

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiokonttorista
annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtiokonttorista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Valtiokonttori voisi jatkossa hoitaa myös sidosyksikköasemassa toimivien valtion liikelaitosten lainanottoa sekä tuottaa näille myös muita Valtiokonttorin palveluita. Liikelaitosten lainanotto tapahtuisi Valtiokonttorin nykyisen valtion lainanoton yhteydessä. Muutoksella ei olisi vaikutusta valtion liikelaitoksista annetussa laissa säädettyihin liikelaitoksen lainanottoval-

tuuksiin eikä valtion vastuisiin liikelaitoksen sitoumuksista.

Samalla Valtiokonttoria koskevaa lakia täydennettäisiin siten, että valtion liikelaitoksilla olisi mahdollisuus hyödyntää Valtiokonttorin tällä hetkellä muulle valtionhallinnolle tuottamia yhteisiä tukipalveluja.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Valtiokonttorin tehtävänä on järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä henkilöstöpalveluja valtion virastoille ja laitoksille. Valtiokonttori voi tuottaa yllä mainittuja palveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös valtionhallinnon ulkopuolisille asiakasryhmille siltä osin kuin palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä. Tämä tarkoittaa valtion viranomaisia sekä välillisen valtionhallinnon organisaatioita. Liikelaitokset eivät kuitenkaan kuulu lain tarkoitamiin asiakasryhmiin.

Varsinaisen talousarviotalouteen tapahtuvan lainanoton ohella Valtiokonttori toimii tällä hetkellä myös eräiden valtionalouden ulkopuolisten rahastojen lainanotossa keskitettynä toimijana, järjestäen lainaa mm. Valtion asuntorahastolle sekä maatalouden interventiorahastolle. Rahastojen lainanottotarpeeseen liittyvien tehtävien hoito on säädetty

Valtiokonttorin tehtäväksi kussakin rahastoa koskevassa erityislaissa tai asetuksessa.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 5 §:n mukaan liikelaitos saa ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen rajoissa. Liikelaitoksen ottamista lainoista ja sen antamista takauksista peritään valtiolle takausmaksua, jonka suuruudesta ja ehdoista on säädetty erikseen valtion lainanannosta sekä valtiantakauksesta ja valtiantakuusta annetun lain (449/1988) 15 §:ssä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (20/2003) sekä liikelaitoslain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa valtion liikelaitoksen lainanoton rajoista ja ehdoista (1119/2010). Valtion sidosyksikköasemassa toimivia liikelaitoksia koskeva laki tuli voimaan vuoden 2011 alusta ja sen nojalla toimii tällä hetkellä Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos.

Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuk-

sistaan, niistä vastaa valtio. Valtion vastuusta huolimatta rahoitusmarkkinat hinnoittelevat liikelaitoksen lainaan riskipreemiota. Liikelaitos saa ottaa pitkäaikaista lainaa vain investointeja ja muita pitkävaikutteisia menoja varten sekä käyttöpääoman pysyvän lisätarpeen rahoittamiseksi. Ulkomaanrahan määräistä lainaa saa ottaa vain valtiovarainministeriön suostumuksella. Senaatti-kiinteistöillä ei lähtökohtaisesti ole valuuttalainoja, mutta sillä on euromääräistä lainaa ulkomaisista pankeista. Liikelaitoslaissa on myös lähdetty siitä, ettei liikelaitos voi hankkia rahoitusta suoraan joukkovelkakirjamarkkinoilta.

Ulkopuolisten rahoituslaitosten lainat ovat osa Senaatti-kiinteistöjen kiinteistövarallisuuteensa tekemien investointien rahoittamista. Ensimmäiset ulkopuolisten rahoittajien antamat lainat Senaatti-kiinteistöt nosti vuonna 2002. Suurin rahoittaja on ollut Euroopan Investointipankki, josta nostettiin vuosina 2002—2005 yhteensä 570 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 lopussa Senaatti-kiinteistöillä oli lainoja rahoituslaitoksilta yhteensä 1,16 miljardia euroa. Rahoituslaitoslainojen maturiteetti vaihteli 5—20 vuoteen. Euroopan Investointipankin lainat ovat pääosin 20 vuoden pituisia.

Vuoden 2008 syksyyn asti lainakilpailutuksiin osallistuivat kotimaisten rahoituslaitosten lisäksi useat ulkomaiset pankit. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen ulkomaisten pankkien mielenkiinto Senaatti-kiinteistöjen lainakilpailutuksia kohtaan loppui lähes kokonaan. Tämän jälkeen lainasopimukset on pääosin tehty kotimaisten rahoituslaitosten kanssa, kun tilanne ennen pankkikriisiä oli päinvastainen. Vuosien 2010—2013 aikana Senaatti-kiinteistöjen lainanoton ehdot ovat muuttuneet valtion muuta lainanottoa heikommiksi siitä huolimatta, että valtion liikelaitos toimii laissa mainitulla tavalla valtion takauksella.

Ehdotetun 2 §:n 4 momentin mukaan Valtiokonttori voisi jatkossa tarjota myös valtion liikelaitoksille niiden tarvitsemia lainanottoon liittyviä palveluita. Ehdotuksella ei muutettaisi liikelaitoslaissa säädettyjä lainanottoon liittyviä periaatteita eikä päätöksentekosuhteita. Siten eduskunta asettaisi edelleenkin vuosittain liikelaitoksen lainanoton enimmäismäärän ja liikelaitoksella olisi

jatkossa ensisijainen vastuu ottamastaan lainasta. Tarkoituksena ei olisi myöskään poistaa liikelaitoksen hallituksen päätösvaltaa lainanotossaan tai liikelaitoksen oikeutta tarvittaessa itse ottaa lainaa suoraan rahoituslaitoksilta.

Tarkoituksena on laskea liikkeeseen pääsääntöisesti valtion velkasitoumuksia, jotka ovat maturiteetiltaan alle vuoden mittaisia valtion velkakirjoja. Lainanotto tapahtuisi Valtiokonttorin toimesta budjettivaltion varainhankintasuunnitelman toteuttamisen yhteydessä ja valtion nimissä. Velallinen olisi Suomen valtio. Suunnitellulla mallilla ei ole vaikutusta valtion talousarviokirjanpitoon. Erät kirjattaisiin liikekirjanpitoon Valtiokonttorin budjetoimattomina lyhytaikaisina lainoina, jotka siirrettäisiin liikelaitokselle. Näistä lainoista syntyisi saaminen talousarviolouden kirjanpitoon ja velka liikelaitoksen kirjanpitoon. Tämä saatava/velkasuhde näkyy valtion tilinpäätöksessä ja muussa valtiontalouden raportoinnissa. Liikelaitoksen velka tulee näkymään osana valtion velkaa keskuskirjanpidon tiedoissa. Tilastokeskuksen laatimissa valtion ja julkisyhteisöjen velkatilastoissa tilastoitu velka kuvaa sulautettua velkaa, josta yksiköiden sisäiset saamiset ja velat on eliminoitu. Valtio voi tarjota Senaatti-kiinteistöille myös pitkäaikaista yli vuoden mittaista lainaa valtion sarjalainojen liikkeeseenlaskujen yhteydessä. Tällöin tarvitaan liikekirjanpitoon tili budjetoimatonta pitkäaikaista lainaa varten.

Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 2 momenttiin otettiin vuonna 2009 säännös, jonka mukaan Valtiokonttori voisi tuottaa yhteisiä tukipalveluja valtionhallinnolle. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin valtionhallinnon yhteisistä tukipalveluista. Kyseistä valtioneuvoston asetusta ei ole annettu.

Valtiokonttorin palveluista säädettäessä vuonna 2009 liikelaitokset toimivat aiemman valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) nojalla ja tavoitteena oli niiden kohtelemisen markkinoimijoita vastaavalla tavalla. Sitten vuonna 2011 voimaan tulleen uuden liikelaitoslain myötä ei ole enää vastaavaa periaatteellista estettä Valtiokonttorin palveluiden hyödyntämiseksi myös lii-

kelaitosten osalta. Kyse olisi niistä palveluisista, joissa kyse ei ole julkisen vallan käytöstä.

Lain 2 §:n 4 momentti on kumottu lailla 1228/2013. Esityksessä ehdotetaan lakiin liittäväksi uusi 2 §:n 4 momentti, jossa säädettäisiin Valtiokonttorin mahdollisuudesta tarjota valtion liikelaitoksille lainanottopalveluja valtiovarainministeriön tai sen määrittämässä rajoissa Valtiokonttorin päättämien ehdoin. Pykälän 1 ja 3 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi. Selvyyden vuoksi on päädytty antamaan koko pykälää koskeva muutosehdotus.

2 Esityksen vaikutukset

Valtion liikelaitosten taseessa oleva omaisuus on valtion omistamaa ja ne ovat siten osa valtionhallintoa. Näin ollen liikelaitoksen toiminnassa saavutettavat säästöt tulevat suoraan valtion hyödyksi. Liikelaitoslain mukaisena valtion liikelaitoksena toimivan Senaatti-kiinteistöjen tämänhetkinen lainanottotarve vuosille 2014—2018 on noin 300—450 miljoonaa euroa vuodessa. Koko ulkopuolisen lainasalkun (lainat rahoituslaitoksista) suuruus oli vuoden 2013 lopussa yhteensä noin 1,16 miljardia euroa ja vuoden 2018 lopussa sen on ennakoitu olevan noin 1,8 miljardia euroa. Senaatti-kiinteistöjen ulkopuolisen rahoituksen korkotaso on vuosina 2007—2013 ollut keskimäärin 3,0 prosenttia (= seitsemän vuoden korkojen keskiarvo, korko on vaihdellut 4,4 prosentin ja 1,7 prosentin välillä) ja oli vuoden 2013 tilinpäätöksessä 1,7 prosenttia ja valtion takausmaksu huomioon ottaen 2,2 prosenttia. Senaatti-kiinteistöjen korkomenot vuonna 2013 olivat ulkopuolisille rahoituslaitoksille yhteensä 16,6 miljoonaa euroa. Senaatti-kiinteistöt maksoi lainoihin liittyviä takausmaksuja vuonna 2013 valtion budjettitalouteen 6,1 miljoonaa euroa.

Tulevina vuosina korkomenot tulevat riippumaan liikelaitoksen lainanottotarpeen määrästä ja kestosta sekä siitä, kuinka nopeasti nykyinen finanssikriisin seurauksena poikkeuksellisen matalaksi laskenut yleinen korkotaso tulee normalisoitumaan. Joka tapauksessa korkomenojen voidaan arvioida kasvavan nykyisestä rahoitustarpeen lisääntymisen johdosta.

Valtion velkakannan efektiivinen kustannus koko velkakannan osalta on vuoden 2013 päättyessä ollut 1,9 prosenttia. Kustannus on ollut 0,8 prosenttia laskettaessa pelkästään vuoden 2012 aikana otettujen lainojen kustannuksia. Ero esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen keskikoron ja Valtiokonttorin hoitaman valtionvelan efektiivisten kustannusten välillä on siten vähintään 0,5—1,0 prosentin tasoa. Tämä tarkoittaa, että Valtiokonttorin saaman rahoituksen keskimääräinen kustannus on esimerkiksi 5 vuoden mittaisen rahoituksen osalta noin 0,5 prosenttia Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2014 aikana ottamaa rahoituksen korkotasoa matalampi. Tarkasteltaessa Senaatti-kiinteistöjen pidemmän aikavälin rahoituksen korkotasoa, on erotus Valtiokonttorin lainanoton eduksi tätäkin suurempi.

Vuositasolla esimerkiksi 0,5 prosentin korkoero tarkoittaa noin 1,1 miljardin euron lainamäärällä laskennallisesti valtiolle noin 5,5 miljoonan euron lisäkustannusta ja yhden prosentin korkoerolla yli 10 miljoonan euron lisäkustannuksia vuodessa. Valtion saavutettava kustannussäästö tulisi toteutumaan sitä mukaa kuin Senaatti-kiinteistöjen nykyiset rahoituslaitoslainat tulevat maksetuiksi ja uusi lainanotto toteutettaisiin Valtiokonttorin kautta. Vuosina 2011—2014 Senaatti-kiinteistöt on ottanut bruttomääräisesti uutta lainaa noin 300—350 milj. euroa vuodessa. Puolet Senaatti-kiinteistöjen nykyisistä lainoista tulee maksetuksi viiden vuoden sisällä ja viimeinenkin nykyisistä lainoista tulee suoritetuksi vuonna 2025. Lainanottomahdollisuuden toteutuessa Valtiokonttorin kautta selvitetäisiin myös mahdollisuudet maksaa Senaatti-kiinteistöjen nykyisiä rahoituslaitoslainoja ennakaisesti pois ja siten jouduttaa esitettyjen valtiolle tulevien vuosittaisten säästöjen syntymistä.

Lainmuutoksella on arvioitu olevan vain vähäistä vaikutusta Valtiokonttorin toimintaan. Lainanotto tapahtuisi valtion lainanoton yhteydessä eikä muutos aiheuta muutointakaan vähäistä enempiä hallinnollista lisätyötä.

Senaatti-kiinteistöjen lainanhoitokulujen vähentyminen ei vaikuttaisi asiakkailta perittävien vuokrien suuruuteen, mutta huomioitaisiin täysimääräisesti päätettäessä valtiolle

tehtävän tuloutuksen määrää. Saavutettava hyöty on yllä kuvatulla tavalla läpinäkyvästi korkoerotuksesta arvioitavissa.

