KUNTIEN TAKAUSKESKUS

Asiantuntijalausunto talousvaliokunnalle turvallisuusympäristön muutosta koskevasta ajankohtaisselonteosta VNS 1/2022 vp

25.4.2022

1. JOHDANTO[1]

Kuntien takauskeskukseen on saapunut perjantaina 22.4.2022 lausuntopyyntö eduskunnan talousvaliokunnalta. Lausuntopyynnön mukaan takauskeskuksen tulisi toimittaa kirjallinen lausunto valiokunnalle keskiviikkoon 27.4.2022 kello 12:00 mennessä. Vastaava kirjallista lausuntoa koskeva julkisyhteisöille osoitettu pyyntö on osoitettu myös valtiovarainministeriölle ja Valtion taloudelliselle tutkimuskeskukselle.

Lausuntopyynnön kohteena on valtioneuvoston ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp).[2] Selonteossa arvioidaan Suomen turvallisuus- ja toimintaympäristön muutosta Venäjän hyökättyä Ukrainaan.

> *”Selonteossa arvioidaan Venäjän hyökkäyksen aiheuttaman ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutuksia Suomelle. Samoin arvioidaan muuttuneen turvallisuustilanteen vaikutuksia sekä Suomen kokonaisvaltaista varautumista talouteen, kriisinsietokykyyn, huoltovarmuuteen, sisäiseen turvallisuuteen, kyberturvallisuuteen, hybridivaikuttamiseen ja kriittiseen infrastruktuuriin kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti.”*

Lisäksi asiakirjassa arvioidaan erilaisia toimenpiteitä, joihin Suomi voi ryhtyä turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena.

> *”Selonteossa tarkastellaan toimia kansallisen puolustuskyvyn kehittämiseksi, EU:n roolia turvallisuuspoliittisena toimijana sekä kahdenvälisen yhteistyön tiivistämistä Ruotsin, Norjan ja muiden Pohjoismaiden, Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian sekä monenvälisten puolustusyhteistyökumppanien kanssa. Selonteossa arvioidaan myös yhteistyön tiivistämistä Naton kanssa sekä mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia.”*

Ottaen huomioon, että Kuntien takauskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan kehittäminen ja turvaaminen, on takauskeskuksen perusteltua keskittyä lausunnossaan selonteossa käsiteltyihin talousvaikutuksiin.[3]

Selonteon mukaan (sivu 41):

> *”Ulkomaisten sijoittajien suhtautumisessa Suomeen ei ole havaittavaa muutosta. Valtion varainhankintaa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta on alkuvuoden aikana pystytty tekemään suunnitelmien mukaisesti. Suomalaisten pörssiyhtiöiden ulkomaalaisomistuksessa ei ole havaittavissa merkittävää muutosta aiempaan. Vakaa ja demokraattinen poliittinen järjestelmä, ennustettava lainsäädäntö ja koulutettu, osaava työvoima, innovaatiotoiminta ja yritysten hyvä toimintaympäristö ovat edelleen Suomen vahvuuksia investointihankkeiden arvioinnissa. Suhteellisen vahva julkinen talous ja*

[1] Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen, toimitusjohtajan varahenkilö, johtaja, Tuukka Salminen, vanhempi asiantuntija Johanna Hietalahti sekä Kuntarahoitus Oyj:n toimitusjohtaja Esa Kallio, toimitusjohtajan varahenkilö Mari Tyster ja johtaja (pääomamarkkinat ja vastuullisuus) Joakim Holmström.

[2] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_1+2022.pdf

[3] Talousvaliokunta käsittelee muun muassa kauppaa, teollisuutta, energiataloutta, elinkeinotoimintaa, kilpailua, kuluttajansuojaa, pankki- ja rahalaitoksia, yksityistä vakuutustoimintaa, rahoitus- ja arvopaperimarkkinoita sekä Suomen Pankkia koskevia asioita.

pankkien ja pörssiyritysten pääosin vahvat taseet ovat kaikki tekijöitä, joiden ylläpitäminen tukee Suomen kiinnostavuutta kansainvälisten sijoittajien silmissä myös jatkossa. On tärkeä välttää reunamarkkinakehityksen syntyminen."

Kuntien takauskeskuksen lausunnon lähtökohtana on edellä todettu lainaus selonteosta.

