

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Viite: VN/8871/2019

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEEN EDUSKUNNALLE SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA JA MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (jäljempänä ”sote-uudistus”)

Kuntarahoitus Oyj (”Kuntarahoitus”) esittää tällä muistiolla lausuntonsa hallituksen esitysluonnokseen koskien sote-uudistusta. Kuntarahoitus on sekä kunta-sektorin että valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon merkittävin rahoittaja, ja toimii kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon investointien keskeisenä rahoituskumppanina. Kuntarahoituksen pitkäaikaisen rahoituksen määrä yhtiön koko asiakaskunnalle on 26,7 miljardia euroa (30.6.2020) Lisäksi taseessa on lyhytaikaista rahoitusta 1,9 miljardia euroa (30.6.2020).

1 Tiivistelmä

Kuntarahoitus pitää sote-uudistuksen rahoituksen kannalta keskeisenä tavoittelavana lähtökohtana, että uudistuksen ei pitäisi aiheuttaa investointien rahoitukseen mitään epäjatkuvuutta, vaan että tehokkaasti toimivaa nykyistä rahoitusmallia voitaisiin hyödyntää niin maakunnille siirtyvien luottojen ja muiden sitoumusten (”siirtyvät erät”) osalta kuin maakuntien investointien rahoituksessakin. Lausuntomme nostaa esille tämän tavoitteen saavuttamiseen liittyvät ongelmat ja ratkaisuehdotukset niihin liittyen.

Tiivistetysti toteamme, että esitys on erittäin ongelmallinen uusien investointien rahoittamisen kannalta ja aiheuttaa esitetyllä toteutustavalla epäloogisen juridisen argumentoinnin myös sinällään hyväksyttävään siirtyvien erien käsittelyyn ja voi pahimmillaan siten vaarantaa myös niitä koskevan siirtymäjärjestelyn.

Sote-uudistuksen tavoitteen todetaan olevan seuraava:

”Tavoitteena on vahvistaa sote-maakuntien järjestämisvastuuta ja velvollisuutta turvata sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut kaikissa tilanteissa. Sote-maakunnat tuottaisivat järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut pääosin julkisina palveluina, ja yksityinen ja kolmas sektori toimisivat täydentävinä palvelujen tuottajina.”

Näkemyksemme mukaan esitetty malli ei ota huomioon maakuntien investointien rahoitukseen liittyviä saatavuuteen ja hintaan liittyviä riskejä, kun se nimenomaisesti sulkee Kuntarahoituksen pois uusinvestointien rahoituksesta. Tämä ei palvele uudistuksen edellä kuvattua keskeistä tavoitetta.

Kuntarahoituksen näkemyksen mukaan lainsäädännöllä ei tule sulkea nimenomaisesti pois yhtä julkisen sektorin keskeistä rahoittajaa uusinvestointien rahoituksesta ja siten heikentää olennaisesti sote-investointien rahoituksen mahdollista markkinaa. Tälle ei näkemyksemme mukaan ole juridisia perusteita, vaan yhtiön, yhdessä yhtiön toimintaan liittyvän Kuntien takauskeskuksen kanssa, tulee voida tehdä itsenäinen päätös siitä, katsovatko ne kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän voivan rahoittaa myös maakuntien investointeja. Tämä näkemys on käsityksemme mukaan jäljempänä esitettävällä tavalla otettavissa, varsin yksinkertaisella tavalla, huomioon Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin tehtävällä muutoksella.

Tässä lausunnossa esittämämme ratkaisuehdotus lähtee siitä, että tunnistamme hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen maakuntien verotusoikeuden säätämiseksi ja sen olevan keskeinen elementti siinä, että maakuntien rahoitukseen liittyvät kysymykset saadaan pitkällä aikavälillä tehokkaalla ja juridisesti selkeällä tavalla ratkaistuksi. Tämän vuoksi katsomme, että ennen huolellista ja aikaa vievää suunnittelua vaativaa verotusoikeuden toteuttamista, olisi järkevää edetä tavalla, joka ylläpitää sote-investointien rahoitusta mahdollisimman hyvin olemassa olevaan ja toimivaan malliin nojaten ilman, että tehdään väliajalle järjestelyjä, jotka voivat lisätä rahoituksen saatavuuteen ja hintaan liittyviä riskejä tai aiheuttaa muuta ei-toivottavaa epäjatkuvuutta.

Varsinaisten uudistusta koskevien kommenttien lisäksi toteamme, että pidämme varsin erikoisena menettelynä sitä, että sote-uudistuksesta ei ole pyydetty lainkaan lausuntoa Kuntarahoitukselta, vaikka hallituksen esityksen luonnos sisältää runsaan määrän viittauksia yhtiöön, ja esitetty ehdotus muutoksesta lakiin Kuntien takauskeskuksesta kohdistuu käytännössä vain Kuntarahoitukseen eikä mihinkään muuhun luottolaitokseen.

2 Siirtyvät lainat ja muut sitoumukset

Kuntarahoitus pitää lähtökohtaisesti järkevänä, että maakunnille siirtyvien lainojen ja muiden sitoumusten käsittelyssä ei tapahtuisi mitään epäjatkuvuutta, vaan rahoittajat, jotka ovat tällä hetkellä näiden siirtyvien erien velkojia voivat sellaisena jatkaa myös siirron jälkeen.

Jotta mikään rahoittaja (Kuntarahoitus tai muu nykyinen rahoittaja) voi jatkaa siirtyvien erien rahoittajana, näiden erien tulee säilyä riskiasemaltaan ja ehdoiltaan

nykyistä tilannetta vastaavina, jotta siirtyviä eriä ja uudistuksen taloudellisesti tehokasta toteutusta ei altisteta sille riskille, että luottolaitos irtisanoisi erät ennenaikaisesti takaisin maksettavaksi siirron yhteydessä.

Tämä arviointi on jokaisen luottolaitoksen tehtävä itsenäisesti uudistuksen osalta. Arvioinnin kannalta merkittävien tekijä on erille tuleva valtion takaus, jonka on täytettävä pankkien vakavaraisuusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 575/2013) artikloissa 115, 213 ja 215 asetetut vaatimukset. Eri-tyisesti artiklan 213 sanamuodot tulee ottaa tarkasti huomioon valtion takausta koskevan lainsäädännön ja siihen liittyvän dokumentaation laatimisessa. Yksi tähän liittyvä elementti on valtiontukisääntelyn huomioiminen. Haluamme todeta, että esitysluonnoksen valtion takausta koskevat perustelut eivät anna selvennystä siitä, että valtiontukisääntelyä koskeva tarkastelu olisi tehty valtion antaman takauksen osalta. Katsomme, että tätä koskeva arviointi olisi lisättävä perusteluihin, jotta luottolaitokset voivat luottaa, että valtion takaus täyttää asianmukaisesti valtiontukisääntelyn ja vakavaraisuusääntelyn vaatimukset.

Tiivistelmässämme viitattu yhteys siirtyvien erien ja uusinvestointien ehdotuksen osalta koskee asiaan liittyvää epäjohtonmukaisuutta. Kun lainsäädäntöehdotuksessa perustellaan (joskin mielestämme jäljempänä kuvatulla tavalla epäjohtonmukaisesti), että kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää ei voida hyödyntää kilpailuoikeudellisista (tai mahdollisesti muista juridisista) syistä uusinvestointien rahoitukseen, on tämä Kuntarahoitukselle ja nähdäksemme myös Kuntien takauskeskukselle juridisesti varsin epävarma tilanne. On vaikea nähdä, että siirtyvien erien rahoittajana jatkaminen eroaisi uusinvestointien rahoituksesta juridisesti. Tilanteessa sekä siirtyvällä erällä että uusinvestointiin liittyvällä luotolla olisi sama velkoja (Kuntarahoitus) ja sama velallinen (maakunta). Ainoastaan luoton myöntämisen ajankohta eroaisi, millä ei käsittääksemme pitäisi olla asian juridisen luonteen kannalta eroa. Jos Kuntarahoitukselle jää oikeudellista epävarmuutta siitä, että siirtyvät erät eivät olisikaan mahdollisia rahoituksen kohteita, koska uusinvestointeihin liittyy juridisia ongelmia (joita nähdäksemme ei kuitenkaan ole), täytyy Kuntarahoituksen arvioida, voiko se hyväksyä siirtoa omalta osaltaan, vai tuleeko sen arvioida näiden erien ennenaikaista eräännyttämistä.

Tämä edellisessä kappaleessa kuvattu skenaario on täysin vastoin sote-uudistuksen tavoitteita eikä myöskään vastaa Kuntarahoituksen tahtotilaa siirtyvien erien osalta uudistuksen etenemisestä. Nyt lausuntoluonnoksessa esitettyjen epäselvien argumenttien vuoksi asia on kuitenkin nostettava esiin yhtenä suunniteltuun uudistukseen liittyvänä riskinä.

Kuntarahoituksen osalta siirtyvien erien (ja jäljempänä kuvatulla tavalla uusinvestointien) rahoittajana jatkaminen edellyttää muutosta lakiin Kuntien takauskeskuksesta. Kuntarahoituksen liiketoiminnalle on tärkeää, että lakiin Kuntien takauskeskuksesta tehdyt muutokset on asianmukaisesti käsitelty EU-oikeuden

kannalta ja muutokset eivät vaikuta lain perusteella annettavien takausten valtiontukiarviointiin. Tämän vuoksi katsomme, että hallituksen esityksen perusteluissa koskien Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamista olisi tarpeen myös kuvata muutoksen EU-oikeudellinen ja siten valtiontukisääntelyn mukainen arviointi osana uudistusta.

Palaamme jäljempänä uusinvestointien rahoituksen osalta esitettävään lainsäädäntöehdotukseen. Sitä ennen tarkastelemme Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin ehdotettua muutosta siirtyvien erien osalta, joka on sanamuodoiltaan kirjoitettu mielestämme tavalla, joka voi johtaa tulkintavaikeuksiin, varsinkin sellaiselta taholta, joka ei tunne järjestelmää ja esitetyn muutoksen taustoja. Tämän vuoksi katsomme, että tekstiä olisi joka tapauksessa syytä selkeyttää sen ymmärrettävyyden parantamiseksi. Huomautamme, että esitämme kuitenkin jäljempänä vielä muita muutoksia samaan pykäläehdotukseen ja tässä esitetyt muutokset on huomioitu myös jäljempänä, laajemmassa asiaa koskevassa pykäläehdotuksessa. Mikäli jäljempänä kuvattu laajempi ehdotus ei olisi jostain syystä toteuttamiskelpoinen, pykälän tulisi kuitenkin sisältää vähintään seuraavat muutokset, joskin tunnistaen edellä kuvaamamme riskit pelkään siirtyviä eriä koskaan etenemistapaan (muutetut kohdat kursivilla):

”Sen ~~estämättä~~ lisäksi, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan~~alle~~, jota käytetään ~~voivat kohdistua sellaisiin~~ luottolaitoksen myöntämiin, sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain (/) 20, 24, 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaviin suojausjärjestelyihin.”

Edellä olevaan pykäläehdotukseen on lisätty myös viittaus voimaansaattolain 24 pykälään. Katsomme tämän tarpeelliseksi leasing-rahoituksen osalta, jotta siirtyvinä erinä käsitellään myös 24 §:ssä tarkoitettuja sellaisia toimitiloja koskevia sopimuksia, joissa kunta on sitoutunut osoittamaan ostajan tai lunastamaan toimitilan omistukseensa sopimuskauden päätyttyä, mikäli sote-maakunta ja kunta ovat sopineet tällaisen sopimuksen siirtymisestä sote-maakunnalle. Tämä näkökulma olisi hyvä kuvata pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lopuksi siirtyvien erien rahoituksen osalta on todettava, että normaalisti velallisilla saattaa myös laina-aikana olla tarvetta järjestellä olemassa olevaa rahoitusta uudelleen. Tämä voi tapahtua myös täysin teknisistä syistä ja johtaa käytännössä vanhan lainan ennenaikaiseen eräännyttämiseen ja uuden luoton myöntämiseen. Lausunnolla oleva sote-uudistus ei ota tätä tarvetta asianmukaisesti huomioon.

Kuntarahoituksen velallisten osalta tilanne tulisi erittäin hankalaksi, koska nyt esitetyllä mallilla Kuntarahoituksen myöntämiä siirtyviä eriä ei pystyisi järjestelmään uudelleen miltään oleellisilta osin, jos tämä muutosjärjestely aiheuttaisi tarpeen uuden lainan myöntämiseen, koska Kuntarahoitus ei ehdotuksen mukaan voisi toimia kuin siirtyvien erien rahoittajana. Tällainen ratkaisu ei palvele velallisenä olevien maakuntien tehokkaan rahoitushuollon toteuttamista.

3 Uus- ja lisäinvestoinnit

Sote-uudistuksella tavoitellaan sote-palvelujen turvaamista ja soteen liittyvien kustannusten tehokasta hallintaa. Esitetty malli uusinvestointeihin ei edistä tätä tavoitetta, päinvastoin. Esitetty malli nostaa riskiä sekä uusinvestointien rahoituksen hinnan että saatavuuden osalta

Sote-uudistuksessa on tarkoitus antaa maakunnille lainanottovaltuus ja oikeus uus- ja lisäinvestointeihin (jäljempänä yhdessä "uusinvestoinnit"), mitkä voivat perustua valtioneuvoston erilliseen hyväksyntään valtiovarainministeriön esityksestä. Lainanottovaltuuden puitteissa uusinvestointeihin otettuun lainaan liittyisi valtion takaus. Edellä kuvatulla tavalla Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia esitetään kuitenkin muutettavaksi vain siirtyvien erien osalta. Sitä miksi Kuntarahoituksen rahoitusmahdollisuuksien kannalta uusinvestoinnit asetetaan eri asemaan kuin siirtyvät erät, ei ole esitysluonnoksessa perusteltu oikeudellisesti kestävästi eikä juridisen epävarmuuden lisääminen jo muutenkin haastavaan tilanteeseen ole tavoiteltava ratkaisu.

Linjaus, jolla Kuntarahoitus, nykyisenä sote-puolen keskeisenä investointien rahoittajana, suoraan lainsäätäjän toimin ei voisi toimia maakuntien uusinvestointien rahoittajana toisin kuin kaikki muut rahoittajat, on nähdäksemme sote-puolen investointien rahoituksen turvaamisen ja hinnan kannalta kestävä. Syyksi valitulle mallille mainitaan kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely. Sääntelyyn liittyvää syytä ei esitysluonnoksessa tarkemmin avata. Perusteluja on tähän käsitteäksemme vaikea myöskään löytää, koska Kuntarahoituksen katsotaan voivan toimia kuitenkin siirtyvien erien rahoittajana. Sillä ei pitäisi olla eroa kilpailuneutraliteetin tai muun sääntelyn kannalta, onko rahoitus siirtyviin eriin perustuvaa vai uusinvestointeja koskevaa, kuten olemme edellä jo todenneet.

Jos syyksi esitetään kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely ja tällä perusteella katsotaan, että Kuntarahoitus ei voisi toimia sote-maakuntien uusinvestointien rahoittajana, samassa yhteydessä olisi johdonmukaista myös arvioida uusinvestointeihin annettavan valtioneuvoston takauksen valtioneuvoston sääntelyllinen asianmukaisuus huomioiden, että takaus ei voisi ehdotuksen mukaan ulottua yhteen merkittävään luottolaitokseen.

Kuntarahoitus on tehokkaalla varainhankinnalla pystynyt myös muiden pankkien toimiessa markkinalla pitämään kuntasektorin rahoituskustannukset edullisina eli toimimaan käytännössä ns. hinta-ankkurina, mikä on johtunut siitä, että Kuntarahoituksen varainhankinnan hinta ja saatavuus eivät perustu pankkisektoriin, vaan siihen, miten sijoittajat näkevät suomalaisen julkisen sektorin tilanteen. Tämän pitäisi olla tavoite myös maakuntien investointien osalta. Ei ole järkevää luoda järjestelmää, joka altistaa julkisen sektorin investoinnit tarpeettomasti heikon kilpailutilanteen vuoksi liian korkealle kustannukselle. Lausuntonluonnos ei myöskään käsittele sitä kilpailuoikeudellista näkökohtaa, että sote-rahoitukseen liittyvä markkinatilanne muuttuisi olennaisesti jätettäessä yksi keskeinen nykyrahoittaja, Kuntarahoitus, pois rahoittajien joukosta. Julkisen sektorin investoinnit ovat perinteisesti pitkiä, mikä vaatii myös pitkäaikaista rahoitusta, mihin Kuntarahoituksella on ollut osoitetusti hyvä kyky.

Muut julkisen sektorin pankit, Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki, eivät useinkaan voi omien sääntöjensä puitteissa olla mukana kaikessa maakuntien investoinneissa, ja siksi nykyisellä ehdotuksella yksityisen sektorin pankit olisivat monissa tilanteissa ainoa rahoituslähde maakunnille uusinvestoinneissa.

Kuntarahoituksen rooli julkisen sektorin rahoituksen turvaajana on osoittanut suuren merkityksensä jo kahdesti 10 vuoden aikana: Finanssikriisin myötä yksityisen sektorin pankit vetäytyivät laajasti ja pitkäksi ajaksi kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksesta, ja samoin on käynyt nyt koronakriisin aikana. Maakunnat altistetaan tälle riskille, jos Kuntarahoitusta ei pidetä lainsäädännössä mahdollisena toimijana maakuntien rahoituksessa. Kuntarahoitus on toiminut kaikissa markkinatilanteissa keskeytyksettä. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, miten Kuntarahoituksen ulkopuoliset luottolaitokset suoriutuisivat sote-maakuntien rahoitushuollosta.

Yksittäiset maakunnat, jotka kooltaan ovat vielä hyvin eri kokoisia, ovat siten liian pieniä, jotta niillä olisi suoraan tehokas pääsy pääomamarkkinoille liikkeeseenlaskijana. Ehdotetulla mallilla niiden rahoitushuolto tulee riippuvaiseksi vain muutamasta pankista ja niiden toimintakyvystä ja –halusta. Samoin pankkimarkkinoiden häiriötilanteet välittyvät maakuntien rahoitukseen suoraan, niin hintaan kuin saatavuuteen, kun välistä puuttuu julkisen sektorin toimija. Kuntarahoituksen kaltaisen julkisen sektorin toimijan kautta maakuntien uusinvestointien rahoituksen sekä hinta- että saatavuusriski olisi suoraan sidottu suomalaisen julkisen sektorin tilanteeseen. Yksityisen sektorin pankkien kautta toteutettava rahoitus sitoo maakuntien rahoituksen saatavuus- ja hintariskin pankkien toimintakykyyn ja luottamukseen markkinoilla, ja siten pankkisektorin häiriöt voivat vaarantaa julkisen sektorin rahoituksen toimivuuden.

Kuntarahoituksen poissulkemisen löyhänä perusteluna mainitaan myös kuntien velvollisuus kilpailuttaa rahoitus julkisista hankinnoista annetun lain mukaan.

Tämä on erikoinen perustelu, kun laissa julkisista hankinnoista on nimenomainen poikkeus, jonka mukaisesti rahoituksen hankinta on lain soveltamisalan ulkopuolella. Se, että kunnat käytännössä usein rahoituksen kilpailuttavat, ei siten johdu lainsäädännön vaatimuksesta.

Näkemyksemme mukaan edellisiin argumentteihin viitaten tulisi sote-uudistuksen tavoitteiden turvaamiseksi huolehtia siitä, että lainsäädännöllä ei suoraan ja perusteettomasti rajata nykyisen sote-rahoituksen keskeistä toimijaa uusinvestointien rahoituksen ulkopuolelle. Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän itsensä (Kuntarahoitus ja Kuntien takauskeskus yhdessä) päätettäväksi tulisi jättää se, että voiko järjestelmä toimia maakuntien rahoittajana. Tämä päätöksen rahoitukseen osallistumisesta pitäisi tapahtua ensin Kuntien takauskeskuksen valtuuskunnan hyväksynnällä ja toiseksi Kuntarahoituksen omalla luottopäätöksenteolla, jos Kuntien takauskeskuksen kanta asiaan on puoltava.

Ymmärrämme, että tässä yhteydessä, kun maakunnilla ei vielä ole verotusoikeutta, ei maakuntien (ja valtion) vastuuta Kuntien takauskeskuksen vastuista ole perusteltua toteuttaa tai tässä vaiheessa uudistusta optimaalisella tavalla muuten järjestää. Kun hallitusohjelmassa kuitenkin tunnustetaan tarve maakuntien verotusoikeudelle, mielestämme ei ole tehokasta ja koko uudistusta palvelevaa muodostaa sitä ennen välivaihetta, jossa Kuntarahoitus ei voisi toimia mukana maakuntien rahoituksessa, kun tällainen olisi käsittääksemme tavoiteltava malli maakuntien verotusoikeuden aikana ja turvaisi paremmin sote-uudistukselle asetettuja tavoitteita. Kuntarahoitus ei edellisen sote-uudistuksen aikana esittänyt tässä kuvattua mallia investointien rahoitukseen, koska kyseisessä uudistuksessa ei ylipäänsä annettu maakunnille lainanotto-oikeutta investointien rahoitukseen, minkä näimme kyseisen uudistuksen keskeisenä puutteena. Nyt kun investointien rahoitus lainanotolla olisi mahdollista ja siten myös järkevää, on nähdäksemme tärkeää löytää malli, joka palvelisi ennen maakuntien verotusoikeuden toteuttamista sote-investointien rahoitusta tavalla, joka ei vaaranna rahoituksen saatavuutta tai hintaa ja aiheuta epäjatkuvuutta tehokkaan rahoituksen toteutumiselle.

