

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

Viite: lausuntopyyntö STM 068:00/2015

Lausuntopyynnön mukaan myös muut kuin jakelussa mainitut tahot voivat antaa asiassa lausuntonsa. Tämän johdosta Kuntarahoitus Oyj antaa jäljempänä olevan kannanoton sisältäen lausuntopyyntökyselyn mukaisesti vapaamuotoisia huomioita hallituksen esitysluonnoksesta sekä yksilöityjä säädösmuutosehdotuksia.

Kuntarahoituksen lausunnon pääkohdat

1. Kuntarahoitus tähtää lausunnollaan siihen, että sote- ja maakuntauudistus kyetään toteuttamaan kuluvan vaalikauden aikana. Esitettyä valtion rahoitusmallia on pidettävä siirtymäkauden ratkaisuna ja Kuntarahoitus katsoo, että maakuntien verotusoikeus tulisi ottaa käyttöön seuraavalla vaalikaudella. Uudistuksessa harvaan asuttujen seutujen ja suurten kaupunkiseutujen erityispiirteet on otettava huomioon.
2. Uudistuksessa luodaan valtiovallan poikkeuksellisen vahvan ohjauksen kohteena toimiva maakunnallinen sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpano-organisaatio, jonka itsehallinnollisuus rajoittuu lähinnä vaalitapaan. Uudistuksessa siirretään keskeinen päätäntävalta kunnilta maakuntien yli ministeriöihin ja valtioneuvostoon.
3. Maakunnilla tulee jatkossa olla suurempi rooli ja vastuu maakunnan talouden kokonaisuudesta, mukaan lukien oikeus päättää investoinneista ja pitkäaikaisesta lainanotosta.
4. Sosiaali- ja terveystoimen ja muiden maakunnille siirrettävien tehtävien rahoitusta ei tule irrottaa kuntasektorin yhteisestä varainhankintajärjestelmästä, koska nykyisen hyvin toimivan rahoitusjärjestelmän heikentäminen vaikeuttaa jäljelle jäävien kuntien rahoituksen saatavuutta ja nostaa sen hintaa.
5. Lakisääteisiltä kuntayhtymiltä maakunnille siirtyville lainoille on annettava valtion takaus lakiluonnoksen mukaisesti. Jotta Kuntarahoituksen lainat ja leasing-sopimukset voidaan siirtää, on Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia muutettava siten, että maakunnat, maakunnan palvelulaitokset ja niiden tytäryhtiöt lisätään kuntien ja kuntayhtymien ohella lain soveltamisen piiriin.

Mikäli nämä edellytykset eivät täyty, joutuu Kuntarahoitus irtisanomaan sairaanhoitopiireille myöntämänsä lainat, määrältään 600-700 miljoonaa euroa. Kuntarahoitus joutuu myös purkamaan näihin mahdollisesti liittyvät johdannaissopimukset, joiden nimellisarvo on useita satoja miljoonia euroja. Purkamisesta syntyvät kustannukset tulevat asiakkaiden maksettaviksi.

6. Kuntien verotusoikeuden rajoittaminen esitetyssä muodossa on ongelmallinen, koska verokaton säätäminen sisältää riskin nollariskisyyden menettämisestä ja siten kuntien rahoituskustannusten merkittävästä noususta.

Kuntien talouden heikentyessä ja riskipainon sekä velkamäärän samanaikaisesti kasvaessa on uhkana valtion ja kuntien luottoluokitusten erkaantuminen, jolloin kuntien ja sitä kautta koko julkisen sektorin kustannukset kasvavat nopeasti.

Kuntarahoituksen näkemyksen mukaan verokattosäännös on tarpeeton, ja joka tapauksessa poikkeamismahdollisuus (VpL 41 § 2) tulisi olla väljempi, maksuvalmiuden sijasta esimerkiksi talouden tasapainon kannalta välttämätön tarve.

Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä

Kuntarahoitus Oyj on kuntien määräysvallassa oleva rahoituslaitos, joka harjoittaa luottolaitoslaissa tarkoitettua luottoyhteisön toimintaa Euroopan Unionin pankkisääntelyn (Basel III, CRR, CRD IV) alaisuudessa. Kuntarahoitus kuuluu taseella mitattuna Suomen kolmen suurimman rahoituslaitoksen joukkoon, se on systeemisesti merkittävä rahoituslaitos ja sen taseen loppusumma on noin 36 miljardia euroa. Kuntarahoitus toimii Euroopan Keskuspankin suorassa valvonnassa.

