



JOHANNA HIETALAHTI
7.8.2017



LAUSUNTOYHTEENVETO
Kuntien takauskeskuksesta
annetun lain muuttamiseksi
laaditusta hallituksen
esitysluonnoksesta

Lausuntopyyntö
VM/932/03.01.00/2017
Kuntien lausunnot



LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA KUNTIEN TAKAUSKESKUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 8.5.2017 valikoiduilta kunnilta ja kaupungeilta, Kuntien takauskeskukselta, Kuntarahoitus Oyj:ltä, Suomen Kuntaliitolta, Finanssivalvonnalta ja Finanssiala ry:ltä (entinen Finanssialan Keskusliitto) lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi.¹

Myös muut kuin jakelussa mainitut tahot voivat antaa lausunnon luonnoksesta.

Lausuntopyynnön sai 22 kuntaa ja 46 kaupunkia, joista määräaikaan 4.7.2017 mennessä lausunnon antoi 7 kuntaa ja 16 kaupunkia. Muista mainituista Kuntien takauskeskus, Kuntarahoitus, Suomen Kuntaliitto ja Finanssiala ry jättivät lausuntonsa.

Luonnos lähetettiin valikoidulle kuntajoukolle, mutta Kuntien takauskeskus katsoi perustelluksi lähettää sen kaikille jäsenkunnilleen tiedoksi mahdollisia toimenpiteitä varten. Jakelun ulkopuolelle jääneistä kunnista 12 (9 kuntaa ja 3 kaupunkia) jätti oman lausuntonsa.

Näiden lisäksi Etelä-Karjalan liitto otti kantaa esitysluonnokseen.

35 kuntaa tai kaupunkia ja 5 muuta toimijaa ottivat kantaa esitysluonnokseen.

KUNTIEN LAUSUNTOJEN KESKEISET NÄKÖKULMAT LAINKOHDITTAIN

Maakuntien perustamisesta 1.1.2019 aiheutuva velallisen muutos (1b §)

Luonnoksessa ehdotetaan, että takauskeskuslakiin lisättäisiin uusi pykälä 1 §, jolla huomioitaisiin maakuntien perustamisesta 1.1.2019 aiheutuvat velallisen muutokset.

Esitysluonnoksessa lakiin esitetään lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi kuntayhtymistä ja kunnista siirtyvien Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien lainojen ja muiden sitoumusten säilymisen ennallaan järjestämisvastuun siirron yhteydessä tuleville maakunnille ja edelleen tulevalle maakuntien palvelukeskukselle.

Säädöksellä ei muutoin puututtaisi takauskeskuksen toimintaperiaatteisiin, takauksen myöntämisen ehtoihin tai takauskeskuksen jäsenyhteisöihin.

¹ Lausuntopyyntö ja siihen liittyvät asiakirjat on julkaistu Valtioneuvoston sivuilla osoitteessa <http://valtioneuvosto.fi/hanke?id=3e96f1af-d439-4d33-872e-11427b7f2d54>

Jakelussa mukana olleiden kuntien kannanotot:

ISOKYRÖ, MUSTASAARI, NURMIJÄRVI, RUOKOLAHTI, SUOMUSSALMI, TERVOLA, VEHMAA

Suurin osa jakelussa mukana olleista, lausunnon jättäneistä kunnista suhtautui kriittisesti esitysluonnokseen. Useat kunnat mukailivat tai yhtyivät Kuntien takauskeskuksen kannanottoon.

Kunnat katsoivat takauskeskuksen kannanoton mukaisesti, että maakuntien tulisi kantaa rahoituksen käyttöönsä vastaava osuus takauksista, jotka Kuntien takauskeskus on myöntänyt Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaan (Suomussalmi, Mustasaari, Tervola).

Jäsenkuntien vastuulla hankittujen varojen käyttäminen maakuntien vastuulla olevien toimintojen rahoittamiseen edellytti maakunnilta takauskeskuksen jäsenyyttä (Suomussalmi, Mustasaari).

