



**Asia käsiteltävä kaupunginhallituksen
26.6.2017 kokouksessa**

§ 709

**Lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esityk-
seksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi**

HEL 2017-005525 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi seuraavan lausunnon:

Kaupunginhallitus toteaa, että valtiovarainministeriön arvioissa lakimuutosten vaikutuksista on esitetty näkemyksenä, etteivät esitetyt lakimuutokset heikennä Kuntien takauskeskuksen asemaa eikä laissa tarkoitettua luottolaitoksen eli Kuntarahoitus Oyj:n asemaa.

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan yhtä aikaa voimaan tulevat lakimuutokset (voimaanpanolaki ym.) kuitenkin kokonaisuutena tosiasiallisesti johtavat kuntien taseaseman heikentymiseen ja kyseenalaistavat kuntien itsenäisen verotusoikeuden perustuslaillisen suojan. Nämä seikat yhdessä voivat jatkossa johtaa kuntien vakavaraisuusasetuksen nollariskiaseman menettämiseen, ja siten olennaisesti heikentää rahoituksen saatavuutta ja kasvattaa velanhoitokuluja kuntasektorilla.

Kaupunginhallitus katsoo, että uudistukseen liittyvät lakimuutokset tulee valmistella siten, ettei niistä aiheudu rahoituskustannusten kasvua ja veronkorotustarpeita. Kuntien kannalta erityisen tärkeää on, etteivät kunnat menetä vakavaraisuusasetuksen nollariskiluokitusta.

Huomiot lainkohdittain

Uusi 1 b §: Maakuntien perustamisesta aiheutuvat velallisen muutokset

Kaupunginhallitus katsoo, että Helsingin kaupungin kannalta lakiin lisättäväksi ehdotettavan uuden 1 b §:n osalta maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annettavan lain 28 §:n mukainen valtioneuvostolle mahdollisesti tuleva oikeus harkintansa mukaan päättää omavelkaisen valtiontakauksen myöntämisestä saman lain 19 ja 23 §:ssä tarkoitettujen vastuiden vakuudeksi, ei esitetyssä muodossa riittävällä tavalla varmista kuntien rahoitusperiaatteiden to-



teutumista eikä kuntien EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaista nollariskiluokituksen säilymistä.

Esitystä tulee tarkentaa ja siinä tulee huomioida seuraavat seikat:

- esitetyistä uusista säädöksistä johtuvia vaikutuksia kuntien rahoitusperiaatteisiin sekä julkisen talouden rahoituskustannuksiin tulee tarkastella kokonaisuutena
- esitettyjen uudistusten seurauksena luovuttaisiin jatkumosta, jossa kunnilla on ollut itsehallintonsa puitteissa luottokelpoisuusarvioinnin kannalta olennainen, velkojien asemaa turvaava itsenäinen verotusoikeyus
- lisäksi uudistuksen seurauksena kuntien tilinpäätöksistä laskettavat tunnusluvut heikkenevät tehtyjen arvioiden mukaan pysyvästi
- edellä mainitut muutokset (kunnille määrätty verokatto; kuntien luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävien tunnuslukujen heikkeneminen) voivat tulevina vuosina nykyistä heikommassa suhdannetilanteessa johtaa kuntasektorin nykyisen nollariskiluokituksen uudelleenarviointiin
- luokituksen menetys johtaa automaattisesti siihen, että osa sijoittajista/velkojista ei jatkossa voi sijoittaa Suomen kuntasektoriin
- valmistelussa tulee varmistaa, ettei kuntasektori (ml. Kuntien takauskeskus) uudistuksen seurauksena menetä vakavaraisuusasetuksen nollariskiluokitusta
- nollariskiluokituksen menetys aiheuttaisi ylimääräisenä kustannuksena kuntien velanhoitokulujen huomattavan kasvun, sekä järjestelmän huomattavan pääomitustarpeen, joiden ei tule koitua kuntien maksettavaksi
- lisäksi nollariskiluokituksen menetys vaikuttaisi heikentävästi Kuntarahoituksen velkakirjoihin sijoittaneiden pankkien ja vakuutuslaitosten vakavaraisuusasemaan
- Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen aseman ei tule uudistuksissa heiketä
- kunnille ei tule jäädä välitöntä eikä välillistä riskiä maakuntien vastuulle siirtyvistä toiminnoista
- Kuntarahoituksen myöntämiä luottoja ei voida siirtää maakunnille ilman valtion omavelkaista takausta, koska maakunnilla ei ole verotusoikeyutta

