

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Kommunernas garanticentral

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om Kommunernas garanticentral ändras så att Kommunernas garanticentral kan bevilja garantier också för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut med vilken man finansierar skulder och övriga förbindelser som i samband med landskaps- och social- och hälsovårdsreformen överförs till landskapen och servicecentren, ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till dessa samt andra skyddsarrangemang.

Lagen avses träda i kraft samtidigt med lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet.

MOTIVERING

1 Nuläge

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd) behandlas för närvarande i riksdagen. Den propositionen inverkar även på verksamheten hos Kommunernas garanticentral, som det finns bestämmelser om i lagen om Kommunernas garanticentral (487/1996) och verksamheten hos det kreditinstitut dvs. Kommunfinans Abp som avses i lagen.

Enligt 1 § i lagen om Kommunernas garanticentral är Kommunernas garanticentral en offentligrättslig anstalt som har som syfte att trygga och utveckla en gemensam medelsanskaffning för kommunerna. För att detta syfte ska nås kan garanticentralen på det sätt som föreskrivs i 1 a § bevilja garantier för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommunerna eller lyder under kommunernas bestämmanderätt att medlen lånas ut till kommuner och samkommuner samt sammanslutningar som helt ägs av kommunerna eller helt lyder under deras bestämmanderätt. Garanticentralen kan även på det sätt som föreskrivs i 1 a § bevilja garantier även för sådan medelsanskaffning till i 1 § avsedda kreditinstitut där medlen lånas ut till sammanslutningar som anges av statliga myndigheter och som hyr ut eller producerar och håller bostäder på sociala grunder, eller till sammanslutningar som lyder under sådana sammanslutningars bestämmanderätt. För närvarande finns det ett sådant i lagen avsett kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommunerna eller lyder under kommunernas bestämmanderätt, nämligen Kommunfinans Abp.

Enligt 2 § i lagen om Kommunernas garanticentral är de kommuner som var medlemssamfund i garanticentralen den 1 januari 2007 medlemssamfund i garanticentralen. Andra kommuner kan ansluta sig till garanticentralen genom ett skriftlig meddelande till garanticentralens styrelse. En kommun som är medlem i garanticentralen kan inte utträda ur den och en kommun som blir medlem i garanticentralen är ansvarig för garanticentralens förbindelser på samma sätt som de kommuner som blev medlemmar i garanticentralen när den inrättades. Enligt 10 § i lagen svarar medlemssamfunden tillsammans för finansieringen av garanticentralens utgifter och förbindelser, om dessa inte annars kan täckas, i proportion till invånarantalet.

RP 5/2018 rd

I regeringens proposition 15/2017 rd föreslås det att det i Finland inrättas 18 landskap, till vilka organiseringsansvaret för social- och hälsovården samt räddningsväsendet överförs från kommunerna och samkommunerna. Samkommuner för sjukvårdsdistrikt, specialomsorgsdistrikt och landskapsförbund överförs till landskapen direkt med stöd av lag, dvs. deras egendom, ansvar och förpliktelser överförs som universalsuccession till landskapet. Kommunerna överför till landskapen den lösa egendom som hör till ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt åtminstone för övergångsperioden de lokaler som används av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Till landskapen överförs dessutom de avtal som kommunerna ingått i fråga om ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet.

Enligt 19 § i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet ska de samkommuner som överförs till landskapen lägga fram en sammanställning till landskapet över sin egendom, sina skulder och sitt ansvar inom den tidsfrist som anges i införandelagen. Enligt 23 § i införandelagen ska kommunen för landskapet lägga fram en sammanställning över de lokaler, den överförda lösa egendom och de avtal som används inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet. De avtal som överförs från kommunerna till landskapen omfattar bl.a. leasingavtal för maskiner, anordningar och fordon samt eventuella derivatavtal som hänför sig till dessa och som ingåtts i säkringssyfte.

