

Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalon lainan takauspyynnön lainsäädännöllinen tarkastelu

Oheisaineisto

Taloussuunnittelupäällikkö Henri Seppänen, konsernipalvelut, talouspalvelut



Sisällysluettelo

1	Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalon lainan takauspyyntöön liittyvä asian selostus sekä taustoitus takauspyynnöstä ja taattavasta lainasta.....	3
1.1	Yhtiön perustiedot	3
1.2	Yhtiön nykytilanne	3
1.3	Yhtiön esittämä lainan takaus.....	4
2	Lainsäädännöllinen taustoitus sekä tarkastelu takauspyynnön näkökulmasta ...	6
2.1	Kuntalain huomiot.....	6
2.2	EU:n valtioneuvoston päätösten huomiot.....	8
2.3	Yleiset takauksen antamisen edellytykset	9
3	Arviointi kuntalain näkökulmat huomioiden	11
3.1	Tehtävä kuuluu kunnan yleiseen toimialaan	11
3.2	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.	13
3.3	Kunnan myöntämä takaus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.....	13
3.4	Kunta ei saa myöntää takausta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.	15
3.5	Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla	16
4	Arviointi EU:n valtioneuvoston päätökset huomioiden	18
4.1	Lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa	18
4.2	Takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti (kiinteä enimmäismäärä ja rajattu voimassaoloaika)	19
4.3	Takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta (takauskorvauksen suuruus)	20
5	Johtopäätökset ja yhteenveto.....	22
Lähteet		23

1 Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalon lainan takauspyyntöön liittyvä asian selostus sekä taustoitus takauspyynnöstä ja taattavasta lainasta

1.1 Yhtiön perustiedot

Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo (y-tunnus 2342877-1) on kaupungin 100% omistama tytäryhteisö ja on siten osa Järvenpään kaupungin konsernia. Yhtiö on ollut rekisteröityneenä kaupparekisteriin 22.6.2010 alkaen. Yhtiön yritysmuoto on keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö 30.1.2024 alkaen.

Yhtiön päätoimialana on muu kiinteistöjen vuokraus ja hallinta. Kaupparekisteriotteen mukaan yhtiön toimialana on maanvuokrasopimukseen tai omistusoikeuteen perustuen hallita seuraavia Järvenpään kaupungissa sijaitsevia kiinteistöjä ja niistä myöhemmin muodostettavia tontteja ja omistaa ja hallita niillä kulloinkin olevia rakennuksia ja rakennelmia: -tilat ja määräalat kiinteistötunnukset 186-401-1-660, 186-401-2-178, 186-401-2-188, 186-401-2-229, 186-401-2-277 (yhteensä 6,783 m²). Yhtiö voi omistaa käyttötarkoitustaan palvelevien pysäköinti-, huolto-, yms. yhtiöiden osakkeita ja muuta vastaavaa omaisuutta sekä vuokrata toimintaansa varten tarvittavia pysäköinti- yms. alueita ja tiloja. Yhtiö voi omistaa toimintaansa liittyvää irtainta omaisuutta.

Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo on rakennuttanut ja omistaa Järvenpään sosiaali- ja terveyskeskuksena toimivan JUST-rakennuksen. Rakennuksessa toimii Keski-Uudenmaan hyvinvointialue. Tällä hetkellä Järvenpään kaupunki suorittaa Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalolle hoito- ja rahoitusvastikkeita ja sitten vuokraa edelleen tiloja.

1.2 Yhtiön nykytilanne

Yhtiön tuotot muodostuvat käytännössä yhtiön omistajan eli Järvenpään kaupungin suorittamista hoito – ja rahoitusvastikkeista.

Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalolla on rakennusaikaista lainaa jäljellä yhtiön ilmoittamana 31.7.2026 hetkellä 36 738 932,80. Yhtiön lainojen korot on sidottu 3kk euribor -korkoon. Yhtiön lainapääomasta 30 % on suojattu koronavaihtosopimusinstrumentilla. Yhtiöllä on kolme lainaa,



kaksi Kuntarahoitus Oyj:n lainaa ja yksi laina Pohjoismaiden Investointipankilta (NIB). Kaikissa kolmessa yhtiön lainassa on aikaisemmin ollut 25 vuoden takaisinmaksuohjelma. Siitä syystä lainojen lyhennysten osuus on ollut korkea. Kuntarahoitus Oyj:n lainojen lyhennysohjelmaa muutettiin 1.1.2020 alkaen. Niiden uusi lyhennysohjelma on 35 vuotta. Näiden lainojen viimeinen erä tulee kuitenkin maksettavaksi 25 vuoden laina-ajan jälkeen. Pohjoismaiden Investointipankin (NIB) lainan alkuperäistä 25 vuoden lyhennysohjelmaa ei ole muutettu. Kaupunki on antanut lainoille 100% omavelkaisen takauksen.

Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalolla on uudisrakentamiseen kohdistuva arvonnlisäveropalautusvastuu. Palautusvastuu aikaa on 01.01.2026 alkaen jäljellä yksi vuosi. Kiinteistö on 100 % arvonnlisäverollisessa käytössä.

1.3 Yhtiön esittämä lainan takaus

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021) 22 §:n sekä sen johdosta kuntalain (410/20215) 126 §:n mukaan hyvinvointialueuudistuksen seurauksena sote-vuokraustoimintaa ei enää vuonna 2026 saa lähtökohtaisesti toteuttaa kaupungin omana toimintana, mikä tarkoittaa toiminnan yhtiöittämistä ja siten muun muassa Kiinteistö Oy Järvenpään terveystalon osalta vähintään yhtiömuodon muuttamista. Samalla tämä tarkoittaa, että yhtiö alkaisi suoraan vuokraamaan tiloja sen sijaan, että kaupunki toimisi välissä vuokraajana.

Tämä muutos taas vaikuttaa yhtiön lainoihin ja kaupungin takauksiin siten, että yhtäältä kaupunki voi taata vain 80%:sesti lainapääomaa ja toisaalta Kuntarahoitus ei voi toimia markkinaehtoisena yhtiön rahoittajan taustastaan johtuen sekä samalla käytännössä Nordic Investment Bankin myöntämä laina erääntyy myös maksettavaksi. Siten on ensiksi päätettävä yhtiön uusien lainojen takauksesta ja lainoihin liittyvistä järjestelyistä, koska samanaikaisesti kun yhtiömuoto muuttuu, niin raukeaa peruste vanhoille lainoille ja ne on maksettava takaisin, rahoituksellisesti yhtiö tarvitsee maksuun vastaavasti uutta lainaa, mutta käytännössä kokonaislainakanta ei sinänsä muutu. Näin ollen yhtiön muutos keskinäisestä kiinteistöosakeyhtiöstä ns. normaaliksi markkinoilla toimivaksi kiinteistöosakeyhtiöksi muuttaa myös kaupungin takausehtoja ja siksi lainat täytyy kokonaisuutena käsitellä uusiksi uudemmillä ehdoilla.



Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo pyytää 25.8.2026 Järvenpään kaupungin kirjaamoon saapuneella kirjallisella pyynnöllä Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo 100% omistajalta Järvenpään kaupungilta kaupungin omavelkaista takausta Kuntarahoituksen ja Nordic Investment Bankin myöntämien rahoituslainojen uudelleen järjestelyä varten. Kaupungin takausvastuun määrä tulisi olemaan enintään 80% lainasalkun 36 738 932,80 (myöhemmin noin 36,7 miljoonan) euron määrästä eli enintään 29 391 146,24 (myöhemmin noin 29,4 miljoonaa) euroa ja takausvastuu aika 25 vuotta. Takausvastuu pienenee sitä mukaan kun lainoja lyhennetään. Yhtiö osoittaa Järvenpään kaupungin takauksen vastavakuudeksi noin 29,4 miljoonan euron määrästä kiinteistökiinnityksiä, kiinnityksien nimellinen arvo kattaa takauksen määrän. Lainakokonaisuus on aikaisemmin otettu

Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo on kilpailuttanut korvaavaa rahoitusta, joilla lyhennettäisiin Kuntarahoituksen ja Nordic Investment Bankin myöntämien rahoituslainat ja siirrettäisiin lainat toisiin rahoituslaitoksiin. Siten kaupungin takausvastuu Kuntarahoituksen ja Nordic Investment Bankin myöntämien rahoituslainoihin päättyisi, mutta takaus myönnettäisiin uuteen lainaan. Kaikkinensa siirtyvä lainakanta muodostaisi noin 36,7 miljoonan euron lainasalkkukokonaisuuden.

Takauksesta päättäminen on kuntalain (410/2015) 14 §:n kohdan 9 perusteella valtuuston tehtävä.



2 Lainsäädännöllinen taustoitus sekä tarkastelu takauspyynnön näkökulmasta

Järvenpään kaupungin tulee julkisena organisaationa tarkastella asiaa ainakin niin kuntalain kuin EU:n valtioneuvoston säädökset huomioiden. Toisessa tarkastelu on enemmän julkisyhteisön taloudellisessa kokonaisuudessa ja riskienhallinnassa, toisessa taas enemmän asianmukaisissa kilpailuolosuhteissa ja mahdollisen julkisen tuen käytössä.

2.1 Kuntalain huomioid

Kuntalain (410/2015) 15. luvun 129§ säädetään muun muassa takauksen antamisesta. 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. Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.

Vastavakuuksien ei tarvitse kattaa koko takaukseen liittyvää riskiä vaan riittää, että ne kattavat kunnan riskien näkökulmasta riittävän osan. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (268/2014) mukaan edellä lakiin kirjattuna merkittävänä taloudellisena riskinä voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa takausvastuun realisoituminen vaarantaisi kunnan koko toiminnan tai vastaisi suuruudeltaan muutoin huomattavaa osaa kunnan talousarviosta. Jokainen toimenpide tulee arvioida erikseen momentissa mainittujen edellytysten täyttymisen osalta, jotta kunnan taloudellinen kantokyky ja riskinhallinta säilyvät hallinnassa Vastavakuuksien riittävyyden osalta hallituksen esityksessä todetaan, että riskin todennäköisyys ja laajuus vaikuttavat yleisesti takauksen antamisen edellytyksiin sekä hintaan.

Hallituksen esitys (242/2020) eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta mukaan Kuntalain 129 §:ssä säädetään lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamisesta. Sääntely lisättiin vuoden 2015 kuntalakiin oikeustilan selkeyttämiseksi sekä kunnalle lainoista ja takauksista aiheutuvien taloudellisten riskien välttämiseksi. Kuntien antamat takaukset ja lainat eivät saa vaarantaa kunnan kykyä vastata tehtävistään. Kunnan etu tulee turvata kunnan riskit kattavilla vakuusjärjestelyillä.



Kuntien antamiin takauksiin liittyvää riskiä on käsitelty oikeuskäytännössä. Asiaa on erityisesti tarkasteltu niin kunnan taloudellista tilannetta ja rahoituksen suuruutta sekä rahoitettavan yhteisön taloudellista tilannetta ja rahoituksen suuruutta tutkimalla ja punnitsemalla. Oikeustapauksissa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2020:50 sekä korkeimman hallinto-oikeuden muissa päätöksissä 2601/2020, 2602/2020 ja 2603/2020 kunnan päätös kumottiin kuntalain vastaisena merkittävän taloudellisen riskin vuoksi ja kunnan etujen turvaamiseksi riittämättömän vakuuden tai vastavakuuden vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus (KHO 2020:50) katsoi, että kunnan lainansaajalle myöntämään lainaan sisältyi kuntalain 129 §:n 1 momentissa tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski. Tämä riski muodostui erityisesti, kun otettiin huomioon lainan saajan heikon taloudellisen tilan lisäksi kunnan tilinpäätöksen taseen loppusumma. Kunnan esittämä peruste siitä, että kunnan taseessa olisi riittävä ylijäämä taloudellisen riskin kattamiseksi tai että kunnan riskit olisivat lainajärjestelyllä pienemmät kuin jos osuuskunnan annettaisiin joutua konkurssiin tai velkajärjestelyyn, ei ollut asiassa riittävä. Vakuuden osalta oli arvioituna edellä todetut huomioiden, että jälkipantti yritysikiinnityksestä ei ollut riittävä vakuus turvaamaan kunnan edut.

