

Kuntien talous ja rahoitus



Kuntien talous ja rahoitus

Pekka Averio, Asko Koskinen, Eero Laesterä

Kuntien talous ja rahoitus

KAKS — KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisan kehittämissäätiön erillisjulkaisu
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen
Kansi: Minna Ruusinen

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2019
978-952-349-023-9 (nid.)
978-952-349-024-6 (pdf)

Sisällys

Esipuhe	11
1 JOHDANTO	13
2 KUNTATALOUS:	
KÄSITTEITÄ, NYKYTILA JA ONGELMIA	19
2.1 Kuntien taloudesta yleensä	19
2.2 Rahoituslaskelma (keskeiset erät)	38
2.3 Tase – kuntien omaisuus ja velka	43
2.4 Kuntien ja kuntakonsernin lainakanta	46
2.5 Kuntatalouden vaikeudet:	
menojen ja tulojen epätasapaino	52
2.6 Kriisimittarit	55
3 KUNTIEN TALOUSOHJAUS JA	
RAHOITUSTOIMINTA	58
3.1 Kuntien tehtävät ja rahoitusriskit	58
3.2 Kuntien taloudenohjaus ja rahoitustoiminta	60
3.3 Kunnan rahoitustoiminnan sääntelystä	63
3.4 Valtionosuusjärjestelmä ja rahoitustoiminta	66
3.5 Liikekirjanpiirtoon siirtyminen ja rahoitustoiminta ...	68
3.6 Liikekirjanpito ja uudet rahoitusmallit	71
3.7 Kuntien talousohjaus ja rahoitustoiminta nykyisin	72

4	KUNTAKONSERNI – KONSERNIAJATTELU	78
4.1	Konserniajattelun synty	78
4.2	Kuntakonsernien muodostuminen	80
4.3	Kuntakonsernin toiminta	81
4.3.1	Yleistä	81
4.3.2	Omistajaohjauksen periaatteet	82
4.3.3	Konserniohje	85
4.3.4	Konsernin talous	86
4.3.5	Tytäryhtiöiden rahoitus	88
4.3.6	Konsernitilinpäätös	91
5	RAHAN TARVE – INVESTOINTIEN RAHOITUS KUNNISSA	94
5.1	Kunnan strategia	94
5.2	Investointien suunnittelu ja rahoitustarve	96
5.3	Rahoituksen perusta	98
5.4	Lainanottosuunnitelma	99
5.5	Lainasalkun seuranta	100
6	INVESTOINTIEN RAHOITUS LAINALLA	102
7	VAIHTOEHTOISET RAHOITUSTAVAT	110
7.1	Pankkikriisi muuttaa ajattelua	110
7.2	Aktiivinen taseen hallinta	111
7.3	Investointi vai vuokraaminen	112
7.4	Elinkaarimallit	114
7.5	Allianssimallit	115
7.6	Hybridimallit	117

8	KUNTIEN SIOITUSTOIMINTA	119
8.1	Sioitustoiminta ennen ja nyt	119
8.2	Sioitustoiminnan periaatteet	122
8.3	Sioitussuunnitelma	124
8.4	Sioitusvälineet	126
8.4.1	Pankkitalletukset ja rahamarkkinasioitukset	126
8.4.2	Korkosioitukset ja korkorahastot	127
8.4.3	Osakesioitukset	129
8.4.4	Muut sioitukset	130
8.4.5	Varallisuuden hoito	131
8.5	Sioitusten hallinta	131
8.5.1	Kirjaaminen	131
8.5.2	Raportointi ja valvonta	132
9	RAHOITUSRISKIT JA RISKIEN HALLINTA	134
9.1	Riski käsitteenä	134
9.2	Markkinariskit	136
9.2.1	Korkoriski	137
9.2.2	Valuuttakurssiriski	138
9.2.3	Maksuvalmiusriski	138
9.3	Luotto- ja vastapuoliriski	139
9.4	Operatiiviset riskit	140
9.5	Maariski ja poliittinen riski	141
10	KUNTIEN YHTEINEN VARAINHANKINTA	143
10.1	Tausta	143
10.2	Kuntarahoituksen perustaminen.....	146
10.3	Kuntien Asuntoluotto	149
10.4	Kuntien takauskeskus.....	150
10.5	Kuntarahoitus.....	153
10.6	Kuntarahoituksen varainhankinta	155

11	FINANSSISEKTORIN SÄÄNTELYN VAIKUTUS	
	KUNTIEN RAHOITUSTOIMINTAAN	157
11.1	Finanssikriisi.....	157
11.2	Säätelyn lisääntyminen.....	159
12	KUNTATALOUDEN TULEVAISUUS	166

TAULUKOT

Taulukko 1.	Tuloslaskelman ulottuvuudet 2010–2017, 1000 euroa	21
Taulukko 2.	Tuloslaskelman ulottuvuudet 2010–2017, euroa/asukas.....	22
Taulukko 3.	Päätoiminnot 2010–2017, 1000 euroa, kasvu-% ja osuus % kokonaisuudesta	23
Taulukko 4.	Kuntien sote (sosiaalitoimi ja terveydenhuolto) ja NON-sote (muut kuin sote-palvelut) euromääräinen muutos 2008–2017, 1000 euroa ja kasvun osuus kokonaisuudesta	24
Taulukko 5.	Kuntien toimintamenot ja -tulot lajeittain 2017	25
Taulukko 6.	Suurimmat ja pienimmät toimintakatteet 2007–2017 (toimintakate on muutettu positiiviseksi tunnusluvuksi)	26
Taulukko 7.	Valtionosuus 2008–2017 veroprosenttiyksikköä.....	28
Taulukko 8.	Kuntien veroprosenttien kehitys 2007–2018	30
Taulukko 9.	Veroprosenttien kehitys 2010–2018.....	31
Taulukko 10.	Yhteisöveron kehitys euroa/asukas 2007–2017	32

Taulukko 11.	Kiinteistöveron muutos ja suuruus euroa/asukas 2007–2017.....	33
Taulukko 12.	Poistojen muutos ja taso euroa/asukas 2007–2017.....	36
Taulukko 13.	Rahoituslaskelma koko maan tasolla, 1000 euroa	39
Taulukko 14.	Esimerkki investointitarkastelusta (esimerkkikunta)	41
Taulukko 15.	Eräiden tase-erien kehitys kunnissa 2010–2017, 1000 euroa	44
Taulukko 16.	Eräiden tase-erien kehitys kunnissa 2010–2017, 1000 euroa	45
Taulukko 17.	Nettolaina suhteutettuna veroprosenttiyksikköön vuonna 2017, suhteutuksen vuoksi veroprosentti samana vuonna	46
Taulukko 18.	Konsernivelka euroa/asukas.....	47
Taulukko 19.	Käyttöomaisuus ja sen muutos 2008–2017 euroa/asukas.....	49
Taulukko 20.	Rahavarat veroprosenttiyksiköiksi muutettuina, 2008 ja 2017.....	51
Taulukko 21.	Takaukset 1000 euroa.....	92
Taulukko 22.	Antolainasaamiset 1000 euroa.....	93
Taulukko 23.	Eri lainakantoja ja bruttokansantuote.....	103
Taulukko 24.	Väestömuutokset 2008, 2018 ja 2040	167

KUVAT

Kuva 1.	Tuloveroprosentit kunnissa 2005–2018.....	31
Kuva 2.	Takaukset 1000 euroa.....	92
Kuva 3.	Antolainasaamiset 1000 euroa.....	93
Kuva 4.	Eri lainakantoja ja bruttokansantuote.....	103

Kuva 5.	Koronvaihtosopimus.....	107
Kuva 6.	Korkoputki	108
Kuva 7.	Rahoitusriskit	135
Kuva 8.	Esimerkkikunnan yksittäisiin ikäluokkiin kohdennetut menolajit nyt (2017).....	170
Kuva 9.	Esimerkkikunnan yksittäisiin ikäluokkiin kohdennetut menolajit mahdollisen sote-uudistuksen jälkeen.....	171
Kuva 10.	Esimerkkikunnan yksittäisiin ikäluokkiin kohdennetut tulolajit nyt (2017).....	172
Kuva 11.	Esimerkkikunnan yksittäisiin ikäluokkiin kohdennetut tulolajit mahdollisen sote-uudistuksen jälkeen.....	173

Esipuhe

Ajatus tämän kirjan kirjoittamisesta syntyi, kun vuonna 2010 Tampereen yliopistossa finanssiriskeistä Suomen kunnissa väitellyt Eero Laesterä otti yhteyttä Asko Koskiseen, joka oli kirjoittanut yhdessä Olli Pusan kanssa kirjan Kuntien rahoitusriskit ja niiden hallinta (Suomen Kuntaliitto, 1996). Tämän jälkeen Koskinen ja Laesterä ottivat yhteyttä Pekka Averioon. Yhdessä kolme kirjoittajaa päättivät yhdistää tietonsa ja asiantuntemuksensa. Kunnallisanalan kehittämissäätiö oli asiasta riittävän kiinnostunut ja päätti kustantaa kirjan.

Eero Laesterällä on hyvät tiedot kuntien taloudellista asemasta, ja hän on konsultoinut useita Suomen kuntia taloudenhallinnassa ja muissa kunnallishallintoon liittyvissä erityiskysymyksissä. Asko Koskisella on pitkä kokemus käytännön rahoitusasioiden hoidosta muun muassa Tampereen kaupungin palveluksessa sekä julkisesti omistettujen ja yksityisten yhtiöiden hallituksissa. Pekka Averioilla puolestaan on pitkän linjan pankkimiehenä ja Kuntarahoitus Oy:n entisenä toimitusjohtajana ylivertainen kokemus kuntien rahoituksesta viimeisen yli 20 vuoden ajalta. Kuntien rahoitustoiminnan lisäksi kirjoittajia yhdistää pankkitoiminnan tuntemus eri tehtävien kautta muun muassa pankkien hallituksissa.

Kuntataloudesta on kirjoitettu aiheen tärkeys huomioon ottaen varsin vähän. Julkista keskustelua hallitsee keskustelu kunnallisten palvelujen riittävydestä, eikä kuntien talous nouse otsikoihin paikallista talousarviovaiheen uutisointia lukuun ottamatta. Kuitenkin talous muodostaa sen puitteen, jossa kunnallisia palveluita tuotetaan.

Kirjoittajat eivät ole pyrkineet tekemään tässä tiedettä vaan enemmänkin nostamaan esille kysymyksiä ja keskustelua siitä, mitkä tekijät vaikuttavat

kuntien talouteen ja millaisia mahdollisuuksia kunnilla talouden hoidossaan on käytettävissä ja millaisia riskejä ja mahdollisuuksia eri vaihtoehdot sisältävät. Mistä johtuu esimerkiksi se, että samassa asemassa olevien kuntien talous eroaa toisistaan? Mikä merkitys on kunnan strategisella johtamisella ja mikä on investointien ja käyttötalouden keskinäinen suhde kunnan johtamisessa?

Kirja ei sisällä lähdeviittauksia eikä sitaatteja. Kirjoittajat kiittävät kaikkia kirjan kirjoittamiseen eri tavoin osallistuneita. Erityiset kiitokset osoitetaan Tampereen kaupungin luottamushenkilöille ja viranhaltijoille: pormestari Lauri Lyllylle, konsernijohtaja Juha Yli-Rajalalle, liiketoiminta- ja rahoitusjohtaja Arto Vuojolaiselle, talousjohtaja Jukka Männikölle sekä rahoituspäällikkö Janne Saloselle. He ovat omalla panoksellaan haastattelujen kautta auttaneet kirjoittajia valottamaan tämän päivän ajankohtaisia talouskysymyksiä.

Riitta Laesterä on kirjan eri vaiheissa huolehtinut eri tekijöiden tuotosten ja muutosten yhdistämisestä.

Toivomme, että tästä kirjasta on hyötyä nykyisille ja tuleville kuntien viranhaltijoille ja poliittisille päätöksentekijöille sekä median edustajille. Kirja pyrkii kurkistamaan kulissien taakse päätettäessä kuntien taloudesta ja siihen liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. Kirja nostaa myös esille uusia kysymyksiä siitä, onko lainsäädännössä jotain tarkistettavaa koskien kunnallisen taloudenpidon säännöksiä. Sellainen on esimerkiksi kysymys kuntien vastuiden päättämisestä talousarvion hyväksymisen yhteydessä ja kirjaamisesta kunnan kirjanpitoon ja tilinpäätökseen.

1 Johdanto

Kuntien taloudesta on kirjoitettu melko vähän. Tässä kirjassa pyritään kuvaamaan, miten kuntatalous on kehittynyt ja mikä on kuntatalouden tila juuri nyt. Pääpaino on kuntien rahoitustoiminnassa, siihen liittyvissä mahdollisuuksissa ja riskeissä.

Kirjan alussa kuvataan kuntatalouden tilaa. Eri kuntien taloudellinen tilanne on varsin erilainen. Suomessa eroja kuntien palvelutarpeessa ja taloudellisissa olosuhteissa tasataan valtionosuusjärjestelmällä. Onko valtionosuusjärjestelmä oikeudenmukainen eli antaako se kaikille kunnille tasavertaiset edellytykset kunnan kehittämiseksi ja palvelutuotannolle? Mitkä ovat kunnan oman strategian ja tehtyjen päätösten vaikutukset kunnan kehittämiseen, palvelutuotantoon ja taloudelliseen asemaan?

Yritysmailmassa samanlaisessa markkinatilanteessa yritykset menestyvät eri tavalla. Kunnissa kysymys ei ole näin yksinkertainen, mutta kunnan omien toimenpiteiden vaikutusta ei pitäisi aliarvioida. Keskustelua valtionosuuksien riittävydestä ja oikeudenmukaisesta jakautumisesta on ollut niin kauan kuin on ollut valtionosuuksia, eikä keskustelulle näy loppua.

Valtionosuuksiin voidaan vaikuttaa valtakunnan tasolla, mutta ulospääsy kuntatalouden oravanpyörästä on etsittävä muualta – kunnan omista ratkaisuksista. Kasvavat palvelutarpeet lisäävät kuntien sekä käyttötaloudesta investointimenoja. Kasvavat menot katetaan korottamalla veroprosenttia, ottamalla lisää lainaa ja myymällä omaisuutta. Kaikki ovat hyväksyttäviä tapoja, mikäli ratkaisuna ei ole se, että kaikki nämä kasvattavat kunnan käyttötalousmenoja ja pahentavat talouden epätasapainoa. Ulospääsyä on etsittävä kunnan strategiasta, operatiivisen tehokkuuden parantamisesta, hyvistä sidosryhmäsuhteista sekä taitavasta verkottumisesta.

Kuntien taloudenohjaus on muuttunut vuosien varrella. Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu tehtäväkohtaisista valtionosuuksista yleiskatteisiin. Kuntien päätösvalta omissa asioissaan on lisääntynyt. Kuntien velanottoon liittyvät rajoitteet on purettu aikoja sitten. Rahoitusmarkkinat ovat globalisoituneet, eikä rahoituksen saatavuus ole pitkään aikaan ollut rajoite kuntien investoinneille. Tätä vapautta on myös käytetty. Kuntien sisäisiä prosesseja on uudistettu ja viranhaltijoiden päätösvaltaa lisätty. Kuntien talousarvioissa on siirrytty suurempiin määrärahakokonaisuuksiin, ja toimintayksiköillä on laajat valtuudet päättää omista asioistaan.