Enligt 29 § i införandelagen ska landskapet sända en skriftlig anmälan till borgenärerna och avtalsparterna över de skulder, ansvar och avtal som landskapet övertar ansvaret för. Av anmälan ska det framgå om skulden, ansvaret eller avtalet övergår vidare från landskapet till det servicecenter som avses i 16 kap. i landskapslagen och i 5 kap. i införandelagen.

Enligt regeringens proposition 15/2017 rd, som är under behandling vid riksdagen, har landskapen inte beskattningsrätt. Till landskapen och vidare till de sammanslutningar som landskapen har bestämmande inflytande i kommer det dock till följd av social- och hälsovårds- och landskapsreformen att överföras skulder och förbindelser som har beviljats under förutsättning att kredittagaren är en aktör som har beskattningsrätt och således uppfyller förutsättningarna för s.k. nollrisk i kreditinstitutens kapitaltäckningsanalys. Enligt 28 § i införandelagen kan statsrådet därför utan krav på motsäkerheter men annars på de villkor det bestämmelserna ställa statlig proprieborgen för de skulder och vissa andra förbindelser som presenteras i den sammanställning som avses i 19 och 23 § i införandelagen och för ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till dessa, för andra motsvarande skyddsarrangemang samt för räntor och för uppfyllande av andra villkor i avtalen. Beslut om ett maximibelopp för de garantier som beviljas fattas separat i samband med behandlingen av statsbudgeten efter det att samkommunerna och kommunerna har lagt fram den sammanställning som avses i införandelagen.

Bestämmelserna i 1 och 1 a § i lagen om Kommunernas garanticentral och som följd av dem lånevillkoren för det kreditinstitut som avses i lagen, dvs. Kommunfinans Abp, medför att krediter som beviljas av Kommunfinans Abp inte kan överföras till de framtida landskapen och vidare till det framtida servicecentret för landskapen utan att lagstiftningsåtgärder vidtas.

På grund av det som anges ovan är det behövligt att till lagen om Kommunernas garanticentral foga en bestämmelse med stöd av vilken det är möjligt att i samband med överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet hålla kvar de ovan avsedda lån och andra förbindelser som Kommunfinans Abp beviljat och som överförs från samkommunerna och kommunerna, utan att det uppkommer någon skyldighet för Kommunfinans Abp att säga upp förbindelserna. Genom detta säkerställs även kontinuiteten för de investeringar som pågår vid tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret. Syftet med pa-

ragrafen är att trygga en kontrollerad överföring av samkommunernas och kommunernas ansvar till landskapet och vidare till det servicecenter som ägs av landskapen tillsammans, på det sätt som avses i bestämmelserna i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet.

2 Alternativ

Den finansiering och de andra förbindelser som Kommunfinans Abp beviljat kan överföras till landskapen och vidare till ett nationellt servicecenter, om det till lagen om Kommunernas garanticentral fogas en paragraf med stöd av vilken garanticentralen trots vad som föreskrivs i 1 och 1 a § i lagen kan bevilja garantier för och ett i 1 § avsett kreditinstitut kan använda anskaffade medel till i 19 och 23 § i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet (RP 15/2017 rd) avsedda skulder och övriga förbindelser som överförs, ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till dessa samt andra motsvarande skyddsarrangemang.

Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning i varje enskilt fall riktas inte direkt till viss utlåning, dvs. medelsanskaffningen är inte öronmärkt. Kommunfinans Abp:s förbindelser i anslutning till medelsanskaffning och de borgensförbindelser som Kommunernas garanticentral beviljar till följd av det hänför sig inte heller tidsmässigt till samma perioder som Kommunfinans Abp:s vidareutlåning, utan förbindelserna i anslutning till medelsanskaffningen är för det mesta kortvarigare än den finansiering som Kommunfinans Abp beviljat. Detta innebär alltså i praktiken att det av den medelsanskaffning som garanticentralen beviljar garantier för inte direkt går att särskilja vilken andel som slutligen hänför sig till vilket användningsändamål. Det att de olika medelsanskaffningsposterna och den finansiering som Kommunfinans Abp beviljar inte är sinsemellan öronmärkta har även den följden att efter det att social- och hälsovårds- och landskapsreformen har genomförts kan den medelsanskaffning som skett på grundval av garantier som Kommunernas garanticentral beviljat komma att riktas till verksamhet som kommunerna eller samkommunerna inte längre har organiseringsansvar för. Situationen är teoretisk, men i princip möjlig. Därför bör även Kommunernas garanticentral med stöd av lagen ges rätt att bevilja borgensförbindelser för sådan medelsanskaffning som kan riktas till i propositionen om införelagen avsedda skulder och övriga förbindelser som överförs.

Utgångspunkten för bestämmelsen är att Kommunfinans Abp har beviljat en vid tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret existerande finansiering under en tid då de aktörer som avses i lagen om Kommunernas garanticentral har haft organiseringsansvaret för investeringen eller någon annan verksamhet som ska finansieras och att förändringen beror på lagstiftaren, inte på Kommunfinans Abp. En utgångspunkt är dessutom att överföringen av krediterna och förbindelserna i fråga till landskapen och till de servicecenter som landskapen har bestämmande inflytande över inte äventyrar Kommunernas garanticentraler eller dess medlemskommuners ställning med anledning av den statsborgen som föreskrivs i införelagen. Statens proprieborgensförbindelse säkerställer att Kommunfinans Abp klarar av att ansvara för sina förbindelser i anslutning till medelsanskaffningen och att det inte blir behövt att utnyttja det ansvar som Kommunernas garanticentral och vidare kommunerna har.

Ett annat alternativ är att Kommunfinans Abp säger upp de krediter och andra förbindelser som överförs och att staten beviljar finansiering för återbetalning av dem antingen genom statens vidareutlåning eller genom att bevilja garantier för landskapens servicecenters externa finansiering. Att säga upp existerande krediter och andra förbindelser i förtid skulle dock oundvikligen leda till beaktansvärda extra kostnader. Det är mycket svårt att uppskatta kostnaderna i förväg bl.a. på grund av de i säkringssyfte ingångna derivatavtalens karaktär.

RP 5/2018 rd

Det tredje alternativet utgörs av det krav som framfördes under remissen av Kommunernas garanticentral, Kommunförbundet och de kommuner som lämnade utlåtande att landskapen bör bli medlemmar i Kommunernas garanticentral. I synnerhet Kommunernas garanticentral har motiverat medlemskapet i garanticentralen med att landskapen och de sammanslutningar som landskapen har bestämmande inflytande i även efter överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet den 1 januari 2020 ska kunna använda den finansiering som Kommunfinans Abp beviljat.

Syftet med denna regeringsproposition är inte att lösa frågan om hur landskapens framtida investeringar ska genomföras och finansieras, utan endast att organisera situationen under övergångsperioden. Enligt regeringens proposition 15/2017 rd har landskapen inte rätt att ta upp långfristiga lån som behövs för att genomföra investeringar, och således genomförs landskapens framtida investeringar genom de nationella servicecenter i aktiebolagsform som ägs av landskapen tillsammans. Den upplåning som behövs för framtida långsiktiga investeringar syns i landskapens ekonomi som driftsekonomiutgifter dvs. t.ex. som hyreskostnader.

Eftersom det inte är möjligt att utträda ur Kommunernas garanticentral är det inte motiverat att landskapen blir permanenta medlemmar i garanticentralen endast på grund av de förbindelser som finns vid överföringstidpunkten men som småningom faller bort, eftersom situationen under överföringstidpunkten går att lösa även på något annat sätt. De krediter och förbindelser som överförs utgör för närvarande endast ca 4 procent av Kommunfinans Abp:s hela kreditgivning och även under tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret kommer andelen sannolikt att uppgå till högst 7 procent. Det största hindret för landskapen att bli medlemmar i Kommunernas garanticentral utgörs dock av att landskapen saknar beskattningsrätt. Eftersom landskapen inte har beskattningsrätt svarar staten i sista hand för landskapens finansiering. Om landskapen blir medlemmar i garanticentralen innebär det i praktiken att staten i sista hand även ansvarar för de skulder som grundar sig på att landskapen är medlemmar i garanticentralen. En sådan situation skulle dessutom innebära att staten skulle få implicit ansvar för hela kommunsektorns medelsanskaffning, vilket ur statens synvinkel skulle utgöra en stor risk.

3 Föreslagna ändringar

I denna proposition föreslås det att lagen om Kommunernas garanticentral ändras så att Kommunernas garanticentral kan bevilja garantier också för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut med vilken man finansierar skulder och övriga förbindelser som i samband med landskaps- och social- och hälsovårdsreformen överförs till landskapen och servicecentren, ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till dessa samt andra skyddsarrangemang.

4 Propositionens konsekvenser

Vilka konsekvenser inrättandet av landskapen och överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet har för bl.a. kommunernas ekonomi, ansvar och medelsanskaffning har bedömts i regeringens proposition 15/2017 rd. I samband med reformen upphör kommunernas ansvar för skulder och annat ansvar i de samkommuner som överförs till landskapen samt kommunernas förbindelser i anknytning till ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Skulderna i de samkommuner som överförs till landskapen är enligt de preliminära bokslutsuppgifterna för 2016 ca 1,4 miljarder euro. Lånebeståndet kommer dock sannolikt fortfarande att öka i betydande grad fram till tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården, eftersom samkommunerna för sjukvårdsdistriktet under hösten 2016 beviljades i lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (548/2016) avsedda investeringstillstånd till ett belopp av ca 1,56 miljarder euro.

RP 5/2018 rd

Enligt tillgängliga uppgifter är ca 95 procent av de krediter som överförs från samkommunerna till landskapen och vidare till servicecentret krediter som samkommunerna för sjukvårdsdistrikten har. Resten, ca 5 procent, överförs från samkommunerna för specialomsorgsdistrikt. Av de krediter som samkommunerna för sjukvårdsdistrikten har är ca 50 procent för närvarande sådana krediter som beviljats av Kommunfinans Abp. Dessutom har sjukvårdsdistrikten leasingavtal som ingåtts med Kommunfinans Abp med tanke på olika slag av investeringar i lokaler och utrustning samt ett stort antal derivatavtal. Exakta uppgifter om de krediter och andra förbindelser som överförs till landskapen och vidare till det servicecenter som ägs gemensamt av landskapen och kommunerna och kommunerna lägger fram de sammanställningar som avses i 19 och 23 § i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet, men enligt preliminära bedömningar överförs det från samkommunerna krediter till ett belopp av ca 2,9 miljarder euro.

Med stöd av 10 § i lagen om Kommunernas garanticentral kommer kommunerna efter det att organiseringsansvaret har överförts att för den återstående löptiden för de krediter som överförs fortfarande att ha principiellt ansvar för garantierna för medelsanskaffning där medlen använts för krediter som Kommunfinans Abp beviljat samkommunerna. Det viktade medelvärdet för löptiden för sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens alla krediter är enligt de preliminära utredningarna för närvarande 9,5 år. Kommunerna ska i sina bokslut vid sidan av sina andra förbindelser och ansvar redogöra för det ansvar som uppkommer genom medlemskapet i Kommunernas garanticentral. Av detta följer att de ansvarsförbindelser som kommunerna uppger i sina bokslut även efter det att reformen har genomförts kommer att omfatta ansvarsförbindelser som hänför sig till medelsanskaffning för investeringslån som gäller social- och hälsovården och räddningsväsendet, till dess att krediterna i fråga och de övriga förbindelserna har betalats. Det totala beloppet av dessa ansvarsförbindelser består av följande:

