

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin säännös, jonka nojalla Kuntien takauskeskus voisi tarkoituksensa toteuttamiseksi myöntää takauksia myös kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yh-

teisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi takauskeskuksen valtuuskunnan jäsenten toimikausi neljäksi vuodeksi kalenterivuosien sijasta ja lisättäväksi lakiin säännös muutoksenhakuoikeudesta kunnan maksuosuutta koskevaan päätökseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain (487/1996) 1 §:n mukaan Kuntien takauskeskuksen tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. 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.

Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat kunnat. Lain 2 §:n nojalla kunnilla oli mahdollisuus olla liittymättä jäsenyhteisöksi ilmoittamalla siitä kirjallisesti asianomaiselle ministeriölle kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Määräajan kuluessa 15 kuntaa ilmoitti olevansa liittymättä jäsenyhteisöksi, joten jäsenyhteisöjen lukumäärä on 424. Liittymättä jääneiden kuntien asukasluku on yhteensä vähän alle 60 000.

Hallituksen esityksessä laeiksi Kuntien takauskeskuksesta sekä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n ja rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta (HE 30/1996 vp) ei ollut rajoitettu varainhankinnan käyttötarkoitusta. Tarkoitus kuitenkin oli saattaa toiminta koskemaan kuntien toimintojen rahoitusta.

Hallituksen esityksen perusteluissa oli todettu, että kuntien yhteisen varainhankinnan kehittämiseksi oli perustettu Kuntarahoitus Oy, joka oli ensimmäinen kunnallinen luottolaitos. Sosiaalisen asuntotuotannon rahoitusjärjestelmän painopisteen siirryttyä korkotukijärjestelmään kuntasektori perusti vuonna 1993 Kuntien Asuntoluotto Oy:n rahoittamaan kunnallista asuntotuotantoa.

Eduskunnan talousvaliokunta esitti hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (TaVL 6/1996 vp), että takaus voitaisiin myöntää vain varainhankinnalle, joka on

tarkoitettu välitettäväksi edelleen kunnille, kuntayhtymille tai sellaisille yhteisöille, joilla on kunnan takaus tai valtion täytetakaus. Hallintovaliokunnan kannan mukaisesti (HaVM 11/1996 vp) takauskeskuksen toiminta rajoitettiin kuntien toimintaan. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään kuitenkin lisäksi, että "jos osoittautuu saatavan kokeumuksen perusteella tai 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".

Kunnan tehtäviin on kuulunut perinteisesti huolehtiminen sosiaalisesta asuntotuotannosta. Kunnat toteuttavat asuntotuotantoa ja huolehtivat siitä eri tavoin. Monet kunnat ovat luopuneet omasta asuntotuotannostaan kokonaan ja sopineet yhteistyöstä yleishyödyllisten asuntotuotantoa harjoittavien yhteisöjen kanssa. Kuntien ja yleishyödyllisten rakennuttajien välille on kehittymässä työnjako niin, että kunta osoittaa rakennustontit, yleishyödylliset yhteisöt rakennuttavat kunnan tarpeiden mukaisesti uusia asuntoja sekä omistavat ja hallinnoivat kiinteistö- ja asunto-osaakeyhtiöitä. Kunnalla on useissa tapauksissa oikeus valita asukkaat asuntoihin. Tämän kaltainen yhteistyö tulee lisääntymään ja erityisesti kasvavissa asutuskeskuksissa vuokra-asuntojen tarve kasvaa.

Valtion tukema asuntorahoitus

Valtion tukema asuntorahoitus hoidetaan aravarahoituksella ja valtion korkotukeen perustuvalla rahoituksella. Kummassakin voidaan aravalainaa tai korkotukea myöntää vain kunnan hyväksymiin kohteisiin. Kunta näin ollen harkitsee rakentamisen tai perusparantamisen tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden.

Aravajärjestelmässä rahoitus tulee Valtion asuntorahastolta (ARA), joka itse rahoittaa myöntämänsä lainat vanhoista aravalainoista palautuvilla lainojen lyhennyksillä ja koroilla

sekä arvopaperistamalla vanhaa aravalainakantaa.

Korkotukijärjestelmässä ARA päättää lainoitettavista kohteista ja valtiokonttori maksaa korkotuen suoraan rahoittajille. Rahoittajina toimivat yleensä luotto- ja eläkelaitokset. Korkotukilainoihin liittyvistä korkotukiehdosta päättää valtioneuvosto.

Aravalain (1189/1993) sekä vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (1205/1993) mukaan ARA nimeää yleishyödylliset yhteisöt, jotka voivat saada valtion tukemaa asuntorahoitusta. Aikaisemmin nimeämisoikeus on ollut valtioneuvostolla ja ympäristöministeriöllä.

Valtion tukeman asuntojen uustuotannon, perusparantamisen ja asuntojen hankinnan sekä muun asuntotuotannon määrät ovat valtion vuoden 1997 talousarvioesityksen mukaan vuosina 1995—1997 seuraavat:

	1995	1996 arvio	1997 arvio
Aloitettut uudet asunnot yhteensä n.	18 300	n. 22 000	n. 25 000
-aravalainoitettut asunnot	5 559	9 000	8 800
- asuntolainojen korkotuki	9 454	9 000	10 800
- maatilatalouden korkotuki	0	150	150
- muut asunnot n.	3 000	n. 4 000	n. 5 500

Lainoja voidaan hyväksyä korkotukilainoiksi valtion talousarviossa vahvistetun hyväksymisvaltuuden rajoissa. Valtioneuvosto voi vahvistaa lainojen hyväksymisvaltuuden alueelliset ja muut käyttöperusteet. ARA voi käyttää hyväksymisvaltuuttaan yleisten edellytysten täyttyessä vain kunnan hyväksymiin kohteisiin. Kunta asettaa eri rakennuttajien hankealoitteet (kunnan omat hankkeet, yleishyödyllisten yhteisöjen omat hankkeet, muut hankkeet) etusijajärjestykseen ja antaa lausunnon hankkeiden toteuttamiseksi ARA:lle, joka päättää lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi.

Kuntien Asuntoluotto Oy

Kuntien Asuntoluotto Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön osakkeita voivat hankkia vain Suomen valtio, Kuntien eläkevakuutus, kunnat, kuntayhtymät, kuntien keskusjärjestöt, kuntien yksin tai enemmistönä omistamat yhteisöt tai tällaisten yhteisöjen omista-

mat yhtiöt tai hallituksen hyväksymät muut kunnalliseen intressipiiriin kuuluvat yhteisöt. Yhtiön hallituksen päätöksen mukaan yhtiö halutaan pitää kuntien omistuksessa. Yhtiöllä on 246 osakkeenomistajaa, joista 17 kuntien täysin omistamaa yhtiötä omistaa 2 562 osaketta, Suomen Kuntaliitto ry 1 293 osaketta ja loput 30 691 osaketta ovat kuntien omistuksessa. Yhtiön osakepääoma on 34 546 000 markkaa. Tämän lisäksi yleishyödylliset rakennuttajat, Keskus-Sato Oy, VVO-Yhtymä ja YH-Asunnot Oy, ovat tehneet yhteensä viiden miljoonan markan edestä pääomasijoituksia yhtiöön. Pääomasijoitukset ovat luottolaitostoinnista annetun lain (1607/1993) 36 §:n mukaisia ja Kuntien Asuntoluotto Oy voi laskea ne ensisijaisiin omiin varoihin. Nämä pääomasijoituksen tehneet yhtiöt ovat valtion viranomaisen nimeämiä yleishyödyllisiä yhteisöjä, joiden kaikkien toimintaan kuuluu muun muassa asuntojen rakennuttaminen kuntien toimeksiannosta, vuokra-asuntojen rakentaminen omaan omistukseen ja niiden hallinnoiminen sekä isännöintipalvelujen myynti.

Yleishyödyllisen rakennuttajien osuus

Edellä mainittujen yleishyödyllisten rakennuttajien uusien asuntojen tuotantomäärät ovat seuraavat:

	1995	1996 arvio	1997 arvio
Koko oma tuotanto	5 809 as.	6 905 as.	7 926 as.
Korkotukituotanto	3 824 as.	3 748 as.	3 622 as.

Rakennuttajien yhteenlaskettu osuus vuoden 1995 koko valtion tukemasta asuntotuotannosta oli noin 39 prosenttia ja vuonna 1996 se tulee olemaan noin 46 prosenttia ja vuonna 1997 sen on arvioitu olevan noin 44 prosenttia.

Kuntien Asuntoluotto Oy:n hallitus on määritellyt luotonantopolitiikkansa niin, että yhtiö myöntää lainoja vain kunnille, niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille tai edellä mainituille pääomasijoituksen tehneille yhtiöille. Muille yleishyödyllisille yhteisöille luottoja ei ole myönnetty. Lainoja myönnetään uusien asuntojen tuotantoon sekä vanhojen asuntojen peruskorjaukseen ja hankintaan. Yhtiön lainakannasta noin 90 prosenttia on korkotukilainoja uustuotantoon. Näissä lainoissa on vakuutena kiinnitysvaakuus ja valtion täytetäkaus. Lopuissa lainois-

sa vakuutena on kunnan omavelkainen takaus.

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain mukaan Kuntien Asuntoluotto Oy voi käyttää takauskeskuksen takauksella hankittuja varoja antolainaukseen vain YH-Asunnot Oy:lle, joka on kuntien määräysvallassa oleva yleishyödyllinen rakennuttajayhteisö. Yleishyödyllisiä rakennuttajia olisi kuitenkin syytä kohdella yhdenvertaisesti riippumatta yhteisön omistuspohjasta, koska kunnat itse päättävät tehtävien järjestämistavoista ja -tahoista. Kuntien Asuntoluotto Oy:n lainakannasta noin 25 prosenttia on annettu yleishyödyllisille vuokra-asuntotuotantoa harjoittaville yhteisöille.

Kuntien kanssa yhteistyötä tekevien yleishyödyllisten rakennuttajayhteisöjen rahoitus saman yhteisen varainhankintajärjestelmän piirissä, jota kunnat voivat käyttää, loisi edellytyksiä kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen yhteistyön kehittämiseksi asuntotuotannossa.

Kuntien Asuntoluotto Oy hankkii varansa laskemalla liikkeeseen yleisölle merkittävaksi tarkoitettuja joukkovelkakirjalainoja.

Valtuuskunnan jäsenten toimikausi

Valtuuskunnan jäsenet ja varajäsenet määrätään lain 5 §:n 2 momentin mukaan neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa sovitaa valtuuskunnan toimikausi kunnallisvaalien jälkeen seuraavan vuoden aikana alkavaksi nelivuotiskaudeksi vastaavasti samoin kuin tapahtuu esimerkiksi Kunnallisen työmarkkinalaitoksen osalta. Työmarkkinalaitoksen valtuuskunta asetetaan kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/1993) 2 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvaalien jälkeisen vuoden lokakuun 1 päivänä alkavaksi nelivuotiskaudeksi.

Muutoksenhaku

Kunnilla on Kuntien takauskeskuksesta annetun lain nojalla oikeus tehdä valtuuskunnalle oikaisuvaatimus jäsenyhteisön maksuosuutta koskevasta hallituksen päätöksestä, mutta niillä ei ole oikeutta hakea muutosta maksuosuutta koskevasta päätöksestä. Oikeusturva perustuu hallinnossa laajaan muutoksenhakuoikeuteen. Kun Kuntien takauskeskus on julkisoikeudellinen laitos, ei ole aihetta kieltää muutoksenhakuoikeutta.

2. Ehdotetut muutokset

Kun ei ole perusteltua syytä saattaa yhtä yleishyödyllistä rakennuttajayhteisöä muihin nähden eri asemaan, vaan kuntien kanssa yhteistyötä tekevien asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittavien yhteisöjen rahoituksen saattaminen saman yhteisen varainhankintajärjestelmän piiriin, jota kunnat itsekin voivat käyttää, loisi edellytyksiä kuntien ja näiden yhteisöjen yhteistyön kehittämiseksi asuntotuotannossa. Tämän vuoksi ehdotetaan Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 §:ää täydennettäväksi niin, että näiden yhteisöjen asuntotuotannon rahoitus tulisi takauskeskuksen toiminnan piiriin.

Valtuuskunnan jäsenten ja varajäsenten toimikausi ehdotetaan muutettavaksi nelivuotiskaudeksi, joka alkaisi kunnallisvaalien jälkeisen vuoden lokakuun 1 päivänä. Nykyisen lain voimaantulosäännöksen mukaan ensimmäisellä kerralla asetetun valtuuskunnan jäsenten ja varajäsenten toimikausi päättyy 30 päivänä syyskuuta 1997.

Kuntien oikeusturvan parantamiseksi on tarpeen, että Kuntien takauskeskuksen päätös maksuvelvollisuutta koskevassa asiassa saatetaan muutoksenhaun piiriin.

3. Esityksen vaikutukset

Kun Kuntien Asuntoluotto Oy voisi ehdotuksen mukaan rahoittaa edelleen niitä yleishyödyllisiä rakennuttajia, joiden kanssa kunnat ovat tähän astikin tehneet yhteistyötä, voidaan turvata yhtiöiden tulevat tuotantosuunnitelmat ja -tavoitteet sen mukaisesti kuin edellä on selostettu. Samalla vältetään se tilanne, että Kuntien Asuntoluotto Oy voisi rahoittaa vain yhtä näistä yhtiöistä eikä sen olisi tarpeen harkita luopumista yleishyödyllisten rakennuttajayhteisöjen rahoittamisesta.

Lailla on turvattu jäsenyhteisöjen mahdollisuus vaikuttaa takauskeskuksen toimintapolitiikkaan. Kunnat käyttävät omistajina päätösvaltaa myös Kuntien Asuntoluotto Oy:ssä yhtiökokouksessa valitun hallituksen kautta ja määrittelevät siten yhtiön luotonantopolitiikan. Nykyisen käytännön mukaisesti kaikissa luotoissa tulisi olla valtion täytetakausta tai kunnan omavelkainen takaus. Kuntien Asuntoluotto Oy:n ja Kuntien takauskeskuksen ottamat luottoriskit eivät näiltä osin lisääntyisi. Takauskeskuksen maksuvalmiuden

turvaamiseen liittyvät jäsenyhteisöjen vastuujärjestelyt ja jäsenyhteisöjen suorittaman maksuosuuden palauttamisvelvollisuus ovat sellaisia, että yksittäiselle kunnalle tuskin voi syntyä lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien laiminlyöntien seurauksena, kuten perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 10/1996 vp).

4. Asian valmistelu

Aloitteen asiassa on tehnyt Suomen Kuntaliitto ry viitaten edellä selostettuun hallintovaliokunnan lausumaan asiassa. Aloitteesta on pyydetty lausunto oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, kauppa- ja teolli-

suusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Rahoitustarkastukselta, Valtion asuntorahastolta, Kilpailuvirastolta ja Pankkiyhdistys ry:ltä. Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kuntien takauskeskuksesta 28 päivänä kesäkuuta 1996 annetun lain (487/1996)
 5 §:n 2 momentti ja 15 §:n otsikko sekä
lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti ja 15 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

1 §

Kuntien takauskeskus

Tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia myös 2 momentissa tarkoitettujen luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

5 §

Valtuuskunta

Valtuuskunnassa on vähintään 10 ja enintään 15 jäsentä sekä jokaisella heistä henkilökohtainen varajäsen. Asianomainen ministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet kunnallisvaalien jälkeisen vuoden lokakuun 1 päivänä

alkavaksi nelivuotiskaudeksi. Heidät määrätään kuntien keskusjärjestön ehdottamista henkilöistä. Jäseniä määrättäessä on otettava huomioon jäsenyhteisöissä vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat.

15 §

Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Maksuosuuden oikaisua koskevaan valtuuskunnan päätökseen jäsenyhteisö saa hakea muutosta Uudenmaan lääninoikeudelta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Valitukseen sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta myös Kuntien takauskeskus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 199 .

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Jouni Backman*

L a k i

Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kuntien takauskeskuksesta 28 päivänä kesäkuuta 1996 annetun lain (487/1996)
 5 §:n 2 momentti ja 15 §:n otsikko sekä
lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti ja 15 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Kuntien takauskeskus

1 §

Kuntien takauskeskus

Tarkoituksensa toteuttamiseksi takauskeskus voi myöntää takauksia myös 2 momentissa tarkoitettujen luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen valtion viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille.

5 §

Valtuuskunta

Valtuuskunnassa on vähintään 10 ja enintään 15 jäsentä sekä jokaisella heistä henkilökohtainen varajäsen. Asianomainen ministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Heidät määrätään kuntien keskusjärjestön ehdottamista henkilöistä. Jäseniä määrättäessä on otettava huomioon jäsenyhteisöissä vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat.

5 §

Valtuuskunta

Valtuuskunnassa on vähintään 10 ja enintään 15 jäsentä sekä jokaisella heistä henkilökohtainen varajäsen. Asianomainen ministeriö määrää jäsenet ja varajäsenet *kunnallista vaalien jälkeisen vuoden lokakuun 1 päivänä alkavaksi nelivuotiskaudeksi*. Heidät määrätään kuntien keskusjärjestön ehdottamista henkilöistä. Jäseniä määrättäessä on otettava huomioon jäsenyhteisöissä vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä alueelliset ja muut tasapuolisuusnäkökohdat.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

15 §

Oikaisuvaatimus

15 §

Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Maksuosuuden oikaisua koskevaan valtuuskunnan päätökseen jäsenyhteisö saa hakea muutosta Uudenmaan lääninoikeudelta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Valitukseen sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta myös Kuntien takauskeskus.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .*