Tähän viitaten katsomme, että ratkaisu voisi olla sellainen, että lakia Kuntien takauskeskuksesta muutettaisiin niin, että Kuntien takauskeskuksen takauksella tehtyä varainhankintaa voidaan Kuntarahoituksen toimesta kohdistaa sekä siirtyviin eriin että uusinvestointeihin. Emme esitä, että maakuntien ja/tai valtion tulisi tässä vaiheessa liittyä Kuntien takauskeskuksen jäseneksi, vaan kunnat vastaisivat nykyisen mallin mukaisesti kaikista Kuntien takauskeskuksen vastuista. Tämä on toki epäsymmetrinen ratkaisu, mutta jättäisi lainsäädäntömuutoksen toteuttamisen jälkeen kuntien yhteiselle varainhankintajärjestelmälle (ja kunnille sen jäsenenä) itselleen päätösvallan siitä, voiko se toimia maakuntien uusinvestointien rahoitukseen liittyvän varainhankinnan takaajana. Puoltava argumentaatio tälle esitetylle mallille olisi sama kuin siirtyvien erien kohdalla (lausuntoehdo-

tuksen s. 241): Koska valtio takaa maakuntien investointilainat, ei näistä maakuntien lainoista pitäisi aiheutua ongelmia Kuntarahoitukselle, mikä voisi johtaa siihen, että kunnat voisivat joutua Kuntien takauskeskuksen kautta tosiasiallisesti vastuuseen maakuntien toiminnan puutteista. Kyse olisi lisäksi siirtymäkauden järjestelystä, jonka tarkoituksena olisi toimia ”siltana” siihen asti, kunnes maakunnilla olisi verotusoikeus ja mahdollisuus olla itse Kuntien takauskeskuksen jäseniä.

Nähdäksemme esittämäämme mallia on hyvä pohtia myös perustuslain näkökulmasta sekä siitä, onko siirtyvien erien mallissa ja uusinvestointien rahoituksen osalta esim. ajallisia eroja, jotka voisivat puoltaa niiden erilaista kohtelua. Olemme tunnistanee, että esitetyssä mallissa kuntasektori vastaisi toisen hallinnonalan (maakuntien) rahoitukseen liittyvistä vastuista Kuntien takauskeskuksen kautta. Kyse on epäsymmetriasta, joka ei pitkällä aikavälillä ole tavoiteltava, mutta voi nähdäksemme olla siirtymäkauden järjestelynä hyväksyttävä eikä perustuslain vastainen.

Tätä argumentaatiota puoltaa kaksi seikkaa: Ensiksi, Kuntien takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa käytetään jo tällä hetkellä toisen hallinnonalan rahoitushuoltoon. Tähän argumentaatioon liittyy myös se, että sote-puolen tehtävät eivät ole uudistuksen myötä kiellettyjä kunnilta, vaan ne voisivat tätä toimintaa myös harjoittaa edelleen uudistuksen jälkeen yleistöimivallan puitteissa, vaikka se ei olekaan uudistuksen tavoitteena. Kuntien takauskeskus on pyytänyt ehdottamastamme mallista emeritusprofessori Kaarlo Tuorilta lausunnon, joka tukee edellä esitettyä argumentaatiota. Toiseksi, järjestelyn tunnistaminen siirtymävaiheen järjestelynä ennen maakuntien verotusoikeuden toteuttamista, antaisi mahdollisuuden perustella esittämämme mallin käyttö, jotta turvataan rahoituksen jatkuvuus. Siirtymäaika pohdittaessa, on myös syytä mainita, että siirtyvien erien osalta ei myöskään ole kyse kovin lyhyestä siirtymäajasta. Lausunnolla olevan ehdotuksen tiedoissa todetaan siirtyvien erien keskimääräisen maturiteetin olevan noin 6 vuotta. Kuntarahoituksen osalta puhutaan todellisuudessa kuitenkin huomattavasti pidemmästä ajasta. Siirtyvissä erissä on luottoja, joiden maturiteetti ulottuu aina vuoteen 2040 asti, joten kovin lyhyestä järjestelystä ei ole kyse myöskään siirtyvien erien osalta.

