



# **Porvoon kaupungin takaus- ja antolainauspolitiikka**

Kaupunginvaltuusto 26.1.2022

## Yleiset periaatteet

Kaupunki voi tietyin rajatuin edellytyksin myöntää lainaa, takauksia tai antaa muita vakuuksia yhteisöille. Tämän politikan tavoitteena on määritellä ne periaatteet, joiden perusteella takaus- ja antolainapäätökset konsernissa arvioidaan yleisellä tasolla ja joihin päätösten valmistelu perustuu. Takaus- ja antolainauspäätöksissä tarkastellaan aina suunnitellun järjestelyn vaikutusta kokonaisuutena Porvoon kaupungin konsernivelelän määrään ja kaupunkikonsernille strategiassa asetettuihin tavoitteisiin.

Takauksen antaminen on kunnalle poikkeuksellinen toimintamuoto, ja lainsäädäntö asettaa takauksen antamiselle monia reunaehdoja. Kunta ei ole velvollinen myöntämään takausta, vaikka takauksen antamisen edellytykset täyttyisivätkin, eikä takauksen hakija näin ollen voi vedota edukseen tähän asiakirjaan. Jos takauksia myönnetään, on kaupungin kuitenkin otettava huomioon yhdenvertaisuusperiaate hallintoa sitovana oikeusperiaatteena. Kaupungin takaushakemuksiin antamat päätökset tulevat näin sitomaan kaupunkia osaltaan myös tulevissa tilanteissa. Muille kuin konserniyhtiöille takausta voidaan ylipäätään edes harkita vain poikkeustilanteissa.

Konserniyhtiöiden rahoituksen lähtökohtana on, että tytär- ja osakkuusyhteisöt vastaavat itse rahoitus- ja pääomahuollostaan, ellei konsernin kokonaisedun kannalta ole tarpeellista toteuttaa tytäryhteisön lainakilpailutusta yhteistyössä kaupungin rahoitusjohdon kanssa. Liikelaitoksen ovat juridisesti osa kaupunkia, ja niiden rahoitustarpeet suunnitellaan osana kaupungin kokonaisrahoitusta.

Takauksia koskevista määritelmistä kaupungin näkökulmasta olennaisia ovat lähinnä seuraavat:

- *Takaus* on sitoumus, jolla sitoumuksen antaja (takaaja) ottaa vastatakseen velkojalle toisen henkilön (velallisen) velvoitteesta (päävelasta).
- *Toissijainen takaus* on takaus, jonka mukaan takaaja vastaa päävelasta vain, jollei suoritusta saada velalliselta.
- *Omavelkainen takaus* on takaus, jonka mukaan takaaja vastaa päävelasta niin kuin henkilökohtaisesti vastuussa oleva velallinen.
- *Täytetakaus* on takaus, jonka mukaan takaaja vastaa päävelasta vain siltä osin kuin suoritusta ei saada päävelan vakuudeksi annetusta omaisuudesta.

Kaupungin takauksella konsernin lainoille saadaan joissakin tilanteissa alhaisin ulkoisen rahoituksen kustannus (marginaali) ja paremmat rahoitusehdot kuin ilman takausta. Kaupunki ei kuitenkaan voi antaa kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yksityisen yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta täysimääräistä takausta.

Tämän dokumentin periaatteita sovelletaan myös sellaisiin järjestelyihin ja sopimuksiin, joissa on samoja ominaisuuksia kuin takaus- tai antolainasopimuksissa.

## Päätöksenteko ja vastuut

Valtuusto määrittelee takaus- ja antolainauksen yleiset periaatteet Porvoon kaupunkikonsernille. Kaupunginhallitus toimii päätöksissään näiden periaatteiden mukaisesti ja rahoitusjohto vastaa käytännön toimeenpanosta kaupunginhallituksen ja -valtuuston linjausten ja periaatteiden mukaisesti.

Yksittäisen takauksen myöntämisestä päättää aina kaupunginvaltuusto kuntalain §14 mukaan. Takauksen vanhenemisajan katkaisemista päättää kaupunginhallitus.

Kaupunginhallitus voi myöntää sisäisiä lainoja tytäryhteisöille ja liikelaitoksille erikseen sovittavin ehdoin valtuuston hyväksymän talousarvion puitteissa. Lähtökohtana lainan myöntämiselle on kaupunkikonsernin kokonaisuus, huomioiden antolainauksen riskit. Konserniyhtiöille voidaan eriytystapauksessa antaa pääomallainaa, jos oman pääoman ehtoista rahoitusta tarvitaan.

