



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.¹

3.3.5 Maakuntien rahoitus

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

¹ s. 163



Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

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

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.³

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 riskipainoa⁴. 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

² s. 181

³ s. 261

⁴ 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 asetet 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.⁵

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 saamia käsitellään kuten valtion saamia 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.

⁵ 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 toimeenpääminen 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