



Valtiovarainministeriölle

VANTAAN KAUPUNGIN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KUNTIEN TAKAUSKESKUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 8.5.2017 päivätyllä kirjeellä Vantaan kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi.

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia siten, että lakiin lisättäisiin uusi 1 b §, jolla huomioitaisiin maakuntien perustamisesta 1.1.2019 aiheutuvat velallisen muutokset. Takauskeskuksen valtuuskunnan toimikauden alkamisajankohtaa muutettaisiin ja laissa mainittaisiin nimenomaisesti mahdollisuus käyttää sopimusvakuuksia.

Maakuntien perustamiseen liittyvä uusi pykälä on tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulon kanssa. Muiden muutosten on tarkoitus tulla voimaan viimeistään syyskuussa 2017.

Ehdotetut muutokset ja Vantaan kannanotot

Valtuuskunnan toimikauden alkaminen

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) 5 §:ssä säädetään takauskeskuksen päätösvaltaa käyttävästä valtuuskunnasta. Säännöksen mukaan asianomainen ministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet kunnallisvaalien jälkeisen vuoden lokakuun 1 päivänä alkavaksi nelivuotiskaudeksi.

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi kyseistä säännöstä siten, että valtuuskunnan toimikausi alkaisi kuntavaalien jälkeisen vuoden tammikuun 1 päivänä. Lain voimaantulosäännöksellä jatkettaisiin lain voimaantullessa toimivaltaisen valtuuskunnan toimikautta vuoden 2017 loppuun saakka. Lisäksi ehdotetaan korvattavan *asianomainen ministeriö* sanalla *valtiovarainministeriö* ja *kunnallisvaalit* sanalla *kuntavaalit*. Muutostarve perustuu säädettyyn kuntalakiin (410/2015) ja vaalilain (714/1998) muutoksiin. Vantaan kaupungilla ei ole ehdotettuihin muutoksiin huomautettavaa.

Sopimusvakuudet

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 8 §:n mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Lain 1 §:n tarkoittaman luottolaitoksen (Kuntarahoitus Oyj) maksuvalmiutensa turvaamiseksi ja riskeiltä suojautumiseksi tekemille järjestelyille takaus voidaan kuitenkin myöntää ilman erillistä vastavakuutta. Erityisestä syystä takaus voidaan myöntää ilman vakuutta muulloinkin, jos valtionvarainministeriö antaa siihen luvan.

Ehdotuksen mukaan lain 8 §:ää täsmennettäisiin siten, että laissa mainittaisiin mahdollisuus kohdistaa Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan sopimuksilla takauskeskuksen aseman turvaamiseksi tarvittavia erityisehtoja eli ns. kovenantteja (esim. luottolaitokselta tiettyä toimintaa edellyttävät tai luottolaitoksen talouteen liittyvät ehdot). Nämä erityisehdot toimisivat ehdotuksen mukaan takauskeskuksen asemaa turvaavina sopimusvakuuksina. Sopimusvakuuksien on toistaiseksi tulkittu sisältyvän 8 §:ssä edellytetyn riittävän vakuuden määritelmän, mutta asiasta olisi mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi perusteltua säätää laissa.

Vantaan kaupunki toteaa, että Kuntarahoitus Oyj:n maksuvalmiuden turvaamiseksi ja riskeiltä suojautumiseksi tekemille järjestelyille takaus voidaan myöntää ilman erillistä vastavakuutta voimassa olevan lain nojallakin. Ehdotettu lain muutos vastaa Vantaan kaupungin käsityksen mukaan tältä osin vallitsevaa käytäntöä sekä luottolaitoksia koskevaa kansallista ja kansainvälistä sääntelyä. Vantaan kaupunki huomauttaa kuitenkin, etteivät tässä tarkoitetut sopimusvakuudet suojaa velkojaa vakuuksien tavoin, sillä ne eivät turvaa velan takaisinmaksua siten, että velkoja voisi maksuhäiriötilanteessa realisoida vakuuden saatavansa suorittamiseksi. Osana nyt ehdotettua kokonaisuutta ja erityisesti takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta on korostuneen tärkeää, että takauskeskuksen asema on kaikissa olosuhteissa suojattu turvaavilla vakuuksilla.

Maakuntien perustamisesta 1.1.2019 aiheutuva velallisen muutos

Hallituksen esityksessä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi Suomeen ehdotetaan perustettavaksi 18 maakuntaa, joille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnilta ja kuntayhtymiltä. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle.

