



HEIKKI NIEMELÄINEN

Kuntien yhteinen
varainhankintajärjestelmä
ja alueuudistus:

Havaintoja hallituksen esitykseen
(HE 15/2017) riskiluokituksen,
luottoluokituksen ja toiminnan
volyymin näkökulmasta

Muistio
13.3.2017

Valiokuntien käyttöön



Tiivistelmä

Alueuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017) on kuntien rahoitushuoltoa koskeva puutteita sisältävä osa, joka tulisi lain jatkovalmistelun yhteydessä korjata.

Merkittävin puute koskee alueuudistuksen yhteyttä kuntien luottokelpoisuuteen, joka ilmeisesti tulisi heikkenemään ilman korjaavia toimenpiteitä. Korjaavaksi toimenpiteeksi soveltuisi maakuntauudistuksen aloittamisajankohdalle päivitetty maakuntien myöntämä takaus kuntien lainoille ja maakunnille periaatetasolla avattu oikeus omiin varoihin.

Muut täsmentämistä tarvitsevat kohdat koskevat hankintalain soveltamista kuntien lainamarkkinoihin ja tarkastelun ulottamista Kuntarahoitus Oyj:n lisäksi muihin kilpaileviin luottolaitoksiin.

Myös kuntien mahdollisuudet toimintaan kiinteistömarkkinoilla tulisi kirjoittaa uudestaan nykyistä kilpailulainsäädäntöä ja Euroopan yhteisöissä notifioitua takauskeskuslakia vastaavaksi. Kuntien luottokovenanttien yhteys riskiluokitukseen ja luottoluokitukseen on jäänyt hallituksen esityksessä ohuelle huomiolle.

Omaisuusjärjestelyjen mahdollinen vaikutus kuntien omaisuuden suojan ja riskiluokituksen mahdolliseen muuttumiseen on myös jäänyt käsittelemättä. Puute on olennainen, koska riskiluokitusta käsittelevä vakavaraisuusartikla 115 toteaa maksukyvyttömyyteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen olevan olennainen osa riskiluokitusta. On perusteltua olettaa, että omaisuuden suoja liittyy näihin institutionaalisiin järjestelyihin.

Hallituksen esitöissä olisi perusteltua myös kerrata takauskeskuksen vastuujärjestelyiden luonne asiaa koskevien sitkeiden virheellisten tulkintojen vuoksi.

Puutteellisesti kirjoitetut esityöt voivat vinouttaa käsitystä kuntien luottomarkkinoiden toiminnasta muiden viranomaisten kuten Finanssivalvonnan muodostaessaan käsitystään oman viranomaistyöskentelyn perustaksi. Puutteiden korjaaminen ja esitöiden laajentaminen ovat tarpeen, koska esitöillä on vakiintunut asema lainsäädännön tulkinnassa.

1. Johdanto

Sipilän hallitus on tehnyt alueuudistusta koskevan esityksen (HE 15/2017). Esityksessä on rahoitushuoltoa koskeva osa, jossa käsitellään rahoitushuollon muuttuvia näkymiä yleisesti ja lisäksi Kuntien takauskeskusta ja Kuntarahoitus Oyj:tä erityisesti. Esityksen laatijat eivät ole olleet yhteydessä Kuntien takauskeskukseen esitystä laatiessaan.

Lainsäädännön esityöt on merkityksellinen dokumentti, kun lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan. Vaikutusarvio on osa esitöitä. Esitöissä on osa 4.3.13 *Vaikutus kuntien asemaan lainamarkkinoilla* (sivu 245). Esitöiden tässä osassa on puutteita, jotka tulisi korjata. Puutteellisilla väittämillä on taipumus muodostua todellisuuden kuvauksiksi, jonka varaan muut viranomaiset, kuten esimerkiksi Finanssivalvonta, voivat mahdollisesti perustaa päätöksiään.

Selkein puute koskee esitetyn lainsäädännön vaikutuksia kuntayhteisöjen luottoluokitukseen. Se puuttuu esityksestä kokonaan. Esityksessä ei myöskään ole huomioitu muita luottolaitoksia kuin Kuntarahoitus Oyj, vaikka selvityksessä itsessäänkin todetaan nyt tarkasteltavan markkinan olevan kilpailullinen ja että Kuntarahoitus on vain yksi sen toimijoista. Riskiluokitusta koskevaa osiota on syytä täydentää kuntien sitoumusten luonteen osalta, koska merkittävä osa kuntien sitoumuksista on valuuttamääräisiä. Esitöitä tulisi täydentää viimeistään siinä vaiheessa, kun valinnanvapausmallin myötä esitystä täsmennetään.

