



10.2.2017

Vastaanottaja: Oikeuskanslerinvirasto

Tiedoksi: Valtioneuvoston jäsenet, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, lainsäädännön arviointineuvosto

Tiedonanto Kuntien takauskeskuksen hallituksen päätöksestä

Kuntien takauskeskus on takauskeskuslailla perustettu julkinen viranomainen, jonka tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan kehittäminen ja turvaaminen.

Lakisääteiseen tehtäväänsä perustuen on Kuntien takauskeskus katsonut tarpeelliseksi kiinnittää huomiota Sipilän hallituksen alueuudistusta koskevan lakipaketin sisältämään sääntelyriskiin, jonka luonne käy ilmi takauskeskuksen päätöksestä ja päätökseen liittyvistä muistioista.

Kuntien takauskeskus katsoo, että lakiesityksen käsittelyn yhteydessä sääntelyriski tulee käsitellä tavalla, joka turvaa ja vahvistaa kuntien ja kuntayhtymien pääomahuollon oikeusvarmuuden Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 575/2013 artiklan tarkoittamien kuntien veronkanto-oikeuksien ja erityisten maksuvalmiuteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen suhteen.

Annan asiasta tarvittaessa lisätietoja.

Heikki Niemeläinen
Toimitusjohtaja

LIITTEET Ote Kuntien takauskeskuksen hallituksen kokouksen pöytäkirjasta 1/2017
Tiedustelumuistio Finanssivalvonnalle
Perustelumuistio Oikeuskanslerinvirastolle

Hallitus**1(3)**

Aika 8. helmikuuta 2017, kello 10:05 – 11:51

Paikka Kuntien takauskeskus, Yrjönkatu 11 A 1, 00120 HELSINKI

Läsnä Jäsenet
Jari Blom, puheenjohtaja
Janne Laine, varapuheenjohtaja
Paula Aikio-Tallgren
Pekka Alanen
Sari Innanen
Jaana Karrimaa
Jaakko Niinistö

Muut

Mika Munkki, valtuuskunnan puheenjohtaja
Reijo Vuorento, valtuuskunnan varapuheenjohtaja (4 osin, 5-12)
Matti Kankare, valtuuskunnan varapuheenjohtaja
Heikki Niemeläinen, toimitusjohtaja
Tuukka Salminen, sihteeri

1. KOKOUKSEN AVAUS

Kokouksen avasi Kuntien takauskeskuksen hallituksen puheenjohtaja
Jari Blom.

2. LAILLISUUDEN JA PÄÄTÖSVALTAISUUDEN TOTEAMINEN

Takauskeskuksen johtosäännön 11 §:n mukaan takauskeskuksen hallitus on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä on läsnä.

ESITYS Puheenjohtaja toteaa kokouksen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden.

PÄÄTÖS Puheenjohtaja totesi kokouksen lailliseksi ja päätösvaltaiseksi.

[-]

[-]

[-]

**10. KUNTIEN TAKAUSKESKUKSEN ILMOITUS
OIKEUSKANSLERINVIRASTOLLE**

Sipilän hallituksen alueuudistusta koskevassa lakiluonnoksessa esitetään toteutettavaksi eräitä omaisuuden siirtoja, joiden seurannaisvaikutukset

kuntien riskiluokitukseen rahoitusalan sääntelyssä ovat jääneet hallituksen esityksessä käsittelemättä. Käsittelyn puute voi johtaa kuntien nollariskiluokituksen tahattomaan heikkenemiseen, joka puolestaan voi johtaa julkisen sektorin toimintojen pääomahuollon kustannusten merkittävään kasvuun.

Kustannusten mahdollinen kasvu kohdistuisi kuntien nollariskiominaisuuden vaikutuspiirissä olevan kuntayhteisöjen ja sosiaalisen asuntotuotannon pääomahuoltoon, jonka määrä on nyt noin 37 miljardia euroa. Kuntien riskipainon muutos vaihteluvälillä 20–100 % ja tähän liittyvä luottokelpoisuuden heikkeneminen aiheuttaisi pääomahuoltoon lisäkustannuksia suuruusluokaltaan 90–450 miljoonaa euroa vuodessa.

Alueuudistuksen kokonaistaloudellisen tehokkuuden ja kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän oikeusvarmuuden turvaamiseksi on tarpeen, että hallituksen esitys valmistellaan kuntien maksuvalmiuteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen osalta uudestaan.

Kuntien takauskeskus on kannanotossaan 27.9.2016 todennut seuraavaa: ”Kuntien verotusoikeuden rajaaminen voi johtaa kuntien kustannuksia lisäävään sääntelyriskin realisoitumiseen. Takauskeskus toteaa, että perusteltua syytä sääntelyriskin ottamiselle ei ole.” Tämän nyt oikeuskanslerinvirastolle tehtävän ilmoituksen myötä Kuntien takauskeskus syventää ja täsmentää edellä lainattua lausuntoaan ja kiinnittää painavasti huomiota kuntien verotusoikeuden suojan ja rahoitusalan sääntelyn väliseen yhteyteen.

Liite 10/1 Ilmoitus oikeuskanslerinvirastolle

Liite 10/2 Perustelumuistio

ESITYS

Kuntien takauskeskus kiinnittää oikeuskanslerivaraston huomiota Sipilän hallituksen alueuudistusta käsittelevään lakiluonnokseen. Luonnos sisältää toimia, joiden yhteys kuntien ja kuntayhtymien riskiluokitukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 575/2013 artikla 115) on jätetty maksuvalmiuteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen osalta käsittelemättä.

Puutteellisen käsittelyn myötä esitykseen on muodostunut sääntelyriski, joka realisoituessaan voi johtaa Suomen julkisen sektorin toimintojen pääomahuollon suuruusluokassa 90–450 miljoonan euron vuotuisten kustannusten kasvuun.

Kuntien takauskeskus katsoo, että lakiesityksen käsittelyn yhteydessä sääntelyriski tulee käsitellä tavalla, joka turvaa ja vahvistaa kuntien ja kuntayhtymien pääomahuollon oikeusvarmuuden Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 575/2013 artiklan tarkoittamien kuntien veronkanto-oikeuksien ja erityisten maksuvalmiuteen liittyvien institutionaalisten järjestelyn suhteen.

Päätökseen liittyy perustelumuistio.

Ilmoitus annetaan tiedoksi valtioneuvoston jäsenille, oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle ja lainsäädännön arviointineuvostolle.

PÄÄTÖS

Esityksen mukaan.

Pöytäkirjan otteen oikeaksi todistaa

Helsingissä 10. helmikuuta 2017



Tuukka Salminen

Johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö

Kuntien nollariskiominaisuus ja alueuudistus

Tiedustelumuistio Finanssivalvonnan toimistopäällikkö Sami Pyyköselle

Laatija: toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen, Kuntien takauskeskus Helsingissä 27.1.2017

Kuntien takauskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen ja kehittäminen. Tehtävä kattaa myös sosiaalisen asuntotuotannon rahoitushuollon. Kehittyneen rahoitushuollon eräänä keskeisenä tukijalkana on kuntien ja kuntayhtymien nollariskiominaisuus, jonka piirissä on tätä kirjoitettaessa noin 37 miljardin euroa kuntatoimijoiden ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitusta.

Nollariskiominaisuudesta todetaan Finanssivalvonnan asiakirjoissa eurooppalaiseen säätelyyn pohjautuen seuraavasti: ”Saamia aluehallinnoilta ja paikallisviranomaisilta käsitellään kuitenkin kuten saamia valtiolta siinä maassa missä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan johtuen viranomaisen veronkanto-oikeudesta ja erityisistä institutionaalisista järjestelyistä, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä.”

Sipilän hallituksen alueuudistuksessa esitetään menettelyä, jossa tavallisella lailla siirretään kuntien omaisuutta pois kunnallisen omistuksen piiristä. Menettely käy ilmi voimaannolaista seuraavalla tavalla:

32 § Omaisuuden saanto

Edellä 18 §:ssä säädettyjen kuntayhtymien ja Helsingin erityishuoltopiirin omaisuus sekä 21 §:ssä säädetty irtain omaisuus siirtyy maakunnalle tämän lain nojalla. Edellä 19 ja 23 §:ssä säädetty selvitys sekä 31 §:ssä säädetty päätös vastaavat omaisuuden saantokirjaa. Edellä 31 §:ssä tarkoitetun palvelukeskuksen on haettava lainhuutoa kuuden kuukauden kuluessa omistusoikeuden siirtymisestä.

(Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannosta)

Omaisuuden siirto poikkeaa kuntien tähän asti vakiintuneesta omaisuuden suojasta.

Omaisuuden suojan tausta on ollut seuraava. Perustuslain pykälässä 121 turvattu itsehallinto suojaa kunnan oikeutta omaisuuteen. Kunnalla on itsehallinnon nojalla omaisuuttaan koskeva päätösvalta. Itsehallinnollinen verotusoikeus ei tarkoita vain oikeutta kerätä veroja: se antaa suojan myös kunnan verotuksella keräämälle omaisuudelle. Tämä käy ilmi vakiintuneesta lainsäädäntö- ja tapauskäytännöstä, kun kunnat ovat luovuttaneet omaisuuttaan esimerkiksi lain pakottamina.

On pidettävä ilmeisenä, että kuntien nollariskiominaisuuden yhtenä vaikuttavana tekijänä todettu maksukyvyttömyyttä vähentävä institutionaalinen järjestely liittyy omaisuuden suojaan.

Hallituksen esityksen mukainen omaisuuden suojan purkaminen ulottuu kuntien irtaimeen omaisuuteen. Maksuvalmiuteen tarkoitetut likvidit varat ovat vakiintuneen oikeudellisen tulkinnan mukaan irtainta omaisuutta, joten omaisuuden suojan purkamisen yhteys maksuvalmiuden ylläpitoon tarkoitettuihin institutionaalsiin järjestelyihin on läheinen.

Toimivaltainen viranomaisen nollariskiluokituksen edellytysten säilymisessä on Suomessa kansallisella tasolla Finanssivalvonta. Kuntien takauskeskus katsoo tarpeelliseksi pyytää lausuntoa Finanssivalvonnalta seuraavista asiakokonaisuuksista kuntien ja kuntayhtymien nollariskiominaisuuteen liittyen:

1. Kuntien ja kuntayhtymien nollariskiominaisuus perustuu osaltaan erityisiin institutionaalisiin järjestelyihin, jotka alentavat maksukyvyttömyyden riskiä. Mitkä instituutionaaliset järjestelyt voidaan Suomessa katsoa kuuluvan näiden järjestelyjen piiriin?
2. Mikäli kuntien omaisuutta voidaan siirtää tavallisella lainsäädännöllä pois kunnilta hallituksen alueuudista varten tekemän lainsäädäntöluonnoksen mukaisesti, muuttuuko kuntien omistusoikeuden suoja tavalla, joka aiheuttaa tarpeen tarkastella kuntien nollariskiluokitusta uudelleen?
3. Mikäli edellisessä kohdassa tehtyyn uudelleen tarkasteluun ryhdytään, kuka on toimivaltainen viranomaisen tuon tarkastelun tekemään? Mikä riskiluokitus olisi Finanssivalvonnan arvion mukaan sellaisilla kunnilla ja kuntayhtymillä, joiden omaisuutta voitaisiin järjestellä tavallisella lainsäädännöllä suorittamatta kunnille ja kuntayhtymille korvauksia taloudellisista menetyksistä?

Mahdollisen uuden riskiluokituksen arviointi on Kuntien takauskeskukselle erityisen tarpeen, jotta tulevaisuuden arviointia voitaisiin luotettavasti tehdä. Arvion saamisen aikataulu on sangen tiukka, sillä hallituksen esityksessä ei ole lainkaan otettu huomioon omaisuuden suojaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia tarkasteluja ja niiden yhteyttä rahoitusalan säätelyyn. Jotta tämä yhteys voitaisiin ottaa valmistelussa huomioon, toivoo takauskeskus, että Finanssivalvonta voisi antaa asiasta vastauksensa viiveettä.



HEIKKI NIEMELÄINEN

Kuntien takauskeskuksen
ilmoitus
oikeuskanslerinvirastolle

Muistio takauskeskuksen
hallitukselle 29.1.2017



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

Ilmoituksen olennainen sisältö:

Hallituksen alueuudistusta koskevassa lakiluonnoksessa esitetään toteutettavaksi eräitä omaisuuden siirtoja, joiden seurannaisvaikutukset kuntien riskiluokitukseen rahoitusalan sääntelyssä ovat jääneet käsittelemättä. Käsitteilyn puute voi johtaa kuntien nollariskiluokituksen tahattomaan heikkenemiseen, joka puolestaan voi johtaa eräiden julkisen sektorin toimintojen pääomahuollon kustannusten merkittävään kasvuun.

Kustannusten mahdollinen kasvu kohdistuisi kuntien nollariskiominaisuuden vaikutuspiirissä olevan kuntayhteisöjen ja sosiaalisen asuntotuotannon pääomahuoltoon, jonka määrä on nyt noin 37 miljardia euroa. Kuntien riskipainon muutos vaihteluvälillä 20–100 % ja tähän liittyvä luottokelpoisuuden heikkeneminen aiheuttaisi pääomahuoltoon lisäkustannuksia suuruusluokaltaan 90–450 miljoonaa euroa vuodessa.

Alueuudistuksen kokonaistaloudellisen tehokkuuden ja kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän oikeusvarmuuden turvaamiseksi on tarpeen, että hallituksen esitys valmistellaan kuntien maksuvalmiuteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen osalta uudestaan.

Kuntien takauskeskus on kannanotossaan 27.9.2016 todennut seuraavaa: *”Kuntien verotusoikeuden rajaaminen voi johtaa kuntien kustannuksia lisäävään sääntelyriskin realisoitumiseen. Takauskeskus toteaa, että perusteltua syytä sääntelyriskin ottamiselle ei ole.”* Tämän ilmoituksen myötä Kuntien takauskeskus syventää ja täsmentää aiemmin tekemäänsä ilmoitusta ja kiinnittää painavasti huomiota kuntien verotusoikeuden suojan ja rahoitusalan sääntelyn väliseen yhteyteen.

Yksityiskohtainen perustelu

Lakiluonnoksessa esitetään perustettavaksi tavallisella lainsäädännöllä uusia oikeushenkilöitä (maakuntia), joille annettaisiin oikeus muodostaa kuntien omaisuutta koskevia saantokirjoja. Menettely käy ilmi seuraavasti lainauksesta:

32 § Omaisuuden saanto

Edellä 18 §:ssä säädettyjen kuntayhtymien ja Helsingin erityishuoltopiirin omaisuus sekä 21 §:ssä säädetty irtain omaisuus siirtyy maakunnalle tämän lain nojalla. Edellä 19 ja 23 §:ssä säädetty selvitys sekä 31 §:ssä säädetty päätös vastaavat omaisuuden saantokirjaa. Edellä 31 §:ssä tarkoitetun palvelukeskuksen on haettava lainhuutoa kuuden kuukauden kuluessa omistusoikeuden siirtymisestä.

(Laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta)

Kuntien takauskeskus kiinnittää huomiota, että lakiluonnoksen mukainen menettely kaventaisi olennaisella tavalla perustuslain 121 pykälässä todettua kuntien verotusoikeuden tosiasiallista ja vakiintunutta sisältöä. Vakiintuneen sisällön mukaan verotusoikeuden suoja koskee veromenettelyn lisäksi kerättyjä verotuloja. Vakiintuneen sisällön mukaan kunnalta ei voi siirtää verotuksella kerättyjä varoja pois ilman siirtoon liittyvää korvausta. Myös lakimuutoksista johtuva omaisuuden arvon aleneminen, esimerkiksi omaisuuden käytyä kunnalle hyödyttömäksi, on vakiintuneesti korvattu kunnille.

Kaavailtujen maakuntien oikeus luoda kuntien omaisuutta koskevia saantokirjoja koskisi myös kuntien hallussa olevia rahamääräisiä varoja. Kuntien varallisuudella ja erityisesti rahamääräisillä likvideilla varoilla on suora yhteys kuntien maksuvalmiuteen ja siten rahoitusalan säätelyn mukaiseen riskiluokitteluun.

Maksuvalmiuden yhteys riskiluokitteluun käy ilmi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 575/2013 artiklasta 115, joka säätelee luottolaitosten omien varojen vaadetta:

115 artikla

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)

On pidettävä mahdollisena, että kunnista erilliselle oikeushenkilölle lailla muodostettu oikeus siirtää kuntien varoja itselleen olisi sellainen institutionaalinen järjestely, joka lainsäädäntöön hyväksyttynä lisäisi kuntien maksukyvyttömyyden riskiä pysyvällä tavalla. Riski muodostuisi maakuntien oikeudesta muodostaa kuntien omaisuutta koskevia saantokirjoja, joka oikeus koskisi kuntien rahamääräistä omaisuutta muun kiinteämmän omaisuuden lisäksi.

Hallituksen esityksen esitöissä on käsitelty edellä lainatun 115 artiklan veronkanto-oikeuden yhteyttä nollariskiluokitukseen. Käsiteltyyn voi tiivistää seuraavaan lainaukseen:

”Finanssivalvonnan käsityksen mukaan saamiset suomalaisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä täyttävät artiklan 2 kohdan vaatimukset ja ovat nollariskisiä.

[-] Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi kunnan oikeutta päättää veron korottamisesta määräaikaisesti kolme vuotta. Korotusmahdollisuus on suljettu kokonaan pois vuonna 2019. Esitetty sääntely rajaa korotukset vuosina 2019–2021 yhteensä yhteen prosenttiyksikköön mutta mahdollistaa poikkeustilanteissa eli tilanteissa, joissa kunnan maksuvalmiutta ei voida turvata menoja pienentämällä, lainatolla tai muilla toimenpiteillä ja lailla rajatuilla perusteilla myös tätä enemmän. Esitys muuttaa siten tilapäisesti hieman kunnan veronkantoasemaa.

Tulkintaa esitetyn sääntelyn vaikutukseen kuntasektorin lainojen nollariskisyyteen edellyttäisi sen hakemista Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ylläpitämän Q & A -prosessin kautta. Tulkintaa ei voida tehdä kansallisesti. Prosessin kautta julkaistavat EBAn tai komission tulkinnat eivät ole juridisesti sitovia, vaan asian voi lopullisesti päättää vain EU:n tuomioistuin. Tulkintakysymyksen käsittely kestää useita kuukausia. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun aikataulu ei mahdollista tulkintapäätöksen hakemista edellä kuvatun prosessin kautta, vaan päätökset joudutaan tekemään käytettävissä olevan tiedon pohjalta.”

(Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi, yleisperustelut 31.8.2016, sivu 214).

Edellä lainattu arvio koskee hallituksen 29.6.2016 päivättyä esitysluonnosta, jossa oli mukana esitys kuntien useammalle vuodelle esitetystä verokatosta. Hallituksen uusitussa esityksessä verokattoa koskeva kohta lievennettiin koskemaan vain yhtä vuotta tavalla, joka ilmeisesti ei aiheuta yllä kuvatun ongelman muodostumista. Huomioitavaa kuitenkin on, että uudestaan muotoillun verokaton seurausvaikutuksista ei kuitenkaan ole Finanssivalvonnan lausuntoa.

Kuntien takauskeskus kiinnittää painavasti huomiota, että hallituksen esityksessä ei ole lainkaan otettu huomioon artiklan 115 loppuosaa, jossa käsitellään maksuvalmiuteen liittyviä institutionaalisia järjestelyjä.

Käsittelytyhjiö voi johtaa tahattoman vahingon muodostumiseen. Kuntien takauskeskus on katsonut 27.1.2017 tarpeelliseksi esittää Finanssivalvonnalle seuraavat kysymykset toimintansa tietopohjan kehittämiseksi ottaen huomioon että, takauskeskus joutuu kommunikoidaan nyt käsittelytyhjiössä tapahtumien päätösten seuraamukset muun muassa luottoluokittajille:

”Toimivaltainen viranomaisen nollariskiluokituksen edellytysten säilymisessä on Suomessa kansallisella tasolla Finanssivalvonta. Kuntien takauskeskus katsoo tarpeelliseksi pyytää lausuntoa Finanssivalvonnalta seuraavista asiakokonaisuuksista kuntien ja kuntayhtymien nollariskiominaisuuteen liittyen:

1. Kuntien ja kuntayhtymien nollariskiominaisuus perustuu osaltaan erityisiin institutionaalisiin järjestelyihin, jotka alentavat maksukyvyttömyyden riskiä. Mitkä institutionaaliset järjestelyt voidaan Suomessa katsoa kuuluvan näiden järjestelyjen piiriin?
2. Mikäli kuntien omaisuutta voidaan siirtää tavallisella lainsäädännöllä pois kunnilta hallituksen alueuudistusta varten tekemän lainsäädäntöluonnoksen mukaisesti, muuttuuko kuntien omistusoikeuden suoja tavalla, joka aiheuttaa tarpeen tarkastella kuntien nollariskiluokitusta uudelleen?
3. Mikäli edellisessä kohdassa tehtyyn uudelleen tarkasteluun ryhdytään, kuka on toimivaltainen viranomaisen tuon tarkastelun tekemään? Mikä riskiluokitus olisi Finanssivalvonnan arvion mukaan sellaisilla kunnilla ja kuntayhtymillä, joiden omaisuutta voitaisiin järjestellä tavallisella lainsäädännöllä suorittamatta kunnille ja kuntayhtymille korvauksia taloudellisista menetyksistä?”

Vahinkoarvio

Mikäli kuntien nollariskiasema muuttuisi, nyt kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon noin 37 miljardin euron suuruisen pääomahuollon vuotuiset kustannukset lisääntyisivät muodostuvasta riskipainosta riippuen laskennallisesti 88–445 miljoonaa euroa vuodessa.

Vahinkoarvio muodostuu seuraavista osioista. Kuntien ja kuntayhtymien laina- ja takauskanta on suuruudeltaan noin 26 miljardia euroa. Sosiaalisen asuntotuotannon sellaisen lainakannan määrä, jonka varainhankintakustannus nojaa osaltaan kuntien veronkanto-oikeuteen, on noin 11 miljardia euroa.

Vahinkoarvion perustana voi käyttää vaihtoehtoisia näkymiä. Senaatti-kiinteistöjen antamassa ja nyt käsiteltävää asiaa osittain sivuavassa, alueuudistukseen liittyvässä

lausunnossa vahinkoarvio on 0,5–1,0 %. Näitä Senaatti-kiinteistöjen lukemia käyttäen vahinkoarvion suuruudeksi muodostuisi 175–370 miljoonaa euroa vuodessa.

Mekaaninen rahoitusalan säätelyyn perustuva vahinkoarvio muodostuu, kun riskipainotetut saatavat kerrotaan oman pääoman vaatimuksella. Sijoittamalla tähän laskelmaan oman pääoman määrää koskeväksi vaateeksi 8 % ja oman pääoman tuottovaatimukseksi 15 %, saadaan lukemien vaihteluväliksi 88–444 miljoonaa euroa.

Edellä esitetyt vahinkoarviot ovat laskennallisia. Yliopistot siirrettiin vuonna 2009 konkurssilainsäädännön sisälle, jolloin yliopistojen kiinteistötoimen riskipaino muuttui aiemmasta nollariskistä uuteen riskipainoon suuruudeltaan 100 %. Tästä aiheutui kustannusten lisä suuruudeltaan 1,26 % tapaustarkastelun kohteeksi valitussa Helsingin Yliopistokiinteistöt Oy:ssä. Selvitys on saatavissa Kuntien takauskeskuksesta.

Yliopistokiinteistöissä toteutunutta vahinkoarviota soveltaen olisi muodostuvan lisäkustannuksen suuruus 466 miljoonaa euroa vuodessa. Tätä arviota voinee pitää vahinkoarvion ylärajana.

Hallituksen esityksessä verokaton yhteydessä mainittua 20 %:n riskipaino ja sitä vastaava 88 miljoonan euron vahinkoarvio muodostanee puolestaan alarajan, jossa ei oteta vielä huomioon luottoluokitusvaikutuksia.

Kokonaistaloudellinen tehokkuusarvio

Omaisuusjärjestelyt esitetään hallituksen esityksessä tehtäviksi ”kokonaistaloudelliseen tehokkuuteen” perustuen (Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut sivu 205):

17 § Omaisuusjärjestelyjen tavoitteet

Pykälässä säädettäisiin omaisuusjärjestelyjen tavoitteista ja järjestelyissä noudatettavista periaatteista. Järjestelyjen tavoitteena olisi turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava **omaisuus kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla**. Lähtökohtaisesti omaisuus seuraisi toimintaa eivätkä järjestelyt saisi johtaa tilanteeseen, jossa veronmaksajan kokonaisveroaste uhkasi kohota.

(Korostus muistion kirjoittajan)

Hallituksen perusteluissa tai esitykseen liittyvissä asiakirjoissa ei ole arviota kokonaistaloudellisesta tehokkuudesta.

Kokonaistaloudellisen tehokkuusarvion voi muodostaa seuraavasti. Kuntaliitolta saadun tiedon mukaan omaisuusjärjestelyjen kohteena on noin 2 miljardin euron suuruinen omaisuuserä. Vaikka summa on epätarkka, se tarjoaa riittävän lähtökohdan kokonaistaloudellisen arvion muodostamiselle.

Veronmaksajien kokonaisveroasteeseen ei aiheudu nousupainetta, mikäli julkisen sektorin kokonaiskustannukset eivät kasva järjestelyjen seurauksena. Mikäli julkisen sektorin maksamat pääoman käyttöön liittyvät korvaukset yksityiselle sektorille kasvavat, aiheutuu tästä paine kokonaisveroasteen kasvulle.

Kokonaistaloudellisessa arvioissa on perusteltua verrata kahta eri vaihtoehtoista menettelyä maakuntien omaisuuden muodostamiseen: (A) omaisuuden omistusoikeudet siirtyvät kunnilta maakunnille tai vaihtoehtoisesti (B) omaisuuden omistusoikeudet jäävät edelleen kunnille, kun omaisuuden hallinta ja käyttöoikeudet siirtyvät maakunnille.

Tapaus (A) johtaa vahinkoarviota koskevassa osiossa esitettyyn kustannusten lisäystä koskevaan riskiin, jonka suuruusarvio on välillä 90–450 miljoonaa euroa. Riskin realisoituessa valtion ja kuntien yhdessä muodostama julkinen sektori maksaisi pääomahuollostaan yksityiselle sektorille näin arvioitun kustannuslisän verran lisää korvausta vieraan pääoman käytöstä.

Vaihtoehtoisessa menettelyssä (B) kuntien omaisuus säilyisi edelleen kunnilla. Eräänä ratkaisuna kunnat lainaisivat 2 miljardin euron suuruisen pääomakannan maakuntien käyttöön ja perisivät tästä summasta käyttökorvauksen. Jos käyttökorvauksen suuruus vastaisi kuntien vieraan pääoman käytön nyt toteutuvaa kustannusta, olisi maakuntien korvaus vieraan pääoman käytöstä 30 miljoonaa euroa vuodessa 1,5 %:n keskiporkkoa käyttäen.

Vaihtoehtoisessa menettelyssä (B) omistusoikeuksien uudelleen järjestelyjä ei tehtäisi, vaan maakunta maksaisi tarpeellisesta omaisuudestaan käyttökorvausta kunnille. Menettelyssä vältettäisiin sääntelyriskit. Menettely voitaisiin purkaa, kun maakunnilla olisi verotusoikeus tai täsmällisimmin sanottuna oikeus omiin varoihin.

Kokonaistaloudellisen tehokkuuslaskelman viesti on selkeä: maakuntien maksamat kuntaomaisuuden käyttöä vastaavat käyttökorvaukset olisivat julkisen sektorin sisäisiä ja siten kokonaistaloudellisuuden kannalta neutraaleja, eivätkä aiheuttaisi painetta kokonaisveroasteen nousuun eivätkä uusiin ongelmallisiin oikeudellisiin tulkintoihin.

Sen sijaan raskaat omaisuusjärjestelyt, joista aiheutuisi sääntelyriski, johtaisivat sääntelyriskin realisoitumista vastaavaan kokonaisveroasteen nousuun, kun julkisen sektorin korkokulut kokonaisuudessaan kasvaisivat.

Yhteenveto

Kuntien takauskeskus on kannanotossaan 27.9.2016 todennut seuraavaa: *”Kuntien verotusoikeuden rajaaminen voi johtaa kuntien kustannuksia lisäävään sääntelyriskin realisoitumiseen. Takauskeskus toteaa, että perusteltua syytä sääntelyriskin ottamiselle ei ole.”* Tämän ilmoituksen myötä Kuntien takauskeskus syventää ja täsmentää aiemmin tekemäänsä ilmoitusta ja kiinnittää painavasti huomiota kuntien verotusoikeuden suojan ja rahoitusalan sääntelyn väliseen yhteyteen.

