

Kuntien takauskeskus

TAKAUSKESKUSLAIN TARKOITUKSEN TULKINTA

Kuntien takauskeskus on pyytänyt takauskeskustarkastajan lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi (VM/932/03.01.00/2017).

Takauskeskustarkastajalta pyydetty lausunto kohdistuu kahteen erityiseen kysymykseen:

1. Takauskeskuslain muutosesitysluonnoksen 1 b §:n käyttöön ja sitä sitovaan mahdollisuuteen yksittäisten lainojen ja rahoitussopimusten käsittelyssä;
2. Arvioon, missä määrin mahdollisimman suurta likvidisyyttä tulisi mitoittaa suhteessa takauskeskuslaissa määrättyihin terveisiin ja varovaisiin liikeperiaatteisiin ja riittävään vastavakuusvaateeseen, sekä jäsenkuntien aseman turvaamiseen.

Takauskeskustarkastajan näkökulmasta esitetyt kysymykset liittyvät keskeisesti takauskeskuslain tarkoituksen tulkintaan muuttuvassa toimintaympäristössä.

Tämä muistio rakentuu keskeisiltä osin annetun takauskeskuslain (486/1996) hallituksen esitykseen 30/1996. Esityksessä on monipuolisesti ja kattavasti pohdittu kysymyksiä, jotka liittyivät perustettavan Kuntien takauskeskuksen toimintapiiriin, toimintaperiaatteisiin sekä menettelyihin mahdollisessa häiriötilanteessa. Esityksen keskeisenä strategisena lähtökohtana on kysymys *kuntien* yhteisen varainhankinnan toteuttamisessa ja edelleen varainhankinnan kohdentaminen luottolaitoksen myöntämänä, ehdoiltaan kilpailukykyisenä antolainauksena kunnille ja kuntayhtymille.

Velallisen muutos

Valtiovarainministeriön luonnoksessa 5.5.2017 esitetään lisättäväksi lakiin uusi 1 b pykälä, jolla huomioitaisiin maakuntien perustamisesta aiheutuvat velallisen muutokset. Valtiovarainministeriön luonnosesityksen mukaan pykälän tarkoituksena on turvata maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain säännösten tarkoittamalla tavalla kuntayhtymien ja kuntien vastuiden hallittu siirto maakunnan ja edelleen maakuntien yhteisesti omistaman palvelukeskuksen vastuulle.

Velallisen muutokset olisivat seurausta Suomen hallituksen esityksestä perustaa 18 maakuntaa, joille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnilta ja kuntayhtymiltä. Myös sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakuntien liitot siirretään maakuntiin.

Järjestämisvastuuta koskevan muutoksen myötä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät velat, vastuut ja muut sopimukset siirtyisivät maakuntien vastuulle. Pitkäaikaisten investointien rahoittamiseen otettujen lainojen lisäksi maakuntien vastuulle siirtyviin sopimuksiin sisältyy koneiden, laitteiden ja ajoneuvojen leasing sopimuksia.

Takauskeskustarkastajan käytettävissä olevan tiedon perusteella voidaan arvioida, että maakuntien vastuulle siirtyvien luotto- ja muiden sopimusten kokonaismäärä tilanteessa 31.3.2017 on rajallinen eikä niiden tekniseen siirtämiseen osapuolelta toiselle arvioida liittyvän merkittäviä toiminnallisia haasteita.

Huomattava kuitenkin on, että siltä osin kuin kunnat ja kuntayhtymät ovat rahoittaneet edellä mainittuja hankkeita Kuntarahoitus Oyj:n myöntämällä luotoilla, järjestelyyn liittyy poikkeuksetta Kuntien takauskeskuksen myöntämä takaus koskien Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa. Jäljempänä on esitetty kuntien yhteisen takausvastuun näkökulmasta seikkoja, jotka antavat aihetta pohtia, millä tavalla maakuntien vastuulle siirtyvät velat ja muut sitoumukset tulisi käsitellä takauskeskuksen näkökulmasta.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi koskien edellä selostettua velallisen muutosta maakuntien perustamisen yhteydessä on myös esitetty, että velallisen muutos ei lisäisi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 10 §:stä johtuvaa kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista. Huolimatta mahdollisesta valtiontakauksesta voidaan arvioida, että kuntien yhteisvastuullinen takaus olisi sopimusperusteisesti voimassa suhteessa Kuntarahoitukseen rahoittajaan niin kauan kuin Kuntarahoitukseen varainhankintaa koskeva takausjärjestely olisi nyky muodossaan voimassa.

