

**UTKAST 23.6.2021**

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att lagen om Kommunernas garanticentral ändras så att Kommunernas garanticentral kan bevilja garantier till Kommunfinans Abp för sådan medelsanskaffning som företas för att finansiera de välfärdsområden som inrättas i samband med reformen av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Lagändringen innebär även att Kommunfinans Abp kan bevilja finansiering till välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt sådana sammanslutningar som ägs av dessa eller lyder under deras bestämmanderätt. Till denna del hänför propositionen sig till en regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd) som överlämnades till riksdagen den 8 december 2020. Enligt förslaget är det garanticentralens delegation och Kommunfinans Abp som fattar beslutet att inkludera välfärdsområdenas verksamhet i den medelsanskaffning som Kommunernas garanticentral kan garantera och den finansiering som Kommunfinans Abp kan bevilja.

Lagen är avsedd att träda i kraft den 1 mars 2022 när välfärdsområdesfullmäktige inleder sin verksamhet.

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING .....	3
1 Bakgrund och beredning .....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Kommunernas garanticentral och Kommunfinans Abp.....	4
2.2 EU-reglerna om statligt stöd .....	6
2.3 Reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet.....	7
3 Målsättning .....	9
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	9
4.1 De viktigaste förslagen.....	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna .....	10
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser .....	10
4.2.1.1 Konsekvenser för kommunernas ekonomi.....	10
4.2.1.2 Konsekvenser för välfärdsområdenas ekonomi .....	12
4.2.1.3 Konsekvenser för statsfinanserna.....	12
4.2.1.4 Konsekvenser för garanticentralens och Kommunfinans Abp:s ekonomi .....	13
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna .....	14
4.2.3 Övriga samhälleliga konsekvenser.....	16
5 Alternativa handlingsvägar .....	16
6 Remissvar .....	17
7 Ikraftträdande.....	18
8 Verkställighet och uppföljning .....	18
9 Förhållande till andra propositioner.....	18
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning .....	18
LAGFÖRSLAG .....	23
Lag om ändring av 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral.....	23
BILAGA .....	25
PARALLELLTEXT .....	25
Lag om ändring av 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral.....	25

## MOTIVERING

### 1 Bakgrund och beredning

#### 1.1 Bakgrund

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering kommer regeringen att inleda beredningen av en strukturreform inom social- och hälsovården som en del av den strategiska helheten för ett rättvist, jämlikt och inkluderande Finland. Vid beredningen av reformen beaktas beredningen under tidigare valperioder och de konstitutionella villkoren. Regeringen överlämnade den 8 december 2020 en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd). Enligt propositionen ska det i Finland bildas 21 välfärdsområden till vilka de uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som kommunerna för närvarande ansvarar för överförs. Välfärdsområdena ska vara offentligtgränsade samfund med självstyre inom sitt område. Enligt propositionen övertar välfärdsområdena de nuvarande samkommunerna för sjukvårdsdistrikten och samkommunerna för specialomsorgsdistrikten för utvecklingsstörda, jämte tillgångar, skulder och förbindelser, samt sådan lös egendom, avtal och ansvar som tillhör kommunerna och som hör samman med ordnandet av social- och hälsovård och räddningsväsendet.

En del av de lån och andra förbindelser som överförs från samkommunerna och kommunerna till välfärdsområdena har beviljats av Kommunfinans Abp. Medelsanskaffningen för dessa lån och förbindelser garanteras av Kommunernas garanticentral (nedan *garanticentralen*). I ovan nämnda regeringsproposition ingår ett förslag till ändring av lagen om Kommunernas garanticentral (487/1996) så att lån och andra förbindelser som Kommunfinans Abp beviljat kan överföras från samkommuner och kommuner till välfärdsområden oberoende av den lagen. Denna ändring gäller dock endast det skede då egendom överförs.

För att kunna ta sig an uppgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet, och särskilt för att kunna göra sådana nyinvesteringar och tilläggsinvesteringar som dessa föräntled, behöver de tilltänkta välfärdsområdena uppta lån. Varken lagen om Kommunernas garanticentral eller den ändring som föreslås i den ovan nämnda regeringspropositionen gör det emellertid möjligt för Kommunfinans Abp att finansiera välfärdsområdena med nya lån eller andra finansiella instrument. Kommunfinans Abp är ett viktigt kreditinstitut för kommunerna och samkommunerna, så det är motiverat att Kommunfinans Abp också ska kunna finansiera välfärdsområdena. Detta förutsätter att lagen om Kommunernas garanticentral ändras. Ändringen medför emellertid att de kommuner som är medlemmar i garanticentralen blir ansvariga i sista hand också för den medelsanskaffning jämte därmed sammanhängande förbindelser som är inriktad på att finansiera välfärdsområdena. När lagen ändras måste det därför säkerställas att kommunerna inte motsätter sig en inkludering av välfärdsområdenas verksamhet i Kommunfinans Abp:s utlåning och att ändringen inte blir problematisk med tanke på kommunernas ekonomiska självstyrelse. Dessutom måste EU-reglerna om statligt stöd beaktas. Av dessa skäl är det motiverat att den ändring av lagen om Kommunernas garanticentral som gör att Kommunfinans Abp kan finansiera välfärdsområdena tas upp i en proposition som är separat från den ovan nämnda propositionen.

#### 1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid finansministeriet.

Finansministeriet ordnade en remissbehandling av propositionsutkastet 24.6.–10.9.2021. Utkastet var på remiss hos... Även andra instanser hade tillfälle att yttra sig om utkastet.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den X X 2021.

## **2 Nuläge och bedömning av nuläget**

### **2.1 Kommunernas garanticentral och Kommunfinans Abp**

Enligt 1 § i lagen om Kommunernas garanticentral är Kommunernas garanticentral en offentlig-grättslig anstalt som har som syfte att trygga och utveckla en gemensam medelsanskaffning för kommunerna. För att detta syfte ska nås kan garanticentralen på det sätt som föreskrivs i 1 a § i den lagen bevilja garantier för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommunerna eller lyder under kommunernas bestämmanderätt att medlen lånas ut till kommuner och samkommuner samt sammanslutningar som helt ägs av kommunerna eller helt lyder under deras bestämmanderätt. Garanticentralen kan bevilja garantier även för sådan medelsanskaffning till förenämnda kreditinstitut att medlen lånas ut till sammanslutningar som anges av statliga myndigheter och som hyr ut eller producerar och håller bostäder på sociala grunder, eller till sammanslutningar som lyder under sådana sammanslutningars bestämmanderätt, alltså till så kallad social bostadsproduktion. Garantier kan dessutom beviljas som säkerhet för sådana sammanslutningars fordringar som finansierar förenämnda kreditinstitut och, vid arrangemang som har direkt samband med medelsanskaffning, även som säkerhet för kreditinstituts fordringar.

För närvarande finns det ett sådant kreditinstitut som avses i lagen om Kommunernas garanticentral, det vill säga ett kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommunerna eller lyder under kommunernas bestämmanderätt: Kommunfinans Abp. Dess ägare är kommunerna (ägarandel 53 procent), Keva (31 procent) och staten (16 procent). Kommunfinans Abp är ett kreditföretag enligt kreditinstitutslagen (610/2014) och grundades 2001 genom en fusion av Kommunfinans Ab och Kommunernas bostadskredit Ab. Bolagen som fusionerades hade varit verk samma sedan början av 1990-talet. I koncernen ingår även dotterbolaget Inspira Oy.

Med stöd av 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral kan Kommunfinans Abp finansiera endast kommuner eller samkommuner, sammanslutningar som helt ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt samt allmännyttiga bostadssammanslutningar som bedriver social bostadsproduktion. Dessutom kan Kommunfinans Abp finansiera kommunala affärsverk som utför lagstadgade offentliga serviceuppgifter som ingår i kommunens verksamhetsområde eller bedriver verksamhet som direkt tjänar dessa uppgifter eller tillhandahåller andra för medborgarna nödvändiga tjänster, om tillhandahållandet av tjänsterna på grund av lokala eller regionala omständigheter behövs för att säkra tillgången till eller en effektiv produktion av dessa. Om det som finansieras är något annat än en kommun eller samkommun måste finansieringen följa EU-reglerna om statligt stöd. Kommunfinans Abp kan också använda en del av de anskaffade medlen för att trygga sin egen likviditet.

Kommunfinans Abp skaffar sina medel från den internationella kapitalmarknaden och medelsanskaffningen garanteras av garanticentralen. Bestämmelserna i 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral, och därmed även Kommunfinans Abp:s lånevillkor, innebär att lån som beviljats av Kommunfinans Abp inte kan överföras till sådana aktörer som enligt de nämnda bestämmelserna utesluter att garanticentralen kan bevilja ett kreditinstitut garanti för medelsanskaffning i syfte att låna ut medlen till aktörerna i fråga, om inte lagen om Kommunernas garanticentral ändras.

Kommunfinans Abp har kreditinstitutsstatus och tillämpar kreditinstitutsregleringen till fullo, inklusive kapitaltäcknings- och likviditetsregleringen samt resolutionslagstiftningen. Kommunfinans Abp står under Europeiska centralbankens direkta tillsyn och är ett i kreditinstitutslagen avsett systemviktigt kreditinstitut (O-SII). Kommunfinans Abp:s balansräkning vid utgången av 2020 uppgick till 44 miljarder euro och den långfristiga kundfinansieringsstocken uppgick till 28 miljarder euro. Eftersom Kommunfinans Abp drar nytta av hela kommunsektorns kreditvärdighet i sin medelsanskaffning är de lån som Kommunfinans Abp får inte förknippade med någon kreditförlustrisk, och bolaget har samma kreditbetyg som finska staten. Trots coronaepidemin har Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning förblivit mycket förmånlig; genomsnittsräntan på dess alla obligationslån på sekundärmarknaden var endast 0,18 procent i maj 2021. Kommunfinans Abp har en viktig roll som finansiär av kommunsektorn. Dess marknadsandel omfattar cirka hälften av hela den kommunala sektorns lånestock och en ännu större del av den sociala bostadsproduktionen. Största delen av Finlands kommuner är så små att de inte ensamma är tillräckligt stora värdepappersemitterer för att vara intressanta investeringsobjekt. Den grundläggande tanken i den struktur som Kommunfinans Abp och garanticentralen bildar tillsammans har varit att tillvarata fördelarna av ”skalekonomi” och utnyttja kommunernas kreditvärdighet, som i genomsnitt är god.