Tytäryhteisöt noudattavat varainhankinnassaan ja sijoitustoiminnassaan kaupungin periaatteita. Tytäryhteisöjen on vuosittain arvioitava taloussuunnitelmakauden rahoitustarpeensa ja tarvittaessa osavuosisraporttien yhteydessä päivitettävä arviota, jotta kaupungilla on tarvittavat tiedot koko kaupunkikonsernin talouden suunnitteluun ja ohjaamiseen.

Kaupungin rahoitusjohto valmistelee operatiivisesti antolainoihin ja takauksiin liittyvät asiat.

## Takausten ja antolainauksen ehdot

Tytäryhteisöjen merkittävät investoinnit, rahoitus-, laina-, takaus- ja vakuusasiat valmistellaan yhteistyössä operatiivisen konsernijohdon kanssa. Yhteisöjen johdon ja hallituksen tulee investointeja suunnitellessaan huolehtia siitä, että tarvittavat investointilaskelmat ja vaihtoehtoa-analyysit on tehty, jotta omistajalla on riittävästi tietoa ennakkokannan antamiseen mm. rahoituspäätöksiä varten.

Lähtökohtaisesti kaupungin tytär- ja osakkuusyhteisöt vastaavat itse rahoitus- ja pääomahuollon- taan. Mikäli konsernin kokonaisedun kannalta on tarpeellista, tulee tytäryhteisöjen lainakilpailu- tukset järjestää yhteistyössä kaupungin rahoitusjohdon kanssa.

Kaupungin tulee käyttää markkinaperusteisia korkoja ja takausprovisioita antamilleen lainoille. Takauksesta peritään hallintosäännön 34 §:n mukaan aina vähintään 0,5 % takausprovisio.

100 % takausten osalta takausprovisio määrä on vähintään 0,5 prosenttia takauspääomasta takauksen allekirjoittamisen yhteydessä sekä sen jälkeen vuosittain jäljellä olevasta pääomasta.

80 % takauksen osalta sovelletaan de minimis -ohjeistuksen mukaista takausprovisiota (katso tau- lukko s.6).

Mikäli takaus voidaan antaa täysimääräisenä (100 % takaus) on silloin lähtökohtaisesti käytettä- vissä laajempi joukko rahoittajia ja rahoituksen ehdot ovat paremmat tai vähintään yhtä hyvät kuin 80 % takauksella. Kilpailuoikeudelliselta kannalta 100 % takaus sisältää aina valtioneutua, 80 % takaus voidaan hinnoitella tuettomaksi (takausprovisio riittävä suuri).

Antolainauspäätökseen ja hintaan puolestaan vaikuttaa:

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

Liikelaitokset ovat juridisesti osa kaupunkia, vaikka niiden toiminta ja monella tapaa eriytetty kau- pungin toiminnasta. Liikelaitoksille voidaan myöntää antolainoja, jolloin niistä peritään kaupungin omien lainojen keskikorkoa vastaava korko lisätynä hallinnointikustannuksella.

Takausten ja lainojen tarkemmat ehdot määritellään erikseen kunkin tapauksen kohdalla. Takauk- sia myönnettäessä ehdoissa huomioidaan myös jäljempänä kohdassa ”Takausten riskienhallinta”.

## Lainsäädäntö

Kuntalain 15 luvun 129 §:ssä säädetään muun muassa lainan, takauksen ja vakuuden antamisen edellytyksistä.

Lain mukaan 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

Kuntalain mukaan kunta voi myöntää takauksen ainoastaan seuraaville tahoille:

- Takaus annetaan kuntakonserniin kuuluvalla yhteisöllä tai yhteisöllä, joka on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.
- Takaus liittyy kuntalain 129 § 3 momentissa lueteltujen lakien mukaiseen toimintaan. Näitä erityislakeja ovat:
  - liikuntalaki,
  - kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki,
  - museolaki,
  - teatteri- ja orkesterilaki ja
  - nuorisolaki
- Takaus perustuu lain perusteella hyväksytyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai yhteisölle tai säätiölle annettuun kuntalain 131 §:n mukaiseen palveluvelvoitteeseen.

Takauksen edellytykset ja sallitun takauksen laajuus ja laatu vaihtelevat jossain määrin edellä luetelluissa tilanteissa. Takauksen edellytyksistä eri tilanteissa on huomioitava ainakin seuraavat seikat:

