

Hallintovaliokunnan mietintö 11/1996 vp

Hallituksen esitys laeiksi Kuntien takauskeskuksesta sekä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n ja rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 2 päivänä toukokuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitettun hallituksen esityksen 30/1996 vp.

Perustuslakivaliokunta ja talousvaliokunta ovat eduskunnan päätöksen mukaisesti antaneet valiokunnalle lausuntonsa. Lausunnot (PeVL 10/1996 vp ja TaVL 6/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Risto Paaermaa kauppa- ja teollisuusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, presidentti Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ekonomisti Klaus Tuori Suomen Pankista, osastopäällikkö Markku Lounatvuori Rahoitustarkastuksesta, erikoistutkija Johanna Juusela Kilpailuvirastosta, johtaja Harri Hiltunen Valtion asuntorahastosta, toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen ja varatoimitusjohtaja Pekka Alanen Suomen Kuntaliitosta, tutkimuspäällikkö Tapani Myllymäki Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta, johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, toimitusjohtaja Simo Lämsä Kuntien eläkevakuutuksesta, toimitusjohtaja Nicholas Anderson ja apulaisjohtaja Juha Heinonen Kuntarahoitus Oy:stä, toimitusjohtaja Pekka Averio Kuntien asuntoluotto Oy:stä, rahoitusjohtaja Tapio Korhonen Helsingin kaupungista, taluspäällikkö Pekka Kivilevo Karkkilan kaupungista ja johtaja, JHTT Aatos Hallipelto PCA Corporate Finance Oy:stä.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kuntien takauskeskuksesta. Lailla perustettaisiin Kuntien takauskeskus -niminen julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena olisi toimia kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamiseksi

ja kehittämiseksi. Tarkoituksen toteuttamiseksi takauskeskus voisi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten varainhankinnalle. Kuntia pidettäisiin ehdotetun lain mukaan takauskeskuksen jäsenyhteisöinä, mutta niillä olisi kuitenkin mahdollisuus olla liittymättä takauskeskuksen jäsenyhteisöksi ilmoittamalla siitä kahden kuukauden määräajassa. Takauskeskuksen toimintaa valvoisi rahoitustarkastus. Takauskeskuksen menot pyrittäisiin kattamaan sen toiminnasta kertyvillä tuloilla. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi sillä olisi rahasto, johon kertyisi varoja takauskeskuksen perimistä takausprovisioista, ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt. Jäsenyhteisöinä olevat kunnat vastaisivat takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saataisi katetuiksi, väestötietolain 18 §:ssä tarkoitettua edellisen vuodenvaihteen asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n muuttamisesta siten, että takauskeskuksen toimihenkilöt tulisivat kunnallisen eläketurvan piiriin, ja ehdotus rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta siten, että rahoitustarkastuksen velvollisuus valvoa Kuntien takauskeskuksen toimintaa kävisi ilmi myös siitä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleiset kannanotot

Vahvan itsehallinnon omaavat Suomen kunnat kantavat merkittävän osan yhteiskunnallisesta vastuusta huolehtimalla ja vastaamalla keskeisten peruspalvelujen tuottamisesta. Kuntien rahoitushuollon turvaaminen on mitä suurimmassa määrin koko yhteiskunnan perusetujen mukaista.

Kunnat ovatkin viime vuosina kehittäneet lainarahoitukseen liittyvää varainhankintajärjestelmäänsä, koska mittakaavaeduilla on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä, joilla voidaan osaltaan vaikuttaa myös siihen, ettei julkisen sektorin velkaa tarpeettomasti kasvateta.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa kuntasektorille jatkuvan, sen omaan luottokelpoisuuteen perustuvan kilpailukykyisen ja joustavan rahoituksen saatavuus. Järjestelyllä voitaisiin siten samalla eriyttää kuntasektorin yhteinen varainhankintajärjestelmä jatkossa kuntasektorin eläkejärjestelmästä ja siihen liittyvästä sijoitustoiminnasta. Kuntien eläkevakuutuksen kautta kunnat ovat myös nykyjärjestelmässä välillisesti vastuussa Kuntarahoituksen kautta otamastaan lainarahoituksesta. Uudistuksessa on siten tältä osin kysymys keskeisesti siitä, että tulevaisuudessa siirryttäisiin vähitellen nykyisestä Kuntien eläkevakuutukseen perustuvasta takausjärjestelmästä Kuntien takauskeskuksen antamiin takauksiin kuntien yhteisvastuun periaatetta edelleen noudattaen. Kuntien eläkevakuutus voisi vastaisuudessa keskittyä päätehtävänsä eli eläkerahoituksen turvaamiseen ja siihen liittyvään sijoitustoimintaan. Takauksiin liittyvän luottoriskin siirtäminen pois eläkejärjestelmästä on eläkkeiden turvaamisen kannalta perusteltua.

