

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VN/12071/2020

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta annetun lain 3 ja 4 a §:n muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta annetun lain (449/1988) 3 ja 4 a §:n muuttamisesta.

Valtioneuvoksesta kiittää mahdollisuudesta kommentoida esitysluonnosta.

1. Tarkastusviraston yleiset huomiot

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan laina valtioenemmistöiselle yhtiölle tai valtion osakkuusyhtiölle voitaisiin yhtiön rahoitusaseman vahvistamiseksi myöntää ilman lainansaajaa sitovaa eräpäivää, jos se on talousarviossa erikseen sallittu. Lainan myöntäminen ilman sitovaa eräpäivää on poikkeuksellinen lainajärjestely. Edellytyksenä lainan myöntämisen ilman eräpäivää on esityksen mukaan kuitenkin eduskunnan antama nimenomainen valtuutus talousarviossa. Lisäksi lainan tulisi olla tarpeen asianomaisen yhtiön rahoitusaseman vahvistamiseksi. Valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta annetussa laissa mahdollistetaan jo valtion lainan antaminen ja lain 4 a §:ssä osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvun 1 §:n tarkoittama pääomalaina, mikäli se on talousarviossa erikseen sallittu. Esitetyillä muutoksilla mahdollistetaan sekä tavanomaisen lainan että pääomalainan myöntäminen ilman eräpäivää muiden edellytysten täytyessä.

Edelleen lain 4 §:n mukaan laina voidaan myöntää ainoastaan turvaavaa vakuutta vastaan, mikäli laissa ei ole toisin säädetty tai eduskunta määrärahaa myöntäessään ole toisin päättänyt. Esitettävät täydennykset mahdollistaisivat lainan myöntämisen niin sanottuna hybridilainana, jonka lainan saaja voisi määriteltyjen edellytysten täytyessä esittää ottamansa lainan tilinpäätöksessään oman pääoman eränä.

Esitettyjen säännösmuutosten jälkeen eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä päättämällä valtuutuksella lainasopimukseen on mahdollista määrittää ehdot, jotka voivat täyttää lainansaajan näkökulmasta oman pääoman erän edellytykset. Käytännössä tämä edellyttäneen IFRS-tilinpäätösstandardeja soveltavassa yhtiössä ainakin myönnetyn lainan eräpäivättömyyttä ja vakuudettomuutta. Kansallista tilinpäätösnormistoa soveltavissa yhtiöissä tämä edellyttäneen edellisten lisäksi myös lainan myöntämistä pääomalainana. Kirjanpitolain 5:5 c mukaan omaan pääomaan saadaan merkitä erilliseksi eräksi sellainen pääomalaina, jota osakeyhtiö pitää ehdoiltaan oman pääoman luonteisena siten kuin IAS-asetuksella (1606/2002) hyväksytyissä tilinpäätösstandardeissa omaan pääomaan luettavilta arvopapereilta edellytetään.

2. Tarkastusviraston lausunto

Esitettyjä muutoksia valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta annettuun lakiin voidaan pitää perusteltuina ja säännösmuutokset tuovat lisämahdollisuuksia valtioenemmistöisten yhtiöiden tai valtion osakkuusyhtiöiden rahoitusaseman vahvistamiseksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan eduskunnalla on edelleen riittävä, tapauskohtainen päätösvalta valtion lainanannon jär-

jestelyiden ja annettavan lainan tosiasiallisen luonteen suhteen. Sekä lainan eräpäivättömyys että lainan myöntäminen ilman vakuutta edellyttävät eduskunnan päätöstä talousarviokäsittelyn yhteydessä. Samoin lainan myöntäminen pääomalainana edellyttää eduskunnan päätöstä. Eduskunnalla säilyy näin olleen edelleen ennakkollinen kontrolli ehdotetun 3 §:n soveltamiselle lainasopimuksissa.

Edellytyksenä lainan eräpäivättömyydelle on edelleen tarve vahvistaa valtioenemmistöisen yhtiön tai valtion osakkuusyhtiön rahoitusasemaa. Tämän tarpeen arviointi jää lainan antamisesta päättävän viranomaisen vastuulle. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan päätöksen tulee perustua dokumentoituun arvioon yhtiön rahoitusaseman parantamisen tarpeesta.

Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole käsitelty laajemmin lainaehjoja sovellettaessa eduskunnan valtuutuksella 3 §:n mukaista eräpäivättömyyttä. Lainaehjojen määrittely jää näin ollen toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltaan. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi mahdollista käsitellä laajemmin ja ohjaavammin esityksen mahdollistamia lainajärjestelyitä. Näin voitaisiin ennakkollisesti ohjata sitä, että lainajärjestelyt olisivat tarkoituksenmukaisia paitsi lainaa saavan yhtiön osalta myös valtion näkökulmasta. Samanaikaisesti on yhtiön johdon huomioitava osakkeenomistajien yhdenvertainen kohtelu ja hybridilainan liikkeeseen laskulle on oltava perusteltu painava taloudellinen syy.

Esityksessä käsitellään edellytyksiä myöntää lainaa, joka voi sen eräpäivättömyydestä johtuen tosiasiallisesti muodostua oman pääoman ehtoiseen sijoitukseen rinnastuvaksi pitkäaikaiseksi sijoitukseksi. Lainanantajan näkökulmasta lainan eräpäivättömyys ja vakuudettomuus ovat rajoituksia käytettävissä oleviin lainaehjoihin. Lainan korolla voidaan kuitenkin vaikuttaa lainan takaisinmaksuhalukkuuteen. Esityksen perusteluissa voitaisiin käsitellä koron asettamista esitettyä laajemmin. Yleensä pääomallainalle asetetaan sen korkeammasta riskistä johtuen korkeampi tuottotavoite kuin ns. normaalille lainalle.

Edelleen lainan koron maksusta tulisi sopia lainaehdoissa. Käytännössä koron maksu voi tapahtua ainoastaan koronmaksun edellytysten toteutuessa, osakeyhtiössä pääomallainan osalta osakeyhtiölain 12 luvun 1 §:ssä mainituin edellytyksin. Lainaehdoissa tulisi siten huomioida, että koron maksusta sovitaan siten, että korko maksetaan, mikäli edellytykset koron maksulle täyttyvät. Tämä voitaisiin huomioida myös esityksen perusteluissa.

Todettakoon, että myönnettyjen hybridilainojen käsittelystä valtion tilinpäätöksessä ei ole tällä hetkellä tarkempaa sääntelyä. Hybridilainat ovat luonteeltaan lainasaamisia, joilla on kuitenkin rahoitusomaisuuden sisällöllisiä tunnusmerkkejä. Luokittelusta riippumatta valtion tilinpäätöstä laadittaessa tulisi säännönmukaisesti testata hybridilainojen arvostaminen siten, että niistä annetaan valtion tilinpäätöksessä oikeat ja riittävät tiedot.

Jaakko Eskola
johtaja

Riku Stengård
ylitarkastaja