Korkein hallinto-oikeus (KHO 2020:T2601) on hylännyt Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä (19/0329/1) tehdyn valituksen, eikä päätöstä muuteta. Vaasan hallinto-oikeus totesi, että yritysikiinnitykseen vakuusmuotona sisältyy huomattavia epävarmuustekijöitä eikä yritysikiinnityksen käyttö yksinomaisena vakuutena ole useinkaan vakuudensaajan kannalta perusteltua. Yritysikiinnitystä käytetäänkin tyypillisesti lähinnä täytevakuutena. Yleisten vakuusarvoon vaikuttavien tekijöiden lisäksi yritysikiinnityksen alainen varallisuusmassa voi vaihdella, joten vakuusarvomutokset voivat olla merkittäviä ja tapahtua hyvinkin lyhyellä aikavälillä. Valtuuston myöntämän takauksen vastavakuudeksi esitetystä yritysikiinnityksen alaisesta omaisuudesta ja sen arvosta ei ole päätöstä tehtäessä, tai myöhemminkään, esitetty mitään selvitystä. Vastavakuuden kattavuus ei siten ole tiedossa. Koska valtuusto on myöntänyt huomattavan suuren omavelkaisen takauksen ilman tietoa vastavakuuden arvosta, hallinto-oikeus katsoo, että takauksen myöntämiseen valtuuston päättämällä tavalla sisältyy kuntalain 129.1 §:ssä tarkoitettu merkittävä taloudellinen riski. Valtuuston päätös on tämän vuoksi lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus (KHO 2020:T2602) on hylännyt Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä (19/0330/1) tehdyn valituksen, eikä päätöstä muuteta. Käsittely samankaltaisesti kuin aikaisemmassa käsittelyssä. Huomiona, että takauksen vastavakuutta ei ole yksilöity eikä mahdollinen vakuutena käytettävissä oleva omaisuus ja sen arvo käy selkeästi ilmi laaditussa arviokirjassa. Vastavakuuden kattavuus ei siten ole tiedossa. Korkein hallinto-oikeus (KHO 2020:T2603) on hylännyt Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä (19/0330/1) tehdyn valituksen, eikä päätöstä muuteta. Käsittely samankaltaisesti kuin aikaisemmissa käsittelyissä.



2.2 EU:n valtiontukisäännösten huomiot

Kuntalain 129 §:n 4 momentin mukaan kunnan on huomioitava Euroopan unionin valtiontukisäännöksen myönnettäessä lainaa taikka takausta tai muuta vakuutta. Euroopan unionin Komission takauksia koskeva tiedoksianto 2008/8/155/02 ("Takaustiedoksianto"). Komissio on Takaustiedonannossaan luetellut kriteerit, joiden perusteella takaus ei lähtökohtaisesti sisällä valtiontukea:

1. lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa;
2. takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti (kiinteä enimmäismäärä ja rajattu voimassaoloaika);
3. takaus ei kata missään vaiheessa enempää kuin 80 % lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä;
4. takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta.

Takaustiedoksiannon 3.6 kohdassa on kuitenkin myös todettu, että jos jokin edellytyksistä ei täyty, se ei tarkoita, että takaus katsottaisiin automaattisesti valtiontueksi. Mikäli nämä Takaustiedoksiannon edellytykset täyttyvät, kiellettyä valtiontukea koskeva SEUT 107 artiklan 1 kohta ei sovellu eikä siinä lueteltuja kriteerejä ole tarpeen tutkia.

Valtiontukisääntelyn pääperiaatteena on, että tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle on lähtökohtaisesti kielletty. Yrityksen voidaan katsoa olevan vaikeuksissa, jos yrityksen toiminnan katsotaan ilman viranomaisten tukitoimia loppuvan varmasti tai lähes varmasti lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Taloudellisia edellytyksiä arvioidaan vaikeuksissa oleva yritys – määritelmän perusteella. Yrityksen katsotaan olevan taloudellisissa vaikeuksissa, jos yksikin seuraavista kriteereistä täyttyy:

1. Yhtiö on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi;
2. Yhtiö on asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi, taikka se voitaisiin tilanteensa johdosta sellaiseen asettaa;
3. Yritys on saanut ns. pelastamistukea eikä ole vielä maksanut sitä takaisin tai on saanut rakenneuudistustukea ja on rakenneuudistussuunnitelman kohteena; tai
4. Kahden edellisen vahvistetun vuositilinpäätöksen perusteella molemmat seuraavista toteutuvat a) yrityksen velkaantumistaso (vieras pääoma / oma pääoma) on ollut yli 7,5 % ja b) yrityksen käyttökateen suhde nettorahoituskuluihin (liiketulos + poistot ja arvonalentumiset / rahoituskulut – rahoitustuotot) on ollut alle 1,0.



5) Suurten yritysten katsotaan olevan vaikeuksissa edellä esitettyjen ehtojen lisäksi myös tapauksissa, joissa kahden edellisen vahvistetun vuositilinpäätöksen perusteella molemmat seuraavista ehdoista toteutuvat:

- a) Yrityksen velkaantumistaso on ollut yli 7,5 ja
- b) yrityksen käyttökatteen suhde nettorahoituskuluihin on ollut alle 1,0.

Takauksen laajuus on Takaustiedoksiannon mukaisesti mitattavissa, kun se on sidottu tiettyyn taloudelliseen rahoitustoimenpiteeseen sekä takaukselle on myönnetty tietty euromäärä ja kesto.

Takaustiedonannossa todetaan, että takauksen kattavuuden osalta 80 prosentin rajoitusta ei sovelleta valtion takaamaan rahoitukseen, joka myönnetään yritykselle, jonka toiminta rajoittuu yksinomaan viranomaisen sille asianmukaisesti antamaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun. Tämä edellyttää, että takaajana toimii sama viranomainen, joka on antanut kyseisen toimeksiannon. Sen sijaan 80 prosentin rajoitus on voimassa tilanteissa, joissa kyseinen yritys tarjoaa muita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tai harjoittaa muuta taloudellista toimintaa. Tällöin Takaustiedoksiannon mukaisesti pitää huomioida, että takaus kattaa aina enintään 80 %:ia lainasta, sillä taatun määrän on pienennytävä samassa suhteessa siten, että takaus ei missään vaiheessa kata enempää kuin 80 prosenttia lainasaatavan tai muun rahoitussitoumuksen määrästä; ja tappioiden on jakauduttava samassa suhteessa ja samalla tavalla lainantajan ja takaajan kesken.

Markkinaperusteisen hinnan osalta tulee arvioitavaksi käytännössä se, vastaako takauksesta maksettava hinta vastaavaa markkinoilla esiintyvää takauksen viitemaksua. Korkein hallinto-oikeus (3963/2014) on todennut, että markkinaperusteisen hinnan määrittely voidaan toteuttaa pyytämällä rahoituslaitoksilta useilla eri vakuutusvaihtoehtoilla. Saatujen tarjousten perusteella takausprovisio määritetään varovaisuusperiaatetta noudattaen valitsemalla suurin tarjouksissa esiintyvä lainamarginaalien erotus, huomioiden lainaehtojen, kuten maturiteetin, lyhennysohjelman ja pohjakoron, mahdolliset poikkeavuudet. Takauksesta perittävän korvauksen suuruuden riittävyttä on mahdollista arvioida myös ns. Safe harbour -maksua tarkastelemalla tai markkinahintaisen lainan ja takauksen avulla saadun lainan korkoerotuksena.

