

Takaus- ja antolainauttoiminnan periaatteet

Valkeakosken kaupunki

Hyväksytty KH 8.9.2025, § 190

Sisällys

1	Johdanto	3
2	Lainsäädännön asettamat reunaehdot.....	4
3	Konsernirahoituksen yleiset periaatteet	5
4	Lainarahoitus.....	6
5	Rahoituksesta perittävän koron määrittäminen	7
6	Takaustoiminta.....	8
6.1	Takauksen myöntämisen edellytykset ja periaatteet	8
6.2	Takauksen myöntämisen arviointi ja päätöksenteko	10
6.3	EU:n valtiontukisäännösten huomioiminen.....	10
7	Takausvastuiden raportointi.....	13



1 Johdanto

Valkeakosken kaupunki voi tietyin rajatuin edellytyksin myöntää lainaa, takauksia tai antaa muita vakuuksia yhteisöille. Valkeakosken takaus- ja antolainauttoiminnan periaatteet - asiakirjan tavoitteena on määritellä ne keskeiset periaatteet, joiden perusteella takaus- ja antolainapäätökset konsernissa arvioidaan yleisellä tasolla ja joihin päätösten valmistelu perustuu.

Takaus- ja antolainauspäätöksissä tarkastellaan aina suunnitellun järjestelyn vaikutusta kokonaisuutena Valkeakosken kaupungin konserninelan määrään ja konsernille strategiassa asetettuihin tavoitteisiin. Valkeakosken kaupungilla ei ole aiemmin ollut takaus- ja antolainauttoimintaan liittyviä kirjallisia periaatteita, vaan asiat on ratkaistu tapaus kerrallaan lainsäädännön ja kaupungin omien sääntöjen muodostavan ehtokehikon puitteissa. Tähän asiakirjaan on kerätty keskeiset periaatteet yhteen, mikä helpottaa niin asioiden valmistelua kuin hakijatahojenkin hakemusasiakirjojen valmistelua.

2 Lainsäädännön asettamat reunaehdot

Kuntalain (410/2015) 15 luvun säännökset sääntelevät kunnan toimintaa markkinoilla. Kuntalain 15 luvun 129 §:ssä säädetään lainan, takauksen tai muun vakuuden antamisen edellytyksistä.

Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus:

- Ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.
- Kunta ei voi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.
- Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Merkittävänä riskinä pidetään esimerkiksi tilannetta, jossa takausvastuun realisoituminen vaarantaisi kunnan talouden.

Vastavakuuksien ei tarvitse kattaa koko takaukseen liittyvää riskiä, vaan riittää, että ne kattavat kunnan riskien näkökulmasta riittävän osan. (ks. kohta 6.1)

Kunta voi antaa osakeyhtiölaissa ja osuuskuntalaissa tarkoitetun pääomallainan ilman vastavakuutta. Kunnat voivat käyttää pääomallainoja yhtiöidensä rahoittamiseen silloin, kun se kunnan riskienhallinnan kannalta on muutoin kuntalain 15 luvun 129 §:n mukaan mahdollista.

Kuntalain lisäksi kaupunki huomioi aina kaikissa tilanteissa (lainaa, takausta tai pääomitustaan myöntäessään) EU:n valtiontukisäännösten sekä muiden soveltuvien kansallisten säännösten noudattamisen.

Yrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevat keskeiset puitteet määritetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 ja 108 artiklassa. EU:n valtiontukisäännöt koskevat tilanteita, joissa julkinen sektori – esimerkiksi kunta, kuntayhtymä, valtio tai EU – myöntää yritykselle tai toimialalle suoraa tukea tai muuta taloudellista etua. EU:n valtiontukisääntöjen mukaan julkisena tukena ei kuitenkaan huomioida sellaista rahoitusta, joka on annettu markkinaehtoisesti. Rahoituksen markkinaehtoisuuden arviointiin sovelletaan markkinataloustoimijaperiaatetta, eli markkinataloustoimijatestiä. Yksinkertaistettuna pääsääntönä voidaan todeta, että kunnan ja yrityksen välinen sopimus on markkinaehtoinen, mikäli yksityisen sektorin toimija olisi sitoutunut sopimukseen vähintään vastaavilla ehdoilla kuin kunta sitoutui. Tarkempia ohjeita rahoituksen markkinaehtoisuuden arvioinnista löytyy komission tiedonannosta valtiontuen käsitteestä.

