

Hallitus

1(2)

Aika	13. elokuuta 2014, kello 10:08 – 11:36
Paikka	Kuntien takauskeskus, Yrjönkatu 11 A 1, 00120 HELSINKI
Läsnä	Jäsenet Jari Blom, puheenjohtaja Janne Laine, varapuheenjohtaja Paula Aikio-Tallgren Pekka Alanen Sari Innanen Jaana Karrimaa Timo Soini Muut Mika Munkki, valtuuskunnan puheenjohtaja Reijo Vuorento, valtuuskunnan varapuheenjohtaja (poissa 57-62, 63 osin) Matti Kankare, valtuuskunnan varapuheenjohtaja Heikki Niemeläinen, toimitusjohtaja Tuukka Salminen, johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö

57. KOKOUKSEN AVAUS

Kokouksen avasi Kuntien takauskeskuksen hallituksen puheenjohtaja Jari Blom.

58. LAILLISUUDEN JA PÄÄTÖSVALTAISUUDEN TOTEAMINEN

Takauskeskuksen johtosäännön 11§:n mukaan takauskeskuksen hallitus on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä on läsnä.

ESITYS Puheenjohtaja toteaa kokouksen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden.

PÄÄTÖS Puheenjohtaja totesi kokouksen lailliseksi ja päätösvaltaiseksi.

[-]

[-]

[-]

64. LAUSUNTO KUNTALAIN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoja kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta (liite 64/1).

Kuntien takauskeskuksen tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen ja kehittäminen, jota tehtävää takauskeskus hoitaa

myöntämällä takauksia kunnille ja sosiaaliseen asuntotuotantoon suunnattuun rahoitukseen. Takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla rahoitetaan noin 70 prosenttia kuntien ja sosiaalisen asuntotoiminnan rahoitustarpeesta, joten takauskeskuksen on perusteltua antaa lausunto hallituksen esitysluonnoksesta uudeksi kuntalaiksi omaa toimintaansa koskevin osin.

Liitteessä 64/2 esitetään luonnos takauskeskuksen lausunnoksi

ESITYS

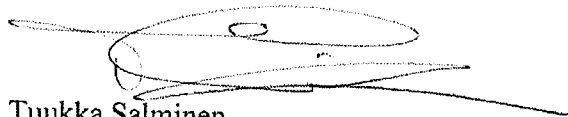
Hallitus keskustelee kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta ja antaa siihen lausunnon.

PÄÄTÖS

Hallitus keskusteli kuntalain hallituksen esitysluonnoksesta ja päätti antaa lausunnon liitteen 64/2 mukaan kokouksessa tehdyin muutoksin.

Pöytäkirjan otteen oikeaksi todistaa

Helsingissä 25.8.2014



Tuukka Salminen

Johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö

Lausunnon kohde: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE luonnos 8.5.2014

1. Johdanto

Kuntien takauskeskuksen tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen ja kehittäminen, jota tehtävää takauskeskus hoitaa myöntämällä takauksia kunnille ja sosiaaliseen asuntotuotantoon suunnattuun rahoitukseen. Takauksilla luotu rahoitus tulee kohdentaa niin sosiaaliseen asuntotuotantoon kuin myös kunnalliseen toimintaan kilpailulainsäädännön mukaisesti tavalla, joka ei vinouta markkinoiden toimintaa ja jossa toteutuvat terveet ja varovaiset liikeperiaatteet. Takauskeskus arvioi esitysluonnosta rahoitushuollon turvaamis- ja kehittämistehtävän ja takauskeskusta velvoittavan lainsäädännön näkökulmista. Esitysluonnos on kokonaisuudessaan onnistunut, joskin sitä olisi perusteltua tarkentaa eräissä jäljempänä esiin tulevista yksityiskohdista.

Esitysluonnoksen keskeisimmäksi kehitystarpeeksi takauskeskus nostaa esitysluonnoksen mukaisen uuden kuntalain 8 §:n järjestämisvastuun. Järjestämisvastuun siirron myötä muodostuu tilanne, jossa palvelujen rahoitusvastuu ja järjestämisvastuut eriytyvät eri organisaatioille. Eriytymisen yhteydessä tulisi tarkoin rajata missä määrin järjestämisvastuussa oleva yhteistoimintaelin olisi oikeutettu muodostamaan menoja ja taloudellisia vastuita, joista suoriutuminen perustuu viime kädessä kuntien verotusoikeuteen. Oikeus taloudellisten vastuiden muodostumiseen tulisi määritellä suppeasti koskemaan vain tehtävän välitöntä hoitamista, käytännössä lyhytaikaisia toimintamenoja. Oikeus pitkävaikutteisten menojen muodostamiseen tulisi säilyttää peruskunnilla tai niitä varten mahdollisesti luodulla yhteistoimintaelimellä.