Esitys maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain (voimaannanolain) 28 §:n mukaan valtioneuvosto voisi päättää vastavakuutta vaatimatta, mutta muuten määräämillään ehdoilla, omavelkaisen valtiontakauksen myöntämisestä voimaannanolain 19 ja 23 §:ssä tarkoitetuissa selvityksissä esitettyjen velkojen ja eräiden muiden sitoumusten sekä niihin liittyvien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden vastaavien suojausjärjestelyjen ja sopimuksissa sovittujen korkojen ja muiden ehtojen täyttymisen vakuudeksi. Edellä tarkoitettuja takauksia voisi olla voimassa enintään eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämän valtuuden mukainen määrä.

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 tulevalle maakuntien palvelukeskukselle. Tämän vuoksi Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin esitetään 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. Säännöksellä ei puututtaisi muutoin takauskeskuksen toimintaperiaatteisiin, takauksen myöntämisen ehtoihin tai takauskeskuksen jäsenyhteisöihin. Vaihtoehtona säännöksen lisäämiselle on, että luotot ja muut sitoumukset irtisanottaisiin ja ne korvattaisiin järjestämisvastuun siirron yhteydessä muulla rahoituksella.

Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat ovat vuoden 2016 alustavien tilinpäätöstietojen perusteella noin 1,4 miljardia euroa, joista käytettävien tietojen mukaan noin puolet on Kuntarahoitus Oyj:n luotottamia. Maakuntiin siirtyvä lainakanta tulee todennäköisesti kohoamaan merkittävästi siirtohetken saakka, sillä sairaanhoitopiirien kuntayhtymille on myönnetty kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rahoittamisesta annetun lain (548/2016) tarkoittamia investointilupia noin 1,4 miljardin euron verran. Vantaan kaupunki toteaa, että maakuntauudistukseen liittyvät omaisuuden siirrot ilman käypää korvausta kuntien perustamilta kuntayhtymiltä ja irtaimen ns. sote-omaisuuden siirto kunnilta heikentävät kuntien talouden tasapainoa ja vakavaraisuutta. Siirtyvän omaisuuden arvo niissä sote-kuntayhtymissä, joiden jäsenkunta Vantaan kaupunki on, ylittää moninkertaisesti näiltä yhtymiltä siirtyvien velkojen määrän. Kuntien kannalta on erityisen tärkeää, etteivät ne menetä vakavaraisuusasetuksen nollariskiluokitusta. Jos edellä mainitut omaisuusjärjestelyt tulkitaan kunnan verotuksen perustuslaillisen suojan tai maksuvalmiuteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen heikennykseksi, niistä voi seurata nollariskiluokituksen menetys ja välittömästi merkittävästi korkeammat rahoituskustannukset koko kuntasektorille.

Kuntarahoitus Oyj on perustettu tarjoamaan rahoituspalveluja kuntasektorille ja sosiaaliseen asuntotuotantoon. Kun maakuntauudistuksen seurauksena osa kuntien ja niiden omistamien kuntayhtymien toiminnoista ja omaisuudesta siirtyy pois kunnilta, lähtökohtaisesti tulee olla niin, että muutoksen jälkeen valtio hoitaa maakuntien ja niiden palvelukeskuksen tarvitseman lainarahoituksen esimerkiksi nyt ehdotetulla omavelkaisella takauksella. Vantaan kaupunki katsoo, että määrätyn siirtymäkauden ajaksi voidaan hyväksyä järjestely, jossa Kuntarahoitus Oyj:n luotto Kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla siirtyy maakunnalle. Tällöin siirtymäkauden järjestelyn edellytyksinä ovat Kuntarahoitus Oyj:n luoton vakuudeksi myönnetty valtion omavelkainen takaus ja valtion vastuu takauskeskuksen jäsenyhteisöjen vastuuseen rinnastuvien tavoin takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, jotka kohdistuvat siirtyvien luottojen rahoituksen hankintaan. Kuntien näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että niiden toiminnan rahoitukseen tarkoitettu luottolaitos hoitaisi jatkossa kunnilta pois siirrettyjen toimintojen lainarahoituksen muutoin kuin säädetyn määräajan ja säädetyillä edellytyksillä. Kunnille ei tule jäädä välitöntä eikä välillistä riskiä tai vastuuta perustettavien maakuntien toiminnan rahoituksessa. Siirtyviin toimintoihin ja omaisuuteen