2.3 Yleiset takauksen antamisen edellytykset

Olennaista on arvioida asiaa niin kuntalain kuin EU:n valtiontukisäännökset huomioiden. Kuntaliiton johtajan juristin Riikka Lehtimäen antama kommentti 11.9.2025 on, että takauksen voi perustella kunnan toimialan perusteella ja perustella sen, ettei takaus vaaranna kunnan kykyä



vastata sen tehtävistä. Takaukselle tulee olla riittävät vastavakuudet. Valtiovarainministeriön kunta- ja alueosaston finanssineuvoksen Pasi Leppäsen antama kommentti 12.9.2025 on, että ratkaisu vastavakuuksien riittävydestä on tapauskohtaista, mutta oleellista on kuvata, miten sitä on arvioitu.

Vertailukohta

Hallinto-oikeus on pitänyt arviointia riittävänä tapauksessa (19/0165/1) ja tätä on pidettävä siten yhtenä vertailukohtana tätä päätöskokonaisuutta laadittaessa ja verrattaessa. Vaasan kaupunginvaltuusto oli päättänyt myöntää määräysvallassaan olevalle kiinteistöyhtiölle takauksen talohanketta varten. Takauksen määrän tuli olla korkeintaan 7,2 miljoonaa euroa tai 80 % hankkeen kokonaisrahoituksesta, voimassaoloaika 10 vuotta, takausprovisio 0,5 % takauksen määrästä ja vastavakuudeksi vaadittiin kiinnitys vuokraoikeuteen ja tytäryhtiön osakkeisiin. Takauksen toimeenpanolle oli lisäksi asetettu ehto, että rakennettavan talon varausasteen tuli ensin olla vähintään 60 %. Kaupunginhallituksen valmistelutiedoissa oli arvioitu takaustiedonannossa määriteltyjen neljän kumulatiivisen ehdon täyttymistä. Takaukselle oli määritelty tarkat määrä- ja kestorajat, takausprovisio oli asetettu takaustiedonannon safe harbour - viitemaksujen mukaisesti riskiluokituksessa olennaiset seikat huomioon ottaen ja takaukselle oli määritelty 80 % kattavuusraja. Takausprovision määrittelyssä apuna oli käytetty lisäksi kolmelta eri pankilta pyydettyjä lainatarjouksia ilman, että niissä huomioitiin kaupungin takausta. Hallinto-oikeus piti valtioneuvoston arviointia yksityiskohtaisena ja riittävänä, jolloin päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä.



3 Arviointi kuntalain näkökulmat huomioiden

Näkökulmat:

- tehtävä kuuluu kunnan yleiseen toimialaan
- 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.
- kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.
- kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.
- kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.

3.1 Tehtävä kuuluu kunnan yleiseen toimialaan

Kuntalaissa ei ole suoraan määritelty kunnan toimialaa ja sitä, mitä kaikkea siihen voidaan sisällyttää. Kuntalain (410/2015) 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kuntalain (410/2015) 1 §:n 2 momentin mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

Kunnalla voi olla itsehallinnon nojalla vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä hoidossa. Tällä sääntelyn yleisyydellä ja itsehallinnolla on haluttu korostaa kunnan omaa päätösvaltaa, kuntien liikkumavaraa sekä joustavuutta. Yleisesti kuntien itselleen ottamia vapaaehtoisia tehtäviä ovat yleensä muun muassa elinkeinopoliittinen toiminta, kulttuuriin ja liikunnan avustukset, ystävyyskuntatoiminta ja muu kansainvälinen toiminta, julkinen liikenne, puistojen ja retkeilyalueiden ylläpito, energian ja lämmönjakelu, kuntien matkailutoiminta sekä asunto-olojen edistäminen. Toisaalta kunta ei voi tehdä EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia hallintopäätöksiä tai yksityisoikeudellisia sitoumuksia, esimerkiksi huomioitaessa kilpailulainsäädäntö. EU-oikeus koskee myös kunnan itselleen ottamia tehtäviä. (Sallinen 2007, 16-17, 22-23.) Kunnan yleistä toimialaa rajoittaa spekulatiivisen toiminnan kielto (puhtaasti voiton tavoitteluun pyrkivän liiketoiminnan kielto) eli kunnan ei ole katsottu voivan harjoittaa puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa (Harjula & Prättälä 2023).



Kokonaisuudessa on huomioitava, että edellä todetusti kuntalain (410/2015) 1 §:n 2 momentin nojalla kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (2969/2014 muu päätös) mukaan keskeisin lähtökohta on se, että kunnan toiminnan tulee palvella kuntalaisten yhteistä asiaa. Samalla Harjulan ja Prättälän (2023) mukaan taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen kestävyys on otettava huomioon kaikessa kunnan toiminnassa. Kunnan on toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Kunnan on vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia.

Kuntalakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 268/2014) mukaan EU-valtiontukisäännöksiin lähtökohtana olevaa kilpailuneutraliteetin vaatimusta ei ole oikeuskäytännössä luettu kunnan vapaaehtoisia tehtäviä rajoittavaksi periaatteeksi, vaikka EU-valtiontukisäännöksiin menettelysäännöksiin perusteella on kumottu kuntien päätöksiä. Lisäksi ko. hallituksen esityksen (HE 268/2014) mukaan koska sekä perustuslain kunnallisen itsehallinnon että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan kunnalla tulee olla laaja mahdollisuus ottaa hoidettavakseen omalla päätöksellään tehtäviä, lainsäädännössä ei voida säätää yleisestä toimialasta tyhjentävästi. Kunnan yleisen toimialan voimassa olevina rajoitusperiaatteina voidaan edellä esitetysti pitää etupäässä hallintolain mukaisia hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, kuntalain 1 §:ssä säädettyä kestävä kehityksen periaatetta ja EU:n valtiontukisäännöksiä. Lisäksi puhtaasti kaupallisen ja teollisen toiminnan ei edelleenkään katsota kuuluvan kunnan tehtäviin.

Valtiovarainministeriön raportin Kuntien itsehallinnolliset tehtävät (2015, 10-11) mukaan itsehallinnolliset tehtävät heijastelevat kunkin kunnan väestön palvelutarpeita sekä kunnan elinvoimapolitiikan painopisteitä sekä siten merkittävimmät itsehallinnolliset tehtävät liittyvät muun muassa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen ja asuntotuotantoon. Näistä valtiovarainministeriön laatimat raportit, Kuntien tehtävien kartoitus – raportti 2012 sekä Kuntien itsehallinnolliset tehtävät 2015, tunnistavat elinkeinoelämää edistävän kiinteistöyhtiötoiminnan kautta toimitilojen rakentamisen ja vuokraamisen yhtenä kuntien itsehallinnollisena tehtävänä sekä kunnalliset yhtiöt nähtiin yhtenä välineenä hoitaa toimitilojen rakentamista ja vuokrausta koskevia palveluita. Näiden raporttien mukaan valtaosa kunnista rakentaa, omistaa ja vuokraa elinkeinotoimintaan tarkoitettuja tiloja.



Kuitenkaan kunnille ei ole sinänsä laissa säädetty velvollisuutta tarjota toimitiloja alueellaan. Siltikin kuntayhtiöistä merkittävä osa toimii kiinteistöalalla. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2025.)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kunnan, kuntayhtymän tai kuntayhtiön toimintaan muun muassa silloin, kun menettely tai toiminnan rakenne vääristää terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai on omiaan estämään kilpailun syntymistä tai kehittymistä markkinoilla (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2025).

Siten elinkeinopoliittisena toimenpiteenä ja kuntalakia (410/2015) noudattaen kunnan tehtävää elinvoiman edistämisessä hoitaen toimitiloihin liittyvä rakentaminen ja vuokraustoiminta olisi kokonaisuutena arvioituna kunnan yleisen toimialan piirissä itsehallinnon nojalla vapaaehtoisesti itselleen ottamana tehtävänä.

3.2 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.

Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo (y-tunnus 2342877-1) on kaupungin 100% omistama tytäryhteisö ja on siten osa Järvenpään kaupungin konsernia.

Koska yhtiö kuuluu 100% Järvenpään kaupungin omistamiin konserniyhtiöihin, niin tämä ehto täyttyy.

3.3 Kunnan myöntämä takaus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä.

Kuntalain (410/2015) 129 §:n 1 momentin mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Sijoitus vapaaseen omaan pääomaan voitaneen rinnastaa kyseiseen lainkohtaan arvioitaessa pääomasijoittamisen edellytyksiä lainsäädännön kannalta. Niin kuin laina voi tulla takaisinmaksetuksi ja takausvastuut päättyä, voi myös sijoitus vapaaseen omaan pääomaan tulla palautetuksi kaupungille tietyin edellytyksin yhtiön taloudellisen aseman niin salliessa.



Arvioitaessa kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä takauksen sitä vaarantamatta, on arvioitavissa, että nyt käsittelyssä olevan takauksen 29 391 146,24 euroa, arvon suhde kaupungin taseen vuoden 2025 loppusummasta on noin 7,00 prosentin luokkaa. Takauksen arvon suhde kaupungin vuoden 2026 talousarvion verotuloarvioihin (23,6%) tai kaupungin vuoden 2026 tilinpäätöksen lainamäärään sinänsä kohtuullinen (12,3%). Kaupungin lainatakausvastuiden jäljellä oleva pääoma oli vuoden 2026 lopussa yhteensä noin 123,3 miljoonaa euroa ja suhde kaupungin taseen vuoden 2025 loppusummasta on noin 29,3 % (ei ole laskettu mukaan Kuntien takauskeskuksen yleistä takausvastuuta). Em. summassa on mukana tässä käsiteltyjä Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalon myönnettyjä takauksia noin 37,5 miljoonan euron edestä. Vuoden 2025 lopun tilanteessa samaan konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen puolesta takaukset on 122,66 miljoonaa euroa ja takaukset muiden puolesta 5,97 miljoonaa euroa. Laskelmassa ei ole otettu huomioon kaupungin osuutta Kuntien takauskeskuksen takausvastuista. Käytännössä tämä päätöksenteossa oleva takaus ei lisää takausvastuiden kokonaismäärää, koska kyse on uudelleenjärjestelystä eli aikaisempi laina ja takaus muuttuu toiselle rahoittajille toisenlaisin ehdoin rahoittajalta ja takauksen osalta kaupungilta.

Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo on hoitanut taloudelliset velvoitteensa Järvenpään kaupunkiin ja velkojiin nähden moitteettomasti. Kiinteistöosakeyhtiö on 100 % Järvenpään kaupungin omistama ja yhtiön keskeinen omaisuus on sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen suunnattu rakennuskanta. Rakennuskannalla on keskeinen rooli sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisessa alueella. Vuokratuotto on ollut vakaata, mutta markkinaehtoistamisen yhteydessä yhtiön tulee siirtyä suoraan vuokranantajaksi Keski-Uudenmaan hyvinvointialueelle ja muille tilan käyttäjille ilman välillisiä ratkaisuja. Taloudellisen kokonaisuuden turvaamiseksi riittävän pitkäaikainen sopimus markkinaehtoisella vuokrasopimuksella turvaisi yhtiön riittävän taloudellisen pohjan tulevaisuudessakin.

Siten on oheisesta selostuksesta arvioitavissa, että kaupungin takaus ei tässä tapauksessa todennäköisesti vaaranna kaupungin kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä, eikä takausvastuu realisoituessaan todennäköisesti vaarantaisi koko kaupungin toimintaa tai erityisen merkittävää osaa talousarviosta. Riskiä edelleen vähentää kaupungin saamat vastavakuudet sekä se, että yhtiö on 100 % kaupungin omistama ja siten yhtiö sekä sen rakennuskanta on realisoitavissa tarvittaessa huomioiden ALV- ja muut mahdolliset vastuut.



3.4 Kunta ei saa myöntää takausta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.

Merkittävän taloudellisen riskin herkkyyttä voidaan arvioida kaupungin näkökulman lisäksi Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalon toimintaa ja taloutta analysoimalla. Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo on AA Hyvä (25.8.2026 Alfa Rating -raportti Asiakastiedolta). Alfa Rating-raportin mukaan muun muassa maksuhäiriöriskin näkökulmasta yritykseen liittyy pieni maksuhäiriön riski sekä suhteellinen vakavaraisuus on keskimääräistä heikompi. Talouden osalta lievää poikkeavuutta on maksuvalmiudessa ja kannattavuudessa sekä seurattavaa vakavaraisuudessa. Yhtiöllä ei ole maksuhäiriömerkintöjä, tilintarkastuskertomus on vakiomuotoinen. Kannattavuus ja vakavaraisuus ovat sinänsä heikkoja toimialan mediaaniin nähden. Teknisinä huomioina ovat vastuuhenkilöiden muutokset. Vuoden 2025 tilinpäätöksen mukaan yhtiön osakepääoma 2 500 euroa ja muut rahastot on noin 12,3 miljoonaa euroa ja taseen loppusumma noin 52,53 miljoonaa euroa sekä varsinaisen tilikauden tappio noin -1,66 miljoonaa euroa. Yhtiöllä on tilinpäätös 2025 tietojen mukaan yhteensä noin 35,93 miljoonaa euroa pitkäaikaista rahoituslainaa rahoituslaitoksilta ja lyhytaikainen lainakanta rahoituslaitoksista lisäksi 5,94 miljoonaa euroa. Yhtiöllä oli tilinpäätöshetkellä rahoja ja pankkisaamisia 0,371 miljoonaa euroa. Käytännössä tämä päätöksenteossa oleva takaus ei lisää takausvastuiden kokonaismäärää, koska kyse on uudelleenjärjestelystä eli aikaisempi laina ja takaus muuttuu toiselle rahoittajille toisenlaisin ehdoin rahoittajalta ja takauksen osalta kaupungilta.

Yhtiön omistama rakennuskanta on suhteellisen uutta, 2016–2017 valmistunutta ja rakennuskannalla on keskeinen rooli alueen sosiaali- ja terveystalouden tuottamisessa. Osana yhtiön muokkaamista markkinatoimijaksi, myös vuokrausjärjestelyihin tehdään muutoksia. Tämä tuo tietynlaista epävarmuutta muutosaikana, mutta sopimusjärjestelyillä on tarkoitus turvata pitkäaikainen vuokraus kokonaistaloudellisesti. Siten yhtiöllä ja sen rakennuksilla on tarvetta tulevaisuudessakin. Käytännössä yhtiö toimii saamallaan vuokratuotoilla, mitkä toistaiseksi tulevat periaatteessa kaupungilta, mutta tätä on tarkoitus muuttaa osana markkinatoimijaksi muuntumista.

Järvenpään kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 11.9.2023 §46 hyväksynyt konserniohjeen ja omistajapolitiikan. Omistajapolitiikan mukaan kaupungin rahoitus- tai takausvastuun enimmäismääränä on lähtökohtaisesti kaupungin suhteellinen osuus yhteisön osake- tai muusta pääomasta, ellei erityistä vastasytä ole.



Yhtiön merkitystä osana Järvenpään kaupunkikonsernia on pohdittava. Yhtiön omistamat tilat eivät ole kaupungin omassa palvelutuotannossa, eikä kaupungilla ole omistajastrategian mukaisesti luontaista olla pitkäaikaisena kiinteistösijoittajana sellaisissa yhtiöissä ja rakennuksissa, mitkä eivät ole sen omassa palvelutuotantokäytössä. Nykyisessä tilanteessa omistuksen voi osaltaan nähdä elinvoimaa edistävänä toimenpiteenä, mutta yhtä hyvin rakennukset tai yhtiön voisi omistaa rakennuksen nykyinen palveluntuottaja tai kiinteistöihin erikoistuneet omistajat.

Kun huomioi, että kyseessä on ensinnäkin käytännössä nykyisten takausten uusinta rahoitusjärjestelyissä uusiin lainoihin, toiseksi kaupungin takausvastuu rajautuu vastaisuudessa 80%:iin lainapääomasta ja kolmanneksi kaupunki saa riittävän määrän vastavakuuksia takauksilleen, niin voi tulkita, ettei takaukseen liittyvä riski ole kaupungin kokonaiskantokykyyn nähden arvioituna merkittävän suuri, kuitenkin yhtiön tulee huolehtia taloudellisesta ja toiminnallisesta toimintakyvystään huolellisesti. Takaukselta vaaditaan edellä todetusti vastavakuuksia sekä takausprovisiota yhtiöltä ja yhtiön on ne kaupungille osoitettava. Lisäksi yhtiötä edellytetään informoimaan omistajaansa ja takaajaansa yrityksen toiminnassa ja taloudessa tapahtuvista.

3.5 Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla

Vakuuksien ja vastavakuuksien rooli on turvata takaajan taloudellisia intressejä sekä vähentää takauksen taloudellisia riskejä. Vakuuksien ja vastavakuuksien riittävyttä on arvioitava tapauskohtaisesti. Käytännössä ehdoton edellytys on, että vakuudet ovat olemassa.

Vakuudet voivat olla muun muassa panttikirjoja yhtiön omistamiin kiinteistöihin, rakennuksiin sekä niistä tehtyihin kiinnityksiin, erilaisia yritys kiinnityksiä yms. Yleensä nämä ovat parhaalla etuoikeudella olevia panttikirjoja. Olennaista on kuitenkin huomioida se, mitä kiinnityskelpoista omaisuutta on kiinnitettynä annetuissa vakuuksissa. Vakuuksien tosiasiallinen arvo ja kattavuus tulee olla päätöstä tehtäessä tiedossa. Arvioinnissa olisi hyvä käyttää ulkopuolista, riippumatonta arvioitsijaa tai muuten pystyä luotettavasti arvioimaan vakuuksien arvoa. Oikeustapauksista päätellen, niin lähtökohtaisesti vakuudet ovat vastanneet noin 100% – 150 % takauksen kohteena olevien rahoitusjärjestelmien määrästä. Lisäksi on saatettu vaadittu eri oikeustapauksissa muun muassa panttauskieltosopimusta, täysarvovakuutuksia, lainan kohteena olevan asian tiettyä vuokrausastetta.



Oikeustapauksien perusteella esimerkiksi kunnan etuja ei osana kokonaisuutta voitu katsoa turvatun sillä, että lainan saaja oli sitoutunut antamaan luoton vakuudeksi kunnalle jälkipantin yrityskiinnityksestä ensisijaisen pantinhaltijan saatavien jälkeen. Lisäksi yrityskiinnitykseen vakuusmuotona sisältyy huomattavia epävarmuustekijöitä eikä yrityskiinnityksen käyttö yksinomaisena vakuutena ole useinkaan vakuudensaajan kannalta perusteltua. Yrityskiinnitystä käytetäänkin tyypillisesti lähinnä täytevakuutena. Yleisten vakuusarvoon vaikuttavien tekijöiden lisäksi yrityskiinnityksen alainen varallisuusmassa voi vaihdella, joten vakuusarvomutokset voivat olla merkittäviä ja tapahtua hyvinkin lyhyellä aikavälillä.

Tässä tapauksessa Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo osoittaa Järvenpään kaupungin takauksen vastavakuudeksi 29,4 miljoonan euron määrästä yhtiön panttikirjoja. Vastavakuuksien laskennallinen arvo kattaisi nimellisesti 100%:sesti kaupungin takausvastuun ja siten olisi aikaisemmista oikeustapauksista todetun mukainen.



4 Arviointi EU:n valtiontukisäädökset huomioiden

Näkökulmat:

- 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 rahoitus-sitoumuksen määrästä;
- takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta.

4.1 Lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa

Työ- ja elinkeinoministeriön 24.1.2024 laatiman muistion ”Vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajoitukset ja määritelmä EU:n valtiontukisäännöissä” mukaan yritys on taloudellisissa vaikeuksissa mikäli vähintään yksi viidestä ehdosta toteutuu. Neljä ensimmäistä koskevat PK-yritystä ja viides koskee lähinnä suuryrityksiä. Tässä on keskitytty lähinnä neljään ensimmäiseen ehtoon, mitkä tulevat tässä ensisijaisesti kyseeseen. Nämä ehdot ovat:

- A) On kyse osakeyhtiöstä, joka on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi,
- B) On kyse avoimesta yhtiöstä tai kommandiittiyhtiöstä (tai muusta sellaisesta yhtiöstä, jossa ainakaan joidenkin osakkaiden vastuuta yhtiön velasta ei ole rajattu) ja joka on menettänyt yli puolet tilinpäätöksen mukaisista omista varoistaan kertyneiden tappioiden vuoksi,
- C) Yritys on asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi tai se täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn asettamiselle velkojien pyynnöstä.
- D) Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta sovellettaessa yritys katsotaan vaikeuksissa olevaksi myös, jos yritys on saanut ns. pelastamistukea eikä ole vielä maksanut sitä takaisin tai on saanut rakenneuudistustukea ja on rakenneuudistussuunnitelman kohteena.

Edellä todetusti Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo luottoluokitus on AA Hyvä (25.08.2026 Alfra Rating -raportti Asiakastiedolta). Yhtiön tilikauden voitto on tilikausien 2023 – 2025 välillä vaihdellut +140 000 ja - 1 656 000 euron välillä, mutta yhtiö sinänsä tähtää ns. omakustannusperiaatteeseen. Yhtiön vuoden 2025 tappio johtui järjestelyistä yhtiön ja kaupungin välillä. Vastaisuudessa yhtiön markkinaehtoistumisen myötä yhtiön tulee myös pyrkiä kohtuulliseen tuloksellisuuteen. Yhtiön oma pääoma on vuoden 2025 tilinpäätöksessä ollut kaikkienensa 10,66 miljoonaa euroa ja taseen loppusumma noin 52,53 miljoonaa euroa.



Siten Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo ei ole menettänyt puolta osakepääomastaan vaan kokonaisuus on tältä osin merkittävästi positiivinen ja siten kriteeri A ei täyty. Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo ei ole avoin yhtiö, eikä kommandiittiyhtiö ja siten kriteeri B ei täyty. Yhtiötä ei ole asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyn kohteeksi ja siten kriteeri C ei täyty. Yhtiö ei ole tietävästi saanut ns. pelastamistukea ja siten kriteeri D ei täyty.

Lisäksi Yleisen de minimis -asetuksen määritelmä vaikeuksissa olevasta yrityksestä poikkeaa EU:n valtioneuvoston päätöksen yleisestä määritelmästä. Toisin kuin muissa valtioneuvoston päätöksissä, de minimis -asetuksen perusteella tukea voidaan myöntää vaikeuksissa olevalle yritykselle esimerkiksi suorana avustuksena, oman pääomanluonteisena sijoituksena tai pääomapanoksena, mutta ei lainana tai takauksena. Jos de minimis -tukea on tarkoitus myöntää lainoina tai takauksina, tukea myönnettäessä tulee siten arvioida seuraavia tunnusmerkkejä:

A) kaikkien yritysten osalta: onko tuensaaja asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn tai täyttääkö se Suomen lainsäädännössä vahvistetut edellytykset menettelyyn asettamiselle? Jos kriteeri täyttyy, yritykselle ei voida myöntää de minimis -tukea lainoina tai takauksina.

2) suuryritysten osalta: vastaako tuensaajan taloudellinen tilanne vähintään luottoluokitusta B-? Jos luottoluokitus on tätä huonompi, yritys katsotaan vaikeuksissa olevaksi (vaikka ensimmäinen kriteeri ei täyttyisi), eikä sille voida myöntää tukea lainoina eikä takauksina de minimis -asetuksen perusteella.

Kiinteistö Oy Järvenpään terveystalo ei myöskään tämän tarkastelun osalta täytä em. tunnusmerkkejä taloudellisesti vaikeuksissa olevasta yhtiöstä. Yhtiötä ei ole asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn. Yhtiön luottoluokitus on AA Hyvä (25.08.2026 Alfa Rating -raportti Asiakastiedolta). Yhtiö on suoriutunut velvoitteistaan. Mahdollisen riskiherkkyyden hallitsemiseksi ja vaikutusten arvioimiseksi entisestään, yhtiötä edellytetään edellä todetusti välittömästi ilmoittamaan toimintaansa olennaisesti vaikuttavista muutoksista taloudessaan.

4.2 Takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti (kiinteä enimmäismäärä ja rajattu voimassaoloaika)

Takaus myönnetään enintään 80% osuudelle kulloistakin lainapääomaa, lainan alussa 80% takauksen osuus olisi yhteensä 29 391 146,24 euroa yhteensä 36 738 932,80 euron lainapääomasta ja lainan jäännöspääoman vähentyessä takauksen osuus olisi aina maksimissaan 80% kulloisestakin lainan jäännöspääomasta. Takaus edellä mainituin



reunaehdoin voimassa maksimissaan lainojen nostosta 25 vuotta (takausvastuu aika). Siten laajuus on myöntämishetkellä mitattu asianmukaisesti niin kiinteän enimmäismäärän kuin rajatun voimassaolon osalta, eikä yllä todetusti kata missään vaiheessa enempää kuin 80% lainasaamisen määrästä. Takaus koskee lainamäärää, ei siihen liittyviä oheiskustannuksia korosta, palvelumaksuista tai muista vastaavista vastuista.

Näin ollen olisi tulkittavissa, että takauksen laajuus voidaan mitata asianmukaisesti eli takauksella on kiinteä enimmäismäärä ja sillä on rajattu voimassaoloaika.

4.3 Takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta (takauskorvauksen suuruus)

Arviointia voidaan tehdä muun muassa kahden näkökulman yhdistelmänä:

- A) tuen määrä lasketaan markkinahintaisen takausmaksun (ns. safe harbour – maksu) ja alennetun takausmaksun erotuksena. Safe harbour -maksua voidaan tarkastella komission julkaiseman takausmaksu-taulukkoa hyödyntäen. Suunnattu PK-yrityksille (kunnan tytäryhtiötä ei tulkita PK-yritykseksi)
- B) Tuen määrä lasketaan markkinahintaisen lainan ja takauksen avulla saadun lainan korkoerotuksena. Julkisen tuen osuus muodostuu siitä korkoedusta, jonka lainanottaja on saanut takauksen avulla vähennettynä mahdollisilla takausmaksuilla. Jos takauksesta saatu lainan korkoetu on kokonaisuudessaan siirretty takausmaksuksi, niin tällöin takaukseen ei lähtökohtaisesti sisälly lainkaan tukea.

Arvioitaessa takauksessa perittävää vuotuista takausprovisiota, on otettava huomioon takausprovisio markkinaehtoisuus. Takausprovisio määritellään lähtökohtaisesti markkinaehtoisen rahoituksen ja takauksen sisältävän rahoituksen erotuksesta. Työ- ja elinkeinoministeriö 2016: Opas de minimis -tuista, EU:n valtiontukisäännöt (TEM oppaat ja muut julkaisut 21/2016) avaa EU:n valtiontukisäädöksiä. Komission määrittämä vertailukorko on markkinakoron oletusarvo, tämä viitekorko muodostuu referenssikorosta ja riskilisästä. Suomen referenssikorko on heinäkuussa 2026 2,71% ja varovaisuusperiaatteella riskilisiä huomioiden luottoluokitus 1,00% eli viitekorko olisi 3,71%. Yhtiön lainakokonaisuuden arvioitu kokonaiskorko olisi arviolta luokkaa 3,30% -3,60% välillä riippuen vaihtoehdosta. Erotus olisi noin 0,41% - 0,11%, takausprovisio tarkoitetaan vertailukoron ja markkinakoron välistä erotusta. Asiaa voidaan toisaalta arvioida myös sen kautta, että jos takauksen myöntäjä perii takauksesta vähintään komission pk-yrityksille myönnettävien takausten markkinaehtoisuutta kuvaavan viitemaksun, safe harbour, mukaisen takausmaksun, kyse ei ole valtiontuesta. PK-yrityksiksi luokitellaan yritykset, joissa on alle 250 henkilöä, vuosiliikevaihto enintään 50 miljoonaa euroa



tai tase enintään 43 miljoonaa euroa, Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo suhteen muut näkökulmat toteutuvat paitsi taseen loppusumma on raja-arvoa korkeampi. Korkeimman tason luottoluokituksen (AAA) yrityksille vuosittainen safe harbour-maksu on vähintään 0,4%, samoin on toiseksi korkeimman tason luottoluokituksen (AA+/AA/AA-) yrityksille vuosittainen safe harbour-maksu on vähintään 0,4%, taasen kolmanneksi korkeimman luottoluokituksen (A) vuosittainen safe harbour-maksu on vähintään 0,55% sekä neljänneksi korkeimman luottoluokituksen (BBB) vuosittainen safe harbour-maksu on vähintään 0,80%. Koska em. luottoluokitukset ovat kansainvälisten luokittajien asteikolla, on varovaisuusperiaatteen takia tarkoituksenmukaisempaa arvioida Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo kotimaisen luottoluokitusarvioinnin antamaa luokitusta (AA -hyvä) hieman kansainvälistä tasoa heikommaksi (A tai BBB -tasoille), jolloin vuotuinen takausprovision suuruus olisi välillä 0,55% - 0,80%. Huomioiden rahoitusmarkkinoiden merkittävä muutos nollakorkoisesta markkinasta viimeisimpään useamman prosenttiyksikön rahoitusmarkkinaan viimeisen muutaman vuoden aikana, tulisi takausprovision heijastella myös tätä muutosta ja siihen liittyvää kokonaisrahoitusriskien hallintaa sekä takausprovision markkinaehtoisuuden selkeätä täyttymistä. Nykyinen takausprovisiotaso on ollut 0,15% tasolla, eikä siten täyttäisi nykyisellään takausprovisioista perittävää alimmaksi tulkittavaa tasoa. Kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna kahden edellä todetun vaihtoehtoisten tarkasteluiden keskinäisen suhteen kautta ehdotetaan, että tästä takauksesta peritään vuosittainen 0,55 %:n suuruinen takausprovisio takausvastuun kohteena olevien lainojen jäljellä olevasta pääomasta. Kaupunginhallituksella on oikeus tarkistaa takausprovision määrää myöhemmin luokituslaitosten ja komission takauksia koskevan tiedonannon perusteella. On oletettavaa kaupungin takauksella yhtiö saa markkinoilta edullisempaa lainaa kuin yhtiö ottaisi itse omien kiinteistökiinnitysten avulla, jolloin takausprovisiolla toisaalta pyritään siihen, ettei yhtiö hyötyisi valtiontukimielessä julkisen organisaation takauksesta ja yhtäältä varmistetaan kaupungin riskienhallintaa takauksen tuomasta riskistä. Sote-lainsäädännön uudistuksen lähtökohtana sote-kiinteistöjen osalta on ollut markkinaehtoisuuden periaate.

Näin ollen olisi tulkittavissa tällä uudella Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalon lainatakauksella ja takausprovisiolla olevan markkinaperusteinen hinnoittelu.



5 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tässä on oikeuskäytäntöä huomioiden tehty laaja-alaisesti etukäteisarviointia liittyen takauksien valtiontukiarviointiin (ns. komission takaustiedoksiannon määrittelemät ehdot) sekä kuntalain näkökulmien arviointiin takauksista. Oikeuskäytännössä on painotettu etukäteisarvioinnin merkittävyyttä. Näiden arvioiden perusteella Järvenpään kaupunki pystyisi edellä todetut aineistot huomioiden myöntämään asianmukaisesti takaukset Kiinteistö Oy Järvenpään Terveystalo Oy:lle, kunhan aikaisemmin todetut huomiot sekä vastavakuudet toteutuvat. Tätä puoltaa myös yhtiön taloudelliset tulevaisuuslaskelmat.



Lähteet

Kirjallisuus

Harjula, H. & Prättälä, K. 2023. Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. 11. uud. p. Alma Insights, päivitetty 31.12.2025 saakka (päivittyvä hakuteos, verkkoversio, päivitetty viimeksi tammikuu 2026)

Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. 2025. Kuntayhtiö. 3. uud. p. Alma Insights, päivitetty 7.5.2025 (verkkoversio)

Sallinen, S. 2007. Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Akateeminen väitöskirja - Acta Universitatis Tampereensis 1212. Tampere University Press, Tampere.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Opas de minimis -tuista -EU:n valtiontukisäännöt. TEM oppaat ja muut julkaisut 2023:01.

Valtiovarainministeriö. 2013. Kuntien tehtävien kartoitus – raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.

Valtiovarainministeriö. 2015. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015.

Lainsäädäntö ja hallituksen esitykset

Kuntalaki (410/2015)

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain, valmisteverotuslain, sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 56/2016)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta (HE 242/2020)

Osakeyhtiölaki (624/2006)



Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annettu laki (616/2021)

Hallinnolliset ratkaisupäätökset

Järvenpään kaupunginvaltuusto 11.9.2023 §45 Konserniohje ja omistajapolitiikka

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus päätös 3833/2018 (muu päätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös 2603/2020 (muu päätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös 76/2015 (ennakkopäätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös 2969/2014 (muu päätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös 180/2015 (ennakkopäätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös 126/2015 (ennakkopäätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös 3412/2014 (muu päätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös 3963/2014 (muu päätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös 2562/2014 (muu päätös)
Korkein hallinto-oikeus päätös II 24 1983
Korkein hallinto-oikeus päätös A II 54 1972
Vaasan hallinto-oikeus päätös 19/0165/1 15.5.20219