3 Konsernirahoituksen yleiset periaatteet

Konserniyhtiöiden rahoituksen tavoitteena on, että tytäryhteisöt vastaavat oman taloutensa hoitamisesta ja konsernin varainhankintapolitiikan tukemisesta noudattamalla kaupungin antamaa ohjausta.

Menestyksellisen rahoituksenhallinnan toteuttamiseksi tytäryhteisön tulee ennen rahoituksen hakemista ilmoittaa kaupunginjohtajalle rahoitustarpeesta, jotta asiaa voidaan arvioida koko kaupunkikonsernin kannalta.

Tytäryhteisöjen mahdollisesti tarvitsema rahoitus kilpailutetaan kaupungin rahoitustarpeen kilpailutuksesta omana erillisenä kilpailutuksena.

Tytäryhteisöjen merkittävät investoinnit, rahoitus-, laina-, takaus- ja vakuusasiat valmistellaan kaupungin konsernijohton kanssa. Tytäryhteisöjen hallituksen ja johdon on investointeja suunnitellessaan tehtävä riittävät asianmukaiset etukäteislaskelmat ja -selvitykset, jotta investoinnin tarpeellisuudesta sekä taloudellisesta ja toiminnallisesta kannattavuudesta voidaan varmistua ennen kuin kaupungin ennakkokäsitys hankitaan ja tytäryhteisö tekee investointipäätöksen (konserniohje, kohta 3.5).

Yhteisillä konsernia koskevilla ohjeilla ja periaatteilla varmistetaan konsernin kokonaisedun kannalta tehokkaat ja taloudelliset ratkaisut myös rahoituksen suunnittelun ja järjestämisen näkökulmasta. Rahoituksen osalta:

- Tytäryhteisöjen on vuosittain arvioitava taloussuunnitelmakauden rahoitustarpeensa ja tarvittaessa osavuosisraporttien yhteydessä päivitettävä arviota, jotta kaupungilla on tarvittavat tiedot koko kaupunkikonsernin talouden suunnitteluun ja ohjaamiseen.
- Kaupunginhallitus voi myöntää antolainoja erikseen sovittavin ehdoin, kuntalain ja kilpailulainsäädännön mukaiset lait ja valtuuston talousarviossa asettamat rajat huomioiden.
- Kaupunki käyttää markkinaperusteisia korkoja ja takausprovisioita antamilleen lainoille, jotta kyse ei ole kielletystä valtiontuesta. Mikäli kaupunki myöntäisi lainaa tai takauksia, johon sisältyy valtiontukea, tulee tästä tehdä asianmukaiset tiedonannot Komissiolle.

4 Lainarahoitus

Hallintosäännön 55 §:n mukaan talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuusto päättää antolainojen ja vieraan pääoman muutoksista. Kaupunginhallitus päättää antolainojen myöntämisestä, irtisanomisesta ja lainaehtojen muuttamisesta. Kaupunginhallitus voi siirtää lainan antamiseen liittyvää toimivaltaansa alaiselleen viranomaiselle.

Kaupunginhallitus voi antaa kassavaroistaan kaupunkikonserniin kuuluville yhteisöille lyhytaikaista lainaa enintään vuodeksi (talousohje, kohta 3.2).

Kaupunginhallitus voi myöntää rekisteröidyille yleishyödyllisille yhteisöille lyhytaikaista lainaa.

Konserniyhtiöille voidaan erityistapauksessa antaa pääomalainaa, jos oman pääoman ehtoinen rahoitus katsotaan kaupungin näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi. Lähtökohtana pääomalainan myöntämiselle on kaupunkikonsernin kokonaisuus. Pääomalainalle maksettava korko on vapaasti sovittavissa, mutta tason tulee vastata ulkopuoliselle rahoittajalle maksettavaa korkoa. (Osakeyhtiölaki 624/2006, Luku 12 Pääomalaina)

5 Rahoituksesta perittävän koron määrittäminen

Rahoituksen hintaan vaikuttaa:

- arvio lainan saamisesta vapailta markkinoilta ilman kaupungin takausta,
- arvio vapailta markkinoilta saadun lainan hinnoittelusta kaupungin takauksella,
- arvio vapailta markkinoilta saadun lainan hinnoittelusta yhtiön omilla vakuuksilla,
- kaupungin oman varainhankinnan tilanne markkinoilla,
- laina-aika ja lyhennysohjelma,
- korkosidonnaisuus.

Annettavan antolainan koron tulee olla markkinaehtoinen. Lisäksi huomioidaan valtiontukilainsäädännölliset reunaehdot.

Koron marginaali määräytyy riskilisän mukaisesti.

Korkokannan ollessa miinusmerkkinen, peritään kuitenkin koron marginaali.

6 Takaustoiminta

6.1 Takauksen myöntämisen edellytykset ja periaatteet

Voimassa oleva kuntalaki rajaa tarkasti kuntien oikeutta antaa takauksia. Takauksen hakijan on pyydettyäessä kyettävä esittämään laskelmat, jotka osoittavat yhteisön kyvyn hoitaa otettavasta lainasta aiheutuvat velvoitteet. Takausta ei voida antaa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yhteisölle.

Kaupungin antaman takauksen edellytyksenä on aina riittävä vastavakuus. Valkeakosken kaupungin takausten vastavakuuden arvon tulee olla 1,5 x taattavan lainan määrä korotettuna lähimpään 100 euroon (kaupungin noudattama linja). Lisäksi kaupunki perii takausprovision. Takausprovision katsotaan vastaavan suuruudeltaan sitä etua, mitä yhtiö saa lainan marginaalissa kaupungin takauksen johdosta. Takausprovisio määritellään markkinaehtoisen rahoituksen ja takauksen sisältävän rahoituksen erotuksesta.

Kaupungin antamien takausten edellytyksenä on yhteisön velvoite raportoida taloudestaan ja toiminnastaan kaupungille.

Takausta koskevan päätöksenteon yhteydessä on erityisesti arvioitava takauksen antamisen lakisääteisten edellytysten toteutuminen ja takauksen vaikutus kaupungin riskeihin. Takauksien myöntämisessä kaupunki noudattaa kuntalain 15:129 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Kuntalain 129.1 §:n mukaan kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.

Kaupunki voi antaa täysimääräisen (100 %) takauksen puhtaasti ei-taloudelliseen toimintaan tai toimintaan, joka ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla. Lakisääteinen tai luonnollinen monopolitoiminta ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla. Kaupungilla on myös mahdollisuus antaa täysimääräinen takaus, joka liittyy kunnan liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain, museolain, teatteri- ja orkesterilain tai nuorisolain mukaisten tehtävien edistämiseen. Tällöin on olennaista, että toiminnassa on aidosti kysymys sellaisten tehtävien edistämisestä, jotka erityissääntelyssä on asetettu kunnan vastuulle.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan kaupunki ei voi antaa täysimääräistä takausta. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta

kaupunki voi myöntää takauksen ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kaupunkikonserniin (rahoitusta hakevan yhtiön on oltava kaupungin yli 50-prosenttisesti omistama) tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.

Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksyttyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen (esimerkiksi sosiaalinen asuntotuotanto). Kuntalain 131 §:ssä säädetään tarkemmin kirjallisen palveluvelvoitteen antamisesta.

Investoinnille myönnettävän takauksen osalta tarkasteltavaksi tulee investoinnin kuuluminen kunnan lakisääteiseen toimialaan tai paikallisten erityisolosuhteiden tulee olla sellaiset, että investoinnilla turvataan välttämättömien palvelujen saatavuus tai tehokas tuottaminen.

Rahoitettu investointi ei saa vääristää kilpailua. Kunnan toimiala – liittyen niihin toimintoihin, joissa kunta voi kuntalain nojalla toimia – jakautuu lakisääteisiin tehtäviin ja yleiseen toimialaan (”itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät”). Toiminta, joka perustuu lakisääteisiin tehtäviin ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla, jolloin takaus voidaan myöntää.