Kuntien takauskeskuksen toiminnasta

Kuntien takauskeskuksen toiminnan tarkoitus on varmistaa kuntasektorille jatkuva ja kuntien omaan luottokelpoisuuteen perustuva kilpailukykyinen varainhankinta. Kuntien takauskeskus on perustettu vuonna 1996 julkisoikeudelliseksi laitokseksi, joka voi oman harkintansa nojalla myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamille tai kuntien määräämisvallassa oleville luottolaitoksille.

Takauskeskus voi myöntää takauksia myös edellä tarkoitettujen luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

Lain tarkoittamia takauskeskuksen takaamia luottolaitoksia on tällä hetkellä yksi eli Kuntarahoitus Oyj, joka on kuntasektorin oma luottolaitos ja joka harjoittaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) mukaista toimintaa.

Kunnat takauskeskuksen jäsenyhteisöinä

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (486/1996) mukaisesti takauskeskuksen jäsenyhteisöinä voivat olla vain kunnat. Takauskeskuksen toiminnan tavoitteena on mahdollistaa sen jäsenyhteisöille kilpailukykyinen ja joustava lainanotto niiden pitkäaikaisten investointien rahoittamiseen.

Jäsenyhteisöt eli kunnat vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, väestötietolain (507/93) 18 §:ssä tarkoitetun edeltävän vuodenvaihteen asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Takauskeskuksen toiminnasta annetun lain (486/1996) perusteluissa hallitus erityisesti toteaa, että lain tavoitteena on turvata, että takauskeskuksen päätöksenteko, riskien hallinta, hallinto ja toiminnan valvonta säilyvät jäsenyhteisöjen käsissä. Samoin hallituksen esityksessä laiksi todetaan, että takauskeskuksen toimintaa voidaan ohjata ja kehittää jäsenyhteisöjen omien intressien mukaisesti.

Kuntien takauskeskuksen toiminnan tarkoituksena on edellä sanotun mukaisesti huolehtia ensisijaisesti *kuntien omista intresseistä* mitä tulee esimerkiksi rahoitusriskien hallintaan.

Takauskeskuksen toimintaperiaatteista

Kuntien takauskeskus voi myöntää takauksia Kuntarahoitukseen varainhankinnalle sillä ehdolla, että Kuntarahoitus käyttää hankkimiaan varoja

- 1) rahoittaakseen kuntia ja kuntayhtymiä ja
- 2) rahoittaakseen Euroopan yhteisöjen valtioneuvostojen mukaisesti edullisin ehdoin valtion viranomaisten nimeämiä asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoitettavia yhteisöjä tai niiden päätösvallassa olevia yhteisöjä tai
- 3) rahoittaakseen Euroopan yhteisöjen valtioneuvostojen mukaisesti edullisin ehdoin kuntien ja kuntayhtymien kokonaan omistamia tai niiden määräämisvallassa olevia yhteisöjä taikka kunnallisia liikelaitoksia, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja tai muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi.

Takauskeskus on toiminnassaan voimassa olevan lain mukaisesti lähtenyt siitä, että takauskeskuksen menot on pitkällä aikavälillä katettava toiminnan tuloilla. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi takauskeskuksella on rahasto ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt.

Takauskeskuksen rahastoa ja valmiusluottojärjestelyitä saa käyttää takauksen perusteella syntyneen maksuvelvoitteen kattamiseen ja tilapäisen rahoituksen myöntämiseen 1 §:ssä tarkoitetulle luottolaitokselle tätä välittömästi uhkaavan maksuvelvoitteen syntymisen estämiseksi.

Kuntien takauskeskuksen toiminta rajoittuu takauskeskustarkastajan käsityksen mukaisesti täysin laissa määrättyyn toimintaan eli edellä kuvattuun toimintaan koskien takausten myöntämistä Kuntarahoituksen varainhankintaan. Kuntarahoitus voi käyttää omavelkaisella takauksella hankittuja varoja omassa antolainauksessaan vain laissa määrättyihin tarkoituksiin.

Yleisenä periaatteena on, että takauskeskuksen takauksella hankittu varainhankinta on tarkoitettu käytettäväksi sellaiseen antolainaukseen, joka on kohdistettu kunnan toimivaltaa koskevaan hankkeeseen taikka investointiin. Näiden määräysten tarkoituksena on toisaalta hillitä kuntien velkaantumista, mutta myös rajoittaa takauskeskuksen jäsenyhteisöjen riskejä ottaen huomioon jäsenkuntien yhteisen vastuun koskien takauskeskuksen myöntämiä takauksia.

Takauskeskuksen toiminnan ensisijainen ja käytännössä ainoa tarkoitus on omalta osaltaan huolehtia, että *kuntien varainhankinta* voi toteutua kilpailukykyiseen hintaan.

Takauksen myöntämisestä sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan jäsenyhteisöjen ulkopuolella olevia hankkeita

Kuntien takauskeskuksen oikeutta myöntää takauksia Kuntarahoituksen varainhankinnalle on voimassa olevassa takauskeskuslaissa rajoitettu. Lain mukaan takauskeskuksen omavelkaisella takauksella hankittuja varoja voidaan käyttää - kuten edellä on lueteltu - kuntien ja kuntayhtymien rahoittamiseen, erikseen nimettyjen yhteisöjen harjoittamaan sosiaaliseen asuntotuotantoon sekä eräin rajoituksin *kuntien toimialaan kuuluvien* kuntien ja/tai kuntayhtymien omistamien tai määräysvallassa olevien yhteisöjen taikka kunnallisten liikelaitosten tuottamien julkisten palvelujen rahoittamiseen.

Keskeistä takauksen myöntämisessä on siten se, mihin tarkoitukseen Kuntarahoituksen varainhankinnalla hankitut varat tullaan käyttämään ja harjoittaako luotonsaaja takauskeskuslaissa tarkoitettua kunnan toimivaltaan tai sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvää toimintaa.

Hallituksen esityksessä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeksi lainsäädännöksi esitetään, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakuntien liitot siirretään myös maakuntiin suoraan lain nojalla.

Järjestämisvastuun siirtyminen pois kunnilta ja kuntayhtymiltä merkitsee käytännössä paitsi kunnan toimivallan kaventumista myös merkittävien omaisuuserien siirtymistä pois kunnilta ja kuntayhtymiltä. Omaisuuserien siirtyminen pois kunnilta ja kuntayhtymiltä voi vaikuttaa kuntien taloudelliseen asemaan heikentävästi.

Voimassa olevan lain mukaisesti Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöt eli kunnat vastaavat yhdessä, asukaslukujen mukaisessa suhteessa, takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi.

Nykyisen lainsäädännön mukaisesti Kuntien takauskeskuksen takaamalla Kuntarahoituksen varainhankinnalla ei voida rahoittaa kunnan toimivallan ulkopuolelle siirtyviä toimintoja. Mikäli hallituksen esitys maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi hyväksytään, seurauksena on nykyisten luottojen ja muiden sitoumusten irtisanominen voimassaolevien luottoehtojen ja toimialarajoitusten myötä.

Takauskeskustarkastajan lausunto velallisen muutosta koskevassa asiassa

Takauskeskuksen jäsenyhteisöjen näkökulmasta ja voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta kunnan toimivallan ulkopuolelle siirtyvien toimintojen rahoitus tulisi järjestää siten, että takauskeskuksen jäsenyhteisöt lakkaavat järjestämisvastuun siirtymisen myötä viivytyksettä vastaamasta yhteisvastuun perusteella sellaisista Kuntarahoituksen varainhankintaan liittyvistä sitoumuksista, jotka eivät liity niiden toimialaan.

