

4.4.2017

Kirjallinen lausunto hallintovaliokunnalle

Asia: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Viite: Kuntarahoituksen lausunto 8.11.2016 HE-luonnoksesta (lausuntopyyntö STM 068:00/2015)

Tiivistelmä

Rahoitusjärjestelyt

1. Maakunnat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt on pidettävä mukana kuntasektorin yhteisessä varainhankintajärjestelmässä

Kuntien varainhankintajärjestelmän kautta kunnat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt, mukaan lukien sairaanhoitopiirit, ovat saaneet edullista rahoitusta investointeihinsa kaikissa suhdannetilanteissa ja silloinkin, kun muuta rahoitusta ei ole ollut tarjolla. Mikäli nykyinen sosiaali- ja terveystoimen sekä palo- ja pelastustoimen rahoitus irrotetaan Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen muodostamasta kuntien varainhankintajärjestelmästä, pienenee varainhankinnan volyymi, joka johtaa myös kuntien rahoituskustannusten kasvuun.

Nykyistä KTK-järjestelmää valtio ei ole joutunut pääomittamaan, lainoittamaan eikä takaamaan (lukuunottamatta sosiaalista asuntotuotantoa, joka on osa korkotukilainsäädännön perusrakennetta), mutta rahoituksen siirtäminen valtiolle lisäisi valtion velkaa vastaavalla määrällä.

2. Maakuntien rahoitushuolto on pidettävä rahoituslaitosten tehtävänä eikä sitä tule siirtää valtion vastuulle

Lakiesityksessä kielletään maakunnilta pitkäaikainen lainanotto (maakuntalaki 97 §). Maakuntien ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen rahoituksen siirtäminen kilpailuilta markkinoilta valtion tehtäväksi olisi taka-askele pyrittäessä kustannusvastausta korostavaan rahoitusjärjestelmään. Lakiesityksen mukaan maakunnilla olisi oikeus saada lainarahoitusta vain valtiolta, joka voisi myöntää sitä lähinnä vain lyhytaikaisena maksuvalmiusluottona.

Vielä HE-luonnoksessa todettiin (s. 221), että maakuntien lainanottoa rahoituslaitoksilta ei suljettaisi pois, mutta lausuma on poistettu hallituksen esityksen perusteluista (s. 533).

3. Esityksen mukainen lainojen siirto (yleisseuraanto, VpL 18 §) ei ole mahdollista ilman Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamista, koska nykyinen KTK-laki ei salli maakuntien tai niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen rahoittamista

Lakia tulisi muuttaa, jotta vältetään olemassa olevien lainojen, leasing-sopimusten ja johdannaissopimusten irtisanominen sekä jäljelle jäävien lainojen korkojen nousu. VpL 28 §:n mukaan valtioneuvosto voi eduskunnan myöntämän valtuutuksen puitteissa antaa siirtyville lainoille ja johdannaissopimuksille valtion omavelkaisen takauksen. Pankit ja rahoitusyhtiöt voisivat näin jatkaa lainoitusta, joka säilyisi takauksen johdosta nollariskisenä. Kuntarahoitus joutuisi sen sijaan irtisanomaan lainat ja leasing-sopimukset sekä purkamaan johdannaissopimukset, koska KTK-laki sallii Kuntarahoituksen luotonannon vain kunnille ja niiden määräysvallassa oleville yhteisöille.

Kuntarahoituksen irtisanottavien lainojen määrä on noin puolet kuntayhtymien siirtyvistä lainoista eli 700 – 800 m€ ja leasing-sopimusten määrä 150 – 200 m€, eli yhteensä 850 – 1.000 m€. Johdannaissopimusten nimellisarvo on yhteensä 293 m€, joiden markkina-arvo (velallisen maksettava määrä) on noin 25 m€.

Velallisen vaihdos avaa jäljelle jäävien lainojen osalta uudelleenhinnoittelun mahdollisuuden, jolloin rahoituskustannusten nousupaine kohdistuu pankkien kunnille myöntämään 700 – 800 m€:n lainakantaan. Uudessa tilanteessa hinnoitteluun vaikuttaa se, että Kuntarahoitus ei ole mukana tarjouskilpailussa.

4. Maakunnille on annettava päätösvaltaa investoinneissa ja niiden rahoituksessa

Hallituksen esitys johtaisi investointeihin liittyvän päätösvalan siirtymiseen kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnat sivuuttaen valtiolle.

Valtioneuvosto päättäisi suurimmista investoinneista hyväksyessään maakuntien investointisuunnitelman (maakuntalain 12 §), päättäisi maakuntia sitovasti laajakantoisten investointien toteuttamisesta (järjestämislain 19 §) ja päättäisi Maakuntien Tilakeskus Oy:n rahoituksesta sekä valtionosuuksien myöntäjänä että yhtiön hallituksessa valtion erilajisen osakkeen turvin (voimaanpanolain 40 §).

Suurimpien erikoissairaanhoidon vaatimien investointien koordinaatio riittäisi toteuttamaan uudistuksen tavoitteet hillitä investointien kasvua.

Omaisuusjärjestelyt

- 5. Kuntien on saatava vastike luovuttamastaan omaisuudesta lunastuskorvauksen tai osakeomistuksen muodossa**
- 6. Kiinteistöjen omistus ja hallinta on keskitettävä valtakunnallisen kiinteistöyhtiön (Maakuntien Tilakeskus Oy) sijasta maakunnallisiin kiinteistöyhtiöihin**

Täydentäviä näkökohtia

1. Maakuntien rahoitushuolto on pidettävä rahoituslaitosten tehtävänä ja maakunnat pidettävä mukana kuntasektorin yhteisessä varainhankintajärjestelmässä

Kuntien kilpailuttaessa luotonottonsa on rahoitus avointa, läpinäkyvää ja markkinaehtoista. Kuntarahoituksen markkinaosuus kuntakonsernien koko lainakannasta (2015) on noin 46 % ja emokuntien osalta noin 56 %. Muiden luotonantajien (liikepankit, NIB ja EIB) osuus kuntien luotonannosta on vastaavasti 54 % ja 44%.

Kuntarahoitus Oyj on kuntien määräysvallassa oleva rahoituslaitos, joka harjoittaa luottolaitoslaissa tarkoitettua luottoyhteisön toimintaa Euroopan Unionin pankkisääntelyyn (Basel III, CRR, CRD IV) alaisuudessa. Kunnat omistavat Kuntarahoituksen osakkeista 53,34 %, Keva 30,66 % ja Suomen valtio 16,00 %. Kuntarahoituksen taseen loppusumma on noin 36 mrd € ja se on Suomen toiseksi suurin rahoituslaitos. Kuntarahoitus toimii Euroopan keskuspankin suorassa valvonnassa.

Kuntarahoituksen tehtävänä on turvata kuntien ja kuntaenemmistöisten yhteisöjen sekä sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus kilpailukykyisesti ja EU:n valtiontukisääntöjen 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.

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.

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.

Maakuntien ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen rahoituksen siirtäminen kilpailluilta markkinoilta valtion tehtäväksi olisi uudistuksen periaatteiden vastaista ja markkinataloudelle vierasta. Nykyistä järjestelmää valtio ei ole joutunut pääomittamaan, lainoittamaan eikä takaamaan (lukuunottamatta sosiaalista asuntotuotantoa), mutta rahoituksen siirtäminen valtiolle lisäisi valtion lainanoton tarvetta merkittävästi.

2. KTK-lain muuttaminen

Eduskunnan käsittelyssä olevaan lakipakettiin ei ole sisällytetty KTK-lain muuttamista.

Lakiehdotuksen mukainen lakisääteisten kuntayhtymien velkojen ja sitoumusten siirto suoraan lain nojalla (VpL 18 §) maakunnille ja edelleen valtakunnalliselle palvelukeskukselle ei voi toteutua ilman velkojen ja sopimuskumppanien suostumusta. Voimaannpanolaki on lisäksi ristiriidassa Kuntien takauskeskuksesta annetun lain kanssa, koska viimeksi mainittu laki ei mahdollista KTK:n takaaman varainhankinnan käyttämistä maakuntien tai niiden omistaman osakeyhtiön rahoittamiseen. Ongelma on ratkaistavissa vain muuttamalla KTK-lakia (1, 1a ja 2 §:t) siten, että maakunnat sekä niiden omistamat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt lisätään lain soveltamisen piiriin.

Aluehallintouudistukseen liittyvät välttämättömät muutostarpeet kohdistuvat KTK-lain 1 ja 1 a §:ään, joihin tulee kuntien lisäksi sisällyttää maakunnat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt (ml. maakuntien omistamat valtakunnalliset palvelukeskukset) lainoituskohteina. Nämä muutokset ovat välttämättömiä, jotta Kuntarahoitus voi jatkaa maakunnille ja valtakunnallisille palvelukeskuksille siirtyvien lainojen, johdannaissovimusten ja leasingsopimusten sekä kunnilta siirtyvien leasingsopimusten rahoitusta.

Maakuntien ja valtion tulo takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi muuttamalla KTK-lain 2 ja 10 §:iä tulee ratkaista myös ennen velkavastuiden siirtämistä maakuntien vastattavaksi.

Mikäli maakunnille annetaan oikeus rahoittaa investointinsa rahalaitosten myöntämillä luotoilla, tulee maakuntalain 97 § ja maakuntien rahoituslain 3 § vastaavasti muuttaa.