Mahdollistamalla Valtiokonttorin palveluiden tarjoamisen myös valtion osana toimiville liikelaitoksille yhdenmukaistettaisiin liikelaitosten ja niiden asiakkaina olevien valtionhallinnon toimijoiden tukipalveluiden tuotamista. Valtiokonttorin palveluiden hyödyntäminen edistää myös valtion sidosyksikköasemassa olevien valtion liikelaitosten toiminnan kehittämistä yhdenmukaisesti niiden asiakaspiirin kanssa ja tuo tätäkin kautta valtiolle hyötyjä.

3 Asian valmistelu

Lakiehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Valtiokonttorin ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Ehdotuksesta on pyydetty lausunnot Valtiokonttorilta, Senaatti-kiinteistöiltä ja valtionalouden tarkastusvirastolta. Lausunnoissa esityksen antamista pidettiin perusteltuna. Valtiokonttorin mukaan lain muutos tulisi kirjoittaa siten, ettei liikelaitoksille tulisi oikeutta käyttää Valtiokonttorin henkilöstöpalveluja. Lisäksi Valtiokonttori esitti lainanoton kirjanpidollista käsittelyä koskevan perustelutekstin tarkentamista. Valtionalouden tarkastusviras-

ton mukaan jatkovalmistelussa tulee parantaa vaikutusarvioita ja tarkentaa kirjanpidollisesta käsittelystä esitettyä. Lausuntojen perusteella on luovuttu esittämästä Valtiokonttorille oikeutta tuottaa liikelaitoksille henkilöstöpalveluja. Liikelaitoksen lainanottoa koskeva säännös tulisi 2 §:n 4 momenttiin. Perusteluja on täydennetty muun muassa lainanoton kirjanpidollisen käsittelyn ja tilastoinnin osalta.

4 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) säätämisen yhteydessä kumottiin aiempi valtion liikelaitoksia koskenut laki vuodelta 2002. Siirtymäsäännösten mukaan kumottua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan valtion toiseen liikelaitokseen, Metsähallitukseen, kunnes Metsähallituksesta toisin säädetään. Nyt ehdotettava muutos koskisi vain vuoden 2011 alusta voimaan tulleen liikelaitoslain mukaisia liikelaitoksia.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §, sellaisena kuin se on laeissa 317/2009, 470/2010, 555/2012 ja 1228/2013, seuraavasti:

2 §

Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

1) järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä henkilöstöpalveluja valtion virastoille ja laitoksille;

2) hoitaa valtion keskuskirjanpitoa;

3) huolehtia valtion vahingonkorvausasioista.

Valtiokonttori voi tuottaa valtionhallinnolle ja valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaisille liikelaitoksille yhteisiä tukipalveluja. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitä nämä palvelut ovat. Lisäksi Valtiokonttori suorittaa ne muut tehtävät,

jotka säädetään tai määrätään sen hoidettaviksi.

Valtiokonttori voi tuottaa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja palveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös valtionhallinnon ulkopuolisille asiakasryhmille siltä osin kuin palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä.

Valtiokonttori voi tuottaa valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisille liikelaitoksille lainanottoa palveluja valtiovarainministeriön tai sen määrittämässä rajoissa Valtiokonttorin päättämin ehdoin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Liikenne- ja kuntaministeri *Paula Risikko*

Laki**valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §, sellaisena kuin se on laeissa 317/2009, 470/2010, 555/2012 ja 1228/2013, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

- 1) järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä henkilöstöpalveluja valtion virastoille ja laitoksille;
- 2) hoitaa valtion keskuskirjanpitoa;
- 3) huolehtia valtion vahingonkorvausasioista.

Valtiokonttori voi tuottaa valtionhallinnolle yhteisiä tukipalveluja. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitä nämä palvelut ovat. Lisäksi Valtiokonttori suorittaa ne muut tehtävät, jotka säädetään tai määrätään sen hoidettavaksi.

Valtiokonttori voi tuottaa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja palveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös valtionhallinnon ulkopuolisille asiakasryhmille siltä osin kuin palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä.

2 §

Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

- 1) järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä henkilöstöpalveluja valtion virastoille ja laitoksille;
- 2) hoitaa valtion keskuskirjanpitoa;
- 3) huolehtia valtion vahingonkorvausasioista.

Valtiokonttori voi tuottaa valtionhallinnolle ja valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaisille liikelaitoksille yhteisiä tukipalveluja. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitä nämä palvelut ovat. Lisäksi Valtiokonttori suorittaa ne muut tehtävät, jotka säädetään tai määrätään sen hoidettaviksi.

Valtiokonttori voi tuottaa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja palveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös valtionhallinnon ulkopuolisille asiakasryhmille siltä osin kuin palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä.

Valtiokonttori voi tuottaa valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisille liikelaitoksille lainanottoa palveluja valtiovarainministeriön tai sen määräämissä rajoissa Valtiokonttorin päättämin ehdoin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .