Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Viite: HE 241/2020 vp

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEEN EDUSKUNNALLE HYVINVOINTIALUEIDEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI (jäljempänä ”sote-uudistus”)

Kiitämme mahdollisuudesta esittää Kuntarahoitus Oyj:n (”Kuntarahoitus”) näkemykset sote-uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä.

Kuntarahoitus on sekä kuntasektorin että valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon merkittävin rahoittaja, joka toimii kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon investointien keskeisenä rahoituskumppanina. Kuntarahoituksen pitkäaikaisen rahoituksen määrä yhtiön koko asiakaskunnalle on 28 miljardia euroa (31.12.2020). Lisäksi taseessa on lyhytaikaista rahoitusta 1,3 miljardia euroa (31.12.2020).

1 Tiivistelmä

Kuntarahoitus pitää sote-uudistuksen rahoituksen kannalta keskeisenä tavoiteltavana lähtökohtana, että uudistuksen ei pitäisi aiheuttaa sote-puolen investointien rahoitukseen mitään epäjatkuvuutta, vaan että tehokkaasti toimivaa nykyistä rahoitusmallia voitaisiin hyödyntää niin hyvinvointialueille siirtyvien luottojen ja muiden sitoumusten (”siirtyvät erät”) osalta kuin hyvinvointialueiden uus- ja lisäinvestointien rahoituksessakin.

Tiivistetysti toteamme, että pidämme hyvänä, että siirtyvien erien käsittely on huomioitu uudistuksessa niin, että erien nykyiset rahoittajat (Kuntarahoitus mukaan lukien) voisi jatkaa näiden erien rahoittajana, ja tämän vuoksi ja hallituksen ehdotuksen sisältyy ehdotus muuttaa Kuntarahoituksen toiminnan reunaehdot asettavaa lakia Kuntien takauskeskuksesta (”KTK-laki”). Lisäksi siirtyville esille annettaisiin valtion takaus, jotta siirtyvien erien riskipaino pankkien vakavaraisuuslaskennassa pysyisi ennallaan.

Siirtyvien erien lisäksi haluamme kuitenkin huomauttaa, että ne ovat vain osa kokonaisuutta ja lisäksi on tärkeää huolehtia myös hyvinvointialueiden uus- ja li-

säinvestointien osalta rahoituksen riittävyydestä. Hallituksen esitys ei sisällä ehdotusta KTK-lain muuttamisesta niin, että Kuntarahoitus voisi rahoittaa hyvinvointialueiden uus- ja lisäinvestointeja. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, että kuluvalla hallituskaudella selvitetään Kuntarahoituksen mahdollisuudet toimia rahoittajana myös näissä, ja tätä koskevat lakiesitykset tulisivat voimaan vuoden 2023 alussa eli saman aikaisesti nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen muutoksien kanssa. Pidämme uus- ja lisäinvestointien osalta sitä, että Kuntarahoitus voi toimia näiden kohteiden rahoittajana tärkeänä, jotta pienennetään uus- ja lisäinvestointien rahoitukseen liittyviä saatavuutta ja hintaa koskevia riskejä. Tämä edistää uudistuksen kokonaistavoitteita.

Koska Kuntarahoitus hankkii toiminnassaan tarvitsemansa varat toimimalla joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskijana kansainvälisillä pääomamarkkinoilla, toiminta edellyttää vankkaa säädöspohjaa, jotta sijoittajien ja luottoluokittajien luottamus järjestelmään säilyy myös muutostilanteissa, eikä muutos aiheuta yhtiön varainhankinnalle ja sitä kautta asiakkaidemme (kuntien ja valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon) rahoitukselle häiriötilanteita. Toimintaamme liittyy EU-komission päätös vuodelta 2004, jonka mukaisesti Kuntien takauskeskuksen kautta tuleva takaus Kuntarahoituksen varainhankinnalle ei sisällä kiellettyä valtiontukea. Koska KTK-lakia joudutaan nyt muuttamaan hyvinvointialueet sisältäväksi, ja koska nämä eivät ole sisältyneet alkuperäiseen komission päätökseen/notifikaatioon, katsomme, että yhtiön liiketoiminnan jatkuvuusriskien hallitsemiseksi KTK-lain muutos, kattaen hyvinvointialueiden rahoittamisen siirtyvien erien osalta ja valtion takauksen näille, tulisi notifioida komissiolle. Hallituksen esityksestä tällainen tarkoitus ei ilmene. Nähdäksemme tässä on kyse varsin teknisestä notifikaatiosta, koska hyvinvointialueiden toimintaan ei arvioida liittyvän kiellettyä valtion tukea, koska ne harjoittavat valtiontukimielessä ei-taloudellista toimintaa. Notifikaatio on kuitenkin Kuntarahoituksen kannalta katsottuna ainoa tapa todistaa järjestelmää ulkopuolelta arvioiville, että muutokseen ei liity valtiontukiongelmia.

