

Uudistusten siirtymävaiheen ja uuden kunnan rahoitusratkaisuista

Rahoitusriskien hallinnan teemapäivä 4.5.2017

Jari Vaine, erityisasiantuntija/rahoitusala
Suomen Kuntaliitto, kuntatalous



Aihealue

- Kiinnitettävä huomiota (ainakin) seuraaviin elementteihin:
 - » Muutosriskien tiedostaminen ja reagoiminen
 - » Velkarahoitus ja sen vaihtoehdot, rahoitusriskien hallinta
 - » Kunnan omistaminen ja varallisuus, sen hoito
 - » Yhteistyö eri tahojen kanssa => rahoituksen, vakuuksien ja takauksien käytön perustelut ja taustat, kilpailuneutraalisuuskohtat
 - » Tilit, maksuvalmiuden hoito ja maksaminen
 - » Kirjanpidon piirteet
- Muutos on aina mahdollisuus, mutta voi sisältää myös riskejä
 - » Tarpeet ratkaisevia: arvioitava tarjottuja palveluita suhteessa niihin
 - Miten kukin ratkaisu, yhteistyömuoto ja -taho vaikuttavat kunnan talouteen, elinvoimaan, velan käyttöön, toiminnan muihin mahdollisuuksiin ja uhkiin, jne...?
 - Välitön vaikutus vs. "elinkaarivaikutus"

Talouden tausta

- Valtioiden velan kohoaminen => huoli julkisen talouden kestävydestä
- Suomi tai kunnat eivät erossa: kuntien kyky selviytyä vastuistaan riippuu ennen kaikkea talouskehityksestä ja työllisyystilanteesta, mutta myös investointitarpeista
 - » Kestävän kuntatalouden kriteerit kuntakohtaisesti – kasvava vai väestöä menettävä
 - » Investointipaine, korjausvelka, väestön ikääntyminen, kestävyysvaje, kotouttaminen...
 - » Taloustavoite: ylijäämä ja velan kasvun hallinta, oma tilanne huomioiden
- Suomen BKT ei ole palautunut finanssikriisin jälkeisestä romahduksesta
 - » Merkinnyt osaltaan suhteellisen velkaantuneisuuden kasvua ja tulokinnan hankaluutta
 - » Kuntatalouden dilemma on talouskehityksessä; menojen leikkaaminen voi aiheuttaa riskejä, jos korjausinvestointeja joudutaan kuitenkin joskus tekemään
- EU:lla on monista näkökulmista kuntia koskevaa, kattavaa talousohjausta, mutta sitä ei ole syytä ylitulkita tiukentamalla tarpeettomasti kuntien sääntelyä
 - » Mm. julkisen talouden ohjaus: investointien kohtelu vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien laskennassa keskeistä - komission tavoitteet investointien kasvattamiseksi
 - » Tarvitaan keskustelua investointien toteutuksesta, velanotosta ja vaikutuksista talouskehitykseen