Takauskeskus jakaa selonteon lainauksessa olevan havainnon, jonka mukaan ulkomaisten sijoittajien suhtautumisessa Suomeen ei ole havaittavissa merkittävää muutosta. Myöskään kuntien yhteisessä varainhankintajärjestelmässä ei ole havaittavissa merkittävää muutosta, joka ennakoisi kustannuksia lisäävän reunamarkkinakehityksen ulottumista kuntien, sosiaalisen asuntotuotannon ja hyvinvointialueiden rahoitukseen. Liitteenä 1 on Kuntarahoitus Oyj:n toimittama katsaus Suomen ja Baltian maiden lainojen hinnoitteluerosta suhteessa Saksaan. Liitteenä 2 on kuvaus Suomen, Hollannin, Itävallan ja Belgian hinnoitteluerosta suhteessa Saksaan.

Nämä kuvaavat lyhyen aikavälin toteutuneita, alkuvuoden markkinareaktioita, joissa heijastuu mm. Euroopan keskuspankin lyhyen aikavälin keskuspankkipolitiikka. Vaikka lyhyen aikavälin reaktioista muodostuu suotuisa kuva, kuvista ei voi päätellä pitkän aikavälin vaikutuksia institutionaalisen viitekehyksen muuttuessa. Syynä on mm. se, että markkinoilla ei ole tietoa poliittisen järjestelmän muutoksista.

Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n luottoluokitukset perustuvat Suomen valtion luottoluokitusten tavoin merkittäviltä osin vakaaseen ja demokraattiseen poliittiseen järjestelmään ja ennustettavaan lainsäädäntöön. Molempien luottoluokitukset ovat nykytilassa lähes korkeimmat mahdolliset, eikä niiden mahdollinen korottuminen korkeimpaan mahdolliseen riipu Suomen turvallisuuspoliittisesta ympäristöstä vaan Suomen talouden kotimaisista tunnusluvuista.[4]

Takauskeskus jakaa selonteon tavoitteen reunamarkkinakehityksen välttämisestä. Tämän tavoitteen mukaisesti takauskeskuksen on lausunnossaan perusteltua tarkastella, miten Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuvia muutoksia tulisi ottaa huomioon Suomen lainsäädännössä ja lainsäädännön taustalla olevissa valtiosopimuksissa tavalla, jolla turvataan Suomen nykyinen asema ulkomaisten sijoittajien arvioidessa luottokelpoisuutta ja investointihalukkuuttaan Suomeen.

Ennen tähän tavoiteosaan siirtymistä seuraavassa luvussa kuvataan takauskeskuksen roolia eduskunnan lailla perustamana *sui generis* -laitoksena. Kuvauksen tarkoituksena on selventää takauskeskuksen lausunnon kansainvälistä viitekehystä.

2. KUNTIEN VARAINHANKINTAJÄRJESTELMÄN TOIMINTA SUHTEESSA EDUSKUNTAAN, LUOTTOLUOKITTAJIIN JA KANSAINVÄLISEEN SIJOITTAJAKUNTAAN

Kuntien takauskeskus on eduskunnan takauskeskuslailla vuonna 1996 perustama julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen ja kehittäminen. Tehtävää laajennettiin vuonna 1997 lisäämällä sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus ja vuonna 2022 lisäämällä hyvinvointialueiden rahoitus takauskeskuslakiin. Tehtäväänsä takauskeskus toteuttaa myöntämällä takauksia Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle. Näitä takauksia, joihin kansainväliset sijoittajat voivat vedota, on tällä hetkellä noin 40 miljardia euroa. Vastuut ulottuvat

[4] Sekä Suomen valtiolla että Kuntien takauskeskuksella ja Kuntarahoituksella on ollut parhaat mahdolliset luottoluokitukset 2000-luvulla. Ne heikkenivät nykytasolle Suomen talouden näkymien vuoksi 2010-luvulla.

2060-luvulle. Varainhankinnan pitkän aikajänteen vuoksi instituutioiden toiminnan tulee olla vakaata ja ennustettavaa.

Takaustoimintaan ja Kuntarahoituksen varainhankintaan liittyy olennaisesti kansainvälisten sijoittajien ja luottoluokittajien kanssa käytävä vuorovaikutus. Vuorovaikutus tiivistyy merkittävien yhteiskunnallisten muutosten yhteydessä, kuten kävi esimerkiksi SOTE-hankkeen yhteydessä. Yhteiskunnallisten muutosten yhteydessä useat lait, säännökset ja sopimukset muuttuvat. Näiden muutosten hallinta ja lopputulos on luottoluokittajien mielenkiinnon kohteena.