Liikekirjanpitoon (soveltuvien osien) siirryttiin vuonna 1997. Liikekirjanpitoon siirtyminen mullisti kunnallisen kameraalisen kirjanpidon perinteen. Siihen asti kirjanpidon tärkein ja miltei ainoa tehtävä oli valvoa sitä, että kunnanvaltuuston myöntämät määrärahat käytettiin siihen tarkoitukseen, johon kunnanvaltuusto oli ne tarkoittanut, eikä niitä ylitetty. Liikekirjanpitoon siirtyminen nosti esille myös rahoituslaskelman ja etenkin kunnan taseen merkityksen. Myöhemmin siihen liitettiin myös konsernin käsite.

Mikään näistä uudistuksista ei romuttanut kuntien hallintoa. Uudistukset osoittivat, että luottamushenkilöt tiesivät mitä tekivät. Kun otetaan huomioon taloudessa tapahtuneet isot muutokset, kuten 1990-luvun alun lama ja vuoden 2008 pankkikriisi, kunnat ovat useaan otteeseen osoittaneet sopeutumiskykynsä ja laajan kunnallisen itsehallinnon olemassa olon oikeutuksen.

Sen sijaan voidaan perustellusti kysyä, onko taloudellinen johtaminen kunnissa kehittynyt samassa tahdissa. Yrityksissä taloushallinnon tehtävä takavuosina oli laatia yrityksen budjetti ja pitää kirjaa yrityksen menoista ja tuloista sekä laskea yrityksen verotettava tulos. Nykymaailmassa taloudellisesta johtamisesta yrityksissä on tullut johdon ja hallituksen tärkein työkalu, joka tukee strategista ja operatiivista johtamista. On ymmärrettävää, ettei yritysjohtaminen sellaisenaan toimi kunnissa. Tarve kehittää taloudellista johtamista kunnissa on kuitenkin ilmeinen.

Konsernin käsite on tullut kuntiin jäädäkseen. Kuntien toimintoja on yhtiöitetty. Siihen on vaikuttanut tarve liiketoimintamuotoisen toiminnan tehostamiseen, toiminta kilpailuilla markkinoilla, kilpailulainsäädäntö sekä

kuntien yhteistoimintaan liittyvät näkökohdat. Konsernilaskennassa on vielä paljon kehitettävää. Tärkeintä on ymmärtää kuntakonsernin tase resurssina. Konsernitilinpäätöksestä ei ole paljon hyötyä, jos omaisuuserien arvot konsernitaseissa eivät ole ajan tasalla.

Konsernin ohella kehittyi myös omistajaohjaus. Entisinä aikoina kuntien yhtiöt olivat kuin valtio valtiossa. Niiden hallituksissa istuivat samat henkilöt, jotka pitivät valtaa kunnanhallituksissa ja -valtuustoissa. Esteellisyyskysymyksiin ei juuri kiinnitetty huomiota. Kuntakonsernit ovat laajentuneet niin, että niiden laajuus tasearvoilla mitaten voi jo vastata emokunnan taseen kokoa. Liiketoimintojen osaamisvaade on aivan uusi. Kuntien perinteisiin vahvuuksiin ei ole kuulunut liiketoimintaosaaminen ja konserniohjaus.

Konserniin kuuluu myös konsernin sisäisten volyymi- ja synergiaetujen hyödyntäminen. Konsernipankki on yleistynyt monissa kunnissa. Konserniajattelusta ei ole paljon hyötyä, jos omistajaohjaus ei toimi eikä konsernin sisäisiä volyymi- ja synergiaetuja hyödynnetä.

Velka on veli otettaessa, veljenpoika maksettaessa. Velkaan liittyy edelleen jotenkin negatiivinen perusvire. Velan otto oli kunnissa pitkään rajoitettua. Sitä on rajoittanut pääomien saatavuus ja lainsäädäntö. Kuitenkin velasta on muodostunut välttämätön rahoituskeino kuntien investointien rahoittamiseen varsinkin kasvavissa kunnissa, joissa kasvun arvioidaan rahoittavan myöhemmin velan ja siitä aiheutuvat kustannukset.

Kuinka paljon kunnalla voi olla velkaa, on samantapainen ikuisuuskyseminen kuin kysymys valtionosuuksien oikeudenmukaisesta jakautumisesta. Julkisessa keskustelussa kunnissa investoinnit ja palvelujen kehittäminen asetetaan usein vastakkain. Ne ovat kuitenkin saman kolikon eri puolia. Kunnan on investoitava kilpailukykyä ylläpitämiseen, sillä ilman panoksia ei tule tuloksia. Se, milloin investointeja ja velkaa on liikaa, on herkkä kysymys. Velasta aiheutuvat hoitokulut eivät saa vaarantaa kunnallista palvelutuotantoa. Nykyisen nollakoron aikana näin on vain harvoin, ja viranhaltijoiden huomio on kiinnitettävä käyttötalouden tasapainoon.

Korko voi nousta, ja velka voi tulevaisuudessa muodostaa uhan kuntien taloudelle. Velkaan liittyvät riskit on tunnistettava. Päättäessään rahoitustoiminnan periaatteista kunnanvaltuuston on saatava riittävät tiedot ja tunnistettava rahoitukseen liittyvät riskit.

Investointien toteutukseen ja rahoitukseen on kasvavassa määrin tarjolla myös vaihtoehtoisia ratkaisuja. 1990-luvulta lähtien on keskusteltu yksityisen ja julkisen yhteistyöstä (public-private-yhteistyö, PPP). Tällä on yleisesti tarkoitettu elinkaarimalleja, joissa yksityinen taho toteuttaa kunnallisen investoinnin ja kunta maksaa investoinnin elinkaaren aikana investoinnin ja elinkaaren aikaisen ylläpidon sovitulla tavalla vuosittaisilla maksuilla. Myös vuokraus ja leasing-vuokraus kunnissa ovat yleistyneet. Aivan uusina malleina on tullut allianssimallit, joissa ei enää olekaan erillistä tilaajaa ja tuottajaa, vaan tilaaja ja tuottaja toimivat samassa allianssissa yhteisellä sopimuksella.

Näihin uusiin rahoitusmalleihin voidaan ajatella liittyvän myös joitakin ongelmia. Perustilanteessa kunta saa aina edullisemmin rahoitusta kuin yritys. Siksi näillä malleilla on tavoiteltava jotain muuta. Se muu voi olla hankkeen tehokkaampaa toteuttamista, taseeseen sitoutuneen pääoman ongelman ratkaisua tai riskinjakoon liittyviä kysymyksiä.

Kuntien sijoitustoiminnalla ei ole enää samanlaista merkitystä kuin ennen, jolloin kuntien taloudenpitoon liittyi enemmän kassavaroja sitovia elementtejä. Siirtomäärärahat olivat käytössä, ja kunnilla oli sekä omia että lahjoitettuja varoja erilaisissa rahastoissa. Maksuvalmiuden ylläpitoon ei ollut vekseleitä kummempia välineitä, joten maksuvalmiuden ylläpito oli talousjohdon tärkeimpiä tehtäviä talousarvion ja tilinpäätöksen laatimisen ohella. Nykyisellään nollakassaperiaate on yleinen ja hyväksytty. Lyhytaikaista rahoitusta on helposti saatavilla kuntatodistusohjelmilla. Vanhan liiton virkamiehet kokevat enintään nostalgiaa, kun puhutaan kassavarojen sijoittamisesta. Toki on niitäkin kuntia, jotka ovat myyneet merkittävää liikelaitosomaisuutta ja joilla on huomattavat sijoitusvarat.

Mikään ei ole niin vaarallista kuin haave nopeasta rikastumisesta. Omilla varoillaan jokainen saa tehdä mitä haluaa, mutta julkisia varoja on hoidettava huolellisesti ja tunnettava sijoitustoimintaan liittyvät riskit. Kunnanvaltuuston on tunnistettava ja rajattava nämä riskit ja kunnanhallituksen on valvottava sijoitustoimintaa. Sijoitustoiminnan ja siihen liittyvän päätöksen teon on oltava niin läpinäkyvää ja hyvin valvottua, ettei kukaan pääse kunnan varoilla ottamaan kunnan talouden vakautta uhkaavaa riskiä, jonka merkitys hyvässäkin tapauksessa ei voisi ratkaista kunnan talousongelmia.

Kuntien rahoitus oli 1990-luvun laman jäljiltä ongelmissa. Lainaa oli kotimaisilta pankeilta vaikea saada, ja osaaminen ulkomaiseen rahoitukseen oli rajallista. Vain muutamat suurimmat kaupungit olivat kokoonsa nähden riittävän isoja toimiakseen kansainvälisillä markkinoilla. Kuntarahoitus Oy:n perustaminen ratkaisi näitä ongelmia. Sitten kuntien asuntorahoitukseen liittyviä ongelmia ratkaisemaan perustettiin Kuntien Asuntoluotto Oy. Kyseiset luottolaitokset sittemmin fuusioituivat, jolloin syntyi uusi Kuntarahoitus Oy. Kuntarahoituksesta muodostui nopeasti kuntien tärkein rahoituslähde. Lainsäädännöllä Kuntarahoitus Oy:n varainhankintaa takamaan perustettiin Kuntien takauskeskus.

Kuntarahoitus hankki rahoituksensa kotimaisilta ja ulkomaisilta markkinoilta ja välitti rahoitusta suomalaisille kunnille. Kuntien hyvä luottokelpoisuus ja luodut rakenteet ovat vuosien ajan madaltaneet kuntien rahoituskustannuksia ja tehneet rahoituksen saamisen helpoksi. Tietysti tämä kaikki on tapahtunut kilpailun kautta, vaikka Kuntarahoituksen toimintaa ja Kuntien takauskeskuksen perustamista pankkien taholta voimakkaasti kritisoitiin. Kuntarahoitus on ollut suureksi avuksi suomalaisten kuntien kehittämisessä vuosien aikana.

Kirjassa kuvataan myös sääntelyn kehittymistä. Sääntelyn lisääntymisen taustalla ovat olleet pankkikriisit. Sääntely ei ole pysynyt kaikilta osin rahoituslaitosten tuotekehityksen ja innovatiivisten ratkaisujen perässä. Pankkisektori toimii entistä enemmän globaalin kilpailun markkinoilla, ja perinteisten varainhankintamahdollisuuksien hiipuesssa on etsittävä uusia. Pankkijärjestelmä on talousjärjestelmän ydin, joka kanavoi pääomia investointeihin. Vuoden 2008 pankkikriisi uhkasi maailmanlaajuisesti kaataa koko talousjärjestelmän. Vastaavien tapahtumien ehkäisemiksi rahoitusjärjestelmän ja pankkien sääntelyä on ollut pakko lisätä. Päätöksentekijöidenkin on hyvä ymmärtää, millaisia riskejä pankkijärjestelmään liittyy ja miten se vaikuttaa kuntien rahoitukseen tulevaisuudessa.

Kirjan lopussa tarkastellaan sitä, millainen on tulevaisuuden kunta. Maakuntauudistus muuttaa kuntien toiminnan luonnetta. Jos sosiaali- ja terveydenhuolto ja sen rahoittaminen siirtyvät tavalla tai toisella pois kuntien vastuulta, supistuu kuntien toiminta puoleen. Kuntien tase jää olemaan lähes sellaisenaan. Kuntien toiminta muodostuu yleishallinnosta ja melko

laajoista muista palveluista, opetus- ja sivistystoimesta sekä kunnallisteknisistä palveluista.

Ainakin suuret kaupungit ovat yhtiöittäneet toimintojaan, joten kuntien toiminnasta muodostuu entistä enemmän konserneja, joissa opetus- ja sivistyspalvelujen lisäksi on liikelaitoksia ja yhtiöitä. Muutoksesta tulee iso, ja laskelmien mukaan eri kunnat joutuvat hyvin erilaiseen tilanteeseen suhteessa nykyiseen tilanteeseen ja toisiinsa. Kun kuntien verotuloja leikataan, korostuvat kiinteistöveron ja yhteisöveron merkitykset kokonaisverotuloissa – kiinteistöveron vielä yhteisöveroa enemmän. Toisaalta riskit vähenevät, koska kuntien menojen kasvusta hallitsemattomin osuus liittyy sosiaali- ja terveystalouteen.

2 Kuntatalous: käsitteitä, nykytila ja ongelmia

2.1 Kuntien taloudesta yleensä

Kunnan olemassaolo perustuu perustuslain turvaamaan itsehallintoon. Tämä on yleensä kunnille myönteistä, mutta koko yhteiskunnan kehityksen kannalta näin laajaa ja sitovaa sementoitua säädöstä voidaan pitää myös kirouksena – nykypäivän vaatimusten edellyttämät muutokset tuntuvat mahdottomilta. Kunnan toiminta perustuu yleiseen toimialaan, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että kunta saa tehdä lähes kaikkea sellaista yleishyödyllistä, mikä ei ole kiellettyä. Kunta ei voi esimerkiksi vastata alueellaan järjestyksenpidosta perustamalla esimerkiksi omia poliisi- tai puolustusvoimia tai päättää itse omasta veronkannosta yli lainsäädännön. Kun valtio velvoittaa lailla kuntaa tekemään jotain puolestaan, sen olisi annettava tehtävän mukana myös rahoitus. Vaaditaan siis laki ja rahoitus. Valtio huolehtii rahoituksestaan valtionosuudella ja varmistaa palveluiden rahoituksen myöntämällä kunnalle verotusoikeuden.

Kunnan ei ole pakko tuottaa palveluita itse. Kunta voi ostaa palvelut toisilta palveluntuottajilta, yksityisiltä toimijoilta tai muilta kunnilta. Erityisen vaativaa ja laajaa osaamista edellyttämät palvelut, kuten erikoissairaanhoido, voidaan tuottaa yhdessä esimerkiksi kuntien yhteistyössä perustamalla yhteistoiminta-alueella. Näitä ovat esimerkiksi kuntayhtymät. Pelkistetyimmillään kunta voi ostaa kaikki muut palvelut kunnanjohtajapalveluiden lukuun ottamatta, ja näitäkin on ostettu.

Kuntien – ja erityisesti kaupunkikuntien – palveluiden muututtua monimutkaisemmiksi ja tehtävien monipuolistuttua suurta osaamista edellyttäväksi

ja erityisiä välineitä ja tiloja vaativiksi kunnat ovat palveluita järjestääkseen perustaneet liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä.

Nykykäsityksen (Kuntalaki 126 §) mukaan markkinoilla toimiva liikelaitos on yhtiötettävä. Varsinkin suurilla kaupunkikunnilla konsernien muodostama kokonaisuus on iso ja monimutkainen, ja perinteinen peruskunta on kokonaisuudesta vain pieni osa. Tästä syystä ja myös siksi, että kunnat ovat siirtäneet tulojaan, menojaan ja tasettaan riskeineen konserneihin, kuntien taloutta tarkastellaan konsernin näkökulmasta.