Esittämämme muutos lakiin Kuntien takauskeskuksesta ei nähdäksemme myöskään olisi EU-oikeudellisesti ongelmallinen, koska maakunnat olisivat osa julkista sektoria eikä tilanne siten muuttuisi olennaisesti nykyisestä Kuntien takauskeskuksesta annetun lain soveltamisalasta. Tämän muutoksen oikeusvarmuus on kuitenkin edellä kuvatulla tavalla tärkeää Kuntarahoituksen varainhankinnalle ja siten asianmukainen EU-oikeudellinen menettely muutoksen osalta on tärkeää ja tulee kuvata riittävästi muutoksen perusteluissa.

Lisäksi ehdotus on myös ristiriitainen siihen nähden, että Sanna Marinin hallitus-ohjelma toteaa, että lakia Kuntien takauskeskuksesta olisi muutettava suunniteltavien raideinvestointien osalta. Tämä tarkoittaa käytännössä suunnitelmaa, että Kuntarahoitus voisi toimia näiden investointien rahoittajana. Näin ollen on varsin epäloogista lainsäädäntökehitystä, jos sama hallitus, joka tavoittelee Kuntarahoitukselle roolia raideinvestointien rahoittajana, samalla nimenomaisesti sulkee samaisen toimijan pois sote-puolen investointien rahoituksesta.

Edellä kuvattuihin perusteluihin viitaten esitämme, että lakia Kuntien takauskeskuksesta tulisi muuttaa lisäämällä alla olevan ehdotuksen mukainen uusi 1 b §, jotta Kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla voitaisiin Kuntarahoituksen toimesta rahoittaa niin siirtyviä eriä kuin uusinvestointeja. Ehdotuksessa on huomioitu jo siirtyviä eriä koskevassa kohdassa kuvattu tarve tekstin täsmentämiseen.

Sen lisäksi, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota käytetään

- 1) maakuntien rahoittamiseen sote-maakuntien rahoittamisesta annetun lain mukaisesti tai*
- 2) luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (/) 20, 24, 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin, sopimuksiin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.*

Lopuksi vielä muutama lisähuomio pykälätekstistä. Katsomme, että pykälän tulisi alkaa sanoilla ”sen lisäksi, mitä...” sen sijaan, että pykälän aloitus olisi hallituksen esityksen luonnoksessa kuvatulla tavalla ”sen estämättä, mitä”. Tämä sanamuodollinen muutos tähtää mielestämme paremmin siihen, että myös maakuntien rahoituksessa olisi voimassa muutenkin jo Kuntien takauskeskuksesta annetun lain asettamat puitteet.

4 Suojaus- ja leasing-järjestelyt

Maakuntien uusinvestointien osalta esitysluonnoksessa on todettu, että valtion takaus ei voi kohdistua uusinvestoinneissa suojausjärjestelyihin tai leasingrahoitukseen.

Tätä linjausta ei nähdäksemme perustella esityksessä. Suojausjärjestelyillä pyritään suojautumaan rahoitukseen liittyviltä markkinariskeiltä ja siten parantamaan taloudellisen suunnittelun ennustettavuutta ja kustannusten kokonaishallintaa. Tämän vuoksi on vaikea nähdä, miksi suojausjärjestelyt on jätetty valtion takauksen ulkopuolelle, koska ilman takausta suojausjärjestelyjen kustannus kasvaa niin huomattavasti, että niitä tuskin toteutetaan, mikä puolestaan altistaa uusinvestoinnit tarpeettomille rahoitusriskeille. Jos tämä näkökulma on jäänyt tarpeettomasti huomiotta, tulisi edellä kohdassa 3 kuvattua pykäläehdotusta vielä tämentää uusinvestointien rahoituksen siirtyviä eriä vastaavasti, joiden osalta suojausjärjestelyt valtion takauksella ovat mahdollisia. Asia tulisi huomioida myös valtion takauksen laajuutta nimenomaisesti määrittävässä sote-maakuntalain 17 §:ssä tai vähintään sen perusteluissa.

Leasingin osalta uskomme, että myös maakunnilla on tarve toteuttaa investointeja erilaisilla tehokasta rahoitushuoltoa palvelevilla rahoitusratkaisuilla ja emme näe erityistä syytä sille, miksi leasing ei soveltuisi myös maakuntien tarpeisiin, kun kyse on leasingsopimuksesta, jossa vuokralleottajalla (eli maakunnalla) on osto-optio vuokraohteeseen. Valtion takauksen olisi tämän vuoksi kannatettavaa ulottua myös maakuntien investointeihin leasinginratkaisua käyttäen.