Lisäksi haluamme todeta, että nähdäksemme uus- ja lisäinvestointien tehokkaan toteuttamisen edistämiseksi niiden pitäisi olla mahdollista myös leasing-rahoituksella sekä antaa mahdollisuus huolehtia uus- ja lisäinvestointeihin liittyvien rahoitusriskien suojaamisesta esim. johdannaisilla. Tämä edellyttää käytännössä, että näille rahoitusjärjestelyille pitäisi olla mahdollista antaa valtion takaus kuten velkakirjamuotoiselle rahoitukselle.

2 Siirtyvät lainat ja muut sitoumukset

Edellä tiivistetyn mukaisesti Kuntarahoitus pitää 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 näkökulma on huomioitu hallituksen esityksessä asianmukaisesti esittämällä muutosta KTK-lakiin ja esittämällä, että siirtyville erille tulee valtion takaus.

Teknisempänä lisähuomiona KTK-lain muutosta koskevasta pykälätekstistä, toteamme, 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 hyvinvointialueiden rahoituksessa tulee täyttää Kuntien takauskeskuksesta annetun lain asettamat puitteet.

3 Uus- ja lisäinvestoinnit

Sote-uudistuksella tavoitellaan sote-palvelujen turvaamista ja soteen liittyvien kustannusten tehokasta hallintaa. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää nähdäksemme yhtenä elementtinä Kuntarahoituksen sisällyttämistä mahdollisten rahoittajien joukkoon, koska muuten nostetaan riskiä sekä uusinvestointien rahoituksen hinnan että saatavuuden osalta.

Koska Kuntarahoituksen tehokas varainhankinta ja sen hinta perustuu siihen, miten kansainväliset sijoittajat näkevät suomalaisen julkisen sektorin tilanteen, eikä saatavuus ja hinta siten ole linkissä pankkisektoriin luottokelpoisuuteen, Kuntarahoitus on onnistunut pitämään kuntasektorin rahoituskustannukset edullisina eli toimimaan käytännössä ns. hinta-ankkurina. Tämän tavoitteen tulee nähdäksemme toteutua myös hyvinvointialueiden investointien rahoituksen osalta. Siksi ei ole järkevää luoda järjestelmää, joka altistaisi julkisen sektorin investoinnit tarpeettomasti heikon kilpailutilanteen vuoksi liian korkealle kustannukselle. Kuntarahoituksen jääminen pois rahoittajien joukosta merkitsisi myös näiden investointien rahoitukseen liittyvän markkinatilanteen olennaista muutosta, jos yksi keskeinen nykyrahoittaja, Kuntarahoitus, jäisi pois rahoittajien joukosta.

Julkisen sektorin investoinnit ovat perinteisesti pitkiä, mikä vaatii myös pitkäaikaista rahoitusta, mihin Kuntarahoituksella on ollut osoitetusti hyvä kyky. Finanssikriisin jälkeen monien pankkien varainhankinta on ollut vain keskipitkän maturiteetin luototuksen mahdollistavaa. Siksi on tärkeää, että Kuntarahoitus pystyy toimimaan tässä markkinassa, jossa yksityisen sektorin pankkien kiinnostus ja kyky voi olla vaihtelevaa.

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 koronakriisin aikana pankkisektorin keskittyessä lähinnä yksityissektorin rahoittamiseen. Hyvinvointialueet altistettaisiin tälle riskille, jos Kuntarahoitusta ei pidettäisi lainsäädännössä mahdollisena toimijana hyvinvointialueiden rahoituksessa. Kuntarahoitus on toiminut kaikissa markkinatilanteissa keskeytyksettä. Pankkimarkkinoiden häiriötilanteet välittyvät hyvinvointialueiden rahoitukseen suoraan, niin hintaan kuin saatavuuteen, jos välistä puuttuu julkiseen sektoriin linkittyvä toimija.

Näkemyksemme mukaan edellisiin argumentteihin viitaten tulisi sote-uudistuksen tavoitteiden turvaamiseksi huolehtia siitä, että lainsäädännöllä ei suoraan 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 hyvinvointialueiden rahoittajana. Tämä päätöksen rahoitukseen osallistumisesta pitäisi tapahtua ensin Kuntien takauskeskuksen valtuuskunnan hyväksynnällä ja toiseksi Kuntarahoituksen omalla luottopäätöksenteolla, jos Kuntien takauskeskuksen kanta asiaan on puoltava.