liittyvät rahoitus sopimukset jäisivät jatkossakin valtiontakauksesta huolimatta rasittamaan Kuntarahoitus Oyj:n tasetta, ja yhtiö joutuisi varaamaan pääomia sopimuksia vastaan sekä huomioimaan ne vakavaraisuuslaskennassaan. Sen sijaan irtisanomalla maakunnalle siirtyvät sopimukset Kuntarahoitus Oyj voisi vapauttaa pääomia, mikä parantaisi yhtiön vakavaraisuutta ja vähentäisi jatkossa yhtiön tarvetta lisäpääomitukseen.

Vantaan kaupunki katsoo, että ehdotuksessa tulee selvästi rajata Kuntien takauskeskuksen myöntämien takausten ja Kuntarahoitus Oyj:n hankkimien varojen käyttö jo annettuihin ja olemassa oleviin luottoihin. Ehdotetun 1 b §:n sanamuodon perusteella takauksen ja luotonannon piirissä olevia varoja voitaisiin käyttää voimaannpanolaissa tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä suojausjärjestelyihin ja näin ollen esimerkiksi mainittujen siirtyvien velkojen uudelleen rahoitukseen. Kyseessä on oltava sekä siirtyvä velka että tätä koskeva olemassa oleva Kuntarahoitus Oyj:n luotto.

Vantaan kaupunki katsoo lisäksi, että maakunnalle siirtyvän velan vakuudeksi on myönnettävä valtiontakaus. Riittävänä ei voida pitää ehdotuksessa mainituin tavoin sitä, että *"mikäli eduskunta hyväksyy maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain, jonka säännöksen perusteella valtiontakaus siirtyville sitoumuksille voidaan lähtökohtaisesti antaa, kuntien tosiasiallinen vastuu pienenee"*. Paitsi, että väite ei pidä paikkaansa siinä mielessä, ettei sanottu valtiontakaus pienennä jäsenyhteisöjen vastuuta Kuntien takauskeskuksen myöntämistä takauksista, on valtiontakaus Kuntarahoitus Oyj:n luoton vakuudeksi oltava ehdotetun 1 b §:n säätämisen edellytys. Vaatimus valtiontakauksesta tulee ottaa nyt ehdotettuun lakiin eikä viittausta toisaalla valmistelussa olevan lain pykälään valtion mahdollisesta ja ehdollisesta takauksesta voida pitää riittävänä.

Edelleen Vantaan kaupunki toteaa, että ehdotettuun 1 b §:ään on otettava edellytyksinä sen lisäksi, että maakunnalle siirtyvä velka on jo Kuntarahoitus Oyj:n luotottama ja sen vakuudeksi Kuntarahoitus Oyj:lle myönnetään omavelkainen valtiontakaus, se, että luottoehdoissa, kuten lainan maturiteetissa, ei tapahdu muutoksia sekä järjestely, jolla valtiolle siirretään vastuu siirtyvien luottojen suhteessa Kuntien takauskeskuksen menojen ja sitoumusten rahoituksesta.

Yhteenveto

Vantaan kaupunki toteaa, että luonnos hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi on puutteellinen. Luonnoksessa ei ole käsitelty asiakokonaisuuden kannalta olennaisia näkökulmia ja lisäksi siinä on virheellistä tai harhaanjohtavaa sisältöä.

Euroopan unionin valtiontukisäätelyn mukaisesti valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, ellei tuelle ole erityisesti säädettyä hyväksyttyä syytä. Kuntarahoitus Oyj:n (joka edellyttää luototuksensa vakuudeksi kunnan 100 %:sta omavelkaista takausta) ja Kuntien takauskeskus muodostavat varainhankintajärjestelmän, jonka piirissä olevia varoja ei saa käyttää taloudellisen toiminnan tukemiseen siten, että toiminnalla on EU:n perustamissopimuksessa tarkoitettua vaikutusta kilpailuun. Luonnoksesta puuttuu kokonaan EU:n valtiontukiin liittyvä arvio. Kun kyseessä on sosiaali- ja

terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä uudistus, jonka keskeinen sisältö on valinnanvapauden piiriin kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden avaaminen kilpailulle ja maakunnan palveluiden yhtiöittäminen, voidaan todeta, että kuntien varainhankintajärjestelmän ja Kuntien takauskeskuksen takauksella hankittuja varoja tulee kohdistumaan markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Euroopan komissio on v. 2004 tutkinut ja hyväksynyt Kuntien takauskeskuksesta annetun lain valtioneuvoston näkökulmasta. Nyt ehdotetut muutokset antavat välttämättä aiheen notifioida muutokset Euroopan komissiolle.