Kuntien yhteistoiminta oman pääomahuollon turvaamiseksi on osoittautunut tärkeäksi jatkuvan kilpailun ylläpitämisen kannalta. Valiokunnan mielestä onkin erityisen perusteltua, että kuntien omat varainhankintajärjestelmät säilytetään muiden vaihtoehtoisten rahoituskanavien rinnalla. Kuntien takauskeskuksen perustaminen merkitsee kuntarahoituksessa vaihtoehtoisia rahoituskanavia ja siis lähentymistä eurooppalaiseen käytäntöön, jossa kunnat harjoittavat laajaa yhteistyötä rahoitushuoltonsa järjestämiseksi.

Hallintovaliokunta on ottanut eräin täsmennyksin huomioon talousvaliokunnan lausunnon esitetyn.

2. Yksityiskohtaiset kannanotot

2.1. Laki Kuntien takauskeskuksesta

1 §. *Kuntien takauskeskus.* Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan Kuntien takauskeskus voisi myöntää takauksia 1 §:n 1 momentissa mainitun tarkoituksen toteuttamiseksi kuntien suo-

raan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten varainhankinnalle.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että varsinainen antolainaus kohdistuu kunnille tai kuntayhtymille tai kuntien kokonaan omistamille tai niiden yksinomaisessa määräämisvallassa oleville yhteisöille eikä siis kuntasektorin ulkopuolisille tahoille. Takauskeskus ei siten voisi myöntää takauksia kuntien määräämisvallan ulkopuolella olevien luottolaitosten sitoumuksille. Takaustoiminta on tarkoitettu rajoitettavaksi koskemaan kuntien toimintojen rahoitusta kuntalain (365/95) 2 §:n mukainen kunnan tehtävä huomioon ottaen.

Hallintovaliokunta katsoo kuitenkin talousvaliokunnan tavoin, että takauskeskuksen toiminta tulee jo lakitekstissä selvästi rajata kuntien toimintojen rahoittamiseen.

Hallintovaliokunta ehdottaakin lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin muuttamista siten, että takauksia voidaan myöntää momentissa mainittujen luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

Jos osoittautuu saatavan kokemuksen perusteella taikka muutoin tarpeelliseksi laajentaa kuntien varsinaisen yhteisen varainhankinnan takaamisen ohella takausjärjestelmää myös yleishyödyllisille yhteisöille asuntotuotannon rahoituksen takaustoimintaan, tulee tarpeelliset säädösehdotukset valmistella asianmukaisesti tältä osin ennen lakiehdotuksen antamista eduskunnalle.

2 §. *Jäsenyhteisöt.* Jotta kunnalliselle päätöksenteolle jäisi riittävästi aikaa, valiokunta ehdottaa 2 §:n määräajan muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetun kahden kuukauden sijasta kolmeksi kuukaudeksi lain voimaantulosta.

3 §. *Valvonta.* Talousvaliokunnan näkemysseen yhtyen hallintovaliokunta katsoo, ettei rahoitustarkastus välttämättä ole oikea taho valvomaan takauskeskusta. Suomen Pankin yhteydessä toimiva rahoitustarkastus valvoo luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/93) 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 valtioneuvostokeskusta, joka kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan. Rahoit-

tustarkastus ei myöskään valvo esimerkiksi va-
kuutusyhtiöitä. Kuntien takauskeskus olisi jul-
kisoikeudellinen laitos, jonka ainoana tehtävänä
on takauksien myöntäminen. Rahoitusvalvon-
nan kannalta takauskeskuksen saattamisella
rahoitustarkastuksen valvontaan ei ole perusteita.