Kuntarahoituksen tehtävänä on turvata kuntien ja kuntaenemmistöisten yhteisöjen sekä sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus kilpailukykyisesti ja EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisesti kaikissa markkinatilanteissa.

Kuntarahoituksen varainhankinnan takaa Kuntien takauskeskus. Tämän vuoksi Kuntarahoituksen asiakaskunta on Kuntien takauskeskuksesta annetulla lailla rajattu kuntiin ja niiden määräysvallassa oleviin yhteisöihin sekä ARA:n yleishyödyllisiksi nimeämiin toimijoihin. Kuntien kilpailuttaessa luotonottoonsa on rahoitusavointa, läpinäkyvää ja markkinaehtoista. Kuntarahoituksen markkinaosuus kuntakonsernien koko lainakannasta on noin 46 % ja emokuntien osalta noin 56 %.

EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR 114 – 115 §) mukaan saamisilla Suomen valtiolta on pankkien vakavaraisuuslaskennassa riskipaino 0 %. Saamiset alue- ja paikallisviranomaisilta, joilla on veronkanto-oikeus, rinnastetaan saamisiin valtiolta. Kaikki Kuntarahoituksen myöntämät luotot ja leasing-sopimukset ovat nollariskiluokassa, koska rahoitus on myönnetty joko suoraan kunnalle, kunnan määräysvallassa olevalle yhteisölle, jolla on kunnan omavelkainen takaus, tai yleishyödylliseen asuntotuotantoon, jossa on kiinteistövakuudet ja valtion täytetakaus. Kunnat omistavat Kuntarahoituksen osakkeista 53,34 %, Keva 30,66 % ja Suomen valtio 16,00 %.

Valtion omistajapolitiikan mukaan Kuntarahoituksen erityistehtävänä on turvata valtion tukeman asuntojen uustuotannon ja perusparannuksen edullinen rahoitus (Valtioneuvoston kanslia, omistajaohjaus 26.6.2013). Valtion 20,0 miljoonan euron osakemerkintä vuonna 2009 mahdollisti noin 5 miljardin euron määräisen sosiaalisen asuntotuotannon toteuttamisen, joka merkitsi 43.000 asunnon rakentamista.

Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä ei vaadi valtion rahoitusta eikä takauksia. Taustalla on EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR) artikla 115, jonka mukaan saatavat kunnilta rinnastetaan saamisiin valtiolta, kun kunnilla on valtiota vastaava verotusoikeus. Järjestelmä on taannut kunnille ja kuntien määräysvallassa oleville yhteisöille edullisen ja pitkäaikaisen varainhankinnan kaikissa suhdanneoloissa. Sote- ja maakuntauudistusta ei tule toteuttaa siten, että maakuntiin siirtyvien tehtävien rahoitus irrotetaan hyvin toimivasta järjestelmästä. Mikäli maakunnat eivät olisi mukana tässä järjestelmässä, merkitsisi se jäljelle jäävien kuntien rahoituskustannusten merkittävää nousua.

Kuntarahoituksen kuntien vuokraloyhtiöille ja yleishyödyllisille toimijoille myöntämien lainojen määrä on yhteensä noin 8,9 miljardia euroa. Rahoituskustannusten nousu johtaa myös asuntotuotannon kustannusten kasvuun ja sitä kautta vuokrien nousuun.

Omaisuusjärjestelyt

Voimaannpanolain 18 §:n mukaan sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirretään varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakuntiin suoraan lain nojalla. VpL 31 § sisältää määräyksen, jonka mukaan maakuntien on siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistöyhtiöiden osakkeet ja vuokrasopimukset maakuntien omistamalle valtakunnalliselle toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukselle.

Velkojen aseman turvaamiseksi on voimaannpanolain 28 §:ään otettu säännös, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää omavelkaisen valtioneuvoston myöntämisestä kuntayhtymien velkojen ja korkojen maksamisen ja niihin liittyvien suojausjärjestelyjen täyttämisen vakuudeksi.