Tuloslaskelma kuvaa kunnan vuotuista toimintaa. Tuloslaskelmasta käy selville suunnitellut tulot ja menot (talousarvio, taloussuunnitelma) sekä vuoden toteutuma (tilinpäätös). Toimintatuloihin ja -menoihin sisältyvät kaikki varsinaisesti kunnan toimintaan liittyvät tulot ja menot. Tässä kirjoituksessa käytetään tulo- ja menokäsitettä, ei tuotto- ja kustannuskäsitettä, vaikka jälkimmäinen kirjanpidollisesti kuvaakin paremmin jaksotettuja tuloja ja menoja. Varsinkin kasvuvuoteilla, esimerkiksi kehyskunnissa ja suurissa kasvukeskuksissa, toimintatuloihin kirjautuu maanmyyntituloja tonttikaupasta. Nämä tulot ovat kunnan rahoituksen kannalta hyvin oleellisia, mutta saattavat vääristää kuntien keskinäistä vertailua.

Kunnan palveluntuotanto ei perustu voitontavoitteluun. Siitä syystä palveluista, esimerkiksi päivähoidosta tai terveydenhuollosta, kuntalaisilta perittävät maksut eivät kata lähellekään palveluiden kustannuksia. Kun verrataan toimintatuloja toimintamenoihin, havaitaan, että tulot kattavat menot vain 20–25-prosenttisesti. Loppu palveluista rahoitetaan verorahoituksella. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei kunnan toiminta-ajatuksensa mukaisesti pidä tuottaa liiketaloudellista voittoa, vaan palvelut käytännössä rahoitetaan pakolla – eli veroja keräämällä.

Toimintamenoista toiminnallisesti suurin osa menee sosiaali- ja terveydenhoidon palveluihin ja seuraavaksi eniten opetuksen ja kulttuurin palveluihin. Suurin osa palveluista perustuu lakiin, ja varsinkin maaseutukunnissa vapaaehtoisia palveluita on hyvin vähän. Mitä suurempi kunta, varsinkin keskuskaupunki tai maakunnan keskus, sitä enemmän kaupunki rahoittaa alueellisia, vapaaehtoisia palveluita. Yleishallinnon osuus kokonaisuudesta on hyvin pieni. Käsitteistön selventämisen vuoksi on hyvä tunnistaa, että laki velvoittaa kunnan järjestämään jonkin palvelun, esimerkiksi

Taulukko 1.

Tuloslaskelman ulottuvuudet 2010–2017, 1000 euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010–17
1000 euroa									
Toimintatulot	8 285 349	8 735 021	9 056 776	9 099 866	9 120 068	7 521 120	7 626 674	7 158 827	-13,6 %
Toimintamenot	31 765 384	33 467 143	35 283 938	36 154 397	36 434 063	36 335 521	36 517 141	35 690 549	12,4 %
Toimintakate	-23 480 035	-24 732 122	-26 227 162	-27 054 531	-27 313 996	-28 814 401	-28 890 467	-28 531 722	21,5 %
Tuloverot	15 690 676	16 127 866	16 754 413	17 881 106	18 102 704	18 443 219	18 807 344	18 806 334	19,9 %
Yhteisövero	1 407 162	1 645 712	1 205 379	1 308 621	1 456 303	1 644 072	1 539 341	1 889 826	34,3 %
Kilteistöverot	1 167 652	1 199 955	1 268 178	1 360 351	1 508 573	1 588 903	1 640 918	1 738 625	48,9 %
Valtionosuus	7 394 694	7 621 892	8 031 581	8 252 562	8 160 854	8 196 322	8 792 091	8 503 554	15,0 %
(Harkinnanvarainen)	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	0	0	0	
Rahoitus tulot ja -menot	285 035	186 487	307 743	314 055	280 410	340 731	360 483	452 251	58,7 %
Korkotulot	226 142	251 244	220 142	205 086	200 433	250 238	245 114	246 992	
Muut rahoitus tulot	305 267	289 847	367 685	349 625	329 575	359 922	334 540	404 655	
Korkomenot	209 827	256 493	235 608	200 399	215 077	193 799	176 766	170 103	
Muut rahoitusmenot	36 547	98 111	44 476	40 257	34 522	75 630	42 405	29 293	
Vuosikate	2 465 988	2 049 995	1 340 812	2 062 736	2 195 404	1 894 704	2 695 145	3 266 069	32,4 %
Poistot	1 671 580	1 737 620	1 870 743	2 058 535	2 065 374	2 081 911	2 114 293	2 195 625	31,4 %
								Summa	
Satunnaiset tulot	1 082 677	143 709	271 406	384 160	1 946 732	346 559	334 182	152 502	4 661 927
Satunnaiset menot	24 794	29 218	29 081	18 131	46 309	15 730	21 859	29 743	214 865
Tulos	1 827 643	419 081	-308 688	370 230	2 030 453	143 622	893 175	1 193 203	6 568 719
Poistoero	5 390	-10 175	20 056	-19 191	172 929	-16 481	-9 011	16 321	159 838
Varausten muutos	-12 072	33 385	-6 257	-6 649	103 419	-15 415	-27 985	-50 981	17 445
Rahastojen muutos	16 496	23 005	10 973	49 155	139 174	52 925	10 638	16 773	319 139
Tuloslaskelman aliylijäämä	1 837 457	465 297	-283 917	393 545	2 445 516	164 651	866 817	1 175 316	7 064 682
Taseessa									
Kumulatiivinen aliylijäämä	7 005 659	7 483 367	6 571 755	6 961 486	9 364 904	9 527 507	10 310 344	11 311 167	4 305 508
Verotettava tulo mrd. euroa	827	841	870	922	917	929	947	945	118
Veroprosentilla tuloja	795 439	811 499	832 771	873 554	876 162	889 370	903 684	899 496	

Taulukko 2.

Tuloslaskelman ulottuvuudet 2010–2017, euroa/asukas

euroa/asukas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ 2010–17
Toimintatulot	1 549	1 626	1 678	1 678	1 676	1 378	1 393	1 305	-244
Toimintamenot	5 940	6 229	6 536	6 667	6 694	6 657	6 671	6 509	568
Toimintakate	-4 391	-4 603	-4 859	-4 989	-5 018	-5 279	-5 278	-5 203	-812
Tuloverot	2 934	3 002	3 104	3 298	3 326	3 379	3 436	3 430	495
Yhteisövero	263	306	223	241	268	301	281	345	81
Kiinteistöverot	218	223	235	251	277	291	300	317	99
Valtionosuus	1 383	1 419	1 488	1 522	1 499	1 502	1 606	1 551	168
(Harkinnanvarainen)	4	4	4	4	4	0	0	0	-4
Rahoitustulot ja -menot	53	35	57	58	52	62	66	82	29
Korkotulot	42	47	41	38	37	46	45	45	3
Muut rahoitustulot	57	54	68	64	61	66	61	74	17
Korkomenot	39	48	44	37	40	36	32	31	-8
Muut rahoitusmenot	7	18	8	7	6	14	8	5	-1
Vuosikate	461	382	248	380	403	347	492	596	134
Poistot	313	323	347	380	379	381	386	400	88
Summa									
Satunnaiset tulot	202	27	50	71	358	63	61	28	860
Satunnaiset menot	5	5	5	3	9	3	4	5	40
Tulos	342	78	-57	68	373	26	163	218	1 211
Poistoero	1	-2	4	-4	32	-3	-2	3	29
Varausten muutos	-2	6	-1	-1	19	-3	-5	-9	3
Rahastojen muutos	3	4	2	9	26	10	2	3	59
Tuloslaskelman ali/ylijäämä	344	87	-53	73	449	30	158	214	1 302
Taseessa									
Kumulatiivinen ali/ylijäämä	1 310	1 393	1 217	1 284	1 721	1 746	1 883	2 063	753
Verotettava tulo euroa/as	15 466	15 655	16 120	17 007	16 843	17 028	17 298	17 231	1 765
Veroprosentilla tuloja	786	794	811	845	823	824	834	828	

perusopetuksen, jolloin palvelun järjestäminen on siis pakollista. Palvelun järjestäminen voi olla vapaaehtoista ja samalla lakisääteistä. Esimerkiksi lukio-opetuksen järjestäminen on vapaaehtoista, mutta jos lukio-opetusta järjestetään, sen järjestämistä rajaa laki.

Taulukko 3.

Päätoiminnot 2010–2017, 1000 euroa, kasvu-% ja osuus % kokonaisuudesta

	2010	2017	Kasvu	Osuus kokonaisuudesta	
				2010	2017
Yleishallinto	726 594	545 808	-25 %	3 %	2 %
Muut palvelut	1 369 942	1 507 412	10 %	5 %	5 %
Opetus ja kulttuuri	9 450 066	10 533 912	11 %	37 %	35 %
Sosiaalitoimi	7 215 312	9 046 696	25 %	28 %	30 %
Terveydenhuolto	7 059 877	8 690 710	23 %	27 %	29 %
Kaikki yhteensä	25 821 791	30 324 538	17 %	100 %	100 %

Terveydenhuollosta	2010	2017	Kasvu
Muut kuin erikoissairaanhoito	1 830 264	1 957 897	7 %
Erikoissairaanhoito	5 229 612	6 732 813	29 %

Taulukosta 3 käy selville terveydenhuollon ja sosiaalitoimen sekä jossain määrin myös opetuksen ja kulttuurin menojen lisäys. Muut palvelut ja yleishallinto ovat toimintoinakin pieniä, mutta ne ovat myös saaneet hyvin pienen osan menojen lisäyksestä hyväkseen.

Rahaa on kohdennettu erityisesti varhaiskasvatukseen, perusopetukseen ja sosiaali- ja terveystalouteen, mutta muihin toimintoihin ei. Kasvua on silti annettu erityisesti vain perusturvaan: sosiaalitoimeen ja terveydenhuoltoon. Kun muutosta ja määrää tarkastellaan terveydenhuollon sisällä, havaitaan erikoissairaanhoidon kasvaneen huomattavasti nopeammin kuin muut terveystalout. Erikoissairaanhoidon määrä on kasvanut 2,9-kertaisesta 3,4-kertaiseen verrattuna muihin terveystalouteen kahdeksassa vuodessa!

Taulukko 4 kuvaa sitä, kuinka paljon kunnat ovat joutuneet käyttämään erityisesti tuloja lisää kymmenen vuoden aikana rahoittaakseen kasvaneen palvelutarpeen. Palvelutarpeen kasvu on edellyttänyt 6,3 miljardin euron lisärahoitusta. Tämä vastaa lähes kymmenen veroprosenttiyksikön tuottoa kunnissa. Tästä määrästä jopa 74 prosenttia on kohdentunut sote-palveluihin.

Taulukko 4.

Kuntien sote (sosiaalitoimi ja terveydenhuolto) ja NON-sote (muut kuin sote-palvelut) euromääräinen muutos 2008–2017, 1000 euroa ja kasvun osuus kokonaisuudesta

Koko maa	2008	2017	Muutos		Osuus muut:sta
			Muutos-%	euroa	
Kaikki	24 054 422	30 324 538	26 %	6 270 116	
Non-sote	10 940 753	12 587 132	15 %	1 646 379	26,3 %
Sote	13 113 669	17 737 406	35 %	4 623 737	73,7 %
Sosiaalitoimi	4 985 668	7 676 631	54 %	2 690 963	42,9 %
Terveydenhuolto	8 128 000	10 060 775	24 %	1 932 775	30,8 %
Perusterveys yms	3 229 511	3 327 962	3 %	98 451	1,6 %
Erikoissairaanhoido	4 898 489	6 732 813	37 %	1 834 324	29,3 %

Meno- ja tulolajeittain eniten kunnan menoista maksetaan henkilöstömenoja. Ostojen rahoitustarve on kasvanut aivan viimeisten vuosien aikana, kun kunnat ostavat perusturvan (sosiaali- ja terveystoimi) palvelut joltakin yhteistoiminta-alueelta, esimerkiksi kuntayhtymältä, liikelaitoskuntayhtymältä tai osakeyhtiöltä.

Taulukossa 5 ensimmäisen tulojen ja menojen sarakepari on alle 7 000 asukkaan maaseutumaisen kunnan taulukko ja oikeanpuoleinen kuvaa koko maan tilannetta vuonna 2017. Myös tästä taulukosta käy hyvin selville se, että palveluihin käytetyt menot ovat huomattavasti suuremmat kuin vastaavat tulot. Menolajeista suurimmat kohdentuvat palkkoihin ja palveluiden ostoihin. Myös palveluiden ostot sisältävät palkkoja ja muita henkilöstökustannuksia. Myyntituotoista suuri osa on maanmyyntituottoja, ja varsinaisesti palveluiden saatavuuteen perustuvat maksutuotot ovat selvästi alle kymmenen prosenttia kokonaisuudesta. Yksi iso ero kuntien keskinäisessä kustannuslajivertailussa tulee sisäisten vuokrien käsittelystä: kaikki kunnat eivät edelleenkään laske ja kohdenna sisäisiä vuokria, ja sisäisten erien laskentaperiaatteet vaihtelevat kuntien kesken hyvinkin paljon.

Tuloslaskelmasta selviää toimintatulojen ja toimintamenojen erotus, toimintakate. Toimintakate kuvaa sitä rahamäärää, mikä kunnan pitää pystyä rahoittamaan muilla keinoin, jotta talous pysyy tasapainossa.

Taulukko 5.