Kuntien takauskeskuksen toiminnan näkökulmasta on perusteltua harkita sellaista vaihtoehtoa, jossa maakunnat ottaisivat vastatakseen nyt takauskeskuksen jäsenyhteisöjen vastuulla olevista Kuntarahoituksen varainhankinnan sitoumuksista siiltä osin kuin maakunnille siirtyy Kuntarahoituksen myöntämiä luottoja ja muita sitoumuksia sekä niihin liittyviä koron- ja valuutanvaihtosopimuksia sekä muita vastaavia suojausjärjestelyjä ja sopimuksissa sovittujen korkojen ja muiden ehtojen täyttämisen vakuudeksi.

Tällä menettelyllä voitaisiin huolehtia tosiasiallisesti siitä, että takauskeskuksen jäsenyhteisönä toimivien kuntien vastuu takauskeskuksen sitoumuksista ei luonteeltaan muuttuisi kattamaan myös sellaista vastuuta, jossa jäsenyhteisöillä ei jatkossa ole järjestämisvastuuta.

Sopimusvakuuden käyttöön liittyviä näkökohtia

Lakimuutosehdotuksen § 8 mukaan vastavakuutena voitaisiin käyttää pantattujen saatavien lisäksi sopimusvakuutta.

Hallituksen esityksessä 30/1996 on todettu, että myöntäessään takauksia takauskeskuksen tulee noudattaa varovaisia ja terveitä liikeperiaatteita muun muassa kiinnittämällä huomiota siihen, miten luottolaitoksen oma luotonantopolitiikka on järjestetty. Sen tulee muun muassa varmistautua siitä, että myöntäessään takauksen luottolaitokselle, luottolaitoksen oma vakavaraisuus ja maksuvalmius ovat riittävän hyvällä tasolla. Luottolaitoksen tulee puolestaan harjoittaa tarkoin säänneltyä luotonantopolitiikkaa riittävää varovaisuutta noudattaen.

Takauskeskuksen jäsenyhteisöjen, ts. kuntien näkökulmasta takauskeskuksen on omalla toiminnallaan huolehdittava, että annettuun takaukseen sisältyvää riskiä voidaan yleisesti pitää vähäisenä. Hallituksen esityksessä 30/1996 on takauksesta perittävän takauspalkkion määrittelyn näkökulmasta todettu, että jäsenyhteisöt ovat viime kädessä vastuussa takauskeskuksen takaussitoumuksista, mutta samalla myös edunsaajia lainanottajina.

Hallituksen esityksen (30/1996) mukaan takauskeskuksen tulee huolehtia siitä, että sillä on käytettävissä myöntämilleen takauksille riittävä vakuus. Riittävän vakuuden vaatiminen myönnettyille takauksille on nähtävä ensisijaisesti keinona huolehtia siitä, että takauskeskus kykenee mahdollisessa

häiriötilanteessa toimimaan ja varmistamaan kuntien rahoitushuollon jatkumisen. Varainhankinnan vakuusvaade on takauskeskustarkastajan käsityksen mukaan nähtävä myös vakuushallinnon näkökulmasta toimenpiteenä, jolla hallinnoidaan mm. takauskeskuksen jäsenyhteisöjen yhteisvastuuta häiriötilanteessa.

Euroopan keskuspankin valvonta on monella tavalla muuttanut mm. Kuntarahoituksen toimintaa, riskienhallintaa sekä raportointia valvontaviranomaiselle. Sääntely ilmenee käytännössä luottolaitostoihintaan tyypillisesti liittyvien ohjaus- ja valvontarajoja kuvaavien tunnuslukujen säännöllisenä raportointina sekä mahdollisten poikkeamien analysointina. Ohjaus- ja valvontarajoille on myös asetettu hälytys- ja/tai raja-arvot, joiden rikkoutuminen aiheuttaa lisäraportointivelvollisuutta taikka äärimillään omien pääomien lisähankintaa.