Luonnoksessa todetaan, ettei esityksellä lisättäisi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 10 §:stä johtuvaa kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista. Toteamus on outo. Lain 10 §:n mukaisesti jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, väestötietolain (507/93) 18 §:ssä tarkoitetun edeltävän vuodenvaihteen asukaslukujen mukaisessa suhteessa. Jäsenyhteisöinä olevat kunnat ovat vastanneet takauskeskuksen sitoumuksista lainkohdan mukaisesti ennen siirtoa ja sen jälkeen kokonaan. Vastuun voidaan sen sijaan todeta periaatteessa laajenevan, koska se liittyisi myös sellaisen varainhankinnan takaamiseen, joka ei kohdistu kuntien toimialaan kuuluvien tehtävien rahoittamiseen. Sanottu aiheuttaa tarpeen tutkia kuntalain näkökulmasta kuntien mahdollisuuden osallistua tällaisen varainhankinnan takaamiseen.

Luonnoksessa todetaan edelleen, että mikäli eduskunta hyväksyy maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain, jonka säännöksen perusteella valtioneuvoston siirtovaltuutetuille sitoumuksille voidaan lähtökohtaisesti antaa, kuntien tosiasiallinen vastuu pienenee. Toteamuksesta käy ilmi, ettei luonnosta kirjoitettaessa ole ymmärretty varainhankinnan rakennetta. Voimaannapolaissa tarkoitettu valtioneuvoston siirtovaltuutus olisi vakuus Kuntarahoitus Oyj:n antamalle luotolle. Kuntien vastuuseen Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisönä ei Kuntarahoitus Oyj:n luotolle myönnettyllä valtioneuvoston siirtovaltuutuksella ole mitään vaikutusta. Luonnoksen mukaan valtioneuvoston siirtovaltuutus annettaisiin omavelkaisena takauksittomuksena, joka ensisijaisesti varmistaisi, että maakuntiin ja edelleen maakuntien palvelukeskukseen siirtyvistä luotoista ei sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen siirron jälkeen voisi syntyä enää lainkaan vastuita tai velvoitteita kunnille. Sanottua toteamusta rasittaa sama edellä mainittu ero takauksittomuksena olevissa sitoumuksissa, mutta myös se tosiasia, että Kuntarahoitus Oyj:n oman varainhankinnan hinta tai ehdot voivat muuttua siten, että jäsenyhteisöjen vastuu ajankohtaistuu, vaikka Kuntarahoitus Oyj:n myöntämä (ja valtion takaama) luotto hoidettaisiin ehtojensa mukaisesti.

Lopuksi luonnoksessa todetaan, että esityksen seurauksena kuntien tosiasiallinen vastuu Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista pienenee. Vantaan kaupunki pitää mainintaa luonnoksessa huolestuttavana osoituksena siitä, ettei lakiluonnoksen valmistelussa ole ymmärretty järjestelmän rakennetta ja toimintaa. Kuntien takauskeskus takaa Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan. Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöt vastaavat takauskeskuksen sitoumuksista täysimääräisesti asukaslukujensa mukaisessa suhteessa siitä riippumatta, millä vakuuksilla Kuntarahoitus Oyj on antanut luottoja.



Ehdotetun järjestelyn hyväksyttävyyttä tiettyjen perustuslaillisten oikeuksien näkökulmasta, kuten kunnalliseen itsehallintoon ja siihen kuuluvan kunnan oikeuden päättää itsenäisesti taloudestaan, edellyttää, että järjestely on väliaikainen. Siirto maakunnalle voi koskea vain olemassa olevia Kuntarahoitus Oyj:n luottoja, joille valtio myöntää omavelkaisen takauksen. Siirtymä kautena valtiolla tulee olla vastuu Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöjen tavoin Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnasta siirtyvien luottojen suhteellisen osan verran.

Vantaan kaupunki toteaa, että edellä tässä lausunnossa selvitettyillä perusteilla lakiluonnos on puutteellinen ja perustuu osin väärin lähtötietoihin.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS