

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 241/2020 vp

**Kirjallinen asiantuntijalausunto HE 241/2020 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi**

## 1 Yleistä

Valtiokonttori toteaa, että hallituksen esitys koskee Valtiokonttorin osalta erityisesti hyvinvointialueille siirtyville lainoille myönnettäviä valtiontakauksia ja niiden hallinnointia sekä hyvinvointialueiden taloutta koskevan raportoinnin järjestämistä.

Valtiokonttori on lausunut esitysluonnoksesta valmisteluvaiheessa. Valtiokonttori kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa vielä lausunto hallintovaliokunnalle ja lausuu esityksestä siltä osin, kun Valtiokonttorin aiemmat huomiot ovat jääneet esityksessä huomiotta.

## 2 Valtiontakaukset

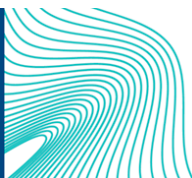
### 2.1 Valtiontakausten hallinnointi

Valtiokonttori hoitaa keskitetysti suurinta osaa Suomen valtion rahoitustoimista. Se vastaa valtion lainanotosta sekä velan- ja kassanhallinnasta. Lisäksi Valtiokonttori hallinnoi valtion muiden organisaatioiden myöntämiä lainoja, korkotukia ja valtiontakauksia. Ehdotetun uudistuksen myötä Valtiokonttorille tulisi hallinnoitavaksi merkittävä määrä uusia takauksia, joita valtioneuvosto voisi myöntää hyvinvointialueille siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille. Hyvinvointialueiden takauksia tulisi hallinnoimaan Valtiokonttorin Rahoitustoimialalla Valtiokonttorin hoitamien muiden rahoitustehtävien yhteydessä.

Valtiokonttorin hallinnoitavaksi tulevia valtion takauksia käsitellään pääasiassa hyvinvointialueesta annetun lain 17–20 §:ssä sekä lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 34–37 §:ssä. Valtiokonttori lausuu takausten osalta seuraavaa.

### 2.2 Valtion takauksen myöntäminen ja sisältö

Valtion takauksen myöntämiseen ja sisältöön liittyvistä asioista määrätään hyvinvointialueesta annetun lain 17 §:ssä ja lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 34 §:ssä.



Valtion takausta yleisesti koskevissa yllä mainituissa säännöksissä käsitellään valtiontakauksen myöntämisen edellytyksiä ja takauksen sisältöä yleisellä tasolla. Valtiokonttori kiinnittää huomiota, ettei säännöksiin kirjattujen takausmuotojen (omavelkainen/täytetakausta) merkitystä tai sisältöä ole määritelty ehdotetuissa säädöstekstissä eikä myöskään hallituksen esityksessä. Takauksen maksamisen edellytyksiä koskeviin säännöksiin on tuotu omavelkaista takausta kuvaavia elementtejä, mutta se ei vielä riittävällä tasolla määritä takaustyyppien sisältöä tai laajuutta. Erityisesti takauksen laajuuden tulisi ilmetä esityksestä yksiselitteisesti. Muun muassa sosiaalista asuntorahoitusta koskevassa lainsäädännössä takauksen sisältö on määritelty tarkasti. Yleisimmin täytetakausta kattaa sosiaalisen asuntorahoituksen osalta pääoman, koron sekä viivästyskoron. Joissain tilanteissa takaus sisältää myös muut maksut, joskin muita maksuja on käytännössä pidetty hankalasti määriteltävinä. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että takauksen laajuutta ja sisältöä tarkennettaisiin säännösten erityisesti uusien lainojen osalta niin, että takauksen sisältö ilmenee säännöksestä yksiselitteisesti.

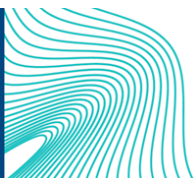
Ehdotetuissa säännöksissä ei ole määritelty valtiontakauksen piiriin kuuluvan viivästyskoron suuruutta. Valtiokonttori pitää perusteltuna rajata viivästyskoron määrä korkolain 4 §:n 1 momentin mukaiseen viivästyskorkoon.

Valtiokonttori kiinnittää huomiota siihen, että toisin kuin hyvinvointialueesta annetun lain 17 §:ssä, lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta 34 §:ssä ei ole nimenomaisesti kielletty lainan kohteen käyttämisestä vakuutena ilman valtioneuvoston suostumusta. Koska säännöskohtaisista perusteluista kuitenkin selvästi ilmenee, että tarkoitus on molempien lainkohtien osalta ollut säätää asiasta samalla tavalla, Valtiokonttori pitäisi tärkeänä, että lainakohteen vakuutena käyttämiseen liittyvä kielto kirjattaisiin molempiin mainittuihin lainkohtiin samalla tavalla.

### 2.3 Valtiontakauksen valvonta

Valtiontakauksen valvonnasta määrätään hyvinvointialueesta annetun lain 18 §:ssä ja lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta 35 §:ssä. Mainituissa säännöksissä määrätään Valtiokonttorin valvontaoikeudesta sekä lainaan liittyvien muutosten hyväksymisestä.

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden osalta Valtiokonttori toteaa, että valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauksesta annetussa laissa määrätään oikeudesta saada valvonnassa tarpeelliset tiedot ja selvitykset myös velkojalta. Selvyyden vuoksi Valtiokonttori pitäisi hyvänä, että myös näiden puheena olevien hyvinvointialueita koskevien lakien säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että Valtiokonttorilla on oikeus saada kaikki valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauksesta annetun lain 15 a §:ssä tarkoitetut tiedot ja selvitykset velalliselta ja lainanmyöntäjältä ja että lainanmyöntäjän tulisi raportoida Valtiokonttorille säännöllisesti



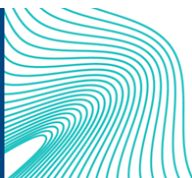
Valtiokonttorin määräysten ja ohjeiden mukaisesti valtion takauksen piirissä olevista myönnettyistä lainoista.

Molempien lakien säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että velallisen vaihtaminen voi olla peruste myös valtioneuvoston lakkaamiselle, jos Valtiokonttori ei hyväksyisi lainan siirtoa. Mikäli tarkoituksena on, että takaus lakkaa näissä tilanteissa automaattisesti, asiasta tulisi määrätä asiaa koskevissa säännöksissä. Valtiokonttori toivoisi selvennystä myös siihen, millaisessa menettelyssä takauksen päättymisen kuvatussa tilanteessa todettaisiin.

Lainan siirtämisen osalta Valtiokonttori pitäisi hyvänä, että soveltuvien pykälien säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että Valtiokonttori voi lainan siirtämistä koskevassa asiassa ottaa harkinnassaan huomioon muun muassa valtion riskiaseman ja uuteen lainoittajaan liittyvän vastapuoliriskin. Valtiokonttorilla tulisi olla mahdollisuus huomioida arvioinnissaan muun muassa, että lainanmyöntäjä pystyy itsenäisesti täyttämään Valtiokonttorin asettamaan raportointivelvollisuuteen liittyvät velvoitteet.

Lainaan liittyvien muutosten osalta esityksessä ehdotetaan, että Valtiokonttori tulisi hyväksymään lainaan liittyvät muutokset erikseen mainittuja poikkeustilanteita lukuun ottamatta. Tällaisia pykälissä kuvattuja poikkeustilanteita olisivat tilanteet, joissa lainaan tehtävä muutos koskisi lainaa, jonka jäljellä oleva pääoma olisi vähintään 20 miljoonaa euroa sekä tilanteita, joissa lainaan tehtävä muutos olisi muuten valtion takausvastuun kannalta poikkeuksellisen merkittävä. Näissä tilanteissa muutoksen hyväksyisi Valtiokonttorin sijasta valtioneuvosto. Valtiokonttori kiinnittää huomiota toimivaltarajauksen tulkinnanvaraisuuteen siltä osin, kun rajaus koskee poikkeuksellisen merkittäviä tilanteita. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että toimivaltaan liittyvät rajaukset ovat mahdollisimman yksiselitteisiä. Avoimeksi jää myös se, miten ja mikä taho arvion toimivallasta tekee ja miten hakemusprosessi tulisi tällaisessa jaetussa toimivaltatilanteessa käytännössä toteuttaa. Euromääräisen rajan osalta Valtiokonttori katsoo, ettei korkea euromäärä sinänsä vaikuta ratkaistavan asian sisältöön, mistä syystä tällaisen euromäärän asettaminen ei ole tarpeen.

Huomioiden hallintoasioiden käsittelyyn liittyvät menettelyvaatimukset ja edellä kuvatun toimivaltarajauksen tulkinnanvaraisuuden, Valtiokonttori puoltaa esitetyn toimintamallin sijaan toimintamallia, jossa Valtiokonttorin toimivaltaa ei ole erikseen rajattu, mutta jossa Valtiokonttorin tulee ennen päätöksen tekemistä pyytää erikseen yksilöidyissä erityisissä tilanteissa valtioneuvostolta lausuntoa asiassa. Näin hallintoprosessin käytännön hoitaminen jäisi kokonaisuudessaan Valtiokonttorille, mutta Valtiokonttori saisi kuitenkin erityisissä tilanteissa valtioneuvostolta ohjausta asiaa ratkaistessa. Kun arvioidaan, olisiko kyseessä valtioneuvoston lausuntoa edellyttävä erityistilanne, tulisi huomioida erityisesti esitettyjen järjestelyjen poikkeuksellisuus ja järjestelyistä aiheutuvat riskit, ei niinkään lainan euromäärä. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että Valtiokonttorilla olisi halutessaan kuitenkin aina mahdollisuus pyytää valtioneuvoston lausuntoa, mikäli tilanne sitä vaatii.



## 2.4 Valtiontakaukseen liittyvät lainanantajan velvollisuudet

Lainanmyöntäjän velvollisuuksia käsitellään hyvinvointialueesta annetun lain 19 §:ssä ja lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 36 §:ssä.

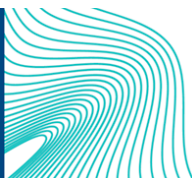
Lainanmyöntäjän velvollisuuksia koskevissa edellä mainituissa säännöksissä määritellään lainanmyöntäjän velvollisuudet, joiden täyttäminen on valtiontakauksen voimassaolon edellytys. Säännöksissä lueteltujen edellytysten lisäksi Valtiokonttori pitäisi tärkeänä, että myös lainanantajan raportointivelvollisuus nostettaisiin säännösten tasolle takauksen voimassaolon edellytykseksi. Lainanmyöntäjän tulee ilmoittaa Valtiokonttorin määräämänä ajankohtana valtion takausvastuulla olevan lainan määrä, pääomassa tapahtuneet muutokset, korkotiedot, maksuviivästystiedot sekä muut Valtiokonttorin tarpeelliseksi katsomat tiedot. Valtiokonttorin tulisi voida ottaa mahdolliset puutteet raportointivelvollisuuden täyttämisen huomioon takauskorvaushakemusta käsitellessään.

Lainanantajan tulisi noudattaa Valtiokonttorin määräysten lisäksi myös Valtiokonttorin antamia ohjeita. Ohjeiden noudattaminen olisi tarpeen lisätä asiaa koskeviin säännöksiin. Käytännössä Valtiokonttori on pääsääntöisesti ohjannut lainanmyöntäjiä ohjeilla, joskin myös oikeus antaa määräyksiä on tarpeellinen.

## 2.5 Takauskorvaus ja takautumisoikeus

Takauskorvauksen maksamisen edellytyksiä ja maksetun takauskorvauksen perimistä lainansaajalta käsitellään hyvinvointialueesta annetun lain 20 §:ssä ja lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 37 §:ssä.

Valtiokonttori kiinnittää huomiota siihen, että takauskorvauksen maksaminen on täytetakauksen osalta sidottu paitsi velallisen maksukyvyttömyyteen myös lainanmyöntäjän lopulliseen menetykseen. Säännösten sanamuoto vastaa sosiaalisen asuntorahoituksen sääntelyä, jossa mm. vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa valtion vastuu on sidottu lainanmyöntäjän lopulliseen menetykseen. Lopullisen menetyksen määritelmä on kuitenkin tulkinnanvarainen. Määritelmän tulkinnassa Valtiokonttori on joutunut hakemaan tulkinta-apua mainitun lain esitöiden lisäksi myös sitä edeltävien lakien esitöistä. Sosiaalisen asuntorahoituksen osalta Valtiokonttori on tältä osin katsonut, että lopullisen menetyksen toteaminen edellyttää, että velallisen kaikki omaisuus on käytetty velkojen maksamiseen, ennen kuin menetyksen voi todeta olevan lopullinen. Mikäli säännöksiin halutaan tässä yhteydessä ottaa maininta lopullisesta menetyksestä, olisi sen merkitystä tarpeen avata vähintäänkin säännöskohtaisissa perusteluissa.



