

TALOUSVALIOKUNTA

Lausunto 6/1996 vp
Hallituksen esitys 30/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettänyt 2 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 30/1996 vp laeiksi Kuntien takauskeskuksesta sekä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n ja rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta valmis-televasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava esityksestä lausuntonsa.

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Markku Lounatvuori rahoitustarkastuksesta, tutkija Rainer Lindberg kilpailuvirastosta, ekonomisti Klaus Tuori Suomen Pankista, varatoimitusjohtaja Pekka Alanen Suomen Kuntaliitosta, rahoitusjohtaja Tapio Korhonen Helsingin kaupungista, kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta Mikkelin kaupungista, kunnanjohtaja Kauko Rautio Mietoisten kunnasta, toimitusjohtaja Simo Lämsä Kuntien eläkevakuutus-esta ja johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankki-yhdistyksestä.

Hallituksen esitys

Ehdotettavalla lailla perustetaan Kuntien takauskeskus -niminen julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten varainhankinnalle.

Kunnallisia luottolaitoksia ovat Kuntarahoit-
tus Oy ja Kuntien Asuntoluotto Oy. Kuntien eläkevakuutuksen yhteyteen perustettu Kuntarahoit-
us Oy harjoittaa luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaista luottolaitostoimintaa välittämällä pitkäaikaista rahoitusta pääasiassa kunnallisten investointien rahoittamiseen. Kun-

tien Asuntoluotto Oy on myös luottolaitoslain mukainen luottolaitos, joka on erikoistunut asuntorahoitukseen.

Takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat kunnat. Kunta voi olla liittymättä jäsenyhteisöksi ilmoittamalla siitä kirjallisesti sisäasiainministeriölle kahden kuukauden kuluessa lain voimaantulo-
sta.

Esityksen mukaan takauskeskuksen menot on pyrittävä kattamaan toiminnan tuloilla. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi sillä on rahasto sekä tarvittavat valmiusluottojärjestelyt. Kunnat vastaavat yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi.

Hallituksen esityksessä takauskeskus on tar-
koitus saattaa rahoitustarkastuksen valvontaan.

Lisäksi laissa säädetään takausten myöntä-
misperiaatteista, takauskeskukseen liittyvien kuntien vastuujärjestelyistä sekä takauskeskuk-
sen hallinnoinnista.

Valiokunnan kanta

Talousvaliokunta pitää hallituksen esityksen sisältämää ehdotusta Kuntien takauskeskuksesta tarpeellisena.

Kuntien takauskeskus auttaa hoitamaan kuntien rahoitusta tehokkaalla ja taloudellisella tavalla. Erityisesti pienille kunnille yhteistyön edut ovat tärkeitä, mutta takauskeskus on myös suurille kunnille toimiva käytännön järjestely, joka lisää kilpailua rahoitusmarkkinoilla.

Kuntien investointien rahoitustarve kasvaa lähivuosina. Takauskeskus on perusteltavissa myös julkisen sektorin palvelutarpeiden hoitami-
sella.

Takauskeskuksen perustaminen selkiyttää Kuntien eläkevakuutuksen ja kuntien omien luottolaitosten, Kuntarahoit-
us Oy:n ja Kuntien asuntoluotto Oy:n välistä tehtävänjakoa. Kun-

tien eläkevakuutus voi vastaisuudessa keskittyä päätehtäväänsä eli eläkerahoituksen turvaamiseen ja siihen liittyvään sijoitustoimintaan. Takauksiin liittyvän luottoriskin siirtäminen pois eläkejärjestelmästä on eläkkeiden turvaamisen kannalta perusteltua. Takauskeskuksen avulla voidaan standardoida kuntasektorin varainhankintaa sijoittajien suuntaan.

Talouseliövaliokunta katsoo, että takauskeskuksen toiminta tulee jo laissa selvästi rajata kuntien toimintojen rahoittamiseen, jotta viime kädessä niiden asukkaille koituvat riskit voidaan minimoida. Samoin hinnoittelu- ja toimintaperiaatteiden markkinaehtoisuudella voidaan vahvistaa tervettä kilpailua.

Kuntien luottolaitosten kilpailijoita ovat muut luottolaitokset, joiden toimintaa säätelee luottolaitoksille asetettu oman pääoman suuruus. Esitys sallisi edellä mainitusta poiketen kuntasektorin omistamille luottolaitoksille oman pääoman korvattavaksi perustettavan takauskeskuksen antamalla takaussitoumuksilla. Kilpailuneutraliteetti ei tässä suhteessa täyty. Yhteistoiminnasta koituva etu tulisi kuitenkin kuntien hyväksi ja tukisi siten erityisesti kuntien julkisen palvelutehtävän hoitamista. Yhteisellä varainhankinnalla turvataan myös erityisosaamista kuntien käyttöön. Sijoittajien mielenkiinnon kannalta on tarpeen riittävän suuren sijoitusmahdollisuuden tarjoaminen ja toiminnan vakaus.

Kunnallisella luottolaitoksella ei olisi monopoliasemaa. Yksittäisellä kunnalla olisi edelleen oikeus ottaa luottoa muilta luottolaitoksilta.

Kuntien takauskeskuksen perustaminen merkitsisi kuntarahoituksessa vaihtoehtoisia rahoituskanavia ja siis lähentymistä eurooppalaiseen käytäntöön, jossa kunnat harjoittavat laajaa yhteistyötä rahoitushuoltonsa järjestämiseksi.

Valiokunta toteaa, että esityksestä ei ole kuulua Euroopan rahapolitiittista instituuttia.

Yksityiskohtaiset huomiot

1. Takauskeskuksen toimiala

Talouseliövaliokunta pitää 1 §:n 2 momentin rajausta siitä, millaiset luottolaitokset voivat saada takauskeskuksen takauksen varainhankinnalle, riittämättömänä. Valiokunta katsoo, että takaustoiminta on rajoitettava koskemaan kuntien toimintojen rahoitusta.

Valiokunta ehdottaa harkittavaksi, että 1 §:n 2 momentti kirjoitettaisiin seuraavasti:

”Tarkoituksen toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten varainhankinnalle, joka on tarkoitettu välitettäväksi edelleen kunnille, kuntayhtymille tai sellaisille yhteisöille, joiden lainoilla on kunnan takaus tai valtion täytetäkaus.”

2. Takauskeskuksen valvonta

Valiokunta katsoo, ettei rahoitustarkastus välttämättä ole oikea taho valvomaan takauskeskusta. Suomen Pankin yhteydessä toimiva rahoitustarkastus valvoo luottolaitoslain mukaisia luottolaitoksia, myös kuntien omistamia Kuntarahoitus Oy:tä ja Kuntien Asuntoluotto Oy:tä. Sen sijaan rahoitustarkastuksen tehtäviin ei kuulu pelkästään takaustoimintaa harjoittavien yhteisöjen valvonta. Se ei valvo takauksia myöntävää Valtiontakaukeskusta, joka kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan. Rahoitustarkastus ei myöskään valvo esimerkiksi vakuutusyhtiöitä eikä S-ryhmän takausrenkaita. Kuntien takauskeskus olisi julkisoikeudellinen laitos, jonka ainoana tehtävänä on takauksien myöntäminen. Rahoitusvalvonnan kannalta takauskeskuksen saattamisella rahoitustarkastuksen valvontaan ei ole perusteita. Se päinvastoin kiinnittäisi rahoitustarkastuksen voimavaroja epätarkoituksenmukaisesti pois varsinaisesta rahoitusvalvonnasta.

Rahoitustarkastus on myös pitänyt ongelmallisena tilannetta, jossa se valvoisi toisaalta luottolaitosta, toisaalta sille takauksia myöntävää takauskeskusta, joilla velallisena ja velkojana saattaa syntyä ristiriitaisia intressejä.

Säästökassatoiminnan säätely uusittiin vastikään siten, että viranomaisvalvonnasta luovuttiin kokonaan ja yhteisön omaa valvontaa tehostettiin (HE 10/1996 vp, TaVM 4/1996 vp). Valiokunta esittää harkittavaksi, että samaa mallia tarkasteltaisiin vaihtoehtona rahoitustarkastuksen suorittamalle valvonnalle.

Lakiehdotuksen mukaan takauskeskuksen valvonta olisi ensi sijassa lain 7—11 §:n noudattamisen valvontaa. Nämä pykälät koskevat ohjesääntöä, takauksien myöntämistä, toimintaperiaatteita, kuntien vastuuta takauskeskuksen rahoituksesta ja takaukseen liittyviä kuntien vastuujärjestelyjä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kuntien itsehallinnosta johtuen valvonta olisi luonteeltaan laillisuusvalvontaa.

Valiokunnan esittämässä järjestelyssä rahoitustarkastus ei olisi valvontaviranomainen.

Asianomainen ministeriö vahvistaisi takauskeskuksen ohjesäännön ja valitsisi takauskeskustarkastajan.

Ulkopuolinen takauskeskustarkastaja suorittaisi tilintarkastuksen kaltaista valvontaa samaan tapaan kuin osuuskuntien säästökassatoiminnassa säästökassatarkastaja. Takauskeskustarkastaja toimisi tällöin takauskeskuksen jäsenkuntien intressien valvojana.

Takauskeskustarkastajalle asetettaisiin valvontaviranomaisen toimivaltaa lisäävä ilmoitusvelvollisuus, joka vastaisi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä eräiden rahoituslalla toimivien yritysten toiminnan vakauden valvonnan tehostamiseksi (95/26/ETY).

Direktiivin mukainen aktiivinen raportointivelvollisuus olisi perusteltua ulottaa koskemaan myös Kuntien takauskeskusta sen jäsenkuntien etujen valvonnan tehostamiseksi. Järjestely olisi sopuosinnussa kuntien itsehallintoperiaatteen kanssa.

Valiokunnan saamien tietojen mukaan edellä mainitun direktiivin mukaista sääntelyä eli aktiivista raportointivelvollisuutta tullaan syysistuntokaudella ehdottamaan pankki-, vakuutusyhtiö- ja arvopaperimarkkinalainsäädäntöön. Valiokunta pitää perusteltuna, että edellä mainitun direktiivin mukainen valvonnan tehostaminen raportointivelvollisuudella otettaisiin mukaan myös takauskeskusta koskevaan sääntelyyn.

Edellä mainittu takauskeskuksen valvontaa koskeva järjestely merkitsisi takauskeskusta koskevien säännösten kirjoittamista seuraavasti:

Muutetaan 3 §:

3 §

Valvonta

Tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamista valvoo takauskeskustarkastaja. Asianomainen ministeriö määrää takauskeskustarkastajan takauskeskuksen hallituksen esityksestä.

Muutetaan 7 ja 8 §:n maininta rahoitustarkastuksesta asianomaiseksi ministeriöksi:

7 §

Ohjesääntö

Takauskeskuksen toimielinten kokoonpanosta ja toimikaudesta, tehtävistä ja muusta toiminnasta annetaan tarvittavat määräykset ohjesään-

nössä, jonka valtuuskunta hyväksyy ja *asianomainen ministeriö* vahvistaa.

8 §

Takausten myöntäminen

Takauskeskus voi myöntää takauksia ainoastaan riittävää vakuutta vastaan. Erityisestä syystä takaus voidaan myöntää ilman vakuutta, jos *asianomainen ministeriö* antaa siihen luvan.

Yhdistetään 12 § ja 13 § yhdeksi 12 §:ksi ja muutetaan pykälän otsikoksi "*Tilintarkastus ja tilinpäätös*".

Kirjoitetaan 13 § seuraavasti:

13 §

Takauskeskustarkastaja

Takauskeskuksen tilintarkastusta suorittamaan 12 §:n mukaisesti valittu Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastusyhteisö tai muu sellainen tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö voidaan määrätä takauskeskustarkastajaksi.

Takauskeskustarkastajan on viipymättä ilmoitettava takauskeskuksen hallitukselle ja asianomaiselle ministeriölle takauskeskusta koskevasta seikasta tai päätöksestä, jonka hän on saanut tietoonsa tehtävänsä suorittaessaan ja jonka voidaan katsoa:

1) olennaisesti rikkovan takauskeskusta tai sen toimintaa koskevia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä;

2) vaarantavan takauskeskuksen toiminnan jatkumisen;

3) johtavan tilintarkastuskertomuksessa muistutukseen tai tilinpäätöksen vahvistamista koskevan kielteisen lausunnon antamiseen.

Edellä mainittujen muutosten seurauksena ehdotetaan hylättäväksi hallituksen esitykseen sisältyvä kolmas lakiehdotus rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta.

3. *Hinnoittelu ja toimintaperiaatteet*

Lakiehdotuksen 8 §:ssä ei riittävän selvästi mainita, että takausprovision hinnoittelussa noudatetaan markkinaehtoista menettelyä. Valiokunta esittää harkittavaksi 8 §:n 3 momentin kirjoittamista esimerkiksi seuraavasti:

”Takausista peritään käyvän hinnan mukainen takausprovisio.”

Lakiehdotuksen 9 §:ssä ei riittävän selvästi määritellä takauskeskuksen itsekannattavuutta. Sanonta ”pyrittävä” on liian väljä. On selvästi kirjoitettava, että takauskeskus pitkällä tähtäyksellä toimii itsekannattavuusperiaatteella. Käynnistymisvaiheessa takauskeskuksen tulot eivät välttämättä vielä kata menoja.

Valiokunta ehdottaa harkittavaksi, että 9 § kirjoitetaan seuraavasti:

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuulikki Hämäläinen /sd, varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen /kesk sekä jäsenet Matti Aura /kok, Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vas, Riitta Kor-

”Takauskeskuksen menot on pitkällä tähtäyksellä katettava toiminnan tuloilla. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi takauskeskuksella on rahasto, jonka kartuttamisesta ja käyttämisestä määrätään ohjesäännössä, sekä tarvittavat valmiusluottojärjestelyt.”

Talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallintovaliokunta ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on sanottu.

honen /kok, Pekka Kuosmanen /kok, Leena Luhtanen /sd, Erkki J. Partanen /sd, Kirsi Piha /kok, Ola Rosendahl /r, Mauri Salo /kesk, Sakari Smeds /skl ja Osmo Soininvaara /vihr.
