



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kunta- rahoitus- työ- ryhmän muistio

Kuntatalouden  
ja sosiaalisen  
asuntotuotannon  
markkinarahoituksen  
turvaaminen



20/2011

Rahoitusmarkkinat





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

## Kuntarahoitustyöryhmän muistio

Kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon  
markkinarahoituksen turvaaminen



---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 09 16001 (vaihe)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print  
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2011

## Kuvailulehti

|   |  |                       |
|---|--|-----------------------|
| <b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>  | Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2011  |                       |
| <b>Tekijät</b>  | Kuntarahoitustyöryhmä  |                       |
| <b>Julkaisun nimi</b>   | Kuntarahoitustyöryhmän muistio   |                       |
| <b>Julkaisun osat/<br/>muut tuotetut versiot</b>  |  |                       |
| <b>Asiasanat</b>  | kunnat, luottolaitokset, vakavaraisuus   |                       |
| <b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>  | Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2011   |                       |
| <b>Julkaisun myynti/jakaja</b>  | Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen. |                       |
| <b>Painopaikka ja -aika</b>   | Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2011  |                       |
| <b>ISBN</b> 978- 952-251-197-3 (nid.)<br><b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.)<br><b>ISBN</b> 978- 952-251-198-0 (PDF)<br><b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)  | <b>Sivuja</b><br>55  | <b>Kieli</b><br>Suomi |
| <b>Tiivistelmä</b> <p>Työryhmän tehtävänä oli arvioida, onko Kuntarahoitus Oyj:n (jäljempänä Kuntarahoitus) ja Kuntien takauskeskuksen toimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä tarpeen tarkistaa erityisesti sen varmistamiseksi, että finanssimarkkinoiden kansainvälisen sääntelyn kiristäminen ei tulevaisuudessa aiheettomasti vaikeuta kuntasektorin rahoittamista, sekä tehdä tarpeelliset toimenpide-ehdotukset.</p> <p>Finanssimarkkinoiden sääntelyn odotettavissa oleva kiristyminen lähivuosina saattaa olennaisesti vaikeuttaa Kuntarahoituksen edellytyksiä jatkaa nykyistä toimintaansa, jolleivät kunnat tai valtio sijoita merkittävästi lisää pääomaa Kuntarahoitukseen. Kuntien markkinaehtoisen rahoituksen siirtäminen yksityisen rahoitussektorin tehtäväksi ei myöskään olisi ratkaisu, sillä kiristyvä vakavaraisuussääntely rajoittaa luottolaitosten mahdollisuuksia laajentaa luotonantoaan.</p> <p>Työryhmä ehdottaa tämän vuoksi, että ensisijaisesti pyritään vireillä olevissa EU:n finanssisääntelyhankkeissa varmistamaan, ettei valmisteilla oleviin EU-säännöksiin sisälly sellaisia vaatimuksia, jotka merkittävästi rajoittaisivat Kuntarahoituksen toimintaa. Ongelmallisena työryhmä on pitänyt erityisesti kaavailtua sitovaa velkaantumisrajoitetta (leverage ratio).</p> <p>Työryhmä ehdottaa lisäksi, että jos Kuntarahoituksen erityisasemaa ei riittävästi voida ottaa huomioon tulevassa EU-sääntelyssä, on hyvissä ajoin varauduttava kansallisen lainsäädännön muuttamiseen siten, että Kuntarahoitus voisi jatkaa toimintaansa ilman luottolaitostoimilupaa. Tälle ei työryhmän käsityksen mukaan olisi sisämarkkinaoikeudellisia esteitä.</p> |  |                       |

# Presentationblad

|  |  |                        |
|--|--|------------------------|
| <b>Utgivare och datum</b>  | Finansministeriet, april 2011  |                        |
| <b>Författare</b>  | Arbetsgruppen för finansiering av kommuner   |                        |
| <b>Publikationens titel</b>  | Kuntarahoitustyöryhmän muistio   |                        |
| <b>Publikationens andra versioner</b>  |  |                        |
| <b>Publikationsserie och nummer</b>  | Finansministeriet publikationer 20/2011  |                        |
| <b>Beställningar/distribution</b>  | Publikationen finns i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress. |                        |
| <b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>  | Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy   |                        |
| <b>ISBN</b> 978- 952-251-197-3 (hft.)<br><b>ISSN</b> 1459-3394 (hft.)<br><b>ISBN</b> 978- 952-251-198-0 (PDF)<br><b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)   | <b>Sidor</b><br>55   | <b>Språk</b><br>Finska |
| <b>Sammandrag</b><br><p>Arbetsgruppen skulle utreda om det är nödvändigt att revidera lagstiftningen som tillämpas på Kommunfinansiering Abp (nedan Kommunfinansiering) och Kommunernas garanticentral, speciellt i syfte att garantera att en skärpning av den internationella regleringen av finansmarknaderna inte skulle försvåra den framtida finansieringen av kommunsektorn i onödan, samt lägga fram nödvändiga förslag.</p> <p>Den skärpning av finansmarknadsregleringen som kan väntas inom de närmaste åren kan på ett väsentligt sätt försvåra Kommunfinansierings förutsättningar att fortsätta med sin nuvarande verksamhet, ifall kommunerna eller staten inte på ett betydande sätt utökar Kommunfinansierings kapital. Det är inte heller något alternativ att överföra den marknadsmässiga finansieringen av kommunerna till den privata finansiella sektorn, eftersom den skärpta soliditetsregleringen kommer att begränsa kreditinstitutens möjlighet att utvidga sin utlåning.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår därför att man i första hand försöker påverka finansregleringsprojekt som är anhängiga inom EU så att EU-bestämmelser som bereds inte skulle innehålla sådana krav som på ett betydande sätt skulle begränsa Kommunfinansierings verksamhet. Den planerade bindande skuld-sättningsbegränsningen (leverage ratio) är enligt arbetsgruppens uppfattning särskilt problematisk.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår dessutom att man i god tid bereder sig för att ändra den nationella lagstiftningen så att Kommunfinansiering kunde fortsätta sin verksamhet utan kreditinstitutskoncession, ifall det blir omöjligt att beakta Kommunfinansierings särställning i den kommande EU-lagstiftningen i tillräcklig mån. Det finns enligt arbetsgruppens uppfattning inga inremarknadsrättsliga hinder för det.</p> |  |                        |

## Description page

|   |  |                            |
|---|--|----------------------------|
| <b>Publisher and date</b>   | Ministry of Finance, April 2011  |                            |
| <b>Author(s)</b>  | Municipality Finance Working Group   |                            |
| <b>Title of publication</b>   | Kuntarahoitustyöryhmän muistio   |                            |
| <b>Parts of publication/<br/>other versions released</b>  |  |                            |
| <b>Publication series and<br/>number</b>  | Ministry of Finance publications 20/2011   |                            |
| <b>Distribution and sale</b>  | The publication can be accessed in pdf-format at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication. |                            |
| <b>Printed by</b>   | Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy   |                            |
| <b>ISBN</b> 978- 952-251-197-3 (print.)<br><b>ISSN</b> 1459-3394 (print.)<br><b>ISBN</b> 978- 952-251-198-0 (PDF)<br><b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)  | <b>No. of pages</b><br>55  | <b>Language</b><br>Finnish |
| <b>Abstract</b> <p>The purpose of the working group was to assess whether it might be necessary to amend legislation governing the operations of Municipality Finance plc and the Municipal Guarantee Board, with a view to ensuring that the tightening of international financial markets regulation will not hamper local government financing and to present pertinent proposed action.</p> <p>Unless central and local government invest substantially more in Municipality Finance plc, the impending tightening of financial markets regulation in the next few years could considerably hamper the organization's operation. Transferring market-based local government financing to the private financial sector would not be a viable solution, as tougher capital requirements will curb the possibilities of credit institutions to expand lending.</p> <p>Hence the working group proposes that, in the context of ongoing EU financial regulation projects, effort be made to safeguard that EU regulations currently being drafted do not include requirements that would significantly restrict the operation of Municipality Finance plc. The planned binding leverage ratio restriction is seen by the working group as particularly problematic.</p> <p>The working group proposes that if it is not possible to take into account the special status of Municipality Finance plc to a sufficient extent in forthcoming EU regulation, then forward planning to amend national legislation is called for so that Municipality Finance plc may continue operating without a credit institution license. It is the working group's understanding that there are no internal market restrictions for the proposed action.</p> |  |                            |



## Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 17.12.2010 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida, onko Kuntarahoitus Oyj:n (jäljempänä Kuntarahoitus) ja Kuntien takauskeskuksen toimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä tarpeen tarkistaa erityisesti sen varmistamiseksi, että finanssimarkkinoiden kansainvälisen sääntelyn kiristäminen ei tulevaisuudessa aiheettomasti vaikeuta kuntasektorin rahoittamista, sekä tehdä tarpeelliset toimenpide-ehdotukset 31.3.2011 mennessä.

Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli työssään ottaa huomioon erityisesti odotettavissa olevat kuntasektorin rahoitustarpeet ja käytettävissä olevat eri rahoituslähteet, finanssimarkkinoiden sääntelyä koskevat muutosehdotukset sekä Euroopan unionin lainsäädännön julkisyhteisöjen toiminnalle asettamat rajoitukset ja muut kilpailunäkökohdat finanssimarkkinoilla.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseniksi määrättiin hallitusneuvos Auli Valli-Lintu ja hallitusneuvos Raine Vairimaa valtiovarainministeriöstä, rahoitusylitarkastaja Timo Tähtinen ympäristöministeriöstä ja tutkija Heli Frosterus Kilpailuvirastosta. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin johtava neuvonantaja Erkki Kontkanen Finanssivalvonnasta, lakiasiain päällikkö Mari Tyster Kuntarahoitus Oyj:stä ja toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen Kuntien takauskeskuksesta. Työryhmän sihteerinä toimi vanhempi hallitussihteerä Tarja Kotkavuo valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä otti nimekseen kuntarahoitustyöryhmä. Työryhmä on työnsä aikana kuullut Kuntaliittoa ja Finanssialan Keskusliittoa. Kuultavat olivat yksimielisiä nykyisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta. Sitä vastoin Finanssialan Keskusliitto katsoi, että ehdotetut lievennykset Kuntarahoitusta koskevaan sääntelyyn eivät ole kilpailusyistä perusteltuja, vaan että sääntelyn kiristyessä myös Kuntarahoituksen pääomapohjaa pitäisi kasvattaa samoilla perusteilla kuin muiden luottolaitosten.

Työryhmä on laatinut työryhmämuistion, jossa on arvioitu odotettavissa olevan finanssimarkkinoiden sääntelyn vaikutuksia kuntasektorin rahoitukseen. Työryhmä toteaa, että nykyisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta vallitsee laaja yksimielisyys. Sen vuoksi työryhmä on ottanut ehdotustensa keskeiseksi tavoitteeksi, että odotettavissa oleva sääntelyn kiristyminen ei muuta Kuntarahoituksen ja yksityisen luottolaitossektorin välistä suhteellista asemaa

yhteiskunnan rahoitushuollon turvaamisessa eikä lisää kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamisesta aiheutuvia julkisia menoja

Muistiossa todetaan, että sääntelyn kiristyminen saattaa olennaisesti vaikeuttaa Kuntarahoituksen edellytyksiä jatkaa nykyistä toimintaansa, jollei Kuntarahoitukseen lisätä merkittävästi pääomaa. Työryhmä ei pidä perusteltuna Kuntarahoituksen oman pääoman lisäämistä. Sen lisäksi, että siitä aiheutuisi julkiselle vallalle lisämenoja, oman pääoman lisäämisellä ei olisi Kuntarahoituksen osalta samanlaista merkitystä tappionkattamiskyvyn turvaamiselle kuin muissa luottolaitoksissa, koska kunnilla on joka tapauksessa nykyisessä järjestelmässä lakisääteinen velvollisuus turvata Kuntarahoituksen varainhankinnan vastapuolten saatavat. Kiristytvä luottolaitosten vakavaraisuussääntely on puolestaan omiaan rajoittamaan entisestään mahdollisuuksia siirtää kuntien markkinaehtoista rahoitusta merkittävästi yksityisen rahoitussektorin tehtäväksi ainaakaan ilman, että kuntien markkinaehtoisen rahoituksen hinta nousisi selvästi.

Työryhmä ehdottaa, että ensisijaisesti pyritään vireillä olevissa ja suunniteluissa Euroopan unionin finanssisääntelyhankkeissa varmistamaan, ettei EU-säännöksiin tulisi sellaisia vaatimuksia, jotka merkittävästi rajoittaisivat Kuntarahoituksen toimintaa nykyisestä. Ongelmallisena työryhmä on pitänyt erityisesti kaavailtua sitovaa velkaantumisrajoitetta. Työryhmä toteaa kuitenkin, että sitovaa velkaantumisrajoitetta koskeva vaatimus tulisi todennäköisesti sitovaksi aikaisintaan vuonna 2018. Asia ei siten edellytä välittömiä toimenpiteitä.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että toteutuessaan sitovan velkaantumisrajoitteen vaikutukset Kuntarahoitukseen olisivat merkittävästi suuremmat kuin muihin luottolaitoksiin, mikä muuttaisi merkittävästi Kuntarahoituksen ja yksityisen luottolaitossektorin suhteellista asemaa yhteiskunnan rahoitushuollon turvaamisessa.

Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että jos Kuntarahoituksen erityispiirteitä ei riittävästi voida ottaa huomioon tulevassa EU-sääntelyssä, on hyvissä ajoin varauduttava kansallisen lainsäädännön muuttamiseen siten, että Kuntarahoitus voisi jatkaa toimintaansa ilman luottolaitostoimilupaa ja siitä aiheutuvia kaikkia lakisääteisiä rajoitteita. Tälle ei työryhmän käsityksen mukaan lähtökohtaisesti olisi sisämarkkinaoikeudellisia esteitä ottaen huomioon muun muassa Euroopan komission vuonna 2004 antaman päätöksen Kuntien takauskeskuksen toiminnan sisämarkkinasäännösten mukaisuudesta.

Saatuaan työnsä valmiiksi, työryhmä kunnioittavasti luovuttaa työnsä valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2011



Erkki Sarsa



Heli Frosterus



Timo Tähtinen



Raine Vairimaa



Auli Valli-Lintu



Tarja Kotkavuo



## Sisältö

|          |   |    |
|----------|---|----|
| <b>1</b> | <b>Johdanto</b> .....   | 15 |
| <b>2</b> | <b>Nykytila</b> .....   | 17 |
| 2.1      | Kuntasektorin rahoitustarve .....   | 17 |
| 2.2      | Sosiaalisen asuntotuotannon rahoitustarve .....   | 17 |
| 2.3      | Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen tehtävät ja toiminta .....  | 18 |
| 2.3.1    | Kuntarahoitus Oyj .....   | 18 |
| 2.3.2    | Kuntien takauskeskus .....  | 22 |
| 2.4      | Nykyinen sääntely .....   | 23 |
| 2.4.1    | Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen oikeudellinen asema .....   | 23 |
| 2.4.2    | Luottolaitoslainsäädäntö .....  | 24 |
| 2.4.3    | Sisämarkkinalainsäädännön asettamat vaatimukset kunnan julkisten tehtävien määrittelylle ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitukselle ..... | 25 |
| 2.5      | Kansainvälinen kehitys .....  | 29 |
| 2.5.1    | Euroopan unioni .....   | 29 |
| 2.5.2    | Ruotsi .....  | 31 |
| 2.5.3    | Tanska .....  | 32 |
| 2.5.4    | Norja .....   | 33 |
| 2.5.5    | Hollanti .....  | 34 |
| 2.5.6    | Itävalta .....  | 35 |
| <b>3</b> | <b>Nykytilan arviointi</b> .....  | 37 |
| 3.1      | Kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitustarve ja sen asettamat vaatimukset .....   | 37 |
| 3.2      | Luottolaitossääntelyn kiristymisen vaikutukset kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitukselle .....                             | 37 |
| 3.3      | Julkisen vallan tehtävien määrittely ja sen vaikutukset kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitukselle .....                    | 38 |

|          |  |    |
|----------|--|----|
| <b>4</b> | <b>Toimenpidevaihtoehtojen arviointi</b> .....   | 41 |
| 4.1      | Yleiset lähtökohdat .....  | 41 |
| 4.2      | Siirtyminen täysin markkinaehtoiseen rahoitukseen .....  | 42 |
| 4.3      | Nykytilan säilyttäminen.....   | 43 |
| 4.4      | Poikkeukset direktiivin yksittäisistä vaatimuksista.....   | 44 |
| 4.5      | Pysyvän poikkeuksen hakeminen Kuntarahoitukselle<br>luottolaitosdirektiivin soveltamisesta ..... | 45 |
| 4.6      | Toimilupavaatimuksesta luopuminen kansallisesti .....  | 47 |
| <b>5</b> | <b>Työryhmän ehdotukset</b> .....  | 49 |
| 5.1      | Perustelut .....   | 49 |
| 5.2      | Työryhmän ehdotukset.....  | 53 |
| 5.2.1    | EU-lainsäädäntöön vaikuttaminen.....   | 53 |
| 5.2.2    | Toimiluvasta luopuminen kansallisesti.....   | 54 |

# 1 Johdanto

Kuntarahoitus Oyj:llä (jäljempänä *Kuntarahoitus*) ja sen varainhankinnalle takauksia myöntävällä Kuntien takauskeskuksella on keskeinen rooli kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon markkinaehtoisessa rahoittamisessa. Kuntarahoitus on kuntasektorin ja Suomen valtion omistama luottolaitos, jolla on luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (121/2007, jäljempänä *luottolaitoslaki*) tarkoitettu toimilupa luottolaitostoiminnan harjoittamiseen. Kuntarahoitus on perustettu varmistamaan kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus sekä mahdollisimman edulliset rahoituspalvelut kaikissa markkina-tilanteissa.