Kuntarahoitus katsoo, että järjestely, jossa sairaanhoitopiirille myönnetty laina siirretään valtakunnallisen kiinteistöyhtiön vastattavaksi edellyttää velkojan suostumusta. Lakiesityksessä kaksivaiheiseksi konstruoitu velkojen siirto, jossa ensi vaiheessa velka siirtyy yleisseuraantona suoraan lain nojalla maakunnalle ja toisessa vaiheessa laissa olevan määräyksen nojalla maakunnan päätöksellä valtakunnalliselle kiinteistöyhtiölle, loukkaa velkojen oikeutta.

Kuntarahoituksen kannalta valtion omavelkainen takaus säilyttää velan nollariskisenä, jolloin Kuntarahoitus voi lähtökohtaisesti siirtää luotot maakunnille, maakunnan palveluyhtiöille tai niiden tytäryhtiöille. Toisena edellytyksenä on Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttaminen siten, että maakunnat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt sisällytetään lakiin. Lakia Kuntien takauskeskuksesta (487/96) tulisi muuttaa seuraavilta osin:

1 § Kuntien takauskeskus

Kuntien takauskeskus –nimisen julkisoikeudellisen laitoksen, jäljempänä takauskeskus, tarkoituksena on turvata kuntien, kuntayhtymien, maakuntien ja maakuntien

palvelulaitosten sekä niiden kokonaan omistamien tai niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä.

Tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi, siten kuin 1 a §:ssä säädetään, myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen 1 momentissa mainituille yhteisöille.

1 a § Takauksen myöntämisen edellytykset

Takauskeskus voi myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle, mikäli se käyttää varoja:

(-)

3) rahoittaakseen Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti edullisin ehdoin kuntien, kuntayhtymien, maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten omistamia tai niiden määräysvallassa olevia yhteisöjä, jotka harjoittavat laissa säädettyjä julkisen sektorin 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.

Kuntarahoitus voi käyttää osan hankkimistaan varoista maksuvalmiutensa turvaamiseksi.

HE-lakiluonnoksiin ei ole sisällytetty takauskeskuslain muuttamista. Mikäli lakia ei muutettaisi, joutuisi Kuntarahoitus irtisanomaan lakisääteisille kuntayhtymille myöntämänsä, määrältään 600-700 miljoonan euron luotot, koska ne eivät ole siirrettävissä tahoille, joita ei ole takauskeskuslaissa mainittu. Kuntarahoitus joutuisi purkamaan myös niiden kanssa tehdyt johdannaissopimukset, joiden nimellisarvo on useita satoja miljoonia euroja. Purkamisesta syntyvät kustannukset tulevat asiakkaiden maksettaviksi. Pankit, leasing-yhtiöt ja muut rahoituslaitokset voisivat jatkaa luotonantoa, koska niiden luotot eivät ole takauskeskusjärjestelmän piirissä.

Kiinteistöleasing-kohteet muodostavat oman ryhmänsä, koska ne ovat leasing-yhtiön tai rahoituslaitoksen omaisuutta, eikä niitä voida lainsäädännöllä ottaa pois omistajiltaan. Mikäli leasing-velka siirretään kuntayhtymältä maakunnalle ja valtakunnalliselle kiinteistöyhtiölle, vaaditaan Kuntarahoituksen kohdalla valtion omavelkainen takaus ja takauskeskuslain muuttaminen.

Maakunnan rahoitus

Kuntarahoituksen näkemyksen mukaan esitettyä valtion rahoitusmallia on pidettävä siirtymäkauden ratkaisuna ja uudistus on toteutettava siten, että maakuntien verotusoikeus voidaan ottaa käyttöön seuraavalla vaalikaudella. Hallituksen linjausten mukaiseen maakunnallisen verotusoikeuden toteutettavuudesta käynnistettävään selvitykseen tulee sisällyttää maakuntaverotuksen pilottikokeilu 1-3 maakunnassa.

Lakiesityksen yleisperusteluiden mukaan maakuntien omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitusmalli olisi taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta perusteltu vaihtoehto. Silloin vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta olisi samalla taholla, mikä parantaisi

kannustimia hyvään taloudenpitoon. Esityksen mukaan myös rajoitettu verotusoikeus tarjoaisi paremmat kannustimet kuin täysi valtion rahoitus.

Maakuntien verotusoikeus vahvistaisi maakuntien itsehallintoa, mahdollistaisi oikeuden päättää investoinneista sekä takaisi maakunnille nollariskisyyden ja siten edullisen varainhankinnan. Suurimpien investointikokonaisuuksien valtakunnallinen koordinaatio voitaisiin toteuttaa investointien lupamenettelyllä.

Maakunnan lainanotto

Lakiesityksen mukaan maakuntien lainanotto on rajoitettu valtion myöntämiin lyhytaikaisiin maksuvalmiusluottoihin (Maakuntien rahoituslaki 3 § 3 mom). Lain perustelujen mukaan (s. 221) maakuntien lainanottoa rahoituslaitoksilta ei suljettaisi pois, mutta tämä jää periaatteelliseksi toteamukseksi, koska sitä ei ole otettu lakitekstiin. Tarkoituksena näyttää olevan, että mikäli valtio korvaisi rahoitusmarkkinat maakuntien rahoitushuollossa, perustuisi rahoitus valtion lainanannosta ja valtion takauksesta annettuun lakiin (449/1988).

Maakuntien pitkäaikainen lainanotto on estetty maakuntalain 103 §:n säännöksellä, jonka mukaan maakunnan rahoitustarvetta ei voida kattaa pitkäaikaisella lainalla. Toisaalta maakunnan palvelulaitos, joka on itsenäinen oikeushenkilö ja jolla on oikeus tehdä nimiinsä sopimuksia ja velvoitteita (52 §) voi päättää investoinneista ja lainanotosta (57 §). Sikäli kun palvelulaitos ja sen tytäryhteisöt toimivat kilpailluilla markkinoilla, ei Kuntarahoitus voi myöntää niille luottoa.

Näin ollen maakunnan lainanotto rajoittuu valtion myöntämiin maksuvalmiusluottoihin, mutta maakunnan palvelulaitoskonserni voi hakea rahoitusta rahoitusmarkkinoilta. Palvelulaitoksen tytäryhtiöiden riskipaino olisi Kuntarahoituksen käsityksen mukaan 100 %, jolloin rahoituskustannukset ovat muuta julkista sektoria korkeammat.

Maakunnan investoinnit

Lakiluonnoksen mukaan laajakantoiset tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävät investoinnit voidaan toteuttaa vain, mikäli ne on sisällytetty yhteistyöalueen yhteiseen investointiesitykseen, jonka valtioneuvosto hyväksyy. Muut investoinnit sisällytettäisiin maakuntien käyttötalousmenoihin.

Maakuntien toimitilainvestoinnit toteutettaisiin pääosin valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimesta ja omistukseen, mutta rahoitettaisiin maakuntien maksamilla vuokrilla.

Lakiluonnos vie pohjaa maakuntien kehittämiseltä itsehallinnollisina alueina. Maakunnilla tulisi olla suurempi rooli ja vastuu maakunnan talouden kokonaisuudesta, jolloin niillä pitäisi olla oikeus päättää investoinneista. Sääntelyn sinänsä tarpeellinen tavoite karsia päällekkäisiä sairaalainvestointeja ym voidaan saavuttaa valtioneuvoston tai ministeriön koordinoinnilla merkittävien, esimerkiksi yli 50 miljoonan euron suuruisen investointien osalta.

Kuntien verokatto

Esityksen mukainen kuntien verotusoikeuden rajoittaminen merkitsee kaikkien kuntien tuloveroprosentin leikkaamista lainsäädännöllä vuoden 2018 veroprosenttiin nähden vuoden 2019 osalta 12,30 prosenttiyksiköllä, vuoden 2020 osalta 11,80 prosenttiyksiköllä ja vuoden 2021 osalta 11,30 prosenttiyksiköllä.

Esitys merkitsee voimakasta puuttumista lainsäädännöllä kuntien itsehallintoon ja itsenäiseen verotusoikeuteen. Esityksen perustelujen mukaan alennus on mahdollista perustuslakiarvion mukaan vain määräajaksi verotusoikeuden ollessa yksi kunnallisen itsehallinnon perustuslain keskeisiä ominaispiirteitä. Verotusoikeuden rajoituksen määräajaisuus ei kuitenkaan legitimoisi järjestelyä, koska sen tarkoitus on veropoliittinen ja saavutettavissa muillakin keinoilla, jotka kiistatta ovat perustuslain mukaisia. Käyttöön voitaisiin ottaa esimerkiksi määräys, jonka mukaan kunnan nostettua tuloveroprosentin vähintään x, x %-yksikköä yli kaikkien kuntien painotetun keskiarvon, tulee kunnan taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla tuloveroprosentti saadaan asetetussa määräajassa laskemaan.