Kuntien toimintamenot ja -tulot lajeittain 2017

KÄYTTÖTALOUS YHTEENSÄ	1000 e	e/as	%	1000 e	e/as	%
Kululajit						
Palkat ja palkkiot	8 455	1 287	18 %	10 516 781	1 908	26 %
Eläkekulut	2 163	329	5 %	2 476 720	449	6 %
Muut henkilösivukulut	329	50	1 %	490 893	89	1 %
Asiakaspalvelujen ostot:						
Asiakaspalvelujen ostot valtiolta	0	0	0 %	75 626	14	0 %
Asiakaspalvelujen ostot kunnilta	15 031	2 289	32 %	624 439	113	2 %
Asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymiltä	7 985	1 216	17 %	8 936 518	1 621	22 %
Asiakaspalvelujen ostot muilta	748	114	2 %	2 601 409	472	6 %
Muiden palvelujen ostot	7 291	1 110	15 %	6 954 778	1 261	17 %
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	2 183	332	5 %	1 912 194	347	5 %
Avustukset	705	107	1 %	2 005 986	364	5 %
Vuokrakulut, ulkoiset	290	44	1 %	971 379	176	2 %
Vuokrakulut, sisäiset	1 774	270	4 %	2 608 126	473	6 %
Muut kulut	128	19	0 %	195 974	36	0 %
Toimintakulut yhteensä	47 082	7 169	100 %	40 370 823	7 323	100 %
Toimintakuluista: Sisäiset kulut yhteensä	4 035	614	9 %	4 593 387	833	11 %
Poistot ja arvonalentumiset	2 367	360	5 %	2 206 210	400	5 %
Vyörytyskulut	0	0	0 %	423 217	77	1 %
Palautusjärjestelmän arvonnalisävero	988	150	2 %	1 251 794	227	3 %
Tulolajit						
Myyntituotot valtiolta	36	5	0 %	425 354	77	4 %
Myyntituotot kunnilta	884	135	10 %	872 012	158	7 %
Myyntituotot kuntayhtymiltä	0	0	0 %	379 313	69	3 %
Myyntituotot muilta	1 464	223	16 %	1 335 821	242	11 %
Sisäiset myyntituotot	2 257	344	25 %	1 832 887	332	16 %
Maksutuotot	513	78	6 %	1 736 099	315	15 %
Tuet ja avustukset:						
Työllistämistuet	151	23	2 %	71 765	13	1 %
Muut tuet ja avustukset valtiolta	371	56	4 %	289 535	53	2 %
Tuet ja avustukset kunnilta ja kuntayhtymiltä	0	0	0 %	4 376	1	0 %
Tuet ja avustukset sos.turvarahastoilta (mm. Kela)	46	7	1 %	61 940	11	1 %
Tuet ja avustukset Euroopan unionilta	0	0	0 %	10 261	2	0 %
Tuet ja avustukset muilta	0	0	0 %	65 139	12	1 %
Vuokratuotot, ulkoiset	1 281	195	14 %	1 271 154	231	11 %
Vuokratuotot, sisäiset	1 776	270	20 %	2 595 961	471	22 %
Muut tuotot	208	32	2 %	754 207	137	6 %
Toimintatuotot yhteensä	8 987	1 369	100 %	11 705 824	2 123	100 %
Toimintatuotoista: Sisäiset tuotot yhteensä	4 034	614	45 %	4 601 030	835	39 %
Valmisteverastojen muutos	0	0	0 %	0	0	0 %
Valmistus omaan käyttöön	0	0	0 %	407 463	74	3 %
Vyörytystuotot	0	0	0 %	422 321	77	4 %
NETTOKÄYTTÖKUSTANNUKSET YHTEENSÄ	40 462	6 161		30 464 642	5 526	

Toimintakate

Asukaskohtaiset toimintakatteet vaihtelevat koko maassa valtavasti: Ruskossa toimintakate on vain hiukan yli 4 000 euroa/ruskolainen, kun Pelkosenniellä rahoitettavaksi jää yli 8 500 euron toimintakate/pelkosennielaisten.

Toimintakate on yleensä suurempi ikääntyneissä ja harvaan asutuissa kunnissa, joissa yleensäkin palveluiden järjestäminen on vaikeampaa. On

Taulukko 6.

Suurimmat ja pienimmät toimintakatteet 2007–2017 (toimintakate on muutettu positiiviseksi tunnusluvuksi)

Oma sij.	Toimintakate e/as	2007	2017
	Minimi	3 109	4 066
	25 %	3 749	5 192
	Keskiarvo	4 049	5 806
	75 %	4 322	6 300
	Maksimi	5 450	8 551

Sij.	Toimintakate e/as	2007	2017	Sij.	Toimintakate e/as	2007	2017
1	Rusko	3 286	4 066	295	Pelkosenniemi	5 347	8 551
2	Muurame	3 397	4 302	294	Salla	5 219	8 467
3	Pornainen	3 311	4 317	293	Puolanka	4 643	8 301
4	Kerava	3 264	4 439	292	Ristijärvi	4 596	7 966
5	Helsinki	3 444	4 447	291	Savukoski	5 346	7 916
6	Jyväskylä	3 453	4 478	290	Utsjoki	5 450	7 638
7	Pirkkala	3 429	4 486	289	Vaala	4 972	7 614
8	Lieto	3 524	4 490	288	Pello	4 628	7 597
9	Lempäälä	3 583	4 506	287	Enontekiö	5 350	7 484
10	Järvenpää	3 554	4 510	286	Kemijärvi	4 968	7 395
11	Vantaa	3 773	4 523	285	Hyrnsalmi	4 803	7 380
12	Aura	3 157	4 525	284	Ilomantsi	4 798	7 375
13	Nurmijärvi	3 428	4 573	283	Vesanto	4 913	7 370
14	Kangasala	3 561	4 574	282	Posio	4 664	7 253
15	Ylöjärvi	3 299	4 581	281	Rautavaara	5 133	7 176
16	Hattula	3 554	4 617	280	Utajärvi	4 702	7 166
17	Masku	3 191	4 618	279	Pudasjärvi	4 878	7 115
18	Vihti	3 369	4 630	278	Ylitornio	4 484	7 103
19	Kontiolahti	3 391	4 642	277	Pyhäjärvi	4 530	7 101
20	Naantali	3 414	4 649	276	Kaavi	4 499	7 087

melko selvää, että harvaan asutuissa Lapin kunnissa on mutkikkaampaa järjestää palvelut kuin esimerkiksi usein itseään erityisen tehokkaana mainostavassa Keravan kaupungissa. Keravalaisen pitäisi oikeastaan saada palvelut vielä pienemmällä toimintakatteella ottaen huomioon kaupungin suppea pinta-ala, hyvin edullinen asukkaiden ikärakenne ja pääkaupunkiseudun, erityisesti Helsingin, ylimaakunnallinen palveluntarjonta, jonka järjestämiseltä Kerava on välttynyt.

Pieni toimintakate ei siis välttämättä ole seurausta siitä, että palvelut olisi järjestetty erityisen edullisesti – se voi olla seurausta myös siitä, että palveluiden laatu ja laajuus ovat vajavaisia ja/tai kunnan ei ole edes tarpeen järjestää kaikkia palveluita, kun alue järjestää niitä kunnan puolesta. Sama pätee kuntiin, joissa toimintakate on suuri. Näissä olosuhteet voivat olla hyvin epäsuotuisat palveluiden järjestämiselle, eikä naapureiden palveluntarjontaan voida tukeutua. Lisäksi lakisääteisyys voi tuoda tullessaan edelliseen yhdistettynä olosuhteen, jota vastaan kunta ei voi mitään: Inarissa Sevettijärven koululaisen yksikkökustannus on suuri siksi, että koulumatkan pituus estää koulun yhdistämisen johonkin muuhun, taloudellisesti ja jopa pedagogisesti järkevämpään yksikköön, vaikka koulussa olisi reilut viisi oppilasta, johtaja, opettaja ja tukipalveluhenkilöstö.

Valtionosuus

Valtio varmistaa sen, että kunta toteuttaa valtion toimeksiannon mukaiset palvelut antamalla kunnille valtionosuutta. Valtionosuus ei ole entiseen tapaan lainkaan korvamerkitty tulo. Säättäessään kunnalle jonkin menoja kasvattavan tehtävän valtion pitäisi aina osoittaa tehtävälle rahoitus. Tämä rahoitus osoitetaan yleisimmin valtionosuudella, jolla varsinkin taantuvilla alueilla on iso merkitys. Valtionosuus koostuu nykyjärjestelmässä eniten ikäryhmäperusteisista valtionosuuksista, ja eniten valtionosuutta maksetaan yli 85-vuotiaasta ja nuorimmista ikäryhmistä.

Valtionosuutta maksetaan lisää myös esimerkiksi saaristolaisuuden, vieraan kielen ja vaikkapa saamelaisuuden perusteella. Tällä kohdentamisella pyritään varmistamaan palveluiden säilymistä koko maassa edes jollakin tasolla. Kohdennettu tuki saattaa olla käytännössä myös ylimitoitettu.

Hyvin suuri osa valtionosuudesta voi tulla kuntalaisten pienten verotulojen perusteella. Tämä verotulon tasauksena nimetty valtionosuuden osa on sitä suurempi, mitä pienemmät kuntalaisten verotettavat tulot ovat suhteessa muihin kuntiin.

Kunnat, joissa verotulo on sopimusperusteista rajaa pienempi, eivät suoraan hyödy verotulojen parantumisesta, koska verotulon taseaus vähenee suunnilleen samassa suhteessa mitä kunnan verotulot vahvistuvat – kunta

Taulukko 7.

Valtionosuus 2008–2017 veroprosenttiyksikköä

Oma sij.	vos veroprosenttia	2008	2017
	Minimi	0,0	−0,2
	25 %	9,6	11,6
	Keskiarvo	16,6	20,5
	75 %	22,7	28,9
	Maksimi	43,6	48,3

Sij.	vos veroprosenttia	2008	2017	Sij.	vos veroprosenttia	2008	2017
1	Kauniainen	1,3	−0,2	295	Ranua	43,6	48,3
2	Espoo	0,0	0,5	294	Rautavaara	38,9	46,9
3	Helsinki	1,6	1,6	293	Salla	34,5	46,5
4	Kirkkonummi	2,8	2,5	292	Puolanka	34,3	45,7
5	Tuusula	3,1	2,8	291	Vesanto	35,2	44,7
6	Pirkkala	4,1	2,9	290	Kivijärvi	33,7	43,8
7	Kerava	1,9	3,0	289	Posio	27,8	43,4
8	Järvenpää	3,1	3,0	288	Rääkkylä	30,6	43,0
9	Sipoo	4,2	3,4	287	Kärsämäki	28,2	41,9
10	Nurmijärvi	3,6	3,5	286	Pudasjärvi	31,4	41,0
11	Siuntio	4,3	3,6	285	Merijärvi	31,3	40,8
12	Vantaa	3,0	3,9	284	Pielavesi	29,7	40,8
13	Naantali	4,1	4,2	283	Valtimo	32,9	40,4
14	Vihti	4,3	4,3	282	Kannonkoski	31,0	38,9
15	Kaarina	4,4	4,5	281	Hyrnsalmi	31,3	38,9
16	Masku	5,3	4,8	280	Kaavi	26,8	38,6
17	Rusko	6,3	4,9	279	Taivalkoski	31,2	38,5
18	Porvoo	4,5	5,1	278	Kinnula	35,0	38,1
19	Lempäälä	6,1	5,7	277	Perho	31,1	37,8
20	Lieto	6,4	5,7	276	Enontekiö	33,0	37,8

ei siis välttämättä hyödy verorahoituksen kokonaissummana omien verotettavien vahvistumisesta. Vastaavasti vahvassa taantumassa oleva kunta ei välttämättä kärsi verotulojen alenemasta, kun verotulojen taseus korvaa alenemaa. Käytännössä etelän suuret, vauraat kunnat ja kaupungit luopuvat omista verotuloistaan taantuvien alueiden hyväksi. Tämän vuoksi joidenkin kuntien (Espoo, Helsinki, Kauniainen) valtionosuus on voinut olla jopa negatiivinen. Joillakin kunnilla valtionosuus vastaa jopa 50–60 veroprosenttiyksikön tuottoa. Tasavallan periaatteeseen kuuluu se, että kaikista pidetään huolta ja kaikille annetaan tasapuolinen mahdollisuus toimintojen järjestämiseen. Jos siis tätä tasavaltaisuuteen perustuvaa ja kuuluvaa valtionosuutta ei olisi, joutuisi ranualainen maksamaan suhteellisesta verosta perittävää kunnan tuloveroa yli 48 veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän nykyisen veroprosentin lisäksi.

Veroprosentit

Kunnan itsehallinto perustuu suurelta osaltaan sen omalle verotusoikeudelle. Näin palvelut ja myös investoinnit voidaan teoriassa aina rahoittaa. Kun kunta pystyy rahoittamaan rajoituksetta toimintaansa keräämällä kuntalaisilta veroja, se muodostaa myös rahoituslaitoksille riskittömän luottokohteen.

Veroprosentit ovat jatkuvasti nousseet, joskaan veroprosentin todellinen teho ei ole muuttunut kasvun suhteessa. Jos todellista tehoa kuvataan efektiivisellä veroprosentilla, se on kasvanut vain alla taulukon 9 mukaisesti. Veroprosentit ovat kasvaneet alla kuvion 1 mukaisesti – vasemmalla olevasta kuvioista ilmenee, että vuonna 2005 vain muutama kunta verotti yli 19 veroprosentin määrän, kun oikeanpuoleinen kuvio osoittaa, että vain hyvin harva kunta verotti alle 19 veroprosentin määrän vuonna 2018.

Usein veroprosenttia nostettaessa vedotaan juuri efektiiviseen veroprosenttiin, ikään kuin veronkorotus ei vaikuttaisi kuntalaisten maksurasitukseen. Kuitenkin veronkorotuksella kerätään aina tietty euromäärä, ja tämän euromäärän maksaa joku – yleensä suhteellisesti eniten veroja maksavat suurituloiset, joilla ei ole enää vähennyksiä.

Kuntalaisten tulotasoa ja aidon verotulopohjan kehitystä voidaan mitata esimerkiksi verotettavalla tulolla asukasta kohden. Tällä tavalla tarkas-

Taulukko 8.

Kuntien veroprosenttien kehitys 2007–2018

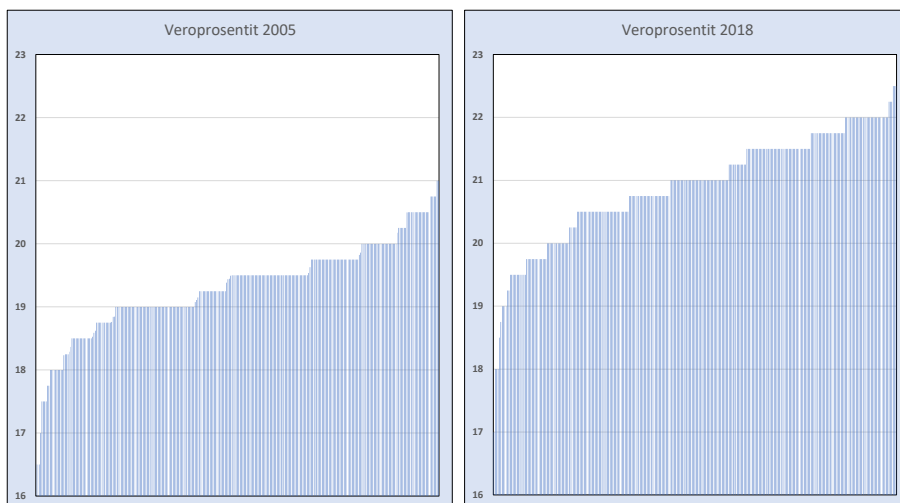
Oma sij.	Veroprosentti	2007	2018**
	Minimi	16,00	17,00
	25 %	18,75	20,50
	Keskiarvo	19,05	20,91
	75 %	19,50	21,50
	Maksimi	21,00	22,50

Sij.	Veroprosentti	2007	2018**
1	Kauniainen	16,00	17,00
2	Espoo	17,50	18,00
3	Eurajoki	18,00	18,00
4	Helsinki	17,50	18,00
5	Luhanka	19,00	18,50
6	Kustavi	19,25	18,75
7	Vantaa	18,50	19,00
8	Inari	19,00	19,00
9	Naantali	16,80	19,00
10	Sysmä	18,00	19,00
11	Kerava	18,00	19,25
12	Sipoo	18,75	19,25
13	Kirkkonummi	18,25	19,50
14	Koski Tl	18,00	19,50
15	Lieto	18,55	19,50
16	Luoto	18,50	19,50
17	Merikarvia	19,50	19,50
18	Muurame	18,50	19,50
19	Nurmijärvi	18,75	19,50
20	Oripää	18,50	19,50

Sij.	Veroprosentti	2007	2018**
295	Teuva	19,25	22,50
294	Reisjärvi	20,00	22,50
293	Jämijärvi	19,00	22,50
292	Vimpeli	19,75	22,25
291	Vehmaa	19,50	22,25
290	Pelkosenniemi	21,00	22,25
289	Ähtäri	20,75	22,00
288	Veteli	19,50	22,00
287	Tuusniemi	19,00	22,00
286	Siikalatva	19,80	22,00
285	Simo	20,75	22,00
284	Siikajoki	19,50	22,00
283	Siikainen	20,00	22,00
282	Savonlinna	20,09	22,00
281	Raasepori	20,18	22,00
280	Ruovesi	19,50	22,00
279	Rautavaara	19,50	22,00
278	Rautalampi	19,50	22,00
277	Punkalaidun	18,50	22,00
276	Pieksämäki	19,00	22,00

tellen saadaan poistettua veroprosentin noston vaikutus verotulon kehityksessä.

Kunta saa tuloja myös yhteisöverosta. Yhteisövero-osuus jaetaan ensiksi kuntien ja valtion kesken, ja lopulta kunnat saavat niille kuuluvasta osasta oman jako-osuutensa mukaisen määrän yhteisöveroa. Yhteisöveroa maksetaan myös metsätuloista, ja tämän osuus laajoissa maaseutumaisissa kunnissa on hyvin suuri. Yhteisöveroa kertyy sitä enemmän, mitä enemmän



Kuva 1. Tuloveroprosentit kunnissa 2005–2018

Taulukko 9.

Veroprosenttien kehitys 2010–2018

euroa/asukas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ 2010–18
Veroprosentti	19,67	19,73	19,87	20,12	20,47	20,66	20,74	20,81	20,91	1,24
Kiinteistövero										
Yleinen kiinteistövero	0,84	0,86	0,89	0,92	0,96	1,01	1,03	1,06	1,07	0,23
Vakituiset asunnot	0,40	0,41	0,43	0,45	0,47	0,49	0,50	0,51	0,52	0,12
Muu asunto	0,94	0,95	0,98	1,00	1,03	1,05	1,09	1,12	1,15	0,20
Verotettava tulo eur/as	15 466	15 655	16 120	17 007	16 843	17 028	17 298	17 231		

työllistäviä ja voittoa tuottavia yrityksiä kunnassa on. Yhteisövero otetaan huomioon verotulon tasauksessa. Myös tällä tavoin kunnat, joihin on siirtynyt ja joihin on perustettu yhtiöitä, osallistuvat taantuvien alueiden palveluiden rahoittamiseen. Yhteisövero on suhdanteista riippuva vero eli suhdannevero, jonka kertymä on riippuvainen yritysten tuloksesta. Tämän vuoksi se on jokseenkin vaikeasti ennustettavissa oleva veroerä. Tästä syystä sitä ollaan aika ajoin ottamassa pois kunnilta.

Taulukko 10.

Yhteisöveron kehitys euroa/asukas 2007–2017

Oma sij.	Yhteisövero e/as	2007	2017
Minimi		42	69
25 %		148	184
Keskiarvo		225	286
75 %		266	349
Maksimi		1 352	1 222

Sij.	Yhteisövero e/as	2007	2017	Sij.	Yhteisövero e/as	2007	2017
1	Harjavalta	552	1 222	295	Luoto	100	69
2	Pyhäjärvi	425	1 169	294	Liminka	43	75
3	Kittilä	222	1 107	293	Tyrnävä	55	75
4	Savukoski	703	966	292	Lumijoki	42	79
5	Kaskinen	1 352	946	291	Siuntio	80	90
6	Kolari	146	885	290	Nousiainen	75	96
7	Rautavaara	439	825	289	Alavieska	113	109
8	Helsinki	461	822	288	Keminmaa	132	111
9	Vieremä	508	818	287	Akaa	150	113
10	Puumala	503	666	286	Vesilahti	107	114
11	Ilomantsi	387	666	285	Nivala	88	114
12	Multia	409	661	284	Simo	78	115
13	Loviisa	455	660	283	Ilmajoki	104	117
14	Heinävesi	499	647	282	Hailuoto	109	118
15	Rauma	304	582	281	Merijärvi	155	122
16	Kivijärvi	365	547	280	Pornainen	50	122
17	Honkajoki	280	523	279	Järvenpää	128	125
18	Sonkajärvi	311	520	278	Nakkila	141	126
19	Lestijärvi	413	513	277	Liperi	109	126
20	Puolanka	410	512	276	Kontiolahti	120	126

Yhteisöveron merkitys vaihtelee kunnittain hyvin paljon. Suuren yhteisöveron kuntia on myös muuten taantuvilla alueilla, erityisesti Lapissa.

Kolmas suuri ja yhä keskeisemmäksi tuleva kunnan menoja rahoittava veroerä on kiinteistövero. Kiinteistövero on suhteellinen vero, jonka verotuspohja perustuu kiinteistöjen arvolle. Kiinteistöveroa peritään erikseen yleisestä kiinteistöveropohjasta, vakituudesta asuinrakennuskannasta ja loma-asunnoista. Voimalaitospaikkakunnilla voimalaitoksen kiinteistöverolla on suuri merkitys. Kiinteistöverolla voidaan yrittää ohjata kunta-

laisia rakentamaan; tällöin korotettu kiinteistövero kohdentuu asema-kaavassa olevaan rakentamattomaan maa-alueeseen. Kiinteistöveron merkitys on kasvanut, ja se muodostaa kunnalle pysyvän ja helposti ennakoitavissa olevan verotulopohjan, jota ei pääse toiseen kuntaan muuttamalla ”karkuun”. Kiinteistöveroa ei oteta huomioon tällä hetkellä verotulon tasauksessa, mutta otettaneen 50-prosenttisesti huomioon mahdollisen sote- ja maakuntauudistuksen toteutuessa.

Taulukko 11.

Kiinteistöveron muutos ja suuruus euroa/asukas 2007–2017

Oma sij.	Kiinteistövero e/as	2007	2017
Minimi		44	117
25 %		99	221
Keskiarvo		145	315
75 %		153	339
Maksimi		1 017	2 030

Sij.	Kiinteistövero e/as	2007	2017	Sij.	Kiinteistövero e/as	2007	2017
1	Eurajoki	576	2 030	295	Liminka	44	117
2	Pelkosenniemi	1 017	1 813	294	Tyrnävä	53	132
3	Kustavi	832	1 519	293	Aura	77	133
4	Utajärvi	539	948	292	Lumijoki	68	138
5	Vaala	484	914	291	Laihia	73	141
6	Tervola	511	874	290	Mynämäki	97	142
7	Sodankylä	415	865	289	Uurainen	67	159
8	Puumala	318	782	288	Mänttä-Vilppula	148	166
9	Taivassalo	305	739	287	Jokioinen	89	169
10	Luhanka	191	674	286	Karjajoki	80	171
11	Ristijärvi	321	627	285	Valtimo	85	176
12	Inari	234	618	284	Marttila	65	176
13	Parainen	241	601	283	Nousiainen	69	177
14	Kuhmoinen	280	595	282	Kärsämäki	72	180
15	Hirvensalmi	283	581	281	Merijärvi	59	181
16	Kemijärvi	313	577	280	Lieto	94	182
17	Inkoo	207	554	279	Kontiolahti	121	183
18	Loviisa	279	547	278	Rusko	72	187
19	Utsjoki	194	510	277	Ilmajoki	75	189
20	Sysmä	227	509	276	Isokyrö	74	190

Tällä hetkellä monet kunnat suunnittelevat vahvistavansa – ja vahvistakin – kiinteistöverotulojaan erityisen selvityksen avulla. Selvityksessä varmistetaan, että kaikki rakennetut kiinteistöt ovat kiinteistörekisterissä ja rakennetut kiinteistöt ovat kiinteistörekisterissä siinä käyttötarkoituksessa, johon ne on luvitettu. Joillakin selvityksen tehneillä kunnilla kiinteistöveron määrä on kasvanut useilla sadoilla tuhansilla ja jopa miljoonilla euroilla vuodessa.

Rahoitustulot ja -menot

Edellisten tulojen ja menojen lisäksi kunnan käyttötaloudessa vaikuttavat rahoitustulot ja -menot. Rahoitustuloihin lasketaan kuuluviksi korkotulot ja muut rahoitustulot ja menoihin korkomenot ja muut rahoitusmenot. Varsinkin muilla rahoitustuloilla voi olla joissain kunnissa suurikin merkitys: erään lasketaan esimerkiksi yhtiöiden osingot ja suurista sijoituksista kertyvät rahoitustulot. Korkotulon merkitys on yksittäisenä rahoittavana tekijänä pieni. Suuria korkotuloja saadaan esimerkiksi silloin, jos kunnalla on suuret antolainasaamiset – kuntahan pystyy antamaan lainaa konserniyhtiöilleen, kunhan lainan antaminen ei muodosta liian suurta negatiivisen riskin toteutumisen mahdollisuutta kunnan toiminnalle. Suuren muun rahoitustulon kuntia ovat esimerkiksi Kurikka ja Kauhajoki, joilla molemmilla on suuret pörssiyhtiöomistukset, ja Heinola, joka on sijoittanut sähköyhtiönsä myynnin tulot tuottavasti.

Korkomenon osuus on tällä hetkellä hyvin pieni. Kunnat saavat teoriassa lainaa jopa negatiivisella korolla. Koron kasvaessa ja suojaamattoman laina-position tapauksessa korkomeno kasvaa. Tämä on ongelma velkaantuneille kunnille ja kuntakonserneille. Muilla rahoitusmenoilla on niin ikään vain marginaalinen vaikutus tällä hetkellä.

Vuosikate

Kun edelliset – säännölliset – tulot ja menot lasketaan yhteen, päästään keskeiseen välisummaan, vuosikatteeseen. Vuosikate osoittaa, kuinka paljon kunnalle jää varaa investointeihin ja lainan takaisinmaksuun. Riippumatta

siitä, onko kunta kasvava vai taantuva, tulisi vuosikatteen olla ainakin nol-la. Jos kunta kasvaa nopeasti tai sen rakennuskanta edellyttää muuten in-vestointeja, pienen vuosikatteen kunta velkaantuu.

Poistot

Toisaalta vuosikatteen pitäisi kattaa tuloslaskelman seuraava säännöllinen mutta täysin laskennallinen menoerä: poistot. Jos kunta ei pysty kattamaan vuosikatteellaan poistoja, se tekee ilman satunnaisia tuloja alijäämää. Jos kunta ei ole juuri investoinut eikä investoi esimerkiksi asukasluvun alene-man vuoksi ja käyttöomaisuus on lähes poistettu, kunta selviää hyvinkin pienellä vuosikatteella. Vastaavasti nopeasti kasvava, paljon investoinut kunta tarvitsee hyvän vuosikatteen selvitäkseen ylijäämäisenä.

Kun kuntaa sopeutetaan ja sen menoja ja tuloja tarkastellaan tasapainon saavuttamiseksi, ollaan usein ensimmäiseksi vähentämässä investointeja. Jos kuntalaiselle tai kokemattomalle poliittiselle päätöksentekijälle kerro-taan, että kunta on tekemässä miljoona euroa alijäämää ja säästää pitää, on tietenkin luonteva sanoa, että jätetään seitsemän miljoonan euron liikunta-halli rakentamatta ja näin voidaan säilyttää kyläkoulu. Ongelmana on vain se, että seitsemän miljoonan euron liikuntahalli vaikuttaa tulokseen vain poistojen kautta – parhaimmillaan jopa 30 vuoden ajalle jaksotettuna, ja suora menovaikutus toimintamenoista voi olla jopa positiivinen, jos ky-seessä on aito käyttömenoja alentava investointi. Investoinnista pidättäyty-minen ei siis suoraan saa aikaan tulokseen vaikuttavaa sopeuttavaa säästöä! On toki mahdollista, että palvelun laatua ja laajuutta kasvattava investointi lisää myös suoraan toimintakatetta heikentäviä käyttömenoja.

Kriisikunnan kriteereitä uudistetaan tällä hetkellä. Yhtenä mittarina jopa kaikkien mittareiden tilalla voisi käyttää vuosikatetta, joka on korotettu maan korkeimpaan veroprosenttiin (sekä tuloveroprosentti että kiinteistö-veroprosentit). Jos tämä ei riitä kattamaan vuotuisia poistoja esimerkiksi kolmen vuoden ajan jaksolla, kuntaa voisi pitää perustellusti ja pysyvästi kriisikuntana.

Kunnat ovat jossain määrin alipoistaneet, eli niiden investointeihin koh-distamat poistoajat ovat olleet liian pitkiä. Tämä on toisaalta seurausta siitä,

että liikekirjanpitoon siirtymisen hetkellä poistojen tason etsiminen perustui jopa senhetkiseen vuosikatteen määrään ja poistoaikoja pidennettiin, jotta kunta ei tekisi tuomittavaksi tiedettävää alijäämää. Vuosien varrella kunnat ovat alipoistaneet useiden miljardien eurojen edestä. Meillä on edelleenkin kuntia, joiden poistoajat ovat liian pitkiä erityisesti siksi, että kriisikuntamenettelyn yksi keskeinen mittari on juuri alijäämä. Alimitoitettut poistot vääristävät kunnan tuloslaskelmaa ja käytännön arjessa kasvatavat korjausvelkaa.

Taulukko 12.

Poistojen muutos ja taso euroa/asukas 2007–2017

Oma sij.	Poistot e/as	2007	2017
	Minimi	93	120
	25 %	158	271
	Keskiarvo	206	352
	75 %	233	420
	Maksimi	578	958

Sij.	Poistot e/as	2007	2017
1	Kannonkoski	342	958
2	Kivijärvi	183	892
3	Virrat	294	828
4	Kauniainen	498	764
5	Vaala	272	692
6	Valtimo	183	674
7	Kaskinen	578	671
8	Kuhmoinen	189	579
9	Toivakka	118	570
10	Rautavaara	221	567
11	Vantaa	316	554
12	Sodankylä	201	553
13	Helsinki	518	552
14	Heinävesi	237	546
15	Laitila	153	538
16	Padasjoki	308	527
17	Tohmajärvi	134	527
18	Ranua	208	526
19	Paltamo	198	523
20	Juva	163	521

Sij.	Poistot e/as	2007	2017
295	Sauvo	103	120
294	Halsua	142	126
293	Sievi	125	146
292	Paimio	147	165
291	Sulkava	116	166
290	Humppila	93	166
289	Vehmaa	109	171
288	Pedersöre	144	173
287	Kruunupyy	139	173
286	Nousiainen	181	182
285	Enontekiö	162	184
284	Savukoski	149	187
283	Aura	96	188
282	Honkajoki	246	189
281	Karjajoki	122	191
280	Jämijärvi	155	192
279	Nivala	150	193
278	Kemi	232	195
277	Evijärvi	260	198
276	Kannus	132	202

Satunnaiset tulot ja menot

Kunnan tuloslaskelmaan kuuluu myös satunnaisten tulojen ja menojen erät, jotka vaikuttavat vain yhden vuoden tulokseen. Varsinkin satunnaisen tulojen avulla on saatu useinkin kunnan tulos positiiviseksi ja järjestelyä kunnan taseessa olevaa alijäämää. Kunta on voinut myydä omaisuuttaan jopa omalle perustamalleen yhtiölle niin, että järjestely on ollut hyvinkin suotuista. Operaatio on voitu jopa rahoittaa antamalla yhtiölle lainaa tai takaamalla yhtiön järjestelyä varten otetun lainan. Joissakin tapauksissa kunta on myynyt tulosvaikutteisesti omaisuuttaan siten, että myynnistä on tullut todellinen myyntivoitto.

Satunnainen meno voi tulla esimerkiksi omaisuuden arvon alaskirjauksena.

Satunnaisilla erillä on ollut hyvinkin suuri merkitys kunnan talouden kokonaisuudessa. Kunnat ovat samaan aikaan tehneet positiivisia tuloksia, mutta velan määrä on samalla kuitenkin kasvanut. Vuosikatteen, poistojen ja satunnaisten erien jälkeen tarkasteltava välisumma on tulos. Tuloksella ei ole käsitteenä samanlaista merkitystä kunnassa kuin yrityksellä, koska kunta ei maksa veroja.

Tuloslaskelman lopussa on eriä, joilla kunnan tuloslaskelman ali-/yli-jäämääriä voidaan järjestellä. Näitä eriä ovat poistoeron, varausten ja rahastojen muutos.

Vuotuinen tulos: ali- tai ylijäämä

Tuloslaskelman viimeinen rivi kuvaa vuotuista toiminnan ali-/yli-jäämää. Jos kunnan reaaliset ja laskennalliset tulot ovat suuremmat kuin menot, kunta on ollut toiminnassaan ylijäämäinen, ja jos menot ovat olleet tuloja suuremmat, kunta on ollut toiminnassaan alijäämäinen. Kun vuosittain lasketaan kunnan toiminnan tulos yhteen, saadaan tarkasteltavaksi taseessa oleva kumulatiivinen ali-/yli-jäämä.

Kunta on toiminnassaan kuntalaisten ja valtion sille antamia tehtäviä järjestelevä ja toimeksiantoja toteuttava toimija, joka voi tasapainottaa talouden verottamalla kuntalaisia. Tämän vuoksi sen ei teoreettisesti pitäisi vuosittain tehdä suurta ylijäämää, koska silloin kunta on kerännyt tarpeeseen

nähdén liikaa verotuloja. Käytännön arjessa taloutta on hoidettava niin, että toiminta tuottaa ylijäämää mieluummin kuin alijäämää.

Tuloslaskelman virallisia mittareita ovat toimintatulojen suhde toimintamenoihin, vuosikatteen suhde poistoihin ja vuosikatteen määrä euroa/asukas.

2.2 Rahoituslaskelma (keskeiset erät)

Rahoituslaskelman ensimmäinen rivi, vuosikate, on tuloslaskelmasta tuleva, säännöllistä tulorahoituskykyä osoittava mittari. Seuraava rivi, tulorahoituksen korjauserät, kuvaa toimintatuottoihin kirjattuja säännöllisinä pidettyjä omaisuuden myyntejä (maanmyyntitulot). Satunnaiset erät kuvaavat (yleensä) toimintaa rahoittavia, täysin yksittäistapauksina pidettäviä rahoitusjärjestelyjä (tulosvaikutteinen omaisuuden myynti tms.). Kun halutaan tietää, kuinka paljon kunta pystyy säännöllisillä tuloillaan rahoittamaan rahoitettavaksi jääviä investointejaan, vähennetään vuosikatteesta yllä olevat erät. Kahdeksan vuoden aikana kuntien yhteenlaskettu, kumulatiivinen vuosikate ei ole säännöllisesti riittänyt investointien rahoittamiseen, joten kunnat ovat joutuneet joko ottamaan lisää lainaa tai purkamaan rahavarojaan.

Investointeja on rahoitettu myös antolainasaamisten lyhennysten avulla, jos ne ovat suuremmat kuin lainananto. Taulukosta käy selville, että kuntien lainakanta on kasvanut lähes 5,7 mrd. euroa, konsernin lainakanta on kasvanut 10,2 mrd. euroa ja rahavarojen muutos on ollut 1,7 mrd. euroa. Tämä kasvu on tietyllä tavalla pois investointien rahoituksesta. Jos tarvittavaa rahoitusta tarkastellaan vuosittain keskimääräisellä veroprosentilla, havaitaan, että veroprosentilla rahoitettava osuus on vaihdellut 0,17:stä aina vuoden 2013 veroprosenttiyksikköä vastaavaan määrään 1,38 saakka. Voitanee sanoa, että perimällä vuosittain noin yhtä veroprosenttiyksikköä suurempaa veroprosenttia kunnat eivät olisi velkaantuneet.

Kunnan rahoituslaskelma osoittaa, kuinka tuloslaskelmasta vuosikate, satunnaiset erät ja maanmyynti riittävät rahoittamaan investoinnit ja lainanhoidon – pääsääntönä. Rahoituslaskelma jakautuu varsinaisen toiminnan ja investointien rahavirtaan ja varsinaiseen rahoitukseen. Kun tuloslaskelma

Taulukko 13.

Rahoituslaskelma koko maan tasolla, 1000 euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summa
Vuosikate	2 465 988	2 049 995	1 340 812	2 062 736	2 195 404	1 894 704	2 695 145	3 266 069	17 970 853
Tulorahoituksen korjaukset	-1 366 200	-453 082	-543 070	-611 896	-2 577 832	-613 360	-635 925	-544 286	-7 345 651
Investointimenot	3 698 965	3 570 519	3 748 436	3 815 428	6 791 643	3 603 012	3 468 321	3 490 721	32 187 045
Rahoitusosuudet	237 510	228 295	195 274	210 416	222 285	196 256	139 273	137 475	1 566 784
Käyttöomaisuuden myynti	2 380 101	701 930	833 967	896 983	4 995 687	914 830	894 629	973 981	12 592 108
Nettoinvestoinnit	1 081 354	2 640 294	2 719 195	2 708 029	1 573 573	2 491 926	2 434 419	2 379 265	18 028 055
Vuosikate – korjaukset – nettoinvestoinnit	-2 599 177	-1 973 606	-2 950 694	-2 364 588	-7 174 071	-2 321 668	-1 409 101	-768 938	-21 561 843
Antolainat, peruskunta	4 224 496	4 351 604	4 436 382	4 288 514	5 353 203	5 552 611	5 654 298	5 712 937	1 488 441
Antolainan lyhennys	185 502	256 203	238 177	853 633	285 826	313 689	165 728	258 244	2 557 002
Antolainan ottaminen	1 341 962	357 243	314 975	718 037	1 334 417	512 465	270 002	326 253	5 175 354
Antolainat, konserni	1 019 674	1 185 657	1 106 216	1 065 708	1 096 698	1 096 501	1 163 381	1 196 148	176 474
Lainakanta, peruskunnat	10 459 031	10 947 624	12 212 446	13 786 842	14 670 640	15 504 296	16 088 917	16 125 610	5 666 579
Lainan lyhennys	1 153 891	1 315 633	1 351 668	1 514 912	1 787 158	1 783 034	1 897 536	1 696 115	12 499 947
Lainan ottaminen	1 820 932	1 764 590	2 125 190	2 724 696	2 522 611	2 268 170	2 215 982	1 846 546	17 288 717
Nettolainaus	667 041	448 957	773 522	1 209 784	735 453	485 136	318 446	150 431	4 788 770
Lainakanta, konserni	24 455 157	25 390 842	27 153 019	30 059 246	31 425 079	32 689 492	33 709 261	34 624 959	10 169 802
Kassavarojen muutos	465 736	-230 075	-413 242	980 025	-21 595	-186 280	470 883	595 294	1 660 746
Veroprocentin nousupaine	0,84	0,55	0,93	1,38	0,84	0,55	0,35	0,17	

sisältää kirjanpidollisia elementtejä, rahoituslaskelmassa niitä ei (oikeastaan) ole. Rahoituslaskelmassa lasketaan rahavirtoja. Ennen investointeja tarkastellaan suoraan tuloslaskelmasta johdettuja vuosikatetta, satunnaisia eriiä ja tulo-rahoituksen korjauseriä. Korjauserissä on kirjattuna ehkä useimmin pysyviin (ennen käyttöomaisuus jne.) vastaaviin kirjatut myyntivoitot ja -tappiot toimintatuloissa ja -menoissa sekä satunnaisissa erissä. Varsinkin kasvukunnissa korjauserät voivat olla hyvinkin suuret.

Tämän jälkeen rahoituslaskelmassa tarkastellaan investointeja. Investointimenot vaikuttavat tuloslaskelmassa poistoissa eivätkä siis ole suoraan menona eivätkä tulona tuloslaskelmassa. Suuret investoinnit eivät heikennä kunnan tulosta investointimenon määränä vaan jaksotetusti poistoissa. Myös investoinnin seuraus, joko käyttämiseen kuuluvien menojen ja tulojen muutos sekä useimmiten korkomenot, vaikuttaa tulokseen eli ali-/yli-jäämään. Investointimenoja vähentää suoraan investointimenoon kohdistuva rahoitus ja omaisuuden myyminen. Kunnan investoinnit kokonaisuudessaan voivat olla negatiiviset, ja tällöin investointitulot ovat suuremmat kuin investointimenot ja investointi käytännössä rahoittaa toimintaa. Usein kunnissa käytetään käsitettä nettoinvestointi, joka tarkoittaa rahoitettavaa investointia, kun investointimenoista on vähennetty rahoitusosuudet investointeihin (kansanomaisemmin investointitulot). Kuntalaisilta – ja harmit-tavan usein myös poliittisilta päätöksentekijöiltä ja viranhaltijoilta – puutuu ymmärrys käyttötalouden ja investointitalouden eroista.

Taulukkoon 14 on koottu keskeisiä investointeihin ja niiden määrään liit-tyviä mittareita. Investointeja on hyvä tarkastella pidemmällä aikajaksolla. Vain näin voidaan hahmottaa, onko kunta investoinut paljon vai vähän, riittävästi vai riittämättömästi. Lisäksi investointien yhteydessä on hyvä tar-kastella poistojen tason ja käyttöomaisuuden määrän tasoa ja kehitystä.

Kun suhteutetaan kunnan investointien määrää koko maahan tai omaan verrokkiryhmään, on perustelluinta laskea bruttoinvestointien määrä. Bruttoinvestoinnit kuvaavat investointeihin suoraan käytetyn rahan mää-rää. Tämä määrä pienenee, kun investointeja rahoitetaan esimerkiksi omai-suutta myymällä tai valtion rahoituksella. Kasvukunnan bruttoinvestoin-tien pitäisi olla koko ajan maan keskiarvon yläpuolella ja asukasluvultaan taantuvan kunnan ehkä jopa alapuolella.

Taulukko 14.

Esimerkki investointitarkastelusta (esimerkkikunta)

	2008...2011	2011...2015	2015...2017
	Vuodessa	Vuodessa	Vuodessa
Asukasluku	6 958	6 783	6 623
Bruttoinvestoinnit e/as	380	519	539
...koko maa keskimäärin	661	795	643
Nettoinvestoinnit e/as	230	442	477
...koko maa keskimäärin	405	448	445
Vuosikate e/as	460	231	309
...koko maa keskimäärin	386	352	479
Poistot e/as	128	202	346
...koko maa keskimäärin	310	362	389
Poistot käyttöomaisuudesta %:ia	2,9 %	3,4 %	5,6 %
...koko maa keskimäärin	4,1 %	4,2 %	4,3 %
Ali/ylijäämä e/as	52	42	10
...koko maa keskimäärin	87	30	214
Vuosikate – Nettoinvestoinnit e/as	230	-212	-168
...koko maa keskimäärin	-20	-96	34
Käyttöomaisuuden arvo e/as	4 373	5 870	6 202
...koko maa keskimäärin	7 643	8 727	9 013

Jos kunta on jatkuvasti investoinut maan keskiarvoa huomattavasti vähemmän, voidaan olettaa jotain jääneen tekemättä. Tämä on esimerkiksi kuntaliitostilanteessa vastaanottavalle kunnalle vaaran merkki. Jos poistojen taso on matala, voidaan kyseenalaistaa kunnan taseessa olevan mahdollisen ylijäämän todellisuus. Vaikka käyttöomaisuuden tasearvo ei suinkaan ole yksiselitteinen ja ehdottoman oikea mittari kuvaamaan käyttöomaisuuden arvoa, se antaa siitä kuitenkin riittävän kuvan. Jos kunta on poistanut sekä euroa/asukas ja % käyttöomaisuudesta liian vähän, tämä voi olla viite liian pienistä poistoista.

Vastaavasti jos vuosikate on huomattavan pieni investointeihin nähden, kunta todennäköisesti velkaantuu. Jos vuosikate on hyvin suuri verrattuna investointeihin, kunta pystyy maksamaan velkojaan pois. Jos velat saadaan maksettua, on perusteltua laskea vuosikatetta esimerkiksi alentamalla veroprosenttia.

Seuraavaksi rahoituslaskelmassa tarkastellaan kunnan lainanantoa ja antolainojen lyhennyksiä. Kuntahan voi antaa hyvin rajoitetusti lainaa omille yhtiöilleen. Laina olisi kuitenkin annettava vakuutta vastaan. Ennen kunta pystyi lainaamaan jopa ulkopuolisille yhtiöille esimerkiksi elinvoima perusteenaan, mutta EU-lainsäädäntö rajoittaa tätä nyt. Jos oma yhtiö toimii markkinoilla, lainan antaminen on vielä rajatumpaa. Vaikka lainaa ei saisi antaa, lainasta muodostuu ”laillinen”, jos valtuuston päätöksestä ei valiteta.

Jos kunnan oma rahoitus ei riitä investointien ja antolainan rahoittamiseen, kunta joutuu ottamaan lainaa. Lainan ottamista kasvattaa myös lainan lyhentäminen. Laina jaetaan vielä pitkäaikaiseen ja lyhytaikaiseen lainaan, mutta tällä jaolla ei ole enää entisenlaista merkitystä. Lyhytaikainen laina otettiin maksuvalmiuden turvaamiseksi ja pitkäaikainen esimerkiksi investointien rahoitukseen. Lyhytaikaisen luoton korko oli suurempi kuin pitkäaikaisen. Nyt tilanne on muuttunut, ja lyhytaikaista lainaa saa kuntatodistuksilla jopa negatiivisella korolla. Keskeinen velkaantumista käsittelevä rivi on lainakannan nettomuutosta kuvaava rivi.

Erityisesti välttääkseen joutumasta kriisikunnan arviointimenettelyyn kunnat ovat viime vuosina alkaneet rahoittaa investointejaan taseen ulkopuolisin keinoin. Tämä tarkoittaa hyväksyttävimmillään sitä, että rahoitusyhtiö rakentaa esimerkiksi päiväkodin omaan taseeseensa, kun kunta maksaa päiväkotia ja usein jopa sen ylläpitoa ja käyttökustannuksia toimintamenoissa. Tässä tilanteessa myös omaisuuden poisto menee toimintamenoihin eli jossain määrin kohdentamisen kannalta väärään paikkaan. Tällaista elinkaarirakentamisena kutsuttua menettelyä voidaan tiukasti perustellen pitää hyvänä ratkaisuna – kunta antaa ammattilaisten tehdä ammatillaisen työn. Sitä vastoin ratkaisua, jossa kunta myy omistamiaan kiinteistöjä taseestaan hyvällä mutta usein keinotekoisella voitolla rahoitusyhtiölle, ei voida pitää moraaliltaan sopivana kuntalaisen parasta katsovana toimintana. Tällä menettelyllä koetetaan myös välttää kriisikunnan status. Pahin esimerkki on kunta, joka myi useita, jopa epäkurantteja käyttöomaisuuteen kuuluvia kiinteistöjä rahoitusyhtiölle niin, että konsernitaseeseen merkittiin suuri alijäämän poistava myyntivoitto, ja kunta maksaa omaisuuden käytöstä käyttökustannukset ja korkeana pidettävän pääoman koron.

Kunta voi rahoittaa investointejaan ja lainojensa hoitoa heikentämällä maksuvalmiuttaan. Tämä tarkoittaa ensisijaisesti rahavarojen tai muun likvidin omaisuuden purkamista. Rahoituslaskelma kuvaa tilinpäätöstilanteessa myös muuta maksuvalmiuden muutosta, mutta tämä kokonaisuus käsittää hyvin paljon laskennallisia rahavirtoja.

Rahoituksen mittareista virallisia ovat investointien tulorahoitusprosentti (kuinka suuren osan investointimenoista kattavat investointeihin liittyvät tulot), pääomamenojen tulorahoitusprosentti (kuinka paljon vuosikate kattaa nettoinvestointeja ja nettoantolainausta ja lainan lyhennystä) ja lainanhoitokate (kuinka paljon vuosikate kattaa lainan lyhennystä). Nytemmin tarkastellaan myös vuosikatteen ja nettoinvestointien erotusta ja vuosikatteen ja poistojen erotusta – myös kumulatiivisesti.

2.3 Tase – kuntien omaisuus ja velka

Se, mitä kuntien tulos- ja rahoituslaskelmaan kirjautuu vuosittain, näkyy taseessa. Taseen liitetietoihin kirjataan muita taseen tietoja täydentäviä ja mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä, kuten leasing-vastuut ja tarkempi takaus-ten erittely. Tässä esityksessä tarkastellaan keskeisimpiä taseen tekijöitä.

Tasetarkastelu laajennetaan konserniin. Kun muutosta tarkastellaan, kannattaa muutos suhteuttaa esimerkiksi koko maan tasolla veropro-senttiyksikön tuottoon. Vuodesta 2010 vuoteen 2017 esimerkiksi lainakanta on kasvanut määrällä, joka vastaa noin kuuden veropro-senttiyksikön tuottoa. Käyttöomaisuuden määrä on kasvanut määrällä, joka vastaa lähes kymmenen veropro-senttiyksikön tuottoa ja rahavarojen kasvu noin 0,75 veropro-senttiyksikön tuottoa.

Samaan aikaan, kun kunnat ovat velkaantuneet, niiden taseessa oleva ylijäämäkin on kasvanut. Tätä epäsuhtaa olisi mielenkiintoista tarkastella enemmän – yksi selittävä tekijä tälle voi olla juuri se, että kunnat ovat ”kikkailleet” taseensa kanssa saadakseen sinne ylijäämää keinotekoisesti.

Taseesta ilmenevät myös kuntien peruspääoma ja oma pääoma. Peruspääoma muodostettiin nykyiseen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä 1.1.1997 sen hetken omaisuus- ja pääomaerien erotuksena. Käytännössä summat saatiin vanhasta kirjanpitojärjestelmästä tietyin korjauksin, muun

Taulukko 15.

Eräiden tase-erien kehitys kunnissa 2010–2017, 1000 euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ 2010–17
Antolainat, peruskunta	4 224 496	4 351 604	4 436 382	4 288 514	5 353 203	5 552 611	5 654 298	5 712 937	1 488 441
Antolainat, konserni	1 019 674	1 185 657	1 106 216	1 065 708	1 096 698	1 096 501	1 163 381	1 196 148	176 474
Lainakanta, peruskunnat	10 459 031	10 947 624	12 212 446	13 786 842	14 670 640	15 504 296	16 088 917	16 125 610	5 666 579
Antolainat, konserni	1 019 674	1 185 657	1 106 216	1 065 708	1 096 698	1 096 501	1 163 381	1 196 148	176 474
Rahavarat	4 509 924	3 750 973	3 339 979	4 323 597	4 302 249	4 114 383	4 593 067	5 182 307	672 383
Taseen aliylijäämä	7 005 659	7 483 367	6 571 755	6 961 486	9 364 904	9 527 507	10 310 344	11 311 167	4 305 508
Peruspääoma	17 324 874	17 332 658	17 934 482	17 932 728	17 940 048	17 949 096	17 966 721	18 022 107	697 233
Oma pääoma	29 192 010	29 681 423	29 412 648	29 639 172	31 845 971	31 923 788	32 784 930	33 918 254	4 726 244
Käyttöomaisuus	39 600 228	41 067 334	42 540 276	43 495 177	46 418 520	47 635 049	48 670 271	49 423 411	9 823 183
Takaukset	298 498	304 333	326 217	342 680	359 485	376 729	384 193	390 679	92 181
Asukasluuku	5 347 269	5 372 913	5 398 173	5 422 604	5 442 837	5 458 325	5 474 083	5 483 641	136 372

Taulukko 16.

Eräiden tase-erien kehitys kunnissa 2010–2017, 1000 euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Δ	2010–17
Antolainat, peruskunta	790	810	822	791	984	1 017	1 033	1 042	252
Antolainat, konserni	191	221	205	197	201	201	213	218	27
Lainakanta, peruskunnat	1 956	2 038	2 262	2 542	2 695	2 840	2 939	2 941	985
Antolainat, konserni	191	221	205	197	201	201	213	218	27
Rahavarat	843	698	619	797	790	754	839	945	102
Taseen ali/ylijäämä	1 310	1 393	1 217	1 284	1 721	1 746	1 883	2 063	753
Peruspääoma	3 240	3 226	3 322	3 307	3 296	3 288	3 282	3 287	47
Oma pääoma	5 459	5 524	5 449	5 466	5 851	5 849	5 989	6 185	726
Käyttöomaisuus	7 406	7 643	7 880	8 021	8 528	8 727	8 891	9 013	1 607
Takaukset	56	57	60	63	66	69	70	71	15

muassa muuttamalla pitkäaikainen omaisuus suunnitelman mukaisilla poistoilla vähennetyksi, lisäämällä lomapalkkavelka ja poistamalla verotulosaaminen. Kirjanpito-ohjeistus olisi voinut tuolloin olla tarkempikin, sillä kunnat laskivat peruspääoman vaihtelevin perustein.

Peruspääoman korottaminen (vahvistaminen) on perusteltua silloin, kun sen määrä yhdessä arvонkorotusrahaston pääoman kanssa on olennaisesti ja pysyvästi pysyvien vastaavien määrää alempi. Peruspääomaa voidaan korottaa vapaaehtoisista varauksista, muista omista rahastoista tai edellisten tilikausien ylijäämästä tehtävillä siirroilla (siis tuloslaskelman kautta muodostuneista ylijäämäeristä). Talousarviosuosituksessa on mainittu raja-arvo, jonka mukaan peruspääoman ja arvонkorotusrahaston tulisi olla 2/3 pysyvistä vastaavista, mutta tätä raja-arvoa ei ole kuitenkaan mainittu kirjanpitoa koskeissa ohjeissa. Peruspääoman alentaminen – erityisesti alijäämän kattamiseksi – voidaan tehdä, jos pysyvien vastaavien määrä on alentunut pysyvästi, korvausinvestointien taso on pysyvästi suunnitelmapoistoja olennaisesti alhaisempi ja omavaraisuus on riittävä. Peruspääomaa ei tule alentaa enempää kuin määrällä, jolla peruspääoman ja pitkäaikaisen vieraan pääoman määrä ylittää pysyvien vastaavien määrän. Nämä kriteerit löytyvät aiemman kuntalain muutoksen perusteluista, joista ne on otettu kirjanpito-ohjeisiin.

2.4 Kuntien ja kuntakonsernin lainakanta

Kun kuntien lainakannan suuruutta tarkastellaan niin, että lainassa otetaan vähentävänä tekijänä rahavarat, voidaan puhua nettolainasta. Nettolainan tapaisen käsitteen laskeminen ei onnistu konsernitasolla, mutta kuntien kesken sitä on hyvä vertailla. Tässä jakajana on kunnan verotulopohja. (Katso taulukko 17.)

Jos nettolaina-tunnusluvun arvo on negatiivinen, kunnalla on enemmän rahavaroja kuin sen lainakanta on. Esimerkiksi Hirvensalmen nettolaina

Taulukko 17.

Nettolaina suhteutettuna veroprosenttiyksikköön vuonna 2017, suhteutuksen vuoksi veroprosentti samana vuonna

Oma sij.	Nettolaina vpyks	2008	2017	Vero%
	Minimi	-38,8	-29,3	17,00
	25 %	3,0	9,1	20,50
	Keskiarvo	8,4	14,9	20,91
	75 %	14,3	21,5	21,50
	Maksimi	33,6	62,6	22,50

Sij.	Nettolaina vpyks	2008	2017	Vero%	Sij.	Nettolaina vpyks	2008	2017	Vero%
1	Hirvensalmi	-7,6	-29,3	20,00	295	Rautavaara	14,2	62,6	22,00
2	Luumäki	-25,6	-17,5	20,50	294	Konnevesi	8,5	57,6	22,00
3	Ylitornio	-7,6	-16,2	20,00	293	Kaustinen	22,8	50,9	21,50
4	Enonkoski	-20,6	-15,2	21,00	292	Reisjärvi	21,1	47,8	22,50
5	Ranua	-1,3	-13,9	19,75	291	Karkkila	23,8	43,5	20,75
6	Sysmä	-3,8	-13,0	19,00	290	Toholampi	21,9	41,5	21,75
7	Polvijärvi	-12,4	-12,9	20,25	289	Hanko	26,1	39,1	21,75
8	Tervola	9,9	-12,7	19,50	288	Keuruu	15,4	37,9	21,50
9	Kuhmoinen	6,2	-9,6	20,75	287	Tyrnävä	13,7	36,9	21,00
10	Puumala	10,3	-5,8	20,00	286	Soini	33,6	36,7	21,75
11	Koski Tl	0,8	-5,5	19,50	285	Teuva	-5,3	36,4	22,50
12	Heinola	-2,9	-5,0	20,50	284	Hartola	22,7	36,3	21,50
13	Merikarvia	-1,3	-4,8	19,50	283	Kannonkoski	22,4	36,3	21,00
14	Evijärvi	15,7	-4,8	21,50	282	Kihniö	1,7	34,7	21,50
15	Hailuoto	-11,6	-4,8	20,50	281	Muhos	20,9	33,8	21,00
16	Parikkala	-6,1	-4,7	19,50	280	Lahti	12,2	33,7	20,75
17	Merijärvi	13,2	-4,7	21,50	279	Ylivieska	29,7	33,3	21,50
18	Eurajoki	3,2	-4,1	18,00	278	Veteli	11,3	33,2	22,00
19	Espoo	-10,4	-2,1	18,00	277	Virolahti	29,3	32,3	20,00
20	Savukoski	8,2	-2,0	21,75	276	Kangasniemi	21,0	31,2	20,75

Taulukko 18.

Konsernivelka euroa/asukas

Oma sij.	Konsernivelka eur/as	2008	2017
	Minimi	0	642
	25 %	2 039	3 372
	Keskiarvo	3 069	4 846
	75 %	3 840	5 947
	Maksimi	9 419	12 291

Sij.	Konsernivelka eur/as	2008	2017	Sij.	Konsernivelka eur/as	2008	2017
1	Koski TI	1 023	642	295	Espoo	3 656	12 291
2	Merikarvia	1 650	763	294	Halsua	3 065	12 273
3	Enonkoski	1 644	766	293	Kaustinen	5 581	11 104
4	Parikkala	502	856	292	Kyyjärvi	5 238	11 081
5	Sysmä	1 891	863	291	Reisjärvi	5 056	10 676
6	Ylitornio	2 037	962	290	Kotka	8 376	10 465
7	Myrskylä	1 359	1 243	289	Raahe	6 802	10 456
8	Polvijärvi	1 293	1 434	288	Hartola	8 817	10 404
9	Punkalaidun	1 340	1 489	287	Rautavaara	2 857	10 236
10	Nakkila	1 563	1 525	286	Keuruu	5 201	10 122
11	Vöyri	866	1 607	285	Konnevesi	3 184	9 834
12	Siikainen	996	1 628	284	Toholampi	4 010	9 670
13	Korsnäs	950	1 643	283	Kemijärvi	7 608	9 512
14	Isojoki	671	1 726	282	Kokkola	5 046	9 485
15	Ruovesi	1 968	1 764	281	Mikkeli	6 557	9 311
16	Marttila	1 210	1 785	280	Lahti	3 758	9 183
17	Multia	2 258	1 797	279	Kajaani	4 142	9 024
18	Ypäjä	1 587	1 843	278	Vantaa	7 029	8 837
19	Eurajoki	1 704	1 843	277	Hanko	5 736	8 603
20	Rauma	1 079	1 876	276	Seinäjoki	4 871	8 582

vastaa lähes 30 veroprosenttiyksikön tuottoa niin, että veroprosenttia voitaisiin jopa tilapäisesti laskea. Suurimmat ”aidot” nettolainat on esimerkiksi Rautavaaralla, Konnevedellä ja Kaustisella. Niillä kaikilla tase on niin ras-
kaassa velkalastissa, että kuntien pitäisi nostaa huomattavasti veroprosent-
tiaan pelkästään velkansa maksaakseen – Rautavaaralla kymmenen vuoden
ajan yli kuudella veroprosenttiyksiköllä.

Konsernivelkaa tarkastellaan mittarilla euroa/asukas taulukossa 18.

Myös konsernivelassa on hyvin suuria kuntakonsernikohtaisia eroja. Merkillä pantavaa on, että suurimpia konsernivelallisia ovat suuret kaupungit.

