



Takaus- ja antolainausperiaatteet

Johdanto

Muonion kunta voi tietyin rajatuin edellytyksin myöntää lainaa, takauksia tai antaa muita vakuuksia yhteisöille. Tässä asiakirjassa määritellään ne periaatteet, joiden perusteella takaus- ja antolainapäätökset Muonion kunnankonsernissa arvioidaan yleisellä tasolla ja joihin päätösten valmistelu perustuu.

Takaus- ja antolainauspäätöksissä tarkastellaan aina suunnitellun järjestelyn vaikutusta kokonaisuutena Muonion kunnan konsernivelelän määrään ja kuntakonsernille strategiassa asetettuihin tavoitteisiin. Kunnalla ei ole aiemmin ollut takaus- ja antolainautointiin liittyviä kirjallisia periaatteita, vaan asiat on ratkaistu tapaus kerrallaan lainsäädännön ja kunnan omien sääntöjen muodostavan ehtokehikon puitteissa.

Lainsäädännön asettamat yleiset reunaehdot

Kuntalain (410/2015) 15 luvun säännökset sääntelevät kunnan toimintaa markkinoilla. 129 §:ssä säädetään 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.

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 kunta 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.

Konsernirahoituksen yleiset periaatteet

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

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

Tytäryhteisöjen mahdollisesti tarvitsema rahoitus kilpailutetaan kunnan rahoitustarpeen kilpailutuksesta omana erillisenä kilpailutuksena (esim. investoinnit).

Tytäryhteisöjen merkittävät investoinnit, rahoitus-, laina-, takaus- ja vakuusasiat valmistellaan kunnan konserni-johdon kanssa. Tytäryhteisöjen hallituksen ja johdon on investointeja suunnitellessaan tehtävä riittävät asianmu-kaiset etukäteislaskelmat ja -selvitykset, jotta investointiin tarpeellisuudesta sekä taloudellisesta ja toiminnalli-sesta kannattavuudesta voidaan varmistua ennen kuin kunnan ennakkokäsitys hankitaan ja tytäryhteisö tekee investointipäätöksen (konserniohje 8).

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 osa-vuosiraporttien yhteydessä päivitettävä arviota, jotta kunnalla on tarvittavat tiedot koko kuntakonsernin talouden suunnitteluun ja ohjaamiseen.
- Kunnanhallitus tai talouspäälikkö voi myöntää antolainoja talousarvion puitteissa erikseen sovittavin ehdoin, kuntalain ja kilpailulainsäädännön mukaiset lait ja valtuuston talousarviossa asettamat rajat huomioiden.
- Kunta käyttää markkinaperusteisia korkoja ja takausprovisioita antamilleen lainoille, jotta kyse ei ole kielletystä valtiontuesta. Mikäli kunta myöntäisi lainaa tai takauksia, johon sisältyy valtiontukea, tulee tästä tehdä asianmukaiset tiedonannot Komissiolle.

Lainarahoitus

Hallintosäännön 83 §:n mukaan talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuusto päättää antolainojen ja vie-raan pääoman muutoksista.

Kunnanhallitus päättää talousarvion puitteissa ja valtuuston periaatteiden mukaisesti antolainojen myöntämi-sestä, irtisanomisesta ja lainaehtojen muuttamisesta. Kunnanhallitus voi siirtää lainan antamiseen liittyvää toimi-valtaansa alaiselleen viranomaiselle.

(hallintosääntömuutos kvalt: 8.6.2026 § 117: Talouspäälikkö voi antaa kunnan kassavaroista kuntakonserniin kuuluville yhteisöille lyhytaikaista lainaa enintään 15 000 euroa (hallintosääntö § 34.2).

Kunnanhallitus voi myöntää rekisteröidyille yleishyödyllisille yhteisöille lainaa Leader-rahoituspäätöksen perus-teella talousarvion puitteissa.

Konserniyhtiöille voidaan erityistapauksessa antaa pääomalainaa, jos oman pääoman ehtoinen rahoitus katso-taan kunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi. Lähtökohtana pääomalainan myöntämiselle on kuntakon-sernin kokonaisuus. Pääomalainalle maksettava korko on vapaasti sovittavissa, mutta tason tulee vastata ulko-puoliselle rahoittajalle maksettavaa korkoa. (Osakeyhtiölaki 624/2006, Luku 12 Pääomalaina)

Rahoituksesta perittävän koron määrittäminen

Rahoituksen hintaan vaikuttaa:

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

Annettavan antolainan koron tulee olla markkinaehtoinen, johon lisätään marginaali. Lisäksi huomioidaan valtiontukilainsäädännölliset reunaehdot.

Korkokannan ollessa miinusmerkkinen, peritään kuitenkin koron marginaali.

Takaustoiminta

Takausten myöntämisen edellytykset ja periaatteet

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

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

Kunnan antamien takausten edellytyksenä on yhteisön velvoite raportoida taloudestaan ja toiminnastaan kunnalle.

Takausta koskevan päätöksenteon yhteydessä on erityisesti arvioitava takauksen antamisen lakisääteisten edellytysten toteutuminen ja takauksen vaikutus kunnan riskeihin. Takausten myöntämisessä kunta 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.

Kunta voi antaa täysimääräisen (100 %) takauksen puhtaasti ei-taloudelliseen toimintaan tai toimintaan, joka ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla. Lakisääteinen tai luonnollinen monopolitoiminta ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnalla 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 kunta ei voi antaa täysimääräistä takauksia. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta kunta voi myöntää takauksen ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin (rahoitusta hakevan yhtiön on oltava kunnan 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 vuokratalo-yhtiön 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

Takauksen myöntämisen arviointi ja päätöksenteko

Pääsääntöisesti kunta myöntää takauksia vain tytäryhteisöilleen eli yhteisöille, joissa kunnalla on määräysvalta. Kunta voi myöntää tapauskohtaisesti harkinnan perusteella omavelkaisia takauksia, täytetakauksia tai toissijaisia takauksia, jotka palvelevat kunnan peruspalvelutuotantoa tai elinkeinotoiminnan edistämistä. Kunta 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 kunnan 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 kuntalaisten kannalta, jos yksityistä toimintaa alueella ei ole?

Alueellinen ulottuvuus ei ulotu vain kunnan rajoihin (lähtökohtaisesti tarkastelualueena voi olla koko EU). Hankkeet arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Tapauskohtaista harkintaa vaaditaan erityisesti tilanteissa, joissa takaus on yli 80 % 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 kunnan (täysimääräinen) takaus on mahdollinen. Päätöksessä tulee kertoa, miten tehtävä kuuluu kunnan toimialaan ja osoittaa, ettei toiminta vääristä kilpailua tai että palvelu on välttämätön kuntalaisille, jos yksityistä toimintaa alueella ei ole.

EU:n valtiontukisäännösten huomioiminen

Kunnan tulee ottaa huomioon kaikissa takaustilanteissa 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 % 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 kunta poikkeaa tiedonannossa määritellyistä vaatimuksista, kunnalla 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 –sääntelystä. 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:ta euroa minkään kolmen vuoden jakson aikana (Art.3). Vähämerkityksisen tuen suuruutta laskiessa huomioidaan kaikki jäsenvaltion eri viranomaisten myöntämä julkinen tuki per yrityksen 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 kuluvaan ja kahden erillisen verovuoden aikana.

Vähämerkityksinen tuki katsotaan myönnettyksi 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 (valtiontukea) sen toteuttamisesta. Esimerkiksi liikuntapaikkojen hoito ja peruspalvelujen turvaaminen voivat olla tällaisia palveluja. Kunnan toimialaan kuuluu liikuntalaissa tarkoitetun toiminnan edistäminen. Tällöin ei ole ennakoilmoitusvelvollisuutta komissiolle.

Takausvastuiden raportointi

Valtuustolle raportoidaan kunnan takausvastuista vuosittain osana tilinpäätöstä. Yhteisön, jonka lainan vakuudeksi kunta on myöntänyt takauksen, on toimitettava pyydettyä lainan noston jälkeen tilintarkastajan lausunto siitä, että laina on käytetty takausta anottaessa hyväksyttävään kohteeseen. Lausunto toimitetaan kunnanhallitukselle.