

Kaupunginhallitus 06.09.2021 § 298

§ 298

Lausunnon antaminen luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta

Valmistelijat / lisätiedot:
Nieppola Tommi
Konttas Ari
Vierunen Maarit
etunimi.sukunimi@espoo.fi
Vaihde 09 816 21

Päätösehdotus

Kaupunginjohtaja Mäkelä Jukka

Kaupunginhallitus antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon:

Espoon kaupunki vastustaa esitettyä lakimuutosta, jonka mukaan kunnat joutuisivat vastuuseen myös hyvinvointialueille kohdistettavan rahoituksen varainhankinnasta ja siihen liittyvistä sitoumuksista.

Espoon kaupunki on samaa mieltä Kuntarahoitus Oyj:n kanssa siitä, että Kuntarahoitus Oyj voi lainoittaa hyvinvointialuetta vain valtion täydellä takauksella. Ilman valtiontakausta Kuntarahoitus ei voi myöntää lainaa hyvinvointialueelle. Valtiontakauksen hyvinvointialueelle on koskettava sekä lainoja että johdannaisia ja leasing-rahoitusta.

Kunnille ei voida säilyttää hyvinvointialueiden rahoitusriskejä miltään osin. Kuntien talouden tunnusluvut romahtavat jo sote-siirron vuoksi.

Kuntarahoituksen rahoituksen kannalta on ehdotonta nollariskiluokan säilyttäminen. Ennakkoon ei voida tarkasti tietää, miten luottoluokittajat, sijoittajat ja valvojat reagoisivat, jos riskiluokan muutos hyväksyttäisiin.

Kuntien takauskeskus on oman lausuntonsa perusteella valmis hyväksymään hyvinvointialueiden korkeamman riskiluokan ja vaarantamaan kuntien rahoituksen, mitä Espoon kaupunki ei voi hyväksyä. Itsehallintoalueiden takausprovisioiden maksaminen jäsenkunnille takauskorvauksina eivät missään tapauksessa kompensoisi todellista riskin kasvua, eivätkä ratkaisi Kuntarahoituksen riskiaseman muuttumista.

Luonnos hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta on syytä palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.

Käsittely

Päätös

Kaupunginhallitus:
Esittelijän ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Selostus

Valtiovarainministeriö on 24.6.2021 pyytänyt Espoon kaupungin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) muuttamisesta. Lausuntopyyntö on julkaistu lausuntopalvelu.fi:ssä, jonne lausunto pyydetään antamaan 10.9.2021 mennessä.

Eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2021 osana sote-uudistusta koskevaa lakipakettia kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996, myöh. takauskeskuslaki) muutoksen, jonka mukaan Kuntarahoituksen myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille takauskeskuslain sitä estämättä. Tämä muutos koskee kuitenkin vain omaisuuden siirtovaihetta ja se tulee voimaan 1.1.2023.

Nyt lausunnolla olevan esityksen tarkoituksena on muuttaa takauskeskuslakia siten, että takauskeskus voisi myöntää takauksia Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan sote-uudistuksessa perustettuja hyvinvointialueita. Lakimuutos tarkoittaisi esityksen mukaan samalla sitä, että Kuntarahoitus voisi myöntää rahoitusta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhteisöille. Esityksen mukaan hyvinvointialueilla voisi olla tarvetta lainarahoitukselle jo ennen sosiaali-terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymistä niille ja siksi ehdotetut takauskeskuslain 1 ja 1 a §:n muutokset olisivat tulossa voimaan jo 1.3.2022 aluevaltuustojen aloittaessa toimintansa. Hyvinvointialueiden ottamilla lainoilla ei lähtökohtaisesti olisi valtiontakausta.

Esitykseksi todetaan yhtenä sääntelyvaihtoehtona olleen, että takauskeskuksen sijasta valtio ryhtyisi takaamaan sellaista Kuntarahoitus Oyj:n varainhankintaa, jota käytettäisiin hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta jaettaisiin siis yhtäältä kunnille myönnettävän rahoituksen varainhankintaan, jonka takauskeskus takaisi nykymallin mukaisesti, sekä toisaalta hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen varainhankintaan, jonka valtio takaisi. Tällöin kunnat eivät joutuisi takauskeskuksen jäsenyhteisöinä vastuuseen hyvinvointialueiden rahoitusta koskevasta varainhankinnasta. Tämä vaihtoehto esityksessä kuitenkin tyrmätään vetoamalla valtion takausvastuiden kasvamiseen. Sen sijaan kuntien takausvastuiden merkittävässä kasvattamisessa ei esityksessä nähdä vastaavaa ongelmaa.

Takausvastuu hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien sekä niiden omistamien tai määräämisvallassa olevien yhteisöjen rahoituksesta ollaan siis säilyttämässä kunnille. Vieläpä niin, että kunnat eivät enää olisi 1.1.2023 lukien järjestämisvastuussa näistä hyvinvointialueille siirtyneistä tehtävistä. Kuntien takauskeskuksen lausunnon liitteenä olevassa Teuvo Pohjalaisen lausunnossa todetaan (s. 10): ”Ei voida ajatella, että kunnat olisivat viimekädessä vastuussa julkisen sektorin rahoitushuollosta muissa kuin kuntien tehtäviin kuuluvissa asioissa.” Jos esitys kaikesta huolimatta etenee eduskuntaan, perustuslakivaliokunta varmastikin tarkastelee esitystä muun muassa kuntien itsehallinnon (perustuslain 121 §) turvaamisen näkökulmasta. Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan (s. 18), Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuus myöntää uusia lainoja hyvinvointialueille muodostaisi etukäteen rajoittamattoman vastuun kunnille, jotka olisivat viimekätisessä vastuussa näihin lainoihin liittyvästä varainhankinnasta.

Lisäksi on huomattava, että sote-uudistuksen yhteydessä kuntien verotuloja siirretään valtiolle hyvinvointialueiden toiminnan rahoittamiseksi.

Ansiotuloveroja siirretään noin 12,8 miljardia euroa ja yhteisöveroja noin 0,67 miljardia euroa vuoden 2022 tasossa arvioituna. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan yhtä monella prosenttiyksiköllä (vuoden 2022 tasossa arvioituna 12,39 prosenttiyksiköllä, mikä tarkentuu vielä myöhemmin), ja valtion verotusta kiristetään vastaavasti. Kuinka voidaan edes ajatella, että kuntien vastuita tästä huolimatta vielä merkittävästi lisättäisiin hyvinvointialueiden varainhankinnan kautta?

Valtiontakausta on edellytys luottojen nollariskisyydelle tilanteessa, joissa hyvinvointialueilla ei ole valtiota tai kuntien vastaavaa verotusoikeutta. Valtiontakauksen on koskettava sekä lainoja että johdannaisia ja leasingiä. Jos valtiontakausta ei ole, hyvinvointialueiden lainoihin sisältyisi todellista luottoriskiä (riskipainolla 20 %). Tämä riskipaino eroaisi nykyisestä kuntien yhteisestä varainhankintajärjestelmän nollariskiasemasta. Tällöin hyvinvointialueiden rahoituksen periaatteet olisivat kuntien näkökulmasta epätasapainossa, mikä vuoksi järjestelmän riskiprofiili kunnille nousisi tavalla, jota ei voi pitää hyväksyttävänä. Kuntien takaamaa varainhankintaa kohdistettaisiin rahoituksella kuntasektorin ulkopuolisiin hyvinvointialueisiin, joihin liittyisi nollaa korkeampi todennäköisyys luottotappioihin. Luottotappioriskit tulisivat kuntien takaaman järjestelmän kannettavaksi ilman, että kunnilla on mitään perusteltua syytä tällaista riskiä kantaa. Korkeampi riskipaino vaikuttaisi myös hyvinvointialueiden rahoituksen hinnoitteluun. Jos Kuntarahoituksen asema heikkenee markkinoilla, siitä kärsisivät kunnat erittäin paljon, mutta se haittaisi myös hyvinvointialueiden rahoitusta.

Hyvinvointialueiden luototusta ei näin ollen voida hyväksyä ilman valtiontakausta. Tästä poikkeaminen muuttaisi Kuntarahoituksen liiketoimintamallin riskiprofiilin ennakoitavuutta ja ymmärrettävyyttä suhteessa sijoittajiin ja luottoluokittajiin ja vaarantaisi Kuntarahoituksen varainhankinnan hinnan ja saatavuuden.

Riskienhallinnan kannalta on voitava luottaa täysin siihen, että hyvinvointialueiden rahoittamiseen ei liity epätodennäköisiäkään valtioneuvoston sääntelyyn liittyviä riskejä. Siksi asiasta pitäisi saada varmuus kirjallisesti EU:n komissiolta.

Päätöshistoria