Kommunfinans Abp:s kreditgivning uppgår till totalt ca 21 miljarder euro enligt den översikt som bolaget offentliggjorde i augusti 2017. Sjukvårdsdistriktens skuldansvar är för närvarande ca 1,4 miljarder euro, varav ca 750 miljoner euro utgörs av krediter som Kommunfinans Abp beviljat. Sjukvårdsdistriktens krediter utgör alltså för närvarande en andel på ca 4 procent av Kommunfinans Abp:s kreditgivning. Om beloppet av sjukvårdsdistriktens krediter ökar till ca 2,9 miljarder euro fram till tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret och om det antas att Kommunfinans Abp:s andel av den växande kreditstocken i enlighet med nuläget fortfarande utgör ungefär hälften, har sjukvårdsdistrikten vid tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret krediter som beviljats av Kommunfinans Abp till ett belopp av ca 1,45 miljarder euro. Om det totala beloppet av Kommunfinans Abp:s kreditgivning inte ökar, kommer beloppet av sjukvårdsdistriktens krediter vid tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret att uppgå till ca 7 procent av hela kreditgivningen. Om beloppet däremot ökar i motsvarande grad, kommer sjukvårdsdistriktens krediter att utgöra en andel på ca 6 procent.

Det ansvar som blir kvar hos kommunerna aktualiseras i praktiken i en situation där de krediter och förbindelser som överförs till landskapen och vidare till det servicecenter som ägs gemensamt av landskapen inte sköts. Detta händer endast i en situation där staten är insolvent och inte klarar av det ansvar enligt garantiförpliktelserna i införelagen som staten har gentemot Kommunfinans Abp. Till följd av detta skulle Kommunfinans Abp inte klara av att uppfylla sina förpliktelser gentemot dem som investerar i de obligationer som Kommunfinans Abp emitterar. Investerares skulle på grundval av garantier som Kommunernas garanticentral beviljat ha rätt att kräva ut sin fordran av Kommunernas garanticentral och garanticentralen i sin tur av kommunerna. Med anledning av statsborgen är det också minst lika osannolikt som för närvarande att de krediter som överförs till landskapen och vidare till servicecentret inte skulle skötas. Propositionen ökar således inte det ansvar för garanticentralens förbindelser som

RP 5/2018 rd

kommunerna har till följd av 10 § i lagen om Kommunernas garanticentral, utan i själva verket är det tvärtom. Kommunernas faktiska ansvar kommer i praktiken att minska.

I regeringens proposition 15/2017 rd bedöms konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen för kommunernas medelsanskaffning och i anslutning till det också för verksamhetsförutsättningarna för Kommunernas garanticentral och Kommunfinans Abp. I synnerhet Kommunernas garanticentral har framfört att reformen på ett betydande sätt kommer att äventyra kommunernas medelsanskaffning bl.a. på grund av de institutionella förändringarna, minskad volym i kommunernas driftsekonomi samt för att landskapen inte blir medlemmar i Kommunernas garanticentral vid tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret.

Av regeringens proposition 15/2017 rd framgår det att överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet inte kan genomföras utan att finansieringsansvaret överförs. Överföringen av finansieringsansvaret minskar oundvikligen även volymen i kommunernas driftsekonomi dvs. i praktiken halveras den. Eftersom det endast är de s.k. lagstadgade samkommunernas medlemsandelar samt lös egendom i anslutning till social- och hälsovården och räddningsväsendet som upphör att vara i kommunernas ägo i samband med överföringen av organiseringsansvaret, så kommer kommunernas skulder, med undantag av minskningen av koncernskulderna, att kvarstå. I anknytning till detta är det av väsentlig betydelse att det i fråga om statsandelssystemet för kommunernas basservice i enlighet med regeringens proposition 15/2017 rd införs en bestämmelse genom vilken det tryggas att kommunernas årsbidrag dvs. i praktiken förmågan att sköta sina lån inte förändras.

