



HEIKKI NIEMELÄINEN

Kuntien takauskeskuksen
lausunto luonnoksesta
sosiaali- ja terveyshuollon
valinnanvapaus-
lainsäädännöksi

Perustelumuistio
8.3.2017



Johdanto

Kuntien takauskeskus on aiemmin 7.11.2016 antanut lausunnon alueuudistuksen liittyen. Takauskeskuksen lausunto keskittyi pääomahuoltoon ja julkisyhteisöjen taseen hallintaan.

Lausunnon olennainen sisältö oli seuraava:

1. Takauskeskus katsoo, että lakipaketin mukainen muutos tulee toteuttaa tavalla, joka ei heikennä jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokatetta.
2. Kuntien, kuntayhtymien, valtion, maakuntien ja maakuntayhteisöjen väliset omaisuusjärjestelyt tulee tehdä asukkaiden itsehallinnon perustuslaillista suojaa kunnioittaen. Omaisuuden siirroissa tulee noudattaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa ja Suomessa kuntien ja valtion välisissä omaisuusjärjestelyissä jo vakiintuneita oikeusperiaatteita.
3. Kuntien verotusoikeuden rajaaminen edes tilapäisesti voi johtaa merkittävään ja pysyvään asukkaiden itsehallinnon kustannuksia lisäävään sääntelyriskin realisoitumiseen. Sääntelyriski realisoituu, mikäli kunnan veropohjaan nojautuva nykyinen nollariskiominaisuus vaihtuu kohonneeksi riskipainoksi, kun kansainvälisessä sääntelyssä kunnan verokatto tulkitaan kunnan verotuksen perustuslaillisen suojan heikennykseksi. Takauskeskus toteaa, että perusteltua syytä sääntelyriskin ottamiselle ei ole.
4. Lakipaketin valtiosääntöoikeudellinen arvio on puutteellinen. Takauskeskus katsoo, että valtiosääntöoikeudellinen arvio tulee tehdä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisten itsehallinnolle asetettujen tunnusmerkkien näkökulmasta, joiden myötä peruskirjan mukainen itsehallinto toteutuu.
5. Takauskeskus katsoo Kuntaliiton tavoin, että sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen.
Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti esim. kohdennettujen avustusten muodossa.

Takauskeskuksen 7.11.2016 antama lausunto muodostaa lähtökohdan nyt lausuttavana olevan valinnanvapausmallin tarkasteluun. Kysymysmuotoisessa lausuntopyynnössä pääomahuollon näkökulmat on maakuntauudistusta koskevaa lausuntopyyntöä vastaavalla tavalla sivuutettu, joten takauskeskuksen on perusteltua antaa lausunto edelleen vapaamuotoisena.

Kuntien takauskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen ja kehittäminen. Takauskeskuksen tulee tunnistaa esityksessä edelleen olevat turvaamis- ja kehittämistarpeet ja tarjota niihin kuntien yhteistä varainhankintaa edistävä vaihtoehto.

Turvaamistarpeet

Takauskeskuksen lakisääteisenä veloitteena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta. Vaikka tästä näkökulmasta juridinen riskipaino on keskeisin, myös muut taloudelliset tunnusluvut, jotka muuttuvat nyt esitellyssä uudistuksessa, on syytä huomioida.

Näitä muutoksia arvioi muun muassa luottolaitosyhteisö Standard & Poor's seuraavalla tavalla:¹

S&P evaluoi kuntatalouksien velkaantuneisuutta kolmen arviointiperusteen kautta:

- (i) arvioidut velat ja korot tulevaisuudessa;
- (ii) velkojen kustannusten mahdolliset markkinaheilahtelut; sekä
- (iii) arvioidut muut mahdolliset pitkän ajan veloitteet, kuten eläkkeet.

Korkeimman laskennallisen arvon (pistearvo 1) voi saada, mikäli verotuettujen velkojen suhde kuntayhteisön toimintatuottoihin on alle 30 prosenttia, ja mikäli korkojen suhde toimintatuottoihin on alle 5 prosenttia.