On kiinnitettävä huomiota myös siihen, että lausuntokierroksella olleen lakipaketin perusteluosassa todettiin maakuntalain 3 §:n kohdalla, että maakuntien lainanottoa ei suljettaisi pois. Hallituksen esitystä on sittemmin muutettu niin, että tämä kohta perusteluista on poistettu. Lausunnonantajista ilmeisesti mikään taho ei esittänyt perustelutekstin muuttamista.

3. Kiinteistöjen omistus ja hallinta on keskitettävä valtakunnallisen kiinteistöyhtiön (Maakuntien Tilakeskus Oy) sijasta maakunnallisiin kiinteistöyhtiöihin

Ehdotetun voimaannpanolain 40 §:n mukaan Maakuntien Tilakeskus Oy:n osakkeet luovutetaan maakunnille 1.1.2019 mennessä. Pykälän 3 momentissa varataan valtiolle yhden (1) erilajisen osakkeen omistajana sellaisia taloudellisia ja hallinnointiin liittyviä oikeuksia, että on kyseenalaista, jääkö maakunnille määräysvalta omistamaansa yhtiöön.

Maakuntien Tilakeskus Oy rahoittaa toimintansa maakuntien maksamilla vuokrilla sekä rahoitusmarkkinoilta otetuilla lainoilla.

Valtakunnallisen yhtiön sijasta maakunnille siirrettävästä kiinteistöomaisuudesta tulisi muodostaa maakunnittaiset kiinteistöyhtiöt, joihin kunnat luovuttaisivat apporttiehdoin sairaanhoitopiirien yhtymäosuutensa mukaisen omaisuuden ja saisivat vastikkeena kiinteistöyhtiön osakkeita. Yhtiöön voitaisiin siirtää myös sote- ja pelastustoimen irtaimisto sekä mahdollisesti kuntien omistuksessa olevat tarkoitusta palvelevat kiinteistöt. Näin toimittaessa omaisuuden siirto tapahtuisi vastikkeellisenä, jolloin myös kysymys kuntien omistusoikeuden perustuslainmukaisuudesta ei aktualisoituisi. Myös lukemattomat käytännön syyt puoltaisivat päätöksenteon säilyttämistä kiinteistöjen sijaintimaakunnissa.

4. Lakiesityksen vaikutusarvioinnit

Kuntien luottojen riskipaino

Verokattosäännös (kuntien tuloveroprosentin alentaminen 12,47 prosenttiyksiköllä) on rajattu koskemaan vain yhtä vuotta (2019), jolloin kuntien nollariskiasema ei yksistään tällä perusteella todennäköisesti muutu. Kuntien maksukyvyttömyysriskiä vähentävänä institutionaalisenä järjestelynä (CRR 115 art 2) voidaan kuntien konkurssisuojaan lisäksi pitää Kuntalain 118 §:n mukaista arviointimenettelyä, jolla myös voidaan yksittäisen kunnan insolvenssitilanne välttää. Toisaalta kunnan vahva tase vähentää todennäköisyyttä kunnan joutumisesta maksukyvyttömäksi.

Uudistukseen sisältyvä kunnan omaisuuden pakko-otto johtaa sekä omavaraisuusasteen heikkenemiseen (tasevaikutus) että sopimusvapauden ja omistusoikeuden loukkaamattomuuden rikkomiseen. Tällä menettelyllä lainsäätäjä myös mitätöi perustuslain takaaman veronkanto-oikeuden sisällön katsoessaan, että verotuloilla hankitulla omaisuudella ei ole perusoikeussuojaa (PL 15 §, 121 §).

Rajoitettaessa kuntien verotusoikeutta riskipainon nousu on uhkana, vaikka rajoitus kohdistuisi vain yhteen vuoteen, koska samanaikaisella lainsäädäntötoimella (VpL 4. luvun omaisuusjärjestelyt) kyseenalaistetaan kuntien oikeus omaisuuteensa.

Mikäli kuntien riskipaino nousisi 20 %:in, tulisi kaikkien kuntasektoria rahoittavien rahoituslaitosten allokoida lisäpääomaa taseisiinsa yli 700 m€, joka merkitsisi vuositasolla kuntien rahoituskustannusten nousua 80 m€:lla. Todellisuudessa korkeampien tuottovaatimusten johdosta riskipainon nousun merkitys on suurin nimenomaan liikepankeille.

Kuntien varainhankinta uudistuksen jälkeen

Keskeiset kuntien vakavaraisuuden mittarit heikkenevät uudistuksen seurauksena merkittävästi. Velkaantuneisuuden kasvun ja omavaraisuuden heikkenemisen lisäksi verotulojen alentumisen sekä kunnan taseen hapertumisen johdosta varainhankinnan kustannukset kasvavat.

Mikäli maakunnilla ei ole oikeutta tehdä investointeja eikä ottaa lainaa, siirtyy koko rahoitushuolto rahoitusmarkkinoilta valtion tehtäväksi. Mikäli maakunnan liikelaitoksen tytäryhtiöille, jotka tuottavat valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita, annetaan oikeus investointeihin ja lainanottoon, on kyse toiminnasta kilpailuilla markkinoilla, jota Kuntarahoitus ei voi rahoittaa, jolloin näiden yhtiöiden rahoitushuolto jää yksinomaan liikepankkien tehtäväksi. Tässä tilanteessa rahoituksen hinta nousee siitäkin syystä, että Kuntarahoituksen edullinen varainhankinta ei ole käytettävissä.

Mikäli Kuntarahoitus ei voisi olla rahoittamassa maakunnille siirtyviin tehtäviin liittyviä investointeja, laskisi Kuntarahoituksen varainhankinnan volyymi ja kuntien rahoituskustannukset senkin johdosta kasvaisivat. Poisjäävää liiketoimintaa suurempi merkitys on kuitenkin sillä rakenteellisella muutoksella, että maakunnat jäisivät pois kuntien yhteisestä varainhankintajärjestelmästä, joka heikentäisi koko kuntasektorin toimintaedellytyksiä.

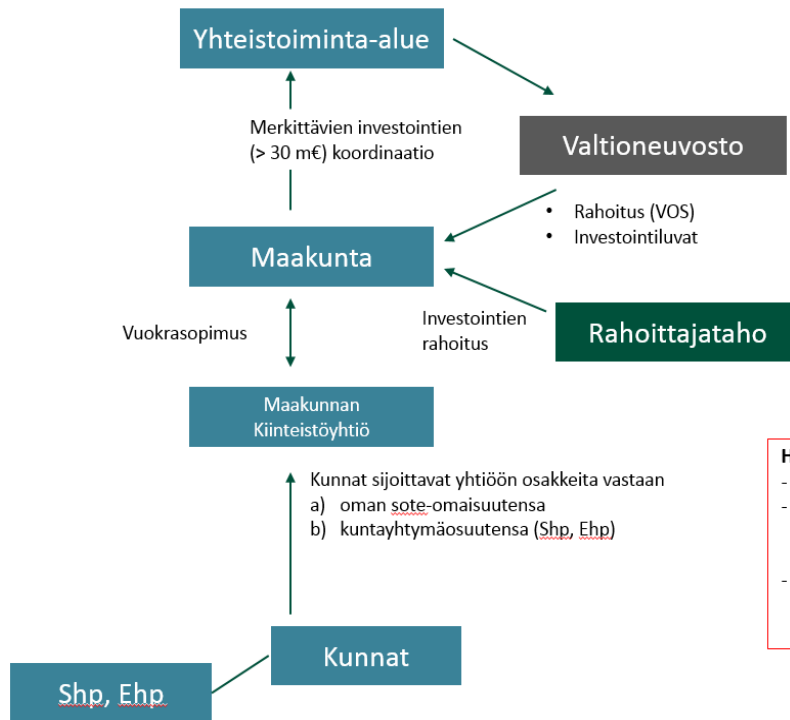
Maakuntien alijäämät

Viimesijainen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta on valtiolla, joka vastaa täyteen valtionrahoitukseen perustuvassa mallissa myös maakuntien alijäämistä. Nykyjärjestelmässä järjestämisvastuu sote-palveluiden tuottamisesta on pääsääntöisesti kunnilla, joilla on verotusoikeus tämän tehtävän rahoittamiseksi. Nykyisen järjestelmän epäkohtana on pidetty kuntayhtymien pehmeää budjettirajoitetta: kun vajetta syntyy esimerkiksi sairaanhoitopiirissä, joutuvat kuntayhtymän jäsenkunnat kattamaan vajeen lisätyillä kuntaosuuksilla (bail out).

Uudistuksen suurimpiin riskeihin kuuluu pehmeän budjettirajoitteen muodostuminen maakuntiin. Koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta, valtion rahoituksen tulee joustaa. Maakunnat ovat järjestämisvastuussa sosiaali- ja terveystalvasta, jotka ovat lakisääteisiä peruspalveluita (perustuslain 22 §), joiden saatavuudesta valtio vastaa viime kädessä.

KUNTARAOITUS OYJ

Maakunnan kiinteistöyhtiö (Kuntarahoituksen ehdotus)



Huomioitavaa:

- Vastikkeellinen luovutus
- Ei pakko-ottoa, toimitaan ky:ien perussäännön mukaan, kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmattomampi
- Maakunta hallinnoi kiinteistöjä esimerkiksi vuokrasopimuksen nojalla