Velkarahoituksesta

- Uudessakin julkisen talouden ohjauksessa kukin kuntatoimija päättää investoinneistaan itse
 - » Kuntalain säädökset eivät puutu velkaantumiseen, ohjaus tiukentuneella alijäämän kattamisvelvollisuudella
 - » Kuntien investoinnit pitävät osaltaan yllä kasvua ja työllisyyttä alueellaan
 - » Jatkossakin investointipaineita etenkin kasvukunnissa, väestöä menettävissä kyse enemmänkin sekä kiinteistöjen että infran korjausvelan hallinnasta
 - » Koko 2000-luvun lainakannan kasvusta vain 5 % eli noin 600 mEUR ollut ns. syömävelkaa
- Investointien omarahoitusosuuden säilyminen korkealla tasolla velkaantumisen hallinnan keskeisimpiä tavoitteita
 - » Vuosina 2006 - 2016 kuntien poistonalaisten investointien omarahoitusosuus ollut noin 70 %, kaikissa investoinneissa noin 60 %
 - » Jos omarahoitusosuuden nostamiseksi rajoitettaisiin veronkorotuksia ja lainanottoa, riskinä säästöt jäljelle jääviin toimintoihin ja/tai investointien pysähtyminen ja korjausvelan hallitsematon kasvu
- Velan merkitys erilainen eri kunnille => tarvitaan velkaantumisen riskien arviointia
 - » Käytännössä nykyisiä velkoja lyhennetään ajanjaksona, jolloin ikääntymiseen liittyvät menot rasittavat kuntien taloutta ja kansantalouden kasvumahdollisuuksia selvästi nykyistä enemmän
 - » Kustannukset?
- EMU-kriteerit: julkisen talouden velkaa ei erotella käyttötarkoituksen mukaan
 - » Kuntien perusteltuihinkin investointeihin otettu velka osana julkista velkaa voi arvioissa olla ongelma
 - » Velkaantuneisuuden määrä olisi kyettävä erottamaan laadusta => etusijalle potentiaali lisätä kunnan tuloja, pienentää kustannuksia, parantaa tehokkuutta ja/tai kohentaa paikallista elinvoimaa

Riskin määrittelystä

- Tekijä, jonka toteutuminen voi aiheuttaa minkä tahansa arvon menetyksiä
 - » Tarkastellaan ei-toivotun seurauksen haitallisuutta ja todennäköisyyttä
 - » Riskit kontekstisidonnaisia ja riskiarviot muuttuvat ajan ja paikan suhteen
 - » Riskityyppejä vain rajallisesti, riskit ja riskinsietokyky ovat toimijakohtaisia
 - » Kaikkia riskejä ei tarvitse aktiivisesti suojata
- Rahoitusriski on riski,
 - » Joka voidaan suojata rahoitusmarkkinoilla
 - » Jota ei voida/kannata siirtää edelleen asiakkaan yms. maksettavaksi
- Omista lähtökohdista ja resursseista määritellään kohde/kohteet ja riski, joilta tarve suojautua, minkälaisia vaikutuksia (aikaväli?!) tavoitellaan ja **minkälaisella päätös- ja toteuttamisprosessilla**

Muutosriski?

- Kun kuntien toimintaympäristö on merkittävästi muuttumassa, mihin kaikkeen rahoituksellisesti vaikuttaa? - muutosriski
- Taloudenpidossa oleellista ennakoitavuus
- Rahoitus- ja riskienhallintatarpeet syytä arvioida huolellisesti
 - » Sote- ja aluehallintouudistusten myötä joissakin kunnissa suhteellinen velkaantuneisuus lisääntyy => myös kustannusten suhteellinen merkitys kasvaa
 - » Kustannusten muutokset?
- Suhtautuminen riskiin, riskinkantokyky ja resurssit erilaisia => tarpeita ja -keinoja tarkasteltava omista lähtökohdista
 - » Kaikilla toimijoilla on riskejä, mutta: "Mitä riskejä **meillä** on, mitä riskejä voimme kantaa ja mitä riskejä meidän tulee välttää?"
- Riskien hallinnan tavoite: minimoida *vältettävät* riskit
 - » Samalla huolehdittava, ettei prosessi aiheuta uusia riskejä
 - » Riskejä voidaan hallita monin eri tavoin
 - » Yleensä riskien hallintaa moititaan silloin, kun ennakoitua liikettä ei tapahdukaan. Päinvastaisessa tilanteessa kiitos onkin jo eri juttu!
- **Valittujen tuotteiden ja palveluiden oltava käyttäjä- ei tarjoajalähtöisiä** => käyttäjän tulisi määritellä tarve ja vaatia sen perusteella sopiva ratkaisu

Likviditeettiriski

"Kassassa ei riittävästi rahaa maksuihin"

Ennakoidut kassavirrat
ja niiden epävarmuus



Tarpeellisen maksuvalmius-
varannon koko

Instrumentteja: tilit, luotolliset tilit, määräaikaistalletukset, kuntatodistukset...

Maksuvalmiuden ylläpitäminen maksaa - liian suuri maksuvalmius aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia

- Likvidit varat on aina periaatteessa rahoitettu vastaavalla määrällä velkaa, jonka kustannus on suurempi kuin (riskittömien) sijoitusten tuotto

Rahoituksen suunnittelun tarve syntyy menojen ja tulojen eriaikaisuudesta.

- Rahoituslaskelma => rahoituksen riittävyys
- Maksuvalmiussuunnitelma => talousarvion menot ja tulot jaksotetaan kuukausieriksi
- Kassabudjetointi => ennakoidaan päiväkohtaisesti kassaan ja kassasta maksuja.

Maksuvalmiudeksi riittävät kunnassa yleensä 10–15 päivän kassamenoja vastaavat varat. Investointien maksupostit saattavat tilapäisesti edellyttää tätä suurempaa kassavarantoa.

Jälleenrahoitusriski

- Perustilanne: suuri osa lainoista jälleenrahoitetaan niiden erääntyessä
 - » Lyhennysten ja erääntymisten jakaumaa tulisi suunnitella tasaisesti yli ajan
 - » Lyhytaikaisten lainojen paino ei saisi olla liian suuri (vrt. likviditeetin hoito)
 - » Näkemys kustannusten merkityksestä
- Uudessa tilanteessa voi tulla pohdittavaksi myös
 - » Rahoitusmuodot / instrumentit
 - » Rahoituksen ehdot
 - » Hinnoittelu
 - » Mahdolliset vaatimukset suunnitteluaikataululle

Luotto- ja vastapuoliriski

Luottoriski

Riski, että velallinen ei pysty maksamaan velvoitteitaan

Suojautumisessa kaksi tavoitetta:

- Luottoriskin hajautus. Suuri määrä pieniä luottoriskipositioita on parempi kuin pieni määrä suuria positioita -> vältetään suuret yksittäiset tappiot.
- Luottoriskin hinnoittelu. Luottoriski on "kallista" ja sen ottamisesta tulisi saada korvaus. Hinnoittelun tulisi heijastaa osapuoleen liittyvää luottoriskiä. Hyvin suuren luottoriskin osapuolia tulee välttää kokonaan.

Vastapuoliriski

Sopimusosapuoli ei täytä sopimuksen mukaisia velvoitteitaan tai pyrkii yksipuolisesti heikentämään sopimuksen ehtoja

Korostuu muutostilanteissa – uusia toimijoita, uusia tuotteita / palveluja

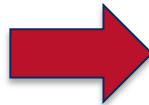
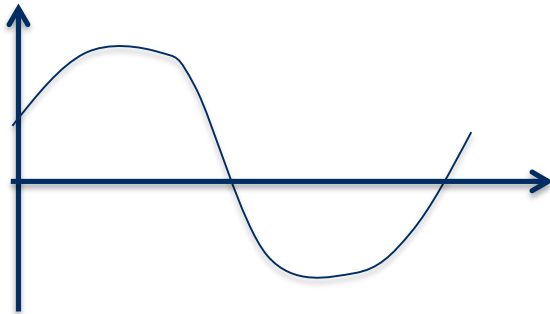
Siirtymävaihe: vaihtoehtoiset ratkaisut

- Investointien ja omarahoitusosuuden arvioinnissa huomioon väestökehitys, palvelutarpeet
 - » Osana muutosten ja riskien hallintaa voidaan nähdä erilaiset toteutus- ja rahoitusvaihtoehdot
 - » Etenkin toimitilahankkeisiin tarjolla useita tapoja, myös yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa
- "Taserahoitus halvempaa kuin muut mallit"
 - » Pitää paikkansa, mutta velan hallinnan näkökulmaakin pohdittava
 - » Entä voivatko ja miten ratkaisut joustaa tulevan kehityksen suhteen?
- Julkisen ja yksityisen intressin yhteensovittaminen, tuotto- vs. kustannustavoitteet
 - » Yksi keskeisimmistä ajatuksista oltava hyötyjen ohella riskien ja vastuun jako
 - » Tarvetta ja potentiaalia paitsi kuntatalouden näkökulmasta, myös siksi, että kasvu ja uudet työpaikat todennäköisimmin syntyvät pienissä ja / tai paikallisissa toimijoissaAvaavatko mallit mahdollisuuksia esim. paikallisen elinkeinoelämän kanssa?
 - » Vaihtoehtomalleilla on vaikutusta kunnan tunnuslukuihin - Tärkeintä, että mahdollista vertailla taselainaan nähden samoja tekijöitä, kustannukset, toteutus, laatu
 - » Soveltuvuus, vaatimukset osaamiselle ja resursseille sekä talousvaikutukset tarpeen selvittää
- Sopimusteknisten ja vastuukysymysten selvittäminen – kenen intressit ajurina?
- Korjausvelka korostaa investointien priorisointia: mikä järkevää tai pakollista, mikä oikea ajoitus, mitkä ovat tulevaisuuden käyttökustannukset ja miten laatu varmistetaan?
- EU -lähtöisten ratkaisujen rooli, esim. Euroopan Strategisten Investointien Rahasto?

Päätöksenteko: riskienhallinnan tavoitteet

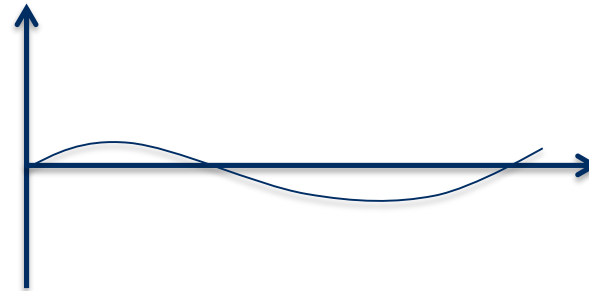
MIHIN EI PYRITÄ

- Kulujen hetkelliseen minimointiin
- Nopeisiin voittoihin



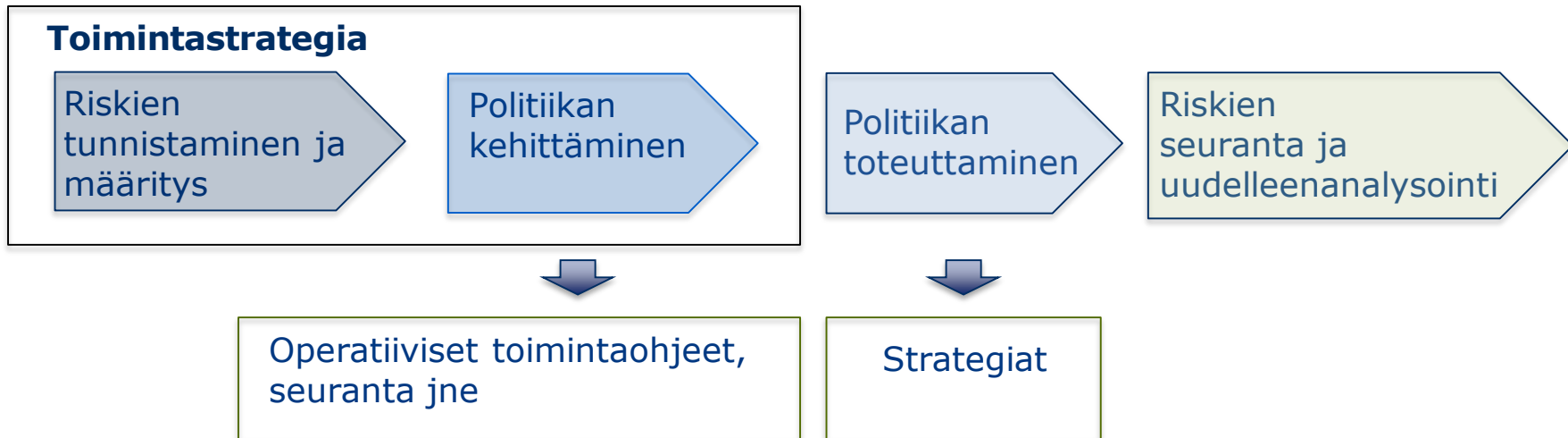
MIHIN TULEE PYRKIÄ

- Taloudellisen tuloksen heilahtelujen vähentämiseen



- Rahoitusmarkkinariskit ovat osa **jokapäiväistä toimintaa**
- **Riski on ongelma**, jos se vaikeuttaa taloudellisten tavoitteiden saavuttamista ja osallisten asemaa joko korkeampien pääomakustannusten tai pienentyneiden tuottojen kautta
- Tarkasteluun kaikki toimet ja rahavirrat, joilla merkitystä jokapäiväisessä toiminnassa
- **Kehityksen ennakoitavuus** -> vähemmän epävarmuutta, **uutena elementtinä muuttuva ympäristö**
- **Taloudelliset tavoitteet**
 - » Maksuvalmius, tuloksen heilahtelun ja pääomakustannusten pienentäminen

Päätöksenteko: prosessi



- Riskien hallinnan prosessi = johdonmukaista työtä
- Lähtökohtana riskien määrittäminen ja tunnistaminen
- Havaittujen riskien hyväksyttävästä tasosta, seurannasta ja suojaamisesta päätökset
- Poliittikaa toteutetaan päivittäisessä toiminnassa ja
- Mahdolliset muutokset riskitilanteessa pyritään havaitsemaan uudelleenkartoituksissa

Mitä kunta tekee tulevaisuudessa?

Osaamisen ja kulttuurin edistäminen

- Varhaiskasvatus
- Esi- ja perusopetus
- Lukiokoulutus
- Ammatillinen koulutus
- Vapaa sivistystyö
- Taide- ja kulttuuripalvelut
- Kirjastopalvelut
- Nuorisopalvelut
- Liikuntapalvelut

Kunnan elinvoiman edistäminen

- Paikkakunnan vetovoimaisuus
- Vaikeasti työllistyvien tuki: etsivä nuorisotyö, työpajat, työttömyyden pitkittymisen ehkäisy, kaupunginosatyö, kotouttaminen
- Elinkeinopolitiikka: yritysneuvonta, kehittämishankkeet, yritystontit, alueen markkinointi, avoin data
- Resurssiviisaat toimintatavat

**Kuntalaisen
hyvinvoinnin
edistäminen**

Elinympäristön kehittäminen

- Maapolitiikka
- Kaavoitus ja maankäytön suunnittelu
- Liikenne, joukkoliikenne, Tieverkkojen rakentaminen ja ylläpito
- Vesihuolto
- Jätehuolto
- Energiantuotanto ja -jakelu
- Rakennusvalvonta
- Asuntotoimi
- Ympäristönsuojelu ja terveellisen elinympäristön turvaaminen
- Turvallisuudesta ja varautumisesta huolehtiminen

Paikallisen identiteetin ja demokratian edistäminen

- Monipuoliset osallistumismahdollisuudet
- Paikallinen yhteisöllisyys
- Viestintä ja vuorovaikutus
- Vaalit ja edustuksellinen demokratia
- Kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuudet
- Asukkaiden omaehtoinen toiminta

Kuntakonserni – työnjako?

- Uuden kuntalain tarkoituksena edistää mm. toiminnan suunnitelmallisuutta sekä korostaa konserninäkökulmaa => kunnan talouden ja velan seurannan kannalta oleellista
 - » Keskeinen uusi käsite kunnan toiminta - tarkoitetaan kunnan ja kuntakonsernin lisäksi kunnan osallistumista kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muuhun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvaa toimintaa
 - » Mikä taho ja millä tavoin kuntakonsernissa tiettyä toimintaa hoitaa?
 - » Joillakin kunnilla merkittävät konsernivastuut esim. elinkeinopoliittisista panostuksista
- Perinteisten velkamittareiden (määrä, määrä/asukas, BKT-suhde) ohella arvioitava velan merkittävyyttä ja lainanhoitokykyä (omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus)
 - » Velallinen usein liikelaitos tai yhtiö, taloudellinen tulos vaikuttaa lainanhoitokykyyn ja sen arviointiin
 - » Hyvä pohtia myös velan suhdetta siihen, miten kunnassa kehitetään ja jaetaan hyötyjä ja säästöjä
 - » Edellyttäneen priorisointeja ja keskustelua toimialojen välillä investointien talousvaikutuksista
 - » Entä mitä rahoitusriskejä liikelaitoksiin / tytäryhtiöihin liittyy?
- Erilaisten rahoitus- ja takaussopimusten ehdoista huolehtiminen niin, että ne vastaavat kunnan ja kuntakonsernin tavoitteita sekä nyt että myöhemmin
- Seurantamittareiden näkökulma: rajanveto emokunnan ja yhtiömuotoisen toiminnan välillä, mitä ja miten otetaan huomioon?

Kunnan varallisuus ja omistajuus

- Kuntalaissa kunnan toiminnan perustavoite: edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan => varallisuuden hoidonkin tarkoitus toteuttaa tavoitetta
- V. 2015 tilinpäätöksissä emokunnilla
 - » Aineellisia hyödykkeitä (maa-alueet, rakennukset, metsä, koneet ja kalusto ym.) yhteensä 31 miljardin
 - » Osakkeita ja osuuksia (kunnallisissa yhtiöissä ja kuntayhtymissä) 10,6 miljardin
 - » Antolainoja 5,4 miljardin
 - » Rahavaroja (ml. arvopaperisijoitukset) 4,4 miljardin euron arvosta.
- Kuntien varallisuus ja velkaantuminen?
 - » Velan vastapainoksi eriä, joilla tuottopotentiaalia rahavirtoina (korot, osingot) tai yleisen elinvoiman ja hyvinvoinnin kasvattamisen kannalta => toteutuu sitä paremmin, mitä perustellummin ja johdonmukaisemmin omaisuutta hoidetaan
 - » Kiinteistöt => salkuttaminen => vaikutus velanhoitoon?
 - » Monet kunnat voisivat varallisuutta realisoimalla saavuttaa velattomuuden => järkevyys hyvän taloudenhoidon kannalta?
- Omistajapolitiikka korostuu
 - » Peruste riittävän tuoton saaminen kunnan (pääoma)sijoitukselle tai palveluedellytysten luominen
 - » Tehokas omistajapolitiikka: kunta määrittelee, mitä tavoitteita kukin omistus palvelee sekä kuinka tehokkaasti ja taloudellisesti omistusta käytetään ja kuinka omistuksen arvo turvataan

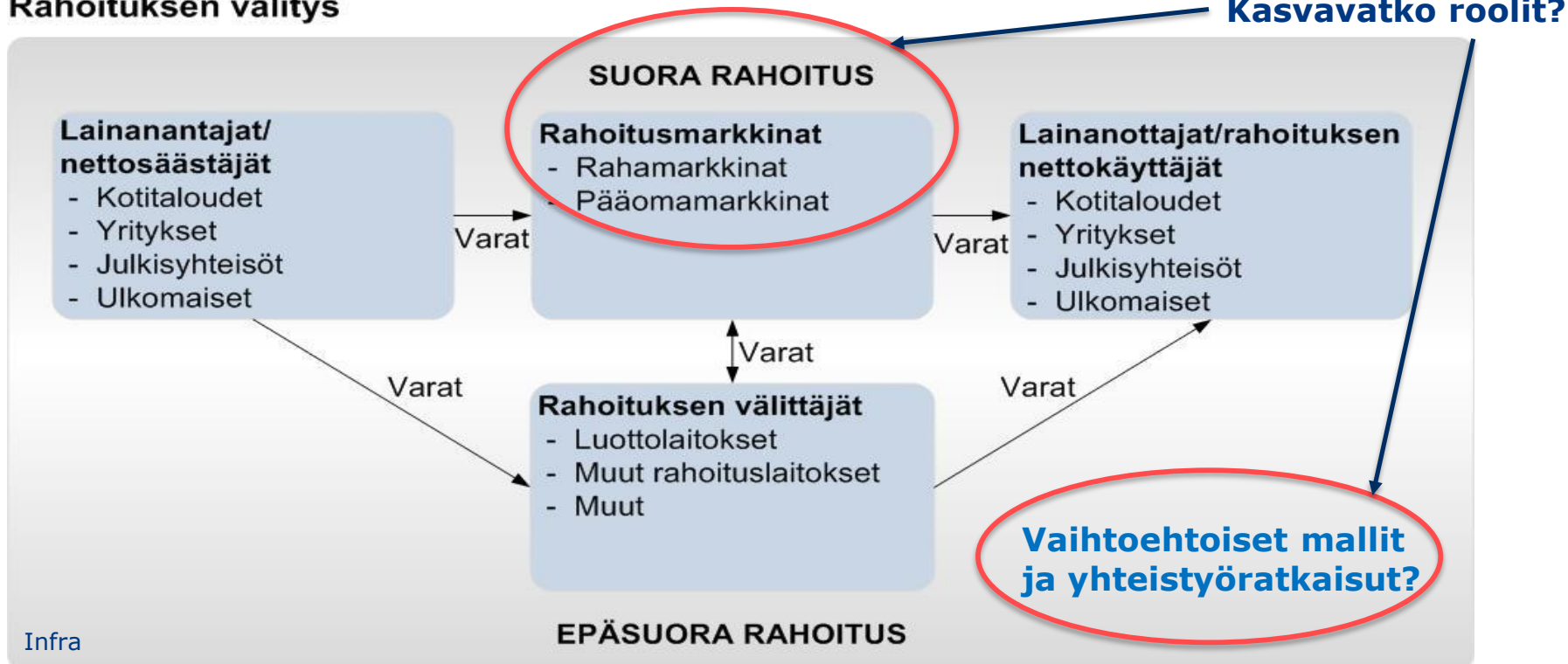
Yhteistyö ja sen merkitys kunnille

- Yhteistyö ja kumppanuudet lisääntynevät, myös rahoitus- ja toteutusratkaisuihin => kannattaa selvittää sekä omassa kunnassa että rajojen yli, voi auttaa taloudellisten resurssien määrittelyssä, rahoituksen käytössä
 - » Keskeisimmät alueet lienevät toimitilaratkaisut ja erilaiset palvelut – liittyvät myös toisiinsa
 - » Maakuntien ja kuntien yhteistyö => kunnat voivat hoitaa hyvinvoinnin edistämisen tehtävänsä
- Sopimuksellisuus ja siihen liittyvä osaaminen korostuu, riskien ja vastuiden jakaminen
- Takausten rooli? Kuntalain 15 luvun 129 §:ssä takauksen antamisen edellytykset
 - » Ei kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yksityisen yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta
 - » Kyllä, mikäli yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai kuntien / kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa
- Kunnalla mahdollisuus antaa takaus ns. "puhtaasti ei-taloudelliseen toimintaan" tai taloudelliseen toimintaan, joka ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla ja joka liittyy kunnan liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain, museolain, teatteri- ja orkesterilain tai nuorisolain mukaisten tehtävien edistämiseen
 - » Olennaista aidosti sellaisten tehtävien edistäminen, jotka on erityissääntelyssä kunnan vastuulle
 - » Lisäksi jos takaus liittyy yhteisölle annettuun palveluvelvoitteeseen (Kuntalain 131 §)
- Takaus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata laissa säädetyistä tehtävistä
- Mitä tulevat muutokset merkitsevät kunnan toimialan, roolin ja yhteistyön näkökulmiin?
- Valtiontukisäännökset, merkitys ja vaikutus eivät muutu

Rahoitusmarkkinat kuntien kannalta tulevaisuudessa?

- Informaation avulla voidaan arvioida riskiä, mutta se maksaa – entä laatu?
 - » Finanssikriisin vaikutus: muutti sekä riskin pohdintaa että informaation tarvetta
 - » Luottamus ja markkinoiden toimivuus ensiarvoisen tärkeitä – korostuu jatkossa
- Muuttuvatko velkamarkkinat ja miten? Miten rahoittajat suhtautuvat kuntiin tai julkiseen sektoriin? Hinnoittelu? Muut ehdot? Rahoittajien pääomavaatimusten muutokset?
 - » Rahoittajien "rating" – käytännöt?

Rahoituksen välitys



Tilit, maksujen välitys, kirjanpito

- Onko tulevilla organisaatioiden muutoksilla vaikutusta tilien ja maksujenvälityksen rakenteisiin tai tarpeisiin?
 - » Sähköinen laskutus keskeinen elementti, myös osa hankintaprosesseja
 - » Joustavan ja saumattoman ketjun tarve
- Eri osapuolten roolit ja merkitys
 - » Pankit, ohjelmistotalot, operaattorit
 - » Taloushallinnon näkökulma
- Kirjanpidon näkökulmat korostuneet viime aikoina
 - » Suomalainen kirjanpitokäytäntö vs. IFRS
 - » Miten erilaiset palvelut/tuotteet ottavat näitä piirteitä huomioon
 - » Instrumentteja ja palveluita valitessa tulisi mieltää myös kirjanpidon vaatimukset
- Tilinpäätöskäsittelyn tulee kuvata taloudellista todellisuutta realistisesti, riippumatta siitä, onko todellisuus kirjanpitovelvollisen kannalta epäsuotuisa
 - » Em. periaate ollut esillä erityisesti johdannaisten käsittelyssä
 - » Riskienhallinnan vs. kirjanpidon ajatukset

Johtopäätöksiä?

- Väestökehitys, asukkaiden ja yhteisöjen (muuttuvat) tarpeet
 - » Mitä vaatimuksia uudistukset aiheuttavat juuri meille
 - » Samanaikaisesti varautuminen yleiseen talouskehitykseen
 - » Mitkä ovat elinvoiman rakennuspalikat
- Investointikyky?
 - » Investointien ja hankkeiden priorisointi – talouskuri, tarvittaessa toiminnan uudelleen järjestämisiä
 - » Konserninäkökulman korostuminen ja jalostaminen / hyödyntäminen
- Sopimukset
 - » Sisältö monimutkaistumassa – mutta tarvitseeko välttämättä
 - » Sopimusosaamisen vaatimukset – puolin ja toisin
 - » Mitä tavoitellaan – mitä tarjotaan
- Yhteistyötä tarvitaan, mutta mitä ja miten, kenen kanssa voi ja tulee tehdä?
 - » Rakenteita / instrumentteja / palveluja / ratkaisuja, joissa jouston mahdollisuuksia ja joiden lähtökohtana ei ole (ainakaan pelkästään) ”otollinen” tilanne, vaan kunnan ja alueen lähtökohtien huomioon ottaminen
 - » Tarjonnan ja tarpeiden tasapainon löytäminen – neuvotteluja, kilpailuttamista, kokeiluja, uusien avauksien selvittämistä...

Kiitos !

Jari Vaine
erityisasiantuntija, rahoitusala
puh. 09 -771 2018, 050 562 7687
jari.vaine@kuntaliitto.fi