- *Kuntakonserniin kuuluvalla tai muulle julkisessa määräysvallassa olevalle yhtiölle* annettavan takauksen on oltava markkinaehtoinen, jos yhteisö toimii kilpailuilla markkinoilla. Vastaavasti takauksen markkinaehtoisuudesta voidaan poiketa, jos yhteisö ei toimi markkinoilla. Lähinnä vain sellainen taloudellinen toiminta, joka perustuu lakisääteiseen tai luonnolliseen monopoliin, ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla.
- *Liikunta-, kulttuuri- ja nuorisohankkeille* takausta myönnettäessä on olennaista varmistaa, että toiminnassa on aidosti kysymys sellaisten tehtävien edistämisestä, jotka erityissääntelyssä on asetettu kunnan vastuulle. Kunnalla ei ole oikeutta myöntää takausta ensisijaisesti liiketoiminnaksi katsottavalle hankkeelle, vaikka toiminnalla tuotettaisiinkin edellä mainittuja palveluja.
- Kun kyse on *tukiohjelmasta* tai myönnetystä *palveluvelvoitteesta*, on takauksen myöntäminen huomattavasti helpompaa kuin muissa tilanteissa, ja takaus on usein olennainen osa tukiohjelman tai palveluvelvoitteen sisältöä.

Takausta myönnettäessä tulee ottaa huomioon Euroopan unionin valtioneuvoston säädökset. Erityisen tärkeää on huomata, että valtioneuvoston säädökset on otettava huomioon myös niissä tilanteissa, joissa takaus annetaan kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa olevan yhteisön velasta tai sitoumuksesta. Myös tällainen takaus voi vääristää kilpailua.

## Takausten riskienhallinta

Kunnan antaman takauksen tulee rajautua kunnan toimintaan kuuluvien tehtävien toteuttamiseen. Takauspäätöksille on tästä syystä luonteenomaista palvelutuotannon näkökulman korostuminen. Kunnan perustehtäviin kuuluu myös elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten tukeminen. Oikeus-tila on kuitenkin sellainen, että kunta ei käytännössä voi myöntää takauksia pelkästään elinkeinopoliittisin perustein.

### *Valtiontukianalyysi*

Merkittävä osa kunnan taloudellisen ja myös oikeudellisen riskin hallintaa takausta myönnettäessä on kiellettyyn valtiontukeen liittyvien riskien arviointi erityistä menettelyä käyttäen. Analyysi tehdään varmistamalla, että Komission takaustiedonannon mukaiset edellytykset<sup>1)</sup> täyttyvät. Kaikkien kriteerien täytyessä yhtiölle voidaan myöntää takaus ilman riskiä siitä, että takaukseen sisältyvä tuki joudutaan perimään takaisin. Jos jokin edellytys ei täyty, on erikseen selvitettävä, onko myönnettävällä takauksella kielletty markkinavaikutus.<sup>1</sup>

### *Takausten määrä*

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.

Takauspäätöksessä on oltava riittävät perustelut takaukselle ja sen määrälle. Päätöksessä täytyy kertoa, miten tehtävä kuuluu kaupungin toimialaan ja osoittaa, ettei toiminta vääristä kilpailua tai että palvelu on välttämätön kaupunkilaisille, jos yksityistä toimintaa alueella ei ole.

### *Vastavakuus*

Kaupungin edut on aina turvattava riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Kuntalain (05/2021) muutoksen myötä pääomallainoille ei vaadita vastavakuutta.

Kuhunkin takaukseen liittyvät riskit ja vaadittavan vastavakuuden suuruus arvioidaan yksittäistapauksina. Riskien ja vakuustarpeen arvioimiseen on tarvittaessa käytettävä ulkopuolista asiantuntijaa.

### *Takausriskin arvioinnissa huomioon otettavat muut asiat*

Takausta myönnettäessä on aina otettava huomioon tilanne, johon kaupunki takauksen antajana voi joutua takauksen saajan ajautuessa taloudellisiin vaikeuksiin. Ennen takauspäätöstä on suunniteltava toimet, joihin kaupunki ryhtyy takausvastuun realisoituessa. Tällaisessa tilanteessa kaupunki voi esimerkiksi joutua ottamaan vastuulleen taattavan toiminnan joko väliaikaisesti tai pysyvästi.

Uutta takausta myönnettäessä on lisäksi tehtävä arvio kaupungin takaussalkun kokonaisriskistä ja otettava kantaa siihen, onko kaupungin mahdollista lisätä takausvastuiden määrää kyseisellä takauksella.

Kaupunki antaa takauksen vain sille osalle rahoitettavaa hanketta, jolle ei ole saatu muuta vakuutta. On kuitenkin huomattava, että tällainen täytetakaus tulee todennäköisesti maksettavaksi ennen kiinnitysvakuuden realisoimista, sillä omavelkaisen takauksen vaatiminen maksettavaksi on huomattavasti helpompi toimenpide luoton myöntäneelle rahalaitokselle kuin kiinteistökiinnityksen realisoiminen.

<sup>1</sup> [www.tem.fi/valtioneuven-kasite](http://www.tem.fi/valtioneuven-kasite)

Takaushakemuksia käsiteltäessä noudatetaan seuraavia periaatteita ja menettelytapoja. Takauksen myöntämiseen liittyy aina tapauskohtaista harkintaa, joten näistä periaatteista on mahdollista poiketa, jos poikkeamiseen on erityinen peruste ja jos poikkeaminen ei johda takauksen yleisten edellytysten täyttymättä jäämiseen.