Lisäksi rahoitustarkastuksen kannalta halli-
tuksen esityksen mukainen ehdotus aiheuttaisi
ongelmallisen tilanteen, jossa rahoitustarkastus
valvoisi toisaalta luottolaitosta, toisaalta sille
takauksia myöntävää takauskeskusta, joilla vel-
lallisenä ja velkojana saattaa syntyä ristiriitaisia
intressejä.

Säästökassatoiminnan sääntely uusittiin vasti-
kään siten, että viranomaisvalvonnasta luovutiin
kokonaan ja yhteisön omaa valvontaa tehostettiin
(HE 10/1996 vp, TaVM 4/1996 vp).

Lakiehdotuksen mukaan takauskeskuksen
valvonta olisi ensi sijassa lain 7—11 §:n noudat-
tamisen valvontaa. Nämä pykälät koskevat ohje-
sääntöä, takauksen myöntämistä, toimintaperia-
atteita, kuntien vastuuta takauskeskuksen ra-
hoituksesta ja takauksen liittyviä kuntien vas-
tuujärjestelyjä. Lakiehdotuksen perustelujen
mukaan kuntien itsehallinnosta johtuen valvon-
ta olisi luonteeltaan laillisuusvalvontaa.

Valiokunta ehdottaakin, että lain ja sen nojal-
la annettujen määräysten noudattamista valvo
rahoitustarkastuksen sijasta takauskeskustar-
kastaja, josta ehdotetaan säädettäväksi tarkem-
min jäljempänä lakiehdotuksen 13 §:ssä.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 3 §:n muuttamis-
ta siten, että asianomainen ministeriö, joksi sopii
nimenomaan sisäasiainministeriö, määrää ka-
lenterivuodeksi kerrallaan takauskeskustarkas-
tajan takauskeskuksen hallituksen esityksestä.
Vuoden 1996 osalta määrääminen koskisi vain
jäljellä olevaa kalenterivuoden osaa.

7 §. *Ohjesääntö.* Lakiehdotuksen 3 §:ään teh-
tyä muutosta vastaavasti valiokunta ehdottaa
7 §:n muuttamista siten, että ohjesäännön vah-
vistaa rahoitustarkastuksen sijasta asianomai-
nen ministeriö. Ohjesäännön vahvistaminen sopii
luontevasti sisäasiainministeriölle.

8 §. *Takauksen myöntäminen.* Myös 8 §:n 2
momenttiin ehdotetaan muutosta, jossa rahoit-
ustarkastus korvataan asianomaisella ministere-
riöllä, jolla tarkoitetaan myös tässä yhteydessä
sisäasiainministeriötä.

Pykälän 3 momentin osalta valiokunta toteaa,
että hallituksen esityksen sanamuoto on esityk-
sen yksityiskohtaisissa perusteluissa asianmukai-
sesti perusteltu.

9 §. *Taloudelliset periaatteet.* Valiokunta eh-
dottaa 9 §:n täsmentämistä siten, että takauskes-
kus toimii pitkällä tähtäyksellä itsekannatta-
vuusperiaatteella. Käynnistymisvaiheessa ta-
kauskeskuksen tulot eivät luonnollisesti välttä-
mättä vielä kata menoja.

12 §. *Tilintarkastus ja tilinpäätös.* Valiokunta
ehdottaa hallituksen esityksen 12 ja 13 §:n yhdis-
tämistä samaan pykälään, jolloin pykälän otsik-
ko muuttuu ja hallituksen esityksen mukainen
13 § siirtyy uudeksi 12 §:n 2 momentiksi.

Koska lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä, jot-
ka ohjaavat tilintarkastustoimintaa, valiokunta
ehdottaa pykälään lisättäväksi, että tilintarkas-
tuksessa noudatetaan soveltuvin osin tilintarkas-
tuslakia (936/94).

Edelleen ehdotetaan pykälän 1 momenttiin li-
sättäväksi, että myös julkishallinnon ja -talouden
tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintar-
kastusyhteisö voi toimia tilintarkastajana.