Från kommunernas medelsanskaffning via systemet med Kommunernas garanticentral kommer det i samband med reformen att falla bort en andel på 4—7 procent i och med att samkommunernas investeringar inte längre kommer att omfattas av systemet. Frågorna kring valfriheten inom social- och hälsovården kommer att avgöra hur i synnerhet de investeringar som hänför sig till primärvården kommer att genomföras i framtiden. Den ändring i lagen om Kommunernas garanticentral som nu föreslås kan inte anses förändra volymen av den medelsanskaffning som genomförs via systemet med Kommunernas garanticentral i så betydande grad att det kan anses att systemet äventyras. I synnerhet när man beaktar att ungefär hälften av den finansiering som Kommunfinans Abp beviljar redan för närvarande riktas till social bostadsproduktion som garanteras av staten och andelen fortsätter att öka.

Garantisystemet används inte för finansiering av ekonomisk verksamhet. När det gäller lån som överförs och som finansieras genom medelsanskaffning är det i praktiken fråga om lån som beviljats de nuvarande sjukvårdsdistrikten och finansieringens användningsändamål ändras inte. Det är fråga om lån som beviljats för icke-ekonomisk verksamhet och propositionen strider således inte mot EU:s konkurrenslagstiftning.

Propositionen har inga konsekvenser för kommunernas kreditvärdering.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet som tjänsteuppdrag och utlåtanden om propositionen begärdes under perioden den 8 maj—4 juli 2017. Utlåtande om propositionen lämnades av Kommunernas garanticentral, Kommunfinans Abp, Finlands Kommunförbund samt kommuner.

Kommunernas garanticentral och Finlands Kommunförbund framförde i sina utlåtanden att landskapen av de garantier som Kommunernas garanticentral har beviljat för Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning bör ta på sig ansvaret för den andel som motsvarar deras användning av finansieringen. I anknytning till detta krävdes det att landskapen blir medlemmar i Kom-

RP 5/2018 rd

munernas garanticentral. Som skäl anges det att den verksamhet som finansieras är verksamhet som inte hör till kommunernas lagstadgade verksamhet och att landskapens finansiering inte får medföra någon direkt eller indirekt risk för kommunerna. Största delen av de kommuner som yttrade sig instämde i det som Kommunernas garanticentral och Finlands Kommunförbund framförde i sina utlåtanden.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

Propositionen har bedömts av rådet för bedömning av lagstiftningen. Rådet har krävt en beskrivning av egenskaperna hos krediter och andra förbindelser som överförs och en kvantitativ bedömning av kostnaderna, om de lån som överförs till landskapen och servicecentren skulle sägas upp. Eftersom en sammanställning över de lån som överförs för närvarande håller på att göras och sammanställningen blir klar våren 2018, har en sådan kvantitativ bedömning inte kunnat göras. Dessutom beskriver en sådan sammanställning ännu inte vilken betydelse frågan har för Kommunfinans Abp:s nuvarande medelsanskaffning, som det närmast är fråga om i denna proposition. Förslagen som gäller de lån som överförs och den statsborgen som beviljas för dem ingår i den regeringsproposition som gäller landskaps- och social- och hälsovårdsreformen (RP 15/2017 rd).

6 Samband med andra propositioner

Den föreslagna 1 b § till lagen om Kommunernas garanticentral är beroende av regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd) och behandlingen av den i riksdagen och paragrafen avses träda i kraft samtidigt som den lagstiftning som föreslås i den propositionen.

6.1 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Propositionen har nära samband med genomförandet av social- och hälsovårds- och landskapsreformen, dvs. med överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården från kommunerna till landskapen. Målet för hela reformen är att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och en lika tillgång till tjänster i hela landet. Syftet med propositionen är att bidra till att säkerställa att målen för social- och hälsovårds- och landskapsreformen uppnås och att i anslutning till det trygga en kontrollerad överföring av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet från kommunerna till landskapen.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd om regeringens proposition 15/2017 rd konstaterat att de föreslagna ändringarna i princip inte på en allmän nivå äventyrar kommunernas förutsättningar för ekonomisk självstyrelse på ett sätt som skulle strida mot grundlagen. Inte heller de arrangemang som hänför sig till överföringen av egendom verkar enligt grundlagsutskottets utlåtande allmänt äventyra kommunernas förmåga att sköta sin ekonomi i enlighet med principerna för självstyrelse. Utskottet anser ändå att de risker som hänför sig till konsekvensbedömningen inte saknar betydelse. I anknytning till detta krävde grundlagsutskottet att det med införandelagen som rättslig grund ska säkerställas att egendomsarrangemang som anknyter till kommunens egendom kompletteras med reglering om kompensation som tryggar kommunernas självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen ska tryggas i lag till exempel i en situation där kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi till följd av reformen äventyras genom att lokaler som krävt investeringar blir oanvända eller på grund av någon annan, kanske oförutsedd, orsak som har samband med reformen.

RP 5/2018 rd

Kommunernas garanticentral är enligt 1 § i lagen om Kommunernas garanticentral en offentlig-grättslig anstalt som har som syfte att trygga och utveckla en gemensam medelsanskaffning för kommunerna. Garanticentralens verksamhet har avgränsats till beviljande av garantier för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommunerna eller lyder under kommunernas bestämmanderätt att medlen lånas ut till kommuner och samkommuner samt sammanslutningar som helt ägs av kommunerna eller helt lyder under deras bestämmanderätt. Garanticentralen kan dessutom bevilja garantier även för sådan medelsanskaffning till ett i 1 § avsett kreditinstitut där medlen lånas ut till sammanslutningar som anges av statliga myndigheter och som hyr ut eller producerar och håller bostäder på sociala grunder, eller till sammanslutningar som lyder under sådana sammanslutningars bestämmanderätt. Av de medel som det kreditinstitut som avses i lagen, dvs. Kommunfinans Abp, lånar ut hänför sig något över 50 procent till denna verksamhet.

Enligt 2 § i lagen om Kommunernas garanticentral är de kommuner som var medlemssamfund i garanticentralen den 1 januari 2007 medlemssamfund i garanticentralen. Andra kommuner kan ansluta sig till garanticentralen genom ett skriftlig meddelande till garanticentralens styrelse. En kommun som är medlem i garanticentralen kan inte utträda ur den och en kommun som blir medlem i garanticentralen är ansvarig för garanticentralens förbindelser på samma sätt som de kommuner som blev medlemmar i garanticentralen när den inrättades. Enligt 10 § i lagen svarar medlemssamfundet tillsammans för finansieringen av garanticentralens utgifter och förbindelser, om dessa inte annars kan täckas, i proportion till invånarantalet. Garanticentralens verksamhet bygger således på kreditvärdigheten hos de kommuner som är medlemssamfund i garanticentralen. Kreditvärdigheten bygger i sin tur i praktiken på kommunens beskattningsrätt samt på den nollrisk som följer av det i kreditinstitutens kapitaltäckningsanalys. Kommunernas garanticentral har alltså valts till ett instrument med hjälp av vilket den medelsanskaffning som kommunerna och samkommunerna behöver och som stöder sig på kommunernas beskattningsrätt genomförs. Kommunerna skaffar dock den finansiering de behöver även av andra kreditinstitut än Kommunfinans Abp.

Eftersom det i lagen om Kommunernas garanticentral avsedda kreditinstitutets, dvs. Kommunfinans Abp:s, medelsanskaffning i sista hand garanteras av kommunerna, bör propositionen bedömas med hänsyn till den självstyrelse för kommunens invånare som tryggas i grundlagen. Då ska det bedömas på vilket sätt propositionen inverkar på kommunernas beskattningsrätt, möjlighet att svara för finansieringen av kommunens uppgifter i enlighet med finansieringsprincipen samt på kommunernas rätt att själva besluta om sin ekonomi.

I regeringens proposition 15/2017 rd ingår en bestämmelse om statsborgen för de förbindelser som landskapen övertar ansvaret för. Trots att garantier uttryckligen beviljas för krediter och andra förbindelser som överförs, har bestämmelsen en betydande reell inverkan också på kommunernas ansvar i samband med garantier för Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning. Statens proprieborgensförbindelse säkerställer att krediter och andra förbindelser som överförs till landskapen och vidare till servicecentret sköts och till följd av detta att också de förbindelser i anslutning till Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning som ligger till grund för krediterna sköts av Kommunfinans Abp. Av statsborgen följer att det av samkommunernas krediter och andra förbindelser som överförs till landskapen, av förbindelser som överförs från kommunerna eller av Kommunfinans Abp:s medelsanskaffning som ligger till grund för dessa krediter och andra förbindelser, efter det att organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet överförts, inte längre kan uppkomma några betalningsskyldigheter för kommunerna. Till följd av propositionen minskar kommunernas faktiska ansvar för de förbindelser som Kommunernas garanticentral ingått. Om det anses att betalningsskyldigheter fortfarande kan uppkomma för kommunerna, ifrågasätter man i praktiken värdet av statsborgen som säkerhet.

RP 5/2018 rd

De krediter och andra förbindelser som överförs till landskapen och vidare till landskapens servicecenter har uppkommit under en tid då kommunerna haft organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet. Krediter och förbindelser har använts för anskaffning av byggnader, maskiner och anordningar för sjukhus, annan social- och hälsovård och för räddningsväsendet. Användningsändamålet för denna egendom och för de krediter och förbindelser som hänför sig till anskaffningen av den och de som använder egendomen förblir oförändrade, trots att organiseringsansvaret överförs från kommunen till landskapet.

Om bestämmelsen enligt propositionen inte fogas till lagen om Kommunernas garanticentral blir det kreditinstitut som avses i lagen, dvs. Kommunfinans Abp, tvunget att säga upp de förbindelser som landskapen övertar ansvaret för. Detta skulle orsaka betydande ytterligare kostnader, som skattebetalarna till slut oundvikligen skulle komma att få betala. Den föreslagna nya bestämmelsen i lagen tryggar således även skattebetalarnas intressen.

Således medför propositionen inte några begränsningar av eller intrång i kommuninvånarnas självstyrelse eller omfattningen av kommunernas beskattningsrätt eller kommunernas rätt att själva besluta om sin ekonomi. Propositionen har inte heller några konsekvenser för realiseringen av finansieringsprincipen i kommunernas verksamhet. Enligt regeringens uppfattning kan propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

7 Ikraftträdande

Den nya 1 b § föreslås träda i kraft samtidigt med lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om Kommunernas garanticentral

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om Kommunernas garanticentral (487/1996) en ny 1 b § som följer:

1 b §

Garantier för ändringar som följer av inrättandet av landskapen

Trots vad som föreskrivs i 1 och 1 a § kan garanticentralen bevilja garantier för medelsanskaffning till kreditinstitut som avses i 1 §, om kreditinstitutet använder de anskaffade medlen till i 19 och 23 § i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet (/) avsedda skulder och övriga förbindelser som överförs, till ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till dessa samt till andra motsvarande skyddsarrangemang.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 15 februari 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen

Lag

om ändring av lagen om Kommunernas garanticentral

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om Kommunernas garanticentral (487/1996) en ny 1 b § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 b §

Garantier för ändringar som följer av in- rättandet av landskapen

Trots vad som föreskrivs i 1 och 1 a § kan garanticentralen bevilja garantier för medelsanskaffning till kreditinstitut som avses i 1 §, om kreditinstitutet använder de anskaffade medlen till i 19 och 23 § i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet (1) avsedda skulder och övriga förbindelser som överförs, till ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till dessa samt till andra motsvarande skyddsarrangemang.

Denna lag träder i kraft den 20 .