2. Yksityiskohtien käsittely

2.1 Kunnallinen toiminta

Kuntien takauskeskus katsoo esitysluonnoksen pääpiirteissään vastaavan takauskeskustoiminnan yhteydessä havaittuja kuntalain uudistustarpeita. Uudistuvassa lainsäädännössä on määritelty uutena käsitteenä *kunnallinen toiminta* (6 § Kuntakonserni ja kunnan toiminta). Käsite antaa mahdollisuuden kehittää myös takauskeskuslakia määrittelemällä takauskeskuksen toimialaksi kunnallisten toimintojen rahoituksen, jonka ajassa ja paikassa vaihtuvan sisällön määrittelevät kuntatoimijat, ensisijaisesti peruskunnat. Tarkkarajainen mutta ajassa elävä kunnallisten toimintojen määrittely helpottaa suuresti takauskeskuksen rahoituksen suuntaamista takauskeskuslainsäädännön tarkoitusta toteuttavalla tavalla.

2.2. Kuntien arviointimenettely

Kuntien talouden tarkastelun kuntakonsernien laajuudessa on perusteltua (119 § erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely) myös arviointimenettelyssä. Tässä yhteydessä on syytä painottaa, että peruskunnat vastaavat konserniyhteisöjen veloista ja vastuista vain laillisesti perustelluin osin. Esimerkiksi kunnan täysin omistaman osakeyhtiön veloista peruskunta on laillisesti vastuussa vain myöntämiensä takausten tai muiden sitoumusten osalta. Toisin sanoen, osakeyhtiön

omistaminen ei luo vastuuta osakeyhtiön veloista tai sitoumuksia omistajakunnalle. Tämän vuoksi peruskuntien konsernivastuista tulisi tarkastella vain niiltä osin, kun vastuulla on laillinen perusta.

Todettakoon, että luottoluokituskeskusteluissa tätä läheisesti vastaava käsite on kunnan veroperusteinen velka – toisin sanoen niiden vastuusitoumusten kokonaismäärä, joista kunta viime kädessä verotusoikeudellaan vastaa.

2.3. Kuntayhtymän arviointimenettely

Merkittävä osa takauskeskuksen rahoitustoiminnasta kohdistuu kuntayhtymiin. Siksi arviointimenettelyn ulottaminen myös kuntayhtymiin vastaa hyvin takauskeskukselle asetettua vaatetta varovaisista ja terveistä liikeperiaatteista.

Arviointimenettelyn laajentaminen liittyy läheisesti uuden kuntalain 6 §:n mukaiseen järjestämisvastuun siirtämiseen. Järjestämisvastuun siirron myötä yhteistoimintaelimelle siirtyy myös oikeus muodostaa peruskuntien rahoitusvastuun piiriin kuuluvia menoja ja vastuita. Arviointimenettelyn laajentamista on syytä pitää välttämättömänä toimenä tässä yhteydessä. Asiaa käsitellään uudestaan jäljempänä tämän lausunnon luvussa 3. Rahoitus- ja järjestämisvastuut.

2.4. Takausten myöntäminen

Ehdotettu uusi kuntalaki rajaa 130 §:ssä kuntien takausten toimialan seuraavasti: ”Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa.”

Vaikuttaa, että lakiluonnokseen on pujahtanut lain tarkoituksen kannalta tarpeettoman jyrkkiä sanontoja. Sen mukaan esimerkiksi Kuntarahoitus Oyj ei voisi kuulua kuntien suoran takaustoiminnan piiriin, sillä se ei ole **kokonaan** kuntien tai valtion omistama (takauskeskuksen harjoittama takaustoiminta on säädetty erikseen lailla).

Kunta-alalla on historiallisista syistä yhtiöitä, joissa on vähäisinä omistajan erilaisia tahoja, joiden mukana olo ei sinänsä kavenna kunnan määräysvaltaa yhtiössä. Siksi on perusteltua, että kunnallisen toiminnan piiriin voisi kuulua myös yhtiö, jossa vähäisenä omistajana on mukana jokin muu kuin kunta. Lisäksi on olemassa yhteisöjä, jotka ovat kuntien määräysvallassa mutta eivät kuntien omistamia – myös näiden tulisi kuulua takauskelpoisten kunnallisten toimijoiden piiriin. Siksi yllä olevasta lakiluonnoksesta tulisi sanat ”kokonaan” sekä jälkimmäinen ”ja” sana korvata lievemmillä ja tulkinnoille enemmän tilaa antaville ilmaisuille.

2.5. Kilpailulain soveltaminen

Kuntalain uudistuksen 133 §:n myötä halutaan korostaa, ettei kunnallinen toiminta vääristä markkinoiden toimintaa. Tässä yhteydessä olisi syytä jo lainsäädännön esitöissä korostaa, että markkinoiden toiminnalla tarkoitetaan sellaista *tosiasiallista* tehokasta markkinatoimintaa, jonka vääristäminen kunnallisessa toiminnalla aiheuttaisi tehokkuustappioita talouteen ja vaikeuttaisi kuntalaisten mahdollisuuksia saada palveluja kustannustehokkaasti.

Tosiasiallinen toiminta tarkoittaa tässä yhteydessä toimintaa, jota toteuttaa ja harjoittaa oikeustoimikelpoinen luonnollinen tai juridinen henkilö, joka voi niin halutessaan riitauttaa hänen oikeuksiaan mahdolliset loukkaavat kunnalliset toiminnot ja jonka palvelut ovat tai tulisivat varmuudella olemaan kuntalaisten saatavilla.

Kunnallisen toiminnan vääristövyteen ei siis riittäisi, että voidaan *kuvitella* tai pitää *mahdollisena*, että on olemassa kunnallisesti toiminnasta kärsivä yksityinen taho vaan tuon tahon tulee itse olla oikeustoimikelpoisena olemassa ja hänen tulee tarvittaessa voida osoittaa miten kunnallinen toiminta loukkaa hänen etujaan ja estää kuntalaisia saamasta palveluja tehokkaammin.

3. Rahoitusvastuun ja järjestämisvastuun eriytyminen

Kuten jo johdantoluvussa todetaan, pitää takauskeskus rahoitusvastuun ja järjestämisvastuun eriytymistä eri organisaatioille mahdollisten ongelmien lähteenä. Siksi uutta lainsäädäntöä on edelleen syytä syventää tältä osin.

Syventämisen erityinen tarve on seuraava. Kunnille voi muodostua kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä uusia yhteistoimintaelimiä, joiden taloudellisten sitoumusten suhde kuntien veropohjaan on jäänyt toistaiseksi avoimeksi. Avoimuuden vuoksi on epäselvää, kuka viime kädessä vastaa yhteistoimintaelimen mahdollisten alijäämien kattamisesta.

Mikäli yhteistoimintaelimen alijäämän kattamisesta vastaisi viime kädessä kunta, on perusteltua olettaa järjestelyn johtavan talouden hallinnan kannalta epäsuotuisaan jakoon rahoitusvastuussa ja järjestämisvastuussa olevien organisaatioiden välillä. Epäsuotuisassa tilanteessa rahoitusvastuussa olevaa kuntaa sitoo oma taloutta koskeva velvoittava lainsäädäntö ja järjestämisvastuussa olevaa yhteistoimintaelintä palveluiden järjestämistä yhtä lailla velvoittava lainsäädäntö. Kahden eri velvoittavan lainsäädännön ristivedossa voi muodostua kattamattomia alijäämiä kuntien ja yhteistoimintaelimien talouteen.

Yhtä lailla ongelmalliseen tilanteeseen voidaan päätyä, mikäli kunta tai kunnat eivät viime kädessä vastaisi verotusoikeudellaan yhteistoimintaelimen velvoitteista. Tämän seurauksena yhteistoimintaelin ei olisi suojattu maksukyvyttömyydeltä ja se ei olisi niin sanottu nollariskiyhteisö, joita kunnat ja kuntayhtymät nyt ovat.

Nollariskiominaisuuden menetyksen myötä yhteistoimintaelimellä ei olisi enää kustannustehokasta pääsyä pääomamarkkinoille, joten se joutuisi toimimaan tulorahoituksen ja kassalainoituksen varassa. Näin järjestetty yhteistoimintaelin ei kuitenkaan enää olisi kykenevä suoriutumaan kaikissa tilanteissa, myös talouden kriisiaikoina, palvelujen järjestämisvelvoitteistaan.

Rahoitus- ja järjestämisvelvoitteiden eriytymisen ongelman ratkaisuun tulisi luoda selkeä periaatteellinen ja hyvän hallinnon mukainen ratkaisu. Ratkaisuna voisi olla nollariskiominaisuuden ja sitä koskevan käyttöoikeuden eriyttäminen toisistaan. Eriyttämisen myötä kunnallisella yhteistoimintaelimellä säilyisi nollariskiominaisuus, joten velvollisuus yhteistoimintaelimen alijäämien kattamiseen säilyisi kunnalla tai kunnilla. Mutta tuon nollariskiominaisuuden käyttö rajattaisiin koskemaan vain palvelujen järjestämiseen *välittömästi* liittyviä lyhytaikaisia menoja.

Toisin sanoen, palvelujen järjestämiseen erikoistuneelle yhteistoimintaelimelle varattaisiin edelleen mahdollisuus sitouttaa kunnat menoihin ja alijäämien kattamiseen kulutusmenojen osalta kun taas

pääomatalouden osalta nollariskiominaisuuden käyttö varattaisiin joko kunnille tai esimerkiksi kiinteistöjen hoitoon erikoistuneelle kuntien yhteistoimintaelimelle.

Uuden periaatteen mukaan kuntien rahoitusvastuu kattaisi yhteistoimintaelimen tehtävien hoitoon *välittömästi* liittyvät menot. Tulkinnan myötä esimerkiksi terveydenhuollon yhteistoimintaelimen menoista rahoitusvastuu kattaisi toimintamenot mutta ei kiinteistönmuodostukseen liittyvää velanottoa, kun taas kiinteistötoimen yhteistoimintaelimeen tehtävien välittömään hoitoon kuuluisi toimiminen vieraalla pääomalla. Menettelyn myötä kukin yhteistoimintaelin kohdistaisi toimintansa ydinosaisensa ympärille ja suppea oikeus menojen muodostamiseen varmistaisi, ettei yhteistoimintaelin voisi johtaa tai sille ei voitaisi vyöryttää hyvän hallinnon vastaisesti uusia tehtäviä.