13 §. *Takauskeskustarkastaja.* Edellä 3 §:n yk-
sityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun viita-
ten valiokunta ehdottaa, että takauskeskustar-
kastajaksi määrätään Keskuskauppakamarin tai
julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslau-
takunnan hyväksymä tilintarkastusyhteisö. Lisäk-
si valiokunta ehdottaa, että takauskeskustarkas-
tajan tehtäviä tilintarkastusyhteisössä hoitavan
luonnollisen henkilön, joita luonnollisesti voi
olla useampia, tulee olla Keskuskauppakamarin
hyväksymä tilintarkastaja (KHT-tilintarkastaja)
tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslau-
takunnan hyväksymä tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja).

Edellä lausutun lisäksi valiokunta ehdottaa
13 §:n 1 momentissa säädettäväksi, että takaus-
keskuksen tilintarkastustehtäviä suorittamaan
valittu tilintarkastusyhteisö ei voi toimia saman-
aikaisesti takauskeskustarkastajana. Valvonnan
luotettavuuden ja siten koko järjestelmän uskot-
tavuuden kannalta valiokunta pitää tärkeänä,
ettei tilintarkastaja voi toimia samanaikaisesti
takauskeskustarkastajana. Ulkopuolinen ta-
kauskeskustarkastaja suorittaisi tilintarkastuk-
sen kaltaista valvontaa samaan tapaan kuin
osuuskuntien säästökassatoiminnassa säästö-
kassatarkastaja. Takauskeskustarkastaja toimisi
siten myös jäsenkuntien intressien valvojana.

Lisäksi ehdotetaan 13 §:n 2 momentissa ase-
tettavaksi takauskeskustarkastajalle ilmoitusvel-
vollisuus, 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 myös koskemaan Kuntien takauskeskusta sen jäsenkuntien etujen valvonnan tehostamiseksi. Järjestely olisi myös sopusoinnussa kuntien itsehallintoperiaatteen kanssa.

2.2. Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki

Valiokunnalla ei ole huomauttamista toisen lakiehdotuksen osalta.

2.3. Rahoitustarkastuslaki

Valiokunta ehdottaa ensimmäiseen lakiehdotukseen ehdottamiensa muutosten johdosta kolmannen lakiehdotuksen hylkäämistä tarpeettomana.

3. Muut kannanotot

Hallintovaliokunta toteaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä

säädetyssä järjestyksessä. Lisäksi valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta yhtyy lausunnossaan hallituksen esityksen perustelumainintaan, jonka mukaan takauskeskuslaki ei koske Ahvenanmaan maakunnan kuntia.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ensimmäistä ja toista lakiehdotusta tarpeellisina. Tämän vuoksi valiokunta puoltaa ensimmäisen lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin. Lisäksi valiokunta puoltaa toisen lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan. Kolmas lakiehdotus ehdotetaan hylättäväksi.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana,

että hallituksen esitykseen sisältyvä kolmas lakiehdotus hylättäisiin ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

Kuntien takauskeskuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Kuntien takauskeskus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tarkoituksen toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

2 §

Jäsenyhteisöt

Takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat kunnat. Kunta voi olla liittymättä jäsenyhteisöksi ilmoittamalla siitä kirjallisesti asianomaiselle ministe-

riölle kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

3 §

Valvonta

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

4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Ohjesääntö

Takauskeskuksen toimielinten kokoonpanosta ja toimikaudesta, tehtävistä ja muusta toimin-

nasta annetaan tarvittavat määräykset ohjesäännössä, jonka valtuuskunta hyväksyy ja *asianomainen ministeriö* vahvistaa.

8 §

Takausten myöntäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Taloudelliset toimintaperiaatteet

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

10 ja 11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 §

Tilintarkastus ja tilinpäätös

Takauskeskuksen tilien ja hallinnon tarkastuksen suorittaa takauskeskuksen valtuuskunnan kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastusyhteisö tai *julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintarkastusyhteisö*. Tilintarkastuksessa noudatetaan soveltuvin osin *tilintarkastuslain säännöksiä (936/94)*.

