



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/1850/32/2017

Pvm 15.12.2017

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos sisältää varsin tiiviit kuvaukset nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnosta tulisi täydentää sekä järjestelmäkuvauksen että vaikutusarvioinnin osalta.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin siirtyvien luottojen ja muiden sitoumuksien ominaisuuksia. Lisäksi tulisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen arvio eri osapuolille aiheutuvista kustannuksista, jotka syntyisivät, jos maakunnille ja maakuntien palvelukeskukselle siirtyvien luottojen sopimukset irtisanottaisiin.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin uudistuksen vaikutuksia kuntasektorin luottokelpoisuuteen ja rahoituskustannuksiin.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jolla huomioitaisiin maakuntien perustamisesta aiheutuvat velallisen muutokset. Maakuntien perustamiseen liittyvä uusi pykälä on tarkoitettu tulemaan voimaan yhtä aikaa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annetun lain kanssa.

## 2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

### 2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnos sisältää tiiviit kuvaukset nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksesta ilmenevät osittain ehdotettavien toimenpiteiden keskeiset vaikutusmekanismit ja –kanavat. Esitysluonnos noudattaa osittain oikeusministeriön ohjetta<sup>2</sup> vaikutusten ryhmittelystä. Esitysluonnoksen vaikutusarviointi on suppea.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi kauttaaltaan kuvata tarkemmin nykytila, uudistuksen tausta ja sen perustelut sekä arvioidut vaikutukset.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on käsitelty vaihtoehtoisia ratkaisutapoja keskeisten toimenpiteiden osalta. Vaikutusarvioita tulisi kuitenkin vielä tarkentaa ja perustella esitettävää vaihtoehtoa tehtyjen vaikutusarvioiden avulla.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa olisi suositeltavaa hyödyntää kansainvälisiä kokemuksia paikallishallinnon luototuksen ratkaisuksista.<sup>3</sup>

### 2.2. Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen keskeinen ehdotus on, että Kuntarahoitus Oyj voisi säilyttää ennallaan sen aiemmin kunnille ja kuntayhtymille antamat sellaiset sitoumukset, jotka siirtyisivät maakunta- ja soite-uudistuksen myötä maakunnille ja maakuntien palvelukeskukselle. Vaihtoehtoinen toimenpide olisi esitysluonnoksen mukaan kyseisten luottojen ja muiden sitoumusten irtisanominen, minkä jälkeen valtio myöntäisi maakunnille korvaavan luototuksen. Tästä syntyisi esitysluonnoksen arvion

<sup>1</sup> Tämä osa on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksen "Esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

<sup>2</sup> Säädoskehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi\\_ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi_ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf). Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutusarviot tulisi esittää vaikutuksina julkiseen talouteen (kunnat, maakunnat ja valtio) ja yrityksiin. Lisäksi esitysluonnoksen yhteiskunnallisina vaikutuksina tulisi kuvata vaikutukset alueille.

<sup>3</sup> Esimerkiksi kaikissa Pohjoismaissa on Suomen Kuntarahoitusta vastaavat organisaatiot. Tanskassa toteutettiin merkittävä paikallishallinnon uudistus vuonna 2007.

mukaan huomattavat kustannukset, jonka suuruusluokasta ei kuitenkaan esitetä arviota. Kolmas vaihtoehto olisi maakuntien ja valtion liittyminen Takauskeskuksen jäseniksi. Tämä ei esitysluonnoksen mukaan olisi perusteltua, koska lakimuutoksen tavoitteena on järjestää siirtymäkauden tilanne, eikä ratkaista maakuntien tulevien investointien rahoitusta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin siirrettäviä luottojen ja sitoumuksen ominaisuuksia<sup>4</sup>. Lisäksi tulisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen arvio eri osapuolille aiheutuvista kustannuksista, jotka syntyisivät, jos maakunnille ja maakuntien palvelukeskukselle siirtyvien luottojen sopimukset irtisanottaisiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtio antaisi velkojille omavelkaisen valtioneuvoston siirtyvien luottojen ja sitoumusten vakuudeksi. Takauksen enimmäismäärästä päätettäisiin erikseen valtion talousarvion yhteydessä sen jälkeen, kun kunnat ja kuntayhtymät ovat tehneet voimaantulon kuvatuksi selvityksen siirtyvistä vastuista. Esitysluonnoksessa arvioidaan alustavasti, että kuntayhtymistä siirtyisi luottoja kaikkiaan noin 2,9 miljardin euron verran, josta noin puolet olisi Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä luottoja. Esitysluonnoksessa todetaan, että järjestelyssä kunnille jäisi luotoista periaatteellinen vastuu luottojen jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi, koska Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta on Kuntien takauskeskuksen takaamaa ja kunnat ovat Takauskeskuksen jäseniä. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että ehdotettavilla toimenpiteillä ei lisättäisi kuntien vastuuta Kuntien takauskeskuksen sitoumuksista, vaan käytännössä kuntien vastuu pienenesi.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata huolellisemmin Kuntarahoitus Oyj:lle annettavien takausten ja Kuntien takauskeskuksen vastuiden erot sekä periaatteessa että käytännössä.<sup>5</sup>

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin esitysluonnoksen suorat ja epäsuorat vaikutukset kuntien rahoitukseen. Erityisesti esitysluonnoksessa tulisi käsitellä ehdotettavien toimenpiteiden vaikutusta kuntasektorin rahoitukseen luottokelpoisuuden näkökulmasta. Arvioinnissa tulisi huomioida, että kuntien rahoitukseen kohdistuisi uudistuksen vuoksi samanaikaisesti muitakin rajoituksia<sup>6</sup>. Arvioissa tulisi ottaa nykyistä selvemmin kantaa siihen, voiko esitysluonnos johtaa välittömästi tai myöhemmin kuntien rahoituskustannusten nousuun. Lisäksi tulisi esittää suuntaa-antava määrällinen arvio – vaihteluvälejä hyödyntämällä – kuntasektorin mahdollisesta lainakustannusten noususta.

<sup>4</sup> Esitysluonnoksessa todetaan, että siirtyvien luottojen ajallisen keston painotettu keskiarvo on alustavien selvitysten mukaan tällä hetkellä 9,5 vuotta. Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempaa tietoa muun muassa siirtyvien luottojen ja sitoumusten kokoluokasta sekä sopimusten kestoajasta. Lisäksi tulisi selostaa, voisiko vanhaan rakennukseen siirtymäaikana tehtävään korjaukseen mahdollisesti hankittava rahoitus kuulua esitettävän järjestelyn piiriin, vai olisiko se kokonaan uusi luotto, jota uudistus ei koskisi?

<sup>5</sup> Kuntien, Suomen Kuntaliiton ja Kuntien takauskeskuksen esitysluonnokseen antamissa lausunnoissa korostetaan Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle annettujen takausten (Kuntien takauskeskus) ja Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien luottojen symmetrisyyden merkitystä. Lausunnoissa kannetaan huolta siitä, voiko esitysluonnoksessa ehdotettava muutos johtaa kansainvälisten rahoittajien epäluottamukseen rahoitusjärjestelmää kohtaan, ja siitä seuraavaan kuntien rahoituskustannusten kasvuun.

<sup>6</sup> Esimerkiksi määräaikainen kunnallisveroasteiden jäädytys ja irtaimen omaisuuden siirrot kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille.

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio yritysvaikutuksista. Vaikutuksista esimerkiksi Kuntarahoitus Oyj:lle, muille rahoituslaitoksille ja kuntien omistamille yhtiöille tulisi esittää arvio. Lisäksi tulisi arvioida esitysluonnoksen vaikutuksia perustettavien maakuntien omistamille ja mahdollisesti perustettaville yhtiöille, sekä niiden kilpailijoille.*

### **2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksella voi olla vaikutuksia valtion, maakuntien ja kuntien viranomaisiin, joista tulisi esittää vähintään suuntaa-antava laadullinen arvio.*

### **2.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo, että alueiden välillä voi olla eroja muutoksen kohteena olevissa Kuntarahoituksen myöntämissä luotoissa. Esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa-antava arvio esitysluonnoksen keskeisistä vaikutuksista eri alueilla (maakunnissa) ja kuntatyypeittäin. Vähimmillään tulisi kuvata alueiden väliset erot siirtyvissä lainoissa.*

## **3. Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 5.12.2017.

**Helsingissä 15. joulukuuta 2017**

**Leila Kostainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

**Antti Moisio**

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri