

Kuntatalousohjelma, investoinnit ja velka - mahdoton yhtälö?

Kuntamarkkinat 14.-15.9.2016

Jari Vaine, erityisasiantuntija/rahoitusala
Suomen Kuntaliitto, kuntatalous



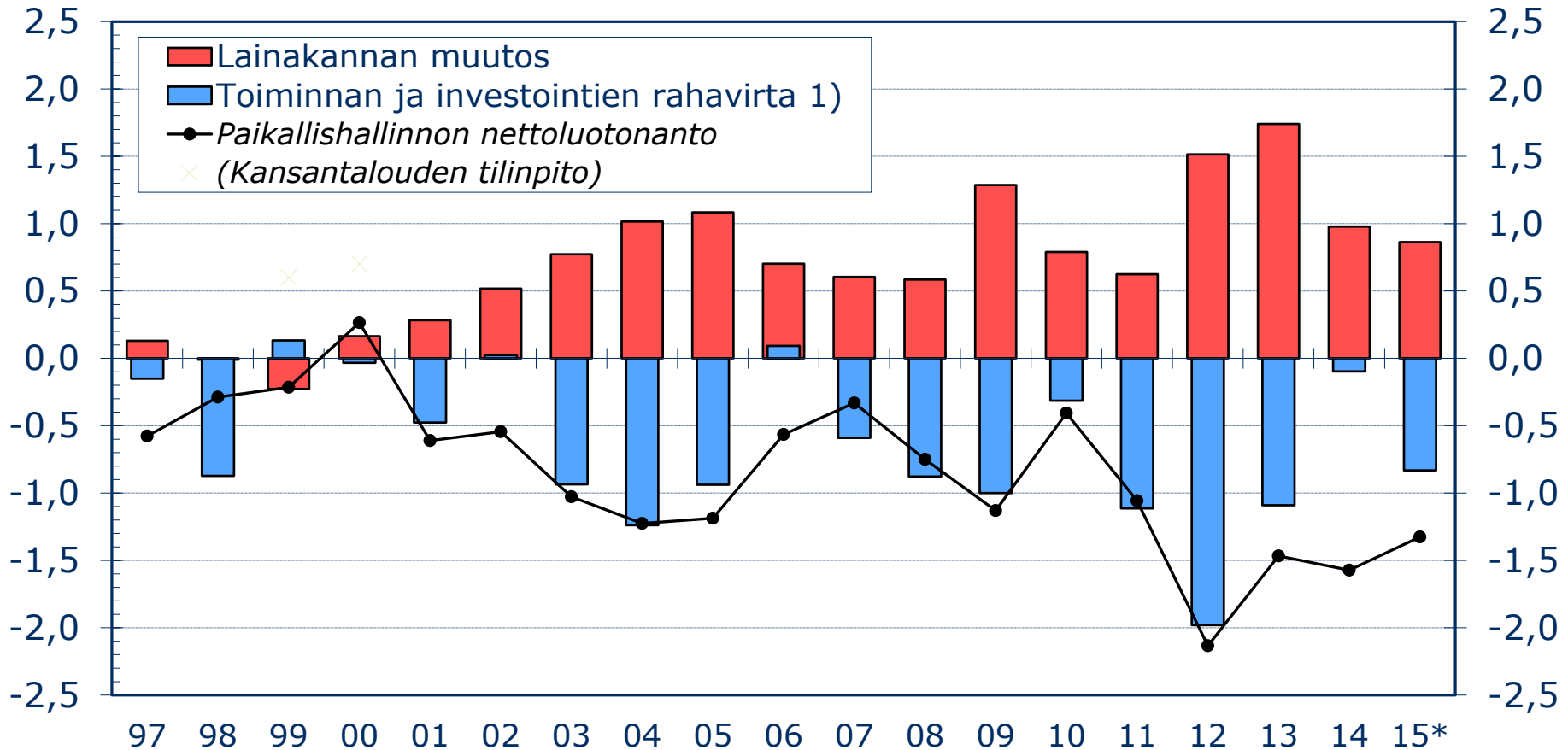
Kuntatalousohjelma kuvaa kuntatalouden tilaa

- Kuntatalousohjelmassa
 - » Sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat tavoitteet ja toimenpiteet
 - » Arvioidaan kuntien toimintaympäristön muutostekijöitä, kuntien palvelujen kustannustietoja sekä kuntatalouden tilaa kokonaisuutena ja kuntakokoryhmittäin
- Kuntatalousohjelmaan sisällytetään hallituksen kuntataloutta koskevat tavoitteet, päätökset ja tehtävien muutokset hallituskaudella
 - » Vaikutuksia arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta
- Näiden tekijöiden tuloksena kuntatalousohjelmassa laaditaan kuntatalouden kehitysarvio hallituskaudelle
 - » Rahoitusasematavoite asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein
 - » Kuntatalouden arviot (ilman esimerkiksi tulevia veropäätöksiä) laaditaan kunnallisen kirjanpidon käsittein => luonnollista, sillä ohjelmalla pyritään vaikuttamaan myös yksittäisen kunnan talouden hoitoon
- Mikäli kuntatalous ei kehitysarvion perusteella saavuta sille julkisen talouden suunnitelmassa asetettuja tavoitteita, hallituksen tulee ryhtyä korjaaviin toimiin kuntatalouden vakauden turvaamiseksi

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino)

- Nettoinvestoinnit pysyvät lähivuosina korkealla tasolla
 - » Kuntien ja kuntayhtymien nykyisen rakennuskannan korjausinvestointitarpeet ovat edelleen huomattavat
 - » Kasvukeskuksissa myös uudisrakentaminen ja infrastruktuuri-investoinnit jatkuvat lähivuosina mittavina
- Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee kuntaryhmittäin merkittävästi
- Tilikauden tuloksen ylijäämästä huolimatta tulorahoitus ei riitä kattamaan nettoinvestointeja ja kuntatalouden velkaantuminen jatkuu
 - » Vuodesta 2018 lähtien laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine lisääntyy
 - » Kyse on painelaskelmasta
- Rahoituksen tasapaino todennäköisesti toteutuu toimintamenojen supistamisilla ja lainakannan kasvulla
 - » Toiminnan ja investointien rahavirran heikkous näkyy lähes kaikissa kuntakokoryhmissä
 - » Kuntatalouden lainakanta kasvamassa yli 20 mrd. euroon vuoteen 2020 mennessä

Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta ja lainakannan muutos sekä paikallishallinnon nettoluotonanto 1997-2015, mrd. €



1) Toiminnan ja investointien rahavirta = Tulorahoitus, netto + Investoinnit, netto

Tulorahoitus, netto = Vuosikate + Satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjaukset

Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulos, jonka negatiivinen (alijäämäinen) määrä ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa.

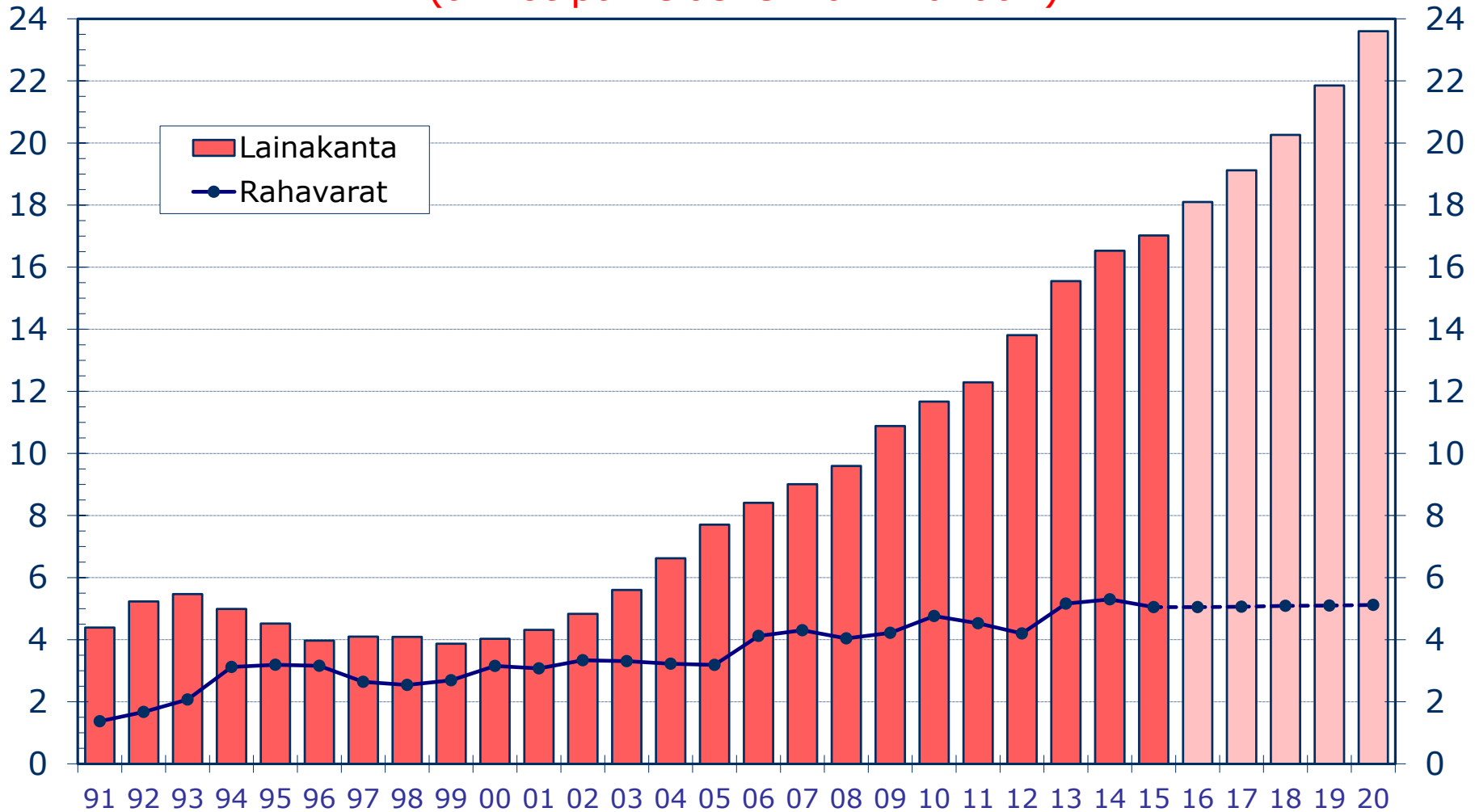
Positiivinen (yli jäämäinen) määrä ilmaisee, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen.

Kuntatalousohjelma, investoinnit ja velka

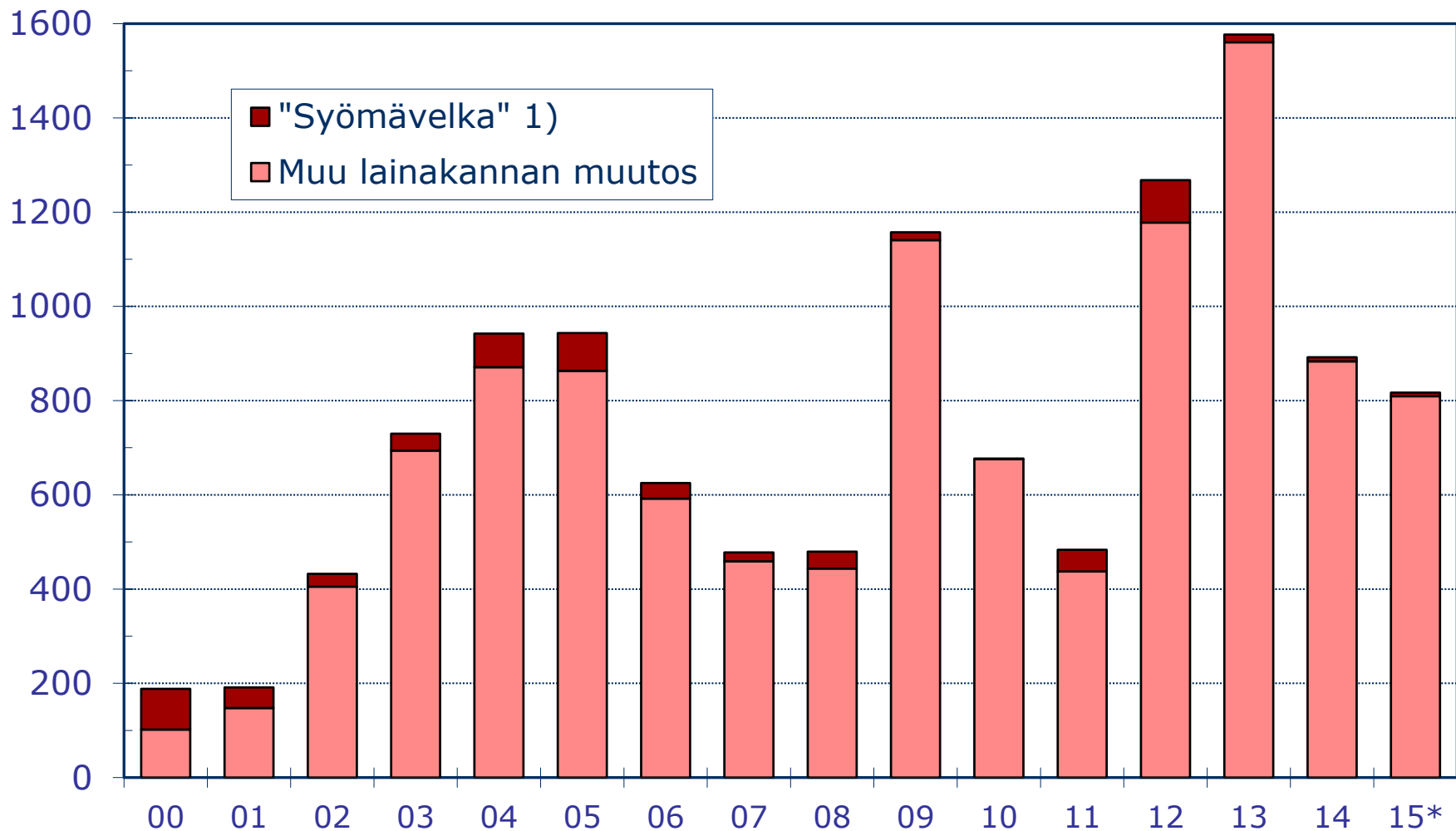
- Velkaantumisen (määrän, määrä/asukas, BKT-suhteen lisäksi) kattavampi käsitys tarpeen
 - » Velan merkittävyys sekä lainanhoitokyky => omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus
- Investointien ja omarahoitusosuuden kriittinen arviointi
 - » Väestökehitys ja palvelutarpeet
 - » Omarahoitusosuutta tulisi edelleen kasvattaa
 - » Kosteus- ja homevaurioiden korjaustarpeet lisääntyneet
 - » Korjausvelka korostaa investointien priorisointia
- Kuntakonsernien investoinnit merkittävästi suuremmat kuin peruskuntien
 - » V. 2017 kuntalain taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin
- Kuntien investoinnit keskeisiä julkisen talouden suunnitelmassa
 - » Uudessakin ohjausjärjestelmässä kuntatoimijat tekevät investointipäätökset itse
 - » Kuntalaki tai alijäämien kattamisvelvollisuus eivät puutu velkaantumiseen => tiukempi käyttötalous ja tehostaminen antaisivat pelivaraa suurempaan omarahoitusosuuteen
- Kuntien kokonaislainamäärä kansainvälisten sitoumusten näkökulmasta
 - » EMUn 60 % velkaraja / BKT ei erottele lainanottoa käyttötarkoituksen mukaan
 - » Kuntien velka osa tätä kokonaisuutta

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta sekä rahavarat 1991-2020, mrd. € (käyvin hinnoin)

(arviot painelaskelman mukaan)



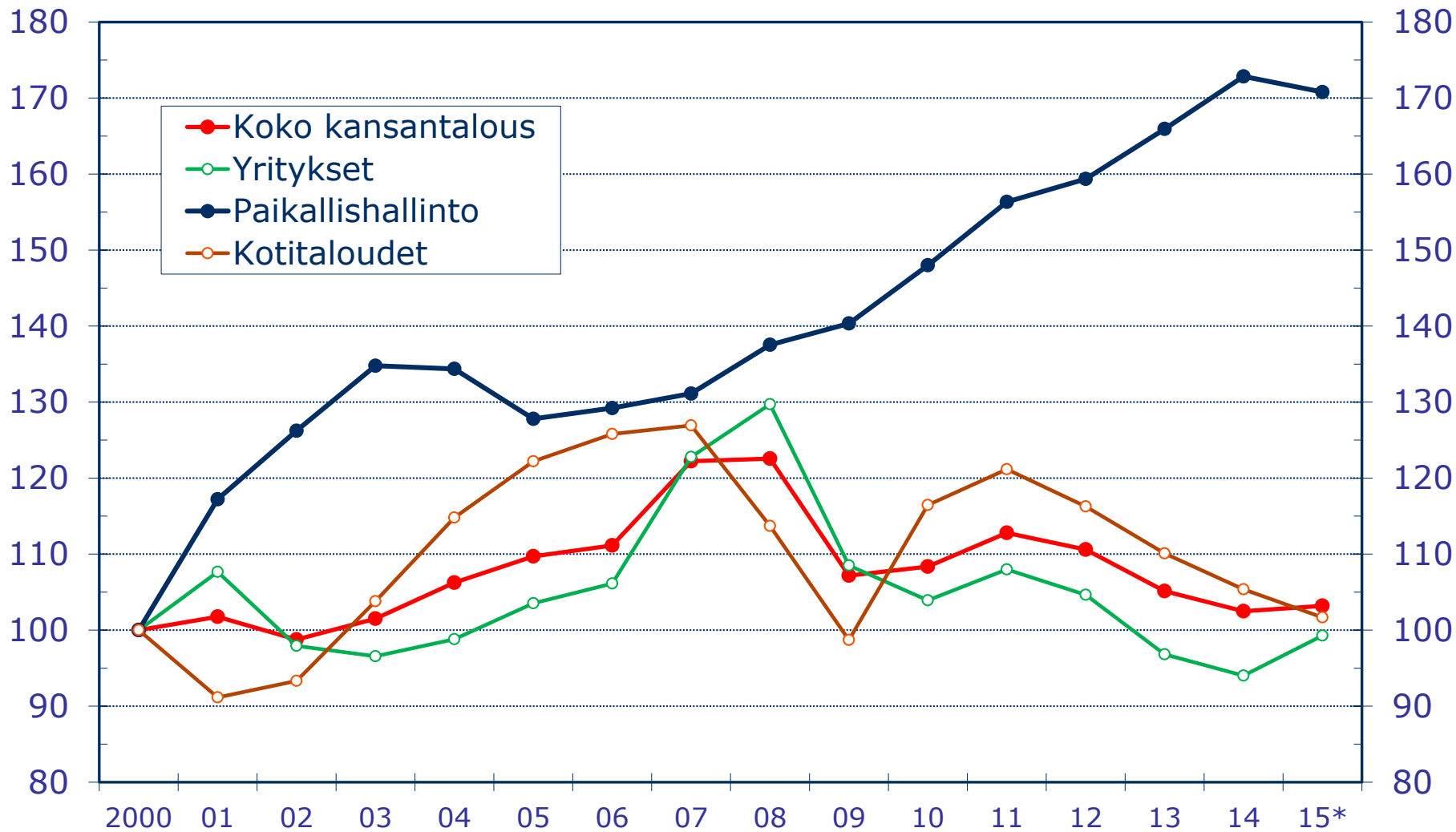
Kuntien lainakannan muutos 2000-2015, milj. €



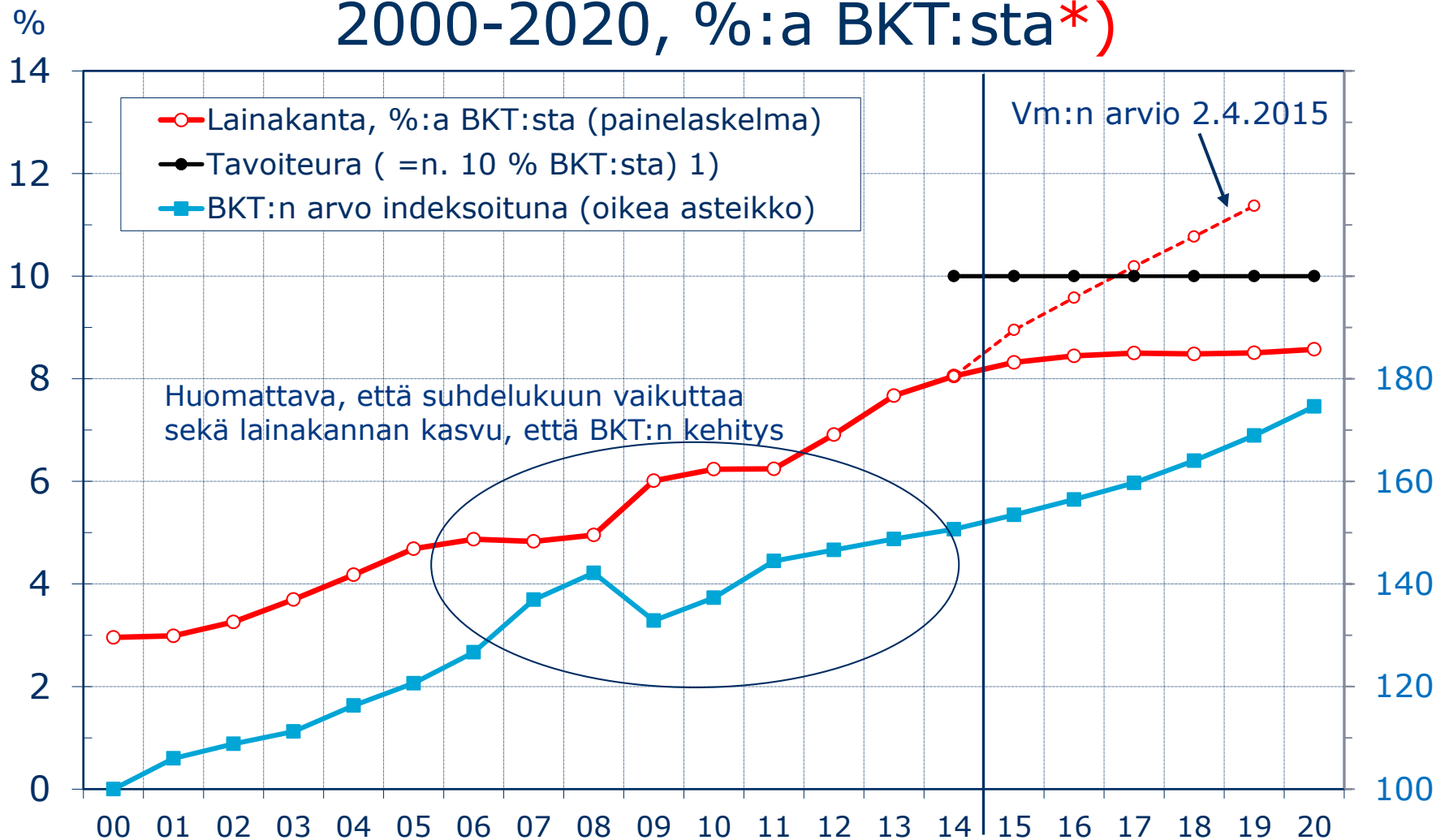
1) Syömävelka on kuntien negatiivisten vuosikatteiden summa. Vuosina 2000-2015 syömävelkaa on otettu noin 600 miljoonaa euroa, mikä on 5 % vuosien 2000-2015 lainakannan muutoksesta.

Lainakannan muutosta vuonna 2015 pienentää liikelaitosten yhtiöittämiset.

Kiinteän pääoman bruttomuodostus (investoinnit) vuoden 2015 hinnoin indeksoituna, 2000=100 (Kansantalouden tilinpidon mukaan)



Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta 2000-2020, %:a BKT:sta*)



*) Päivitetty VM:n 15.9.2016 julkistaman kuntatalousohjelman mukaiseksi

1) VM:n virkamiesten esittämä tavoite kuntatalouden velkaantumisen pysäyttämiseksi vuoteen 2019 mennessä (Lähde: Taluspolitiikan lähtökohdat 2015-2019, 19.3.2015).

Vaihtoehtoja velalle

Kiinteistöleasing

- Rahoitusleasingin alalaji => uudiskohde tai "sale and lease-back"
 - » Kohteita esim. koulut, päiväkodit ja monitoimitalot
- Rahoittaja samanaikaisesti myös kohteen omistajana
 - » Kunnan pääomaa ei sitoudu omistamiseen => leasingvuokra => vaikutusta tasepohjaisiin tunnuslukuihin
- Tyypillinen sopimuspituus 20 v; lopussa kunta lunastaa jäännösarvolla, jatkaa sopimusta tai osoittaa ostajan

Toimitilojen lainaus

- Toimitiloja voidaan hankkia myös lainasopimuksilla
 - » Kohteita niin ikään pääasiassa koulut, päiväkodit ja monitoimitalot
- Lainasopimuksen aikana kohteesta maksetaan vuokraa
 - » Sopimuksen lopussa joko jatketaan tai sopimus päättyy, ei jäännösarvoa
 - » Lainattava kokonaisuus muokattavissa

Elinkaarimalli

- Hankintatapa, jossa esim. urakoitsija kantaa rakennuksesta perinteistä pidemmän ja laajemman vastuun (ylläpito, huolto, korjaukset ym. sopimuskauden aikana)
 - » Palvelumaksu, jota tilaaja maksaa hankkeen edetessä
- Elinkaarimalli voi
 - » Olla pelkästään hankintatapa (palvelusisältö), tai
 - » Sisältää myös rahoituksen, jolloin arvokin suurempi, yleensä vähintään 50 – 100 mEUR

Erilaisia kiinteistöjen hankintatapoja

- Kunnan oma kiinteistöyhtiö, kiinteistöyhtiö, jossa kunnalla osaomistus, vuokrataan tilat (sijoittajalähtöinen ratkaisu), kiinteistörahasto

Muita toteutusmalleja

ESCO (Energy Service Company)

- Voidaan parantaa kunnan rakennuskannan energiatehokkuutta tai tehdä muutoksia energian tuotantotapoihin rasittamatta kunnan taloutta => investoinnin toteutuskustannukset katetaan osittain/kokonaan energian tai kustannusten säästöillä

Vaikuttavuusinvestoiminen

- Monissa länsimaissa julkisen sektorin taloudellinen kyky hoitaa velvoitteita rajallisempaa => tarve malleille, joilla kanavoida yksityistä rahoitusta yhteiskunnan positiiviseen kehitykseen
- Mitattavia positiivisia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja/tai ympäristövaikutuksia => tuotto, joka suoraan tai välillisesti kytköksissä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumiseen
- Mahdollisuus laajentaa ajattelutapaa, esim. homekoulujen korjaus vs. terveystalot?

Joukkorahoitus?

- Tapa kerätä rahoitusta yritysten toimintaan sekä henkilöiden ja organisaatioiden hankkeille
 - » Tyypillisesti kerätään internetissä suhteellisen pieniä summia suurelta joukolta ihmisiä
 - » Voidaan harjoittaa monessa eri muodossa, mm. laina- ja sijoitusmuotoisena
- Suomen markkinoiden koko oli n. 18 mEUR 2013, markkinakasvu n.20–50 %/vuosi.
- Arvioidaan olevan suurta potentiaalia sekä sijoituskohteena että rahoituskanavana

Huomioita vaihtoehtoisista malleista

Tuotekehitys pääasiassa yrityslähtöistä

- Mahdollisuudet kunnille, tunnettuus ja soveltuvuus, osaaminen ja resurssit?
- => kuntapohjaisia ratkaisuja?

”Taserahoitus halvempaa kuin muut mallit”

- Julkisen ja yksityisen intressin yhteensovittaminen, tuotto- vs. kustannustavoitteet
- Avaavatko mallit yhteistyömahdollisuuksia - verotulot?
- Tärkeintä mahdollisuus vertailla samoja tekijöitä: kustannukset, toteutus, laatu...

Sopimustekniset ja vastuukysymykset, riskienhallinta?

- Vaihtoehtoisia malleja käyttöön hallitusti, ilman kokonaiskustannusten nousua
- Edelleen vähän kotimaisia kokemuksia

Merkitys tunnuslukujen ja kriisikuntakriteerien kannalta

- Mitä vaikuttavat seurantaan ja tulkintoihin?
- Mitä jatkossa?
 - » Velkaisuuden käsite eri instrumenteissa? => Toistaiseksi liitetietojen vastuulle ei ole tunnuslukua, lienee tulossa ja vahvempi rinnastus investointiin
 - » Vertailtavuus? Konsernitarpeet?
 - » Tulkinnat => sidosryhmien syvennettävä osaamistaan tulos- ja rahoituslaskelman sekä liitetietojen avaamisessa

Tulevaisuuden kunta – kuinka hallita velkaa?

- Tulorakenne ja resurssit => paine velkaantumiseen?
 - » Miten hoidetaan yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa, tarvitaanko uusia linjauksia?
- Erilaiset muutokset ja Suomen heikko talouskehitys
 - » Rahoitusmarkkinoiden muutokset, sääntelyn kehittyminen ja lisääntyminen
 - » Vaikuttaako kuntakentän ”uudelleenorganisointi” rahoittajien suhtautumiseen?
 - » Näkyvätkö rahoituksen järjestämisessä ja ehdoissa?
 - » Parantaako vai heikentääkö velan käyttö taloustilannetta?
- Velan tarkoitus ja merkitys – kasvukunta vs. taantuva kunta
 - » Velan määrän, kustannusten ja investoinnin taloudellisten perusteluiden arviointi
 - » Velan suhde siihen miten kehittää – ja jakaa – hyötyjä ja säästöjä kunnassa
 - » Priorisointi, osaaminen ja resurssit, velan laadun määrittely
 - » Lisää keskustelua toimialojen välillä talous- ja rahoitusvaikutuksista
- Velkaantuneisuuden määrä kyettävä erottamaan velkaantuneisuuden laadusta
 - » Etusijalle investoinnit, joilla potentiaalia lisätä kunnan tuloja, pienentää kustannuksia, parantaa tehokkuutta ja/tai kohentaa paikallista elinvoimaa
- 1.7.2016 voimaan laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016)
 - » Miten ja kuinka pitkälle näkyy tulevaisuudessa?

Kirjanpito- ja tilastokäytäntöjä

Suomen kuntien kirjanpito ja kansantalouden tilinpito

- **Kuntien kirjanpitojärjestelmä** taseperusteinen – investoinnit erotetaan käyttömenoista
 - » Kuntien talouden tasapaino => tilikauden tulos, siirretään taseen yli/alijäämään
 - » Kuntien kirjanpidon mukaan kuntatalous on ollut alijäämäinen vuoden 1997 kirjanpituudistuksen jälkeen vuosina 1997, 2004 ja 2012.
- **Kansantalouden tilinpidossa** investoinnit käsitellään kuten käyttömenot => kuntatalous olisi rakenteellisesti ja jatkuvasti alijäämäinen
 - » Julkisen talouden suunnitelma edellyttää tasapainoa, jota mitataan kansantalouden tilinpidon mukaan
 - » Mikäli rahoitusasematavoite asetetaan puhtaasti kansantalouden tilinpidon käsitteillä, kuntatalous on tasapainossa vasta kun tulorahoitus riittää investointien rahoittamiseen

Komission tavoite harmonisoida julkisen sektorin kirjanpitostandardeja (EPSAS ja ESA 2010)

- » Jos EU-säätelyssä kuntatalouden ohjaus jatkossa perustuu yksittäiselle tilastotunnusluvulle => alijäämä mitä ilmeisimmin merkitsee investointien tulkintaa ensimmäisenä toteutumivuotenaan velaksi
- » Myöskään etukäteissäätöjen käyttöä ei sallittaisi investointien rahoittamiseen
- » Mitä merkitsisi kuntien investointisuunnitelmille ja velkaantumiskehitykselle?

Miten yhtälöä ratkaistaisiin?

- Kuntatalouden rahoitusasemalle asetettava tasapainotavoite => riskit
 - » Millä käsitteillä, aikavälillä ja missä suhdanteissa tasapainoa tavoitellaan? - 100 % tavoite heikon talouskasvun vallitessa mahdoton
 - » Investointien erilainen käsittely ongelma => Uhka investointien pysähtyminen: merkitys talouskehitykselle sekä korjausvelan kasvu entisestään
- Velkaantumiskehityksen hallitsemiseksi analysoitava, minkälaisilla kunnilla ja alueilla suurimmat paineet velkaantumisesta aiheutuvien riskien hallinnassa
 - » Vaihtoehtoisia malleja käyttöön hallitusti, ilman kokonaiskustannusten nousua
 - » Julkisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamiseksi huolehdittava riittävästä ja oikein ajoitetuista peruskorjaus- ja uusinvestoinneista
- Miten yhdistetään investointitarpeet, velkaantumisen hallinta, kunnan varallisuuden turvaaminen sekä elinvoiman edistäminen?
 - » Rahastointi? => vapaaehtoinen varaus, vain ylijäämäisestä tuloksesta, vain investointitarkoituksiin
- Kansallisella tasolla ei syytä ylitulkita EU:n talousohjausta tiukentamalla tarpeettomasti kuntien sääntelyä
 - » Taloussanomien 11.9.2016: Pyrkikö Suomi eri suuntaan kuin EKP haluaa? - vastakkainasettelua esimerkiksi finanssipoliittisesta elvytyksestä
 - » => haaste on se, miten sovittaa yhteen yksittäisen eurovaltion ja koko euroalueen talouspolitiikan tavoitteita
 - » Onko EU:n investointien vauhdittamishankkeilla tilausta ja edellytyksiä Suomessa?

Kunnan ja kuntayhtymän varallisuuden hoito, sijoitustoiminta ja niiden perusteista päättäminen

Julkaisussa käsitellään sekä toimialasijoittamista että kassavarojen sijoittamista. Kumpaakin osa-aluetta tarkastellaan sijoitusvälineiden, tuoton, riskien hallinnan ja päätöksenteon näkökulmista. Myös toimeksiantosopimukseen perustuvaa sijoitustoimintaa on selvitetty lyhyesti. Liiteosassa on esimerkki valtuuston sijoitustoiminnan perusteista koskevasta päätöksestä.

Näiden lisäksi julkaisussa kiinnitetään huomiota finanssikriisin jälkeisten rahoitusmarkkinoiden muutosten vaikutuksiin palvelutarjontaan ja sitä kautta sijoituspäätöksiin. Päivitetyssä julkaisussa käsitellään jonkin verran myös kuntien kokonaisvarallisuuden hoitoa.

Lisätietoja: Jari Vaine, p. 050 562 7687

Tilaukset Verkkokaupasta: <http://shop.kunnat.net/>

Tilausnumero pdf-versio 519486, hinta 15 €

Tilausnumero painettu 509485, hinta 18 €

Julkaisuvuosi 2016



Kunnan ja kuntayhtymän
varallisuuden hoito, sijoitustoiminta
ja niiden perusteista päättäminen



Kiitos !

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