ymmärtää menneiden kriisien opettamana (mm. finanssikriisi ja koronakriisi), että eteen voi tulla tilanteita, joissa muita rahoittajia ei ole edes vaihtoehdoiksi hyvinvointialueille. Näitä tilanteita silmällä pitäen valtion on syytä varautua siihen, että takausten antaminen myös kriisitilanteessa tapahtuu jouhevasti ja vaarantamatta hyvinvointialueiden toiminnan jatkuvuutta.

Toteamme vielä, että esitysluonnoksessa hahmotellut vaihtoehdot (s. 16) ovat nähdäksemme oikeita ja niistä viimeinen eli malli, jossa valtio olisi ottanut Kun-tarahoituksen varainhankinnasta takausvastuun siltä osin, kun on kyse kohdistumisesta hyvinvointialueiden rahoitukseen, olisi ollut kuntien näkökulmas-ta perustelluin tilanteessa, jossa hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta. Toteamme tähän, että kyseistä vaihtoehtoa olisi hyvä pohtia tulevaisuudessa edelleen, varsinkin jos hyvinvointialueiden verotusoikeuden toteutumiseen menee käytännössä merkittävästi aikaa.

EU:n valtioneuvoston päätöksen arviointi

Kuntarahoituksen liiketoiminta (varainhankinta ja luottojen myöntö) nojaa kokonaisuudessaan siihen, että se toimii rahoittajana vain hankkeissa, joissa ei ole kyse taloudellisesta toiminnasta. Tätä arviointia Kuntarahoitus tekee jatkuvasti osana normaalia liiketoimintaa yksittäisten lainojen myöntämisen yhteydessä. Näissä tilanteissa selkänajana on nykyinen KTK-laki sekä vuodelta 2004 oleva EU-komission päätös järjestelmästä.

Sote-uudistuksessa on kyse kokonaan uudesta nykyiselle KTK-laille ja komission päätökselle tuntemattomasta osapuolesta, hyvinvointialueesta. Valtion takaus hyvinvointialueiden lainoille on kokonaan uusi elementti, jota ei ole vanhassa komission päätöksessä huomioitu.

Esitysluonnoksessa on nähdäksemme hyvin perusteltu sitä, miksi hyvinvointialueiden toiminnan ja niiden sisällyttämisen KTK-lakiin ei uskota muodostavan haasteita suhteessa EU:n valtioneuvoston päätöksiin. Kuntarahoitukselle asiassa on kuitenkin kyse liiketoiminnan peruselementistä, johon ei tulisi sisältyä mer-kittävästi tulkintaa tai epävarmuuksia. Ymmärtääksemme tästä on käyty ministeriöiden toimesta keskusteluja komission kanssa ja Kuntarahoitukselle markkinaosuutena on tärkeää, että asia on dokumentoitu sellaisessa muodossa, johon Kuntarahoitus voi tukeutua.

Kuntarahoituksen liiketoiminnan ennustettavuus ja sen juridinen perusta ovat keskeisiä elementtejä yhtiön sijoittajille ja luottoluokittajille. Yhtiön liikkeeseenlaskemien joukkovelkakirjalainojen ja lyhytaikaisten velkasitoumusten määrä eli varainhankinnan kanta on huomattava, noin 40 miljardia (30.6.2021), ja tämä kanta ja jatkuvasti tehtävät liikkeeseenlaskut nojaavat järjestelmään, josta on voimassa oleva komission päätös siitä, että KTK:n takaus varainhankinnalle ei ole kiellettyä valtioneuvoston tukea. Tämän vuoksi yhtiön on oman riskienhallintansa kannalta voitava luottaa siihen, että hyvinvointialueiden rahoittamiseen ei liity, edes epätodennäköisiä, juridisia riskejä. Yhtiön varainhankinnan jatkuvuuden kannalta olisi erittäin ongelmallista, että se joutuisi perustelemaan vain omalla tulkinnallaan tai muulla epävirallisella kansallisella kommentoinnilla kansainvälisille tahoille järjestelmään tehtyjä muutoksia ja niiden asianmukaisuutta ilman komission selvää uutta kommunikointia. Koska KTK-lakia esitetään nyt muutettavaksi hyvinvointialueet sisältäväksi, ja koska nämä eivät ole sisältyneet alkuperäiseen komission päätökseen/notifikaatioon, katsomme, että erityisesti valtion takaus kokonaan uutena elementtinä olevien hyvinvointialueiden lainoille, tulisi notifioida tai muuten riittävällä tavalla todistettavasti kirjallisesti käsitellä komission kanssa. KTK-lain laajennus hyvinvointialueisiin on nähdäksemme jo riittävästi käsitelty komission kanssa. Nähdäksemme tässä on kyse varsin teknisestä ilmoituksesta, koska hyvinvointialueiden toimintaan ei arvioida liittyvän kiellettyä valtion tukea, koska ne harjoittavat valtioneuvostomielisessä ei-taloudellista toimintaa ja toisaalta valtion takaus voitaisiin antaa uusille lainoille riippumatta rahoittajana olevasta tahosta, jolloin kyse ei olisi selektiivisestä, yksinomaan Kuntarahoitusta koskevasta järjestelystä. Kirjallinen menettely komission kanssa on kuitenkin Kuntarahoituksen kannalta katsottuna ainoa tapa todistaa järjestelmää ulkopuolelta arvioiville, että muutokseen ei liity valtioneuvoston tukiongelmaa.

Suojaus- ja leasing-järjestelyt

Hyvinvointialueiden uusinvestointien osalta hyväksytyt sote-uudistuksen lain-säädäntöpaketti lähtee siitä, että valtion takaus ei voi kohdistua uus- ja lisäinvestoinneissa suojausjärjestelyihin tai leasingrahoitukseen. Edellä kohdassa 2 kuvattujen syiden vuoksi Kuntarahoitus ei siten voi toimia esitysluonnoksessa todetulla tavalla (s. 13) näiden instrumenttien tarjoajana. Haluamme kuitenkin todeta, että näissä on kyse rahoittajan kannalta hyvin yhtenevästä toiminnasta kuin perinteisempään velkakirjaluototukseen liittyvissä transaktioissa. Näiden instrumenttien sulkeminen valtion takauksen ulkopuolelle ei ole loogista.

Suojausjärjestelyillä pyritään suojautumaan rahoitukseen liittyviltä markkinariskeiltä ja siten parantamaan taloudellisen suunnittelun ennustettavuutta ja kustannusten kokonaishallintaa. Tämän

vuoksi on vaikea nähdä, miksi suojausjärjestelyt on jätetty valtion takauksen ulkopuolelle, koska ilman takausta suojausjärjestelyjen kustannus kasvaa niin huomattavasti, että niitä tuskin toteutetaan, mikä puolestaan altistaa uus- ja lisäinvestoinnit tarpeettomille rahoitus- tai markkinariskeille.

Leasingin osalta uskomme, että myös hyvinvointialueilla on tarve toteuttaa investointeja erilaisilla tehokasta rahoitushuoltoa palvelevilla rahoitusratkaisuilla, ja emme näe erityistä syytä sille, miksi leasingrahoitus ei soveltuisi myös hyvinvointialueiden tarpeisiin, kun kyse on leasingsopimuksesta, jossa vuokral-leottajalla (eli hyvinvointialueella) on osto-optio vuokraohteeseen.

Esitysluonnoksen ajatus on, että ilman valtion takausta näille instrumenteille löytyisi muita palveluntarjoajia. Riskienhallinnan kannalta rahoittajat arvioivat suojausjärjestelyjä ja leasingrahoituksen hyvin samoin periaattein kuin velkakirjarahoitusta, ja siksi samat lainalaisuudet pätevät näillä markkinoilla. On siksi täysin mahdollista, että hyvinvointialueiden mahdollisuudet kustannustehokkaisiin suojausjärjestelyihin tai leasing-ratkaisujen toteuttamiseen vähenevät oleellisesti, kun Kuntarahoitus ei voi toimia näiden instrumenttien tarjoajana.

Liitteenä lausunto kokonaisuudessaan sisältäen taulukkomuodossa teknisemmät muutostarpeet.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[210906 Kuntarahoitus lausunto KTK-lain muutos hyvinvointialueet FINAL.pdf](#)

Tyster Mari
Kuntarahoitus Oyj