5 §: Valtuuskunta

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Esitetty muutos valtuuskunnan toimikauden alkamisajankohtaan on teknisluonteinen, eikä kaupunginhallituksella ole lausuttavaa asiaan

8 §: Takausten myöntäminen

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 8 §: n mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Lain 1 §:n tarkoittaman luottolaitoksen (Kuntarahoitus Oyj) maksuvalmiutensa turvaamiseksi ja riskeiltä suojautumiseksi tekemille järjestelyille takaus voidaan kuitenkin myöntää ilman erillistä vastavakuutta nykyisen lain puitteissa.

Kaupunginhallitus katsoo, että esitys lain 8 §:n täsmennyksestä siten, että laissa mainittaisiin mahdollisuus kohdistaa Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan sopimuksilla takauskeskuksen aseman turvaamiseksi tarvittavia erityisehtoja eli ns. kovenantteja huomioi vallitsevan käytännön.

Kaupunginhallitus näkee tärkeäksi, että osana uudistuksiin liittyvää ehdotettua lakikokonaisuutta Kuntien takauskeskuksen, ja sen jäsenyhteisöinä olevien kuntien oikeuksien ja vastuiden kannalta, takauskeskuksen asema on kaikissa olosuhteissa suojattu riittäväillä vakuuksilla.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Tuomo Mäkinen, rahoituspäällikkö, puhelin: 310 36321
tuomo.makinen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö, luonnos hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi
- 2 HE 30/1996 laiksi kuntien takauskeskuksesta ym.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Valtiovarainministeriö

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut



Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Helsingin kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi.

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jolla huomioitaisiin maakuntien perustamisesta 1.1.2019 aiheutuvat velallisen muutokset. Lisäksi takauskeskuksen valtuuskunnan toimikauden alkamisajankohtaa muutettaisiin ja laissa mainittaisiin nimenomaisesti mahdollisuus käyttää sopimusvakuuksia.

Maakuntien perustamiseen liittyvä uusi pykälä on tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain kanssa. Muiden muutosten on tarkoitus tulla voimaan viimeistään syyskuussa 2017.

Lausuntopyyntö liitteineen on saatavilla suomen ja ruotsin kielellä valtiovarainministeriön verkkosivuilla (www.vm.fi/hankkeet ja säädösvalmistelu) sekä sote- ja maakuntauudistuksen verkkosivuilla (www.alueuudistus.fi/lausuntopyynnot). Lausunnot pyydetään toimittamaan valtiovarainministeriöön 4.7.2017 mennessä.

Esitettyjen muutosten pääasiallinen sisältö

5 § Valtuuskunta

Kuntien takauskeskuksen valtuuskunnan toimikausi

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) 5 §:ssä säädetään takauskeskuksen päätösvaltaa käyttävästä valtuuskunnasta. Säännöksen mukaan asianomainen ministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet kunnallisvaalien jälkeisen vuoden lokakuun 1 päivänä alkavaksi nelivuotiskaudeksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kyseistä säännöstä niin, että valtuuskunnan toimikausi alkaisi kuntavaalien jälkeisen vuoden tammikuun 1 päivänä. Lain voimaantulosäännöksellä jatkettaisiin lain voimaantullessa toimivaltaisen valtuuskunnan toimikautta vuoden 2017 loppuun saakka

8 § Takausten myöntäminen

Vakuuksia koskeva muutostarve



Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 8 §:n mukaan takauskeskus voi myöntää takauksia ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Lain 1 §:n tarkoittaman luottolaitoksen (Kuntarahoitus Oyj) maksuvalmiutensa turvaamiseksi ja riskeiltä suojautumiseksi tekemille järjestelyille takaus voidaan kuitenkin myöntää ilman erillistä vastavakuutta.

Esityksen mukaan lain 8 §:ää tulisi täsmentää niin, että laissa mainittaisiin mahdollisuus kohdistaa Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan sopimuksilla takauskeskuksen aseman turvaamiseksi tarvittavia erityisehtoja eli ns. kovenantteja (esim. luottolaitoksilta tiettyä toimintaa edellyttävät tai luottolaitoksen talouteen liittyvät ehdot). Nämä erityisehdot toimitaisivat takauskeskuksen asemaa turvaavina sopimusvakuuksina. Sopimusvakuuksien on toistaiseksi tulkittu sisältyvän 8 §:ssä edellytettyyn riittävän vakuuden määritelmään, mutta asiasta olisi mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi perusteltua säätää laissa. Koska sopimusvakuuksia käytetään vakuuksina myös luottolaitoksen maksuvalmiutensa turvaamiseksi ja riskeiltä suojautumiseksi tekemille järjestelyille, laissa ei olisi enää tarpeen säätää siitä, että näille järjestelyille takaus voidaan myöntää myös ilman vastavakuutta.

Uusi 1 b § Maakuntien perustamisesta aiheutuvat velallisen muutokset

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamiseksi annettuun hallituksen esitykseen sisältyy maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annettuun lain voimaantulosta annettavan lain säännös maakuntien vastuulle siirtyvien sitoumusten valtioneuvoston takauksesta.

Valtioneuvoston takaus annettaisiin esityksen mukaan omavelkaisena takaussitoumuksena, joka ensisijaisesti varmistaisi, että maakuntiin ja edelleen maakuntien vastuulle siirtyvistä luotoista ei sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäytymisvastuun siirron jälkeen voisi syntyä enää lainkaan vastuita tai velvoitteita kunnille. Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin lisättäväksi esitetty säännös on tarpeen, jotta takauskeskuksesta annettussa laissa tarkoitettu luottolaitos eli Kuntarahoitus Oyj ei joutuisi irtisanomaan maakuntien vastuulle siirtyviä sitoumuksia. Säännös turvaa siten myös Kuntarahoitus Oyj:n toimintaa ja välillisesti myös kuntien varainhankintaa.

Esityksen mukaan kuntien tosiasiallinen vastuu Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista pienenesi. Esityksellä ei siten rajoitettaisi tai puututtaisi kunnan asukkaiden itsehallintoon eikä myös kunnan verotusoikeuteen tai kunnan oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan. Esityksen mukaan lainmuutoksella ei myöskään olisi vaikutuksia rahoitusperiaatteiden toteutumiseen kuntien toiminnassa. Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.



Järjestelmän tausta ja nykytila

Kuntien takauskeskuslain säätämisen yhteydessä hallituksen tavoitteena oli varmistaa kuntasektorille (osana jukista taloutta) jatkuva, sen omaan luottokelpoisuuteen perustuva kilpailukykyisen ja joustavan rahoituksen saatavuus.

Järjestelmää perustettaessa hallituksen esityksessä laiksi Kuntien takauskeskuksesta (HE 30/1996) esityksen yleisperusteluissa oli tuotu esiin kuntien yhteinen pyrkimys kehittää yhteistä varainhankintajärjestelmää, koska mittakaavaeduilla on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä, jolloin julkisen sektorin velkaa ei tarpeettomasti kasvateta.

Esimerkkejä mittakaavaeduista ovat mm. Kuntien takauskeskuksen pohjalle rakennetun yhteisen varainhankintajärjestelmän puitteissa toteutetut viitelainaemissiöt, joita ei ole mahdollista toteuttaa yksittäisen kaupungin tai kunnan lainanottovolyymeilla. Ensimmäinen yksittäinen järjestelmän puitteissa toteutettu viitelaina -kokoluokkaa oleva joukkolainojen liikkeeseenlasku vuonna 2011 (1,5 miljardia dollaria) vastasi suuruudeltaan Helsingin kaupungin koko nykyistä ottolainakantaa.

Edelleen, kuten vuoden 1996 lakiesityksen yleisperusteluissakin on todettu, kuntien velanhoitokyky on säilynyt koko Suomen itsenäisyyden ajan erittäin vahvana. Sijoittajien keskuudessa luottamus kuntasektorin on ollut rinnasteinen Suomen valtioon. Kuntien keskitetyllä varainhankintajärjestelmällä on samat luottoluokitukset kansainvälisiltä luottoluokittajilta kuin Suomen valtiolla. Suomessa toimivien pankkien ja muiden luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa kunnat ovat nollariskiluokassa. Yleisperusteluissa esitetyn mukaisesti kuntien hyvää velanhoitokykyä ovat turvanneet Suomen Hallitusmuotoon perustuva itsehallinnollinen asema ja itsenäisen verotusoikeuden perustuslaillinen suoja.

Kuntien takauskeskukseen perustuva järjestelmä on osoittanut toimivuutensa myös vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin yhteydessä osaltaan turvaten kuntien rahoituksen jatkuvuuden. Valtio on ollut Kuntarahoituksen osakkaana vuodesta 2009 lukien n. 16 prosentin omistussuudella. (Muita omistajia ovat Kuntien Eläkevakuutus 31 prosentin sekä kaupungit ja kunnat yhteensä 53 prosentin omistussuudella.) Lainakannasta per 31.12.2016 yhteensä 44 % oli asuntoyhteisöille, 38 % kunnille ja loput kuntaomisteisille yhtiöille tai kuntayhtymille myönnettyjä lainoja.

Kuntien yhteenlaskettu lainakanta oli vuoden 2016 lopulla 16 Mrd euroa, ja Kuntarahoituksen myöntämien lainojen yhteismäärä 20,9 Mrd euroa. Edellä mainitut seikat ja kuntakonsernien vastuiden mittakaava huomioon ottaen, ei ole julkisen talouden kokonaisrahoituskustannusten kannalta merkityksetöntä, minkälaisiksi kansainväliset luottoluokit-



tajat ja sijoittajat ja kuntien nykyiset velkojat pitkällä aikavälillä näkevät Suomen kuntasektorin kyvyn huolehtia velvoitteistaan. Luottoluokittajien kannalta olennaisia asioita kuntakentän luottokelpoisuutta arvioitaessa ovat tilinpäätöslukujen lisäksi kuntien itsehallinnollinen asema ja sen keskeisenä osana itsenäinen verotusoikeus.

Maakuntien perustamiseen liittyvät esitetyt Kuntien takauskeskusta koskevan lakimuutokset ovat olennaisilta osin tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain kanssa. Em. eri lakiesitysten julkiseksi tulon yhteydessä on käynyt ilmeiseksi, että niiden yhteisvaikutuksena kuntatoimijoiden luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävät erilaiset kuntien tilinpäätöksistä laskettavat tunnusluvut, kuten suhteellinen velkaantuneisuus ja suhteelliset korkomenot heikkenevät muutosten seurauksena olennaisesti.

Helsingin kaupungin kohdalla merkittävä syy tunnuslukujen heikkeneemiselle on, että kaupungin verotulopohja suhteessa jäljelle jäävään lainakantaan on jatkossa uudistuksen jälkeen nykyistä olennaisesti pienempi, mm. siitä syystä että niissä kuntayhtymissä joiden jäsen kaupunki on, maakunnalle siirtyvän omaisuuden arvo on huomattavasti siirtyviä velkoja suurempi. Koska edellä kuvatut omistuksen siirrot voidaan toteutuessaan aikanaan tulkita sijoittajien ja luottoluokittajien näkökulmasta kunnan verotuksen perustuslaillisen suojan tai maksuvalmiuteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen heikennykseksi, niistä aiheutuu merkittävä riski järjestelmän pitkän aikavälin luottokelpoisuudelle.

Kaupunginhallitus katsoo, että Kuntien takauskeskuslain pohjalle on kyetty vuosien varrella luomaan lain tavoitteena ollut järjestelmä, joka Helsingin kaupungin kannalta on edelleen relevantti. Jotta kuntien luottokelpoisuus ei uudistuksista johtuvista syistä alenisi, eivätkä julkisen talouden lainanhoitokulut kasvaisi, kuntien luottokelpoisuus tulee valtion toimesta muutosten yhteydessä varmistaa velkojat ja luottoluokittajat vakuuttavalla tavalla.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Tuomo Mäkinen, rahoituspäällikkö, puhelin: 310 36321
tuomo.makinen(a)hel.fi

Liitteet

1 Lausuntopyyntö, luonnos hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuk-



26.06.2017

Asia/11

2 sesta annetun lain muuttamiseksi
HE 30/1996 laiksi kuntien takauskeskuksesta ym.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Valtiovarainministeriö