Takauskeskus laatii tilinpäätöksen kalenteri-

vuosittain. Tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin *kirjanpitolakia (655/73)*. Takauskeskuksen valtuuskunta hyväksyy takauskeskuksen tilinpäätöksen. (uusi 2 mom. kuten hallituksen esityksen 13 §)

13 § (uusi)

Takauskeskustarkastaja

Takauskeskustarkastajaksi määrätään Keskuskauppakamarin tai *julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintarkastusyhteisö*. Takauskeskustarkastajan tehtäviä tilintarkastusyhteisössä hoitavan luonnollisen henkilön tulee olla Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja (KHT-tilintarkastaja) tai *julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja)*. Takauskeskuksen tilintarkastustehtäviä 12 §:n mukaisesti suorittamaan valittu tilintarkastusyhteisö ei voi toimia samanaikaisesti takauskeskustarkastajana.

Takauskeskustarkastajan on viipymättä ilmoitettava takauskeskuksen hallitukselle ja *asianomaiselle ministeriölle* takauskeskusta koskevasta seikasta tai päätöksestä, jonka takauskeskustarkastaja 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.

14—19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok ja jäsenet Juhani Alaranta /kesk, Ulla Juurola /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Valto Koski

/sd, Osmo Kurola /kok, Pehr Löfv/r, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk sekä varajäsen Raimo Holopainen /sd.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Lausunto 10/1996 vp
Hallituksen esitys 30/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä touko-kuuta 1996 hallituksen esityksen n:o 30/1996 vp laeiksi Kuntien takauskeskuksesta sekä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n ja rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lakiasianpäällikkö Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kuntien takauskeskuksesta. Tämän nimisen perustettavan julkisoikeudellisen laitoksen tarkoituksena olisi toimia kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamiseksi ja kehittämiseksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta keskeisiä seikkoja ovat kuntien kuuluminen lain nojalla Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöihin ja vastuu takauskeskuksen menoista ja sitoumuksista. Perusteluissa mainitaan muun muassa kunnan oikeus päättää olla liittymättä takauskeskuksen jäsenyhteisöksi. Lisäksi todetaan, että takauskeskus voisi myöntää takauksia pelkästään kuntien määräämisvallassa oleville luottolaitoksille ja että laki turvaisi jäsenyhteisöjen mahdollisuuden vaikuttaa takauskeskuksen toimintapolitiikkaan. Jäsenyhteisöjen yhteinen vastuu rajattaisiin laissa. Takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella mahdollisesti

syntyvä maksuvelvoite katettaisiin ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta ja valmiusluottojärjestelyillä ja vasta toissijaisesti jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Ne määrättäisiin jäsenyhteisöjen asukaslukujen mukaisessa suhteessa, mikä kohtelee jäsenyhteisöjä niiden taloudelliseen kantokykyyn nähden tasapuolisesti. Takauskeskuksen tulisi palauttaa jäsenyhteisöjen maksuosuudet korkoineen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella on siihen varoja. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. On kuitenkin pidetty suotavana, että säätämisyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Asia, ensi sijassa 1. lakiehdotus, on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kuntien itsehallinnon periaatteen kannalta. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien itsehallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään.

Perustuslakivaliokunnan suhteellisen runsas tulkintakäytäntö (esim. PeVL 9/1994 vp) osoittaa kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä olevan lähinnä sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Perustuslainsuojaa nauttivina kuntien itsehallinnon osa-alueina on pidetty muun muassa kunnallista verotusoikeutta ja kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin.

Esitys tähtää Kuntien takauskeskus -nimisen julkisoikeudellisen laitoksen perustamiseen. Takauskeskus toimisi kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Takauskeskus voisi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten varainhankinnalle.

Esityksen tarkoittama kuntien yhteistoiminta takauskeskuksessa koskee yksityisoikeudellista toimintaa, takausten myöntämistä. Kuntien jäsenyys takauskeskuksessa ei olisi pakollinen, koska lain voimaantulon yhteydessä kunta voisi ilmoittaa asianomaiselle ministeriölle, ettei kunta liity jäsenyhteisöksi. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseen liittyvät jäsenyhteisöjen vastuujärjestelyt, ennen muuta jäsenyhteisöjen suorittaman maksuosuuden palauttamisvelvollisuus, ovat sellaisia, että yksittäiselle kunnalle tuskin voi syntyä lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien laiminlyöntien seurauksena. Valiokunta katsoo, ettei lakiehdotuksen mukainen järjestely ole ristiriidassa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännösten kanssa kuntien itsehallinnosta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota 1. lakiehdotuksen 15 §:ään, josta ilmenee, että jäsen-

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Gunnar Jansson /r, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Heikki Kos-

yhteisö voi tehdä ainoastaan oikaisuvaatimuksen maksuosuuttaan koskevasta päätöksestä. Perusoikeusuudistuksen perustelujen (HE 309/1993 vp, s. 23/II) valossa on kuitenkin selvää, ettei ehdotus ole ongelmallinen hallitusmuodon 16 §:n muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten kannalta, koska kyseinen päätös kohdistuu kuntaan.

Valiokunta yhtyy esityksen perustelumainintaan, jonka mukaan takauskeskuslaki ei koske Ahvenanmaan maakunnan kuntia.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetysjärjestyksessä.

kinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

TALOUSVALIOKUNTA

Liite 2

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 vi-
ranhaltijain 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 sisä-
asiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, osastopäällik-
kö Markku Lounatvuori rahoitustarkastukses-
ta, tutkija Rainer Lindberg kilpailuvirastosta, ekonomisti Klaus Tuori Suomen Pankista, vara-
toimitusjohtaja Pekka Alanen Suomen Kuntaliit-
tosta, rahoitusjohtaja Tapio Korhonen Helsin-
gin kaupungista, kaupunginjohtaja Jyrki Mylly-
virta Mikkelin kaupungista, kunnanjohtaja Kauko Rautio Mietoisten kunnasta, toimitus-
johtaja Simo Lämsä Kuntien eläkevakuutukses-
ta ja johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankki-
yhdistyksestä.

Hallituksen esitys

Ehdotettavalla lailla perustetaan Kuntien ta-
kauskeskus -niminen julkisoikeudellinen laitos,
jonka tarkoituksena on turvata kuntien yhtei-
nen varainhankinta ja kehittää sitä. Takauskes-
kus voi myöntää takauksia kuntien suoraan tai
välillisesti omistamien tai kuntien määräämis-
vallassa olevien luottolaitosten varainhankin-
nalle.

Kunnallisia luottolaitoksia ovat Kuntarahoit-
us Oy ja Kuntien Asuntoluotto Oy. Kuntien
eläkevakuutuksen yhteyteen perustettu Kunta-
rahoitus Oy harjoittaa luottolaitostoiminnasta
annetun lain mukaista luottolaitostoimintaa vä-
littämällä 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 ilmoit-
tamalla siitä kirjallisesti sisäasiainministeriölle
kahden kuukauden kuluessa lain voimaantu-
lost.

Esityksen mukaan takauskeskuksen menot on
pyrittävä kattamaan toiminnan tuloilla. Takaus-
keskuksen maksuvalmiuden turvaamiseksi sillä
on rahasto sekä tarvittavat valmiusluottojärjes-
telyt. Kunnat vastaavat yhdessä takauskeskuk-
sen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituk-
sesta, 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 takauskeskukses-
ta tarpeellisena.

Kuntien takauskeskus auttaa hoitamaan kun-
tien rahoitusta tehokkaalla ja taloudellisella ta-
valla. Erityisesti pienille kunnille yhteistyön edut
ovat tärkeitä, mutta takauskeskus on myös suu-
rille 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, Kuntarahoitus Oy:n ja Kuntien
asuntoluotto Oy:n välistä tehtävänjakoa. Kun-

tien eläkevakuutus voi vastaisuudessa keskittyä päätehtävänsä 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.

Talousvaliokunta 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 kilpalijoita 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 kuuluttu Euroopan rahapoliittista instituuttia.

Yksityiskohtaiset huomiot

1. Takauskeskuksen toimiala

Talousvaliokunta 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 takauksen 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 velallisen 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, takauksen 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 sopusoinnussa 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:

”Takauksista 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

”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.

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

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.