Tämä esitöiden kehittämiseen tähtäävä muistio on jaettu kahteen osaan. Luvussa 2 käsitellään luottoluokituksen näkökulmia, ja luvussa 3 täsmennetään kuntien ja kuntayhteisöjen lainamarkkinoiden toiminnan yksityiskohtia.

2. Alueuudistuksen vaikutus kuntien luottokelpoisuuteen

Alueuudistusta käsittelevässä hallituksen esityksessä HE 15/2017 on sivuutettu alueuudistuksen vaikutus kuntien ja kuntatoimijoiden luottokelpoisuuteen.

Kuntien ja kuntayhteisöjen luottokelpoisuutta arvioivat tarkasteluvuonna 2017 luottoluokitusyhteisöt Standard & Poor's ja Moody's.¹

Molemmat luottoluokittajat ovat käsitelleet viimeisimmissä Kuntien takauskeskusta koskevissa julkaisuissaan alueuudistusta koskevia näkemyksiään.

¹ http://www.kuntientakauskeskus.fi/files/sp_reittaus/20161222_RatingsDirect_Analysis.pdf
http://www.kuntientakauskeskus.fi/files/moodys/20160615_MGB_ResearchDocument.pdf

Standard & Poor's

Our ratings on MGB continue to reflect our two-year expectation that the structure of Finland's joint municipal funding system will remain in its current form, and that Municipality Finance will remain the sole recipient of MGB's guarantees. In addition, we anticipate that the creditworthiness of the Finnish municipal sector, even after introduction of a possible reform of the LRG structure, will remain stable and the current legislative structure--including the MGB Act and MGB's status as a special public-policy agency--will remain broadly unchanged.

Independently of any rating action on the sovereign, we could lower the ratings on MGB if its legal status or institutional set-up were to change or if Municipality Finance's credit quality were to deteriorate significantly. Similarly, the ratings could come under pressure if other credit institutions were allowed to benefit from MGB's guarantees. We could also downgrade MGB if we thought the credit quality of the Finnish local government sector was declining.

Standard & Poor's Ratings Direct 22.12.2016, s. 2.

Standard & Poor'sin arvion mukaisesti on keskeistä tarkastella, miten kuntien luottokelpoisuudelle käy uudistuksen mukanaan tuomissa muutoksissa.

Näitä muutoksia Standard & Poor's arvioi seuraavalla tavalla:²

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 velvoitteet, 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 molemmat erikseen.³

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

² Standard & Poor's 2010. Methodology for Rating International Local and Regional Governments.

³ Tässä yhteydessä toimintatuotot määritellään tavalla, joka kattaa toimintaan liittyvät tulot, myös verotulot ja saadut valtionosuudet.

uudistuksen jälkeisiin noin 24 miljardin euron suuruisiin toimintotuottoihin, käy ilmi, että kriittinen suhdeluku kasvaa aiemmasta lukemasta noin 62 % lukemaan noin 108 %.

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

Moody's Investors Service

Moody's korostaa Kuntien takauskeskusta koskevassa arviossaan seuraavia seikkoja:

SUMMARY RATING RATIONALE

The rating for the Municipal Guarantee Board (MGB) is predicated on the strong cooperation and linkages between the central government and MGB's member municipalities. The inter linkages, controls and importance of services provided by the local government sector would indicate that the absolute end supporter in the unlikely event of an acute liquidity stress would be the central government.

Moody's Credit Opinion 15.6.2016, s. 1

Erikseen Moody's tarkastelee tekijöitä, jotka voisivat alentaa luottoluokitusta:

WHAT COULD CHANGE THE RATING – DOWN

Negative pressure on the rating could result from one or a combination of the following: (1) a downgrade in Finland's sovereign rating, (2) a weakening of the ties between the local government sector and the sovereign and (3) a weakening of the MGB Act and the joint guarantee and reduced importance of MGB.

Moody's Credit Opinion 15.6.2016, s. 2

Tarkemmassa erittelyssä Moody's toteaa edelleen:

The state and local government have a strong cooperation procedure based on the close interplay between the Finnish Local and Regional authority monitoring process. Local finances and services are accessed every year and should a municipality be flagged, the municipal council would immediately start a recovery plan to address any highlighted issues. The significance of MGB's public mandate and the members' close ties with the central government leads to an expectation of near certain likelihood of support from the central government (Aa1, stable) to provide liquidity in the unlikely event that the local government sector and MGB would require this support.

Moody's Credit Opinion 15.6.2016, s. 2

Moody'sin arviossa korostuu Kuntien ja Kuntien takauskeskuksen keskeinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa. Kuntien merkityksen kuten myös Kuntien takauskeskuksen merkityksen väheneminen ja keskushallintoon muodostuneiden yhteyksien väheneminen voi johtaa Moody'sin arviota soveltaen luottoluokituksen alenemiseen.

Hallituksen alueuudistus HE 15/2017 on nykymuodossa laadittu tavalla, joka siirtää kuntien toiminnoista yli puolet pois. Lisäksi esitys on laadittu tavalla, jossa kuntien ja keskushallinnon keskinäinen kuunteluyhteys on ollut omaisuusjärjestelyjen osalta ohut. Esitys perustuu

tulkinnalle, jonka mukaan asukkaiden itsehallinnollisella omaisuudella, joka on verotuksella kerätty, ei olisi omaisuuden suoja suhteessa perustettaviin maakuntiin.

Luottoluokituksen tulkintakehikossa HE 15/2017 on laadittu tavalla, jossa ensin kuntien merkitys ohenee ja samassa yhteydessä kuntien toiminnan suoja suhteessa muihin julkisen vallan toimijoihin kapenee. Moody'sin näkemys, jonka mukaan keskushallinto antaisi likviditeettitukea paikallishallinnolle ja Kuntien takauskeskukselle epätodennäköisessä ongelmatilanteessa, perustuu Moody'sin näkemykselle kuntien ja Kuntien takauskeskuksen merkityksestä. Ajatuskulun mukaan on ilmeistä, että kuntatoimijoiden merkityksen oheneminen johtaa näkemykseen, jonka mukaan likviditeettituen todennäköisyys vähenee.

Johtopäätös: On pidettävänä ilmeisenä, että HE 15/2017 mukainen kuntien ja Kuntien takauskeskuksen merkityksen heikkeneminen voi muodostaa kuntatoimijoiden luottoluokitusta heikentävän tekijän.

Korjaava toimenpide

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 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 maakunkaakohtaisesti 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 voimaannpanolakiin.⁴

Takauskeskuksen kannanoton voi muotoilla näillä perusteluilla, 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.

⁴ Vertaa Laki saamelaiskäräjistä 1. luku 2 § Valtion taloudellinen vastuu: Valtion talousarviossa on varattava määräraha tässä laissa tarkoitettuihin tehtäviin.

3. Täsmennyksiä kuntayhteisöjen lainamarkkinoiden toimintaan

1) Hankintalaki

Tarkastelu on perusteltua aloittaa kuntien lainamarkkinoiden luonteen täsmennyksellä. Hallituksen esityksen 15/2017 luvussa 4.3.13 sivulla 248 todetaan, että ”kunnat kilpailuttavat tarvitsemansa rahoituksen hankintalainsäädännön edellyttämin tavoin ja että Kuntarahoitus Oyj on vain yksi kuntasektorin rahoittajista vaikka sen markkinaosuus onkin ollut erityisesti aikaisempina vuosina merkittävä.”

Täsmennys 1: Hankintalaki

Edellä mainittu lause on hankintalain osalta virheellinen. Hankintalain 1397/2016 mukaan hankintalakia ei sovelleta ”9) keskuspankipalveluja taikka arvopaperien tai muiden rahoitusvälineiden liikkeeseen laskemiseen, ostoon, myyntiin tai siirtoon liittyviä rahoituspalveluja koskeviin hankintoihin sekä muihin liiketoimiin, joilla hankintayksikkö hankkii rahaa tai pääomaa;”

Vaikka hankintalakia ei sovelleta, kunnat käytännössä kuitenkin kilpailuttavat lainansa ja Kuntarahoitus Oyj on kilpailullisten markkinoiden yksi toimija.

2) Kuntien kiinteistötoiminta

Luvussa 4.3.13 sivulla 247 todetaan, että ”Valinnanvapaussäätelyn seurauksena perusterveydenhuoltoon liittyvät investoinnit siirtyvät tulevaisuudessa toteutettavaksi kilpailullisilla markkinoilla. Kilpailuneutraliteettia ja Kuntien takauskeskusta koskevassa sääntelystä seuraa, että Kuntarahoitus Oyj ei voi toimia uudistuksen jälkeen näiden investointien rahoittajana.”

Täsmennys 2: Kuntien kiinteistötoiminta

Edellä mainittu lause sisältää virheelliset käsitykset kilpailuneutraliteetista, kilpailullisten markkinoiden luonteesta suhteessa julkisen vallan toimintaan ja Kuntien takauskeskusta koskevasta lainsäädännöstä.

On ilmeistä, että toteamus ”siirtyvät tulevaisuudessa toteutettavaksi kilpailullisilla markkinoilla” viittaa sellaisten kiinteiden rakenteiden muodostumiseen, joita tullaan käyttämään valinnanvapauden piiriin kuuluvissa toiminnoissa ja jotka nykytilassa tekee pääsääntöisesti kunta omaan taseeseensa tai tytäryhteisönsä taseeseen.

Nykytilassa kunnat rakentavat terveydenhuollon toimitilat, koska kiinteistömarkkinat eivät toimi tehokkaasti ja kilpailullisesti muun muassa kiinteistötoiminnan alueriskin ja kiinteistöjen erityisluonteen vuoksi, joka rajoittaa niiden jälkimarkkinoita. Kiinteistöjen muodostumisen rahoittaminen tilanteessa, jossa markkinat ovat epäonnistuneet niiden tehokkaassa tuottamisessa, on huomioitu takauskeskusta koskevassa lainsäädännössä (487/1996) seuraavalla tavalla:

1 a § Takauksen myöntämisen edellytykset

[...]

3) rahoittaakseen Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin kuntien tai 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 taikka muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi.

Takauskeskuslaki on eurooppalaisen kilpailuoikeuden mukainen ja notifioitu Euroopan yhteisöissä.

Mikäli nykytilassa kunta katsoo, että jokin kunnan alueella tarpeellinen toiminta edellyttää, että kunta tarjoaa toiminnan edellyttämät kiinteistöpalvelut, Kuntarahoitus on voinut niitä rahoittaa takauskeskuksen takaamista varoista. Edellytyksenä on, että kunta tarjoaa näin muodostetut tilat kilpailuneutraalisti eri tuottajien käyttöön. **Tähän menettelyyn valinnanvapausmalli ei tuo muutosta.**

Kiinteistöpalvelujen tarjoaminen on ollut kunnille sisältöneutraalia. Rajana on ollut kiinteistössä tuotettavan palvelun välttämättömyys kansalaisille. Valinnanvapauden piiriin kuuluvat sote-palvelut täyttävät selvästi vaadittavat tunnusmerkit välttämättömästä palvelusta.

Täsmennys 2 tiivistettynä: kunnat voivat edelleen rakentaa kiinteistöjä sellaisten palvelujen tuottamista varten, jotka ovat kansalaisten kannalta välttämättömiä ja joita markkinat eivät tehokkaasti tuota. Kuntarahoitus Oyj voi rahoittaa kuntia tässä toimessa edellyttäen, että kiinteistö luovutetaan syrjimättömin ehdoin eri toimijoiden käyttöön.

3) Luottosopimusten kovenantit

Esityksessä todetaan seuraavaa: ”Omaisuusjärjestelyjen seurauksena saattaa myös syntyä tilanteita, joissa kuntien luottosopimusten ehtoja joudutaan tarkastamaan, jos niihin sisältyy esimerkiksi omavaraisuuteen liittyviä ehtoja.”

Täsmennys 3: Luottosopimusten kovenantit

Toteamus on oikeansuuntainen, mutta harhaanjohtavan niukka. Kuntatoimijoiden luottosopimuksissa on kovenantteja, joiden sisällöstä ja sidonnaisuuksista on niukasti täsmällistä tietoa. On viitteitä, että sellaisten lainojen määrä, joiden kovenantit laukeavat heikkenevien tunnuslukujen ja heikkenevät luottoluokitusten myötä, olisi useita miljardeja. Lisäksi on mahdollista, että ainakin osassa lainoja on ristiineräännäytämisehdot. Nämä ehdot koskevat ensisijaisesti muita luottottajia kuin Kuntarahoitusta, koska sen kovenantit ja myös halu niiden käyttöön ovat lievimmät. Tämän vuoksi on pidettävä todennäköisenä, että kovenanttien laukeamisen seurauksena Kuntarahoitukseen tulee kohdistumaan vuoden 2008 finanssikriisin yhteydessä koettu kysyntäpaine, jonka seurauksena Kuntarahoituksen tase ja Kuntien takauskeskuksen takauskanta kasvoivat jyrkästi. Mikäli kuntien riskiluokitus muuttuu, välittyy muutos kustannuksia lisäävästi noin 27 miljardin euron lainakantaan luottosopimuksissa olevien kovenanttien välityksellä.

4) Kuntatoimijoiden riskiluokituksen vaikutus

Esityksessä käsitellään kuntien ja Kuntien takauskeskuksen riskiluokituksia ja todetaan seuraavaa: ”...mahdollisesti kuntien riskipainon muutoksella olisi vaikutusta myös Kuntien takauskeskuksen antamien takausten vakuusarvoon. Voimakkaimmin mahdollinen riskipainon nousu tulisi vaikuttamaan Kuntarahoitus Oyj:öön ja sen mahdollisuuksiin myöntää luottoja kuntasektorin hankkeisiin, koska Kuntarahoitukselle asetettavat, luottolaitosten vakavaraisuussäntelystä johtuvat pääomavaatimukset nousisivat sen kunnille myöntämien luottojen riskipainon noustessa.”

Täsmennys 4: Kuntatoimijoiden riskiluokituksen vaikutus

Hallituksen esityksessä on erikseen nostettu esiin Kuntarahoitus Oyj ainoana luottolaitoksena, jonka pääomavaatimukset nousisivat kunnille myönnettyjen luottojen riskipainon noustessa.

Menettely, jossa Kuntarahoitus Oyj nostetaan esiin ainoana nimeltä mainittuna luottolaitoksena, perustuu virheelliseen käsitykseen rahoitusalan sääntelyn toiminnasta. Kun kunnan riskipaino nousee, pääomavaatimuksen nousu **koskee jokaista luottolaitosta**, joka toimii rahoitusalan sääntelyn alaisuudessa. Näitä luottolaitoksia ovat käytännössä kaikki muut Suomessa kuntien rahoitushuollossa toimivat luottolaitokset paitsi Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki, jotka on vapautettu sääntelystä julkisen vallan erityistehtävää suorittavina luottolaitoksina.

Koska kuntien riskiluokituksen muutos koskee **yleisesti jokaista kuntia luotottavaa** luottolaitosta, luottolaitoskohtainen vaikutus riippuu olennaisesti luottolaitosten suhteellisesta keskinäisestä asemasta. Suhteellinen keskinäinen asema puolestaan riippuu luottolaitosten kyvystä ja halusta kohdata lisääntynyt pääomavaade.

Kuntarahoituksen suhteellinen kyypääomavaateen kohtaamiseen on erinomainen. Kuntien tuottovaade tälle kuntia palvelevalle luottolaitokselle on ilmeisen kohtuullinen kilpailijoihin verrattuna. Lisäksi Kuntarahoituksella on niin sanotun *leverage ratio* -sääntelyn vuoksi runsaasti sääntelysidonnaisuuksista vapaata omaa pääomaa.

Hallituksen esityksen vaikutusarviossa ei ole lainkaan otettu huomioon kuntien riskiluokan muutoksen vaikutusta Kuntarahoitus Oyj:n kanssa kilpailuolosuhteessa toimivien luottolaitosten toimintaan. Näillä luottolaitoksilla on oikeus siirtää riskiluokituksen muutoksen kustannukset kuntien kannettavaksi. Kunnilla puolestaan on kannustin välttää kohoavia kustannuksia. Tämän seurauksena kunnille muodostuu kannustin siirtää lainoja Kuntarahoitukseen, kuten kävi vuoden 2008 finanssikriisin seurauksena.

On pidettävä ilmeisenä, että kuntien riskiluokan muutoksen seurauksena (a) kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon kustannukset kasvavat ja (b) Kuntarahoituksen asema kuntalainojen rahoittajana kasvaa.

5) Kuntien vastuu Kuntien takauskeskuksesta

Esityksessä todetaan seuraavaa: ”Takauskeskuksen toiminta perustuu siis takauskeskuksen jäsenyhteisönä olevien kuntien kollektiiviseen vastuuseen sekä luottokelpoisuuteen...”

Esityksessä oleva viittaus ”kollektiiviseen” on epäselvä ja mahdollisesti virheellinen pitäen sisällään oletuksen, että jokin kunta olisi vastuussa toisen tai toisten kuntien puolesta. Kunnat eivät ole vastuussa toisistaan takauskeskuslain mukaan.

Täsmennys 5: kuntien vastuu Kuntien takauskeskuksesta

Jäsenkuntien vastuu on määriteltä seuraavasti takauskeskuslaissa:

10 § Jäsenyhteisöjen vastuu

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.

Englannin lain mukaisesti järjestetyissä sopimuksissa esiin tyypillisesti ehto, jonka mukaan vastuu on ”*joint and several*”. Tämä vastuutyyppi on luonteelta yhteisvastuullinen, sillä vastuuseen vetoava taho voi mennä kenen tahansa *joint and several* -takaajan luokse ja vaatimaan tältä suoritusta. Kuntien vastuu takauskeskustoiminnassa ei ole tyypiltään *joint and several*, sillä Kuntien takauskeskuksen takaukseen vetoava taho ei voi periä saataviaan yhdeltäkään kunnalta.

Huomautettakoon, että Suomen osuuspankkijärjestelmän keskinäinen takausjärjestely on *joint and several* -tyyppinen:⁵

JOINT AND SEVERAL LIABILITY AMONGST MEMBER BANKS

Under Finland's Cooperative Bank Act, the OP Cooperative, Pohjola Bank, Helsinki OP Bank, OP Card Company Plc, OP Mortgage Bank, OP-Process Services Ltd and the member cooperative banks (combined, the bulk of OP Financial Group's member credit institutions excluding insurance companies) are jointly responsible for each other's liabilities. Creditors can claim payment from the central cooperative if any member institution is unable to pay. Each member institution has an unlimited obligation to pay the debts of the central cooperative if the latter is unable to do so independently.

Moody's Credit Opinion, OP Financial Group, 15.1.2016, s. 3

Esityksessä oleva viittaus ”kollektiiviseen” ei ole ammattikäytänteiden mukainen.

6) Kuntien riskiluokitus

Kuntien riskiluokituksesta todetaan seuraavaa: ”Artiklan 5 kohdan mukaan muihin kuin sellaisiin tarkoitettuihin saamisiin jäsenvaltioiden aluehallinnolta tai paikallisviranomaisilta, jotka ovat kyseisen aluehallinnon ja paikallisviranomaisten kotivaltioiden määräisiä ja rahoitettu kyseisen valtion valuutassa, on sovellettava 20 prosentin riskipainoa.”

⁵ <https://www.pohjola.fi/media/liitteet?cid=331874161&srcpl=3>

Täsmennys 6: Kuntien riskiluokitus

Merkittävä osa kuntalainoista on rahoitettu muun kuin kunnan kotivaltion valuutassa (euro), joten näiden lainojen osalta tältä osin määräys soveltaa 20 prosentin riskipainoa ei ilmeisesti päde. Kuntarahoitus Oyj:n kuntalainoista valtaosa on rahoitettu valuuttamääräisellä varainhankinnalla, jonka takausvastuussa ovat viime kädessä kunnat. Kuntarahoituksen kanssa kilpailevien luottolaitosten varainhankinnan luonteesta ja jakaumasta muistion kirjoittajalla ei ole tietoa.

7) Omaisuusjärjestelyt ja riskiluokitus

Esityksessä todetaan vakavaraisuusasetuksen lainauksena seuraavaa: ”...saamisia paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamisia valtioilta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisten veronkanto-oikeuden ja erityisten institutionaalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä.”

Täsmennys 7: Omaisuusjärjestelyt ja riskiluokitus

Hallituksen esitys 15/2017 ei käsittele lainkaan, miten maksukyvyttömyyteen liittyvät institutionaaliset järjestelyt kuten kuntien verotulojen suoja muuttuu, kun maakunnalle annetaan oikeus omalla päätöksellä luoda kuntia koskevia saantoasiakirjoja.

Kuntien takauskeskus on kiinnittänyt valtioneuvoston jäsenten, lainsäädännön arviointineuvoston ja oikeuskanslerinviraston huomiota asiaan. Oikeuskanslerinvirasto korostaa antamassaan vastauksessa, että se ei ole vastuussa esittelystä. Siksi omaisuusjärjestelyjen mahdollinen yhteys riskiluokitukseen tulisi käsitellä hallituksen esityksessä.