Kuntien takauskeskus on omalla toiminnallaan reagoinut muuttuneeseen pankkivalvontaan ja -sääntelyyn vapauttamalla tarpeen mukaan Kuntarahoituksen takauskeskukselle panttaamia varoja, kun on ollut käsillä kysymys, täyttävätkö Kuntarahoituksen raportoidut tunnusluvut materiaalisesti Euroopan keskuspankin asettamat vaatimukset. Takauskeskustarkastuksen yhteydessä saadun informaation perusteella on voitu yksiselitteisesti todeta, että takauskeskuksen intressissä on ollut varmistaa ja huolehtia siitä, että kuntien yhteinen varainhankinta toteutuu kustannustehokkaimmalla tavalla kaikissa tilanteissa.

Takauskeskustarkastajan lausunto sopimusvakuutta koskevassa kysymyksessä

Sopimusvakuudelliseen tilanteeseen verrattuna voidaan todeta, että Kuntien takauskeskuksella on lain edellyttämä velvoite vaatia Kuntarahoitukselta riittävä vastavakuus sen varainhankintaan annetulle takaukselle. Perusteluna tälle menettelylle voidaan nähdä myös tulevaisuudessa se, että mahdollisessa häiriötilanteessa on nimenomaisesti takauskeskuksen jäsenyhteisöjen intressissä huolehtia siitä, että Kuntien takauskeskuksella on hallussaan riittävästi vakuusmassaa, jonka avulla voidaan rajoittaa häiriötilanteiden haitallisia vaikutuksia.

Pankkivalvonnan sääntely- ja valvontarajat tulee luonnollisesti ottaa huomioon suunniteltaessa Kuntarahoituksen toimintaa lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä, ja kuten edellä on todettu myös Kuntien takauskeskus on tunnistanut tähän liittyvät tarpeet. Kuntien takauskeskuksesta annetun lain perusteluissa (HE 30/1996) on kuvattu luottolaitoksen, takauskeskuksen ja takauskeskuksen jäsenyhteisöjen roolia suhteessa toisiinsa tavalla, joka todennäköisesti paitsi turvaa kuntien yhteistä varainhankintaa mutta tarjoaa myös luottolaitokselle mahdollisuudet toimia riittävän likvidissä ympäristössä kestäväällä tavalla myös jatkossa.

Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen välisessä *takaustoiminnan puitesopimuksessa* on sovittu noudatettavat toimintatavat liittyen mm. Kuntarahoituksen varainhankintaan siihen liittyvine vakuus- ja muine järjestelyineen mukaan lukien sanktiot sopimusehtojen rikkomisesta. Puitesopimuksen voidaan katsoa muodostavan jo tällä hetkellä yhden sopimusvakuudellisen ehdon, jonka avulla takauskeskus huolehtii ja turvaa vakuusasemaansa, kun kysymyksessä on takauksen myöntäminen luottolaitoksen varainhankinnalle.

Sopimusvakuudellisen ehdon salliminen takauskeskuslaissa tarjoaa Kuntien takauskeskukselle yhden lisäinstrumentin käytössä olevaan vakuuskeinovalikoimaan sen myöntäessä takauksia Kuntarahoituksen varainhankintaan.

Takauskeskuksen samoin kuin luottolaitoksen toiminnan ja erityisesti niiden vakuushallinnon näkökulmasta on tarkoituksenmukaista jatkaa nykyistä vakuuskäytäntöä siten, että Kuntarahoitus panttaa saamia Kuntien takauskeskuksen myöntämän takauksen vastavakuudeksi ja että osapuolten välisessä takaustoiminnan puitesopimuksessa sovitaan, mitkä luottolaitoksen varat ovat sen toimintaa turvaavia likvidejä varoja.

Luottolaitoksen likvidien varojen määrän mitoittaminen tulee suunnitella ja toteuttaa siten, että Kuntarahoituksen toimintaa kuvaavat keskeiset tunnusluvut täyttävät Euroopan keskuspankin asettamat valvonta- ja ohjauksiteerit sekä hinnoittelun osalta turvaavat omalta osaltaan lähtökohtaisesti tavoitteeksi asetettua nollariskiluokitusta, kun kuntien yhteistä varainhankintaa toteutetaan.

Helsinki, 27.6.2017

DHS Oy Audit Partners
Tilintarkastusyhteisö



Tapani Vuopala
KHT