

HEIKKI NIEMELÄINEN
yhteiskuntatieteiden tohtori,
toimitusjohtaja

Kuntien takauskeskuksen osoittaman asiantuntijan lausunto hallintovaliokunnalle 5.4.2017

KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

Tiivistelmä

Hallituksen esityksessä käsitellään noin 37 miljardin euron kuntayhteisöjen ja sosiaalisen asuntotuotannon velkarahoitusta riskiluokitusten osalta vain osittain ja luottoluokitus ja luottokelpoisuus kokonaan sivuuttaen. Puutteellinen käsittely voi johtaa merkittäviin rahoitushuoltoa koskeviin vaurioihin, mikäli riskiluokitukset ja luottoluokitukset sekä luottokelpoisuudet muuttuvat hallitsemattomasti ilman korjaavia toimenpiteitä. Vaurion suuruudeksi arvioidaan 100–500 miljoonaa euroa/vuosi, ja vaurio olisi pysyvä.

Korjaavana toimena olisi maakuntien kehittäminen kuntia vastaaviksi pääomatalouden toimijoiksi erityisesti riskiluokituksen osalta, maakuntien siirtymäkauden aikainen takaus kuntien lainoille ja maakuntien lisääminen takauskeskuksen jäsenyhteisöiksi jo tässä vaiheessa. Menettely luo edellytykset turvata kuntien rahoitushuollon toimijoiden luottoluokitus ja kuntien rahoituksen nykyinen edullinen kustannustaso.

Päätöksenteon tietohuollon kannalta olisi tarpeen, että hallituksen esitys HE 15/2017 täydennettäisiin vastuuministeriössä virkatyönä riski- ja luottoluokitusta sekä luottokelpoisuutta koskevilla osilla ja että vaikutusarvio laadittaisiin asianomaisten tahojen kanssa kuullen.

Lausunnon rajaus: Lausunto rajautuu riskiluokitukseen, luottoluokitukseen ja luottokelpoisuuteen kunnissa ja kuntayhteisöissä sekä perustettavaksi aiotuissa maakunnissa ja maakuntayhteisöissä. Rajaus perustuu Kuntien takauskeskuksen lakisääteiseen tehtävään turvata ja kehittää kuntien yhteinen varainhankinta. Kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla toimivan Kuntarahoituksen lainakanta oli viime vuonna 20,9 miljardia euroa ja omat varat 1 124 miljoonaa euroa.

Riskiluokitus määrittelee missä määrin luotonantajan on varauduttava velallisen maksukyvyttömyyteen. Sääntelyviranomaisten antama riskiluokitus ilmaistaan riskipainona, jonka ilmaisumuoto on prosenttiluku. Suomen kunnilla ja kuntayhtymillä riskipaino on suuruudeltaan 0 %. Maakuntien ja maakuntayhteisöjen mahdollista riskiluokitusta ei ole hallituksen esityksessä käsitelty.

Luottoluokitus on velallisen maksukykyisyyttä ja maksuhalukkuutta koskeva riippumattoman ja ulkopuolisen arvioijan antama arvio. Arvion antaa luottoluokitusyhteisö, ja arvio ilmaistaan kirjaintunnuksilla. Kuntien takauskeskuksella ja Kuntarahoitus Oyj:llä on luottoluokitukset Standard & Poor’s ja Moody’s -luottoluokitusyhteisöiltä. Luokitukset ovat samat kuin Suomen valtiolla, AA+/Aa1.

Luottokelpoisuus on luotonottajan kanssa saamissuhteeseen ryhtyvän toimijan oma arvio luotonottajan maksukyvystä ja maksuhalukkuudesta. Luottokelpoisuutta kukin toimija voi arvioida omalla tavallaan.

Hallituksen esityksen yleisarviointi

Hallituksen esityksen kattavuusarvion voi esittää taulukkomuodossa. Taulukossa on lueteltu nykyiset toimijat, kunnat ja kuntayhtymät, ja niiden lisäksi perustettavat maakunnat, maakuntien osakeyhtiöt ja valtakunnallinen palvelukeskus oikeushenkilötyyppeinä sekä lueteltu niiden käsittely vieraan pääoman rahoitushuollon näkökulmasta. Taulukossa on esitetty myös rahoittajatahot.

Taulukkoon on merkitty vihreällä kohdat, jotka käsitellään tässä muistiossa ja sen lähdeaineistossa. Keltaisella on merkitty kohdat, jotka tulisi käsitellä päätöksenteon tietopohjan täydentämistä varten. Täydennys tulisi tehdä virkatyönä vastuuministeriössä ja kuulemalla asianmukaisia tahoja tai niiden edustajia, kuten Finanssialan keskusliittoa.

	Riskiluokitus	Luottoluokitus	Luottokelpoisuus
Kunnat	HE: Verokatto käsitelty, omaisuuden suoja käsittelemättä	Ei tarvetta käsitellä	HE: Ei käsitelty
Kuntayhtymät	HE: Verokatto käsitelty, omaisuuden suoja käsittelemättä	Ei tarvetta käsitellä	HE: Ei käsitelty
Maakunnat	HE: Ei käsitelty		
Maakuntien osakeyhtiöt		Ei ilmeistä tarvetta käsitellä	
Maakuntien liikelaitokset		Ei ilmeistä tarvetta käsitellä	
Valtakunnallinen palvelukeskus			
Kuntarahoitus Oyj	HE: Käsittelyssä on viitattu	HE: Ei käsitelty	HE: Ei käsitelty
Kuntien takauskeskus	HE: Käsittelyssä on viitattu	HE: Ei käsitelty	HE: Ei käsitelty
Muut luottolaitokset			

Kuten taulukosta käy ilmi, kuntien riskiluokitusta lukuun ottamatta pääomahuollon näkökohdat on sivuutettu maakuntauudistuksen yhteydessä. Puutteellinen käsittely voi johtaa tahattomiin vaurioihin päätöksenteossa. Vaurioarvion vaihteluväli on 37 miljardin euron lainakantaan sovellettuna suuruudeltaan 100–500 miljoonaa euroa vuodessa, mikäli riskiluokitukset ja luottoluokitukset sekä luottokelpoisuudet muuttuvat hallitsemattomasti ilman korjaavia toimenpiteitä.

Korjaavat menettelyt

Luonteva korjaava menettely olisi välttää ongelmallisia omistusjärjestelyjä jättämällä kuntaomaisuus edelleen kunnille ja kuntayhtymille. Tällöin omaisuusjärjestelyt tehtäisiin käyttö- ja hallinto-oikeuksien piirissä, jolloin tarve omaisuusjärjestelyihin raukeaisi. Toinen vaihtoehto olisi suorittaa omaisuusjärjestelyistä korvaus kunnille/kuntayhtymille.

Kuntien luottokelpoisuuden ja luottoluokituksen keskeisenä ajurina on toiminnan yhteiskunnallinen merkitys. Kun yhteiskunnallinen merkitystä siirtyy kuntatoimijoiden piiristä maakunnille, tulisi maakuntien vastaavasti aktivoitua luottokelpoisuuden ja luottoluokituksen ylläpitämisessä. Tätä tehtävää varten on tarpeen maakuntien kehittäminen pääomamarkkinoiden täysivaltaiseksi toimijaksi.

Kehitysaskel toteutuisi, mikäli maakunnalle luotaisiin oikeus omiin varoihin ja oma riskiluokitus ja mikäli näin täydennetyt maakunnat tulisivat Kuntien takauskeskuksen jäseniksi. Menettely ilmeisesti riittäisi turvaamaan Kuntien takauskeskuksen luottoluokituksen säilymisen. Kuntien luottokelpoisuuden säilymiselle muodostuisi puolestaan edellytykset, mikäli täydennetyt maakunnat antaisivat siirtymävaiheen aikaisen takauksen kuntien lainoille ja pysyvän takauksen sellaisten kuntayhtymien lainoille, joiden kiinteistöt olisivat maakuntien käytössä.

Maakuntien kehittäminen pääomatalouden täysivaltaiseksi toimijaksi on tarpeen jo tässä vaiheessa riskiluokituksen hankkimista varten ja luottokelpoisuuden ja luottoluokitusten ylläpitämiseksi.

Yleiskäsittelyn lisäksi hallituksen esityksen yksityiskohtainen tarkastelu valiokunnissa on tarpeen muun muassa siksi, että hallituksen esitystä tullaan käyttämään rahoitusmarkkinoilla merkittävänä asiakirjalähteenä.

Yksityiskohtaista tarkastelua varten on laadittu erillinen muistio (Heikki Niemeläinen 13.3.2017): *”Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä ja alueuudistus: Havaintoja hallituksen esitykseen (HE 15/2017) riskiluokituksen, luottoluokituksen ja toiminnan volyymin näkökulmasta”.*

Muistio on luovutettu valiokunnan virkahenkilöstön käyttöön ja lisäksi suoraan valtiovarainministeriön kuntaosastolle.

Ohessa on olennainen sisältö edellä mainitusta Niemeläisen muistiosta (13.3.2017):

> *”Alueuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017) on kuntien rahoitushuoltoa koskeva puutteita sisältävä osa, joka tulisi lain jatkovalmistelun yhteydessä korjata.*
>
> *Merkittävin puute koskee alueuudistuksen yhteyttä kuntien luottokelpoisuuteen, joka ilmeisesti tulisi heikkenemään ilman korjaavia toimenpiteitä. Korjaavaksi toimenpiteeksi soveltuisi maakuntauudistuksen aloittamisajankohdalle päivitetty maakuntien myöntämä takaus kuntien lainoille ja maakunnille periaatetasolla avattu oikeus omiin varoihin.*
>
> *Muut täsmentämistä tarvitsevat kohdat koskevat virheellisesti kirjoitettua hankintalain soveltamista kuntien lainamarkkinoihin ja tarkastelun ulottamista Kuntarahoitus Oyj:n lisäksi myös muihin kuntayhteisöjen rahoituksesta kilpaileviin luottolaitoksiin.*
>
> *Myös kuntien mahdollisuudet toimintaan kiinteistömarkkinoilla tulisi kirjoittaa uudestaan nykyistä kilpailulainsäädäntöä ja Euroopan yhteisöissä notifioitua takauskeskuslakia vastaavaksi. Kuntien luottokovenanttien yhteys riskiluokitukseen ja luottoluokitukseen on jäänyt hallituksen esityksessä ohuelle huomiolle.*
>
> *Omaisuusjärjestelyjen mahdollinen vaikutus kuntien omaisuuden suojan ja riskiluokituksen mahdolliseen muuttumiseen on myös jäänyt käsittelemättä. Puute on olennainen, koska riskiluokitusta käsittelevä vakavaraisuusartikla 115 toteaa maksukyvyttömyyteen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen olevan olennainen osa riskiluokitusta. On perusteltua olettaa, että omaisuuden suoja liittyy näihin institutionaalisiin järjestelyihin.*
>
> *Hallituksen esitöissä olisi perusteltua myös kerrata takauskeskuksen vastuujärjestelyiden luonne asiaa koskevien sitkeiden virheellisten tulkintojen vuoksi. Puutteellisesti kirjoitetut esityöt voivat vinouttaa käsitystä kuntien luottomarkkinoiden toiminnasta muiden viranomaisten kuten Finanssivalvonnan muodostaessaan käsitystään oman viranomaistyöskentelyn perustaksi. Puutteiden korjaaminen ja esitöiden laajentaminen ovat tarpeen, koska esitöillä on vakiintunut asema lainsäädännön tulkinnassa.”*