



Lausunto

08.09.2021

HEL 2021-007767

Asia: VN/16645/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Pormestari päätti antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) muuttamiseksi.

#### Lausuntopyyntö ja lausuttavan asian taustat

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanon yhteydessä kuntien järjestämisvastuulla ensi vuoden loppuun saakka olevat ko. tehtävät siirtyvät uusien hallinnollisten yksikköjen vastuulle. Ao. uudet hallinnolliset yksiköt, hyvinvointialueet, huolehtivat jatkossa järjestämisvastuullensa siirtyvien kunnallisten palvelujen tuottamisesta. Olennainen muutos nykytilaan nähden on, että viimekätinen taloudellinen vastuu perustettavien hyvinvointialueiden velvoitteista siirtyy uudistuksesta säädettyjen lakien voimaan tullessa 1.1.2023 lukien valtiolle.

Uudistuksen yhteydessä perustettaville 21 hyvinvointialueelle tullaan siirtämään nykyisten sairaanhoitopiirien sekä kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät varoineen ja velkoineen, sekä kuntien sosiaali- ja terveyshuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvä irtain omaisuus, sopimukset ja vastuut. Uudellamaalla Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri muuttuu HUS-yhtymäksi ja edellä kuvatut asiat koskevat HUS-yhtymää. Merkittävä osa kuntayhtymiltä siirtyvistä lainoista on Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä. Kuntarahoituksen varainhankinnan takaajana on Kuntien takauskeskus.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään takauskeskuslakia muutettavaksi siten, että takauskeskus voisi myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sote-uudistuksessa perustettavia hyvinvointialueita. Muutosesityksen taustalla on se seikka, että Kuntien takauskeskuksen takaamaan varainhankintaan pohjautuva järjestelmä mahdollistaa EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR II –asetuksen) perusteella julkisena kehitysluottolaitoksena toimivan Kuntarahoituksen antolainauksen jatkumisen ao. lainavelallisten kannalta edullisin ehdoin.

Lakimuutos loisi edellytykset sille, että Kuntarahoituksen kuntayhtymille myöntämät lainat on mahdollista siirtää perustettaville hyvinvointialueille. Lakimuutokset toimivat mahdollistajana. Varsinaiset päätökset takauskeskuksen takaaman varainhankinnan ja Kuntarahoituksen myöntämän rahoituksen mahdollisesta ulottamisesta hyvinvointialueiden toimintaan tekevät tahoillaan Kuntarahoitus Oyj sekä Kuntien takauskeskuksen valtuuskunta.

Lakimuutos mahdollistaisi em. ehtojen täytyessä myös Kuntarahoituksen uuden antolainauksen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille.

Kuntayhtymiltä hyvinvointialueille siirtyvien lainavastuiden osalta on linjattu, että valtioneuvoston on tarkoitus myöntää ko. siirtyville lainoille valtiontakaus. Takauksen tarkoituksena on suojata velkojen asema lainojen siirtotilanteessa, millä varmistettaisiin lainojen säilyminen nk. nollariskiluokassa velallisen vaihtuessa. Mainitut lainat on alun perin myönnetty nollariskiluokkaan luettaville lainansaajille.

Kaupungin näkökulmat lausuttavaan asiaan

Julkisen talouden kokonaisuuden kannalta on perusteltua, että perustettavien hyvinvointialueiden rahoituskustannukset voidaan minimoida. Mikäli hyvinvointialueiden rahoitus tulee olemaan kiinteästi kytköksissä valtion budjettitalouteen, luontevaa on, että valtio huolehtii näiden varainhankinnasta.

Mikäli hyvinvointialueet tulevat kehittymään kuntia vastaaviksi itsehallinnollisiksi yksiköiksi, kunnilta uudelle aluehallinnon tasolle siirtyvien kuntapalveluiden rahoittaminen järjestelmän kautta voi määrättyjen edellytysten täytyessä edelleen olla perusteltua. Ko. uuden hallinnon tason jatkossa tuottamat palvelut kohdistuvat edelleen kuntien, mm. Helsingin kaupungin asukkaisiin, ja niiden tuottamiseksi kerättävät verot ovat laajemmassa tarkastelussa osa samaa veropoolia, joilla julkiset palvelut yleisemminkin rahoitetaan. Keskeistä on, että takausvastuut ko. antolainauksesta eivät kuitenkaan jää kuntien kannettavaksi.

Toistaiseksi ei ole kaavailuja siitä, että hyvinvointialueet jatkossa olisivat jäsenenä tai omistajina takauskeskuksessa tai Kuntarahoitus Oyj:ssä. Hyvinvointialueille myönnettävä rahoitus ei myöskään enää liittyisi suoraan kuntien tehtäviin, jolloin kunnat joutuisivat vastuuseen kuntasektorin ulkopuolisen, hyvinvointialueiden rahoituksen varainhankintaan kohdistuvista sitoumuksista, jos valtio ei myöntäisi niille takausta.

Kuntarahoituksen omistavat kunnat (53 %; Helsingin kaupungin omistusosuus on 10,4 %), KEVA (31 %) ja valtio (16 %). Järjestelmässä Kuntarahoituksen varainhankinnan takaajana toimivan Kuntien takauskeskuksen jäsenenä toimivat nykytilanteessa KTK-lain mukaiset kunnat. Takausvastuut jakautuvat jäsenten asukasmäärän suhteessa. Lain mukaisesti takauskeskuksen jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi.

Järjestelmän puitteissa ao. kuntien takaamaa rahoitusta voidaan nykyisen KTK-lain pohjalta kanavoida:

\* Kuntien ja kuntayhtymien rahoittamiseen

\* Euroopan yhteisön valtioneuvoston mukaisesti edullisin ehdoin valtion viranomaisten nimeämien asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittavien yhteisöjen tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjen rahoittamiseen

\* Kuntayhtymien kokonaan omistamien tai niiden määräämisvallassa olevien sellaisten yhteisöjen rahoittamiseen, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja taikka muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi.

Järjestelmän puitteissa tehtävän varainhankinnan kulmakivenä suhteessa pankkivalvontaan (Euroopan keskuspankkiin), luottoluokittajiin sekä sijoittajiin on Kuntarahoituksen noudattama luotonmyöntöpolitiikka, ts. myönnettävien luottojen nollariskisyys.

Kuntien ja näiden rahoittamien kuntayhtymien osalta nollariskisyys perustuu lähtökohtaisesti kuntien itsehallintoon sekä lainsäädännössä kunnille annettuun tehtävään päättää kunnan toiminnan rahoittamiseen tarkoitettujen verojen perusteista. Valtion tukeman asuntotuotannon osalta valtio myöntää järjestelmän puitteissa myönnettäville lainoille täytetakauksen. Kuntakonserneihin kuuluvilla yhteisöillä myönnettäviin lainoihin vaaditaan kyseisen kunnan omavelkainen takaus.

Hyvinvointialueita koskevien lainojen osalta 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 voida pitää hyväksyttävänä.

1.1.2023 palvelujen järjestämisvastuun vastaanottavat hyvinvointialueet eivät ainakaan alkuvaiheessa ole saamassa verotusoikeutta, eivätkä ao. tahoille tai niiden määräysvallassa oleville yhteisöille myönnettävät lainat siten lähtökohtaisesti edustaisi nollariskiä, vaan niiden riskipaino ilman esitysluonnoksen perusteluissa esiin tuotua mahdollista valtioneuvoston takausta olisi 20 %. 20 % riskipainon hyväksyminen merkitsisi olennaista muutosta Kuntarahoituksen nykyiseen luotonmyöntöpolitiikkaan.

Edellä kuvattu olennainen muutos luotonmyöntöpolitiikassa heikentäisi Kuntarahoituksen nollariskiin pohjautuvan liiketoimintamallin riskiprofiilia sekä ennakoitavuutta ja ymmärrettävyyttä suhteessa luottoluokittajiin ja sijoittajiin. Tämä voisi johtaa Kuntarahoituksen luottokelpoisuuden uudelleenarviointiin, ja siten Kuntarahoituksen varainhankinnan hinnan, ehtojen ja saatavuuden heikkenemiseen. Asia on merkittävä ottaen huomioon sekä Kuntarahoituksen nykyisen luottokantaan (koko > 30 mrd. euroa) liittyvä uudelleenrahoitustarve, että kuntakentän uusiin ja jo käynnissä oleviin investointeihin tarvittavien uusien luottojen edellyttämä mittava varainhankintatarve pääomamarkkinoilta.

Esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, että valtio voi myöntää takauksen järjestelmän piirissä hyvinvointialueille ja näiden määräysvallassa oleville yhteisöille mahdollisesti myönnettäville uusille luotoille. Kunnallisena toimijana Helsingin kaupungin näkemys on, että valtioneuvoston takaus on perusedellytys järjestelmän puitteissa hyvinvointialueille mahdollisesti toteutettavalle antolainaukselle, koska valtio lainsäädännön mukaisesti viime kädessä vastaa hyvinvointialueiden

taloudesta. Kunnille jäisi edelleen Kuntien takauskeskuksen jäsenenä vastuut Kuntarahoituksen varainhankinnasta. Mikäli hyvinvointialueille myöhemmin tulee verotusoikeus, hyvinvointialueiden roolia suhteessa Kuntien takauskeskukseen (esim. mahdollista takauskeskuksen jäsenyyttä) on perusteltua tarkastella uudelleen.

#### Lausunnon keskeiset huomiot

Ehdotetuista lakimuutoksista ja erityisesti myöhemmistä järjestelmän käyttöön liittyvistä menettelyistä voi aiheutua merkittäviä välillisiä vaikutuksia Helsingin kaupunkiin ja laajemminkin kuntakenttään kolmea kautta:

1. Helsingin kaupunki ja muut Kuntien takauskeskuksen jäsenet ovat väkilukunsa suhteessa vastuussa takauskeskuksen sitoumuksista (mahdolliset muutokset taloudellisissa vastuissa),
2. Järjestelmällä on Helsingin kaupungin ja kaupunkikonsernin yhteisöjen rahoituksessa merkittävä rooli (mahdolliset muutokset järjestelmän kautta tarjolla olevan rahoituksen saatavuuteen ja hintaan),
3. Helsingin kaupunki on yksi Kuntarahoituksen omistaja (-> omistaja-arvon säilyminen).

Koska kaupungin kannalta esitetyt lakimuutokset toimivat vain hyvinvointialueiden rahoittamisen mahdollistajana, ao. lakimuutoksilla ei ole suoraa olennaista vaikutusta kaupungin talouteen. Esitetyt muutoksia voidaan siksi pitää tässä vaiheessa kannatettavina.

Kunnilla ei muutoksen jälkeen kuitenkaan tule olla olennaista roolia hyvinvointialueiden taloudellisten vastuiden kantajina, koska ohjausvastuu ao. uudesta hallinnon tasosta käytännössä siirtyy valtiolle. Kuntien takaama varainhankintaa kohdistettaisiin muussa tapauksessa kuntasektorin ulkopuolisiin hyvinvointialueisiin, joihin liittyisi nollaa korkeampi todennäköisyys luottotappioihin. Nämä luottotappiot tulisivat kuntien takaaman järjestelmän kannettavaksi ilman, että kunnilla on mitään rationaalista syytä taikka valtiosääntöoikeudellista perustetta tällaista riskiä kantaa.

Kaupunki ei myöskään näe perusteltuna eikä hyväksyttävänä, että järjestelmän puitteissa jatkossakaan myönnettäisiin rahoitusta nykyisestä poikkeavalla riskiprofiililla, eli muihin kuin ns. nollariskikohteisiin. Riskitasojen mahdollisella kasvattamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia kaupungin ja koko kuntakentän takausvastuisiin sekä toisaalta ao. rahoituskanavan kautta tarjolla olevan rahoituksen saatavuuteen ja hintaan.

Lakimuutoksessa ja valtioneuvoston päätöksissä tulisi huomioida lainojen lisäksi myös hyvinvointialueille siirtyvät leasing- ja johdannaisvastuut. Ko. rahoitusvastuiden järjestäminen Kuntarahoituksen myöntämän leasing-rahoituksen sekä korkosuojausten osalta kokonaan uudelleen muutostilanteessa aiheuttaa huomattavia kustannuksia, eikä siten ole julkisen talouden kokonaisuuden kannalta perusteltua eikä tarkoituksenmukaista.

Helsingin kaupungin kannalta esitetyt kaavailut järjestelmän käytöstä uuteen antolainaukseen ovat hyväksyttäviä vain, mikäli kuntakentän vastuut ja riskit hyvinvointialueille järjestelmän piirissä mahdollisesti myönnettävistä lainoista eivät merkittävästi kasva. Tämä edellyttää, että järjestelmän puitteissa hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen osalta valtio, jonka vastuulle viimekätinen vastuu hyvinvointialueiden taloudellisista velvoitteista 1.1.2023 siirtyy, takaa hyvinvointialueille kanavoitavan rahoituksen täysimääräisesti.

Eid Terttu  
Helsingin kaupunki - Pormestarin päätös 6.9.2021 § 95