

## Lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta kirjallista asiantuntijalausuntoa asiasta HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeväksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Finanssivalvonta pyrkii lausunnossaan arvioimaan esityksessä esitettyjä rahoitusratkaisuja luottolaitosten pääomavaatimusten näkökulmasta. Luottolaitosten pääomavaatimussääntelyn pääkohdat on selostettu hallituksen esityksen kohdassa 4.2.1.1.8.1 (Kuntien luottojen riskipaino). Kuten ko. kohdassa on todettu, EU:n vakavaraisuusasetuksessa (575/2013) säädettyjen pankkien tase-erien riskipainokysymysten tulkinnat tulee haakea EU:n yhtenäisen sääntökirjan mukaisesti Euroopan pankkiviranomaiselta (EPV) sen ylläpitämän Q&A -prosessin kautta. Prosessin kautta julkaistavat EPV:n tai Euroopan komission tulkinnat eivät ole juridisesti sitovia, vaan asian voi lopullisesti päättää vain EU:n tuomioistuin. Edellä sanottu koskee siten myös Finanssivalvontaa ja vakavaraisuusasetuksessa määriteltyjä riskipainoja sekä niihin liittyvää tulkintaa. Tämä huomioiden ja käytettävissään olevan varsin rajatun lausuntoajan puitteissa Finanssivalvonta esittää kohteliaimmin lausuntoaan seuraavaa:

### **Hyvinvointialueiden riskipainot ja hyvinvointialueille siirtyvien lainojen valtiontakaukset**

Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta. Vastaavasti kuin Finanssivalvonnan lausunnossa koskien hallituksen esitystä 15/2017 on todettu maakunnista, niillä ei sen vuoksi olisi itsessään erityistä (vrt. valtio, kunnat) riskipainoasemaa pankkien standardimenetelmän mukaisen pääomavaateen laskennassa.

Ehdotetussa laissa hyvinvointialueesta säädettäisiin valtiontakauksesta (17§). Lainkohdan nojalla valtioneuvosto voisi päättää vastavakuutta vaatimatta mutta muuten määräämillään ehdoilla omavelkaisen valtiontakauksen myöntämisestä hyvinvointialueen 15 §:ssä tarkoitetun lainanottovaltuuden puitteissa ottaman lainan vakuudeksi. Valtio takaa myös niitä jo olemassa olevia lainaeriä, jotka siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille (ns. voimaanpanolain 34 §). Hyvinvointialueiden rahoitukselle myönnettävän valtiontakauksen turvin hyvinvointialueen lainojen riskipaino

alenee hallituksen esityksestä 15/2017 annetussa lausunnossa kerrotulla tavalla nollaan, mikäli takaus täyttää vakavaraisuusasetuksen vaatimukset. Esityksessä hyvinvointialueesta annetuksi laiksi säädetään lisäksi, että jos lainalle on asetettu vakuus, valtioneuvosto myöntää kuitenkin täytetakauksena tähän asetettuun vakuuteen nähden. Sama koskee voimaanpanolain 34 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston takauksia. Vakavaraisuusasetus asettaa takauksille eräitä vaatimuksia, jotta niitä voitaisiin pitää asetuksen mukaisena hyväksyttävänä luottosuojana, joka mahdollistaa takauksen antajan nollariskipainon. Vaatimukset ovat hyvin yksityiskohtaisia, eikä niiden soveltamisesta täytetakaukseen ole tulkintakäytäntöä. Takaussitoumukseen ei esimerkiksi saa sisältyä ehtoja, joiden täyttämiseen takauksensaaja ei voi suoraan vaikuttaa ja jotka voisivat vapauttaa takauksenantajan velvoitteesta suorittaa takausmaksu kohtuullisessa ajassa maksulaiminlyönnistä.<sup>1</sup> Valtioneuvoston takauksia koskevien lainkohtien muotoilu siten, että takauksen tarkempi luonne (omavelkainen/täytetakaus) määriteltäisiin muiden takausehtojen joukossa esimerkiksi Valtionkonttorin toimesta, vähentäisi mahdollisesta epäedullisesta vakavaraisuusasetuksen tulkinnasta aiheutuvaa vahinkoa.

### **Veronkanto-oikeuden rajoittamisen vaikutus kuntien riskipainoon**

Finanssivalvonta toistaa tässä yhteydessä aiemmalla vaalikaudella antamassaan lausunnossa esittämänsä johtopäätökset veronkanto-oikeuden rajoittamisesta yhden vuoden ajaksi. Kuntien rajoittamaton veronkanto-oikeus on katsottu yhdeksi perusteeksi kuntien nollariskipainolle.<sup>2</sup> Vuoden verotusoikeuden rajoitus voisi vaikuttaa kuntien riskipainoon rajoituksen ollessa voimassa, koska verotusoikeus ei vastaisi tuolloin valtion veronkanto-oikeutta.

### **Omaisuusjärjestelyjen vaikutus kuntien riskipainoon**

Esityksessä todetaan, että kunnille omaisuussiirroista maksettavan kompensatiosääntelyn sisältämä korvausraja tulisi asettaa sellaiselle tasolle, jonka voidaan katsoa olevan kuntien itsehallinnon turvaamisen kannalta merkityksellinen ja myös valtion näkökulmasta perusteltu ja kohtuullinen. Mikäli toteutettavalla kompensatiosääntelyllä turvataan kuntien mahdollisuudet päättää omasta taloudestaan ja niiden itsehallinto omaisuusjärjestelyistä huolimatta, katsomme aiemmalla vaalikaudella antamamme lausunnon mukaisesti, että esityksellä ei välttämättä ole kielteistä vaikutusta kuntien riskipainoon. Tämä johtuu siitä, että vakavaraisuusasetuksen kriteeri institutionaalisista järjestelyistä, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä ja jotka eivät eroa valtion järjestelyistä, täytyisi.

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi täytetakauksien osalta EBA on kommentoinut vakavaraisuusasetusta Q&A -prosessinsa kautta siten, että vaatimus riittävästä takaussuojasta ei täyty, mikäli takauksensaajan oikeus vaatia takauskorvausta takaajalta ei ole riittävä: “[...] by the terms of the guarantee, the lending institution does not have the right to pursue the guarantor for any monies due but unpaid until such time as losses from the guaranteed exposures have been realised (the timing of which is indeterminate) [...]” (EBA Q&A 2014\_803).

<sup>2</sup> Perustuen vakavaraisuusasetuksen 115 artiklaan, jonka mukaan kuntien saamia voidaan kohdella yhtäläisesti valtion saamisten kanssa, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten institutionaalisten järjestelyjen vuoksi.

FINANSSIVALVONTA

Hertsberg Berndt  
91237274V

Berndt Hertsberg  
Toimistopäällikkö

Kaakinen Aleks  
91243096N

Aleksi Kaakinen  
Lakimies

Liitteet

Finanssivalvonnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä  
HE 15/2017 vp (FIVA 1/01.01.01/2017)

Jakelu

Hallintovaliokunta

Tiedoksi



Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

Eduskunnan hallintovaliokunta

## Lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta kirjallista asiantuntijalausuntoa asiasta HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa sovellettavat riskipainot ja niiden määräytymiseen liittyvät säännökset on määritelty EU:n vakavaraisuusasetuksessa 575/2013 (CRR). Riskipainoja sovellettaessa on huomioitava se, että kansallisten valvojien ei tulisi antaa tulkintoja EU:n sitovasta vakavaraisuussäätelystä. Tulkinnat tulee hakea EU:n yhtenäisen sääntökirjan mukaisesti Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ylläpitämän Q & A -prosessin kautta. Prosessin kautta julkaistavat EBA:n tai komission tulkinnat eivät ole juridisesti sitovia vaan asian voi lopullisesti päättää vain EU:n tuomioistuin. Edellä sanottu koskee siten myös Finanssivalvontaa ja CRR:ssä määriteltyjä riskipainoja ja niihin liittyvää tulkintaa. Tämän huomioiden, Finanssivalvonta esittää kohteliaimmin lausuntonaan seuraavan.

### **Maakuntien riskipainot ja maakunnille siirtyvien lainojen valtiontakaukset**

*Johtopäätöksiin liittyvät hallituksen esityksen kohdat*

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### **3.2.2 Rahoitus**

Hallituksen esityksessä todetaan, että perustettavilla maakunnilla ei olisi verotusoikeutta.<sup>1</sup>

#### **3.3.5 Maakuntien rahoitus**

Hallituksen esityksessä todetaan, että maakuntien rahoitus perustuu kattavaan valtion rahoitukseen, minkä lisäksi maakuntien käyttöön tulisi sosiaali- ja terveystaloukselta perittäviä asiakasmaksuja. Valtion rahoituksen

<sup>1</sup> s. 163



Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

ohella, maakunnille voitaisiin myöntää valtion lyhytaikaista rahoitusta tai valtiontakauksia erityisesti lyhytaikaisten maksuvalmiusongelmien hoitamiseksi.<sup>2</sup>

#### Esityksen vaikutukset

#### 4.4.7 Omaisuusjärjestelyihin liittyvät valtion takausvastuut

Hallituksen esityksessä todetaan, että valtio antaa takaukset niille veloille ja sitoumuksille, jotka siirtyvät kuntayhtymiltä maakuntien vastuulle.<sup>3</sup>

#### Yksityiskohtaiset perustelut

#### 1.3, 4 luku, Omaisuusjärjestelyt, 28 §

28 pykälän mukaan valtion takaus voidaan myöntää maakunnille ja edelleen maakuntien omistamalle osakeyhtiömuotoiselle palvelukeskukselle siirtyville lainoille ja eräille muille sitoumuksille. Muina sitoumuksina voidaan pitää myös kunnilta siirtyviä merkittäviä leasing sopimuksia.

#### Johtopäätökset

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että perustettavilla maakunnilla ei ole hallituksen esityksen mukaan verotusoikeutta. EU:n vakavaraisuusasetuksen 575/2013 (CRR) 115 artiklan 2 kohdan mukaan, valtion veronkanto-oikeutta vastaava verotusoikeus on yksi edellytys sille, että alue- ja paikallisviranomaisen saamia käsitellään kuten valtion saamia. Tällöin niihin voidaan soveltaa 0 prosentin riskipainoa<sup>4</sup>. Niin sanottua luottoriskin standardimenetelmää sovellettaessa luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa noudatetaan CRR:ssä määriteltyjä riskipainoja riippuen velallisen ja saamisen tyypistä, kun taas niin sanotussa luottoriskin sisäisessä menetelmässä luottolaitos määrittää itse velallisen ja saamisen maksukyvyttömyyden todennäköisyyden sekä siihen perustuvan riskipainon. Mitä korkeampi tase-erän riskipaino on, sitä suurempi on luottolaitoksen omien varojen vaatimus. Saamisten riskipainon ollessa 0 prosenttia luottolaitoksen ei tarvitse varata näille saamisille lainkaan omia varoja.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien rahoitus koostuu kuitenkin valtion rahoituksesta sekä sosiaali- ja terveystalouden maksuista. Maakunnilla ei siten ole lähtökohtaisesti tarvetta muulle rahoitukselle, jolloin maakuntiin sovellettavalla riskipainolla ei ole vastaavaa merkitystä kuin esimerkiksi kuntien riskipainolla.

Hallituksen esityksen mukaan maakunta voisi ottaa lyhytaikaista rahoitusta maksuvalmiusongelmiin. Tälle rahoitukselle valtio voi myöntää takauksen esityksen mukaan. Lisäksi esityksen mukaan maakunnille tulee

<sup>2</sup> s. 181

<sup>3</sup> s. 261

<sup>4</sup> 0 prosentin riskipainon soveltaminen edellyttää sitä, että Suomen valtion luottoluokitus pysyy sellaisena, joka oikeuttaa 0 prosentin riskipainon.



Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

siirtymään velkoja ja muita sitoumuksia kuntayhtymiltä ja kunnilta. Esityksen mukaan valtio tulee myöntämään näille veloille ja sitoumuksille takaukset. Mikäli edellä mainitut valtion takaukset täyttävät CRR:n 213 ja 215 artiklojen takauksille asetut yleiset vaatimukset, edellä mainittuihin maakunnille siirtyneisiin saamisiin ja mahdolliseen maakuntien lyhytaikaiseen rahoitukseen voitaisiin soveltaa 0 prosentin riskipainoa valtion takauksen perusteella.

### **Kuntien veronkanto-oikeuden rajoittaminen vuodeksi**

*Johtopäätöksiin liittyvät hallituksen esityksen kohdat*

Yksityiskohtaiset perustelut, 4.10 Kunnan verotusoikeus

Hallituksen esityksen mukaan kuntien tuloveroprosenttia ehdotetaan alennettavaksi yhtenä vuonna uudistuksen astuessa voimaan. Tämän jälkeen kuntien oikeutta määrätä tuloveroprosentistaan ei rajoitettaisi millään tavalla.<sup>5</sup>

*Johtopäätökset*

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota kuntien veronkanto-oikeuden rajoittamiseen yhden vuoden ajaksi. CRR:n 115 artiklan 2 kohdan mukaan, valtion veronkanto-oikeutta vastaava verotusoikeus on yksi edellytys sille, että alue- ja paikallisviranomaisen saamisia käsitellään kuten valtion saamisia eli nollariskipainoisina. Kuntien rajoittamattoman veronkanto-oikeuden on katsottu olevan yhtenä perusteena kuntien 0 prosentin riskipainolle. Hallituksen esityksen mukaan kuntien verotusoikeus olisi rajoitettu yhden vuoden ajan, minkä jälkeen kuntien oikeus määrätä tuloveroprosentistaan olisi jälleen rajoittamaton. Vuoden verotusoikeuden rajoitus voisi vaikuttaa kuntien riskipainoon rajoituksen ollessa voimassa, koska verotusoikeus ei vastaisi tuolloin valtion veronkanto-oikeutta.

### **Omaisuusjärjestelyiden vaikutus kuntien riskipainoon**

*Johtopäätöksiin liittyvät hallituksen esityksen kohdat*

Esityksen vaikutukset

4.4 Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin ja maakuntiin

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveystalveluiden tehtävien järjestämisvastuun siirtymisen kunnilta maakunnille johdosta, kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien välillä tehdään kyseisten tehtävien järjestämiseen liittyviä merkittäviä omaisuusjärjestelyitä. Esityksen perusteella omaisuusjärjestelyt liittyvät maakunta- sekä sosiaali- ja terveystalveluiden uudistukseen.

<sup>5</sup> s. 675–676





5.12.2017

FIVA 1/01.01.01/2017

Julkinen

Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

Kunnilta siirtyy maakunnille muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen liittyvää irtainta omaisuutta, kun taas kuntien omistukseen jää sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen liittyviä kiinteistöjä, joiden hallinta siirtyy uudistuksen myötä maakunnille. Maakuntien on vuokrattava näitä kiinteistöjä kolmen vuoden ajan kunnilta. Omaisuusjärjestelyt vaikuttavat heikentävästi kuntien omavaraisuusasteisiin.

#### Johtopäätös

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että uudistusten toimeenpaneminen edellyttää merkittäviä omaisuusjärjestelyitä, jotka vaikuttavat muun muassa kuntien omavaraisuusasteeseen, millä voisi olla vaikutusta kuntien maksukykyyn. CRR:n 115 artiklan 2 kohdan mukaan yksi edellytys sille, että alue- ja paikallisviranomaisten saamia voidaan käsitellä kuten saamia valtiolta, on erityiset institutionaaliset järjestelyt, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä ja joiden vuoksi saamiset eivät eroa valtion saamisista. Omaisuusjärjestelyt voisivat vaikuttaa siis kuntien maksukykyisyyteen, mikä voisi vaikuttaa kuntien riskipainoon.

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota omaisuusjärjestelyiden aiheuttamiin vaikutuksiin kunnille. Perustuslakivaliokunta on todennut aikaisemmin antamassaan lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp), että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaarantaisi yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslain vastaisella tavalla. Kyseisen lausunnon mukaan myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut lausunnossaan, että yksittäisen kunnan kannalta ehdotusta ei voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta onkin edellyttänyt lausunnossaan, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulisi kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely, jotta kuntien mahdollisuus päättää taloudestaan turvattaisiin. Tällaisesta sääntelystä perustuslakivaliokunta mainitsee esimerkkinä valtionosuuslain harkinnanvaraista avustusta.

Finanssivalvonta katsoo, että mikäli perustuslakivaliokunnan edellyttämä kompensaatiosääntely toteutetaan ja sillä voidaan turvata kuntien mahdollisuudet päättää omasta taloudestaan ja niiden itsehallinto omaisuusjärjestelyistä huolimatta, hallituksen esityksen ehdotetuilla omaisuusjärjestelyillä ei välttämättä olisi vaikutusta kuntien riskipainoon.

FINANSSIVALVONTA

Marko Myller  
toimistopäällikkö

Laura Hievanen  
pankkivalvoja