Jaakko Eskola
johtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
Lausuntopyyntö 8.6.2020

HE 83/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetun lain 3 ja 4 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa käsitellessään hallituksen esitystä (HE 83/2020 vp) eduskunnalle laiksi valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetun lain 3 ja 4 a §:n muuttamisesta.

1 Hallituksen esityksen keskeiset tavoitteet

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 eräpäivä 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 valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetussa laissa mahdollistetaan jo valtion lainan antaminen ja lain 4 a §:ssä osakeyhtiölain (624/2006) 12 luvun 1 §:n tarkoittamana pääomalainana, mikäli se on talousarviossa erikseen sallittu. Esitetyillä muutoksilla mahdollistetaan sekä tavanomaisen lainan että pääomalainan myöntäminen ilman eräpäivää muiden edellytysten täyttyessä.

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 täyttyessä 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 edellyttänee IFRS-tilinpäätösstandardeja soveltavassa yhtiössä ainakin myönnetyn lainan eräpäivättömyyttä ja vakuudettomuutta. Kansallista tilinpäätösnormistoa soveltavissa yhtiöissä tämä edellyttänee 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 Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto

Esitettyjä muutoksia valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta 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 järjestelyiden 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 ennakollinen 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 lainaehtoja sovellettaessa eduskunnan valtuutuksella 3 §:n mukaista eräpäivättömyyttä. Lainaehtojen määrittely jää näin ollen toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltaan. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi mahdollista käsitellä laajemmin ja ohjaavammin esityksen mahdollistamia lainajärjestelyitä. Näin voitaisiin ennakollisesti 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 eräpäivättömyyden takia tosiasiallisesti muodostua oman pääoman ehtoiseen sijoitukseen rinnastuvaksi pitkäaikaiseksi sijoitukseksi. Lainanantajan näkökulmasta lainan eräpäivättömyys ja vakuudettomuus ovat rajoituksia käytettävissä oleviin lainaehtoihin. Lainan korolla voidaan kuitenkin vaikuttaa lainan takaisinmaksuhalukkuuteen. Esityksen perusteluissa voitaisiin käsitellä koron asettamista esitettyä laajemmin. Yleensä pääomalainalle asetetaan sen korkeamman riskin takia korkeampi tuottotavoite kuin ns. normaalille lainalle.

Edelleen lainan koron maksusta tulisi sopia lainaehdoissa. Käytännössä koron maksu voi tapahtua ainoastaan koronmaksun edellytysten toteutuessa, osakeyhtiössä pääomalainan 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.