Kuntarahoitus myöntää lainoja kunnille, kuntayhtymille ja niiden omistamille yhtiöille sekä yleishyödyllisille yhteisöille valtion tukemaan sosiaaliseen asuntotuotantoon. Yhtiön jälleenrahoitus hankitaan kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta ja kotimaisilta sijoittajilta. Varainhankinnalla on Kuntien takauskeskuksen takaus. Kuntarahoituksen liikkeeseen laskemilla joukkovelkakirjalainoilla on paras mahdollinen luottoluokitus.

Viimeaikainen finanssikriisi on johtamassa lähivuosina finanssimarkkinoiden sääntelyn merkittävään kiristämiseen koko maailmassa. Tämä saattaa lähivuosina merkittävästi vaikeuttaa Kuntarahoituksen edellytyksiä jatkaa toimintaansa nykyisessä laajuudessa, jollei Kuntarahoitukseen omaa pääomaa merkittävästi kasvateta nykyisestä. Tällainen vaihtoehto olisi kuitenkin vaikeasti perusteltavissa julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta. Oman pääoman kasvattamisella ei myöskään olisi Kuntarahoituksen osalta samanlaista merkitystä tappionkattamiskyvyn turvaamiselle kuin muissa luottolaitoksissa, koska kunnilla on joka tapauksessa nykyisessä järjestelmässä lakisäateinen velvollisuus viime kädessä vastata siitä, että Kuntarahoitus täyttää varainhankintaansa liittyvät sitoumuksensa.

Kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon markkinaehtoisen rahoituksen siirtäminen merkittävässä määrin yksityisen luottolaitossektorin tehtäväksi ei myöskään olisi ongelmatonta, erityisesti siitä syystä, että Kuntarahoituksella nykyisin oleva paras mahdollinen luottoluokitus mahdollistaa kuntasektorille ja sosiaalisen asuntotuotantoon edullisemmat rahoituskustannukset kuin yksityisen sektorin tarjoama rahoitus. Lisäksi on epävarmaa, missä määrin kiristytvä luottolaitossääntely vaikeuttaisi muiden luottolaitosten mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoittami-

seen ilman, että ne joutuisivat samalla supistamaan luotonantoa yksityiselle sektorille. Yksityisten luottolaitosten siirtyminen rahoittamaan merkittävässä määrin kuntataloutta ja/tai sosiaalista asuntotuotantoa saattaisi siten ainakin jossain määrin rajoittaa niiden mahdollisuuksia huolehtia vastaisuudessa yrityssektorin ja kotitalouksien rahoitustarpeiden täyttämisestä tai ainakin olisi omiaan nostamaan kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen hintaa.

Näistä syistä on tarpeen arvioida vaihtoehtoja, joilla kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon tarvitseman markkinaehtoisen rahoituksen saatavuus ja edullinen hinta voidaan tulevaisuudessa varmistaa riippumatta luottolaitos-sektorin sääntelyn odotettavissa olevasta merkittävästä kiristymisestä.

## 2 Nykytila

### 2.1 Kuntasektorin rahoitustarve

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta on tasaisesti noussut viimeisen vuosikymmenen ajan. Vuoden 2010 tilinpäätösarvioiden mukaan Manner-Suomen kuntien yhteenlaskettu lainakanta ylitti 10 miljardia euroa. Lainamäärän kasvuvauhti hidastui vuonna 2010 hieman, mutta oli edelleen noin 9,6 %. Kuntien lainakanta kasvoi vajaalla miljardilla eurolla rahavarojen kasvaessa noin 0,4 miljardilla eurolla, joten nettovelan (lainakanta - kassavarat) kasvu oli noin 0,5 miljardia euroa. Asukasta kohden lainaa oli keskimäärin 2 014 euroa, kun sitä vuonna 2009 oli keskimäärin 1 838 euroa. Vuonna 2004 lainamäärä oli 1173 euroa / asukas. Vuoden 2009 tilinpäätöksissä koko maan keskiarvo konsernilainoissa oli 4 250 euroa / asukas. Lainakanta ylitti silloin ensimmäisen kerran 4 000 euroa / asukas. Vuoden 2010 tilinpäätösarvioista konsernin lainakantaa ei ole vielä saatavissa, mutta lainakannan kasvu on todennäköisesti jatkunut.

### 2.2 Sosiaalisen asuntotuotannon rahoitustarve

Sosiaalinen asuntotuotanto nojaa vahvasti velkarahoitukseen. Lainarahoituksen määrä vaihtelee uustuotannossa 50 %:sta (pitkäaikaisasunnottomien hankkeet) 95 %:in (normaalit vuokratulohankkeet vuokratontilla). Laina-ajat ovat pitkiä, enintään noin 40 vuotta, jotta pienituloisille asukkaille syntyvä lainamenorasisitus olisi pieni. Pitkät laina-ajat nostavat korkomenojen merkityksen suureksi asumiskustannuksissa, joten kohtuuhintaisuuden toteutuminen edellyttää matalaa korkotasoa lainoissa. Koska valtio maksaa korkotukea lainoille omavastuukoron ylittävältä osalta, niin matala korkotaso alentaa myös valtion tukimenoja.

Sosiaalisen asuntorakentamisen ja peruskorjauksen asuntolainakanta oli 31.12.2010 yhteensä viisi miljardia euroa. Kuntarahoituksen myöntämiä lainoja näistä on yhteensä noin 3,2 miljardia euroa eli Kuntarahoituksen osuus on noin 64 %. Rahoituskriisi, joka alkoi vuonna 2008 lisäsi entisestään Kuntarahoituksen keskeistä merkitystä sosiaaliselle asuntorahoitukselle. Erityisesti vuonna 2009 ja alkuvuonna 2010 Kuntarahoitus oli käytännössä ainoa sosiaalista asun-

torahoitusta myöntänyt taho. Koko vuoden 2010 osalta Kuntarahoitus myönsi 82 % sosiaalisen asuntorahoituksen lainoista, lainojen kappalemäärissä Kuntarahoituksen markkinaosuus oli vielä hieman suurempi. Seuraavaksi tärkein rahoittaja oli Pohjola Pankki Oyj, muiden rahoittajien osuuden ollessa vähäinen.

Sosiaalinen asuntorahoitus perustui Suomessa pitkään valtion lainoihin. Valtion lainojen roolia voitiin 1990-luvulla vähitellen pienentää, kun luottolaitosten lainanantomahdollisuudet paranivat ja lainojen korkotaso aleni. Rahoituksen saatavuus 2000-luvun alkuvuosina luottolaitoksista sosiaaliseen asuntolainoitukseen oli hyvä, ja kun lainamarginaalit laskivat historiallisen matalalle tasolle, valtion suora lainoitus sosiaaliseen asuntorahoitukseen voitiin kokonaan lopettaa. Sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksessa Kuntarahoituksen rooli on vahvistunut koko 2000-luvun ajan. Sosiaaliseen asuntorahoitukseen myönnettävä valtion täytetäkaus tekee lainoista nollariskiluokan lainoja. Kuntarahoitus pystyy Kuntien takauskeskuksen takaaman varainhankinnan avulla hankimaan tämän tyyppiseen lainoitukseen edullisemmin rahoitusta kuin muut rahoituslaitokset. Finanssikriisi hankaloitti pankkien toimintaa edelleen, kun pankkien pitkäaikainen varainhankinta vaikeutui merkittävästi ja sen hinta nousi. Finanssikriisin aikana Kuntarahoitus oli käytännössä ainoa rahoittaja sosiaalisessa asuntorahoituksessa ja tältä osin myös valtion asuntorakentamista koskevilla elvytystoimissa. Muut luottolaitokset osallistuivat elvytykseen liittyneeseen myöhemmin käyttöön otetun välimallin rahoitukseen. Välimallin rahoituksessa korkotaso oli selvästi sosiaalista asuntorahoitusta korkeampi.

## 2.3 Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen tehtävät ja toiminta

### 2.3.1 Kuntarahoitus Oyj

#### Toiminta-ajatus ja toimintaperiaatteet

Kuntarahoitus perustettiin 1.5.2001. Tällöin vanha Kuntarahoitus Oyj (perustettu 1989) ja Kuntien Asuntoluotto Oyj (perustettu 1993) sulautuivat kombinaatiofuusiolla uudeksi Kuntarahoitus Oyj:ksi, joka on luottolaitoslaissa tarkoitettu luottoyhteisö (kuten myös vanhat yhtiöt olivat). Yhtiö sai valtiovaraministeriöltä toimiluvan 26.4.2001.

Yhtiön toimialana on yhtiöjärjestyksen 2 §:n mukaan harjoittaa luottolaitoslaissa tarkoitettua luottolaitostoimintaa. Yhtiö palvelee koko suomalaista kuntasektoria ja siinä erityisesti Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 §:n tarkoittamia yhteisöjä. Lisäksi yhtiö voi tarjota sijoituspalveluyrityksistä annetun lain 3 §:n mukaisia sijoituspalveluita sekä mainitun lain 16 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua säilytys- ja hoitopalvelua.

Yhtiön osakepääoma on noin 43 miljoonaa euroa ja omat varat olivat vuoden 2010 lopussa Finanssivalvonnan ohjeiden mukaan laskettuna noin 246 miljoonaa euroa. Kuntarahoituksen tase oli 31.12.2010 noin 20 miljardia euroa ja antolainakanta noin 12 miljardia euroa.

Yhtiön omistajina ovat Keva (noin 31 %), Suomen valtio (16 %) sekä suomalaiset kunnat (265 kuntaa ja 5 kuntayhtymää) ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt (24 kuntayhtiötä). Yhtiöjärjestyksen mukaan ilman yhtiön suostumusta yhtiön osakkeita eivät voi luovutustoimin hankkia muut kuin Keva, kunnat, kuntayhtymät, kuntien keskusjärjestöt, kuntien yksin tai enemmistönä omistamat yhteisöt tai tällaisten yhteisöjen omistamat yhtiöt. Valtioneuvoston yleisistunnossa päätettiin 19.3.2009 antaa ympäristöministeriölle oikeus merkitä Suomen valtion puolesta Kuntarahoitus Oyj:n osakkeita enintään 20 miljoonan euron arvosta. Pääomituksen keskeisenä tavoitteena todettiin olevan tarve turvata valtion tukeman asuntojen uustuotannon ja perusparannuksen rahoitus finanssikriisissä. Päätöksen liitteenä olevassa muistiossa todetaan, että yhtiön omistajaohjauksesta vastaavana ministerinä toimii valtion tukemasta asuntotuotannosta vastaava ympäristöministeriö.

Kuntarahoituksen tavoitteena on ylläpitää kilpailua ja turvata asiakkaidensa rahoituksen saatavuus kaikissa markkinaolosuhteissa. Yhtiön tulee ensisijaisesti toimintansa tulorahoituksella parantaa omavaraisuutta ja kasvattaa omia varoja. Kuntarahoituksen asiakkaat ovat keskittäneet suuren osan rahoituksen hankinnastaan Kuntarahoituksen kautta tapahtuvaksi, millä on saavutettu volyyminieleessä merkittävät hyödyt kansainvälisillä pääomamarkkinoilla, joilta Kuntarahoitus hankkii rahoituksensa edelleen tarjottavaksi asiakkailleen.

Kuntarahoituksen rooli asiakkaidensa rahoituksen turvaajana korostui vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin myötä, jolloin Kuntarahoitus jäi käytännössä yksin rahoittamaan asiakkaitaan muiden luottolaitosten vetäytyttyä markkinoilta.

Kuntarahoituksen markkinaosuus on kasvanut ja se on asiakassegmentissään selkeästi suurin yksittäinen toimija. Yhtiön markkinaosuus laskettuna saapuneista tarjouksista oli vuonna 2010 noin 80 %.

Kuntarahoituksen varainhankinnan takaa Kuntien takauskeskus. Pankkien ja luottolaitosten vakavaraisuutta laskettaessa Kuntarahoituksen velkasitoumukset, joilla Kuntien takauskeskuksen takaus, luetaan Suomessa nollariskiluokkaan.

Kuntarahoituksen varainhankinnan voimassa olevat luottoluokitukset ovat parhaat mahdolliset (AAA/Aaa) ja luottoluokitus on vahvasti sidoksissa Suomen valtion luottoluokitukseen sekä Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen taustalla olevien kuntien taloudelliseen asemaan.

Alla oleva kuva selventää Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen muodostamaa kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää, jossa kuntasektorin rahoituksen hankinta on keskitetty Kuntarahoitukseen ja joka Kuntien takauskeskuksen takauksella pystyy hyödyntämään varainhankinnassa suo-

malaisen kuntasektorin erinomaista luottokelpoisuutta. Kyse on kuntasektorin rahoituksen osalta suljetusta järjestelmästä, jossa Kuntarahoituksen myöntämä rahoitus kohdistuu yhtiön asiakkaille, jotka ovat myös yhtiön omistajia ja joilta takaus Kuntien takauskeskuksen kautta tulee järjestelmälle.

### Työympäristö



Kuntarahoitus on asiakkaidensa edustaja pääomamarkkinoilla. Yhtiön varainhankinta tapahtuu sekä kansainvälisiltä (muun muassa euroalue, Japani, muu Aasia, Australia ja Sveitsi) että kotimaisilta pääomamarkkinoilta pääsääntöisesti velkaohjelmien alla. Kuntarahoituksen sijoitustoiminta on etukäteisvarainhankinnan sijoittamista likvideihin, hyvän luottoluokituksen omaaviin rahoitusinstrumentteihin, joilla turvataan liiketoiminnan jatkuminen kaikissa markkinatilanteissa. Yhtiön likviditeettipolitiikan mukaisesti sijoitussalkun koon tulee vastata vähintään liiketoiminnan seuraavan kuuden kuukauden likviditeettitarvetta. Vuoden 2010 lopussa sijoitusten kokonaismäärä oli noin viisi miljardia euroa ja kaikkien sijoitusten keskimääräinen luottoluokitus AA+.

### Konsernin rakenne

Vuonna 2004 perustetusta Kuntarahoituksen rahoituksen neuvontapalvelut-yksiköstä muodostettiin marraskuussa 2007 Kuntarahoituksen tytäryhtiö Rahoituksen neuvontapalvelut Inspira Oy. Se tarjoaa rahoituksen neuvontapalveluja julkiselle sektorille niin investointien toteuttamisessa kuin yritys- ja omaisuusjärjestelyissä. Kuntarahoituksella ei ole muita tytäryhtiötä.