Lopuksi uus- ja lisäinvestointien osalta on hyvä huomata niiden kytkös siirtyviin eriin nähden. 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. Kuntarahoituksen velallisten osalta tilanne tulisi erittäin hankalaksi, jos Kuntarahoituksen myöntämiä siirtyviä eriä ei pystyisi järjestelemään uudelleen miltään oleellisilta osin, jos Kuntarahoituksella ei olisi oikeutta uus- ja lisäinvestointien rahoitukseen. Tällainen ratkaisu ei palvelisi velallisena olevien hyvinvointialueiden tehokkaan rahoitushuollon toteuttamista.

4 EU-notifikaatio

Kuntarahoituksen liiketoiminta (varainhankinta ja luottojen myöntö) nojaa kokonaisuudessaan siihen, että se toimii rahoittajana vain hankkeissa, joissa ei ole kyse taloudellisesta toiminnasta. Tätä arviointia Kuntarahoitus tekee jatkuvasti osana normaalia liiketoimintaa yksittäisten lainojen myöntämisen yhteydessä. Näissä tilanteissa selkänojana on nykyinen KTK-laki sekä vuodelta 2004 oleva komission päätös järjestelmästä.

Siirtyvien lainojen osalta kyse on kokonaan uudesta nykyiselle KTK-laille ja komission päätökselle tuntemattomasta osapuolesta, hyvinvointialueesta. Valtion

takaus siirtyville lainoille on kokonaan uusi elementti, jota ei ole vanhassa komission päätöksessä huomioitu.

Kuntarahoituksen liiketoiminnan ennustettavuus ja sen juridinen perusta ovat keskeisiä elementtejä yhtiön sijoittajille ja luottoluokittajille. Yhtiön liikkeeseenlaskemien joukkovelkakirjalainojen määrä eli varainhankinnan kanta on huomattava, noin 38 miljardia (31.12.2020), ja tämä kanta ja jatkuvasti tehtävät liikkeeseenlaskut nojaavat järjestelmään, josta on voimassa oleva komission päätös. Siirtyvien lainojen (ml. johdannaiset ja leasing) määrä Kuntarahoituksen osalta on lähes 2 miljardia. Tämä on kokoluokaltaan niin huomattava määrä, että yhtiön oman riskienhallintansa kannalta voitava luottaa siihen, että siirtoon ei liity minkäänlaisia, edes epätodennäköisiä, juridisia riskejä. Yhtiön varainhankinnan jatkuvuuden kannalta olisi erittäin ongelmallista, että se joutuisi perustelemaan vain omalla tulkinnallaan tai muulla epävirallisella kansallisella kommentoinnilla kansainvälisille tahoille järjestelmään tehtyjä muutoksia ja niiden asianmukaisuutta ilman komission selvää uutta päätöstä.

Lisäksi tuomme esille perusteluina notifikaatiotarpeelle myös siirtyviin lainoihin liittyvän huomattavan aikajakson. Tämä sekä puoltaa asian notifiointia että nähdäksemme myös edistää asian käsittelyä positiivisesti. Siirtyviin lainoihin liittyvässä järjestelyssä on kyse siirtymäkaudesta sote-uudistukseen liittyen ja vallitsevan lainarakenteen säilyttämisestä ennallaan. Toisaalta siirtymäkausi on erittäin pitkä. Siirtyvissä erissä on luottoja, joiden maturiteetti ulottuu aina vuoteen 2040 asti.

Tähän notifikaatiopohdintaan liittyy myös edellä viitatulla tavalla valmistelutyössä oleva hyvinvointialueiden uus- ja lisäinvestointien rahoittamista koskeva lainsäädäntöuudistus, joka antaisi mahdollisuuden Kuntarahoitukselle (poiketen nyt eduskunnassa olevasta hallituksen esityksestä sote-uudistuksen osalta) näiden rahoittamiseen. Nähdäksemme myös tämä kokonaisuus edellyttää KTK-lain muutoksen ja näille investoinneille annettavan valtion takauksen notifiointia. Kuntarahoituksen näkökulmasta katsottuna olisi järkevää notifioida komissiolle kokonaisuus, joka ottaa huomioon myös tämän valmisteilla olevan osuuden.

5 Suojaus- ja leasing-järjestelyt

Hyvinvointialueiden uusinvestointien osalta esitysluonnoksessa on todettu, että valtion takaus ei voi kohdistua uus- ja lisäinvestoinneissa 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 uus- ja lisäinvestoinnit tarpeettomille rahoitusriskeille.

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

Kunnioittavasti,

Kuntarahoitus Oyj

Esa Kallio
toimitusjohtaja

Mari Tyster
johtaja, lakiasiat ja viestintä