- Takaus myönnetään vain investointia varten. Käyttötalouteen kohdistuvat takaukset on katsottu oikeuskäytännössä kunnan toimialaan kuulumattomiksi.
- Pääsääntöisesti takaus voidaan myöntää kaupungin omistusosuutta vastaavan rahalaitoslainan määrälle, mikäli muut omistajat tekevät vastaavan takauspäätöksen oman omistuksensa puitteissa
- Takaus myönnetään vain rahalaitoksesta otetulle lainalle.
- Taattavien lainojen tulee olla asianmukaisesti kilpailutettu ja lainanotosta on takausta hakevan yhteisön hallituksen päätös.
- Taloudelliset laskelmat ja muu takausta hakevan yhtiön esittämät selvitysten tulee osoittaa takauksen hakijan kyvyn hoitaa lainasta aiheutuvat velvoitteet.
- Lainan vakuutena käytetään ensisijaisesti ja täysimääräisesti takauksen hakijan käytössä olevat kiinnitysvakuudet. Jos takauksen hakijalla on kiinteistöpankki tai muu ensisijainen vakuus käytössään, kaupunki antaa ainoastaan täytetakauksen.
- Kaupungille on toimitettava vakuutustodistus kiinteistön vakuuttamisesta, jos takauslaina kohdistuu kiinteistöön. Myös muissa tapauksissa on selvitettävä, missä laajuudessa taattava kohde on tarpeen vakuuttaa.
- Takaussitoumukseen sisällytetään vakuuden asettamiskielto kolmansien velkojien hyväksi, jotta takauksen hakija ei omilla toimillaan voi heikentää kaupungin asemaa takauksen antajana.

## Takausten ja antolainojen valvonta ja raportointi

Takausten ja antolainojen sopimuksen aikaisessa arvioinnissa on tarvittaessa käytettävä ulkopuolista asiantuntijaa.

Sopimuksen voimassaoloaikana

- Takauksen tai lainansaajan on toimitettava vuosittain talousarvio ja tilinpäätöstiedot kaupungille.
- Takauksen tai lainan saajan on ilmoitettava takauksen tai lainan antajalle välittömästi sellaisista toiminnastaan tai taloudessaan ilmenneistä tapahtumista, joilla on merkitystä sopimukseen liittyvien riskien arviointiin.
- Takauksen tai lainan hakija suostuu siihen, että hankkeen muut rahoittajat voivat antaa hakijaa koskevia tietoja kunnalle.
- Sopimuksen voimassaoloaikana takauksen tai lainan saajan tulee toimia siten, että se ei lisää ensisijaiseen panttiin kohdistuvaa vastuutaan eikä muutoinkaan menettele tavalla, joka vaarantaa kaupungin asemaa takaajana tai lainan antajana
- Takausten ja antolainojen valmistelusta ja niiden sopimuksen aikaisesta valvomisesta vastaa rahoitusjohto. Rahoitusjohdon vastuulla on arvioida niihin liittyvät riskit säännöllisesti ja valvoa takauslainojen lainaehdojen noudattamista.

## Markkinaehtoiset takausmaksut<sup>22</sup> (safe harbour -maksut) pk-yritysten takausten tukielementin laskentaan

Luottoluokitus	Standard & Poor's	Fitch	Moody's	Vuosittainen safe harbour -maksu
Korkein taso	AAA	AAA	Aaa	0,4 %
Erittäin vahva maksukyky	AA + AA AA -	AA + AA AA -	Aa 1 Aa 2 Aa 3	0,4 %
Vahva maksukyky	A + A A -	A + A A -	A 1 A 2 A 3	0,55 %
Riittävä maksukyky	BBB + BBB BBB	BBB + BBB - BBB	Baa Baa 2 Baa 3	0,8 %
Maksukyky on altis epäsuotuisille olosuhteille	BB + BB	BB + B +	Ba 1 Ba 2	2,0 %
Maksukyky todennäköisesti heikkenee epäsuotuisista olosuhteista	BB - B	BB - B +	Ba 3 B 1	3,8 %
	B B -	B B -	B2 B3	6,3 %
Maksukyky riippuu jatkuvista suotuisista olosuhteista	CCC + CCC CCC - CC	CCC + CCC CCC - CC C	Caa 1 Caa 2 Caa 3	Safe harbour -vuosimaksua ei voida myöntää
Maksukyvytön tai lähes maksukyvytön	SD D	DDD DD D	Ca C	Safe harbour -vuosimaksua ei voida myöntää