Alueuudistuksen yhteydessä verotuettujen velkojen suhde samoin kuin korkojen suhde toimintatuottoihin tulee arvioida erikseen (tässä yhteydessä toimintatuotot määritellään tavalla, joka kattaa toimintaan liittyvät tulot, myös verotulot ja saadut valtionosuudet).

Verotuettujen velkojen (käytännössä kuntien ja kuntayhtymien velat ja takaukset) määrä vuonna 2016 oli tilinpäätösarvion mukaan noin 27,3 miljardia euroa ja ulkoiset tulot noin 44 miljardia euroa. Verotuettujen velkojen suhde toimintatuottoihin oli siten noin 62 %, joka jo lähtökohtaisesti rikkoo edellytyksen korkeimpaan pistemäärään (kuntatoimijoiden AA+-luokitus on kokonaisarvio, jossa yksittäisen arviointiperusteen heikentävää merkitystä voi kompensoida jonkin toiseen arviointiperusteen vahventava merkitys).

Alueuudistuksen myötä sairaanhoitopiirien lainakanta, noin 1,3 miljardia euroa, poistuisi kuntien verotuettujen velkojen piiristä. Tämän ja eräiden muiden vähäisten erien poistumisen seurauksena kuntien verotuettujen velkojen määrä olisi edelleen noin 26 miljardia euroa. Kun tämän verotuetun velkamäärän suhteuttaa velkamäärän kuntien uudistuksen jälkeisiin noin 24 miljardin euron suuruisiin toimintatuottoihin, käy ilmi, että kriittinen suhdeluku kasvaa aiemmasta lukemasta noin 62 % lukemaan noin 108 %.

On pidettävänä ilmeisenä, että näin suuri yksittäisen tunnusluvun heikkeneminen voi muodostaa kuntatoimijoiden luottoluokitusta heikentävän tekijän.

Kuntien ja kuntayhtymien korkomenot olivat vuonna 2016 tilinpäätösarvion mukaan noin 270 miljoonaa euroa. Lainakannan suuruus oli noin 20,6 miljardia euroa. Suhteessa noin 44 miljardin euron vuoden 2016 tilinpäätösennusteen mukaisiin toimintatuottoihin asettuu korkojen suhde toimintatuottoihin lukemaan noin 0,55 %. Uudessa tilanteessa

¹ Standard & Poor's 2010. Methodology for Rating International Local and Regional Governments.

20,7 miljardin euron toimintatuottoihin suhteutettuna lukemaksi muodostuu 1,16 %, joka on edelleen ongelmaton kunnille kokonaisuudessaan. Tämäkin lukema voi olla ongelmallinen sellaisissa mahdollisissa yksittäisissä lainakovenanteissa, joissa keskeisenä tunnuslukuna on korkojen suhde toimintatuloihin ja joissa arviointiperusteena on tunnusluvun muuttumattomuus.

Kuntien takauskeskus on aiemmassa kannanotossaan todennut seuraavaa (Lausunnon 7.11.2016 kohta 1):

”Takauskeskus katsoo, että lakipaketin mukainen muutos tulee toteuttaa tavalla, joka ei heikennä jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokatetta.”

Lakipaketin etenemisen yhteydessä on käynyt ilmeiseksi, että lakipaketti voi vaikuttaa kuntien ja kuntatoimijoiden luottokelpoisuuteen erilaisten tunnuslukujen kuten lainanhoitokatteen, suhteellisen velkaantuneisuuden ja suhteellisten korkomenojen kautta. Jotta kuntien luottokelpoisuus ei alenisi ja eivätkä lainanhoidon kulut kasvaisi alueuudistuksen kokonaistaloudellisuutta rasittavalla tavalla, tulisi kuntien lainojen luottokelpoisuus turvata alueuudistuksen yhteydessä velkojat ja luottoluokittajat vakuuttavalla tavalla. Tällainen menettely voisi olla maakunnan takaus sille lainakannalle, joka kunnalla on, kun maakunta aloittaa toimintansa.