Lakisääteiset tehtävät liittyvät laissa kunnille annettuihin velvoitteisiin toimia tietyillä sektoreilla, esimerkiksi järjestää esi- ja perusopetusta, liikunta- ja kulttuuripalveluita.

Yleinen toimiala antaa kunnalle mahdollisuuden toimia, mutta ei velvoita siihen. Esimerkiksi kunnan vuokrataloyhtiön toiminta kuuluu kunnan toimialaan siltä osin, kuin se tarjoaa asuntoja ja asukasvalinta tapahtuu niin sanotusti sosiaalisin perustein ja täysimääräinen takauskin on tällöin mahdollinen.

Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja turvaavissa (SGEI) hankkeissa 100 % takaus on sallittu. Palveluvelvoite (engl. SGEI/ services of general economic interest) on yksi keino järjestää julkisen palvelun tuottaminen. Palveluvelvoite annetaan palveluvelvoitemenettelyssä ja siinä on noudatettava EU:n SGEI-lainsäädäntöä, joka on osa EU:n valtiontukia koskevaa lainsäädäntöä. SGEI-tuki on tukea yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden tuottamiseen.¹

¹ Katso tarkemmin kohta 6.3 EU:n valtiontukisäännösten huomioiminen.

6.2 Takauksen myöntämisen arviointi ja päätöksenteko

Pääsääntöisesti kaupunki myöntää takauksia vain tytäryhteisöilleen eli yhteisöille, joissa kaupungilla on määräysvalta. Kaupunki voi myöntää tapauskohtaisesti harkinnan perusteella omavelkaisia takauksia, täytetakauksia tai toissijaisia takauksia, jotka palvelevat kaupungin peruspalvelutuotantoa tai elinkeinotoiminnan edistämistä. Kaupunki edellyttää takaukselle vastavakuuden ja perii takausprovision. Takauksen kohteena oleva laina on kilpailutettava.

- Takauspäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen. Päätöksenteossa tulee olla käytettävissä huolellisesti laaditut perustelut valtiontukiarviointiarviointi mukaan lukien: Miten takauksen kohteena oleva toiminto kuuluu kaupungin toimialaan?
- Miten on osoitettu, että toiminta/investointi ei vääristä kilpailua (ei aseta yksityistä vastaavaa toimijaa eri asemaan)?
- Onko yksityisellä toiminnalla edellytyksiä vai onko alueella jo yksityisiä toimijoita?
- Onko palvelu välttämätön kaupunkilaisten kannalta, jos yksityistä toimintaa alueella ei ole?

Alueellinen ulottuvuus ei ulotu vain kaupungin rajoihin (lähtökohtaisesti tarkastelualueena voi olla koko EU). Hankkeet arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Tapauskohtaista harkintaa vaaditaan erityisesti tilanteissa, joissa takaus on yli 80 prosenttia ja rahoitettava investointi on joku muu kuin kunnalliseen toimintaan eli kuntien julkiseen palvelutehtävään liittyvä palvelu. Palvelun saatavuutta ja kilpailutilannetta arvioitaessa tarkastellaan aina laajempaa aluetta.

Takauspäätöksessä on oltava riittävät perustelut sille, miksi kaupungin (täysimääräinen) takaus on mahdollinen. Päätöksessä tulee kertoa, miten tehtävä kuuluu kaupungin toimialaan ja osoittaa, ettei toiminta vääristä kilpailua tai että palvelu on välttämätön kaupunkilaisille, jos yksityistä toimintaa alueella ei ole.

6.3 EU:n valtiontukisäännösten huomioiminen

Kaikissa takaustilanteissa kaupungin tulee ottaa huomioon EU:n valtiontukisäännökset. Euroopan komissio on antanut tiedonannon EY:n perussopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C155/02), mikä rajaa takauksen suuruudeksi enintään 80 %, jos kohdeyritys tarjoaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tai harjoittaa taloudellista toimintaa.

Kyseistä 80 % rajoitusta ei sovelleta sellaisen yrityksen rahoittamiseen myönnettyyn valtion takaukseen, jonka toiminta muodostuu ainoastaan yritykselle asianmukaisesti tehtäväksi annetusta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin (SGEI) liittyvästä palvelusta, silloin kun takaaja on viranomainen, joka tehtävän on antanut.

Takaustiedonannon 3.2. kohdan mukaan seuraavien edellytysten täyttäminen riittää osoittamaan, ettei yksittäinen takaus (kunnan, kuntayhtymän, valtion tai EU:n myöntämä takaus) ole valtiontukea:

- lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa
- takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti (kiinteä enimmäismäärä ja rajattu voimassaoloaika)
- takaus ei kata missään vaiheessa enempää kuin 80 prosenttia lainasaamisen tai muun rahoituslaitoksen määräästä
- takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta (takauksesta maksettu hinta on vähintään yhtä korkea kuin vastaava rahoitusmarkkinoilla esiintyvä takauksen viitemaksu).

EU-tiedonannossa on myös todettu, että jos jokin edellä mainituista edellytyksistä ei täyty, se ei tarkoita sitä, että takaus katsottaisiin automaattisesti valtiontueksi. Mikäli kaupunki poikkeaa tiedonannossa määritellyistä vaatimuksista, kaupungilla on näyttötaakka siitä, että takaukseen ei sisälly kiellettyä valtiontukea.

Valtiontukea (yhteenlaskettuna kaikki julkiselta sektorilta saadut tuet) saa pääsääntöisesti olla enintään 300.000 euroa 3 vuoden aikana. Kyse on niin kutsutusta de minimis –säätelystä. Komission asetus (EU) 2023/2831, annettu 13 päivänä joulukuuta 2023, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen: jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 300 000:tä euroa minkään kolmen vuoden jakson aikana (Art.3). Vähämerkityksisen tuen suuruutta laskiessa huomioidaan kaikki jäsenvaltion eri viranomaisten myöntämä julkinen tuki per yritys nykyisen ja kahden edellisen vuoden ajanjaksolla. Pienten tukien ei katsota vääristävän kilpailua tai vaikuttavan jäsenmaiden väliseen kauppaan, minkä takia ne on vapautettu komissiolle tehtävästä ennakoilmoitusvelvollisuudesta.

Tuen myöntäjän tulee kysyä ennen tuen myöntämistä tuen hakijalta, paljonko kyseinen yritys on saanut eri viranomaisilta de minimis -tukea kuluvan ja kahden erillisen verovuoden aikana.

Vähämerkityksinen tuki katsotaan myönnetyksi sillä hetkellä, kun yritykselle annetaan laillinen oikeus tukeen asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla, riippumatta ajankohdasta, jolloin vähämerkityksinen tuki maksetaan yritykselle. (Komission asetus (EU) 2023/2831, 3 art., kohta 3).

Tukipäätöksessä tulee ilmoittaa, että tuki on de minimis -tukea, jotta tuen saaja osaa ilmoittaa tiedot niitä mahdollisesti myöhemmin kysyttäessä.

SGEI de minimis -tuessa 360/2012 on kyse tuesta yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tuottamiseen. Kyseessä on yleisölle tai yhteiskunnalle merkittävä palvelu, jota olemassa olevat markkinat eivät pysty tyydyttävästi tuottamaan. Viranomainen, kuten kunta, voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palveluvelvoitteen ja maksaa korvausta (valtioneuvoja) sen toteuttamisesta. Esimerkiksi liikuntapaikkojen hoito ja peruspalvelujen turvaaminen voivat olla tällaisia palveluja. Kunnan toimialaan kuuluu liikuntalaissa tarkoitetun toiminnan edistäminen. Tällöin ei ole ennakoilmoitusvelvollisuutta komissiolle.



7 Takausvastuiden raportointi

Kaupunginvaltuustolle raportoidaan kaupungin takausvastuista vuosittain osana tilinpäätöstä. Yhteisön, jonka lainan vakuudeksi kaupunki on myöntänyt takauksen, on toimitettava pyydettäessä lainan noston jälkeen tilintarkastajan lausunto siitä, että laina on käytetty takausta anottaessa hyväksytyyn kohteeseen. Lausunto toimitetaan kaupunginhallitukselle.