Medlemssamfund i garanticentralen är enligt 2 § i lagen om Kommunernas garanticentral de kommuner som var medlemssamfund i garanticentralen den 1 januari 2007. Andra kommuner kan ansluta sig till garanticentralen genom ett skriftligt meddelande till garanticentralens styrelse. I praktiken är samtliga kommuner på det finländska fastlandet medlemssamfund i garanticentralen. Medlemssamfund kan inte utträda ur garanticentralen.

I 5 § i lagen om Kommunernas garanticentral föreskrivs att garanticentralens beslutanderätt utövas av delegationen, om inte något annat föreskrivs i den lagen eller beslutanderätten enligt instruktionen för garanticentralen tillkommer något annat av garanticentralens organ eller någon person som är anställd vid garanticentralen. Delegationen har 10–15 ledamöter och var och en av dem har en personlig ersättare. Finansministeriet förordnar ledamöterna och ersättarna för en fyraårsperiod som börjar den 1 januari året efter det att kommunalval förrättats. De utses bland personer som kommunernas centralorganisation har föreslagit. När ledamöterna utses ska de rådande politiska styrkeförhållandena i medlemssamfunden och regionala synpunkter beaktas samt opartiskhet även i övrigt iaktas. Enligt 6 § i lagen har garanticentralen en styrelse som svarar för garanticentralens förvaltning samt för beredningen och verkställandet av delegationens beslut. Styrelsen för garanticentralens talan. Garanticentralen har en verkställande direktör som utnämns av styrelsen. Enligt 7 § meddelas närmare föreskrifter om garanticentralens organ, om deras sammansättning, uppgifter och mandattid och om garanticentralens övriga verksamhet i instruktionen, som godkänns av delegationen.

Enligt 8 § i lagen om Kommunernas garanticentral fattas beslut om beviljande av garantier av garanticentralens styrelse eller, med stöd av instruktionen, av verkställande direktören. När garantier beviljas ska sunda och försiktiga affärsprinciper iaktas, och garantier kan beviljas endast mot tillräcklig säkerhet. I 9 § föreskrivs det att garanticentralens utgifter på lång sikt ska täckas med intäkterna av verksamheten, i praktiken med de borgensprovisioner som garanticentralen uppbär av Kommunfinans Abp. Garanticentralen ska för att trygga sin likviditet ha en fond och arrangera nödvändiga beredskapskrediter. De får användas för att täcka betalningsskyldigheter som har uppkommit på grundval av garantier och för att bevilja Kommunfinans Abp temporär finansiering i syfte att hindra att en omedelbart hotande betalningsskyldighet uppkommer för kreditinstitutet. Fondens fondkapital uppgick till cirka 20 miljoner euro vid utgången av 2020.

Enligt 10 § svarar medlemssamfunden tillsammans för finansieringen av garanticentralens utgifter och förbindelser, om dessa inte annars kan täckas, i proportion till invånarantalet. En

kommun som blir medlemssamfund i garanticentralen är ansvarig för garanticentralens förbindelser på samma sätt som de kommuner som blev medlemssamfund i garanticentralen när den inrättades. Enligt lagens 11 § ska en betalningsskyldighet som har uppkommit på grundval av en garanti som garanticentralen har beviljat i första hand täckas med medel ur garanticentralens fond. Om fondens medel inte räcker till för att täcka betalningsskyldigheten, har garanticentralen rätt att täcka skyldigheten med betalningsandelar som uppbärs hos medlemssamfundet. Till ett medlemssamfund som har erlagt en betalningsandel ska den erlagda betalningsandelen återbetalas så snart som möjligt efter det att garanticentralen har medel därtill.

## 2.2 EU-reglerna om statligt stöd

Grundregeln i artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan *FEUF*) är att stöd som ges av medlemsstaterna till företagsverksamhet är förbjudna. Stöd som ges till företag kan innebära en selektiv ekonomisk fördel i förhållande till konkurrerande företag, vilket kan snedvrída den inre marknads funktion och konkurrensen på den. Offentliga stöd till företagsverksamhet kan dock vara förenliga med den inre marknaden om de främjar den allmänna ekonomiska utvecklingen och de mål som anges i FEUF. Europeiska kommissionen har utfärdat ingående bestämmelser om vilka statliga stöd som är tillåtna och vilka tillvägagångssätt som ska följas när stöd beviljas. Enligt artikel 108.3 i FEUF ska kommissionen underrättas i förväg om stödprogram eller enskilda stöd när det är fråga om statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 i FEUF. Kommissionen granskar stödets förenlighet med den inre marknaden och myndigheten i medlemsstaten får bevilja stödet först efter att kommissionen har godkänt det. Stöd som beviljats utan kommissionens godkännande är lagstridiga och myndigheten i medlemsstaten kan bli tvungen att återkräva stödet jämte ränta av de företag som fått stöd. Om medlemsstaten anser att en stödåtgärd inte utgör statligt stöd men det råder rättslig oklarhet i frågan kan medlemsstaten göra en så kallad rättssäkerhetsanmälan om åtgärden till kommissionen (kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 om genomförande av rådets förordning (EU) 2015/1589 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Finland underrättade kommissionen 2004 om det gemensamma system för kommunernas medelsanskaffning som avses i lagen om Kommunernas garanticentral. Kommissionen godkände systemet genom beslut av den 16 juni 2004 (Statligt stöd N 179/2004). Kommissionens beslut gäller endast de garantier som garanticentralen beviljat Kommunfinans Abp för medelsanskaffning och dessa garantiers förenlighet med EU-reglerna om statligt stöd. I beslutet konstaterar kommissionen att finansiering som beviljas till sammanslutningar som ägs av kommunerna eller lyder under deras bestämmanderätt eller tillhandahåller offentliga (kommunala) tjänster eller bedriver social bostadsproduktion ska tillhandahållas på förmånliga villkor i enlighet med reglerna om statligt stöd. Detta säkerställer att Kommunfinans Abp bara kan anskaffa/fördela statligt stöd till offentligt ägda företag eller företag som tillhandahåller offentliga tjänster. Kommunfinans Abp tillåts inte bevilja ”normal” finansiering på marknadsvillkor, som vilket annat finansinstitut som helst kan bevilja. Finansiering kan bara beviljas kommuner, som är en del av den offentliga strukturen och medlemsstatens interna organisation, antingen på marknadsvillkor eller på förmånliga villkor enligt reglerna om statligt stöd. Kommunfinans Abp kan inte utnyttja den fördel det har tack vare de garantier som garanticentralen beviljar så att det skulle kunna konkurrera med affärsbanker när det gäller långivning till tredje man. Kommissionen anser därför att de garantier som beviljas av garanticentralen förblir statlig finansiering och att Kommunfinans Abp:s verksamhet utgör ett offentligt uppdrag som inte är av ekonomisk art. Kommunfinans Abp är därför inte ett företag enligt artikel 107.1 i FEUF, utan en finansieringsinrättning/ett särskilt kreditinstitut inom förvaltningen. De garantier som garanticentralen beviljar Kommunfinans Abp utgör således inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i FEUF. Kommissionen tar däremot inte ställning till lån som Kommunfinans Abp har beviljat och deras

förenlighet med den inre marknaden. I fråga om dem konstaterar kommissionen att slutsatsen inte påverkar bedömningen enligt reglerna för statligt stöd av finansiering som Kommunfinans Abp beviljar slutliga stödmottagare.

Om systemet enligt lagen om Kommunernas garanticentral mellan garanticentralen och Kommunfinans Abp ändras så att systemet ger upphov till nytt stöd för ekonomisk verksamhet kan det bli nödvändigt att anmäla det nya stödet till kommissionen.

### **2.3 Reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet**

Enligt den regeringsproposition som gäller reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet ska det i Finland bildas 21 välfärdsområden till vilka de uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som kommunerna för närvarande ansvarar för överförs. Välfärdsområdena ska i huvudsak inrättas med utgångspunkt i den nuvarande landskapsindelningen. Landskapet Nyland indelas dock i fyra välfärdsområden och utöver dessa ansvarar Helsingfors stad för ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet i egenskap av stad. Vidare ska det i Nyland finnas en HUS-sammanslutning som sköter de uppgifter som anges i lag och i HUS-organiseringsskiftet.

Välfärdsområdena ska vara offentligrättsliga samfund som har självstyre inom sitt område enligt vad som föreskrivs i den nya lagen om välfärdsområden. I lagen i fråga föreslås bestämmelser om skötseln av välfärdsområdena ekonomi och om förfarandet i fråga om deras fullmakt att uppta lån, som är avsedd för finansiering av investeringar. Eftersom de föreslagna välfärdsområdenas verksamhet är statligt finansierad får de inte täcka sitt finansieringsbehov med långfristiga lån. Som undantag till detta förbud föreslås det bestämmelser om välfärdsområdets fullmakt att uppta lån i lagen om välfärdsområden. Enligt 15 § i lagförslaget beslutar statsrådet om välfärdsområdets fullmakt per räkenskapsperiod att uppta långfristiga lån för finansiering av investeringar. Fullmakten att uppta lån ska i regel grunda sig på välfärdsområdets ekonomiska bärkraft och vara kalkylmässig. Förutom med välfärdsområdets budgetmedel får investeringar i lokaler och andra investeringar finansieras endast med långfristiga lån som tagits inom ramen för denna fullmakt att uppta lån. I 17 § i lagförslaget föreslås att statsborgen kan beviljas för lån som tagits inom ramen för välfärdsområdets fullmakt att uppta lån.

Enligt 58 § i den föreslagna lagen om välfärdsområden kan olika välfärdsområden inrätta en välfärdssammanslutning med uppgift att producera sådana stödtjänster som hör till de inrättande välfärdsområdenas ansvarsområde. Organiseringsansvaret för uppgifterna kan dock inte överföras på välfärdssammanslutningen. Välfärdsområdena ska kunna bilda bolag inom sina områden för uppgifter som hör till deras uppgiftsområde. Sådan verksamhet får dock inte äventyra utförandet av välfärdsområdets lagstadgade uppgifter. I 15 kap. i lagen om välfärdsområden finns bestämmelser om en bolagiseringsskyldighet när välfärdsområdenas verksamhet bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden och om undantag till denna skyldighet, i likhet med bestämmelserna i 15 kap. i kommunallagen (410/2015).

Samkommunerna för sjukvårdsdistrikten och för specialomsorgsdistrikten ska enligt förslaget överföras till välfärdsområdena direkt med stöd av lag, det vill säga deras egendom, ansvar och förpliktelser överförs i universalsuccession till välfärdsområdena. Helsingfors stads tillgångar, ansvar och skyldigheter i anslutning till ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs dock inte, utan de förblir i Helsingfors stads ägo. Vidare övergår Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts egendom till HUS-sammanslutningen. Lokaler som används inom kommunal primärvård, specialiserad sjukvård, socialvård och räddningsväsendet övergår med stöd av hyresavtal i välfärdsområdenas besittning för minst tre års tid. Efter övergångsperioden kan välfärdsområdena fortsätta att hyra lokaler som de behöver i sin verksamhet. Även

kommunalt lösöre som hör till sådan verksamhet som ingår i välfärdsområdenas organiseringsansvar överförs till välfärdsområdena.