Leasingiin liittyen voimaannpanolakiehdotuksen 28.1 §:ssä todetaan, että yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtyyn sopimukseen liittyvä vuokra- tai muu käyttöoikeussopimus voisi olla mitätön. Mikäli leasingvuokralleottajana toimiva kunta olisi (leasingsopimuksen vastaisesti) alivuokrannut tai antanut leasingkohteen hallinnan yksityiselle ulkoistamissopimuksen mukaiselle palveluntuottajalle, olisi selvyiden vuoksi todettava, että mitättömyysseuraamusuhka ei koske tällaista vuokra- tai muuta käyttöoikeussopimusta, jossa vuokralleottajana on luottolaitos. Tämä on nähdäksemme tärkeää siitä syystä, että luottolaitos ei vuokranantajana pysty sopimuksilla siirtämään mitättömyyteen liittyvää riskiä, mutta ei myöskään pysty estämään tai valvomaan sopimusaikana, että vuokralleottaja ei toimi tavalla, joka voi johtaa mitättömyyteen. Tällöin mitättömyys seurauksena on kohtuuton rahoittajalle, joka ei voi siihen varautua. Tässä kuvattu selvennystarve on jo huomioitu asianmukaisesti eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 126/2020) koskien lakia kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta.

5 Vaikutukset kuntatalouteen

Esityksen vaikutuksista kuntien talouteen haluamme lopuksi vielä todeta joitakin huomioita, koska koko uudistuksen kokonaisuudella on vaikutusta sekä kunta-sektorin että valtion talouden arviointiin mm. luottoluokittajien toimesta ja sitä kautta vaikutusta julkisen sektorin rahoituskustannuksiin.

Kuntien käyttötalouden kannalta myönteistä on, että trendinomaisesti kasvavat sote-kustannukset siirtyvät sote-maakuntien vastuulle. Tämä tarkoittaa, että kuntien talouden ennustettavuus paranee. Uudistuksessa julkiset palvelut asettuvat kuitenkin varsin eriarvoiseen asemaan. Sote-maakuntiin siirtyvien tehtävien rahoitus ”pakotetaan” tasapainoon, mutta kuntien vastuulle jäävien tehtävien kontolle jää koko aiempi sopeutustarve. Tämän seurauksena esimerkiksi opetustoi-
meen voi osassa kuntia kohdistua merkittäviä leikkauspaineita.

Entuudestaan alijäämäisten kuntien suhteelliset epätasapainot kasvavat niin suu-
riksi, että niiden hallittu tasapainottaminen on erittäin vaikeaa. Pelkästään vapaa-
ehtoisten tehtävien karsimisella ja toiminnan tehostamisella tasapainotus tuskin
onnistuu, vaan uudistus johtanee myös kunnallisverojen vaihteluvälin kasvuun.
Kuntien eriytymiskehityksen hillitsemiseksi kuntien suhteellisia alijäämiä olisikin
syytä rajoittaa erillisellä muutosrajoittimella.

Koska kuntien käyttötalous pienenee alle puoleen, mutta sote- ja pelastustoimen
tehtäviin liittyvät velat jäävät kuntien vastuulle, kuntien velkasuhteet kasvavat
merkittävästi. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien -kuntayhtymäosuuksien
sekä sote- ja pelastustoimen irtaimen omaisuuden siirto sote-maakunnille vähen-
netään kunnan peruspääomasta. Siirron seurauksena kuntien omavaraisuusaste
laskee. Velkasuhteiden merkittävä kasvu sekä omavaraisuusasteen lasku voivat
pitkällä aikavälillä vaikuttaa negatiivisesti kuntien asemaan velallisina.

Kuntatalouden kannalta merkittävin riski liittyyneen kuitenkin sote- ja pelastustoi-
men toimitilaomaisuuteen, josta osaa ei enää siirtymäajan jälkeen tarvita ja ne
jäävät kuntien ongelmiksi. Kunnat ovat näitä rakennusinvestointeja tehneet laki-
säätöjen palvelujen järjestämiseksi tietämättä, millainen sote-uudistus toteutuu.

Kunnioittavasti,

Kuntarahoitus Oyj

Esa Kallio
toimitusjohtaja

Mari Tyster
johtaja, lakiasiat ja yhtiöhallinto