Maakunnan takauksen myötä kuntien lainat muuttuisivat maakuntakohtaisesti yhteisvastuulliseksi. Tällöin kunnilta pois siirtyvän toiminnan määrän supistumisesta aiheutuva tunnuslukuihin vaikuttava rasite lievenisi olennaisesti. Kun maakuntien takaus kattaisi vain siirtymäkauden, ei uusia ja vaikeaselkoisia kannustinvaikutuksia syntyisi. Sinä aikana, kun maakunnilla ei ole itsenäistä mahdollisuutta pääomatalouteen, valtion vastuu maakuntien taloudellisista sitoumuksista tulisi kirjoittaa soveltuvalla tavalla maakuntalakiin tai voimaannpanolakiin².

Takauskeskuksen kannanoton voi muotoilla näillä perusteluilla uudestaan, ottaen erityisesti huomioon, että valinnanvapauden ja kuntien elinvoimapolitiikan myötä kunnista tulee sote-kiinteistöjen suhteen keskeinen, omalla taseellaan toimiva asukkaiden itsehallinnon väline:

1. Takauskeskus katsoo, että alueuudistuksen ja siihen liittyvät kiinteistö- ja omaisuusjärjestelyt tulisi toteuttaa tavalla, joka ei heikennä kuntien luottokelpoisuuden ja luottosopimusten kannalta olennaisia tunnuslukuja.

Koska tällaisen menettelyn kehittäminen on haasteellista, luottokelpoisuuden ja lainasopimusten jatkuvuuden turvaamiseksi olisi perusteltua, että maakunnat takaisivat alueensa kuntien lainasopimukset sellaisen siirtymäkauden ajan, jonka kuluessa kuntien lainakanta hakeutuu uutta toiminnan määrää vastaavalle tasolle.

² Laki saamelaiskäräjistä 1. luku 2 § Valtion taloudellinen vastuu: Valtion talousarviossa on varattava määräraha tässä laissa tarkoitettuihin tehtäviin.

Kehittämistarpeet

Alueuudistus ja valinnanvapausmalli aiotaan toteuttaa tavalla, jossa kuntien nyt omistama irtain sote-omaisuus ja sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymät siirrettäisiin osakeyhtiömuotoisen valtakunnallisen palvelukeskuksen omaisuudeksi. Siirron teknisinä välittäjinä toimisivat perustettavat maakunnat, ja siirto perustuisi voimaapanolakiin.

Omaisuuksien korvauksetonta siirtoa perustellaan seuraavalla tavalla:

”Maakunnalle siirtyväksi esitetty omaisuus on kuntayhtymien jäsenosuuksia sekä kuntien irtainta omaisuutta. Kyseessä on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkista omaisuutta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Hallituksen esityksen mukaan saman tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyisi kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle eli omaisuus palvelisi edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja. Tällaisen omaisuuden siirtämisen uudelle, samasta tehtävästä vastuulliselle taholle tuskin voitaneen katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa.”

(HE 15/2017)

Yllä oleva ajatuskulku, jonka mukaan ”tuskin voitaneen katsoa asukkaiden itsehallinnon olevan uhattuna”, on ongelmallinen. Ajatuskulku on omiaan heikentämään kuntien omaisuuden suoja koskevaa vakiintunutta tulkintaa. Ajatuskulun mukainen menettely olisi yleistettävissä kuntien lakisääteisten tehtävien lisäksi myös kuntien yleisen toimivallan piiriin kuuluvaan omaisuuteen. Menettely koskisi myös kuntien hallussa olevia rahavaroja, jotka vakiintuneen tulkinnan mukaan ovat irtainta omaisuutta.

Yllä lainatussa tulkinnassa esiintyy epäselvä oikeuskäsite ”julkinen omaisuus” ja virheellinen käsitys, jonka mukaan kuntien verokertymää kerättäisiin kohdesidonnaisesti eikä yleiskatteellisesti. Kuntaverot kerätään yleiskatteellisesti, ja kuntien verotusoikeuden perustuslaillinen suoja koskee paitsi veromenettelyä myös kertyneitä verotuloja. Lisäksi ”julkinen omaisuus” vaikuttaa nojaavaan ajatukseen, jonka mukaan julkisen vallan piiriin kuuluvien oikeushenkilöiden omaisuudella ei olisi lainkaan omaisuuden suoja julkisen vallan oikeushenkilöiden keskinäisissä oikeussuhteissa.

Ongelmallisen ja yhtä omaisuuden siirtoa varten kehitetyn ajatuskulun vuoksi ehdotetuista omaisuusjärjestelyistä voi aiheutua oheisvahingon kaltaisia tulkintaseuraamuksia, jotka kaventavat asukkaiden itsehallintoa ja itsehallinnon kykyä suoriutua itsehallinnon piiriin kuuluvista lakisääteisistä ja yleisen toimivallan piiriin kuuluvista sellaisista vapaaehtoisista tehtävistä, jotka vaativat itsenäistä pääomataloutta.

Selkein hallituksen luonnoksissa ja esityksessä käsittelemättä jäänyt oheisvaikutus koskee kuntien ja Kuntien takauskeskuksen riskiluokituksia, jonka oikeudellinen perusta on seuraava:³

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 575/2013 artiklat 115 ja 116

Kunnat:

Artikla 115

Saamiset aluehallinnoilta tai paikallisviranomaisilta

[-]

2. Saamisia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamisia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja **erityisten institutionaalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä.**

(Korostus muistion kirjoittajan)

Kuntien takauskeskus:

Artikla 116

Saamiset julkisyhteisöiltä ja julkisoikeudellisilta laitoksilta

[-]

4. Saamisia julkisyhteisöiltä ja julkisoikeudellisilta laitoksilta voidaan poikkeustapauksissa käsitellä kuten saamisia siltä valtiolta tai niiltä aluehallinnoilta ja paikallisviranomaisilta, joiden lainkäyttöalueella ne toimivat, mikäli kyseisen lainkäyttöalueen toimivaltaisten viranomaisten näkemyksen mukaan saamiset eivät eroa toisistaan riskin osalta valtion tai aluehallinnon ja paikallisviranomaisten antaman asianmukaisen takauksen vuoksi.

On ilmeistä, että artiklassa 115 todettu maksukykyyn liittyvä institutionaalinen järjestely koskee myös omaisuuden suojaa ja sitä koskevat muutokset tulisi ottaa vaikutusarvioinnissa huomioon. Mikäli kuntia koskeva artiklaan 115 perustuva riskiluokitus muuttuu, muuttuu ilmeisesti sen seurauksena myös artiklaan 116 kuuluva riskiluokitus Kuntien takauskeskuksen osalta. Muutoksen vaikutuksia on arvioitu jäljempänä tässä muistiossa.

Omaisuusjärjestelyjen mahdollisista seuraamuksista kuntien riskiluokitukseen antaa lausunnon Finanssivalvonta. Finanssivalvonta ei ole antanut lausuntoa lakipaketista.

Ilman Finanssivalvonnan tai muunkaan asiantuntijaorganisaation omaisuusjärjestelyn sääntelyseuraamuksia koskevaa lausuntoa laaditussa lakiesityksen vaikutusarviossa todetaan seuraavasti:

”Rahoitusjärjestelmän muutoksista tai omaisuusjärjestelyistä ei arvioiden perusteella olisi seuraamassa sellaisia kuntataloudellisia vaikutuksia, että voitaisiin osoittaa kunnallisveroprosentteihin tai kunnan talouden liikkumavaraan muutoinkaan kohdistuvan kunnan asukkaiden itsehallintoa uhkaavia paineita.”

(HE 15/2017)

Edellä lainatussa vaikutusarviossa hyvän hallinnon mukainen huolellisuusvelvoite ja oikeusvarmuuden muodostaminen vaikuttavat kääntyneen pääläelle. Hallituksen esityksen tehtävänä on lähtökohtaisesti varmistaa, että esitys ei sisällä käsittelemättömiä ongelmia, kuten esitykseen muodostunutta sääntelyriskiä. Vastuuta käsitteilyhjöstä ei

tule kääntää mahdollisesti vahinkoa kärsivien toimijatahojen, kuten kuntien, havaittaviksi ja reagoitaviksi. Oikeusvarmuuden tuottaminen, tai ainakin sitä koskevan ongelman kartoittaminen, kuuluu hallituksen esityksen perustehtäviin.

Mainittujen puutteiden vuoksi takauskeskuksen on perusteltua uudestaan korostaa hyvän lainlaatumisen periaatteita ja täydentää aiempaa lausuntoaan (Lausunnon 7.11.2016 kohta 2) seuraavasti:

2. Kuntien, kuntayhtymien, valtion, maakuntien ja maakuntayhteisöjen väliset omaisuusjärjestelyt tulee tehdä asukkaiden itsehallinnon perustuslaillista suojaa kunnioittaen. Omaisuuden siirroissa tulee noudattaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa ja Suomessa kuntien ja valtion välisissä omaisuusjärjestelyissä jo vakiintuneita oikeusperiaatteita.
Omaisuuden siirtoja koskeva oikeudellinen arvio seurausvaikutuksineen tulee huomioida lainsäädännön vaikutusarvioinnissa erityisesti riskiluokitusta painottaen.

Kuntien takauskeskuksen on edelleen perusteltua korostaa aiemmin kohdassa 4 antamaansa lausuntoa:

4. Lakipaketin valtiosääntöoikeudellinen arvio on puutteellinen. Takauskeskus katsoo, että valtiosääntöoikeudellinen arvio tulee tehdä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisten itsehallinnolle asetettujen tunnusmerkkien näkökulmasta, joiden myötä peruskirjan mukainen itsehallinto toteutuu.

Takauskeskuksen yllä esittämä valmistelun puutetta koskeva havainto on sittemmin tullut ilmeiseksi hallituksen esityksen HE 15/2017 myötä. Valtioneuvoston yleisistunnon 2.3.2017 asialistalla todetaan olevan ”*Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*”, mutta esityksessä ei ole käsitelty annettavan ilmoituksen sisältöä.⁴

Tämä luonnollisesti vaikeuttaa asian käsittelyä ja kommunikointia kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän sidosryhmien piirissä. Siksi takauskeskuksen on edelleen perusteltua korostaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan roolia, koska se tarjoaa kansainvälisesti vertailukelpoisen tavan tarkastella Suomeen nyt muodostuvaa itsehallintoa.

Takauskeskuksen jo tekemää kannanottoa on perusteltua täydentää seuraavasti (Lausunnon 7.11.2016 kohta 3):

⁴ <http://valtioneuvosto.fi/delegate/file/26230>

3. Kuntien verotusoikeuden ja verovaroin hankitun omaisuuden suojaa kaventava tulkinta voi johtaa merkittävään ja pysyvään asukkaiden itsehallinnon kustannuksia lisäävään ja itsehallinnon alaa kaventavaan sääntelyriskin realisoitumiseen. Sääntelyriski realisoituu, mikäli kunnan veropohjaan ja verotusoikeuden suojaan nojautuva nykyinen nollariskiominaisuus vaihtuu kohonneeksi riskipainoksi, kun kansainvälisessä sääntelyssä omaisuusjärjestelyt tulkitaan kunnan verotuksen perustuslaillisen suojan tai maksuvalmiuteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen heikennykseksi. Takauskeskus toteaa, että perusteltua syytä sääntelyriskin ottamiselle ei ole.

Kehittämisehdotukset

Kehittämisehdotusten lähtökohdaksi on perusteltua ottaa tilanne, jossa kuntien verotusoikeuden suojan asema on muuttunut ja nollariskiasema vaihtunut kohonneeksi riskipainoksi.

Tilanteesta muodostuu takauskeskuksen näkökulmalle ominainen kehittämiskohde, jonka keskeisenä ajurina on julkisen vallan toiminnan varmuuden ja riskejä välttävän jatkuvuuden korostaminen ja lähtökohtana tilanne, jossa ongelmiin johtaneet kehityskulut ovat toteutuneet.

Olenainen kehittämiskohde: Valinnanvapausmallin edellyttämää julkisen vallan pääomahuoltoa tulee arvioida tilanteessa, jossa kuntien itsehallinnollinen mahdollisuus tehokkaaseen pääomahuoltoon on kaventunut, maakunnilla ei ole itsenäistä pääomataloutta ja ainut investointiin kykenevä julkisen vallan toimija on valtiollinen palvelukeskus.

Näin muodostuneessa tilanteessa sote-toimintojen tehokas pääomahuolto muodostuisi vain alueille, joissa toimii kilpailullisesti tehokkaat kiinteistömarkkinat. Muodostuva pääomahuolto ei olisi sote-palvelujen perustuslaillisten turvaamisvelvoitteiden näkökulmasta riittävä alueilla, missä markkinat eivät toimi tehokkaasti.

Turvaamisvelvoitteiden vuoksi on ilmeistä, että julkisella vallalla tulee olemaan merkittävä tehtävä sote-keskusten pääomakannan muodostamisessa ja ylläpidossa tehokkaiden markkinoiden toiminnan ulkopuolella, käytännössä lähes kaikkialla Suomessa.⁵

Pääomakannan muodostumiseen ja ylläpitoon liittyvän julkisen vallan tehtävän osoittaminen valtakunnalliselle palvelukeskukselle on valinnanvapausmallin myötä korostuneen ongelmallinen. Valinnanvapauden myötä palvelukeskuksen tulisi antaa haltuunsa päätyneet omaisuus kilpailullisin ehdoin eri toimijoille ja lisäksi ylläpitää huoltovarmuuden edellyttämää pääomakantaa aluetasolla. Tehtävän informaatiovaateet ovat mittavat ja siksi sen hoito soveltuisi luontevasti kuntien yleisen toimivallan piiriin

⁵ Manninen ja Niemeläinen 2017

huoltovarmuuden ja kuntien elinvoimapolitiikan näkökulmista. Taloustieteen erään perussäännön mukaan taloudellisten voimavarojen kohdentamispäätökset tulee osoittaa tahoille, joilla on parhaat edellytykset riittävään informaatioon, tarkasteltavassa tapauksessa on selvästi aluetasolle.

Valinnanvapauden myötä takauskeskuksen on perusteltua täydentää aiempaa kannanottoaan seuraavalla tavalla (Lausunnon 1.7.2016 kohta 5):

”Takauskeskus katsoo, että sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin niille osapuolille (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö, kunnat), jotka omilla toimillaan pystyvät vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötärpeeseen ja siten pääomakannan alueriskin hallintaan.”

Asukkaiden itsehallintoon keskeisesti kuuluvan pääomatalouden asema ei heikkene, mikäli pääomakannan uudelleen järjestelyt tehdään tavalla, jossa pääomakannan omistusoikeudet eivät vaihdu uutta oikeuskäytäntöä ja -tulkintoja luovalla tavalla. Tavoite toteutuu, kun järjestelyt toteutetaan omaisuuden hallinta- ja käyttöoikeuksien siirroilla, joissa korvaus perustuu vaihtoehtoiskustannukseen.

Liitteenä olevassa perustelumuiotiossa on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin kuntayhtymäpohjaista mallia, jossa kunnat edelleen olisivat aktiivisia toimijoita alueensa pääomahuollossa.⁶

Kunnilta vuokrattavan omaisuuden suhteen menettely on kehitetty jo sangen pitkälle hallituksen esityksessä HE 15/2017. Jo vakiintuneesta lainsäädännöstä löytyy ennakkotapauksia, jotka tarjoavat luontevan lähtökohdan kehittämiseen.

Esimerkiksi laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001) omaisuussiirotoineen tarjoaa luontevan lähtökohdan alueellisen kiinteistötoimen hoitoon, rahoitukseen ja kustannusten jakoon: kunnat voivat siirtää omaisuutta ilman korvausta sellaiseen toimintaan, jonka kustannusten kattamisesta kunnat ovat vastuussa. Tällöin omaisuuden luovutus on kuntien vastikkeeton luovutus itselleen.

Takauskeskuksen kannanoton voi muotoilla näillä perusteluilla uudestaan, ottaen erityisesti huomioon, että valinnanvapauden ja kuntien elinvoimapolitiikan myötä kunnista tulee sote-kiinteistöjen suhteen keskeinen, omalla taseellaan toimiva asukkaiden itsehallinnon väline:

5. Takauskeskus katsoo, että sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin niille osapuolille (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö, kunnat), jotka omilla toimillaan pystyvät vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötärpeeseen ja siten pääomakannan alueriskin hallintaan.
Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti esim. kohdennettujen avustusten muodossa.

⁶ Manninen ja Niemeläinen 2017

Vaikutusarvio

Muistiossa on tähän saakka käsitelty aiotun uudistuksen vaikutusta Kuntien takauskeskuksen jäsenkuntien talouteen ja asemaan. Vaikutusarvio on perusteltua ulottaa kuntien lisäksi myös Kuntien takauskeskukseen ja Kuntarahoitus Oyj:n muodostaman kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toimintaan.

Muutoksen hahmottaminen avautuu luontevasti kuntien toimialaa, riskiluokitusta ja luottoluokitusta koskevien muutosten kautta. Jokainen näistä tekijöistä, toimiala, riskiluokitus ja luottoluokitus, voi heikentyä joko yksinään tai jossakin määrin yhdessä.

Kuntien luottojen laadun heikkenemisen vaikutus johtaa luottoja koskevan pääomavaateen kasvuun. Vaikutus kohdistuu siten sellaisiin luottolaitoksiin, joissa oman pääoman määrä on toiminnan kannalta kriittinen tai oman pääoman tuottovaatimus korkea suhteessa muihin luottolaitoksiin. Vaikutus sen sijaan kohdistuu vain vähäisissä määrin sellaisiin luottolaitoksiin, joissa oman pääoman määrä ei ole kriittinen menestystekijä tai joissa oman pääoman tuottovaatimus on vähäinen suhteessa muihin luottolaitoksiin.

On pidettävä ilmeisenä, että Kuntarahoitus Oyj valikoituu luottolaitokseksi, johon mahdollinen lainakannan siirtymä kohdistuu. Niin sanotun *leverage ratio* -sääntelyn vuoksi Kuntarahoituksessa on riskisääntelyn näkökulmasta vapaana omaa pääomaa, jonka tuottovaade on luottolaitostoimijoiden parissa vähäinen kilpailijoihin suhteutettuna.

Näillä perusteluilla voidaan olettaa, että Kuntarahoitukseen **siirtyy** luottokantaa, mikäli kuntaluottojen oman pääoman vaade kasvaa ja luotto-ominaisuudet heikkenevät lainanantajan näkökulmasta. Toisaalta taas kuntien toiminnan määrä ja siten tarve luottoon vähenee.

Vaikutusarvion voinee tiivistää seuraavasti: Nykymuotoisesti toimivan Kuntarahoituksen antolainauksen määrä säilynee suhteellisenä vakiona, kun sen markkinaosuus kasvaa, mutta takauskeskuslain säätelemä markkinoiden kokonaismäärä vähenee kuntatoimijoiden yhteiskuntapoliittisen supistumisen myötä.

Vahvistuva markkina-asema luo järjestelmälle suotuisat olosuhteet kannattavuuden ja riittävän oman pääomahuollon ylläpitämiseen myös tilanteessa, jossa kuntien luotto-ominaisuudet olisivat heikentyneet.