## 2.6 Hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön suhde muuhun lainsäädäntöön

Valtiokonttori toteaa, että kuntayhtymillä ja niiden tytäryhtiöillä voi olla erityislainsäädännön perusteella valtion varoista myönnettyjä arava- ja/tai korkotukilainoja. Korkotukilainoilla on jo sitä koskevan lainsäädännön perustella valtion täytetäkaus. Hyvinvointialueesta annettua lakia tai lakia sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta ei tule ulottaa koskemaan näitä sosiaalisen asuntorahoituksen lainoja ja korkotukilainoja, joissa erityissäännösten nojalla on täytetäkaus. Sosiaalinen asuntorahoitus tulisi näin ollen erikseen rajata hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön takausta koskevien säännösten ulkopuolelle.

## 2.7 Takausten hallinnointiin varautumisesta ja aikataulusta

Perustettaville hyvinvointialueille olisi uudistuksessa siirtymässä merkittävä määrä lainoja, johdannaisopimuksia ja rahoitusleasing-sopimuksia, joiden pääoma tulee olemaan myös euromääräisesti merkittävä. Valtioneuvostolle tulee näin ollen käsiteltäväksi huomattava määrä takauksen myöntämiseen liittyviä asioita. Valtiokonttori kiinnittää huomiota suunniteltuun aikatauluun. Esityksen mukaan siirtyvät lainat tulee ilmoittaa aluevaltuustolle 28.2.2022 mennessä. Aluevaltuuston tulee käsitellä siirtyvät lainat 31.3.2022 mennessä. Velkojille siirtävistä lainoista tulee ilmoittaa 30.10.2022 mennessä, minkä jälkeen siirtojen tulisi tapahtua hyvinvointialueille jo 1.1.2023. Takauspäätösten valmisteluun ja käsittelyyn jäisi näin ollen aikaa vain kaksi kuukautta, mikä vaikuttaa Valtiokonttorin arvion mukaan liian lyhyeltä ajalta takausasioiden valmistelemiseksi ja käsittelemiseksi valtioneuvostossa.

Valtiokonttorin tulee osaltaan saada hyvissä ajoin ennen takauspäätösten tekemistä tieto kaikista vastuista ja sitoumuksista, joille tulitisiin mahdollisesti myöntämään takaus. Ottaen huomioon, ettei tässä vaiheessa ole vielä tarkemmin tiedossa, kuinka paljon ja minkä tyyppisiä sitoumuksia takauksen piiriin on tulossa, Valtiokonttori pitää erityisen tärkeänä, että tiedot takauksen piiriin tulevista sitoumuksista toimitetaan Valtiokonttorille mahdollisimman nopeasti. Taholle, jolla tieto varhaisimmassa vaiheessa tulee olemaan, tulisi määrätä velvollisuus ja oikeus salassapitosäännösten estämättä toimittaa tiedot Valtiokonttorille heti, kun tieto on saatavissa.

Vastuut, joille valtioneuvoston takaus myönnetään, on pystyttävä asianmukaisesti luokittelemaan ja rahamääräisesti arvioimaan Valtiokonttorin korkotuki- ja valtioneuvoston takausjärjestelmässä (Kota). Nykyisen Kota-järjestelmän avulla hallinnoidaan Valtion asuntorahaston korkotuki- ja valtioneuvoston takauslainoja, joiden ehtoja järjestelmän ydintoiminnot on rakennettu vastaamaan. Muiden erityyppisten rahoitustuotteiden ylläpito, hallinnointi ja raportointi edellyttävät, että Kota-järjestelmän ydintoimintoihin rakennettuja ehtoja laajennetaan. Tämä mahdollistaa hallinnoinnin, seurannan ja raportoinnin uusien rahoitustuotteiden pääomamuutosten, erääntyneiden, maksamatta jääneiden erien sekä maksettujen takauskorvausten ja muiden maksuliiketietojen osalta. Kota-järjestelmän kehittäminen vaatii myös Valtiokonttorin liitännäisjärjestelmien kehittämistä





muun muassa asianhallinnan ja raportoinnin osalta. Syksyllä 2020 Valtiokonttorissa käyttöön otettu uuteen vakuushallintajärjestelmään saattaa kohdistua myös jatkokehittämistarvetta uusien takaustyyppien myötä.

Valtiokonttori tulee tarvitsemaan aikaa järjestelmiensä kehittämiseksi vähintään vuoden. Projekti tulee käynnistää vuoden 2021 aikana, kuitenkin mahdollisimman pian. Järjestelmäkehitystyön käynnistämiseksi Valtiokonttori tarvitsee kaiken kerätyn tiedon niiltä tahoilta, jotka selvittävät ja koordinoivat siirtyviä vastuita. Valtiokonttori tarvitsee vähintäänkin tiedot erilaisten rahoitus- tuotteiden kappalemääristä ja niiden jakautumisesta eri rahoittajatahoille.

Valtiokonttori tulee tarvitsemaan myös kopiot velkakirjoista ja muista sitoumuksista ja sopimuksista. Mikäli tiedot tullaan keräämään esimerkiksi sähköiseen arkistoon, Valtiokonttorin tulisi saada oikeus käyttää järjestelmän tietoja.

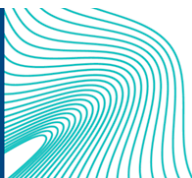
### 3 Hyvinvointialueiden taloutta koskevan raportoinnin järjestäminen

Valtiokonttori liittyy uudistukseen myös kuntien automaattisen talousraportoinnin osalta. Kuntien automaattisessa talousraportoinnissa kunnat ja kuntayhtymät toimittavat neljännesvuosi/puolivuosi/tilinpäätös/talousarviotietojaan Valtiokonttorin toteuttamaan kuntatalouden tietopalveluun.

Hyvinvointialueiden valmistelu ja aineisto on laajaa – Valtiokonttori toteaa, että kuntien automaattinen talousraportointi näyttää olevan huomioitu suurelta osin uudistuksen osana, vaikkakin useat yksityiskohdat tietosisältöön liittyen ovat luonnollisesti vielä auki. Valtiokonttori toteaa, että se jatkaa yhdessä valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston osaston kanssa kuntatalouden raportointiin tehtävien muutosten sisällöllistä ja hallinnollista valmistelua.

Hyvinvointialueiden sisältö muodostuu kuntien tehtävistä, joten Valtiokonttorin käsityksen mukaan tässä ei tule sinänsä uutta olennaista laajuutta tämän raportoinnin piiriin. Uudistus edellyttää kuitenkin rakenteellisia muutoksia tulevine hyvinvointialueiden tietojen tuottamiseen, tietojen keruuseen ja tietovarantoon sekä julkiseen raportointiin tutkiahallinto.fi-palvelussa. Hyvinvointialueiden velvollisuudesta tietojen toimittamiseen säädettäisiin laissa ja tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtiokonttori pitää tätä menettelyä toimivana.

Tarvittavien muutostöiden ja muutoshankkeen laajuutta Valtiokonttori ei vielä pysty tarkasti arvioimaan. Hankekustannus syntyy pitkälti projektihallinnosta, teknisestä toteutuksesta, hyvinvointialueiden tukemisesta ja neuvonnasta omien hankkeidensa toteuttamisessa sekä erityisesti testaamisesta, joka ajoittuu ajallisesti pitkälle aikavälille. Erityisesti testaamista pitää Valtiokonttorin mielestä ohjata määrätietoisesti ja keskitetysti. Tiedon laadun ja oikeellisuuden varmistaminen on erityisen tärkeää tässäkin muutostilanteessa siten, että kuntatalouden ja tulevan hyvinvointialueiden taloustietojen kokonaisuus säilyy hallittavana rakenteellisen muutoksen yhteydessä.



Valtiokonttori toteaa, että sen esittämä resurssitarve on esitetty luvussa ”4.2.2.16 Yhteenveto viranomaisten resurssitarpeista”, mutta vuoden 2023 osalta esityksessä on tekninen puute, joka johtunee Valtiokonttorin omasta, epäselvästä ilmaisusta valmistelijoille ja kehusehdotuksen: ” Hankkeen jälkeiseen jatkuvan palvelutuotannon menoihin Valtiokonttori esittää vuodesta 2023 eteenpäin 240 000 euron vuotuista määrärahaa käsittäen ylläpitokustannusten kasvun ja substanssitehtävien henkilötyökustannusten kasvu” – ilmaisun on pitänyt sisältää myös vuosi 2023, joten kyseisen vuoden resurssitarve on 240.000 € + 88.000 euroa, yhteensä 328.000 euroa.

