

Säätelyä ja uudistuksia - vaikutuksia rahoitus- ja toteutustapojen valintaan?

Taloustorstai LIVE 8.2.2018

Kuntien talous- ja rahoitusfoorumin yhteydessä

Jari Vaine
Erityisasiantuntija/rahoitusala, kuntatalous



Mitä sääntely voi koskettaa

- Velan hallinta, velan vaihtoehdot
- Mitä ja miksi kunta omistaa, varallisuus ja sen hoito
- Yhteistyö => riskien jaon problematiikka, kilpailunäkökohdat
- Hankinnat, niiden rahoittaminen ja maksaminen
- Sääntely yhdistyy / voi yhdistyä palvelukehitykseen ja / tai uudistuksiin
- Muutos on mahdollisuus, mutta voi olla myös uhka
 - » Muutosriskien tiedostaminen ja reagoiminen
 - » Tarpeet ratkaisevia: arvioitava esim. tarjottuja palveluita suhteessa niihin, mikä on kulloisenkin sääntelyn rooli
 - » Miten kukin ratkaisu tai yhteistyömuoto vaikuttavat kunnan talouteen, elinvoimaan, velkaantumiseen...? Entä välitön vaikutus vs. "elinkaarivaikutus"

Kansalliset puitteet velan käytölle ja hallinnalle

Kuntalaki

- Kuntien taloutta käsitellään entistä enemmän konsernirakenteena
- Kunnan talouden kestävyys turvaaminen, pitkän aikavälin vastuunkanto
 - » Mm. tiukempi alijäämän kattamisvelvollisuus, ulottuu kuntayhtymiin
 - » Ns. kriisikuntatunnusluvut konsernitason taloustietojen perusteella
- Kuntalaki tai alijäämien kattamisvelvollisuus eivät sinänsä puutu velkaantumiseen

Julkisen talouden suunnitelma (JTS) ja kuntatalousohjelma (KTO)

- Tausta: EU tehostaa finanssipolitiikan koordinaatiota, kansallinen tarve julkisen talouden vakauden ja kestävyys turvaaminen
 - » Kuntatalouden ohjaus KTO:ssa => osa julkisen talouden kokonaisohjausta
- KTO:n periaatteiden mukaan investointeja ja niiden omarahoitusosuutta arvioitava kriittisesti => huolellinen käsitys **väestökehityksestä ja palvelutarpeista**
 - » Omarahoitusosuuden korkea taso velkaantumisen hallinnan keskeisimpiä tavoitteita => tarve pohtia myös muita keinoja – mitä, miten toteutetaan?

Yleinen talouden ja toiminnan ympäristö

- Kukin kuntatoimija päättää yhä investoinneistaan itse
 - » Kuntien investoinnit pitävät yllä kasvua ja työllisyyttä - jatkossakin investointipaineita etenkin kasvukunnissa, väestöä menettävissä enemmänkin korjausvelan hallintaa
 - » Kyky selviytyä vastuista riippuu ennen muuta yleisestä talouskehityksestä ja työllisyystilanteesta, myös investointitarpeista => nykyisiä velkoja lyhennetään aikana, jolloin ikääntymisen menot rasittavat selvästi nykyistä enemmän
 - » Usein lopullinen velallinen liikelaitos tai yhtiö - taloudellinen tulos vaikuttaa
- Kunnan investointikyky? Voivatko vaihtoehtoiset ratkaisut antaa tukea?
 - » Tarve ja tavoite sopia vastuiden ja riskien jakamisesta – millä tavoin?
- EU:lla monista näkökulmista kuntia koskevaa, kattavaa talousohjausta => ei syytä ylitulkita tiukentamalla tarpeettomasti kuntien sääntelyä
 - » EMU-kriteerit: julkisen talouden velkaa ei erotella käyttötarkoituksen mukaan
 - » Investointien kohtelu vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien laskennassa keskeistä, komission tavoitteet investointien kasvattamiseksi – osin epäselvää

Investoinnit ja rahoitus hankalia finanssipolitiikan säännöissä

- Velkarahoitetut, järkevät julkiset investoinnit eivät näytä kasvattavan julkista velkaa / BKT
 - » Mekaaninen rajoittaminen ongelmallista => rajoite pitäisi olla investoinnin järkevyys
 - » Kaikki julkiset investoinnit syytä toteuttaa, kunhan yhteiskunnallinen tuotto tarpeeksi suuri (Blanchard ja Giavazzi 2004), mutta tuottoa vaikea arvioida
- Rahoitusmuodot eivät vaikuta EU:n alijäämäsäännöissä julkisen sektorin rahoitusasemaan
 - » Julkinen investointi heikentää aina rahoitusasemaa - lasketaan julkiseksi, jos riski julkisella sektorilla
 - » Elinkaari – investointi (PPP) voidaan laskea yksityisen sektorin tekemäksi (yksityisellä aidosti riskiä) =>
- Yksityinen rahoitus ei helpota julkista sektoria pidemmällä aikavälillä, pikemmin päinvastoin
 - » Valtion ja kuntien lainansaanti + hinta => tarvitaan muita hyötyjä
 - » Toimivassa hankkeessa toteuttajalla kannusteet toteuttaa hanke kustannustehokkaasti koko elinkaareltaan
- EU:n finanssipolitiikan sääntöjen ja kuntalain potentiaalinen ristiriita => alijäämäsäännöt käsittelevät investointeja eri tavalla
 - » Koska järkevät julkiset investoinnit potentiaalinen kasvun lähde, eivät uhkaa julkisen talouden tasapainoa
 - » Valtiolla ja kunnilla hyvä olla ohjeet tai velvollisuus investointihankkeiden paremmaksi perustelemiseksi

Sääntely ja kilpailu – ristiriita?

- Finanssikriisin seuraukset: regulaattorit halusivat rajoittaa kilpailua => estää uudet kriisit
 - » Logiikka: kilpailu ajaa liialliseen riskinottoon ('liiallinen ja haitallinen' kilpailu) => finanssimarkkinoille systeemiriski (romahtamisesta) - pankkien ja muiden toimijoiden riskinottoa pitää kiristää, ohjata, ainakin valvoa
- Ristiriitaa voi syntyä viranomaisten kesken
 - » Finanssivalvoja kehottaa tiettyyn, ehkä tarkastikin määriteltyyn toimintaan ja formaattiin markkinoilla
 - » Kilpailuviranomainen: kukin yritys tekee omat liiketoiminnalliset ratkaisunsa itse ja että markkinoilla olisi mahdollisimman monipuolisesti finanssipalveluita, -tuotteita + ehkä riskinoton erilaisia malleja – hallinta?
- Kilpailuviranomainen haluaa kilpailusääntöjen olevan universaaleja (samanlaisia kaikille toimialoille)
 - » Finanssiviranomaiset saattavat edellyttää, että finanssisektoria tarkastellaan kilpailusääntöjen suhteen muita poikkeavasti, perusteluna alan vakavaraisuuden turvaaminen, jolloin kilpailusääntöjä tulee soveltaa 'järkevästi'
 - » Vastaväite: kilpailu pitää finanssialan yritykset tehokkaina => edesauttaa selviämään 'ulkoisista shokeista'.
- Jos mahdollisia erimielisyyksiä ei voida sovittaa yhteen, tärkeää kuitenkin avoin dialogi
- Finanssimarkkinoiden tekninen kehitys + vaikutus alan sääntelyyn?
 - » Finanssialalle uusia yrittäjiä, eivät perinteisiä alan toimijoita - kilpailuviranomainen vs. finanssivalvoja?

Markkinoiden väärinkäyttöasetus (MAR)

- Sääntelee markkinoiden väärinkäyttöä eli sisäpiirikauppoja, sisäpiiritiedon laitonta ilmaisemista, markkinoiden manipulointia ja sisäpiiritiedon julkistamista - keskeinen tavoite turvata rahoitusmarkkinoiden luotettavuus ja parantaa sijoittajansuojaa
- MAR koskee esimerkiksi seuraavia yhtiöitä:
 - » Säännellyllä markkinalla kaupankäynnin kohteena olevia yhtiöitä (pörssilistan yhtiöt)
 - » Monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä kohteena olevia yhtiöitä (esim. First North -yhtiöt)
 - » Organisoidussa kaupankäyntijärjestelmässä (OTF) kohteena olevia yhtiöitä (3.1.2018 alkaen)
 - » ***Joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskijoita tietyin edellytyksin***
- Velvoitteita mm. liikkeeseenlaskijoiden johtohenkilöille + lähipiirille, markkinoiden ylläpitäjille, sijoituspalveluyrityksille
- **Joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskijat**
 - » Laina kaupankäynnin kohteena säännellyllä markkinalla tai monenkeskisessä järjestelmässä
 - » Vaatimukset sisäpiiritiedon julkistamisesta (lykkäämisestä), sisäpiiriluetteloiden ylläpitämisestä, johdon ja lähipiirin liiketoimien julkistamisesta sekä heitä koskevista kaupankäynnin rajoituksista

MiFID II ja MiFIR, Rahoitusvälineiden kaupankäynti, sijoituspalvelut ja sijoittajansuoja

- **Soveltoaminen alkanut 3.1.2018**, tavoitteena sijoittajansuojan parantaminen - muuttaa sijoituspalvelun tarjontaa koskevia toimitilupaa ja toiminnan järjestämistä koskevia vaatimuksia:
 - » Tuotehallintaa, strukturoitujen talletusten sääntelyä, riippumattoman sijoitusneuvonnan ja kannustimien käyttöä sekä tiedonantovelvollisuuden laajenemista
- Viranomaiselle tulee oikeus kieltää tai rajoittaa tuotteen tarjoaminen tai toimintamallin käyttäminen sijoittajansuojan tai markkinoiden vakauden taikka moitteettoman ja eheän toiminnan varmistamiseksi.
- Sääntelyn tavoitteena lisätä rahoitusvälineiden kaupankäynnin läpinäkyvyyttä. Uutta on tarjousten ja kauppajen avoimuusvaatimusten laajentaminen osakkeiden luonteisten instrumenttien lisäksi myös
 - » Joukkovelkakirjat, johdannaisinstrumentit, strukturoidut finanssituotteet ja päästöoikeudet
- Sekä ohjata kaupankäynti järjestäytyneille kauppapaikoille ja edesauttaa siten avoimuuden lisäämistä markkinoille
- **Sääntelyssä myös johdannaiset**
 - » Luetaan sijoitusinstrumentteihin – ovatko?
- Avoimuuden periaate: rahoittajalle mm. velvollisuus avata sopimuksesta saamansa kate
 - » Onko vaikutuksia päätöksentekoon kilpailutilanteessa?

LEI – tunnus

- Kaupankäynnin kohteena olevat rahoitusinstrumentit v. 2018 alusta
- Mikäli kunnan liikkeeseen laskema rahoitusväline on listattu, tarvitaan LEI-tunnus
 - » Kuntatodistuksia ei listata, kunta liikkeeseen laskijana ei tarvitse LEI:tä
 - » Sen sijaan pörssiin joukkovelkakirjalainan listaava kunta tarvitsee tunnuksen
- Tarvitaan varainhoidossa valtakirjalla olevan sijoitustoiminnan **kaupankäyntiin** tarvitaan
 - » Varainhoitaja ja kunta-asiakas tunnistetaan LEI-tunnuksella, Y-tunnusta ei enää sallita
- Jos LEI aikanaan hankittu johdannaiskaupankäyntiä varten, ei uusia toimenpiteitä

Kuntatodistukset arvo-osuusjärjestelmään?

- Keskustelu ao-järjestelmän hyödyistä ja haitoista, edellytyksistä toteuttaa liikkeeseenlaskut
 - » Liikkeeseenlaskijat, välittäjäpankit, sijoittajat sekä viranomaisten ja muiden intressiryhmien edustajia
- Nykyisellään markkina toimii hyvin ja on vakaa, kysyntä vahvaa, liikkeeseenlaskijoista pulaa
 - » Paikallisuus tärkeä elementti ja pankkien rooli keskeinen vastapuolien etsimisessä
 - » Joustavuus (liikkeeseenlasku, erääntyminen) oleellista - digitaalisuus määrämuotoista, räätälöinti kärsii
 - » Esim. yli yön markkina, ns. cut-off ajat (myöhäiset toimeksiannot), takautuvat arvopäivät...?
 - » Nykytilan heikkoutena pienuus, pienet kaupungit ja kysynnän enemmyys
- AO-järjestelmä tukisi tietoa kulloinkin liikkeellä olevasta määrästä (tällä hetkellä ei saada)
 - » Operatiiviset riskit voisivat pienentyä, raportointi edellä muutosta ei voi kuitenkaan tehdä
 - » Saattaisi lisätä ulkomaisten sijoittajien kysyntää – nyt kuitenkin kysyntää enemmän kuin tarjontaa
- Hinnoittelu:
 - » Esitetty ao - hinnoittelu liian korkea, paperimuotoisuus ei ongelma
 - » Sijoittaja ei ole valmis tinkimään tuottotasosta arvo-osuusmuodon myötä
 - » EuroClear: nykyjärjestelmän kulut pääosin piilossa, eivät kohdistu yksittäisille liikkeeseenlaskuille

Kunnan ammattimaisuus?

Asiakasluokittelu

- Palveluntarjoajan luokiteltava asiakkaansa ammattimaiseksi tai ei-ammattimaiseksi => vaikuttaa sijoittajansuojan laajuuteen sekä sovellettaviin menettelytapoihin
- Ei-ammattimaisilla laajin sijoittajansuoja - sekä menettelytapasäännökset että sijoittajien korvausrahasto
- **Kunnat ja kunnalliset toimijat lähtökohtaisesti ei - ammattimaisia**
- Ei-ammattimainen voi pyytää palvelun tarjoajalta kohtelua ammattimaisena, **yleisesti tai kohdistuen esim. tiettyyn sijoituspalveluun, liiketoimeen tai rahoitusvälinetyyppiin => johdannaiset?**
- Ammattimaiseksi luokiteltu voi pyytää muuttamista ei-ammattimaiseksi => kirjallinen sopimus, josta käy ilmi luokittelun soveltaminen esim. vain tiettyyn palveluun tai tietyn tyyppisiin rahoitusvälineisiin.

Säädännöllinen tausta: Sijoituspalvelulaki 18 §

- Yritys voi kohdella asiakasta pyynnöstä ammattimaisena, jos yritys arvioi, että asiakkaalla valmiudet tehdä itsenäisiä sijoituspäätöksiä ja ymmärtää niihin liittyvät riskit ja jos asiakas lisäksi täyttää vähintään kaksi seuraavista vaatimuksista:
 - 1) asiakas toteuttanut huomattavan suuria liiketoimia ko. markkinoilla keskimäärin kymmenen kertaa neljännesvuodessa neljän viimeksi kuluneen vuosineljänneksen aikana;
 - 2) asiakkaan sijoitusvarallisuuden arvo on yli 500 000 euroa;
 - 3) asiakas työskentelee tai on työskennellyt rahoitusallalla ammattimaisesti vähintään vuoden tehtävässä, joka edellyttää tietämystä suunnitelluista liiketoimista ja palveluista.
- Sijoituspalvelulain 19 §, hyväksyttävä vastapuoli: käytetään pääasiassa suorassa arvopaperikaupankäynnissä. Kriteerit käytännössä vastaavat ammattimaisen asiakkaan määrittelyä.

Elinkaarihankkeiden verotuksen muutokset

- Elinkeinoverolain ja arvonlisäverolain kokonaishoitopalvelusäännösten soveltamisalaa laajennetaan (elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 19 a ja 27 c §, arvonlisäverolain 15 ja 29 §)
- Kokonaishoitopalvelulla tarkoitetaan suunnittelu-, rakentamis-, rahoitus- ja kunnossapito-palvelujen palvelukokonaisuutta, josta saatava vastike määräytyy käytön tai käytettävyyden perusteella
- Kokonaishoitopalvelun kohteena voivat olla tiet, rautatiet, rakennukset ja pysyvät rakennelmat sekä niihin tai niiden käyttöön välittömästi liittyvä irtaimisto
- Muutokset mahdollistavat kunnille elinkaarimallin käyttämisen toimitila-, raitiotie-, liikenneväylä- ja muissa hankinnoissa
- Muutokset koskevat pitkäkestoisten kokonaishoitopalveluhankkeiden tulojen ja menojen jaksottamista sekä arvonlisäveron suorittamisvelvollisuuden syntymisajankohtaa
- Lainmuutokset voimaan vuoden 2018 alusta

Korkovähennyksiin ehdotetaan uusia rajoituksia yritysten tuloverotuksessa

- Korkomenojen vähentämistä nykyisin rajoitettu yhteisöjen, avoimien yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden tuloverotuksessa => koskenut vain etuyhteydessä olevien yritysten välisiä korkosuorituksia, sovellettu vain elinkeinotulon verotuksessa
- Lainmuutoksella rajoitettaisiin mm. pankkilainojen korkomenojen vähentämistä yritysten tuloverotuksessa - VM lähettänyt lakiluonnoksen lausuntokierrokselle 19.1.2018
 - » Muutokset perustuvat pääosin veronkiertämisen estämistä koskevan EU-direktiivin säännöksiin.
 - » Ulkopuolisille tahoille maksettujen nettokorkomenojen vähennyskelpoinen määrä olisi kolme miljoonaa euroa
- Kuntia koskeva direktiivin erityiskohta (artikla 4, alakohta 4):
 - » Jäsenvaltiot voivat jättää soveltamisalan ulkopuolelle ne ylimenevät vieraan pääoman menot, jotka kertyvät:
 - » b) lainoista, joilla rahoitetaan pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita, jos hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki unionissa
 - » Ensimmäisen alakohdan b alakohtaa sovellettaessa pitkän aikavälin julkisella infrastruktuurihankkeella tarkoitetaan hanketta, jolla tuotetaan, kehitetään, käytetään ja/tai ylläpidetään laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen
- Miten sovelletaan Suomessa, toistaiseksi avoinna. Vaikutukset kuntien omistamien yhtiöiden velkojen järjestelyihin?

Direktiivi 2014/55/EU sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa

- Soveltamisala: vain julkisten hankintojen direktiiveissä tarkoitetut laskut
 - » Vain julkisen sektorin lähettämät laskut (kansallisella, alueellisella ja paikallistasolla)
- Kv. standardisointijärjestö CEN julkaissut eurooppalaisen standardin = semanttinen tietomalli
 - » Ei kiellä hankintayksiköitä vastaanottamasta muunlaisia laskuja, kyettävä ottamaan vastaan julkisia hankinta- ja käyttöoikeussopimuksia koskevat, standardin mukaiset sähköiset laskut
- Hankintayksiköiden tulee olla valmiudessa vastaanottamaan ja prosessoimaan standardin mukaisia sähköisiä laskuja 27.11.2018 mennessä => kansallinen vastuu VM
 - » Suomessa kansallisen implementoinnin työryhmä aloittanut 11/2017
 - » Säädetään laki - soveltamisala laajempi kuin julkiset hankinnat, määrittely vielä avoinna
- Merkitys kunnille:
 - » Verkkolaskutus keskeistä, joustavan ja saumattoman ketjun tarve (hankinnasta maksuun)
 - » Osa taloushallinnon automatisointiprosessia
 - » Lähtötaso kunnissa hyvä => vältettävä epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja
 - » Mikä rooli maksamisen muihin tapoihin nähden?
- Julkisen sektorin muutosten vaikutus? Taloushallinnon näkökulma – kuka hoitaa, kenen kanssa?

Jari Vaine
Erityisasiantuntija, rahoitusala
puh. (09) 771 2018, 050 562 7687
jari.vaine@kuntaliitto.fi