Enligt förslaget ska statsrådet bevilja statsborgen för de lån och andra förbindelser som överförs till välfärdsområdena, i enlighet med vad som föreskrivs i 34 § i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen. Genom statsborgen tryggas borgenärernas ställning när lånen överförs och det säkerställs att lånen bibehåller riskklass noll. Lånen i fråga har ursprungligen beviljats under förutsättning att låntagaren har beskattningsrätt och således uppfyller kriterierna för riskklass noll enligt kreditinstitutens kapitaltäckningsanalyser. Kravet härrör från EU:s förordning om tillsynskrav för banker (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012). Enligt artikel 115.2 ska exponeringar mot delstatliga eller lokala självstyrelseorgan och myndigheter behandlas på samma sätt som exponeringar mot den nationella regering inom vars territorium de är belägna om det inte föreligger någon skillnad i risk mellan dessa exponeringar på grund av de delstatliga eller lokala självstyrelseorganens eller myndigheternas särskilda beskattningsrätt, och förekomsten av särskilda institutionella ordningar som minskar risken för fallissemang. Enligt Finansinspektionens etablerade praxis uppfyller fordringar hos finländska kommuner och samkommuner kraven i artikel 115.2 och medför således riskvikt noll. Motiveringen har varit kommunernas obegränsade rätt att ta ut skatt och att kommuner inte kan gå i konkurs. Eftersom välfärdsområdena åtminstone i början av sin verksamhet kommer att sakna beskattningsrätt uppfyller de lån som välfärdsområdena upptar inte kriterierna för nollrisk utan statsborgen.

I den regeringsproposition som gäller reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet ingår ett förslag till ändring av lagen om Kommunernas garanticentral. Det föreslås en ny 1 b § med stöd av vilken de lån och övriga förbindelser som beviljats av Kommunfinans Abp får överföras från samkommuner och kommuner till välfärdsområden enligt ovan, trots vad som föreskrivs i 1 och 1 a §. Den föreslagna paragrafen gäller det skede då egendomen överförs och tar inte ställning till exempel till hur välfärdsområdenas framtida investeringar ska finansieras eller vilket förhållandet mellan Kommunfinans Abp och välfärdsområdena i fortsättningen kommer att vara. Bestämmelsen äventyrar inte heller garanticentralens eller dess medlemskommuners ställning, eftersom statsborgen föreslås enligt ovan för de lån och andra förbindelser som överförs. Statsborgen säkerställer att de lån eller andra förbindelser som överförs inte kan ge upphov till en sådan situation för Kommunfinans Abp som ytterligare skulle äventyra de förbindelser som ingåtts i anslutning till medelsanskaffningen. Därmed kan det inte heller uppstå någon sådan situation som leder till att garanticentralens och därefter kommunernas ansvar behöver återopas.

I sina yttranden om ovannämnda regeringsproposition i september 2020 har garanticentralen och Kommunfinans Abp föreslagit att Kommunfinans Abp ska kunna bevilja välfärdsområdena finansiering också för nya lån och likviditetssystem. Förslaget motiveras med att finansieringen av behövliga nyinvesteringar och tilläggsinvesteringar behöver tryggas och med att priset blir förmånligare. Följden av förslaget är att den medelsanskaffning som garanteras av garanticentralen och som kommunerna i sista hand ansvarar för används för att finansiera sådan verksamhet som staten har finansieringsansvaret för och som staten garanterar. Enligt yttrandena skulle garanticentralens delegation vara den som bestämmer i vilken utsträckning detta är godtagbart. Det är fråga om en tillfällig lösning tills välfärdsområdena får beskattningsrätt och kan bli medlemmar i garanticentralen.

I den regeringsproposition som gäller reformen ansågs det dock motiverat att den föreslagna regleringen endast ska gälla situationen i det skede då egendomen överförs, så som anges ovan.

Om Kommunfinans Abp beviljade välfärdsområdena ny finansiering skulle de kommuner som är medlemssamfund i Kommunernas garanticentral även i fråga om denna finansiering som välfärdsområdena får vara ansvariga i sista hand för medelsanskaffningen och för de förbindelser som ingår för den. Ett sådant ansvar kunde vara problematiskt med tanke på kommunernas ekonomiska självstyrelse. Frågan har därför krävt fortsatt beredning och hörande av såväl kommunerna som andra parter. Dessutom var det meningen att i nämnda regeringsproposition endast ta in de ändringar som är nödvändiga för genomförandet av reformen. Det beslöts att frågan om välfärdsområdenas finansiella försörjning och Kommunfinans Abp:s möjligheter att i fortsättningen finansiera välfärdsområdenas investeringar ska utredas senare under innevarande regeringsperiod, så att eventuella lagändringar på detta område träder i kraft när organiseringsansvaret för uppgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs till välfärdsområdena. En fråga att beakta är dessutom att om välfärdsområdena inkluderas i Kommunfinans Abp:s utlåning kan det påverka det system som råder mellan garanticentralen och Kommunfinans Abp och som kommissionen godkände i ovannämnda beslut från 2004. Dessa saker konstateras i avsnitt 5.1.5.3 och 12.15 i ovan nämnda regeringsproposition.

### **3 Målsättning**

Syftet med propositionen är att säkerställa att de välfärdsområden som inrättas i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet har tillgång till den finansiering av investeringar de behöver på finansmarknaden. Enligt den regeringsproposition som gäller reformen kan välfärdsområdena under vissa förutsättningar uppta lån på finansmarknaden och använda andra finansieringsinstrument, särskilt för att finansiera behövliga nyinvesteringar och tilläggsinvesteringar. Den proposition som nu lämnas medför en möjlighet för välfärdsområdena att också använda sig av de finansiella tjänster som Kommunfinans Abp tillhandahåller. I samband med detta är det viktigt att säkerställa att en inkludering av välfärdsområdena som möjliga mottagare av den finansiering som Kommunfinans Abp beviljar inte äventyrar den ekonomiska självstyrelsen för de kommuner som är medlemssamfund i garanticentralen, med hänsyn till att kommunerna i sista hand ansvarar för de förbindelser som hänför sig till medelsanskaffningen, också i fråga om den finansiering som välfärdsområdena får.

### **4 Förslagen och deras konsekvenser**

#### **4.1 De viktigaste förslagen**

I denna proposition föreslås det att lagen om Kommunernas garanticentral ändras så att garanticentralen kan bevilja garantier också för sådan medelsanskaffning som Kommunfinans Abp företar i syfte att finansiera de välfärdsområden och välfärdssammanslutningar som bildas i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet, samt sådana sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt. Förslaget är att 1 § 2 mom. och 1 a § 1 mom. i lagen ändras. Ändringen är avsedd att träda i kraft samtidigt som välfärdsområdesfullmäktige inleder sin verksamhet. Den föreslagna ändringen tvingar inte Kommunfinans Abp att utsträcka sin utlåning till att inkludera välfärdsområdenas verksamhet utan innebär endast att det är möjligt, om garanticentralens delegation och Kommunfinans Abp beslutar att gå in för en sådan finansieringsverksamhet.

Den föreslagna ändringen medför att Kommunfinans Abp kan bevilja finansiering till välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt, på samma sätt som bolaget idag kan bevilja finansiering till kommuner och samkommuner samt sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt. Ändringen är motiverad med hänsyn till att de föreslagna välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna i många avseenden motsvarar kommunerna och samkommunerna

och övertar organiseringsansvaret för social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter. Kommunfinans Abp är ett viktigt kreditinstitut för kommunsektorn. Ju fler finansinstitut som välfärdsområdena har möjlighet att använda, desto mer sannolikt kan de få finansiering på förmånliga villkor i alla marknadslägen. Kommunfinans Abp kommer sannolikt att ha bättre möjligheter än affärsbanker att bevilja finansiering i krissituationer. Den föreslagna ändringen ligger också i linje med regeringens proposition om en reform av social- och hälsovården och räddningsväsendet, enligt vilken de lån och andra förbindelser som kommunerna och samkommunerna för närvarande har och som hänför sig till social- och hälsovården och räddningsväsendet ska överföras till välfärdsområdena direkt med stöd av lag. Detta omfattar även lån och andra förbindelser som Kommunfinans Abp har beviljat kommuner och samkommuner.

Den föreslagna ändringen bedöms inte strida mot bestämmelserna om kommunernas självstyrelse enligt grundlagen eller EU-reglerna om statligt stöd. Enligt förslaget är det garanticentralen och Kommunfinans Abp, där kommunerna är medlemmar eller centrala ägare, som ska bestämma om välfärdsområdena ska inkluderas i Kommunfinans Abp:s finansieringsverksamhet. De medel som Kommunfinans Abp eventuellt lånar ut till välfärdsområdena ska gå till verksamhet som hittills har varit en kommunal uppgift och som även framöver innefattar uppgifter som enligt lag delvis ligger på kommunernas ansvar eller hör till deras allmänna kompetens. Vidare är det mycket osannolikt att medelsanskaffningen för lån som Kommunfinans Abp beviljar välfärdsområden eller välfärdssammanslutningar eller sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt i praktiken skulle kunna medföra betalningsskyldigheter för de kommuner som är medlemssamfund i garanticentralen. När det gäller EU-reglerna om statligt stöd jämföras välfärdsområdena i egenskap av offentliga samfund med kommuner, så EU-reglerna om statligt stöd är förpliktande för Kommunfinans Abp om det beviljar finansiering till sammanslutningar som ägs av välfärdsområdena eller lyder under deras bestämmanderätt. Dessa frågor beskrivs närmare i avsnitt 4.2.1.1, 4.2.2 och 10.

Den föreslagna ändringen av lagen om Kommunens garanticentral gäller en situation där välfärdsområdena inte har beskattningsrätt. Om välfärdsområdena senare får beskattningsrätt bör deras ställning i garanticentralssystemet ses över. I ett sådant fall kan det också bli aktuellt att överväga medlemskap i garanticentralen för välfärdsområdena, en fråga som förutsätter en mer omfattande ändring av lagen om Kommunernas garanticentral.

## **4.2 De huvudsakliga konsekvenserna**

### **4.2.1 Ekonomiska konsekvenser**

De konsekvenser som reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och inrättandet av välfärdsområden har för statens och kommunernas ekonomi samt för garanticentralens och Kommunfinans Abp:s verksamhetsförutsättningar har bedömts i detalj i regeringens proposition om reformen (RP 241/2020 rd).

#### **4.2.1.1 Konsekvenser för kommunernas ekonomi**

Den föreslagna reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet medför avsevärda förändringar för den kommunala ekonomin, som en följd av att finansiering och kostnader överförs till välfärdsområdena. Konsekvenserna av dessa ändringar begränsas genom utjämningsarrangemang i statsandelssystemet för kommunal basservice, genom vilka det säkerställs att det efter reformen råder samma relativa jämvikt i kommunernas ekonomi som före reformen. Det är omöjligt att i detta skede ge en noggrann framtidsutsikt i fråga om kommunernas medelsanskaffning, eftersom kreditinstitutens finansieringsprinciper och finansieringsberedskap kan för-

ändras när den allmänna ekonomiska utvecklingen ändrar riktning. Kommunernas medelsanskaffning kan dock bedömas fortsätta i huvudsak oförändrad. Om kommunernas riskvikt förändras har det konsekvenser bland annat för säkerhetsvärdet för de garantier som garanticentralen beviljat. Mest inverkar en eventuell ökning av riskvikten på Kommunfinans Abp och dess möjligheter att bevilja krediter för projekt inom kommunsektorn. Det att kommunernas rätt att ta ut skatt under 2023 begränsas inskränker inte kommunernas ekonomiska spelrum i någon väsentlig grad, och det är därför sannolikt att den inte heller kommer att ändra på nollriskklassen för kommunsektorns lån. Det bedöms att propositionen inte heller har några konsekvenser för kommunernas kreditvärdering (RP 241/2020 rd, avsnitt 4.2.1.1.8 och 4.2.1.6.8).

Efter det att organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet har överförts till välfärdsområdena den 1 januari 2023 kommer kommunerna med stöd av 10 § i lagen om Kommunernas garanticentral att fortsätta ha ett principiellt garantiansvar för medelsanskaffningen för lån och andra förbindelser som Kommunfinans Abp beviljat kommuner och sammkommuner, inbegripet de lån och förbindelser som överförs till välfärdsområdena. Ansvaret gäller hela den återstående löptiden för lånen och de andra förbindelserna. Den viktade medellöptiden för sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens samtliga krediter är för närvarande omkring 9,5 år, men för en del lån är maturiteten rentav 20–25 år. Kommunfinans Abp:s långfristiga kreditgivning uppgår till totalt cirka 24 miljarder euro enligt bolagets årsberättelse för 2019. Sjukvårdsdistriktens skuldansvar uppgår enligt bokslutsuppgifterna för 2019 till cirka 2,8 miljarder euro, varav cirka 984 miljoner euro utgörs av krediter som Kommunfinans Abp beviljat. Sjukvårdsdistriktens krediter utgör för närvarande en andel på cirka 4 procent av Kommunfinans Abp:s kreditgivning. Om sjukvårdsdistriktens krediter fram till tidpunkten då organiseringsansvaret överförs ökar till det uppskattade beloppet på cirka 4,2 miljarder euro, och om det antas att Kommunfinans Abp:s andel av den växande kreditstocken fortsättningsvis är ungefär hälften som i nuläget, har sjukvårdsdistriktet vid tidpunkten då organiseringsansvaret överförs krediter beviljade av Kommunfinans Abp till ett belopp av cirka 2,1 miljarder euro. Detta motsvarar 8–9 procent av Kommunfinans Abp:s hela kreditgivning (RP 241/2020 rd, avsnitt 4.2.1.6.8).

Lagförslaget medför att garanticentralen kan garantera även sådan medelsanskaffning som Kommunfinans Abp företar i syfte att finansiera välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt. Om Kommunfinans Abp beviljar välfärdsområdena finansiering medför det att garanticentralen och de kommuner som är medlemsamfund i den har ansvar också för sådan medelsanskaffning som företas för att finansiera välfärdsområdena och för sådana förbindelser som ingåtts för denna. I praktiken skulle dock garanticentralens och kommunernas ansvar aktualiseras först i en situation där de krediter och andra förbindelser som har beviljats välfärdsområdena, välfärdssammanslutningarna eller sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt inte sköts. En sådan situation är mycket osannolik med tanke på att de föreslagna välfärdsområdena är myndigheter inom den offentliga förvaltningen som sköter lagstadgade uppgifter och vars verksamhet, ekonomi och förvaltning regleras ingående i lag. Vidare har staten enligt förslaget finansieringsansvar för välfärdsområdenas verksamhet och de långfristiga lån som välfärdsområdena upptar kan garanteras med statsborgen.

I det närmast teoretiska fallet att lån eller andra förbindelser som beviljas välfärdsområden, välfärdssammanslutningar eller sammanslutningar som ägs av dessa eller lyder under deras bestämmanderätt inte sköts, kan Kommunfinans Abp inte fullfölja sina förpliktelser gentemot investerarna i de masskuldebrevslån som Kommunfinans Abp har emitterat, varvid investerarna på basis av den garanti som garanticentralen har ställt har rätt att kräva ut sin fordran av garanticentralen och garanticentralen i sin tur vidare av kommunerna. Garanticentralens likviditet har

dock tryggats med en fond och tillräckliga beredskapskreditarrangemang. Det ansvar som kommunerna har enligt förslaget aktualiseras först i andra hand, och garanticentralen är dessutom skyldig att återbetala de betalningsandelar som kommunerna betalat jämte ränta så snart som möjligt efter det att garanticentralen har medel för detta. Under hela den tid som garanticentralen har varit verksam har den aldrig varit föremål för krav på garantiersättning eller tvungen att uppbära betalningsandelar hos de kommuner som varit medlemssamfund.

Med beaktande av det ovannämnda kan det ansvar som kommunerna får för finansiering som beviljas välfärdsområden anses vara minst lika osannolikt som det ansvar kommunerna för närvarande har för Kommunfinans Abp:s finansieringsverksamhet. Den föreslagna lagändringen ökar således inte kommunernas ansvar för garanticentralens förbindelser. Därför finns det inte heller skäl att anta att den föreslagna lagändringen skulle leda till att internationella finansiärer och kreditvärderingsinstitut ändrar inställning till kommunernas finansieringssystem eller till att kreditvillkoren försämrats. En inkludering av välfärdsområdena i Kommunfinans Abp:s finansieringstjänster påverkar inte heller kommunernas kreditvärdering eller deras möjligheter att fortsättningsvis få den finansiering de behöver av Kommunfinans Abp.

#### 4.2.1.2 Konsekvenser för välfärdsområdenas ekonomi

Om garanticentralen och Kommunfinans Abp beslutar att Kommunfinans Abp ska börja tillhandahålla finansieringstjänster även till välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt sammanslutningar som ägs av dessa eller lyder under deras bestämmanderätt har dessa aktörer motsvarande möjligheter som kommunsektorn att få den finansiering de behöver på finansmarknaden. Förslaget att Kommunfinans Abp ska bli ett av de kreditinstitut som finansierar välfärdsområdena ökar sannolikt konkurrensen mellan kreditinstituten. Detta kan i sin tur leda till att välfärdsområdena får fler anbud och att anbudens pris sjunker. På detta sätt skapar den nu föreslagna ändringen av lagen om Kommunernas garanticentral bättre verksamhetsförutsättningar för välfärdsområdena och ligger därför i linje med målen och de grundläggande utgångspunkterna för reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet.

#### 4.2.1.3 Konsekvenser för statsfinanserna

Ju bättre förutsättningar välfärdsområdena har att på marknaden få den finansiering de behöver särskilt för nyinvesteringar och tilläggsinvesteringar, desto mindre blir de kostnader som välfärdsområdena och i sista hand staten betalar för låneskötsel. Samtidigt kan Kommunfinans Abp:s medverkan som ett av de kreditinstitut som tillhandahåller välfärdsområdena finansiering öka behovet av statsborgen för välfärdsområdenas lån. Affärsbankerna kan bevilja välfärdsområdena finansiering utan statsborgen. Med hänvisning till 8 § i lagen om Kommunernas garanticentral och sina stadgar ställer däremot Kommunfinans Abp kravet att den ägande kommunen ställer säkerhet för hela lånekapitalet när Kommunfinans Abp till exempel beviljar en kommunalt ägd sammanslutning lån. Om Kommunfinans Abp börjar bevilja välfärdsområdena lån är det staten som går i borgen för lånen. En rättvis behandling av alla låntagare kan förutsätta att staten går i borgen för lån som andra kreditinstitut erbjuder på samma grunder som för Kommunfinans Abp:s lån. Det kan vara motiverat att välfärdsområdena inhämtar låneanbud både med och utan statsborgen. Utifrån anbuden kan man sedan avgöra om det är motiverat att bevilja statsborgen för lånet. Sannolikt är lånet alltid förmånligare med borgen. Detta kan dock påverkas av villkoren för statsborgen, till exempel borgensavgiften.

Utgångspunkten i 17 § i lagen om välfärdsområden är att statsborgen kan beviljas för lån som välfärdsområdena upptar inom ramen för en fullmakt att uppta lån. Förmodligen får den största delen av välfärdsområdena ändå förmånlig finansiering på marknadsvillkor utan statsborgen. Om Kommunfinans Abp blir ett av de kreditinstitut som finansierar välfärdsområdena kan det

bli allmän praxis att välfärdsområdena får statsborgen för de lån de upptar. Här bör det noteras att finska staten för närvarande har det största borgensansvaret i förhållande till bruttonationalprodukten i EU. Under de senaste åren har den finska borgensstocken dessutom vuxit snabbast bland EU-länderna, och den växer ytterligare till följd av stödåtgärderna på nationell och EU-nivå med anledning av coronakrisen. Staten är därför tvungen att förhålla sig mycket kritiskt till beviljandet av ny borgen, på alla delområden.

#### 4.2.1.4 Konsekvenser för garanticentralens och Kommunfinans Abp:s ekonomi

För garanticentralens och Kommunfinans Abp:s del medför propositionen att mottagarna av den medelsanskaffning som Kommunernas garanticentral garanterar och av den finansiering som Kommunfinans Abp beviljar ändras i fråga om social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter så att välfärdsområdena i stället för samkommunerna är mottagare. Garanticentralen och Kommunfinans Abp ska enligt förslaget själva ha beslutanderätt i frågan om Kommunfinans Abp ska utsträcka sin utlåning och sina andra finansieringsinstrument till att inkludera välfärdsområdenas verksamhet. Om de bestämmer att inkludera välfärdsområdena som möjliga användare av de finansiella tjänster som Kommunfinans Abp tillhandahåller fortsätter bolagets finansieringsverksamhet i sin nuvarande form och innefattar fortsättningsvis finansiering inom social- och hälsovård och räddningsväsendet. Om den finansiering som de nuvarande sjukvårdsdistrikten och de framtida välfärdsområdena behöver utesluts från garanticentralssystemet betyder det en andel på cirka 4–9 procent av Kommunfinans Abp:s hela kreditgivning, så som anges ovan.

En inkludering av välfärdsområdena som möjliga användare av de finansieringstjänster som Kommunfinans Abp tillhandahåller medför även att de lån som överförs till välfärdsområdena med stöd av lag som en följd av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet får samma behandling inom garanticentralssystemet som de nya lån som välfärdsområdena upptar. Detta kan anses motiverat bland annat med hänsyn till garanticentralens och Kommunfinans Abp:s verksamhet. Värt att notera är att Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning inte allokeras till något särskilt finansieringsobjekt. Därtill är inte Kommunfinans Abp:s förbindelser för medelsanskaffningen, och därmed inte heller garanticentralens borgensansvar, i kraft under samma tidsperioder som Kommunfinans Abp:s vidareutlåning, utan är för det mesta kortvarigare. Därför går det inte att särskilja vilken andel av den medelsanskaffning som garanticentralen har garanterat som slutligen hänförs till ett visst användningsändamål. Medel som skaffats med garantier från garanticentralen efter det att den föreslagna reformen har genomförts kan ändå komma att användas för verksamhet som inte omfattas av kommunernas eller samkommunernas organiseringsansvar.

Såsom det nämns tidigare i detta avsnitt medför välfärdsområdenas myndighetsroll, statens ansvar för finansieringen av välfärdsområdena samt möjligheten att bevilja statsborgen för välfärdsområdenas lån att det är mycket osannolikt att de lån eller andra förbindelser som beviljas för välfärdsområdenas verksamhet inte sköts. Därför finns det inga skäl att anta att en inkludering av välfärdsområdena i Kommunfinans Abp:s finansiella tjänster påverkar hur internationella finansiärer och kreditvärderingsinstitut förhåller sig till garanticentralssystemet eller Kommunfinans Abp:s verksamhet.

Enligt 17 § i den föreslagna lagen om välfärdsområden kan statsrådet bevilja statsborgen för sådana långfristiga lån som ett välfärdsområde upptar inom ramen för en fullmakt att uppta lån. Enligt den paragrafen kan statsborgen dock inte beviljas för andra finansiella instrument. Orsaken till denna avgränsning är att alla välfärdsområden kan antas kunna ingå andra behövliga finansiella arrangemang på finansmarknaden, såsom leasingavtal och olika skyddsarrangemang, utan behov av statsborgen. Om Kommunfinans Abp börjar bevilja välfärdsområdena finansiella

tjänster med stöd av denna proposition kan det leda till att bolaget med åberopande av 8 § i lagen om Kommunernas garanticentral och sina egna stadgar anser att det inte kan bevilja välfärdsområdena några finansiella instrument som staten inte går i borgen för. Då kan Kommunfinans Abp bevilja välfärdsområdena lån, men inga andra finansiella arrangemang. Det skulle innebära att de finansiella tjänster som Kommunfinans Abp erbjuder välfärdsområdena är mer begränsade än vad andra kreditinstitut har att erbjuda. Detta utgör dock inget problem om välfärdsområdena får de andra finansiella arrangemang de behöver av andra kreditinstitut. Viktigt att notera är dessutom att oberoende av vad som står i 17 § i den föreslagna lagen om välfärdsområden kan dessa beviljas statsborgen också med stöd av lagen om statens långivning, statsborgen och statsgaranti (449/1998), om det anses behövt. Också i det fallet kan borgensförbindelserna gälla högst det belopp som riksdagen har beviljat fullmakt för i samband med behandlingen av statsbudgeten.

#### 4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionens konsekvenser för myndigheternas verksamhet och tillvägagångssätt bygger i huvudsak på de ovan beskrivna ekonomiska konsekvenserna. Relevant för staten är närmast förslaget att staten ska gå i borgen för de lån som Kommunfinans Abp beviljar välfärdsområdena. Statsborgen kan dock beviljas för välfärdsområdenas lån oberoende av om Kommunfinans Abp är en av de eventuella långgivarna eller inte. Av välfärdsområdena kräver Kommunfinans Abp:s medverkan som möjlig långgivare sannolikt att de inhämtar låneanbud både med och utan statsborgen. Detta medför dock ingen betydande ökning av arbetet med att ta fram eller behandla anbudsfrågningar. Först i det fallet att välfärdsområdena får beskattningsrätt i ett senare skede blir det aktuellt att se över relationerna mellan staten, kommunerna, välfärdsområdena och garanticentralen på ett mer omfattande plan. I så fall kan välfärdsområdenas ställning i garanticentralssystemet utvärderas på nytt, till exempel med hänsyn till frågan om välfärdsområdena ska ansluta sig som medlemssamfund till garanticentralen. Myndighetskonsekvenserna av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet beskrivs närmare i den regeringsproposition som gäller reformen (RP 241/2020 rd).

EU-reglerna om statligt stöd är en annan fråga som måste beaktas. Enligt artikel 108.3 i FEUF ska en medlemsstat underrätta kommissionen i förväg om stödprogram eller enskilda stöd när det är fråga om statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 i FEUF. Kommissionen behöver dock inte underrättas om åtgärden inte uppfyller kriterierna för statligt stöd. Propositionen med förslag till en reform av social- och hälsovården och räddningsväsendet har diskuterats med EU-kommissionen mot bakgrund av EU:s regler om statligt stöd (RP 241/2020 rd s. 21). I dessa diskussioner har inte kommissionen nämnt att den skulle behöva underrättas om åtgärder som ingår i propositionen på det sätt som anges i artikel 108.3 i FEUF.

Den ändring av lagen om Kommunernas garanticentral som nu föreslås bör ställas upp särskilt mot kommissionens ovan nämnda beslut om garanticentralssystemet av den 16 juni 2004. Beslutet gäller dock endast de garantier som garanticentralen beviljar Kommunfinans Abp för medelsanskaffning, inte frågan om de finansiella tjänster som Kommunfinans Abp erbjuder sina kunder är förenliga med den inre marknaden.

Reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet medför att uppgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet, som för närvarande ligger på kommunernas och samkommunernas ansvar, överförs till nya offentligt rättsliga samfund, välfärdsområdena. Organisatoriskt och operativt sett motsvarar de föreslagna välfärdsområdena i stor utsträckning kommunerna i rollen som ansvariga för de tjänster de ska ordna enligt lag, men välfärdsområdena är verksamma på den regionala nivån. Inför EU-reglerna om statligt stöd jämföras välfärdsom-

råderna med staten, precis som kommunerna. Vårdsområdenas verksamhet kan medföra liknande problem i fråga om statligt stöd som kommunernas verksamhet, eftersom vårdsområdena liksom kommunerna inte kan gå i konkurs och deras verksamhet ger dem skattefördelar. För att eliminera dessa problem och säkra konkurrensneutraliteten ska vårdsområdena när de är verksamma på marknaden omfattas av likadana begränsningar som kommunerna. Bestämmelserna i 15 kap. i den föreslagna lagen om vårdsområden, om vårdsområdets verksamhet på marknaden, motsvarar bestämmelserna i 15 kap. i kommunallagen, om kommunens verksamhet på marknaden. Bestämmelserna om kommunernas verksamhet på marknaden fogades till kommunallagen 2013 i syfte att undanröja problemen med statligt stöd i kommunernas verksamhet (RP 32/2013 rd). Bestämmelserna formulerades med utgångspunkt i diskussionerna med kommissionen, och det är inte känt att kommissionen senare skulle ha fått klagomål om kommunallagens bestämmelser. Enligt 15 kap. i den föreslagna lagen om vårdsområden är vårdsområdena i likhet med kommunerna skyldiga att bolagisera verksamhet som de bedriver i ett konkurrensläge på marknaden, de ska iaktta EU-reglerna om statligt stöd till exempel när de beviljar lån, borgen och andra säkerheter, och Konkurrens- och konsumentverket kan på motsvarande sätt som för kommunerna ingripa om ett vårdsområde handlar i strid med konkurrenslagen (948/2011). Bestämmelserna i 15 kap. i den föreslagna lagen om vårdsområden och i 15 kap. i kommunallagen avviker från varandra endast till den del vårdsområdenas verksamhet avviker från kommunernas verksamhet. I 15 kap. i den föreslagna lagen om vårdsområden preciseras även vissa bestämmelser vars tolkning i kommunallagen har varit oklar.

Den nu föreslagna ändringen av lagen om Kommunernas garanticentral medför endast att mottagarna av den medelsanskaffning som Kommunernas garanticentral garanterar och av den finansiering som Kommunfinans Abp beviljar för social- och hälsovårdens och räddningstjänstens uppgifter ändras så att vårdsområdena är mottagare i stället för kommunerna och samkommunerna. Så som anges ovan föreslås vårdsområdena vara offentligrättsliga samfund av samma slag som kommunerna och inför EU-reglerna om statligt stöd föreslås de jämföras med staten. Vidare ska vårdsområdena omfattas av samma begränsningar som kommunerna i fråga om verksamhet på marknaden. De är även skyldiga att iaktta reglerna om statligt stöd i sin verksamhet. Till skillnad från kommunerna ska vårdsområdena inte ha någon obegränsad allmän kompetens, utan inom sitt område kan de endast åta sig att sköta sådana uppgifter som är till stöd för deras lagstadgade uppgifter. Således är sannolikheten för att vårdsområdena skulle bedriva verksamhet av ekonomisk karaktär över huvud taget mindre än i kommunernas fall. Med avseende på EU-reglerna om statligt stöd innebär det därför ingen betydande förändring om vårdsområdena såsom kommunerna är mottagare av Kommunfinans Abp:s finansieringstjänster.

Särskilt mot bakgrund av det ovannämnda beslutet av kommissionen kan det konstateras att användningsändamålet för Kommunfinans Abp utlåning och andra finansiella tjänster inte ändras, och att finansieringen även efter ändringen endast kan beviljas offentligrättsliga samfund samt sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt. Kommunfinans Abp kan fortsättningsvis inte utnyttja den fördel som garanticentralens garantier innebär så att bolaget skulle kunna konkurrera med affärsbanker när det gäller långivning till tredje man. Kommunfinans Abp är skyldigt att iaktta reglerna om statligt stöd när bolaget beviljar finansiering till vårdsområden, vårdsområdesammanslutningar eller sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt. Därför medför en inkludering av vårdsområdenas verksamhet i Kommunfinans Abp:s utlåning ingen ändring i det garanticentralssystem som godkänns i kommissionens beslut. De garantier som garanticentralen beviljar förblir statlig finansiering, Kommunfinans Abp kan fortsättningsvis betraktas som en finansieringsinrättning/ett särskilt kreditinstitut med en offentlig uppgift inom förvaltningen, och de garantier som garanticentralen beviljar Kommunfinans Abp utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel

107.1 i FEUF. En liknande bedömning har gjorts i fråga om de lån som överförs från samkommunerna och kommunerna till välfärdsområdena i reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet (RP 241/2020, s. 274).

Den föreslagna ändringen av lagen om Kommunernas garanticentral och inkluderingen av välfärdsområdena i Kommunfinans Abp:s finansiella tjänster medför således inte att det system mellan garanticentralen och Kommunfinans Abp som kommissionen godkände i sitt beslut från 2004 ändras i någon betydande omfattning med hänsyn till reglerna om statligt stöd. Välfärdsområdena avses inte vara i princip enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, och de garantier som garanticentralen beviljar Kommunfinans Abp för medelsanskaffning avses inte vara statligt stöd enligt vad som anges i artikel 107.1 i FEUF. Den föreslagna ändringen förutsätter alltså inte att kommissionen underrättas i enlighet med artikel 108.3 i FEUF.

#### 4.2.3 Övriga samhälleliga konsekvenser

Propositionen har inga andra samhälleliga konsekvenser än de ekonomiska konsekvenser och de konsekvenser för myndigheterna som anges ovan. De samhälleliga konsekvenserna av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet beskrivs närmare i den regeringsproposition som gäller reformen (RP 241/2020 rd).

### 5 Alternativa handlingsvägar

Det finns fyra huvudsakliga alternativ i fråga om den ändring av lagen om Kommunernas garanticentral som föreslås i denna proposition.

Det första alternativet är att lagen om Kommunernas garanticentral inte ändras. I så fall är den enda ändring som görs i lagen om Kommunernas garanticentral till följd av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet nya 1 b §, som föreslås bli fogad till lagen i den regeringsproposition som gäller reformen. Med stöd av den föreslagna paragrafen kan befintliga lån och andra förbindelser som Kommunfinans Abp beviljat överförs från samkommunerna och kommunerna till välfärdsområdena. Paragrafen är avsedd att gälla endast det skede då egendomen överförs. I detta alternativ kan Kommunfinans Abp inte bevilja nya lån eller andra finansiella tjänster till välfärdsområdena, eftersom 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral endast tillåter att sådana lån och tjänster beviljas kommuner och samkommuner samt sammanslutningar som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt. Detta betyder att välfärdsområdena har mer begränsade möjligheter än kommuner och samkommuner att skaffa sådan utomstående finansiering som de behöver. I vissa situationer kan detta medföra sämre tillgång på sådan finansiering som välfärdsområdena behöver och höja priset på finansieringen, vilket inte är motiverat med hänsyn till välfärdsområdenas verksamhet. Med tanke på att Kommunfinans Abp är ett så viktigt kreditinstitut för kommunsektorn är det inte motiverat att utsluta välfärdsområdena från dess finansieringstjänster när välfärdsområdena som en följd av reformen börjar sköta den mest betydande lagstadgade uppgift som kommunerna och samkommunerna har haft.

Det andra alternativet är att staten själv börjar bevilja välfärdsområdena de lån som behövs för att finansiera de nyinvesteringar och tilläggsinvesteringar som välfärdsområdena behöver. Mot bakgrund av kostnaderna för medelsanskaffningen kan den statliga finansieringen betraktas som en minst lika bra lösning som de lån som Kommunfinans Abp beviljar. Om staten beviljar lån växer statens lånestock, men i stället uteblir ökningen av statens borgensansvar eftersom statsborgen inte behöver beviljas för de lån som välfärdsområdena upptar. Tillgången på finansiering i Finland är dock mycket god och det är inte nödvändigtvis motiverat att staten träder emellan som långgivare. Därtill skulle det krävas ett noggrant övervägande av frågan om det är lämpligt

för staten att börja konkurrera på bankmarknaden. Vidare kan risken med modellen statlig långivning vara att villkoren för de lån som staten beviljar ställs på en nivå som leder till att lån beviljas också för olönsamma ändamål och till ett belopp som överskrider det verkliga investeringsbehovet. En annan risk med statlig långivning till välfärdsområdena är att lånen efterskänks på svaga grunder. Vidare skulle alternativet förutsätta att en ny organisation eller enhet inrättas vid ett statligt ämbetsverk med uppgift att bevilja lån i enlighet med lånevillkoren och sköta det därmed sammanhängande administrativa arbetet.

Det tredje alternativet är att lagen om Kommunernas garanticentral ändras utöver det som nu föreslås så att välfärdsområdena blir medlemssamfund i garanticentralen. I det fallet har inte kommunerna ensamma sista handsansvaret för den medelsanskaffning som företas för att finansiera välfärdsområdena och för de förbindelser som hänför sig till medelsanskaffningen. En sådan ändring kan vara motiverad ur kommunernas synvinkel eftersom den begränsar kommunernas ekonomiska ansvar. Viktigt att observera är dock att välfärdsområdena till skillnad från kommunerna inte har beskattningsrätt, åtminstone inte i början av sin verksamhet, utan de får sin finansiering av staten. Så länge staten ansvarar för finansieringen av välfärdsområdena medför välfärdsområdenas medlemskap i garanticentralen i praktiken att staten i sista hand ansvarar för de förpliktelser som grundar sig på medlemskapet. Samtidigt får staten ett implicit ansvar för hela kommunsektorns medelsanskaffning, vilket ur statens synvinkel inte kan anses vara befogat. Av dessa anledningar ska välfärdsområdena inte ansluta sig som medlemssamfund till garanticentralen. Frågan om medlemskap i garanticentralen kan dock utvärderas på nytt om välfärdsområdena ges motsvarande beskattningsrätt som kommunerna.

Det fjärde alternativet är att staten i stället för garanticentralen börjar garantera sådan medelsanskaffning som Kommunfinans Abp företar för att finansiera välfärdsområdena. Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning delas då upp i medelsanskaffning för att finansiera kommunerna, vilken garanticentralen garanterar i enlighet med den nuvarande modellen, och i medelsanskaffning för att finansiera välfärdsområdena, för vilken staten går i borgen. I detta alternativ är kommunerna som medlemssamfund i garanticentralen inte ansvariga för den medelsanskaffning som företas för att finansiera välfärdsområdena. I praktiken leder detta dock till att staten garanterar både den medelsanskaffning som Kommunfinans Abp företar och de individuella lån som bolaget beviljar välfärdsområdena. Detta ökar statens borgensansvar till det dubbla, med beaktande av att det är fråga om olika garantier som kan realiseras på olika grunder och vid olika tidpunkter. Borgensansvaret skulle också fördubblas i statens bokslut samt i annan redovisning över ställda garantier. Det finns skäl att utesluta en sådan betydande ökning av statens borgensansvar med hänsyn till att detta borgensansvar redan är så omfattande, så som anges i avsnitt 4.2.1.3. Vidare är det oklart vilka de konkurrensrättsliga och andra konsekvenserna skulle vara på finansmarknaden av att bara ett kreditinstituts medelsanskaffning garanteras. Därtill är Kommunfinans Abp:s egen ståndpunkt att bolaget, trots att det kunde bedriva också sådan finansieringsverksamhet för vilken garanticentralen inte garanterar medelsanskaffningen, inte vill börja bevilja sådan finansiering. Anledningen är att en sådan lösning skulle avvika från Kommunfinans Abp:s normala verksamhet, i vilken medelsanskaffningen garanterad av garanticentralen är av central betydelse, och bolaget bedömer att detta skulle väcka osäkerhet på marknaden i fråga om Kommunfinans Abp:s roll som kreditgivare.

## **6 Remissvar**

Enligt remissvaren...

## **7 Ikraftträdande**

Lagändringen föreslås träda i kraft samtidigt som reformen av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet. I den regeringsproposition som gäller reformen föreslås det att de lagar som har samband med reformen ska träda i kraft stegvis så att de lagar som gäller inledandet av välfärdsområdenas verksamhet träder i kraft den 1 juli 2021, bestämmelserna om välfärdsområdenas verksamhet den 1 mars 2022 och de egentliga lagarna om skötseln av uppgiften samt beskattningen och finansieringen den 1 januari 2023 (RP 241/2020 rd, avsnitt 9). Kommunernas och samkommunernas lån och övriga förbindelser som hänför sig till social- och hälsovården och räddningsväsendet föreslås övergå till välfärdsområdena vid ingången av 2023. Detta gäller också lån och andra förbindelser som Kommunfinans Abp har beviljat kommunerna och samkommunerna. Eftersom välfärdsområdena kan behöva lånefinansiering redan innan organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet övergår till dem träder den nu föreslagna ändringen av 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral i kraft den 1 mars 2022 när välfärdsområdesfullmäktige inleder sin verksamhet.

## **8 Verkställighet och uppföljning**

Den föreslagna ändringen av lagen om Kommunernas garanticentral hänger samman med reformen av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet, och verkställigheten och uppföljningen av lagändringen är ämnade att ske som en del av reformen. Verkställigheten, uppföljningen och bedömningen i efterhand av reformen beskrivs närmare i regeringens proposition om reformen (RP 241/2020 rd, avsnitt 10).

## **9 Förhållande till andra propositioner**

Propositionen hänför sig till en annan proposition av regeringen som överlämnades till riksdagen den 8 december 2020 och som innehåller förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd).

## **10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

Propositionen ska bedömas med hänsyn till den kommunala självstyrelse som tryggas i 121 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Det är etablerad praxis i grundlagsutskottet att man med den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen avser att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Exempelvis ändringar i statsandelssystemet får inte äventyra kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi och därmed om sin förvaltning (se till exempel GrUU 40/2014 rd och GrUU 16/2014 rd). När grundlagsutskottet behandlade statsminister Juha Sipiläs regeringsproposition om social- och hälsovårds- och landskapsreformen (RP 15/2017 rd) ansåg grundlagsutskottet att de föreslagna ändringarna på en allmän nivå i princip inte äventyrade kommunernas förutsättningar för ekonomisk självstyrelse på ett sätt som skulle strida mot grundlagen. Inte heller de arrangemang som hänförde sig till överföringen av egendom verkade allmänt äventyra kommunernas förmåga att sköta sin ekonomi i enlighet med principerna för självstyrelse (GrUU 26/2017 rd).

I lagen om Kommunernas garanticentral har garanticentralens verksamhet avgränsats till beviljande av garantier för sådan medelsanskaffning som Kommunfinans Abp, som kommunerna äger, företar för att låna ut medlen till kommuner och samkommuner samt sammanslutningar som helt ägs av kommunerna eller lyder under deras bestämmanderätt. Utöver detta kan den

medelsanskaffning som garanticentralen garanterar användas för utlåning till kommunala af-färsverk och bostadssammanslutningar som bedriver social bostadsproduktion. Alla kommuner på det finländska fastlandet är medlemssamfund i garanticentralen och kan inte utträda ur den. Medlemssamfunden svarar tillsammans för finansieringen av garanticentralens utgifter och förbindelser, om dessa inte annars kan täckas, i proportion till invånarantalet. Garanticentralssystemet bygger med andra ord på kreditvärdigheten för de kommuner som är medlemssamfund i garanticentralen; denna kreditvärdighet i sin tur bygger i praktiken på kommunernas beskattningsrätt och därpå baserade nollriskklass i kreditinstitutens kapitaltäckningsanalyser. Kommunernas garanticentral är med andra ord den lösning som valts för att med stöd av kommunernas beskattningsrätt kunna skaffa de medel som kommunerna och samkommunerna behöver. Kommunerna använder dock även andra kreditinstitut än Kommunfinans Abp för att skaffa den finansiering de behöver.

Om lagen om Kommunernas garanticentral ändras på förslaget vis så att Kommunfinans Abp kan bevilja också välfärdsområdena finansiering blir kommunerna, i egenskap av medlemssamfund i garanticentralen, ansvariga i sista hand för den medelsanskaffning som företas för lån och andra förbindelser som beviljas välfärdsområdena. Detta är en principiell förändring i kommunernas ekonomiska självstyrelse som bör bedömas med hänsyn till den kommunala självstyrelse som tryggas i grundlagen. Det bör bedömas hur propositionen inverkar på kommunernas rätt att självständigt besluta om sin ekonomi, och vilka konsekvenserna är för kommunernas beskattningsrätt och möjlighet att finansiera sina uppgifter i enlighet med finansieringsprincipen.

När frågan bedöms bör det beaktas att den regeringsproposition om en reform av social- och hälsovården och räddningsväsendet (RP 241/2020 rd) som är under behandling i riksdagen endast handlar om befintliga lån och andra förbindelser som överförs från samkommunerna och kommunerna till välfärdsområdena. Det är alltså fråga om en visserligen stor, men begränsad skuldpost. De lån och andra förbindelser som överförs garanteras dessutom med statsborgen, vilket säkerställer att de fortsätter att tillhöra riskklass noll och inte utökar det ansvar kommunerna har för garanticentralens förbindelser. Om det blir möjligt för Kommunfinans Abp att bevilja nya lån till välfärdsområdena uppstår det däremot ett nytt, på förhand icke-avgränsat ansvar för kommunerna, genom att de ansvarar i sista hand för medelsanskaffningen i anslutning till dessa lån.

En fråga som det fästes uppmärksamhet vid i förarbetena till lagen om Kommunernas garanticentral är om kommunernas gemensamma ansvar i fråga om garanticentralens verksamhet är förenligt med den kommunala självstyrelse som tryggas i grundlagen (RP 30/1996 rd, s. 14–15). På denna punkt motiverades propositionen i huvudsak med att den enskilda kommunens ansvar är begränsat i lag: den betalningsskyldighet som följer av borgen beviljad av garanticentralen måste i första hand täckas med medel ur garanticentralens fond eller genom beredskapskreditarrangemang, och först i andra hand med betalningsandelar som uppbärs hos medlemssamfunden. Betalningsandelarnas belopp baserade sig på medlemssamfundens invånarantal, så kommunerna behandlades rättvist med hänsyn till ekonomisk bärkraft. Ansvaret kunde med andra ord inte bli oskäligt stort för en enskild kommun. Ansvaret för en annan kommuns skuld motiverades med att varje kommun kan dra nytta av det gemensamma systemet för medelsanskaffning, och med att kommunerna kan bli ansvariga endast inför garanticentralen, som de själva administrerar. Vidare betonades det att kommunerna har inflytande över garanticentralens verksamhetspolitik och har en stark och jämlik representation i garanticentralens förvaltning. Garanticentralen var dessutom skyldig att till kommunerna återbetala av dem erlagda betalningsandelar jämte ränta så snart som möjligt efter att garanticentralen hade medel för detta ändamål. I sitt utlåtande om propositionen konstaterade grundlagsutskottet att det ovannämnda innebär att en enskild kommun knappast kan drabbas av en slutlig ekonomisk förlust till följd

av andra kommuners försummelser, och att lagförslaget inte stod i strid med kommunernas självstyrelse (GrUU 10/1996 rd).

När lagen om Kommunernas garanticentral stiftades kunde den kommunalt kontrollerade garanticentralen låna ut medel endast till aktörer inom kommunsektorn. Lagen ändrades dock redan följande år så att medel skaffade med garanticentralens garanti kunde användas för att finansiera också social bostadsproduktion. Detta motiverades med att social bostadsproduktion av hävd hade varit en kommunal uppgift. Många kommuner hade lagt ned sin egen bostadsproduktion och ingått samarbetsavtal med allmännyttiga bostadssammanslutningar. Det höll på att utvecklas en arbetsfördelning mellan kommunerna och de allmännyttiga bostadssammanslutningarna där kommunen anvisade byggnadstomter och bostadssammanslutningarna lät bygga nya bostäder utifrån kommunens behov, och ägde och administrerade dem. Kommunen hade i många fall rätt att välja hyresgäster till bostäderna. Det uppskattades att detta samarbete skulle öka i framtiden. För att samarbetet skulle kunna vidareutvecklas utsträcktes garanticentralens verksamhet till att inkludera finansiering av social bostadsproduktion (RP 245/1996 rd, s. 2 och 4). Den regeringsproposition som gällde lagändringen innehöll inte någon separat bedömning av lagförslaget mot bakgrund av grundlagen och behandlades inte heller i grundlagsutskottet.

Vid bedömningen av den nu föreslagna ändringen av lagen om Kommunernas garanticentral och dess förhållande till den ekonomiska självstyrelsen i de kommuner som är medlemssamfund i garanticentralen är det viktigt att i första hand beakta de omständigheter som lyftes fram när lagen om Kommunernas garanticentral stiftades och garanticentralen inrättades. Ursprungligen var garanticentralen och Kommunfinans Abp endast verksamma inom den kommunala sektorn. Som medlemmar och ägare hade kommunerna inflytande över garanticentralens och Kommunfinans Abp:s verksamhet, garanticentralens medelsanskaffning och Kommunfinans Abp:s finansieringstjänster gällde endast verksamhet inom den kommunala sektorn – antingen inom allmänna kommunala ansvarsområden eller särskilda sådana – och kommunernas gemensamma ansvar till följd av medlemskapet i garanticentralen begränsades till att gälla endast eventuella försummelser av andra kommuner. Förslaget att inkludera välfärdsområdenas verksamhet i Kommunfinans Abp:s utlåning innebär en avvikelse från dessa grundläggande utgångspunkter i lagen om Kommunernas garanticentral: välfärdsområdena avses inte bli medlemmar eller ägare i garanticentralen eller Kommunfinans Abp, den finansiering som beviljas välfärdsområdena har ingen direkt koppling till kommunernas uppgifter och kommunerna åläggs ett principiellt ansvar för förbindelser som gäller medelsanskaffning avsedd att finansiera välfärdsområdena, som står utanför den kommunala sektorn.

Först och främst bör det noteras att inkluderingen av social bostadsproduktion i Kommunfinans Abp:s utlåning inte ansågs vara i konflikt med garanticentralssystemet. Detta trots att en del av de allmännyttiga bostadssammanslutningar som bedriver social bostadsproduktion är enskilda aktörer som är helt fristående från den kommunala sektorn. Detta ansågs inte vara problematiskt, eftersom den sociala bostadsproduktionen traditionellt har varit en kommunal uppgift och kommunerna samarbetar med de allmännyttiga bostadssammanslutningarna för att producera bostäder till rimligt pris för kommuninvånarna. Detta samarbete har sedermera fortsatt, och för närvarande är cirka hälften av den finansiering som Kommunfinans Abp beviljar avsedd för social bostadsproduktion.

Att välfärdsområdena inkluderas i Kommunfinans Abp:s utlåning på föreslaget vis medför att den medelsanskaffning som garanticentralen garanterar utsträcks till verksamhet som från och med den 1 januari 2023, då organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs till välfärdsområdena, inte längre ingår i kommunernas lagstadgade uppgifter. Undantaget är Helsingfors stad som bibehåller organiseringsansvaret för dessa tjänster även efter det att reformen har trätt i kraft. Kommunerna bibehåller dock uppgiften att främja välfärd

och hälsa i enlighet med 6 § i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård. I 6 och 7 § åläggs kommuner och välfärdsområden att samarbeta med varandra för att främja välfärd och hälsa och bistå varandra med sin sakkunskap. I praktiken förutsätter detta att kommunerna och välfärdsområdena avtalar om strukturerna, tillvägagångssätten och uppföljningen för samarbetet och samordningen (RP 241/2020 rd, s. 615–619). Vidare kan kommunerna fortsättningsvis producera social- och hälsovårdstjänster på basis av sin allmänna kompetens. Om en kommun däremot producerar tjänster i ett konkurrensläge på marknaden ska den enligt 15 kap. i kommunallagen bolagisera sin verksamhet (RP 241/2020 rd s. 810).

De lån som Kommunfinans Abp:s beviljar välfärdsområdena ska alltså gälla sådan verksamhet som tidigare har varit en kommunal uppgift och som till följd av reformen överförs på en annan aktörs ansvar, men som även framöver innefattar uppgifter som enligt lag delvis ligger på kommunernas ansvar eller hör till deras allmänna kompetens. Här är det fråga om en liknande situation för garanticentralssystemet och kommunerna som för den sociala bostadsproduktionen. Helt likadan är situationen dock inte, eftersom kommunernas skatteinkomster och statsandelar minskar avsevärt när organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Någon sådan nedskärning var det inte fråga om i den sociala bostadsproduktionen. Trots detta torde det kunna anses att en inkludering av välfärdsområdenas verksamhet som föremål för sådan medelsanskaffning som garanticentralen kan garantera inte strider mot garanticentralssystemet, med beaktande av kommunernas uppgift att främja hälsa och välfärd, samarbetet med välfärdsområdena och den verksamhet som kommunerna eventuellt bedriver inom sin allmänna kompetens. Det förutsätter dock att garanticentralen, Kommunfinans Abp och de kommuner som är medlemssamfund eller ägare i dessa godkänner ändringen.

Frågan bör också bedömas med hänsyn till konsekvenserna av den föreslagna inkluderingen av välfärdsområdena i Kommunfinans Abp:s utlåning för kommunernas ekonomiska ställning och beslutsfattande. Hur kommunerna ställer sig till att inkludera välfärdsområdena i Kommunfinans Abp:s utlåning beskrivs ovan i avsnitt 6. (...) Kommunfinans Abp:s finansieringstjänster kan beviljas välfärdsområden endast om garanticentralens delegation godkänner det. I delegationen ingår 15 personer som representerar kommunerna. Kommunerna och de sammanslutningar som lyder under deras bestämmanderätt har även aktiemajoritet i Kommunfinans Abp. Kommunerna kan alltså påverka om Kommunfinans Abp ska bevilja finansiering till välfärdsområden och i vilken omfattning och under vilka förutsättningar sådan finansiering ska beviljas. Garanticentralen och Kommunfinans Abp har själva ansett att en inkludering av välfärdsområdenas verksamhet i Kommunfinans Abp:s utlåning utan att välfärdsområdena ansluter sig som medlemssamfund till garanticentralen kan bli aktuellt främst under övergångsperioden, i en situation där välfärdsområdena har inlett sin verksamhet men ännu inte har beskattningsrätt. Om det i framtiden inte föreskrivs någon beskattningsrätt för välfärdsområdena blir situationen permanent. Om detta blir anledningen till att garanticentralen och Kommunfinans Abp samt de kommuner som är medlemmar och ägare i dem inte vill att Kommunfinans Abp:s utlåning ska utsträckas till att inkludera välfärdsområdenas verksamhet, har de själva beslutanderätt i frågan. Den enda följden av detta blir att välfärdsområdena måste skaffa den finansiering de behöver för nyinvesteringar och tilläggsinvesteringar hos andra kreditinstitut än Kommunfinans Abp.

I vilket fall som helst är det ytterst osannolikt att kommunerna skulle åläggas en betalningsskyldighet som grundar sig på garanticentralens garanti och som hänför sig till finansieringen till välfärdsområdena. Kommunernas ansvar aktualiseras i praktiken endast om välfärdsområdet, välfärdssammanslutningen eller en sammanslutning som ägs av dessa eller lyder under deras bestämmanderätt försummar sin egen betalningsskyldighet gentemot Kommunfinans Abp och betalningsskyldigheten är så stor att varken garanticentralens och Kommunfinans Abp:s egna medel, garanticentralens fond eller beredskapskreditarrangemangen räcker till för att täcka den.

Det är mycket osannolikt att ett välfärdsområde, en välfärdssammanslutning eller en sammanslutning som ägs av dem eller lyder under deras bestämmanderätt skulle drabbas av sådana likviditetsproblem. Sannolikheten minskar ytterligare då man beaktar att staten ansvarar för finansieringen av välfärdsområdena och att dessa kan få statsborgen för de lån de upptar. En inkludering av välfärdsområdena i Kommunfinans Abp:s utlåning kommer alltså i praktiken inte att öka kommunernas ansvar för garanticentralens förbindelser.

Slutsatsen torde därför vara att en inkludering av välfärdsområdena i Kommunfinans Abp:s finansieringsverksamhet inte äventyrar kommunernas ekonomiska självstyrelse. Propositionen ingriper inte heller i området för kommunernas beskattningsrätt och påverkar inte tillämpningen av finansieringsprincipen i kommunernas verksamhet.

Slutligen ska propositionen bedömas ur välfärdsområdenas synvinkel. Det föreslagna arrangementet kan bedömas ge välfärdsområdena bättre tillgång till finansiering på finansmarknaden, vilket bidrar till det allmännas förmåga att jämlikt tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster så som föreskrivs i 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt förslaget ska välfärdsområdena inte ha representanter i garanticentralens delegation och de ska inte vara medlemsamfund eller ägare i garanticentralen eller Kommunfinans Abp. Välfärdsområdena har således inget inflytande över deras verksamhet eller beslutsfattande. Detta är emellertid inte nödvändigt, eftersom välfärdsområdena i egenskap av kunder hos Kommunfinans Abp själva kan besluta i vilken situation och på vilka villkor de är villiga att använda de finansiella tjänster som Kommunfinans Abp tillhandahåller. Välfärdsområdena ska inte heller ha något sådant sistahandsansvar som kommunerna har för de förbindelser som hänför sig till Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning. Viktigt att notera är att om välfärdsområdena senare får beskattningsrätt måste deras ställning i garanticentralssystemet ses över. Då kan det bland annat bli aktuellt att överväga medlemskap i garanticentralen för dem. Detta förutsätter en mer omfattande ändring av lagen om Kommunernas garanticentral, till exempel bestämmelser om de medlemmar i garanticentralens delegation som representerar välfärdsområdena och om välfärdsområdenas och kommunernas gemensamma eller åtskilda ansvar för garanticentralens förbindelser.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

*Kläm*

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

## Lag

### om ändring av 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen om Kommunernas garanticentral (487/1996) 1 § 2 mom. och 1 a § 1 mom.,  
sådana de lyder i lag 944/2006, som följer:

#### 1 §

##### *Kommunernas garanticentral*

---

För att detta syfte ska nås kan garanticentralen på det sätt som föreskrivs i 1 a § bevilja garantier för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommunerna eller lyder under kommunernas bestämmanderätt att medlen lånas ut till kommuner, samkommuner, välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt sammanslutningar som helt ägs av dessa eller helt lyder under deras bestämmanderätt.

---

#### 1 a §

##### *Villkor för garantier*

Garanticentralen kan bevilja garantier för medelsanskaffning till kreditinstitut som avses i 1 §, om kreditinstitutet använder de anskaffade medlen

1) för att bevilja finansiering till kommuner, samkommuner, välfärdsområden eller välfärdssammanslutningar,

2) för att i enlighet med Europeiska unionens regler om statligt stöd bevilja finansiering på förmånliga villkor till sammanslutningar som anges av statliga myndigheter och som hyr ut eller producerar och håller bostäder på sociala grunder, eller till sammanslutningar som lyder under sådana sammanslutningars bestämmanderätt, eller

3) för att i enlighet med Europeiska unionens regler om statligt stöd bevilja finansiering på förmånliga villkor till sammanslutningar som helt ägs av kommuner, samkommuner, välfärdsområden eller välfärdssammanslutningar eller lyder under deras bestämmanderätt, eller till kommunala affärsverk som utför lagstadgade offentliga serviceuppgifter som ingår i kommunens verksamhetsområde eller bedriver verksamhet som direkt tjänar dessa uppgifter eller tillhandahåller andra för medborgarna nödvändiga tjänster, om tillhandahållandet av de sistnämnda tjänsterna på grund av lokala eller regionala omständigheter behövs för att säkra tillgången till eller en effektiv produktion av dessa.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

---

Helsingfors den 20XX

**Statsminister**

**Sanna Marin**

Kommunminister Sirpa Paatero

UTKAST

## Lag

### om ändring av 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen om Kommunernas garanticentral (487/1996) 1 § 2 mom. och 1 a § 1 mom.,  
sådana de lyder i lag 944/2006, som följer:

#### Gällande lydelse

##### 1 §

#### Kommunernas garanticentral

För att detta syfte skall nås kan garanticentralen på det sätt som föreskrivs i 1 a § bevilja garantier för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommunerna eller lyder under kommunernas bestämmanderätt att medlen lånas ut till kommuner och samkommuner samt sammanslutningar som helt ägs av kommunerna eller helt lyder under deras bestämmanderätt.

##### 1 a §

#### Villkor för garantier

Garanticentralen kan bevilja garantier för medelsanskaffning till kreditinstitut som avses i 1 §, om kreditinstitutet använder de anskaffade medlen

1) för att bevilja finansiering till kommuner eller samkommuner,

2) för att i enlighet med Europeiska gemenskapens regler om statligt stöd bevilja finansiering på förmånliga villkor till sammanslutningar som anges av statliga myndigheter och som hyr ut eller producerar och håller bostäder på sociala grunder, eller till sammanslutningar som lyder under sådana sammanslutningars bestämmanderätt, eller

#### Föreslagen lydelse

##### 1 §

#### Kommunernas garanticentral

För att detta syfte ska nås kan garanticentralen på det sätt som föreskrivs i 1 a § bevilja garantier för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommunerna eller lyder under kommunernas bestämmanderätt att medlen lånas ut till kommuner, samkommuner, välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt sammanslutningar som helt ägs av dessa eller helt lyder under deras bestämmanderätt.

##### 1 a §

#### Villkor för garantier

Garanticentralen kan bevilja garantier för medelsanskaffning till kreditinstitut som avses i 1 §, om kreditinstitutet använder de anskaffade medlen

1) för att bevilja finansiering till kommuner, samkommuner, välfärdsområden eller välfärdssammanslutningar,

2) för att i enlighet med Europeiska unionens regler om statligt stöd bevilja finansiering på förmånliga villkor till sammanslutningar som anges av statliga myndigheter och som hyr ut eller producerar och håller bostäder på sociala grunder, eller till sammanslutningar som lyder under sådana sammanslutningars bestämmanderätt, eller

*Gällande lydelse*

3) för att i enlighet med Europeiska gemenskapens regler om statligt stöd bevilja finansiering på förmånliga villkor till sammanslutningar som helt ägs av kommuner *eller* samkommuner eller lyder under deras bestämmanderätt, eller till kommunala affärsverk som utför lagstadgade offentliga serviceuppgifter som ingår i kommunens verksamhetsområde eller bedriver verksamhet som direkt tjänar dessa uppgifter eller tillhandahåller andra för medborgarna nödvändiga tjänster, om tillhandahållandet av de sistnämnda tjänsterna på grund av lokala eller regionala omständigheter behövs för att säkra tillgången till eller en effektiv produktion av dessa.

---

*Föreslagen lydelse*

3) för att i enlighet med Europeiska *unionens* regler om statligt stöd bevilja finansiering på förmånliga villkor till sammanslutningar som helt ägs av kommuner, *samkommuner, välfärdsområden eller välfärdssammanslutningar* eller lyder under deras bestämmanderätt, eller till kommunala affärsverk som utför lagstadgade offentliga serviceuppgifter som ingår i kommunens verksamhetsområde eller bedriver verksamhet som direkt tjänar dessa uppgifter eller tillhandahåller andra för medborgarna nödvändiga tjänster, om tillhandahållandet av de sistnämnda tjänsterna på grund av lokala eller regionala omständigheter behövs för att säkra tillgången till eller en effektiv produktion av dessa.

---

*Denna lag träder i kraft den 20 .*