Kuntien saamisten nollariskisyys perustuu valtioon verrattavaan veronkanto-oikeuteen ja siihen, että kuntia ei voida asettaa konkurssiin. Mahdollinen kunnallisverotuksen alentaminen ja verokatto merkitsisivät eroavuutta valtion veronkanto-oikeudesta, joten EU:n vakavaraisuusasetuksen (CCR) 115 art. 2. kohdan sanamuodon ja säännöksen ration mukainen tulkinta estäisi saamisten käsittelyä kuten valtion saamisia.

Mikäli riskipaino nousisi 20 %:iin, tulisi rahoituslaitosten allokoida lisäpääomaa kuntasektorin rahoitukseen yli 500 miljoonaa euroa (parametrit 8 % / 20 % / 32 mrd €) ja niiden vuotuinen tuottovaatimus nousisi 60 miljoonaa euroa.

Lakiesityksen yleisperustelujen mukaan esitys ei muuttaisi kuntasektorin nollariskiluokkaa (vakavaraisuusasetus, CRR 115 art), mutta samalla todetaan, että varmaa tulkintaa asiasta ei kuitenkaan voida tehdä. Näin onkin, sillä tulkinta CCR 115.2:n edellytysten täyttymisestä on haettava Euroopan pankkivalvontaviranomaisen toteuttaman mahdollisesti hyvinkin pitkäaikaisen Q&A – prosessin kautta.

Esityksessä kuntien sote-omaisuus (kuntayhtymäosuudet ja sote-irtain) siirtyy maakunnille korvauksetta, tulorahoitus pienenee merkittävästi, mutta vieraan pääoman määrä ei muutu, jolloin kuntien taseasema muuttuu olennaisesti. Kuntien velkojen takaisinmaksuaika pitenee ja kriisikuntakriteereihin kuuluva suhteellinen velkaantuneisuus nousee aivan uudelle tasolle. Esimerkiksi Helsingin kaupungin konsernin osalta tämä tunnusluku nousee jopa yli 160 %:in.

Yksityiskohtaisia kommentteja

Voimaannpanolain 19 §:n mukaan kuntayhtymien tulee antaa maakunnalle selvitys siirtyvistä veloista 31.05.2018 mennessä, ja maakuntien on tehtävä ilmoitus ko. veloista velkojille 30.06.2018 mennessä. Ilmoituksesta on käytävä ilmi myös, siirtyykö velka edelleen valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Mikäli velkoja irtisanoo velkasuhteen, tulee siitä ilmoittaa maakunnalle viimeistään 31.08.2018. Lain perustelujen mukaan siirtyviin velkoihin liittyvästä valtion omavelkaisuudesta takauksesta tekee

eduskunta päätöksen talousarviokäsittelyn yhteydessä. Tämä merkitsee sitä, että velkojat joutuvat päättämään rahoitusjärjestelyjen jatkumisesta ennen kuin eduskunta on päättänyt takauksista. Kuntarahoituksen kannalta tilanne on mahdoton, koska Kuntarahoituksen lainoituksen edellytyksenä on nollariskisyys, joka seikka ei ole tiedossa ennen takauspäätöksen tekemistä.

VpL 20 §:n mukaan kunnan omistamien tai vuokraamien sote- ja pelastustoimen toimitilojen hallinta siirretään vuokrasopimuksella maakunnalle. VpL 22 §:n mukaan kuntaa sitovat ulkoistus-, vuokra- ja leasing-sopimukset siirretään maakunnalle 1.1.2019 lukien. Kuntarahoituksen rahoittamat leasing-sopimuksetkin on siirrettävissä vain nollariskiselle taholle, joten näidenkin siirtäminen maakunnalle edellyttää valtion takausta ja kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamista.

08.11.2016

KUNTARAOHITUS OYJ