## Rahoituksen kohdentuminen ja volyymit

Kuntarahoitus myöntää lainoja Kuntien takauskeskuksesta annetun lain perusteella

- kunnille ja kuntayhtymille;
- Euroopan yhteisön valtioneuvoston mukaisesti edullisin ehdoin valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoitettaville yhteisöille tai niiden päätösvallassa oleville yhteisöille;
- Euroopan yhteisön valtioneuvoston mukaisesti edullisin ehdoin kuntien ja kuntayhtymien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille taikka kunnallisille liikelaitoksille, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja tai muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi.

Myönnettyjen luottojen vakuudeksi hyväksytään kunnan tai kuntayhtymän omavelkainen takaus tai täytetakaus, valtion täytetakaus sekä valtion ja kunnan takaus. Käytettäessä täytetakausta edellytetään kiinnitysvakuutta lainoitettavaan kohteeseen. Laina voidaan myöntää ilman erillistä vakuutta suoraan kunnalle tai kuntayhtymälle.

Kuntarahoituksella (kuten sen edeltäjilläkään) ei ole ollut luottotappioita eikä järjestämättömiä luottoja.

Yhtiön pitkäaikaisen varainhankinnan määrä vuonna 2010 oli yhteensä 6,5 miljardia euroa. Lyhytaikaisia velkasitoumuksia laskettiin liikkeelle 1,6 miljardia euroa vuonna 2010. Koko varainhankinnan määrä oli vuoden 2010 lopussa 17,2 miljardia euroa.

Kuntarahoituksen asiakkaiden rahoitustarpeet ovat olleet suuria ja kehityksen nähdään jatkuvan myös tulevaisuudessa. Yhtiön vuonna 2010 saamien tarjouspyyntöjen yhteismäärä oli 3,7 miljardia euroa. Näistä tarjouspyynnöistä Kuntarahoitus voitti 2,7 miljardia euroa eli 80 % käymistään tarjouskilpailuista. Pitkäaikainen antolainakanta oli vuoden 2010 lopussa 11,7 miljardia euroa.

Kuntarahoituksen tarjoama lyhytaikainen rahoitus koostuu kuntatodistus- ja kuntayritystodistusohjelmista. Vuoden 2010 lopussa Kuntarahoituksen kanssa sovittuja kuntatodistus- ja kuntayritystodistusohjelmia oli yhteensä 2,6 miljardia euroa. Yhtiön taseessa oli kuntien ja kuntien yritysten liikkeeseen laskemia kunta- ja kuntayritystodistuksia vuoden lopussa 581 miljoonaa euroa, ja koko vuoden aikana asiakkaat hankkivat rahoitusta lyhytaikaisilla ohjelmilla 6,4 miljardia euroa.

### 2.3.2 Kuntien takauskeskus

#### Toiminta-ajatus ja toimintaperiaatteet

Kuntien takauskeskuksen toiminnan tarkoituksena on turvata ja kehittää kuntien yhteistä varainhankintaa. Sen tavoitteena on varmistaa kuntasektorille omaan, hyvään luottokelpoisuuteen perustuva kilpailukykyinen varainhankinta. Tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia kuntasektorin omien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kuntasektorille tai tietyille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille.

Takauskeskuksen jäseninä on 319 Manner-Suomen kuntaa, jotka edustavat 99,9 %:a Suomen asukasmäärästä (ainoastaan yksi kunta on järjestelmän ulkopuolella). Kuntien oli 30.9.1996 mennessä ilmoitettava sisäasiainministeriölle päätöksestään jättäytyä takauskeskuksen ulkopuolelle. Kunta voi liittyä jäseneksi takauskeskuksesta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallinnon vuoksi Ahvenanmaan kunnat (16 kuntaa) eivät voi olla takauskeskuksen jäsenkuntia.

Takauskeskuksen menot katetaan pitkällä tähtäyksellä sen toiminnasta kertyvillä tuloilla. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi sillä on rahasto, johon kertyy varoja takauskeskuksen perimistä takausprovisioista. Takauskeskuksella on tällä hetkellä yksi luottolaitos, Kuntarahoitus, jolle se voi myöntää takauksia.

Kunnat vastaavat takauskeskuksen jäsenyhteisöinä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, kuntien asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Takauskeskuksen hallintoeliminä ovat valtuuskunta ja hallitus. Valtiovarainministeriö määrää takauskeskuksen valtuuskunnan jäsenet ja varajäsenet. Takauskeskuksen juoksevaa hallintoa hoitaa toimitusjohtaja. Takauskeskuksen toimielinten kokoonpanosta ja toimikaudesta, tehtävistä ja muusta toiminnasta annetaan tarvittavat määräykset valtuuskunnan hyväksymässä johtosäännössä. Takauskeskuksen toimintaa valvoo takauskeskustarkastaja, jonka valtiovarainministeriö määrää takauskeskuksen hallituksen esityksestä.

#### Toiminnan kohdentuminen ja volyyymi

Kuntien takauskeskus takaa tällä hetkellä ainoastaan Kuntarahoituksen varainhankintaa. Kuntarahoitus voi lainata Kuntien takauskeskuksen takamalla varainhankinnalla saatuja varoja ainoastaan Kuntien takauskeskuksesta annetun lain mukaisille, edellä kohdassa 2.3.1 mainituille tahoille.

Takauskeskuksen antamien takausten yhteismäärä oli 31.12.2010 yhteensä 15,5 miljardia euroa. Pisimmät takausvastuut jatkuvat tällä hetkellä vuoteen 2051 asti.

## 2.4 Nykyinen sääntely

### 2.4.1 Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen oikeudellinen asema

Kuntarahoitus sai valtiovarainministeriöltä luottolaitoksen toimiluvan 26.4.2001 ja on luottolaitoslain mukainen luottoyhteisö. Luottoyhteisö on luottolaitos, joka voi vastaanottaa yleisöltä muita takaisinmaksettavia varoja kuin talletuksia sekä harjoittaa sekä tarjota omaan lukuun luottoja tai muuta rahoitusta. Kuntarahoituksen toimintaa sitoo näin ollen luottolaitoslaki sekä muuten sen perusteella annetut säädökset. Yhtiön toimintaa valvoo Finanssivalvonta, kuten muidenkin luottolaitosten toimintaa.

Kuntien takauskeskus on Kuntien takauskeskuksesta annetulla lailla (487/96) perustettu julkisoikeudellinen laitos. Laki kuntien takauskeskuksesta tuli voimaan 1.7.1996, ja siihen on tehty sen jälkeen joitakin tarkentavia muutoksia. Lain mukaan takauskeskuksen toiminnan tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, joka käytetään antolainaukseen kunnille, kuntayhtymille, kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Takaus voidaan myöntää myös luottolaitosta rahoittavan yhteisön saatavien vakuudeksi ja varainhankintaan välittömästi liittyvässä järjestelyssä myös luottolaitoksen saatavien vakuudeksi.

Kuntien takauskeskuksen takauksen myöntämisen edellytyksenä on, että luottolaitos käyttää takauksen avulla hankitut varat laissa mainittuun rahoitustoimintaan (ks. edellä kohta 2.3.1).

Takauskeskuksen menot on pitkällä aikavälillä katettava toiminnan tuloilla. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi takauskeskuksella on rahasto ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt, takauskeskuksen valtuuskunta päättää vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä rahastoon siirrettävien varojen määrästä. Rahaston varoja tulee sijoittaa siten, että huolehditaan sijoitusten varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta.

Takauskeskuksen rahastoa ja valmiusluottojärjestelyitä saa käyttää takauksen perusteella syntyneen maksuvelvoitteen kattamiseen ja tilapäisen rahoituksen myöntämiseen takaustoiminnan piirissä olevalle luottolaitokselle tätä välittömästi uhkaavan maksuvelvoitteen syntymisen estämiseksi. Jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, edeltävän vuodenvaihteen kuntakohtaisten asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntynyt maksuvelvoite katetaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta. Jos rahaston varat eivät

riitä veloitteen kattamiseen, takauskeskuksella on oikeus kattaa velvoite jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Jäsenyhteisölle, joka on suorittanut maksuosuuden, on mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella on siihen varoja, palautettava sen suorittama maksuosuus korkoineen.

#### 2.4.2 Luottolaitoslainsäädäntö

Luottolaitosten toiminnalle ja taloudelliselle asemalle asetettavista vaatimuksista säädetään luottolaitolaissa. Keskeisimmät vaatimukset ovat toiminnan toimiluvanvaraisuus ja toimiluvan säilymisen edellytyksenä oleva riittävä vakavaraisuus. Vakavaraisuussäätely perustuu Baselin pankkivalvontakomitean maailmanlaajuisiin suosituksiin (niin sanottu Basel II -vakavaraisuusnormisto). Euroopan unionissa vakavaraisuusnormisto on sisällytetty lainsäädäntöön luottolaitosten toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/48/EY, jäljempänä *luottolaitosdirektiivi*.

Nykyisten säännösten mukaan luottolaitoksilla on oltava vähintään kahdeksan prosenttia laissa tarkemmin määriteltyä vakavaraisuuspääomaa suhteessa riskipainotettuihin saamisiin, sijoituksiin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin. Lain nojalla annetussa asetuksessa ja Finanssivalvonnan määräyksissä määrätään tarkemmin eri tase-eriin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin sovellettavista riskipainoista. Kuntien markkinaehtoisen rahoituksen kannalta keskeistä on, että verotusoikeuden omaaviin julkisyhteisöihin kuten kuntiin, mukaan lukien kuntayhtymät ja Kuntien takauskeskus, sovelletaan nollariskipainoa eli tällaisille julkisyhteisöille annetut tai niiden takaamat luotot eivät edellytä lainkaan lisäpääomaa. Sitä vastoin esimerkiksi kuntien määräysvallassa olevia osakeyhtiöitä pidetään tavallisina osakeyhtiöinä, joihin sovelletaan lähtökohteisesti 100 %:n riskipainoa. Jos tällaisella yrityksellä on kuitenkin julkisyhteisön antama takaus, voidaan soveltaa nollariskipainoa.

Nykyisessä laissa ei ole asetettu sitovia rajoituksia luottolaitosten maksuvalmiudelle.

Direktiivin 2 artiklassa on lueteltu ne jäsenvaltioiden luottolaitokset, joihin direktiiviä ei tarvitse soveltaa. Nämä yritykset hankkivat yleisöltä takaisinmaksettavia varoja ja myöntävät luottoja, mutta niihin ei ole katsottu olevan tarpeellista soveltaa direktiivin vaatimuksia. Poikkeuksen myöntäminen edellyttää direktiivin muuttamista komission direktiivillä, joka vaatii sekä neuvoston hyväksynnän jäsenvaltioiden määräenemmistöllä että Euroopan parlamentin hyväksynnän. Käytännössä lupa on myönnetty sellaisille julkisen vallan myötävaikutuksella perustetuille luottolaitoksille, joiden toiminta on tarpeen markkinapuutteiden korjaamiseksi tai jotka muuten täyttävät sellaista merkittävää julkista tehtävää, jota ei voida uskoa markkinoiden hoidettavaksi. Suomen osalta poikkeus on myönnetty Teollisen yhteistyön rahasto Oy:lle ja Finnvera Oyj:lle.

Tanskan osalta on myönnetty vastaava poikkeus kuntien rahoittamiseen keskittyneelle KommuneKreditille.

### 2.4.3 Sisämarkkinalainsäädännön asettamat vaatimukset kunnan julkisten tehtävien määrittelylle ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitukselle

#### EU-komission kanta Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen asemaan

EU-komissio on omassa Kuntien takauskeskusta koskevassaan päätöksessä 16.6.2004, Dno 202451, katsonut, että EU-sisämarkkinasäännöksiens vaikutusta Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen toimintaa on tulkittava kahdella tasolla:

- 1) onko Kuntien takauskeskuksen Kuntarahoituksen varainhankinnalle myöntämä takaus valtioneuvoston säännöksiens mukainen; ja
- 2) täyttääkö Kuntarahoituksen lainananto Kuntien takauskeskuksen takaa-man varainhankinnan perusteella valtioneuvoston säännöksen edellytykset.

Komission päätös koskee vain ensimmäistä kohtaa. Tältä osin markkinoilla ei työryhmän arvion mukaan ole tapahtunut sellaisia olennaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat Kuntien takauskeskuksen tai Kuntarahoituksen toimintaan. Toisen kohdan osalta tulee tarkastella kuntasektorin hoitamia tehtäviä ja niihin liittyviä EU-lainsäädännön rajoituksia. Jäljempänä on kuvattu sekä komission päätöksen sisältö että käsitelty valtioneuvoston ongelmaa siitä näkökulmasta, voiko Kuntarahoituksen lainananto, joka perustuu Kuntien takauskeskuksen takaa-man varainhankintaan, muodostaa EU-valtioneuvoston ongelman.

EU-komissio on katsonut, että Kuntien takauskeskuksen Kuntarahoituksen varainhankinnalle myöntämät takaukset eivät ole EY:n perustamissopimuksen mukaista valtioneuvoston tukea. Komissio on katsonut, että Kuntarahoitus ei ole perustamissopimuksessa tarkoitettu yritys vaan julkishallinnon sisäinen rahoituslaitos tai erityisluottolaitos. Komissio on tulkinnsaans kiinnittänyt huomiota Kuntien takauskeskuksen takauksen rajoitukseen, jonka mukaan takaus voidaan myöntää vain varainhankintaan, joka hankitaan rahoitukseen kunnille, julkisessa omistuksessa oleville yrityksille sekä sosiaaliseen asuntotuotantoon ja tällöinkin valtioneuvoston säännöksiens rajoissa. Komissio on katsonut, että valtioneuvoston säännökset rajaavat toimintaa julkisiin palvelutehtäviin.

#### Kunnan julkisten tehtävien määrittely

Kuntien hoitamille tehtäville asettavat rajoja kansalliset säännökset (perustuslaki, kuntalaki ja erityislainsäädäntö) ja EU-lainsäädäntö.

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa kuuluu myös kunnan yleinen

toimivalta. Kuntalain 2 §:n mukaan kunnan tehtäviä ovat ne, jotka kunta ottaa hoitaakseen kunnallisen itsehallinnon nojalla ja jotka sille säädetään laissa.

Kuntien tehtävät jaetaan yleiseen ja erityistoimialaan kuuluviin tehtäviin. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta ottaa hoidettavakseen omalla päätöksellään. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on lain perusteella hoidettava.

Kunnan ja kuntayhtymien omassa organisaatiossaan harjoittamaa toimintaa rajaavat yleisen toimialan lisäksi EU-sisämarkkinasäännökset ja varsinkin EU-valtiontukisäännökset. EU-valtiontukisäännöksistä säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107–109 artikloissa. Säännöksiä tarkoituksena on turvata, ettei julkisen vallan toimenpiteillä vääristetä kilpailua. SEUT 107 artiklassa määritellyn kielletyn valtiontuen kriteerit ovat seuraavat:

- 1) julkisia varoja tai etuja kanavoimaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin;
- 2) toimenpide tai etu on valikoiva, ts. kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin;
- 3) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua; ja
- 4) toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

EU-sisämarkkinasäännöksiä (mm. valtiontuki ja hankintalainsäädäntö) sovelletaan taloudelliseen toimintaan. Taloudellisen toiminnan käsitettä ei ole määritelty EU-lainsäädännössä muutoin kuin yleisesti. Taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Toimintaa, jota ei katsota taloudelliseksi, ei ole määritelty, vaan on katsottu, että raja muuttuu jatkuvasti yhteiskunnan muuttuessa. Sisämarkkinasäännöksiä tarkoituksena on poistaa sisämarkkinoiden syntymistä estäviä kaupan rajoitteita.

Kuntalaki on mahdollistanut taloudellisen toiminnan harjoittamisen kunnan omassa organisaatiossa. EU-komissio katsoi Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitosta koskevassa alustavassa kannanotossaan, että Suomen lainsäädäntö mahdollistaa EU-valtiontukisäännöksiä vastaisten tukielementtien (konkursisuoja ja veroedut) maksamisen ja Suomen tulisi muuttaa lainsäädäntöä.

Kuntien toimintaan liittyviä EU-valtiontukisäännöksiä vastaisten tukielementtien poistamista selvitti viime vuonna työnsä päätökseen saanut Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmä (Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010).

Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmä pyrki määrittelemään, mitä tarkoitetaan taloudellisella toiminnalla. Työryhmä määritteli taloudellisen toiminnan toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla. Työryhmä ehdotti loppuraportissaan, että kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla toiminta tulisi pääsääntöisesti yhtiöittää. Loppuraportissa todettiin, ettei laissa voida yksiselitteisesti määritellä, mitä tarkoitetaan kilpailutilanteella markkinoilla. Työryhmä katsoi, että viime kädessä määrittely tulee tehdä tapauskohtaisesti,

mutta apuna määrittelyssä voidaan käyttää verolainsäädännön elinkeinotoiminnan määritelmää. Elinkeinotoiminnan keskeiset kriteerit ovat seuraavat:

- 1) palvelun tai tuotteen vastaavuus yksityisen elinkeinonharjoittajan toimesta tarjottuun tuotteeseen tai palveluun;
- 2) palvelun tai tuotteen hinnoittelu; sekä
- 3) toiminnan markkinointi ja suuntautuminen rajoittamattomaan asiakaskuntaan.

Työryhmä edellytti lisäksi, että kyseessä olisi toiminta markkinoilla siten, että syntyy tai voisi syntyä kilpailutilanne yksityisen ja julkisen tuotannon välillä.

Jotta toiminnan luonteen määrittely ei jäisi kokonaan yksittäistapaustulkinnan, työryhmä esitti rajattavaksi joitain toimintoja pois tulkinnasta. Kunnan ei katsottu hoitavan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla mm. silloin, kun kunta tuottaa lakisääteisen vastuunsa perusteella omana toimintanaan palveluja tai tehtävää hoidetaan yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella tai kyse on vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta, jota ei tarvitse kilpailuttaa tai lakisääteisestä tai luonnollisesta monopolista. Liikelaitossääntelyä työryhmä esitti rajattavaksi siten, ettei liikelaitosmuodossa voisi toimia kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi työryhmä esitti yhtiöittämisvelvollisuuteen eräitä rajattuja poikkeuksia. Lain voimaantullessa harjoitettulle toiminnalle myönnettäisiin siirtymäaika vuoden 2013 loppuun saakka.

Työryhmän esityksen perusteella ollaan valmistelemassa hallituksen esitystä kuntalain muuttamiseksi. Esityksessä otetaan huomioon lausuntokierroksen esitykset sekä komission Palmia -tapauksen perusteella esittämät huomiot. Kuntalain muuttamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa seuraavalla vaalikaudella ja tarkoitus on, että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan viimeistään vuoden 2012 alusta lukien.

Työryhmän esityksien toteuttaminen tarkoittaa, että kuntien tulee yhtiöittää mm. satama- ja energiatoimintansa. Lisäksi kuntien tulee muutoinkin käydä läpi oma toimintansa, jotta kuntaorganisaatioon liittyvät valtioneuvoston ongelmat poistuvat.

### **Kunnallisten yhtiöiden suhde kunnan julkisiin tehtäviin**

Kuntien takauskeskuslain 1 a §:n mukaan takauskeskus voi myöntää takauksen Kuntarahoituksen varainhankinnalle siltä osin, kuin Kuntarahoitus myöntää rahoitusta Euroopan yhteisön valtioneuvoston mukaisesti edullisin ehdoin kuntien tai kuntayhtymien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille taikka kunnallisille liikelaitoksille, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja taikka muita kansalaisten

kannalta välttämättömiä palveluita, jos viimeksi mainittujen palveluiden järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi. Laissa on siten otettu huomioon EU-valtiontukisäännökset.

### Kuntarahoituksen sosiaaliseen asuntotuotantoon myöntämän korkotukilainoituksen suhde EU:n valtiontukisääntelyyn

Oman ryhmänsä EU:n valtiontukijärjestelmässä muodostavat tuet, joita myönnetään yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvien palvelujen eli niin sanottujen SGEI -palvelujen (”Services of General Economic Interest”) tuottamiseen. Näillä palveluilla tarkoitetaan sellaisia taloudellisia ja yleishyödyllisiä palveluja, joiden saatavuus halutaan turvata kaikissa olosuhteissa. Siksi viranomainen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen tällaista palvelua koskien. Yrityksen on tällöin tarjottava kyseistä palvelua julkisista varoista suoritettavaa korvausta vastaan. Sosiaalinen asuntotuotanto on eräs keskeisimmistä SGEI -palveluista.

Niin sanottuun ”Montin pakettiin” kuuluvassa komission päätöksessä 2005/842/EY määrätään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä SGEI -palvelun tuottamisesta maksetut tuet vapautetaan valtiontukiin sovellettavasta ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Jäsenvaltion on kuitenkin ilmoitettava käytössään olevat tukimuodot komissiolle jälkikäteen joka kolmas vuosi. Komission päätöksessä edellytetään muun muassa, että julkisen palvelun tehtävä annetaan yritykselle virallisella asiakirjalla eikä palvelun tuottamisesta maksettava korvaus saa sisältää ylikompensaatiota. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA myöntää sosiaalisen asuntotuotannon korkotukilainoituksen tuet (korkotuen, täytetäkauksen ja avustuksen) ja nämä tuet täyttävät kaikki komission päätöksessä asetetut kriteerit. Korkotukilainoja voivat myöntää kaikki luottolaitokset, ja korkotukilainaksi hyväksyttävän asuntolainan tulee olla asianmukaisesti kilpailutettu.

Korkotukilainojen saajina on ainoastaan julkisessa omistuksessa olevia tai julkista palvelutehtävää (SGEI) suorittavia yrityksiä. Niinpä sillä seikalla, onko Kuntarahoitus yksityinen vai julkinen luottolaitos, ei ole ARA:n sosiaaliseen asuntotuotantoon myöntämien tukien kannalta merkitystä. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että SGEI -palvelujen saatavuus on turvattava kaikissa olosuhteissa. Vuoden 2009 finanssikriisin aikana Kuntarahoitus oli käytännössä ainoa rahoittaja sosiaalisessa asuntorakentamisessa. Kuntarahoituksen edellytyksiä rahoittaa sosiaalista asuntorakentamista turvattiin osakeannilla, johon myös valtio osallistui.

## 2.5 Kansainvälinen kehitys

Kansainvälistä vertailua on esitetty tarkastelemalla kunnallisten toimintojen rahoitusmalleja muutamissa Euroopan maissa. Paikallishallinnon järjestäminen eri Euroopan maissa vaihtelee suuresti erityisesti sen osalta, miten laajaa itsehallintoa paikallisalueilla on ja mitä tehtäviä paikallishallinnolla on. Tämä on vaikuttanut edelleen vahvasti siihen, että julkisen sektorin rahoitus-huolto on järjestetty hyvin monin eri tavoin eri maissa. Pohjoismaita yhdistävä tekijä on, että kuntien vastuut muun muassa palvelujen järjestämisen osalta ovat huomattavan laajat moniin muihin Euroopan maihin verrattuna ja tämän vuoksi myös kunnallisen toiminnan rahoituksen järjestämistä varten on perustettu seuraavissa kappaleissa esiteltyt erityiset toimijat. Lisäksi vertailussa on mukana Hollanti ja Itävalta, joissa toimii julkisen sektorin rahoittajia, joiden toiminta on osin lähellä pohjoismaisia järjestelyjä. Monessa Euroopan maassa käydään tällä hetkellä keskustelua paikallishallinnon rahoittamisen järjestämisestä ja arvioitavana on myös hankkeita, joissa suunnitellaan mahdollisuuksia järjestää rahoitus Suomea tai muita Pohjoismaita vastaavin järjestelyin.

### 2.5.1 Euroopan unioni

Viimeaikainen finanssikriisi on tehnyt ilmeiseksi nykyisen sääntelynormiston puutteet vakavaraisuuslaskennassa. Tämän johdosta Baselin pankkivalvontakomitea on valmistellut uusia kansainvälisiä vakavaraisuussuosituksia, jotka hyväksyttiin joulukuussa 2010. Baselin työn rinnalla Euroopan komissiossa valmistellaan luottolaitosdirektiivin uudistamista (niin kutsuttu *CRD IV* -hanke), jonka tarkoituksena on sisällyttää Baselin pankkivalvontakomitean suositukset Euroopan unionin lainsäädäntöön. Tavoitteena on uudistaa sääntelyä paremmin todelliset riskit huomioivaksi ja lisätä pankkijärjestelmän vakautta. Uudistus tulee voimaan tarvittavin siirtymäsäännöksin niin pian kuin luottolaitosdirektiivin tarvittavat muutokset on EU:ssa hyväksytty. Asiaa koskeva asetusehdotus on tarkoitus antaa kesään 2011 mennessä ja lopullinen asetus hyväksyttäneen vuoden 2012 aikana, jolloin se voisi tulla voimaan todennäköisesti aikaisintaan vuoden 2013 alusta lukien.

Uudistushanke koskee vakavaraisuuslaskennan osalta seuraavia pääkohtia:

- luottolaitoksen omien varojen määritelmän tarkistaminen;
- yksinkertaisen velkaantumisrajoitteen (*leverage ratio*) säätäminen riskipainotettuihin tase-eriin perustuvan nykyisten vakavaraisuusvaatimusten lisäksi;
- eräiden vastapuoliriskien vakavaraisuusvaatimusten tiukentaminen;

- vastasyklisen pääomapuskurien vaatiminen nykyisten vakavaraisuusvaatimusten lisäksi.

Omien varojen määritelmää pyritään muuttamaan siten, että omat varat kattavat paremmin tappiot. Luottolaitosten omiin varoihin voidaan laskea tällä hetkellä hyvin erilaisia eriä, mukaan lukien tietyt sekamuotoiset pääomainstrumentit. Tätä määrittelyä pyritään nyt selkeyttämään. Lisäksi ehdotetaan tiukennuksia omista varoista tehtäviin vähennyksiin erityisesti vähemmistöosuuksien ja muissa rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa olevien omistusten osalta.

Velkaantumisrajoitteen asettamisella pyritään ehkäisemään yleisesti kaikkia sellaisia mahdollisia riskejä, jotka saattavat jäädä nykyisen sääntelynormiston ulkopuolelle sen yksityiskohtaisuudesta huolimatta. Lisäksi sillä pyritään yleisesti hillitsemään finanssisektorin kasvua ja rajoittamaan sellaisten suurten systeemisesti merkittävien luottolaitosten syntymistä, joiden toiminnan jatkuminen olisi kaikissa tilanteissa turvattava markkinoiden yleisen vakauden ylläpitämiseksi viime kädessä julkisin varoin. Velkaantumisrajoite laskeuttaisiin yksinkertaisesti asettamalla vähimmäisraja oman pääoman osuudelle koko taseesta. Nykyisessä sääntelyssä luottolaitokset voivat eräin ehdoin määritellä laskennallisen vakavaraisuutensa omien sisäisten malliensa avulla. Velkaantumisrajoitteen asettaminen pyrkii vähentämään muun muassa tähän liittyvää riskiä. Avoin kysymys on kuitenkin se, tulisiko vaatimus sitovaksi toimilupaedellytykseksi osana pakottavaa, yksityiskohtaisista määrällisistä vaatimuksista koostuvaa niin sanottua Pilari I -sääntelyä, vai olisiko rajoite osana pehmeämpää, laadullisiin vaatimuksiin ja riskien kokonaisarviointiin perustuvaa Pilari II -sääntelyä. Baselin komitean suositus lähtee siitä, että rajoite tulisi aluksi käyttöön ainoastaan seurantatunnuslukuna, mutta muuttuisi myöhemmin (vuoden 2018) alusta lukien sitovaksi lakisääteiseksi vaatimukseksi. Baselin suosituksen mukaan seurannan lähtökohtana on aluksi 3 %:n velkaantumisuhde. Alustavissa neuvotteluissa on eräiden jäsenvaltioiden (lähinnä Pohjoismaat ja Hollanti) kesken ollut esillä mahdollisuus soveltaa julkisyhteisöjen rahoitukseen keskittyviin luottolaitoksiin jo tällaista seurantatunnuslukuakin koskevia poikkeuksia. Tällaisia poikkeuksia ei kuitenkaan toistaiseksi sisälly säännösluonnoksiin.

Uudistuksessa pyritään lisäksi eräiltä osin kiristämään luottoriskiin liittyviä pääomavaatimuksia, mukaan lukien ei-vakioituja johdannaissovimuksia koskevat pääomavaatimukset.

Lisäksi vakavaraisuusnormistoon ehdotetaan sisällytettäväksi lisäpääomapuskureita koskevat vaatimukset, joilla pyritään vähentämään nykyisen vakavaraisuusnormiston suhdannevaihteluita vahvistavia vaikutuksia. Näiltä osin ehdotetaan 2,5 %:n yleistä lisäpääomavaatimusta (*capital conservation buffer*) ja vielä erillistä vastasyklistä lisäpääomapuskuria (*countercyclical buffer*). Näiden lisäpääomavaatimusten täyttäminen ei olisi toimiluvan säilymisen edellytys mutta niiden alittuminen rajoittaisi luottolaitoksen oikeutta jakaa voittoa.

Basel III -ehdotuksen mukainen maksuvalmiussäätely edellyttäisi luottolaitoksilta jatkuvasti likvidejä varoja määrän, joka vastaisi seuraavan 30 päivän aikana erääntyvää kassavirtaa (*liquidity coverage ratio*). Lisäksi pitkäaikaista maksuvalmiutta olisi seurattava toisen tunnusluvun avulla (*net stable funding ratio*).

### 2.5.2 Ruotsi

Ruotsissa kuntasektorin rahoitushuolto on järjestetty pääosin Kommuninvest i Sverige AB (publ):n kautta, joka on luottoyhteisö ja jonka omistaa Kommuninvest Cooperative Society. Omistajayhteisöllä on 248 jäsentä (83 % kunnista ja 35 % maakunnista vuonna 2009). Kommuninvest aloitti toimintansa 1986 ja viime vuosina sekä jäsenten lukumäärä että tase ovat kasvaneet merkittävästi. Ne kunnat, mm. Tukholma ja Göteborg, jotka eivät ole mukana järjestelmässä huolehtivat itsenäisesti rahoituksesta luottolaitoksilta tai suoraan pääomamarkkinoilta.

Kommuninvest rahoittaa ainoastaan omistajayhteisönsä jäseniä (kuntia ja maakuntia) ja niiden omistamia yhteisöjä. Jäseninä olevat kunnat ja maakunnat takaavat yhtiön varainhankinnan.

Kommuninvest on perustettu hankkimaan mahdollisimman edullista rahoitusta omistajayhteisön jäsenille ja niiden omistamille yhtiöille. Kommuninvestin omistajina olevat kunnat ja maakunnat takaavat yhtiön varainhankinnan.

Ruotsin korkein oikeus on vahvistanut, että Kommuninvestin toiminta ja järjestelmän takaurakenne on sopusoinnussa Ruotsin kuntalain kanssa. Euroopan komissio on vahvistanut, että Kommuninvestin toiminta kuntasektorin rahoittajana on sopusoinnussa EU:n valtiontuki- ja kilpailulainsäädännön kanssa. Yhtiön markkinaosuus asiakaskuntansa rahoituksesta on noin 40 %.

Kommuninvest on luottoyhteisö ja sitä valvoo Ruotsin rahoitusmarkkinoita valvova viranomainen, Finansinspektionen.

Kommuninvest on toiminut alhaisilla pääomilla perustamisestaan lähtien. Vuodenvaihteessa 2009 pääoma /asiakaslainat -suhde oli 0,44 % (0,43 % vuonna 2008). Vaikka yhtiön omien varojen määrä suhteessa toiminnan volyyymiin on vähäinen, yhtiön ensisijaisten omien varojen suhde riskipainotettuihin saataviin on korkea johtuen yhtiön toiminnan alhaisesta riskitasosta. Ensisijaisten omien varojen suhde riskipainotettuihin (ns. Tier 1 -vakavaraisuus) saataviin oli vuoden 2009 lopussa 28,4 %.

Jos Basel III -kehikkoon perustuvat luottolaitosten vakavaraisuussäätelyn muutokset tulevat voimaan esitetystä muodosta eikä Kommuninvestin tapaisten toimijoiden osalta sääntelyyn sisälly mitään poikkeusta, se edellyttää Kommuninvestin ensisijaisten omien varojen lisäämistä merkittäväällä tavalla. Nykyiset ensisijaiset omat varat eivät riitä täyttämään kaavailtua 3 %:n velkaantumisra-

joitetta (leverage ratio), jonka laskennassa ei oteta huomioon taseessa olevien saatavien riskipainoja.

Kommuninvestin varainhankintaa perustuu joukkovelkakirjalainojen liikkeeseen laskemiseen pääomamarkkinoille kansainvälisten ja kotimaisen velkaohjelmien alla. Yhtiön luottoluokitus on korkein mahdollinen.

### 2.5.3 Tanska

Tanskassa kuntasektorin rahoittamisesta huolehtii vuonna 1899 perustettu KommuneKredit, jonka tehtävänä on hankkia edullista rahoitusta tanskalaisille kunnille.

KommuneKredit on lailla (Lov om Kreditforeningen af kommuner og regioner i Danmark) perustettu yhteisö. Laki uudistettiin viimeksi vuonna 2007. Samassa yhteydessä vuonna 2006 KommuneKreditin asema kirjattiin luottolaitosdirektiivin artiklaan 2, jossa luetellaan kunkin jäsenvaltion osalta ne yhteisöt, joihin direktiiviä ei sovelleta (niin kutsuttu pysyvä poikkeus eli PE -status). KommuneKreditä valvoo Tanskan sisäasiain- ja terveysministeriö.

Tanska oli tulkinut jo ennen vuotta 2006 voimassa olleen luottolaitosdirektiivin aikana, että KommuneKredit on EU-sääntelyn mukainen julkisessa omistuksessa oleva laitos, joka jää direktiivin mukaisen luottolaitoksen määritelmän ulkopuolelle. Näin ollen kyseistä direktiiviä ei ole sovellettu KommuneKreditiin, mutta sitä ei ollut myöskään muodollisesti lisätty direktiivissä lueteltujen kansallisten poikkeusten luetteloon. Vuonna 2006 Euroopan unionin toimielimet hyväksyivät Tanskan sisäasiain ja terveysministeriön hakemuksesta KommuneKreditin lisättäväksi direktiivissä olevaan pysyvien poikkeusten listaan.

KommuneKreditin jäsenet (110 kpl vuodenvaihteessa 2009) eivät voi erota yhteisöstä niin kauan kuin niillä on avoimia laina- tai takausvastuita. Kaikki, Tanskan kunnat ja paikallishallintoalueet ovat KommuneKreditin jäseniä. Jäsenet ovat takauksen kautta vastuussa kaikista yhteisön vastuista (”joint and several guarantee”) ja takaavat siten yhteisön varainhankinnan. Tanskalaiset kunnat ja kuntayhteisöt eivät voi mennä konkurssiin.

KommuneKredit voi rahoittaa ainoastaan kuntia, kuntayhteisöjä ja (kuntien takauksella) kuntayhtiöitä. Rahoittaminen on sallittu ainoastaan asiakkaiden toimintamenojen rahoittamiseksi, ei kaupallisiin tarkoituksiin. KommuneKreditilla on täysin omistettu tytäryhtiö KommuneLeasing A/S, joka tarjoaa rahoitusleasingpalveluja samalle asiakaskunnalle. Yhtiön markkinaosuus kuntasektorin rahoituksesta on yli 90 %.

KommuneKreditä koskevan lain mukaan sen on pidettävä osakepääomansa vähintään 1 %:ssa kaikista vastuista. Luottolaitoksia koskevat vakavaraisuusääntelyn vaatimukset eivät koske KommuneKreditä sen lailla vahvistetun erityisaseman vuoksi. Näin ollen myöskään valmisteilla olevat Basel III -kehikoon perustuvat vakavaraisuusääntelyn muutokset eivät vaikuta KommuneKreditin pääomavaatimuksiin.

Yhtiön ensisijaisten omien varojen suhde riskipainotettuihin saataviin on kuitenkin korkea 73,7 % (2008), sillä yhtiön satavuotinen historia on mahdollistanut omien varojen kartuttamisen tuloksen kautta pitkään.

KommuneKreditin varainhankintaa perustuu, kuten muidenkin pohjoismaisten kuntarahoituslaitosten, joukkovelkakirjalainojen liikkeeseen laskemiseen pääomamarkkinoille kansainvälisten ja kotimaisen velkaohjelmien alla. Yhtiön luottoluokitus on korkein mahdollinen.

#### 2.5.4 Norja

Norjassa kuntasektorin merkittävin rahoittaja on Kommunalbanken (KBN), joka on Norjan paikallishallinnon varainhankintayhtiö ja jonka omistaa Norjan valtio. Yhtiö on perustettu alun perin 1926 annetulla lailla valtion hallinnolliseksi yhteisöksi (state administrative body). Norjan kuntaministeriö (The Ministry of Local Government and Regional Development) on vastuussa valtion omistuksesta KBN:ssä. Ministeriö myös valvoo Kommunalbankenia ja on vastuussa Norjan kuntasektoria koskevasta sääntelystä.

KBN nykyinen asema ja osakeyhtiömuotoinen rakenne perustuvat 1999 annettuun lakiin, jolla omistus rajattiin julkiselle sektorille. KBN on edeltäjänsä suora jatka ja se on ollut 83 vuotta Norjan paikallishallinnon lainoittaja.

Tällä hetkellä KBN on siis valtion omistama yhtiö, joka hankkii kilpailukykyistä rahoitusta Norjan kunnille. Yhtiön tehtävänä on myös edistää kilpailua rahoitusmarkkinoilla ja sitä kautta edistää julkisten palvelujen tehokasta tarjontaa. KBN:n toiminta on tarkasti rajoitettua ja se saa lainata varoja vain Norjan kunnille, maakunnille ja kuntien yhtiöille (kunnan takauksella). KBN on kuntien suurin rahoittaja Norjassa noin 45–50 %:n markkinaosuudella. Yli 95 %:lla kunnista ja maakunnista on lainaa KBN:lta. KBN tarjoaa Norjan kaikille kunnille lainarahoitusta samoilla ehdoilla riippumatta niiden koosta.

KBN:n yhtiöjärjestyksestä voi muuttaa vain Norjan parlamentin suostumuksella. Parlamentti päättää myös KBN:n pääomarakenteen ja osinkopolitiikan. Yhtiötä koskevat päätökset sisällytetään valtion budjettiin erillisenä KBN:ää koskevana osuutena.

KBN:llä ei ole varsinaista eksplisiittistä takausta valtiolta, mutta valtio on antanut lausuman, että se vastaa yhtiön sitoumuksista: “The Kingdom of Norway considers it to be its duty to ensure that Kommunalbanken is always in a position to meet its financial obligations.”

KBN:n täytyy noudattaa Norwegian Financial Supervisory Boardin asettamaa Basel II -sääntelyyn perustuvaa 4 %:n vähimmäisvaatimusta ensisijaisille omille varoille (BIS/Tier 1). Vuodenvaihteessa 2009 Tier 1 -suhde oli 9,25 % (7,45 % vuonna 2008). Norjassa kuntalainoilla on 20 %:n ja kuntien takaamalla lainoilla 100 %:n riskipaino vakavaraisuuslaskennassa.

Huolimatta siitä, että KBN:n toiminta perustuu erillislainsäädäntöön, on tämä sääntely laadittu luottolaitossääntelyn perusteella ja siten muutokset luot-

tolaitossääntelyssä vaikuttavat myös KBN:ään, jos KBN:n toimintaa koskevaan erillislakiin ei tehdä muutosta. Jos mitään poikkeusta Norjassa ei tehdä, Basel III -kehikkoon liittyvät vaatimukset edellyttävät KBN:n ensisijaisten omien varojen lisäämistä. Sen nykyiset ensisijaiset omat varat eivät riitä täyttämään 3 %:n yksinkertaisen velkaantumisasteen (leverage ratio) vaatimusta, jonka laskennassa ei oteta huomioon taseessa olevien saatavien riskipainoja.

KBN:n varainhankinta perustuu, kuten muidenkin pohjoismaisten kunta-rahoituslaitosten, joukkovelkakirjalainojen liikkeeseen laskemiseen pääomamarkkinoille kansainvälisten ja kotimaisen velkaohjelmien alla. Yhtiön luottoluokitus on korkein mahdollinen

### 2.5.5 Hollanti

Hollannissa julkisen sektorin rahoitushuollossa toimii kaksi merkittävää toimijaa, Nederlandse Waterschapsbank N.V. (NWB) ja Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).

NWB järjestää lyhyt- ja pitkäaikaista rahoitusta kunnille, maakunnille, sosiaaliseen asuntotuotantoon, terveydenhoitoon, sivistystoimeen sekä erilaisiin veteen ja ympäristöön liittyviin järjestelyihin. Pankin tarkoituksena on tarjota asiakkailleen rahoitus mahdollisimman edullisilla ehdoilla.

NWB on luottolaitos, jonka toimiluvan on myöntänyt Alankomaiden keskuspankki, ja yhtiön toimintaa valvoo keskuspankin lisäksi Alankomaiden rahoitusmarkkinoita valvova viranomaisen AFM. Pankki on perustettu 1954 ja on ollut koko ajan julkisen sektorin omistuksessa. Yhtiöjärjestys rajoittaa omistuksen julkiselle sektorille.

Pankin varainhankinnalla ei ole valtion takausta, mutta omistuksen kautta sillä katsotaan olevan valtion epäsuora tuki (central government support). Valtio omistaa pankista 17 %, vesikunnat 81 % ja maakunnat 2 %. NWB rahoittaa toimintansa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta kansainvälisten velkaohjelmien avulla. Sillä on vahva taloudellinen asema ja parhaat luottoluokitukset Moody'silta (Aaa) ja S&P:ltä (AAA).

Pankin tase on noin 60 miljardia euroa (30.6.2010). Tier 1 -vakavaraisuus oli 52 % 30.6.2010. Yhtiön yksinkertainen velkaantumisasaste oli 2 % 31.12.2009, mikä tarkoittaa, että myös NBW:lle tuleva Basel III -kehikkoon perustuva yksinkertaisen velkaantumisasteen minimivaatimus 3 % aiheuttaa haasteita ja edellyttää ensisijaisten omien varojen kasvattamista.

BNG on perustettu julkisia viranomaisia ja julkista sektoria varten, ja sen tarjoamien rahoituspalvelujen tarkoituksena on auttaa julkista sektoria rahoituskustannusten minimoinnissa ja samalla ylläpitää merkittävää markkinaosuutta sekä maksaa kohtuullista osinkotuottoa osakkeenomistajille. BNG on luottolaitos, jonka toimiluvan on myöntänyt Alankomaiden keskuspankki, ja yhtiön toimintaa valvoo keskuspankin lisäksi Alankomaiden rahoitusmarkkinoita valvova viranomaisen AFM.

BNG:n asiakkaat ovat paikallisviranomaisia ja asuntotuotanto-, terveydenhoito-, koulutus- ja kulttuuriyhteisöjä tai julkisia yhteisöjä. BNG tarjoaa räättäilyjä rahoitustuotteita lainoista ja maksupalveluista konsultointipalveluihin, sähköisiin pankkipalveluihin ja sijoituspalveluihin. BNG osallistuu myös PPP-projekteihin. BNG päämääränä on toteuttaa rooliaan julkisen sektorin rahoittajana pikemminkin kuin maksimoida voittoa.

BNG, joka on perustettu 1914, on Hollannin lain alainen “statutory two-tier company”. Valtio omistaa puolet osakepääomasta ja toisen puolen omistavat kunnat, maakunnat ja vesikunta. Nykyiseen omistusrakenteeseen ei odoteta muutoksia.

BNG:n varainhankinnalla ei ole omistajiensa takausta, mutta sen luottoluokitus (esim. S&P) perustuu ”epäsuoraan” tukeen, jonka se saa Hollannin valtiovarainvarainministeriöltä sen julkisen sektorin tehtäviin liittyvän mandaatin ja julkisen omistuksen perusteella.

BNG:n tase oli 104 miljardia euroa vuoden 2009 lopussa ja yhtiön ensisijaisten omien varojen (Tier 1 -vakavaraisuus) vakavaraisuussuhdeluku 19 % ja kokonaisvakavaraisuus 20 %. Yhtiön ensisijaisten omien varojen suhde koko taseeseen 31.12.2009 on, kuten muissakin edellä mainituissa julkiseen rahoitukseen keskittyneissä toimijoissa, tasolla, joka edellyttää omien varojen määrän kasvattamista, jos yhtiön on täytettävä Basel III -kehikkoon perustuva vähimmäisomavaraisuusasteen minimivaatimus 3 %.

Valtion jälkeen BNG on Hollannin suurin liikkeeseenlaskija. Yhtiö rahoittaa toimintansa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta kansainvälisten velkajohjelmien avulla. Yhtiön taloudellinen asema on vahva ja sillä on parhaat luottoluokitukset Moody’silta (Aaa) ja S&P:ltä (AAA).

### 2.5.6 Itävallalta

Itävallassa julkisen sektorin rahoituksessa toimii Kommunalkredit Austria AG, joka on erikoistunut julkisen infrastruktuurin ja kunnallisten projektien rahoittamiseen. Yhtiössä on tarkoituksena toteuttaa uudelleenjärjestelyjä, joiden myötä sen on tarkoitus rahoittaa myös energiaan, sosiaaliseen infrastruktuuriin ja liikenteeseen liittyviä projekteja. Pankki rahoittaa projekteja Itävallan lisäksi myös uusissa EU-maissa sekä Saksassa ja Sveitsissä. Pankin tuotteisiin kuuluvat lainat infrastruktuuriprojekteihin sekä lainat kunnille ja julkistyyppisille yhteisöille. Pankki tarjoaa myös konsulttipalveluja ja rahoitusratkaisuja julkishallinnon projekteille sekä infrastruktuurin toimijoille.

Kommunalkredit Austria AG perustettiin pankkina 1958 tarjoamaan matalakorkoista, pitkäaikaista rahoitusta Itävallan paikallisviranomaisille. Nykyisellään se toimii kunnallisten ja infrastruktuuriprojektien kanssa keskittyen paikallisiin viranomaisiin, kuntiin, maakuntiin ja julkisyhteisöihin.

Vuonna 2007 alkanut finanssikriisi johti yhtiön uudelleenjärjestelyyn ja jakautumistoimenpiteisiin toiminnan pelastamiseksi, minkä vuoksi vuodesta

2009 lähtien valtio on omistanut uudesta yhtiöstä 99,78 % ja Itävallan kunta-liitto 0,22 %.

Luottoluokituslaitos Fitchin mukaan yhtiön johto ja Itävallan valtio ovat todenneet pyrkimyksensä olevan yksityistä yhtiö keskipitkällä aikavälillä (medium term) vuoden 2012 jälkeen.

Yhtiön taseen loppusumma oli vuoden 2009 lopussa noin 17 miljardia euroa ja ensisijaisten omien varojen vakavaraisuussuhdeluku 14,3 % (Tier 1 -vakavaraisuus). Yhtiön ilmoituksen mukaan Basel III -kehikkoon liittyvät vakavaraisuusvaatimukset ovat merkittävä haaste yhtiölle.

Finanssikriisin aikana yhtiön varainhankinta turvattiin valtiotakauksella yhtiön liikkeeseen laskemiin joukkovelkakirjalainoihin (government-guaranteed bonds). Yhtiö hankkii varoja lisäksi laskemalla liikkeelle katettuja joukkovelkakirjalainoja, joissa vakuusmassa muodostuu julkisen sektorin omaisuudesta.