Eduskunnan kirjallisen käsittelyaineiston perusteella Kuntien takauskeskuksella ja Kuntarahoituksella on ollut ja tulee olla myös jatkossa edellytykset toimia luottoluokittajien ja muun kansainvälisen sijoittajayhteisön kanssa.

Menestyksekkään vuorovaikutuksen perustana on luottoluokittajien toiminnan tuntemus. Luottoluokittajien toimintaa ohjaa luottoluokitusmenetelmä, jossa edellytetään seuraavien kriteereiden täyttymistä korkeimman luottoluokituksen yhteisöiltä kuten Suomen valtiolta, Kuntien takauskeskukselta ja Kuntarahoitukselta.

Kriteerit sijoittuvat luottoluokitusmenettelyssä institutionaalisen viitekehyksen ennustettavuuteen. Viitekehyksen ennustettavuus toteutuu parhaiten, kun

- *järjestelmän rakenne ja järjestelmät ovat kehittyneitä ja vakaita, muutokset toteutetaan harkiten, hallitusti ja ennakoiden ja muutoksia on rajatusti;*
- *järjestelmän viitekehyksen perustana on perustuslaki, lainsäädäntö, sääntely, asetukset ja sopimukset;*
- *edellä mainittuihin ei muodostu epäselvyyttä tai epävarmuutta eivätkä ne ole ristiriidassa keskenään.*

Institutionaalisen viitekehyksen ennustettavuus antaa lähtökohdan arvioida nyt käsillä olevaa asiakirjaa ja sen käyttökelpoisuutta kansainvälisessä vuorovaikutuksessa. Käytännön toiminnassa sijoittajat kysyvät ajankohtaisista aiheista. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen tilanne ja asema on tällä hetkellä erityisen mielenkiinnon kohteena. Siksi on tärkeää, että kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toimijoilla on käytössään ajantasainen valtionhallinnon tuottama informaatio ja vastaukset odotettavissa oleviin keskeisiin kysymyksiin myös englanninkielisinä.

3. SELONTEON ARVIOINTIA

Arvioinnin tavoitteena on varmistua, että Kuntien takauskeskuksella ja kuntien yhteisellä varainhankintajärjestelmällä on jatkossa riittävä kansainvälisen vuorovaikutuksen edellyttämä tietopohja. Tietopohjan tarve tulee ilmeiseksi, kun selonteossa viitattuja järjestelmämuutoksia käsitellään, saatetaan vireille tai toteutetaan uudella lainsäädännöllä ja mahdollisesti valtiosopimuksilla ja kun kansainvälisen sijoittajayhteisön mielenkiinto on herännyt.

Järjestyksessä ensimmäisenä arviointiperusteena on vaade, jonka mukaan järjestelmän rakenne on kehittynyt ja vakaa ja että muutokset toteutetaan harkiten, hallitusti, ennakoiden ja muutoksia on rajoitetusti.

Arviointia: Selonteossa käsitellyt mahdolliset järjestelmämuutokset, mahdollinen Nato-jäsenyys mukaan lukien, on perusteltavissa sellaisina muutoksina, jotka ovat harkittuja, hallittuja, tehty ennakoiden ja muutosten määrä on rajallinen. Suomen nykyinen laeista, säännöksistä ja

valtiosopimuksista muodostuva kokonaisuus on kehittynyt ja vakaa ja on perusteltua olettaa, että näin olisi myös muutoksen jälkeen.

Muutoksen hallinta ja siirtyminen järjestelmästä toiseen ei kuitenkaan ole itsestään selvästi ongelmaton, kuten on käynyt ilmi muun muassa SOTE-ratkaisun yhteydessä. Siksi huomiota tulisi kiinnittää mahdollisen uuden järjestelmän perustana olevaan perustuslakiin, lainsäädäntöön, sääntelyyn, asetuksiin ja sopimuksiin, valtiosopimukset mukaan lukien. Tätä koskeva tarkastelu on selonteossa ohut.

Selonteon sivulla 26 puute todetaan:

> *”Perustuslakia koskevien kysymysten lisäksi tulisi liittymistä valmisteltaessa tarkastella myös sen vaikutuksia Suomea sitoviin muihin kansainvälisiin velvoitteisiin sekä kansalliseen lainsäädäntöön.”*

Esimerkkinä puuttuvasta tarkastelusta voi nostaa esiin ydinenergialain 11.12.1987/990, jonka yleisten periaatteiden mukaan ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen Suomessa on kielletty. Tähän lakiin liittyvässä hallituksen esityksessä HE 16/1985 vp todetaan seuraavaa:

> *"4 §. Liittymällä ydinsulkusopimukseen Suomi on sitoutunut olemaan ottamatta vastaan, hankkimatta tai valmistamatta ydinaseita tai muita ydinräjähteitä. Ydinaseiden osalta Suomi on itse asiassa sitoutunut tähän jo Pariisin rauhansopimuksessa (20/47), jonka mukaan Suomi ei saa pitää, valmistaa tai kokeilla mitään atomiasetta.”*

Selonteossa myös toistuu vastaavia mutta myös vastakkaisia ajatuskulkuja. Selonteon sivulla 14 korostuu ydinsulkusopimuksen merkitys, kun taas sivulla 24 Naton ennaltaehkäisevän vaikutuksen todetaan perustuvan ydinaseisiin. Sivulla 26 todetaan, ettei jäsenyys Natossa velvoita Suomea ottamaan alueelleen ydinaseita. Koska selonteossa ei käsitellä ydinenergialakia ja sen taustalla olevaa ydinsulkusopimusta ja Pariisin rauhansopimusta lainkaan, ei selonteko anna vastauksia kysymyksiin, jotka lähes varmuudella tulevat nousemaan esiin Kuntien takauskeskuksen ja kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän kansainvälisessä toimintaympäristössä ja jotka koskevat Suomen mahdollisen Natojäsenyyden suhdetta ydinaseisiin.

Selvää on, että vastausten muodostamisessa vain eduskunta ja maan poliittinen johto on toimivaltainen. Siksi vastauksia tulisi olla saatavilla eduskunnan ja maan poliittisen johdon tuottamassa kirjallisessa aineistossa jo mahdollisemman varhaisessa vaiheessa.

Lainsäädäntöä ja valtiosopimuksia yleisemmin koskevan tarkastelun puutteiden vuoksi on mahdollista, että päätöksenteon seurauksena muodostuvaa järjestelmää jäävät rasittamaan epäselvyydet, epävarmuudet ja ristiriitaisuudet.[5] Riippuen millaista keskustelua nuo puutteet luovat ja kuka niissä on aloitteellinen, puutteet voivat aiheuttaa painetta investointihalukkuudelle ja luottokelpoisuudelle ja siten aiheuttaa Suomelle haitallista reunamarkkinakehitystä.

Reunamarkkinakehityksen estämiseksi takauskeskus ja Kuntarahoitus katsovat, että mahdollisten järjestelmämuutoksien yhteydessä on perusteltua ottaa päätöksenteossa huomioon

[5] Laaja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja Pariisin rauhansopimuksen tulkintamuutoksia koskeva lähdeteos on Marja Uutelan vuonna 2018 Helsingin yliopistossa hyväksytty väitöskirja ”Operaatio Pax: Pariisin rauhansopimuksen tulkinnat ja Saksan kysymys Suomen ulkopolitiikassa 1987–1990”. Saatavilla: http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3818-7

kansainvälisessä luottoluokitustoiminnassa olevat, luvussa 2 mainitut institutionaalisen viitekehyksen ennustettavuutta koskevat kriteerit.

Lisäksi Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj toteavat tärkeäksi, että järjestelmämuutoksen yhteydessä muodostuisi ajantasaista kirjallista aineistoa ja että tuo aineisto olisi varhaisessa vaiheessa saatavilla eri kieliversioina, englanti mukaan lukien.

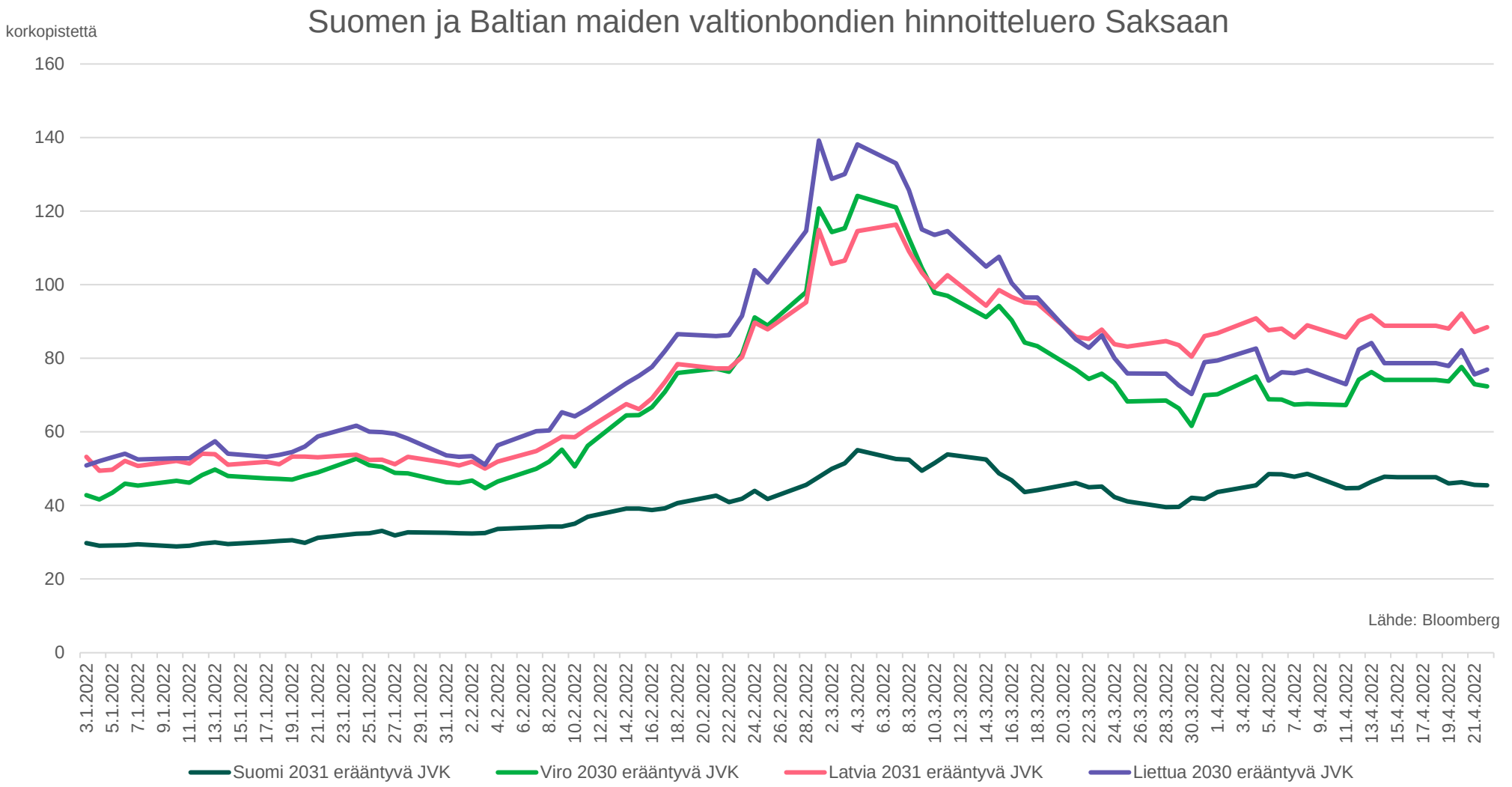
| KUNTIEN TAKAUSKESKUS | KOMMUNERNAS GARANTICENTRAL | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD |
Yrjönkatu 11 A 1 | 00120 HELSINKI | Puh. +358 9 6227 2880 | ID 1075583-7 | www.kuntientakauskeskus.fi | www.mgb.fi

Copyright Kuntarahoitus. Luottamuksellinen.

Kuntarahoitus

Suomen ja Baltian maiden hinnoitteluero Saksaan valtioon kasvanut vuoden alusta

Liite 1.



Copyright Kuntarahoitus. Luottamuksellinen.

Kuntarahoitus

Suomen, Hollannin, Itävallan ja Belgian hinnoittelueron kehitys Saksaan ovat linjassa toisiinsa

Liite 2.