Lausunnoissa todettiin, että kuntien takausvastuulla ei tulisi rahoittaa sellaista toimintaa, joka muuttuneessa olosuhteessa olisi kunnan lakisääteisen toimivallan ulkopuolella (Suomussalmi, Ruokolahti, Tervola).

Nurmijärvi ilmoitti yhtyvän Suomen Kuntaliiton vaatimukseen lisätä lakiin säädös, jonka perusteella maakunnat tulevat Kuntien takauskeskuksen jäseniksi ja saavat oikeuden pysyvästi käyttää Kuntarahoitus Oyj:n rahoitusta.

Myönteisesti esitysluonnokseen suhtautuivat Isokyrö ja Vehmaa, joilla ei ollut asiasta huomautettavaa.

Jakelun ulkopuolisten kuntien ja kaupunkien kannanotot:

II, INARI, JUUKA, KORSNÄS, MUURAME, LEPPÄVIRTA, PIELAVESI, RUOVESI, SONKAJÄRVI
JÄMSÄ, KALAJOKI, SAVONLINNA

Valtiovarainministeriön jakelun ulkopuolisista lausunnonantajista Inarin, Pielaveden, Ruoveden ja Sonkajärven kunnat ja Jämsän kaupunki ilmoittivat yhtyvän Kuntien takauskeskuksen kannanottoon. Suuri osa lausunnonantajista mukaili Kuntien takauskeskuksen kannanottoa:

Lausunnoissa painotettiin, että kunnille ei saanut jäädä välitöntä eikä välillistä riskiä tai vastuuta maakuntien rahoituksessa (Kalajoki, Muurame). Valtion vastuusta maakuntien rahoituksessa oli säädettävä laissa (Kalajoki). Kuntien takausvastuulla ei saanut rahoittaa kunnan lakisääteisen toimivallan ulkopuolista toimintaa (Juuka, Muurame).

Nämä huomioiden esitysluonnosta vaadittiin täydennettäväksi perustuslainmukaisuutta ja säätämisyjärjestystä koskevalla osiolla (Ii, Juuka, Savonlinna).

Suuri osa vaati maakuntia kantamaan osuutensa takausvastuista (Ii, Juuka, Korsnäs, Leppävirta, Savonlinna) ja edellytti maakunnilta rahoituksen saamiseksi takauskeskuksen jäsenyyttä (Ii, Korsnäs, Leppävirta, Savonlinna).

Lausunnoissa huomautettiin myös, että uudistus ei saa johtaa lisääntyneisiin kustannuksiin ja veronkorotustarpeisiin. Joissakin lausunnoissa nousi esiin erityisesti huoli nollariskiluokituksen menettämisestä (Juuka, Kalajoki).

Jakelussa mukana olleiden isoimpien kaupunkien kannanotot:

ESPOO, HELSINKI, OULU, TAMPERE, VANTAA

Helsingin, Espoon ja Vantaan lausunnoissa keskeinen kritiikki kohdistui lainvalmistelun puutteisiin. Lausuntojen mukaan lakimuutoksen vaikutukset oli esitetty näkemyksenä, etteivät muutokset heikentäisi Kuntien takauskeskuksen, Kuntarahoituksen ja kuntien asemaa. Lisäksi asiakokonaisuuden kannalta olennaisia näkökulmia oli jäänyt käsittelemättä.

Vantaa kritisoi, että luonnoksesta puuttuu kokonaan EU:n valtiontukiin liittyvä arvio. EU:n valtiontukisääntelyn mukaisesti Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän piirissä olevia varoja ei saa käyttää taloudellisen toiminnan tukemiseen siten, että toiminnalla on EU:n perustamissopimuksessa tarkoitettua vaikutusta kilpailuun. Uusien lakiehdotusten myötä kuntien yhteisellä varainhankintajärjestelmällä hankittuja varoja tulisi kohdistumaan markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Siksi muutoksista tuli ilmoittaa EU:n komissiolle.

”Euroopan komissio on vuonna 2004 tutkinut ja hyväksynyt Kuntien takauskeskuksesta annetun lain valtiontukien näkökulmasta. Nyt ehdotetut muutokset antavat välttämättä aiheen notifioida muutokset Euroopan komissiolle.”
(Vantaa)

Vaikka esitysluonnoksessa todetaan, että siirtyville sitoumuksille myönnettävän valtiontakauksen myötä kuntien tosiasialliset vastuut pienenisivät, Helsinki ja Vantaa varoittivat lakikonaisuuden johtavan kuntien taseaseman heikentymiseen ja kyseenalaistavan kuntien itsenäisen verotusoikeuden perustuslaillisen suojan. Espoon, Vantaan ja Helsingin erityisenä huolena oli, että tämä johtaisi kuntasektorin nollariskiluokituksen menettämisen.

Nollariskiluokituksen menettäminen aiheuttaisi ylimääräisenä kustannuksena kuntien velanhoitokulujen huomattavan kasvun sekä järjestelmän huomattavan pääomitustarpeen. Lisäksi nollariskiluokituksen menetys vaikuttaisi heikentävästi Kuntarahoituksen velkakirjoihin sijoittaneiden pankkien ja vakuutuslaitosten vakavaraisuusasemaan.

Samalla luovuttaisiin jatkumosta, jossa kunnilla on ollut itsehallintonsa puitteissa luottokelpoisuusarvioinnin kannalta olennainen, velkojien asemaa turvaava itsenäinen verotusoikeus.

Helsingin mukaan esitys ei riittävällä tavalla varmistanut kuntien rahoitusperiaatteiden toteutumista eikä kuntien EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaista nollariskiluokituksen säilymistä.

Vantaa arvioi, että luonnosta kirjoitettaessa ei ole ymmärretty varainhankinnan rakennetta. Voimaannpanolaissa tarkoitettu valtioneuvoston takaus olisi vakuus Kuntarahoitus Oyj:n antamalle luotolle. Kuntien vastuuseen Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisönä ei Kuntarahoitus Oyj:n luotolle myönnettyillä valtioneuvostuksella ole mitään vaikutusta.

Kaikki kolme painottivat, että uudistukset eivät saa heikentää kuntien, Kuntien takauskeskuksen tai Kuntarahoitus Oyj:n asemaa. Kunnille ei saanut jäädä välitöntä eikä välillistä riskiä tai vastuuta maakuntien rahoituksessa.

Vantaa ja muista isoimmista kaupungeista Oulu olivat valmiit hyväksymään järjestelyn, jossa Kuntarahoitus Oyj:n luottoja voi siirtyä maakunnalle Kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla siirtymäkauden aikana. Edellytyksenä oli valtion omavelkainen takaus ja valtion vastuu takauskeskuksen jäsenyhteisöjen takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, jotka kohdistuvat siirtyvien luottojen rahoituksen hankintaan.

Espoo ja Helsinki painottivat, että Kuntarahoituksen myöntämiä luottoja ei voi siirtää maakunnille ilman valtion omavelkaista takausta, koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta.

Vantaa korosti, että ehdotetun järjestelyn hyväksyttävyyden perustuksellisten oikeuksien näkökulmasta, kuten kunnallisen itsehallinnon ja siihen kuuluvan kunnan oikeuden päättää itsenäisesti taloudestaan, edellytti, että järjestely on väliaikainen. Vaatimus valtioneuvostuksesta tuli sisällyttää lakiin. Myös Oulu painotti, että kunnille ei saanut millään muodoilla tulla perustettavien maakuntien toiminnan rahoituksen vastuita kannettavaksi.

”Maakunnalle siirtyvän velan vakuudeksi on myönnettävä valtioneuvoston takaus. Vaatimus valtioneuvostuksesta tulee ottaa nyt ehdotettuun lakiin eikä viittausta toisaalla valmistelussa olevan lain pykälään valtion mahdollisesta ja ehdollisesta takauksesta voida pitää riittävänä.”
(Vantaa)

Tampere piti ehdotettuja muutoksia erittäin tärkeinä ja piti Kuntarahoituksen laajenemista maakuntien rahoittamiseen sinänsä kannatettavana, mutta huomautti muiden tapaan, että toimivallan ulkopuolinen toiminta ei saanut rasittaa takausvastuiden kautta kuntia. Tampere piti ongelmallisena, että esitysluonnoksesta ei ilmennyt, mikä yhteistyön taso Kuntien takauskeskuksen ja maakuntien välillä olisi tulevaisuudessa, voiko Kuntarahoitus Oyj toimia maakuntien rahoittajana ja mitä tämä tarkoitti kuntien kantamalle takausvastuulle tulevaisuudessa. Se peräsi maakuntia kantamaan osuutensa takausvastuista.

”Kuntarahoituksen myöntämiä luottoja ei voi siirtää maakunnille ilman valtion omavelkaista takausta, koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta.”
(Espoo ja Helsinki)

Jakelussa mukana olleiden muiden kaupunkien kannanotot:

JOENSUU, KAJAANI, KUOPIO, LIEKSA, PORI, PORVOO, RAAHE, HEINOLA, RAISIO, RAUMA, ROVANIEMI

Pienemmistä kaupungeista useimmat yhtyivät (Kajaani, Rauma) tai mukailivat lausunnoissaan Kuntien takauskeskuksen kannanottoa. Pori ilmoitti yhtyvänsä Suomen Kuntaliiton lausuntoon. Vaikka jotkut pitivät esitysluonnosta ja rahoitusjärjestelyjen jatkuvuuden varmistamista perusteltuna (Joensuu, Kuopio), esitysluonnos koettiin monin tavoin ongelmalliseksi.

E erityisen ongelmallisena pidettiin tilannetta, jossa kunnille syntyisi vastuu Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista myös varainhankinnan sellaiselta osuudelta, joka on ohjautunut muuhun kuin kuntien lainanottoon. Tällöin kuntien takausvastuulla rahoitettaisiin kunnan lakisääteisen toimivallan ulkopuolella olevaa toimintaa (Heinola, Kajaani, Lieksa, Pori, Rovaniemi).

Kaupungit peräsivät takauskeskuksen kannanottoa mukaillen, että esitystä tulisi täydentää perustuslainmukaisuutta ja sääätämisyjärjestystä koskevalla osiolla (Kajaani). Kunnille ei saanut jäädä välitöntä eikä välillistä vastuuta maakuntien rahoituksesta (Joensuu, Kajaani). Siirtyvien sitoumusten edellytyksenä tuli olla valtion omavelkainen takaus (Joensuu).

”Tässä yhteydessä on luonnollista, että siltä osin kuin kuntien ja kuntayhtymien Kuntarahoitukselta ottamat velat ja muut velkasitoumukset siirtyvät tuleville maakunnille, myös kuntien takausvastuu siltä osin poistuu ja siirtyy maakunnille. Kunnilla ei tule olla taloudellisia vastuita sellaisista toiminnoista, joissa kuntien järjestämisvastuu ja osuus verorahoituksesta siirtyy tuleville maakunnille.”

(Rovaniemi)

Useat kaupungit peräsivät maakuntia kantamaan osuutensa Kuntien takauskeskuksen takausvastuusta Kuntarahoituksen varainhankinnalle (Kajaani, Lieksa, Pori, Porvoo, Raaha, Rovaniemi) ja edellyttivät maakunnilta Kuntien takauskeskuksen jäsenyyttä, mikäli ne käyttäisivät jäsenkuntien vastuulla hankittuja varoja toimintojensa rahoittamiseen (Heinola, Kajaani, Raaha).

Lausunnoissa ilmeni myös huoli Kuntarahoitus Oyj:n asemasta kuntien investointien rahoituksen järjestäjänä. Lain muuttamisessa oli huomioitava, että edullisen rahoituksen hankinnan oli oltava edelleen kunnille mahdollista (Rovaniemi).

Raision kaupungilla ei ollut esitysluonnokseen huomautettavaa.

Kuntavaalien siirrosta aiheutuva muutostarve, 5 §

Luonnoksessa ehdotetaan takauskeskuslain 5 § muutettavaksi siten, että valtiovarainministeriö määrää valtuuskunnan jäsenet ja varajäsenet kuntavaalien toimittamisvuotta seuraavan vuoden tammikuun 1. päivänä alkavaksi nelivuotiskaudeksi.

Kuntien kannanotot:

Esitetty muutos valtuuskunnan toimikauden alkamisajankohtaan katsottiin teknisluonteiseksi, eikä lausunnonantajilla ollut siihen huomauttamista.

Sopimusvakuuden käyttö, 8 §

Luonnoksessa ehdotetaan takauskeskuslain 8 § muutettavaksi siten, että laissa mainittaisiin mahdollisuus kohdistaa Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan sopimuksilla takauskeskuksen aseman turvaamiseksi tarvittavia erityisehtoja eli ns. kovenantteja. Nämä erityisehdot toimisivat takauskeskuksen asemaa turvaavina sopimusvakuuksina.

Kuntien kannanotot:

Monet sopimusvakuuden käyttöön ylipäänsä kantaa ottaneista mukailivat lausunnoissaan Kuntien takauskeskuksen kannanottoa.

Lausunnoissa todettiin, että terveet ja varovaiset liikeperiaatteet huomioiden riittävän vakuuden on perusteltua muodostua ensisijaisesti saamiin perustuvista vakuuksista ja sen lisäksi sopimusvakuuksista siinä määrin, kuin se toiminnan tarkoituksen osalta on riittävästi perusteltua (Savonlinna, Tampere, Kajaani).

Lausunnoissa painotettiin, että Kuntien takauskeskuksen ja sen jäsenkuntien aseman turvaaminen tuli ottaa huomioon kaikissa vakuusjärjestelyissä (Espoo, Helsinki, Joensuu, Kajaani, Oulu, Savonlinna, Tampere). Takauskeskuksen jäsenyhteisönä olevien kuntien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta keskeistä oli, että takauskeskuksen asema on suojattu turvaavilla vakuuksilla ja että takauskeskuksen saamat vastavakuudet ovat riittävät ja säilyttävät riittävän tason kaikissa markkinatilanteissa (Espoo, Joensuu, Vantaa).

Huolena oli, että sopimusvakuudet eivät suojaa velkojaa samalla tavalla kuin realisoitavissa olevat vakuudet (Oulu, Vantaa). Kuopio huomautti, että sopimusvakuuksiin liiallisesti nojaavien takausten myöntäminen voi vaarantaa sekä Kuntien takauskeskuksen aseman, että kuntien aseman takauskeskuksen myöntämien takausten viimesijaisena vastuunkantajana.

Kalajoki ja Espoo korostivat, että sopimusvakuuksista on säädettävä laissa ja ehdottivat poistettavaksi lain 8 §:stä lauseen ”Erityisestä syystä takaus voidaan myöntää ilman vakuutta muulloinkin, jos valtionvarainministeriö antaa siihen luvan”. Niiden mukaan lainoja ei pidä voida myöntää ilman vakuuksia.

| KUNTIEN TAKAUSKESKUS | KOMMUNERNAS GARANTICENTRAL | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD |

Yrjönkatu 11 A 1 | FI-00120 Helsinki, Finland | Tel. +358 (9) 6227 2880 | Fax +358 (9) 6227 2882 | ID 1075583-7

www.kuntientakauskeskus.fi | www.muniguarantee.fi