## 3 Nykytilan arviointi

### 3.1 Kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitustarve ja sen asettamat vaatimukset

Työryhmä arvioi, että kuntasektorin tarve hankkia markkinaehtoista rahoitusta kasvaa lähivuosina tasapainottamistoimista huolimatta. Maaliskuussa 2011 hyväksytyn valtiontalouden kehyspäätöksen mukaan kuntien lainakanta nousee vuoteen 2015 mennessä nykyisestä vähän yli 10 miljardista eurosta 15,5 miljardiin euroon ilman tulojen ja menojen sopeuttamista.

Sosiaalisen asuntorahoituksen tarve lähivuosina riippuu etenkin asuntorakentamisen yleisestä kehityksestä, sosiaalisen asuntosektorin edellytyksistä toteuttaa uustuotantoa sekä mahdollisista muutoksista valtion tukitoimiin. Vuosina 2009 ja 2010 toteutunut rakentamisvolyyymi tulee kuitenkin pienenevän oleellisesti, kun rakentamisen elvytystoimet ovat päättyneet. Mainitun kehyspäätöksen mukaan lisärahoitustarve on 600 miljoonaa euroa vuositasolla.

### 3.2 Luottolaitossäntelyn kiristymisen vaikutukset kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitukselle

Basel III -uudistus kiristää merkittävästi kaikkien luottolaitosten pääoma-vaatimuksia ja siten joko lisää luottolaitosten pääomatarvetta ja siten niiden pääomakustannuksia taikka rajoittaa niiden mahdollisuuksia myöntää luottoja. Nykyistä laajempi ja yksityiskohtaisempi sääntely lisää myös luottolaitosten hallinnollisia kustannuksia. Uudistusten määrällisistä vaikutuksista ei ole vielä käytettävissä yksityiskohtaisia vaikutusarvioita, mutta vaikutukset voidaan arvioida merkittäviksi.

Kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon markkinaehtoisen rahoituksen kannalta vaikutusten voidaan arvioida kohdistuvan erityisesti kahteen asiaan. Erityisesti velkaantumisrajoitteen mahdollinen muuttuminen sitovaksi rajoittaisi olennaisesti Kuntarahoituksen nykyistä toimintaa. Tämänhetkisten ehdotusten mukaan Kuntarahoituksen olisi täyttääkseen kaavaillun 3 %:n

tavoitteen supistettava luottokantaansa noin kolmanneksella tai kasvatettava omaa pääomaansa noin 300 miljoonalla eurolla laskettuna Kuntarahoituksen tämänhetkisen taseen perusteella, jos vaatimus muuttuu sitovaksi. Vaikka vaatimusta sovellettaisiin ainoastaan seurantatunnuslukuna, sen julkistamisvaatimuksista saattaisi kuitenkin seurata myös taloudellisia vaikutuksia, koska tunnusluvun merkittävä alittuminen olisi omiaan nostamaan jälleenrahoituksen hintaa markkinoilla.

Toisaalta pääomavaatimusten merkittävä kiristyminen on omiaan rajoittamaan koko pankkisektorin mahdollisuuksia lisätä luotonantoon. Vaihtoehtoisesti kiristyvä sääntely edellyttäisi luottolaitosten vakavaraisuuspääoman kasvattamista ja vastaavasti nostaisi niiden pääomakustannuksia ja siten niiden myöntämän rahoituksen hintaa. Näitä vaikutuksia tosin lieventää sääntelyuudistuksella tavoiteltu luottolaitosten tappionsietokyvyn kasvaminen, mikä on omiaan laskemaan luottolaitosten varainhankinnan hintaa.

Finanssikriisin jälkeisen talouden elpymisen kannalta sekä varautumiseksi tulevaisuudessa odotettavissa oleviin uusiin taantumiin tulisi joka tapauksessa huolehtia siitä, että pankkien mahdollisuudet luotottaa erityisesti yrityssektoria säilyvät vähintään ennallaan. Tämän vuoksi rahoituslähteiden monipuolisuuden turvaaminen ja tarkoituksenmukainen työnjako finanssimarkkinoilla on erityisen tärkeää.

### 3.3 Julkisen vallan tehtävien määrittely ja sen vaikutukset kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitukselle

Arvioitaessa eri vaihtoehtoja Kuntarahoituksen aseman järjestämiseksi on otettava huomioon, että Kuntarahoituksen toiminnan tulee kaikissa tilanteissa säilyä EU:n sisämarkkinasäännösten mukaisena. Tältä osin merkityksellistä on erityisesti EU:n valtioneukisäännösten sekä yleishyödyllisiä ja yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyviä palveluja koskevien periaatteiden soveltaminen.

EU-komission päätöksen perusteella Kuntien takauskeskuksen takaukset Kuntarahoituksen varainhankinnalle on katsottu EU-valtioneukisäännösten mukaisiksi. Takauskeskuslakia ei ole muutettu siten, että tilanne olisi komission päätöksen perusteella muuttunut. Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmän esitykset poistavat toteutuessaan suurelta osin kuntien ja kuntayhtymien nykyiseen toimintaan liittyvät valtioneukiongelmien. Tältä osin ne poistavat myös Kuntarahoituksen sekä sen Kuntien takauskeskuksen takaamaan varainhankintaan perustuvan kuntien ja kuntayhtymien lainoitukseen liittyvät mahdolliset valtioneukiongelmien. Kunnallisten yhtiöiden osalta takauslaissa on otettu huomioon jo EU-valtioneukisäännökset, joten tältä osin valtioneukiongelmia ei ole.

Kuten edellä on todettu, sosiaalinen asuntotuotanto on selkeästi katsottu kuuluvan yleishyödyllisten ja yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvien palvelujen käsitteen piiriin.

Edellä todetun perustella työryhmä on arvioinut, että julkisen vallan tehtävien, sellaisina kuin ne on määritelty vireillä olevan kuntalain uudistuksen yhteydessä, ja yleisen taloudellisen edun määrittelystä ei ilmeisesti aiheudu sellaisia erityisiä rajoituksia, jotka olisi erikseen otettava huomioon arvioitaessa jäljempänä eri vaihtoehtoja Kuntarahoituksen aseman järjestämiseksi.



## 4 Toimenpidevaihtoehtojen arviointi

### 4.1 Yleiset lähtökohdat

Työryhmä on arvioinut seuraavia viittä periaatteellista toimenpidevaihtoa Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen toimintaperiaatteiden tarkistamiseksi edellä kuvattujen julkisen talouden ja finanssimarkkinoiden toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta:

- 1) siirtyminen täysin markkinaehtoisen rahoitukseen;
- 2) nykytilan säilyttäminen;
- 3) poikkeukset direktiivin yksittäisistä vaatimuksista;
- 4) pysyvän poikkeuksen hakeminen Kuntarahoitukselle luottolaitosdirektiivin soveltamisesta (*PE -status*);
- 5) toimilupavaatimuksesta luopuminen kansallisesti.

Työryhmä on ottanut toimenpidevaihtoehtojen arvioinnin keskeiseksi lähtökohdaksi finanssimarkkinoiden kiristyvän vakavaraisuus- ja maksuvalmiussääntelyn yleiset vaikutukset. Vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimukset vaikuttavat merkittävästi kaikkien luottolaitosten liiketoimintamahdollisuuksiin.

Kiristyvät vakavaraisuusvaatimukset vähentävät luottolaitoksen taseriskiä, mikä ennaltaehkäisee likviditeettikriisejä ja konkursseja ja siten osaltaan edistää finanssimarkkinoiden vakautta ja vähentää finanssikriiseistä aiheutuvia kustannuksia julkiselle taloudelle ja viime kädessä veronmaksajille. Tällä on myös myönteinen vaikutus luottolaitosten jälleenrahoituksen hintaan, mikä on omiaan alentamaan antolainauskorkoja. Toisaalta kiristyvä sääntely rajoittaa luottolaitosten luotonantokapasiteettia taikka vaihtoehtoisesti lisää niiden pääomatarvetta ja -kustannuksia ja siten lisää painetta nostaa palvelujen hintaa, joista kummastakin on haittaa yrityksille ja kotitalouksille.

Odotettavissa olevalla sääntelyuudistuksella on siten erisuuntaisia vaikutuksia eivätkä uudistuksen kokonaisvaikutukset luottolaitosten toimintaedellytyksiin sen vuoksi ole tässä yhteydessä luotettavasti arvioitavissa. Työryhmän arvion mukaan odotettavissa oleva sääntelyn kiristyminen ei kuitenkaan aina-

kaan lisää yksityisen luottolaitossektorin luotonantokapasiteettia eikä alenna sen kustannuksia. Uudistus ei siten tarjoa yksityiselle sektorille mahdollisuuksia tarjota rahoitusta nykyistä laajemmin eikä nykyistä edullisemmin ehdoin. Työryhmän arvion mukaan ehdotetun sääntelyn vaikutukset ovat pikemminkin päinvastaiset.

Etenkin ehdotettu velkaantumisrajoite voi aiheuttaa ongelmia suomalaisille toimijoille, varsinkin jos se muuttuu sitovaksi. Velkaantumisrajoite kohdistuisi erityisen voimakkaasti suomalaisiin luottolaitoksiin, joiden liiketoiminnasta suuri osa on suhteellisen vähäriskistä luotonantoa kuten asuntolainoitusta tai julkisyhteisöjen rahoittamista. Toisaalta se saattaisi oikein mitoitettuna ehkäistä asuntomarkkinoiden ylikuumenemista ja olisi omiaan rajoittamaan myös valtioiden velkasitoumusten hankkimisesta pankeille aiheuttamaa luottotappioriskiä, jota viimeaikainen kehitys Euroopassa on korostanut.

Kiristytävä maksuvalmiussäätely puolestaan johtaa siihen, että nykyistä pienempi osa luottolaitosten taseesta on käytettävissä yritysrahoitukseen. Toisaalta maksuvalmiussäätely vähentää yksittäisten luottolaitosten maksukyvyttömyysriskiä ja siten edistää yleistä vakautta.

## 4.2 Siirtyminen täysin markkinaehtoiseen rahoitukseen

Tässä vaihtoehdossa kuntatalouden markkinoilta tarvitsema rahoitus samoin kuin sosiaalisen asuntotuotannon markkinarahoitus perustuisi kaikkien markkinoilla toimivien luottolaitosten tasapuoliseen kilpailuun ilman mitään erityissäätelyä. Kuntarahoitus voisi ainakin periaatteessa jatkaa toimintaansa nykyisellä luottolaitostoimiluvalla. Tässä vaihtoehdossa Kuntien takauskeskuksen toiminnan jatkamiselle ei olisi edellytyksiä, vaan Kuntarahoituksen kilpailuasema markkinoilla perustuisi yksinomaan sen erityisosaamiseen ja valmiisiin asiakassuhteisiin.

Vaihtoehto olisi ongelmallinen julkisen talouden tehokkuuden näkökulmasta. Kuntien takauskeskuksen takauksen poistuminen Kuntarahoituksen varainhankinnalta nostaisi merkittävästi kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon markkinaehtoisen rahoituksen hintaa ja siten lisäisi julkisen talouden menoja. Vaihtoehto johtaisi lisäksi käytännössä Kuntarahoituksen taseen merkittävään supistumiseen viimeistään vuonna 2018, kun velkaantumisrajoite todennäköisesti tulee sitovaksi. Taseen supistaminen on varsin ongelmallista, koska ei ole nähtävissä tahoja (luottolaitoksia), jotka pystyivät ainakaan ilman merkittäviä korkomarginaalien nostoja (ja siten julkisen sektorin rahoituskustannusten nousua) nousua ostamaan Kuntarahoituksen myöntämiä luottoja itselleen. Lisäksi on erityisesti otettava huomioon, että Kuntien takauskeskuksen nykyiset sitoumukset ulottuvat aina 2050-luvulle saakka. Kuntien takauskeskuksen aseman muuttaminen merkitsisi siten sen yhteensä noin 15,5 miljardin euron määräisten takaussitoumusten siirtämistä lyhyellä aikavälillä jonkin

muun vastaavan luottoluokituksen omaavan tahon vastattavaksi tai Kuntien takauskeskuksen toiminnan jäädyttämistä pitkäksi aikaa hallinnoimaan yksinomaan jo olemassa olevaa takauskantaa. Vastuiden siirrolla olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia julkiselle sektorille, koska sitoumuksilla on nykyisin paras mahdollinen luottoluokitus ja vastaavan luottoluokituksen omaavia tahoja olisi vaikea löytää. Tällöin rahoituksen hinta nousisi merkittävästi. Myöskään Kuntien takauskeskuksen toiminnan jäädyttämistä useiksi vuosikymmeniksi ei voi pitää kustannustehokkuuden kannalta järkevänä vaihtoehtona.

Vaihtoehtona taseen supistamiselle olisi merkittävä Kuntarahoituksen oman pääoman kasvattaminen joko osakepääoman korotuksella taikka tulorahoituksella ja pidättymällä osingonjaosta. Kumpikin näistä vaihtoehdoista olisi julkisen talouden näkökulmasta ongelmallinen, koska ne merkittävällä tavalla julkisten varojen pitkäaikaista sitomista Kuntarahoituksen omaan pääomaan, mikä käytännössä edellyttäisi julkisen sektorin lisävelkaantumista. Oman pääoman kasvattamisella ei myöskään olisi Kuntarahoituksen osalta samanlaista merkitystä tappionkattamiskyvyn turvaamiselle kuin muissa luottolaitoksissa, koska kunnilla on joka tapauksessa nykyisessä järjestelmässä lakisääteinen velvollisuus viime kädessä vastata siitä, että Kuntarahoitus täyttää varainhankintaansa liittyvät sitoumuksensa.

Siirtyminen täysin markkinaehtoiseen rahoitukseen olisi lisäksi omiaan heikentämään koko kansantalouden rahoitushuoltoa, koska markkinaehtoisesti toimivien luottolaitosten kokonaissääntelyn kiristytessä ne saattaisivat siirtää liiketoimintaansa enemmän vakavaraisuuspääomaa sitovasta yritysrahoituksesta vähemmän pääomaa sitovan julkisen sektorin rahoitukseen. Tämä olisi puolestaan omiaan vaikuttamaan kielteisesti erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten rahoituksen saatavuuteen tai ainakin sen hintaan, koska tällaiset yritykset eivät suuryritysten tavoin voi turvautua joukkovelkakirjamarkkinoiden kautta hankittavaan rahoitukseen. Toisaalta vastakkaisesti saattaisi vaikuttaa mahdollinen sitova velkaantumisrajoite, koska sen vallitessa pankeille olisi edullista sijoittaa käytettävissä olevat varat parempituottoiseen yritysrahoitukseen julkisyhteisöjen rahoituksen sijasta.

Tällaiselle täysin markkinaehtoiselle ratkaisulle olisi toisaalta perusteita yleisen kilpailupolitiikan ja sisämarkkinaperiaatteiden näkökulmasta, koska ratkaisulla voitaisiin välttää ne mahdolliset negatiiviset vaikutukset, jotka julkisen vallan puuttumiseen markkinoiden toimintaan on yleisesti nähty liittyvän.

### 4.3 Nykytilan säilyttäminen

Nykytilan säilyttäminen olisi julkisen talouden kannalta edullisempi vaihtoehto kuin siirtyminen täysin markkinaehtoiseen rahoitukseen. Tässäkin vaihtoehdossa julkiselle taloudelle luottolaitossääntelyn kiristymisestä aiheutuvat kustannukset (käsittäen odotettavissa olevan Kuntarahoituksen taseen mer-

kittävän supistamisen tai Kuntarahoituksen pääomien merkittävän kasvattamisen) puoltavat muutoksia nykytilanteeseen. Pääomien kasvattaminen merkitsisi julkisen sektorin pääomien käytön tehottomuutta, koska oman pääoman kasvattamisella ei olisi Kuntarahoituksen osalta samanlaista merkitystä tappionkattamiskyvyn turvaamiselle kuin muissa luottolaitoksissa.

Lisäksi Kuntarahoituksen nykyinen asema luottolaitoksena on selkeästi ilmaistavissa kansainvälisillä pääomamarkkinoilla, mikä osaltaan mahdollistaa Kuntarahoituksen korkean luottoluokituksen ja edullisen varainhankinnan. Erityisen tärkeää on sen vuoksi, että epävarmuus yhtiön asemasta tulevan sääntelyn osalta saadaan ratkaistuksi. Tämä edellyttää myös sen varmistamista, että kilpailuoikeudelliset reunaehdot kaikilta osin toteutuvat. Yhtiön taloudelliset tiedot osoittavat selvästi, että yhtiön omien varojen määrä on riittämätön ehdotettuihin vaatimuksiin verrattuna. Tämän vuoksi markkinoilla voi syntyä epävarmuutta, joka haittaa yhtiön varainhankintaa nostamalla sen hintaa ja siten vaikuttaa edelleen Kuntarahoituksen myöntämän rahoituksen hintaan. Lisäksi tilanne voi vaikuttaa haitallisesti yhtiön luottoluokitukseen ja sitä kautta johtaa edellä mainittuihin ongelmiin yhtiön varainhankinnalle ja julkisen sektorin rahoitukselle.

Nykytilan säilyttämisen tueksi on toisaalta esitettävissä samansuuntaisia yleiseen kilpailupolitiikkaan ja sisämarkkinaperiaatteisiin liittyviä näkökohtia kuin täysin markkinaehtoisessa ratkaisussa.

#### 4.4 Poikkeukset direktiivin yksittäisistä vaatimuksista

Sääntelyuudistuksen valmistelun yhteydessä EU:ssa on ollut esillä mahdollisuus säätää Kuntarahoituksen tyyppisten julkisen sektorin erityisluottolaitosten erilliskohtelusta luottolaitosdirektiivin joidenkin yksittäisten vaatimusten, erityisesti velkaantumisrajoitteen soveltamisen osalta. Toteutuessaan tämä vaihtoehto varmistaisi, että Kuntarahoitus ja Kuntien takauskeskus voisivat jatkaa toimintaansa nykyisellään ilman niitä haittoja, joita sääntelyn tulevasta kiristämisestä aiheutuisi.

Työryhmä on arvioinut mahdollisuuksia saada tällaisia lievennyksiä direktiivin yksittäisiin säännöksiin meneillään olevissa direktiivineuvotteluissa tai direktiiviä myöhemmin, todennäköisesti vuonna 2015, tarkistettaessa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi neuvoston määräenemmistön ja Euroopan parlamentin tukea. Poikkeusta saattaa myös olla vaikea perustella direktiiviuudistuksen yleisistä lähtökohdista ja ottaen huomioon esimerkiksi Yhdysvaltojen julkisesta asuntorahoituksesta finanssikriisin aikana aiheutuneet merkittävät yhteiskunnalliset kustannukset. Vaihtoehtoon liittyy siten epävarmuustekijöitä, joita tosin vähentää se, että usealla muulla jäsenvaltiolla, erityisesti kaikilla Pohjoismailla on tältä osin samansuuntaisia tavoitteita kuin Suomella

Vaihtoehdon merkittävänä etuna olisi kuitenkin se, että Kuntarahoitus voisi jatkaa toimintaansa luottolaitoksena. Tämä taas osaltaan edistäisi, kuten edellisessä kappaleessa on todettu, Kuntarahoituksen parhaan mahdollisen luottoluokituksen säilymistä ja mahdollistaisi edullisen varainhankinnan.

## 4.5 Pysyvän poikkeuksen hakeminen Kuntarahoitukselle luottolaitosdirektiivin soveltamisesta

Työryhmä on arvioinut myös tarvetta ja mahdollisuuksia pysyvän poikkeuksen hakemiseen Kuntarahoitukselle koko luottolaitosdirektiivin soveltamisesta. Tällainen poikkeus on myönnetty vastaavantyyppistä toimintaa Tanskassa harjoittavalle KommuneKredit -nimiselle yhteisölle. Vaihtoehdon omaksumisesta seuraisi, että Kuntarahoitus voisi luopua luottolaitostoimiluvasta eikä siihen sovellettaisi miltään osin luottolaitoslainsäädäntöä. Tällöin Kuntarahoitus voisi jatkaa nykyistä toimintaansa ilman niitä rajoituksia, joita finanssimarkkinoiden kiristyvästä sääntelystä sille muuten seuraisi. Vaihtoehto olisi siten perusteltu julkisen talouden tehokkuuden näkökulmasta.

Lisäksi Kuntarahoituksen keskittyessä julkisen hallinnon sisäiseen ja julkisen palvelun veloitteen toteuttamista koskevaan rahoitukseen, pankkisektorin koko luotonantokapasiteetti, jota tuleva sääntelyn kiristäminen on omiaan rajoittamaan, olisi täysimääräisesti kohdistettavissa yritysrahoitukseen sekä muun julkisen sektorin kasvavien rahoitustarpeiden täyttämiseen esimerkiksi valtionlainamarkkinoilla.

Kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen saatavuuden ja edullisuuden sekä koko yhteiskunnan tehokkaan rahoitushuollon varmistamiseksi vaikuttaa siten perustellulta, että Kuntarahoitukseen ei ainakaan suoraan rahoitusmarkkinoiden EU-sääntelyn perusteella ole velvollisuutta soveltaa kaikkia luottolaitosdirektiivin mukaisia vakavaraisuus- ja muita vaatimuksia. Kuntien takauskeskusta koskeva komission ratkaisu tukee osaltaan näkemystä, että luottolaitosdirektiivin soveltamatta jättäminen ei ole ristiriidassa EU:n sisämarkkinasääntöjen kanssa.

Toisaalta Kuntarahoituksen nykyisen luottoluokituksen säilyttämiseksi Kuntarahoitus joutuisi joka tapauksessa käytännössä täyttämään ainakin pääsääntöisesti luottolaitosdirektiivin vaatimukset. Lisäksi tässä vaihtoehdossa joudutaan arvioimaan luottolaitosstatuksen poistumisen ja siitä seuraavan keskuspankkirahoituksen loppumisen vaikutuksia.

Vaihtoehdon haittavaikutukset kohdistuisivat lähinnä muiden luottolaitosten toimintaan, joiden suhteellinen kilpailukyky kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksessa heikkenisi. Tosin näiden luottolaitosten osuus tällaisessa rahoituksessa ei nykyisinkään ole merkittävä. Vaihtoehto ei muuttaisi

kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen nykytilaa, vaan Kuntarahoituksen toiminnan rajat säilyisivät ennallaan.

Työryhmä on arvioinut myös poikkeusluvan hakemiseen ja saamiseen liittyviä näkökohtia. Hakuprosessi kestäisi todennäköisesti yli vuoden ja edellyttäisi tiivistä yhteydenpitoa komissioon asian valmistelussa. Lisäksi hakuprosessin lopputulos olisi epävarma, koska komissio on suhtautunut viimeaikoina pidättyvästi uusien lupien myöntämiseen. Luvan saamisen edellytyksenä olisi todennäköisesti sen osoittaminen, että kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus ei ole korvattavissa täysin markkinaehtoisilla rahoituslähteillä.

Lisäksi, jos perusteena käytetään sitä, että kysymys on julkisen sektorin sisäisestä ja julkisen palvelun velvoitteen toteuttamista koskevasta rahoituksesta, poikkeuksen saaminen ei todennäköisesti ole edes tarpeellinen, vaan asia voidaan jättää kansallisen lainsäädännön varaan. Poikkeusluvasta, jos sellainen saataisiin, olisi toisaalta se etu, että kansallisen lainsäädännön EU-oikeuden mukaisuutta ei myöhemmin voitaisi kiistää.

Luottolaitoslainsäädännön soveltamatta jättämisen edellytyksenä on, että Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen toiminta rajoittuu julkiselle valtalalle selkeästi kuuluvan toiminnan rahoittamiseen. Työryhmä pitää tältä osin tärkeänä kilpailunäkökohtien ja EU:n sisämarkkinasäännösten huomioon ottamiseksi, että Kuntarahoitus osallistuu ainoastaan kuntien ja kuntayhtymien omistamien sellaisten osakeyhtiöiden rahoittamiseen, jotka harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja tai muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluita. Lisäksi tällaisilta palveluilta on edellytettävä että niiden järjestäminen julkisen vallan myötävaikutuksella on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen palvelujen saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi. Työryhmä arvioi, että vireillä olevan kuntalain uudistuksen yhteydessä tämä näkökohta tulee riittävästi huomioon otetuksi ilman eri toimenpiteitä.

Työryhmä pitää niin ikään tärkeänä, että Kuntarahoituksen toimintaa voidaan riittävästi valvoa riippumatta siitä, sovelletaanko Kuntarahoitukseen luottolaitoslainsäädäntöä. Työryhmä on arvioinut seuraavia tapoja järjestää Kuntarahoituksen valvonta:

- 1) valvonta osana julkisen talouden yleistä valvontaa;
- 2) Finanssivalvonnan harjoittama valvonta ilman, että Kuntarahoituksen taloudelliselle asemalle säädettäisiin laissa vaatimuksia;
- 3) Kuntarahoituksen taloudelliselle asemalle asetettavien vaatimusten sääntely laissa ja siihen liittyvä Finanssivalvonnan valvontavelvollisuus.

Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan valvonnasta vastaisi asianomainen ministeriö ja viime kädessä valtionalouden tarkastusvirasto ja valtiontilintarkastajat. Tämä vaihtoehto ei edellyttäisi erityistä lainsäädäntöä. Vaihtoehdon heikkoutena olisi kuitenkin, että näillä valvonta- ja tarkastusviranomaisilla ei

ole finanssiriskien hallinnan erityisasiantuntemusta ja valtiontalouden valvonta ulottuu kuntalouuteen ainoastaan välillisesti.

Toinen vaihtoehto olisi säätää Kuntarahoituksen valvonta erikseen Finanssivalvonnan tehtäväksi siitä huolimatta, että Kuntarahoitus ei olisi enää toimilupavalvottava. Tällainen ratkaisu on nykyisessä laissa tehty julkisten eläkelaitosten valvonnan osalta. Esimerkiksi kunnallisen eläkelain (549/2003) mukaan kunnallisen eläkelaitoksen toiminnan yleinen valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle, mutta Finanssivalvonnan tehtäväksi on säädetty valvoa kunnallisen eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelua sekä eläkelaitoksen varojen sijoittamista. Tämän ratkaisun heikkoutena olisi se, että tällaiset tehtävät eivät luontevasti kuulu Finanssivalvonnan perustehtävään. Vaihtoehtoa puoltaisi kuitenkin se, että tällöin Kuntarahoituksen riskienhallinnan valvontaan olisi käytettävissä paras mahdollinen asiantuntemus.

Kolmas vaihtoehto edellyttäisi, että Kuntarahoituksen toiminnasta ja valvonnasta säädettäisiin erillinen laki, jonka noudattamista Finanssivalvonta valvoisi. Tässä vaihtoehdoissa Kuntarahoitukselle voitaisiin asettaa sen vakaan toiminnan ja sijoittajien luottamuksen varmistamiseksi tarvittavat lakisääteiset vaatimukset ilman, että Kuntarahoitukseen tulisivat sovellettavaksi sellaiset luottolaitosdirektiivin vaatimukset, jotka Kuntarahoituksen toiminnan erityisluonne huomioon ottaen eivät olisi tarkoituksenmukaisia. Kuntarahoitukselta ei tässä vaihtoehdossa vaadittaisi luottolaitoslaissa tarkoitettua toimilupaa, mutta se olisi Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettu Finanssivalvonnan valvottava ja Finanssivalvonnalla olisi samat valvonta- ja sanktiovaltuudet kuin muihinkin valvottaviin nähdén.

## 4.6 Toimilupavaatimuksesta luopuminen kansallisesti

Kuntarahoituksen toimilupavelvollisuus ei nykyisin perustu kansalliseen lainsäädäntöön. Kuntarahoitus voisi siten hakea Finanssivalvonnalta toimiluvan peruuttamista sillä perusteella, että Kuntarahoituksen toiminta on osa julkisen sektorin sisäistä tai julkisen palvelun veloitteen toteuttamista koskevaa rahoitusta ja tapahtuu julkisen vallan vastuulla. Työryhmä katsoo kuitenkin, että tämän vaihtoehdon omaksuminen tulisi selvyuden vuoksi toteuttaa säätämällä luottolaitoslainsäädännössä erikseen siitä, että lakia ei sovelleta Kuntarahoitukseen. Työryhmä arvioi, että tälle vaihtoehdolle ei ilmeisesti olisi EU-oikeudellisia esteitä, ottaen huomioon muun muassa komission aikanaan antaman Kuntien takauskeskusta koskevan päätöksen ja sen perustelut. Komission päätöksen mukaan Kuntarahoituksen toimintaa voidaan pitää julkisena tehtävänä eikä toiminta ole sen vuoksi luonteeltaan kaupallista. Kuntarahoitus ei siten ole perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys vaan julkishallinnon sisäinen rahoituslaitos/erityislaitos.

Vaihtoehdon edut ja haitat ovat lähtökohtaisesti samat kuin edellisessä vaihtoehdossa. Se olisi kuitenkin nopeammin ja varmemmin toteutettavissa. Toisaalta pelkästään kansalliseen ratkaisuun saattaa liittyä se lisähaitta, että ratkaisu on helpommin kyseenalaistettavissa EU-oikeuden näkökulmasta. Tämän vuoksi tässä vaihtoehdossa on erityisen tärkeää varmistaa, ettei Kuntarahoitus rahoita kuntien omistamia sellaisia osakeyhtiöitä, jotka kilpailevat markkinoilla yksityisten yritysten kanssa. Toisaalta vaihtoehto ei myöskään muuttaisi nykytilannetta, jossa Kuntarahoituksen toiminnan rajat ovat Kuntien takauskeskuksesta annetun lain kautta määritelty jo varsin tarkasti.

Myös Kuntarahoituksen taloudellisen aseman valvontaan liittyvät näkökohdat ovat tässä vaihtoehdossa samat kuin edellisessä vaihtoehdossa.

## 5 Työryhmän ehdotukset

### 5.1 Perustelut

Työryhmä on ottanut ehdotustensa lähtökohdiksi seuraavat tavoitteet ja reunaehdot:

- julkisen talouden kestävyys ja tehokkuus
- kansantalouden rahoitushuollon tehokas ja kattava turvaaminen
- tasapuoliset kilpailuedellytykset ja EU:n sisämarkkinasäännösten noudattaminen
- tehokas valvonta.

#### Julkisen talouden kestävyys ja tehokkuus

Työryhmä arvioi, että huolimatta kuntatalouden tasapainottamistoimista kunnat joutuvat myös jatkossa rahoittamaan menojaan merkittävässä määrin vieraalla pääomalla. Työryhmän mielestä kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon vieraan pääoman -ehtoisen rahoituksen saatavuuden ja edullisuuden turvaamiseen on julkisen talouden menopaineet huomioon ottaen tarpeen kiinnittää nykyoloissa erityistä huomiota. Tämän vuoksi työryhmä pitää tärkeänä, että Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen toimintaedellytykset turvataan myös jatkossa.

Tätä tarvetta korostaa erityisesti odotettavissa oleva luottolaitossääntelyn merkittävä kiristyminen (lähivuosina asteittain täytäntöön pantava kansainvälinen niin kutsuttu Basel III -sääntelykehikko). Toteutuessaan sääntelyn kiristyminen, erityisesti ehdotettu sitova velkaantumisrajoite (leverage ratio), saattaisi merkittävästi supistaa Kuntarahoituksen luotonantokykyä nykyisestä ja siten johtaa Kuntarahoituksen nykyisin myöntämän suhteellisen edullisen rahoituksen korvaamiseen kalliimmalla markkinaehtoisella rahoituksella taikka vaihtoehtoisesti edellyttää Kuntarahoituksen oman pääoman merkittävää kasvattamista joko osakepääoman korottamisella taikka tulo-rahoituksella ja pidättymällä osingonjaosta. Työryhmä katsoo, että kumpikin näistä vaihtoehtoista olisi vaikeasti perusteltavissa julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta. Kuntarahoituksen toimintaedellytysten säilyttäminen vähintään nykytasolla on siten tarvittaessa voitava turvata muilla toimenpiteillä.

Työryhmä kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sääntelyn ensivaiheessa luottolaitoksiin ei vielä sovellettaisi sitovaa velkaantumisrajoitetta, vaan se tulisi voimaan myöhemmin valmisteltavalla direktiivimuutoksella, todennäköisesti vasta vuonna 2018. Koska Kuntarahoitus voisi nykyisen vakavaraisuutensa turvin täyttää muut kiristyvät vaatimukset, tulevasta sääntelystä Kuntarahoituksen toiminnalle aiheutuvia ongelmia ei sen vuoksi voi pitää kiireellisinä. Tästä huolimatta työryhmä pitää tärkeänä, että sääntelyn kiristymiseen tulevaisuudessa varaudutaan jo nyt riittävästi. Kuntarahoituksen omien varojen määrän riittämättömyys ehdotettuihin vaatimuksiin verrattuna on selvästi nähtävissä sijoittajien ja luottoluokittajien näkökulmasta, ja tämän vuoksi markkinoilla voi syntyä epävarmuutta, joka haittaa yhtiön varanhankintaa nostamalla sen hintaa ja siten vaikuttaa edelleen Kuntarahoituksen myöntämän rahoituksen hintaan jo ennen uuden sääntelyn voimaantuloa. Tilanne voi myös vaikuttaa julkisen sektorin rahoituksen saatavuuteen haastavissa markkinaolosuhteissa.

Julkisen talouden näkökulmasta on toisaalta huolehdittava myös siitä, että Kuntarahoituksen taloudellinen asema ja sen valvonta säilyvät kaikissa tilanteissa riittävän vahvoina, koska Kuntarahoituksen toiminnan epäonnistumisesta aiheutuvat tappiot jäisivät julkisen sektorin kannettaviksi.

### Kansantalouden rahoitushuollon tehokas ja kattava turvaaminen

Työryhmä katsoo, että Kuntarahoituksen erityisaseman yhtenä edellytyksenä on, että Kuntarahoitus toteuttaa sellaista julkista tehtävää, joka ei sellaisenaan ole siirrettävissä yksityisen sektorin tehtäväksi. Tältä osin työryhmä kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että luottolaitosten luotonantokapasiteettia rajoittaa niille asetettu riskipainotettuun taseeseen suhteutettu omien varojen vaatimus. Tuleva sääntelyn yleinen kiristyminen asettaa nykyistä tiukempia vaatimuksia sekä luottolaitosten omien varojen määrälle että erityisesti uusien maksuvalmiusvaatimusten johdosta myös taseen rakenteelle. Työryhmän käsityksen mukaan yksityisellä luottolaitossektorilla ei näistä syistä todennäköisesti olisi riittäviä edellytyksiä ottaa vastatakseen kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon vieraan pääoman ehtoisesta rahoittamisesta nykyistä merkittävästi laajemmin ilman, että se ainakin jossain määrin supistaisi luottolaitosten kykyä rahoittaa kansantalouden suotuisan kehityksen kannalta välttämättömiä yksityisen sektorin investointeja ja täyttää kotitalouksien rahoitustarpeita.

Muuttuvan luottolaitossääntelyn vaikutukset ulottuvat koko pankkisektoriin, eikä Suomen markkinoiden pienen koon vuoksi ole odotettavissa, että rahoituksen tarjonta niin yksityiselle kuin julkisellekaan sektorille lisääntyisi Suomessa uusien kansainvälisten toimijoiden toimesta.

Lisäksi työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että Kuntarahoitus voi sen nykyisen parhaan luottoluokituksen ansiosta tarjota kunnille ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseen edullisempaa luottoa kuin mitä yksityinen

luottolaitossektori todennäköisesti voisi tehdä. Tämän vuoksi kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen siirtäminen yksityisen sektorin tehtäväksi joka tapauksessa nostaisi kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen kustannuksia ja siten lisäisi julkisia menoja.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä pitää perusteltuna finanssimarkkinoiden tehokkaan työnjaon kannalta, että Kuntarahoituksen nykyinen erityisasema kuntien rahoittamisessa voidaan säilyttää.

### Kilpailuedellytysten tasapuolisuus ja EU:n sisämarkkinasäännösten noudattaminen

Työryhmä toteaa, että Euroopan komission vuonna 2004 antaman Kuntien takauskeskusta koskevan päätöksen mukaan Suomen nykyinen järjestelmä ei ole EU:n valtiontukisäännösten vastainen. Kuntarahoituksen toimintaa ei ole pidettävä luonteeltaan kaupallisena vaan sen voidaan katsoa hoitavan julkista tehtävää. Kuntarahoitusta ei siten ole välttämättä pidettävä EU:n primäärilainsäädännössä tarkoitettuna yrityksenä, vaan sen voidaan katsoa olevan julkisen hallinnon sisäinen rahoituslaitos tai erityisluottolaitos. Työryhmä on tällä perusteella katsonut, että Kuntarahoitus ei kilpaile yksityisen sektorin kanssa tavalla, jota olisi sisämarkkinasäännösten näkökulmasta pidettävä ongelmallisena.

Työryhmä toteaa myös, että luottolaitosten toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/48/EY sääntelee ainoastaan liiketoimintana harjoitettavaa luottolaitostoimintaa. Edellä mainituista syistä myöskään luottolaitosdirektiivin ei siten voida katsoa edellyttävän, että Kuntarahoituksella olisi välttämättä oltava direktiivissä tarkoitettu toimilupa luottolaitostoimintaan.

Edellä esitetyn tulkinnan edellytyksenä on kuitenkin, että voidaan varmistua siitä, että Kuntarahoituksen toiminta kohdistuu pelkästään julkista tehtävää hoitavien yhteisöjen rahoittamiseen taikka että sen toiminta rajoittuu EU:ssa vakiintuneen yleishyödyllisten ja yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvien palveluiden käsitteen piiriin. Työryhmä toteaa tältä osin, että kuntalain uudistuksen yhteydessä ollaan parhaillaan valmistelemassa periaatteita, joiden mukaan kunnan tehtävät voitaisiin määritellä siten, että Kuntarahoituksen toiminta voidaan asianmukaisesti kohdistaa julkista tehtävää hoitavien yhteisöjen rahoittamiseen. Työryhmä ei ole sen vuoksi omassa työssään lähemmin arvioinut mahdollista tarvetta puuttua Kuntarahoituksen nykyisen toiminnan laajuuteen. Työryhmä korostaa kuitenkin, että asiaa on tältä osin tarpeen arvioida vielä erikseen myöhemmin uuden kuntalain valossa siinä tapauksessa, että Kuntarahoitukselta ei enää edellytetä luottolaitostoimilupaa. Työryhmän näemyksen mukaan Kuntarahoituksen toiminnan rajat on selkeästi määritelty jo tällä hetkellä, eikä Kuntarahoituksen toiminta erikseen lailla perustettuna toimijana muuttaisi tätä rajausta suhteessa nykytilaan luottolaitoksena.

Näistä lähtökohdista työryhmä katsoo, että voimassa oleva EU-oikeus ei välttämättä edellytä Kuntarahoitukselta toimilupaa edellyttäen, että Kuntarahoituksen toiminta voidaan selkeästi rajata julkisen sektorin sisäiseen ja julkisen palvelun velvoitteen toteuttamista koskevaan rahoitukseen. Kuntarahoitus ei sitä vastoin jatkossakaan voisi rahoittaa sellaista kunnan yritystä tai liikelaitosta, joka toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, paitsi jos nämä harjoittavat kuntien toimialaan kuuluvia laissa säädettyjä julkisia palvelutehtäviä tai näitä välittömästi palvelevia toimintoja tai muita kansalaisten kannalta välttämättömiä palveluja, jos viimeksi mainittujen palvelujen järjestäminen on paikallisten tai alueellisten olosuhteiden vuoksi tarpeen niiden saatavuuden tai tehokkaan tuottamisen turvaamiseksi.

Työryhmä kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että kuntien tehokkaan ja edullisen vieraan pääoman rahoituksen turvaaminen edellyttää, että Kuntarahoitus voi säilyttää nykyisen parhaan mahdollisen luottoluokituksensa. Tämä edellyttää puolestaan, että Kuntarahoitus jatkossakin käytännössä täyttää mahdollisimman hyvin luottolaitosdirektiivin vaatimukset.

### Tehokas valvonta

Työryhmä korostaa, että kaikissa tapauksissa on varmistettava, että Kuntarahoitus säilyy riittävän tehokkaan ja ammattitaitoisen julkisen valvonnan alaisena.

Kuntarahoituksen liiketoiminta on altis samoille riskeille kuin muukin luottolaitostoiminta riippumatta siitä, edellytetäänkö Kuntarahoitukselta toimilupaa vai. Näitä kaikelle rahoitustoiminnalle ominaisia riskejä ovat muun muassa vastapuoliriski, korkoriski, valuuttariski ja maksuvalmiusriski. Jos Kuntarahoitukseen ei jatkossa kaikilta osin sovelleta näitä riskejä koskevia lakisääteisiä rajoituksia, Kuntarahoituksen taloudellisen aseman ja riskien hallinnan valvontatarve korostuu. Kuntien rahoitustarpeen kasvu ja edullinen lainansaanti ovat omiaan jatkossakin kasvattamaan Kuntarahoituksen tasetta ja samalla siihen sisältyviä riskejä. Tämän vuoksi Kuntarahoituksen taloudellisen aseman sääntelyyn ja valvontaan on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota, jos Kuntarahoitukselta ei jatkossa enää edellytetä toimilupaa. Ottaen huomioon Kuntarahoituksen ja muiden luotonantoa harjoittavien rahoituslaitoksen liiketoiminnan ja riskien samankaltaisuus olisi perusteltua, että Kuntarahoitukseen sovellettaisiin velkaantumisrajoitusta lukuun ottamatta muita luottolaitosten riskien hallintaa ja vakavaraisuutta koskevia vaatimuksia ja että Kuntarahoitus säilyisi Finanssivalvonnan valvonnassa. Valvonta vastaisi sisällöltään luottolaitosten valvontaa. Finanssivalvonta valvoisi siten muun muassa sitä, että Kuntarahoituksen hallinto, vakavaraisuus, riskienhallinta ja sisäinen valvonta täyttävät luottolaitoksilta vaadittavat vaatimukset. Myös Finanssivalvonnan valvonta- ja sanktiovaltuudet vastaisivat luottolaitoksiin sovellettavia valvonta- ja sanktiovaltuuksia.

## Yhteenveto

Työryhmä toteaa, että nykyisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta valitsee laaja yksimielisyys. Sen vuoksi työryhmä on ottanut ehdotustensa keskeiseksi tavoitteeksi sen varmistamisen, että odotettavissa oleva sääntelyn kiristyminen ei muuta Kuntarahoituksen ja yksityisen luottolaitossektorin välistä suhteellista asemaa yhteiskunnan rahoitushuollon turvaamisessa eikä lisää kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamisesta aiheutuvia julkisia menoja. Toisaalta työryhmä korostaa, että Kuntarahoituksen toiminta on altis samoille taloudellisille riskeille kuin muidenkin luottolaitosten toiminta. Sen vuoksi on välttämätöntä, että Kuntarahoituksen taloudellinen asema sekä Kuntarahoituksen toiminnan ja taloudellisen aseman valvonta säilyvät vähintään nykyisellä tasolla.

## 5.2 Työryhmän ehdotukset

Työryhmä ehdottaa edellä esitetyn perusteella, että kuntatalouden markkinaehtoisen rahoituksen saatavuuden ja edullisuuden turvaamiseksi, erityisesti luottolaitossääntelyn lähivuosina merkittävästi kiristyessä, toteutetaan seuraavat toimenpiteet:

### 5.2.1 EU-lainsäädäntöön vaikuttaminen

Vireillä olevaan EU:n luottolaitossääntelyyn pyritään vaikuttamaan yhteistyössä muiden samanlaisia tavoitteita omaavien jäsenvaltioiden kanssa siten, että sääntelyssä voitaisiin ottaa huomioon pelkästään julkista sektoria ja julkisen palvelun veloitteen toteuttamista rahoittavien luottolaitosten erityisluonne siltä osin kuin ehdotetut yksityiskohtaiset säännökset ovat sellaisia, että ne kohdistuvat erityisen ankarasti tällaisiin luottolaitoksiin. Tämän mukaisesti erityisesti velkaantumisrajoitetta koskevan vaatimusten osalta tulisi pyrkiä neuvottelemaan riittävät poikkeukset velkaantumisrajoitteen määritelmään jo vireillä olevassa luottolaitosdirektiivin muutoshankkeessa huolimatta siitä, että velkaantumisrajoitetta ei tässä vaiheessa olla säätämässä sitovaksi. Viimeistään tällaiset poikkeukset tulisi saada sisällytetyksi seuraavassa vaiheessa, jolloin komissio todennäköisesti ehdottaa velkaantumisrajoitteen muuttamista sitovaksi vuodesta 2018 alkaen. Työryhmä pitää vaikuttamista EU-lainsäädäntöön parhaana tässä vaiheessa, koska Kuntarahoitus voisi tällöin jatkaa laissa tarkoitettuna luottolaitoksena, mikä helpottaisi sen toimintaa kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla ja tukisi Kuntarahoituksella tällä hetkellä olevan parhaan luottoluokituslaitoksen säilymistä. Samoin Kuntarahoituksen toiminnan valvonta säilyisi tehokkaana ilman erityistoimia.

Työryhmä katsoo kuitenkin, että yksittäisten poikkeusten saaminen direktiiviin on epävarmaa ja saattaa olla vaikeasti perusteltavissa sääntelyn kiristämisen

yleisten tavoitteiden kanssa. Tämän vuoksi työryhmä katsoo, että EU-sääntelyyn vaikuttamisen lisäksi on tarpeen riittävän varhaisessa vaiheessa varautua siihen, että Kuntarahoitus luopuisi luottolaitostoimiluvasta, jos EU-sääntelyyn ei onnistuta neuvottelemaan riittäviä yksittäisiä poikkeuksia.

### 5.2.2 Toimiluvasta luopuminen kansallisesti

Työryhmä katsoo edellä sanotun mukaisesti, että toimiluvasta luopumiselle ei sinänsä ole oikeudellisia esteitä, jos voidaan varmistaa, että Kuntarahoituksen toiminta rajoittuu julkisen sektorin sekä yleishyödyllisten ja yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvien palvelujen käsitteen piiriin kuuluvan toiminnan rahoittamiseen. Työryhmän käsityksen mukaan tämän vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi nykyisen Kuntien takauskeskusta koskevan lain lisäksi Kuntarahoitusta koskevaa erityislainsäädäntöä, jonka tulisi sisältää ainakin seuraavat keskeiset säännökset:

- Kuntarahoituksen tehtävä ja säännös siitä, että Kuntarahoitus ei ole luottolaitoslaissa tarkoitettu luottolaitos;
- Kuntarahoituksen toiminnan lakisääteinen rajoittaminen julkista tehtävää hoitavien yhteisöjen ja sosiaalisen asuntotuotannon (ja mahdollisesti muun yleisen taloudellisen edun käsitteen piiriin kuuluvan toiminnan) rahoittamiseen;
- Kuntarahoituksen taloudelliselle asemalle säädettävät vähimmäisvaatimukset, mukaan lukien tilinpäätössääntely, jotka mahdollisimman pitkälle vastaisivat luottolaitoksiin sovellettavaa sääntelyä;
- Kuntarahoituksen säätäminen erikseen Finanssivalvonnan valvottavaksi.

Työryhmä kuitenkin katsoo, että ehdotetun lainsäädännön valmistelua ei ole tarpeen aloittaa ennen kuin EU-sääntelyn lopullinen sisältö on sillä tavoin varmistunut, että tällaisen lainsäädännön tarpeellisuudesta voidaan varmistua. Tämän mukaisesti kansallisen lainsäädännön valmistelun aloittamiseen tulisi olla riittävät valmiudet kuitenkin jo varsin aikaisessa vaiheessa huolimatta siitä, että sitova velkaantumisrajoite on tarkoitus tulla voimaan aikaisintaan vuoden 2018 alusta lukien.





VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 09 160 01  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

20/2011  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
Huhtikuu 2011

ISSN 1459-3394 (nid.)  
ISBN 978-952-251-197-3 (nid.)  
ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-198-0 (pdf)

VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus