

Kuntarahoitus Oyj:n sektoriluokitus

Taustaa

Kaikkien julkisyhteisöjen toimintaan läheisesti liittyvien yksiköiden sektoriluokituksia tulee tarkastella säännöllisesti. Euroopan tilastovirasto Eurostat on halunnut osana maakohtaisia alijäämä- ja velkatilastointiin liittyviä dialogivisiittejään nostaa esille Kuntarahoituksen. Sen sektoriluokitusta on tarkasteltu edellisen kerran vuonna 2016, jolloin Kuntarahoitus luokiteltiin sektoriin S12 Rahoitus- ja vakuutuslaitokset, alasektorille S12221, Muut luottolaitokset, julkinen. Lisäksi vuonna 2018 dialogivierailulla asiaa sivuttiin, mutta tarkempaan tarkasteluun ei silloin päädytty.

Sovellettava ohjeistus

Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmästä annettu asetus ja manuaali (asetuksen liite A, jatkossa EKT 2010) sekä alijäämä- ja velkamanuaali Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 (jatkossa MGDD, uusin päivitys vuodelta 2022) määrittelevät yksikön sektoriluokituksen. EKT 2010 on asetus pohjainen. MGDD on EKT 2010 manuaalin ja asetuksen tulkintaa ohjeistava manuaali, joka koskee julkisen sektorin alijäämä- ja velkatilastointia ja siihen liittyviä erityiskysymyksiä.

Kuntarahoitus Oyj

Kuntarahoitus Oyj (engl. Municipality Finance Plc) on Suomen osakeyhtiölain mukainen julkinen osakeyhtiö, tarkemmin luottolaitos, jonka tarkoituksena on turvata asiakaskuntansa rahoituksen saatavuus kaikissa markkinatilanteissa kilpailukykyisesti. Kuntarahoituksen asiakkaita ovat kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät, kuntien määräysvallassa olevat yhtiöt sekä yleishyödylliset asuntotoimijat.

Kuntarahoituksen omistavat suomalaiset julkisyhteisöt, joista suurin omistaja on Keva (30,7 % osakkeista). Omistajina ovat myös Suomen valtio (16,0 %), Helsingin kaupunki (10,4 %) ja muut kaupungit ja kunnat (42,9 %).

Kuntarahoituksen toiminta on järjestetty osakeyhtiölain mukaisesti. Sillä on omistajasta riippumaton hallitus ja toimitusjohtaja.

Luottolaitoksena sillä on luottolaitostoiminnasta annetun lain mukainen luottoyhteisön toimilupa ja sitä koskee Euroopan Unionin vakavaraisuusasetus CRR ja luottolaitosdirektiivi CRD IV. Lisäksi Kuntarahoitus on vähimmäisvarantovelvollinen Suomessa.

Kuntarahoitus on määritelty Euroopan Unionin yhteisen pankkivalvontamekanismin kriteerien mukaan merkittäväksi rahoituslaitokseksi Euroopassa ja on siksi Euroopan Keskuspankin (EKP) suorassa valvonnassa.

Kuntarahoituksen varainhankinta ja Kuntien takauskeskuksen rooli

Kuntarahoitus hankkii kaikki luotonantoon tarvittavat varat pääsääntöisesti kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Kuntarahoituksen keräämän rahoituksen takaajana on Kuntien takauskeskus (KTK) jota säätelee laki Kuntien takauskeskuksesta. KTK:n tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Omistajina ovat Manner-Suomen kunnat. Takauskeskuslaissa määrätään, että KTK:lla on oltava rahasto ja tarvittavat valmiusluottojärjestelyt ja sen tulee kattaa menonsa toimintansa tuloilla. Näitä tuloja ovat takausprovisiot ja sijoitustoiminnan tuotot. Kaikki jäsenkunnat ovat vastuussa KTK:n takauksista asukasmääriensä suhteessa, mutta vain tilanteessa, jossa takauskeskus ei saa velvoitteitaan katetuksi sen omista varoista eli edellä mainitusta rahastosta.

Kuntarahoitus itse ilmoittaa, että sen joukkovelkakirjalainojen riskifaktori lainaajalle on 0 % (Commission Delegated Regulation (EU) 2019/981 amending the Solvency II), koska niillä on Kuntien takauskeskuksen täysi takaus.

Kuntarahoitukselle ja KTK:lle on antanut luottoluokituksen kaksi toimijaa, Moody's (pitkäaikaiselle rahoitukselle Aa1 ja lyhytaikaiselle P-1) ja Standard & Poor's (AA+ ja A-1). Luokitukset ovat samat molemmille yksiköille.

Kuntarahoituksen tarjoama rahoitus

Kuntarahoitus voi tarjota rahoitusta kunnille ja kuntayhtymille, hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, yrityksille ja liikelaitoksille, joissa kunnalla, kuntayhtymällä, hyvinvointialueella tai hyvinvointiyhtymällä on määräysvalta ja Valtion tukeman asuntotuotannon toimijoille (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n yleishyödyllisiksi nimeämille asuntoyhteisöille).

Eri asiakkaille on tarjolla erilaisia rahoitusratkaisuja.

Kuntarahoitus itse toteaa dokumentissa Kuntien rahoituksen edellytykset yhtiöille, että Kuntarahoituksen asiakasrahoituksessa ei ole heidän näkökulmastaan riskiä.

Kuntarahoitus ei ole monopoliasemassa ja osalle kunnista on tarjolla rahoitusta Kuntarahoitusta paremmin ehdoin suoraan markkinoilta. Julkisyhteisöjen rahoitustilinpidon perusteella sektorin S.1222 Muut luottolaitokset, johon Kuntarahoitus tällä hetkellä luokitellaan osuus sektorin S.1313 kaikista velkainstrumenteista on 45 % (2023 Q2).

Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen taloudellinen asema ja toiminnan riskit

Kuntarahoitus määrittelee itsensä julkiseksi kehitysluottolaitokseksi, jonka tavoitteena ei ole yhtiön voiton maksimointi, mutta konserni tavoittelee tulosta, joka turvaa pitkällä aikavälillä konsernin kyvyn sen perustehtävän toteuttamiseen. Kuntarahoitus maksaa osinkoa omistajilleen.

Kuntarahoituksen tulos syntyy lähes yksinomaan korkokatteesta, joka on markkinoilta lainatuista varoista maksetun koron ja eteenpäin asiakkaille lainatuista varoista saadun koron erotus.

Kuntarahoitus kertoo vuoden 2022 vuosikertomuksessaan, että konsernin kokonaisluottoriski on edelleen pysynyt alhaisena ja johdon arvion mukaan kaikki asiakassaavat tullaan saamaan kokonaisuudessaan takaisin koska kaikelta sen lainoitukselta vaaditaan takaus esimerkiksi kunnalta tai hyvinvointialueelta

Luottolaitoksiin kohdistuva lainsäädäntö velvoittaa Kuntarahoitusta pitämään yllä ns. likviditeettisalkkua, jonka koko on n. 20–25 % sen saatavista. Tähän salkkuun liittyvillä riskeillä ei ole erillistä takausta vaan riskin sen sijoittamistoiminnasta kantaa yritys itse.

EKP:n pankkivalvonta ja tilinpäätösohjeistukset kuitenkin vaativat tekemään laskelmat odotettavissa olevista luottotappioista (ECL) joiden mukaan yrityksen toimintaan kohdistuu myös hieman luottoriskiä.

Eurooppalaisessa vertailussa Kuntarahoituksen oman pääoman tuotto on lähellä muita merkittäviä luottolaitoksia.

Kuntarahoitus kertoo omassa vuosikertomuksessaan vuodelta 2022 luottoriskin lisäksi konsernin toiminnan muista merkittävistä riskeistä, joita vastaan se suojautuu esimerkiksi johdannaissopimuksilla ja rajoittamalla rahoitusvarojen ja velkojen välistä keskimaturiteettia.

Sektoriluokituksen perustelu

Kuntarahoituksen voidaan todeta olevan itsenäinen institutionaalinen yksikkö, joka on julkisyhteisöjen kontrollissa toimiva rahoituslaitos. Lisäksi voidaan todeta Kuntarahoituksen täyttävän markkinatuottajuudelle EKT 2010 ja MGDD-manuaalissa asetetut ehdot. Se ei myöskään ole ns. aputoimija. MGDD manuaalin kohdassa 1.6.6 käsitellään rahoitustoimintaa harjoittavia yksiköitä, joilla on kytköksiä toisiin yksiköihin (captive financial institutions) ja vaikka Kuntarahoituksen toiminnassa on joitain tällaisia piirteitä, se ei täytä kaikkia listattuja kriteerejä eikä ole ns. captive financial institution.

Rahoitussektorissa alasektoria määrittää, onko yksikkö rahoituksen välittäjä vai toimiiko se rahoitusmarkkinoilla jollain mulla tavalla. EKT 2010 manuaali ohjeistaa, että rahoituksen välittäjän tulee hankkia rahoitusvaroja ja samaan aikaan velkaantua omaan lukuunsa harjoittamalla markkinoilla rahoitustaloustoimia. (kappale 2.56). Yrityksen tulee myös asettaa itsensä alttiiksi riskeille ja saada toiminnasta tulevat edut.

Kuntarahoituksen tapauksessa yksikkö valvoo käytännössä varojaan ja velkojaan ja sillä on omistajista riippumaton autonomia tehdä päätöksiä esimerkiksi siitä, miten se hoitaa rahoituksen hankintaa ja millaisin ehdoin se lainaa rahaa ulos. Se myös kantaa varoihin liittyvät edut, sillä toiminnasta saadut tuotot maksetaan osakeyhtiölain määrittelemän reunaehdoin omistajille yrityksen toimintaedellytyksiä vaarantamatta.

Riskin osalta tilanne on monimutkaisempi. Kuntarahoitus itse ilmoittaa, että sen antolainauksen luottoriski on 0 % (lainoilla on kuntien omavelkainen takaus tai valtion asuntorahaston takaus). Lisäksi yhtiö ilmoittaa, että sen liikkeelle laskemien joukkovelkakirjojen riski niiden haltijalle on 0 %, koska niillä on Kuntien takauskeskuksen takaus. Takaus kuitenkin tulee ensisijaisesti Kuntien takauskeskuksen rahastosta, ei suoraan omistavilta kunnilta. Lisäksi kuntien tulee selviytyä mahdollisista maksuvelvoitteistaan itsenäisesti.

Kuntarahoituksella on antolainauksen ulkopuolella olevassa ns. likviditeettisalkussa n. 20–25 % sen taseessa olevista saatavista. Luottolaitokseen ja sen vakavaraisuuteen kohdistuva sääntely määrittelee likviditeettisalkun koon ja sen hyväksyttävän riskin tason. Likviditeettisalkkuun liittyvillä riskeillä ei ole erillistä takausta vaan riskit sen sijoitustoiminnasta kantaa Kuntarahoitus. Kuntarahoitus on myös velvoitettu tekemään laskelmat odotettavissa olevista luottotappioista mm. EKP:n palkkivalvonnan velvoitteita ja tilinpäätöstä varten. Näiden ECL-laskelmien perusteella yksikön voidaan nähdä olevan ainakin laskennallisesti luottoriskin kantaja.

Rahoituksen välityksen määritelmän perusteella oleellisia ovat luottoriskin lisäksi myös muut riskit. Kuntarahoitus kertoo itse suojautuvansa markkinariskiltä mm. korko- ja valuuttajohdannaisilla. Antolainauksen jälleenrahoitusriskiä yhtiö hallitsee rajoittamalla rahoitusvarojen ja -velkojen välistä keskimaturiteettia ja maksuvalmiusriskiä käytettävissä olevan lyhyt- ja pitkäaikaisen likviditeetin vähimmäisriittävyuden limiitillä. Lisäksi yhtiö kertoo altistuvansa rahoitustoiminnassaan myös vastapuoliriskille, likviditeettiriskille ja arvostusriskille sekä yleisille liiketoimintaan liittyville riskeille.

Kuntien takauskeskuksen takauksista huolimatta yhtiö altistuu riskille rahoitustoiminnassaan ja joutuu suojautumaan siltä mm. johdannaisjärjestelyiden avulla. Osassa johdannaisista on myös takauskeskuksen takaus pienentämässä vastapuoliriskiä, mutta ei kaikissa. Antolainauksen luottoriski on alhainen, mutta rahoituksen välittämiseen liittyvät muut riskit yhtiö kantaa itse. Antolainauksen osalta voidaan todeta myös, että vaikka lainoille vaaditaan vakuus, Kuntarahoitus neuvottelee lainoituksen ehdoista avoimilla markkinoilla, ei ole ainoa toimija ja sen asiakkaiden on mahdollista saada rahoitusta paremmilla ehdoilla muilta markkinatoimijoilta.

Kuntarahoituksen voi todeta kantavan riskiä toiminnastaan ja siten se täyttää rahoituksen välittäjän määritelmän. Tällöin se tulee sekä EKT 2010 että MGDD-manuaalin perusteella luokitella rahoitussektoriin.

EKT 2010 mukaan jotta kunnallinen luottolaitos voidaan luokitella rahoituksen välittäjäksi, sen antolainauksen tai säästöjen vastaanottamisen on oltava mukana olevasta kunnasta tai emoryhmästä riippumatonta. Kuntarahoitusta omistavat kunnat eivät määrittele Kuntarahoituksen antolainauksen tai rahoituksen hankinnan kriteerejä, vaan yhtiö tekee sen itse lainsäädännön rajausten puitteissa.

Lisäksi EKT 2010 kappaleessa 2.77. määritellään, että kunnalliset luottolaitokset voidaan luokitella alasektoriin S.1222, jos ne ovat rahoituksen välittäjiä.

Päätös

Kuntarahoituksen on sektoriluokituksen perusteluissa todettu olevan julkisessa omistuksessa, markkinatuottaja ja kantavan riskiä toiminnastaan. Tällä perusteella Kuntarahoitus Oyj:n sektoriluokituksena säilyy S12 Rahoitus- ja vakuutuslaitokset, alasektori S12221, Muut luottolaitokset, julkinen.