

Asia: VN/16645/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja niiden kustannukset siirretään kunnilta hyvinvointialueille. Kunnilta vähennetään mm. kunnallisveroa, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä peruspalvelujen valtionosuuksia ja nämä tulot siirretään valtiolle, joka rahoittaa hyvinvointialuiden toimintaa. Suomeen muodostettaville 21 hyvinvointialueelle siirretään 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 Kuntarahoituksen myöntämiä. Näitä lainoja ja muita sitoumuksia koskeva varainhankinta on takauskeskuksen takaamaa. Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus takauskeskuslain muuttamisesta siten, että Kuntarahoituksen myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille takauskeskuslain sitä estämättä. Valtioneuvosto myöntäisi hyvinvointialueille siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille valtioneuvoston takauksen. Valtioneuvoston takauksella turvattaisiin velkojien asema lainojen siirtotilanteessa ja varmistettaisiin lainojen säilyminen niin sanotussa nollariskiluokassa. Kyseiset lainat on alun perin myönnetty edellytyksin, että lainansaaja on verotusoikeuden omaava taho ja täyttää siten luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa nollariskisyyden edellytykset. Tämä muutos koskisi kuitenkin vain omaisuuden siirtovaihetta eikä sillä otettaisi kantaa esimerkiksi siihen, miten hyvinvointialuiden tulevat investoinnit rahoitetaan tai mikä tulee jatkossa olemaan Kuntarahoitus Oyj:n ja hyvinvointialueiden välinen suhde.

Vantaa katsoo, että muodostettavien hyvinvointialueiden rahoitus on turvattava niiden aloittaessa toimintansa, joten kaupungilla ei ole huomauttamista järjestelyyn edellyttäen, että siirtyville lainoille ja rahoitussitoumuksille myönnetään valtion takaus, jolloin lainojen 0-riskiasema ei vaarannu.

Siirtyvien rahoitusvastuiden lisäksi Valtiovarainministeriö on esittämässä myös Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) muuttamista siten, että takauskeskus voisi jatkossa myöntää uusia takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sote-uudistuksessa perustettavia hyvinvointialueita. Esityksellä hyvinvointialueille mahdollistettaisiin myös Kuntarahoituksen tarjoamien rahoituspalveluiden käyttäminen.

Takauskeskuslain 1 §:n mukaan takauskeskus on julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi, lain 1 a §:ssä säädetyin tavoin, myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Takauskeskus voi myöntää takauksia myös edellä mainittujen luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille eli niin sanottuun sosiaaliseen asuntotuotantoon. Takauskeskuslaissa tarkoitettuja, kuntien suoraan tai välillisesti omistamia tai kuntien määräämisvallassa olevia luottolaitoksia on tällä hetkellä yksi, Kuntarahoitus Oyj. Sen omistajina ovat kunnat (omistusosuus 53 prosenttia), Keva (31 prosenttia) sekä vuoden 2008 jälkeen valtio (16 prosenttia), ja se on perustettu tarjoamaan rahoituspalveluja kuntasektorille ja sosiaaliseen asuntotuotantoon. Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen ulottaminen hyvinvointialueiden toimintaan merkitsisi poikkeamista takauskeskuslain peruslähtökohdista: hyvinvointialueet eivät olisi jäseninä tai omistajina takauskeskuksessa tai Kuntarahoitus Oyj:ssä, hyvinvointialueille myönnettävä rahoitus ei liittyisi suoraan kuntien tehtäviin, ja kunnat joutuisivat vastuuseen kuntasektorin ulkopuolisen, hyvinvointialueiden rahoituksen varainhankintaan kohdistuvista sitoumuksista, jos valtio ei myöntäisi niille takausta. Esitysluonnoksen kohdassa 1.1 todetaan, että koska Kuntarahoitus on keskeinen kuntia ja kuntayhtymiä rahoittava luottolaitos, on perusteltua, että se voi rahoittaa myös hyvinvointialueita. Johtopäätöstä ei voida pitää loogisena tai perusteltuna, koska hyvinvointialueet nimenomaisesti muodostetaan uudeksi hallinnon yksiköksi erilleen kuntien toiminnasta.

Vantaa toteaa, että sote-uudistuksen seurauksena osa kuntien ja niiden omistamien kuntayhtymien toiminnoista ja omaisuudesta siirtyy pois kunnilta hyvinvointialueille. Näin ollen myös hyvinvointialueille siirrettyjen toimintojen rahoitus mukaan lukien lainarahoitus tulee siirtyä pois kuntien ja niille kuuluvien toimintojen rahoittamiseen perustetun Kuntarahoitus Oyj:n vastuulta. Hyvinvointialueiden tulevien investointien lainarahoitus voidaan ja se tulee hoitaa valtion toimesta ja valtion rahoituskanavia tai takauksia käyttäen, kuten myös esityksen kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot on listattu. Valtiovarainministeriön hallinnon alainen Valtiokonttori vastaa mm. valtion lainanotosta, kassanhallinnasta ja valtionvelan riskienhallinnasta sekä hallinnoi valtion myöntämiä lainoja, korkotukia ja valtioneuvoston takauksia. Valtiokonttori pystyy hankimaan lyhyt- ja pitkäaikaista rahoitusta markkinoilta Kuntarahoitus Oyj:tä edullisemmin ja sillä on kattava organisaatio, joka vastaa näistä toiminnoista käytännössä.

Valtion takauksiin liittyen esityksessä esitettiin huoli siitä, että valtion myöntämien edullisten lainojen ehdot olisivat tasolla, joka johtaisi lainojen myöntämiseen myös elinkelvottomiin kohteisiin yli aidon investointitarpeen. Vantaa toteaa, että hyvinvointialueiden investointihankkeiden järjestyksen ja tarpeellisuuden harkinta ei voi olla jatkossa Kuntarahoitus Oyj:n tai takauskeskuksen tehtävä, joiden resursseja ei tule ohjata muuhun kuin niiden omistajakuntien vastuulle kuuluvien hankkeiden rahoituksen turvaamiseen. Tarpeellisuusharkinta tulee tehdä valtion toimesta, jonka vastuulle hyvinvointialueiden rahoitus kokonaisuudessaan ml. verorahoitus kuuluu. Vantaa katsoo, että hyvinvointialueiden lainarahoituksen toteutus ja siihen liittyvä resursointi tulee ensisijaisesti hoitaa valtion toimesta sen omien organisaatioiden ja rahoituskanavien kautta kuten hyvinvointialueiden muu rahoituskin tullaan hoitamaan.

Hyvinvointialueet voisivat myös vaihtoehtoisesti hankkia lainarahoitusta markkinoilta valtion takauksella. Lakiesityksen laatijat katsovat valtion takauksen myöntämisen ongelmalliseksi, koska valtion takausvastuut kasvaisivat. Vantaan näkökulmasta taas on kestävämpää, että kuntien ml. Vantaa takausvastuu kasvaisi niille jatkossa kuulumattomien tehtävien rahoituksen järjestämisen seurauksena.

Vantaa edellyttää, että kunnille ei tule jäädä välitöntä eikä välillistä riskiä tai vastuuta hyvinvointialueiden rahoituksessa. Takauskeskuslain 10 §:n nojalla jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa takauskeskuksen menojen ja sitoumusten rahoituksesta. Vantaan kaupungin osuus Kuntien takauskeskuksen takausvastuusta vuoden 2020 lopussa oli n. 1,56 mrd. euroa, mikä on lähes nelinkertainen määrä Vantaan kaupunkikonsernin Kuntarahoitus Oyj:ltä ottamien lainojen määrästä ml. sosiaalinen asuntotuotanto. Nousua edelliseen vuoteen oli lähes 200 milj. euroa, vaikka kaupungin oma lainakanta on supistunut viime vuosina merkittävästi ja konsernin lainakanta pysynyt käytännössä ennallaan. Vantaan osuus takauskeskuksen rahastosta, jolla turvataan mahdollista toteutunutta takausvastuuta, oli hieman alle 1 milj. euroa. Ko. rahaston koko on 20 milj. euroa, mitä ei millään mittarilla voida edes nykytilanteessa pitää Vantaan näkökulmasta turvaavana riskin suuruusluokka huomioiden. Vantaan kaupungin asukasluvun on ennustettu kasvavan jopa 50 000 uudella asukkaalla vuosikymmenen loppuun mennessä, mikä tulee lisäämään järjestelmän kautta kaupungin takausvastuita jo nykyisen järjestelmän puitteissa huolimatta kaupungin omasta vastuullisesta talouden hoidosta ja tiukasta takauspolitiikasta. Kuntarahoitus Oyj:n osuus sairaanhoitopiirien rahoitussopimuksesta on nyt hieman alle 1 mrd. euroa ja varovaisen arvion mukaan kasvaisi 8–9 %:iin Kuntarahoitus Oyj:n luottokannasta.

Valtion takaus hyvinvointialueiden uusille lainoille on ehdoton edellytys sille, että kuntien asema suhteessa hyvinvointialueisiin voi säilyä hyväksyttävänä käytettäessä kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Kuntarahoitus Oyj edellyttää kuntien yhtiöiltä täysimääräistä kunnan takausta. Hyvinvointialueiden uudelle lainanotolle valtion takaus on edellytys luottojen nollariskisyydelle tilanteessa, jossa hyvinvointialueilla ei ole valtiota / kuntia vastaavaa verotusoikeutta. Ilman valtion takausta hyvinvointialueiden lainat sisältäisivät todellista luottoriskiä, ja ko. lainojen mahdollinen riskipaino olisi 20 %. Hyvinvointialueiden 20 %:n riskipainoilla niiden rahoituksen periaatteet olisivat kuntien näkökulmasta epätasapainossa, ja järjestelmän riskiprofiili kunnille nousisi tavalla, jota ei voi pitää hyväksyttävänä. 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. Kuntarahoituksen liiketoimintamalli on rakennettu kokonaisuudessaan nollariskisen luotonannon varaan. Tästä poikkeaminen muuttaisi Kuntarahoituksen liiketoimintamallin riskiprofiilia ennakoitavuutta ja ymmärrettävyyttä suhteessa sijoittajiin ja luottoluokittajiin ja voisi vaarantaa Kuntarahoituksen varainhankinnan hinnan ja saatavuuden.

Näin ollen Vantaa vastustaa jyrkästi KTK:n esitystä laajentaa sen mandaattia KTK:n hallituksen 11.8.2021 päivätyssä lausunnossa esitetyllä tavalla, joka mahdollistaisi hyvinvointialuiden rahoituksen takauskeskusjärjestelmän kautta myös riskipainoltaan 20 %:n rahoitussopimusten osalta. Esityksellä puututaan suoraan kuntien taloudelliseen itsehallintoon huolimatta lausunnossa ehdotetusta lähinnä teoreettisesta valitusoikeudesta takauskeskuksen päätöksiin.

Kuntarahoitus Oyj:n antolainauksen laajentaminen hyvinvointialueiden toimintaan ilman, että lainarahoitukselle edellytetään aina valtion takaus lisää yksiselitteisesti etenkin kasvavien kuntien ml. Vantaa taloudellisia riskejä tilanteessa, jossa uudistus kokonaisuudessaan heikentää merkittävästi kuntien taloudellista itsehallintoa ja tulojen ja vastuiden tasapainoa. Se merkitsisi periaatteellista muutosta kuntien taloudelliseen itsehallintoon sekä niiden mahdollisuuden päättää itsenäisesti taloudestaan ja taloudellisista riskeistään. Merkittävin osuus Vantaan kaupunkikonsernin n. 2 miljardin euron suuruudesta rahoituksesta hankitaan muista lähteistä kuin Kuntarahoitukselta, jolloin kaupungin taloudellisten mittareiden ja vastuiden ml. takausvastuiden suuruudella on merkitystä kaupungin haluttavuuteen rahoitus- ja sijoituskohteena.

Pisilä Meri
Vantaan kaupunki