Suurimmilla kaupungeilla on myös isot vastapuolella olevat omaisuusmassat, esimerkiksi tuottoiset konserniyhtiöt, jotka vastaavat esimerkiksi energiantuotannosta. Kaikki vastuut eivät näy konsernin lainakannassa, ja lainakantaa ovat kasvattaneet viime vuosien aikana myös kuntien leasing-vastuut.

Jos kuntajoukosta poimitaan joitakin yksittäisiä kuntia, voidaan esimerkiksi Hartolaa pitää ”aidosti” velkaantuneena kuntakonsernina. Hartolan tapaisen kunnan muu kyky järjestellä konsernivelka on pieni erityisesti tilanteessa, jossa korko alkaa nousta.

Kuntien käyttöomaisuus

Kuntien omaisuuden arvon voi ajatella olevan kirjautuneena käyttöomaisuuteen. Kirjanpitoikäntännöistä, erilaisista poistokäytäntöistä ja tasearvoista johtuen käyttöomaisuus ei todellisuudessa vastaa omistuksia, mutta antaa suunnan tarkasteltaessa omaisuuden suhdetta velkaan, omaisuuden kehittymistä ja omaisuuden rakennetta. Tehdyissä kuntakyselyissä on havaittu, että esimerkiksi joidenkin kuntien suuretkin metsäomistukset on kirjattu taseeseen hyvin aliarvostaen, samoin esimerkiksi kuntien suuretkaan osakeomistukset eivät vastaa lähellekään nykyhetken mahdollista myyntihintaa. Jos suurten kaupunkien omistukset, esimerkiksi satamat ja liikelaitokset, olisivat oikeassa arvossaan, muuttuisi näiden kaupunkien velan ja omistuksen suhde täysin esimerkiksi edellisessä lainakantavertailussa.

Käyttöomaisuuden tunnusluvut vaihtelevat paljon. Keskimääräinen käyttöomaisuus vastaa arvoa 7121 euroa/asukas, ja se on kasvanut yli 2000 euroa/asukas kymmenessä vuodessa. Kunnat ovat siis investoineet siten, että omaisuuden arvo on kehittynyt. Suurin käyttöomaisuus on Helsingissä, ja tämä arvo ei vastanne lähellekään todellista realisoimishetken omaisuutta kuten eivät muidenkaan suurten kaupunkien arvot. Varakkaiden kuntien joukossa on kuntia, joilla on paljon metsäomaisuutta (esimerkiksi Juva), mutta samalla kunnalla on myös matalaan arvoon arvostettu Suur-Savon Sähkön osakekanta. Vastaavasti Kaskisten käyttöomaisuuden arvo taseessa on suuri, mutta sen reaaliarvo lienee pienempi. Arvo koostunee pääasiassa kaupungin satamasta, jonka merkitys on vähentynyt lähelle nollaa.

Taulukko 19.

Käyttöomaisuus ja sen muutos 2008–2017 euroa/asukas

Oma sij.	Käyttöomaisuus eur/as	2008	2017
	Minimi	2 706	3 784
	25 %	4 126	5 886
	Keskiarvo	5 038	7 121
	75 %	5 756	8 005
	Maksimi	15 273	19 019

Sij.	Käyttöomaisuus eur/as	2008	2017	Sij.	Käyttöomaisuus eur/as	2008	2017
1	Helsinki	15 273	19 019	295	Nakkila	2 896	3 784
2	Kannonkoski	8 333	14 273	294	Lemi	2 721	4 090
3	Kaskinen	12 538	14 039	293	Jämijärvi	3 379	4 289
4	Rautavaara	6 253	13 342	292	Aura	3 180	4 367
5	Hanko	8 650	12 957	291	Multia	3 891	4 370
6	Konnevesi	5 292	12 549	290	Honkajoki	4 456	4 451
7	Miehikkälä	4 727	12 353	289	Ruovesi	4 104	4 522
8	Lestijärvi	9 106	11 132	288	Pyhäranta	2 784	4 574
9	Keuruu	5 857	11 090	287	Humppila	3 961	4 595
10	Pietarsaari	8 040	10 830	286	Hirvensalmi	4 173	4 608
11	Oulu	8 617	10 714	285	Ypäjä	4 983	4 766
12	Kauniainen	9 401	10 677	284	Isokyrö	3 545	4 769
13	Lahti	7 200	10 635	283	Pöytyä	4 405	4 772
14	Juva	4 965	10 311	282	Liperi	3 595	4 843
15	Eurajoki	4 509	10 152	281	Ulvila	4 527	4 964
16	Mäntsälä	5 534	10 062	280	Karjoki	3 869	5 023
17	Pori	8 061	10 056	279	Iitti	4 477	5 028
18	Sipoo	6 718	10 040	278	Lumijoki	4 396	5 029
19	Espoo	6 902	10 035	277	Lieksa	4 062	5 030
20	Virolahti	5 885	9 973	276	Kontiolahti	4 643	5 048

Kuntien antolainasaamiset

Kuntalaki on aiemmin antanut kunnille mahdollisuuden antaa lainaa sekä konserniin kuuluville yhtiöille mutta myös muille kuin omille yhtiöille esimerkiksi elinkeinopoliittisin perustein. Antolainasaamiset voidaan erotella riskittömiin (omat konserniyhtiöt, asunto-osakeyhtiöt) ja riskiä sisältäviin. Luokituksen mukaisesti riskittömiksi luokitellut omat asunto-osakeyhtiöt ja esimerkiksi konserniin kuuluvat valokuituyhtiöt saattavat tosiasiaassa

varsinkin asukasluvultaan taantuvilla alueilla sisältää suuren riskin negatiivisen toteutumismahdollisuuden. Riskiä sisältäviin antolainasaamisiin saattaa kuulua esimerkiksi vesiosuuskuntia. Lainaa antaessaan kunnan on huolehdittava vakuuksista aivan kuten pankitkin tekevät.

Kuntien rahavarat

Kuntien rahavaroihin lasketaan likvideiksi helposti muutettavat varat aitojen käteisvarojen lisäksi. Rahavaroilla oli aiemmin suuri merkitys maksuvalmiuden vuoksi. Kunnat pyrkivät pitämään likvidit varansa niin suurina, että ne vastasivat 20–30 päivän menoja.

Nyt rahavaroilla ei ole enää entisenlaista merkitystä, ja nollakassan periaate on jo varsin tavallinen. Tämä johtuu siitä, että rahaa on nyt nopeastikin saatavilla ja varsinkin ”pikavipin” omaisten kuntatodistusten korko on jopa negatiivinen – korkoa joudutaan maksamaan pitkäaikaisista lainoista. Nykytilanne ei siis kannusta pitämään rahaa kassassa.

Joillakin kunnilla on hyvin suuret rahavarat. Tämä näkyy useimmiten suurina muina rahoitustuloina. Jos kunnan rahavarat vastaavat useiden veroprosenttiyksiköiden tuottoa, on oikein tiedostaa, että kunnan ylikvidit rahavarat ovat kuntalaisten omaisuutta ja niiden avulla voitaisiin jopa laskea veroprosenttia. Ylikvidit rahavarat saattavat ylläpitää tai kasvattaa kunnan yllälevää palvelurakennetta. Rahoitusteoreettisesti on oikein kysyä myös sitä, osaako kunta sijoittaa ja hallita sen itselleen uskomia varoja paremmin ja osaavammin kuin kuntalaiset.

Kuntien sijoitukset

Kuntien sijoitukset ovat osa kunnan käyttöomaisuutta. Kuntien sijoitukset ovat useimmin kuntayhtymäsijoituksia, omien asunto-osakeyhtiöiden osakkeita ja muita yleishyödyllisiä yhteisöjä. Näiden tuotto on joko vähäinen ja useimmin jopa negatiivinen. Harvoilla kunnilla on enää ulkopuolisia osakeyhtiösijoituksia käyttöomaisuudessaan.

Sijoitukset jaetaan antolainasaamisten ja takausten tapaisesti riskittömiin sekä riskiä sisältäviin sijoituksiin.

Taulukko 20.

Rahavarat veroprosenttiyksiköiksi muutettuina, 2008 ja 2017

Oma sij.	Rahavarat vpyks	2008	2017
	Minimi	-2,2	0,0
	25 %	1,3	1,4
	Keskiarvo	4,9	5,7
	75 %	6,8	7,0
	Maksimi	38,8	43,3

Sij.	Rahavarat vpyks	2008	2017	Sij.	Rahavarat vpyks	2008	2017
1	Reisjärvi	21,1	43,3	295	Pomarkku	0,7	0,0
2	Kärsämäki	22,3	34,7	294	Nousiainen	0,1	0,0
3	Merijärvi	18,5	33,0	293	Mäntsälä	0,4	0,0
4	Kyyjärvi	26,7	32,3	292	Pieksämäki	0,1	0,0
5	Hirvensalmi	12,7	30,9	291	Hattula	0,0	0,0
6	Heinola	19,9	27,7	290	Oripää	6,9	0,1
7	Ranua	7,6	23,4	289	Järvenpää	0,1	0,1
8	Joroinen	5,0	23,3	288	Kaskinen	3,4	0,1
9	Posio	22,5	22,7	287	Mikkeli	0,2	0,1
10	Luumäki	25,6	21,6	286	Tyrnävä	1,1	0,2
11	Evijärvi	1,1	20,7	285	Seinäjoki	0,8	0,2
12	Perho	20,4	20,4	284	Kajaani	1,7	0,2
13	Kuhmo	11,1	20,0	283	Ähtäri	2,0	0,2
14	Tervo	25,5	19,8	282	Savonlinna	0,3	0,3
15	Pihtipudas	20,6	19,4	281	Lapinlahti	4,3	0,3
16	Tervola	3,4	19,0	280	Ilmajoki	2,4	0,3
17	Hailuoto	24,8	18,5	279	Tornio	0,3	0,3
18	Kannonkoski	19,7	18,1	278	Kaustinen	1,9	0,3
19	Ylitornio	12,3	17,4	277	Naantali	0,9	0,3
20	Kinnula	11,9	17,4	276	Humppila	0,6	0,3

Kuntien takaukset

Kunnat ovat voineet antaa takauksia samaan tapaan kuin ne ovat antaneet antolainoja. Myös takaukset voidaan jakaa riskittömiin ja riskiä sisältäviin takauksiin, ja takauksista pitäisi aina periä reaalinen takausprovisio tai ottaa taattava kohde vastatakauksena haltuun.

2.5 Kuntatalouden vaikeudet: menojen ja tulojen epätasapaino

Kuntien taloudessa on keskimäärin jatkuva epäsuhta tuloissa ja menoissa: valtion kunnille antamien tehtävien määrä kasvaa, mutta valtionosuus ei kehity samassa suhteessa. Myös kunnat ottavat itse tehtäväkseen erityisesti elinvoiman nimissä sellaisia tehtäviä, joiden tekeminen ei ole välttämättä edes kunnan järjestämisvastuulla. Maan sisäinen muuttoliike johtaa kahdensuuntaisiin ongelmiin: asukasluvultaan taantuvilla alueilla kunnat eivät pysty purkamaan palvelurakennetta tarpeen vähentyessä ja kasvukeskuksissa palvelurakennetta on lisättävä. Uusi valtionosuusjärjestelmä hyvittää kuntia asukasluvun muuttuessa, eli valtionosuus alenee asukasluvun pienentyessä, ja tämän pitäisi näkyä kuntien palvelurakenteissa.

Kokonaisuuden isoksi ongelmaksi tulee vielä samaan aikaan tapahtuva väestön ikääntyminen, joka kasvattaa varsinkin terveydenhuollon palveluntarvetta. Kun kokonaisuuteen lisää sen, että julkisen verorahoitteen sektorin palkkojen odotetaan seuraavan yksityisen sektorin palkkatason nousua ja hyväksytään samalla julkiselle sektorille pienempi tuottavuuden kasvu ja puuttumattomuus palvelurakenteisiin, ollaan jatkuvassa oravapyörässä – tulot eivät riitä kattamaan kasvavaa hyvän jakamista ja rakenteisiin puuttumattomuutta. Julkisen sektorin ja varsinkin kuntien toiminnassa keskitytään perustelemaan sitä, miksi olemassa oleva tilanne ei saa muuttua, mieluummin kuin sitä, miten ja kuinka nopeasti epätarkoituksenmukaisuus toiminnassa olisi poistettava.

Tämän lisäksi kunnat ovat omaksuneet palvelurakenteiden säilyttämismanttraksi elinvoiman ylläpitämisen ja kasvattamisen jopa ja vieläpä sellaisilla keinoilla, jotka eivät edes kuulu kunnan järjestämisvastuulle.

Kuntien toiminnot ovat melko hyvin läpinäkyviä, mutta varsinkin taseessa voi olla negatiivisesti realisoituvia riskejä. Taseeseen voi sisältyä piiloriskejä, jotka liittyvät kehittämistä varten otettujen lainojen korko- ja vastapuoliriskeihin.

Kuntien ja kuntakonsernien kasvaneet lainakannat muodostavat merkittävän korkoriskin, jos korkokanta nousee. Kunnat ovat suojanneet lainasalkkujaan varsin usein niin, että osa salkusta suojataan johdannaisilla, osa pitkän juoksuajan kiinteäkorkoisella lainalla ja osaa ei suojata. Johdannaiset

ovat kunnan toiminta-ajatuksen mukainen tapa toimia niin kauan kuin kyse on suojauksesta, sillä kunnan ei pidä julkisen sektorin verorahoitteisena toimijana spekuloida johdannaisilla. Joitakin aikoja sitten tiedetään suojauksia tehdyn spekulointimielessä, mutta tämä johti yksittäistapauksissa hankaluuksiin. Kunta institutionaalisena toimijana on otollinen kohde sellaisille johdannaiskauppiaille, jotka joutuvat hajauttamaan sopimuksiaan ylipitkiin juoksuaikoihin (50 vuotta). Näihin muut organisaatiot kuin toiminta-ajatukseltaan ikuisiksi ajatellut kunnat eivät pystyneet.

Pelkästään lainakannan mukana oleva korkoriski on jo nyt joissakin kunnissa erittäin suuri. Vuonna 2017 peruskuntien yhteenlaskettu lainakanta oli 16,13 miljardia euroa. Yhden prosenttiyksikön korkoriski vastaa 161 miljoonaa euroa, mikä vastaa 904 miljoonan euron veroprosenttiyksikön verotuotolla lähes 0,2 veroprosenttiyksikön korkoriskiä.

Kuntien antamat takaukset olivat viedä Karkkilan kaupungin hallitsemattomaan tilaan 1990-luvun alussa. Ensin kaupunki takasi Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n lainat, ja sitten se joutui ottamaan ne vastuulleen. Takaus on hankala instrumentti siksi, että päätöksentekijät eivät seuraa takauksen kehittymistä eikä takaus ”tunnu missään”, kunnes se riskin realisoituessa negatiivisesti tulee kunnan maksettavaksi. Vielä hankalampi tilanne tulee antolainasaamisessa silloin, jos kunta on lainannut edelleen antamansa antolainan pankista, kuten jo ennestään ehtyvän elinvoiman kunnissa joudutaan toimimaan. Jos yritystoiminta epäonnistuu, ei yritys pysty maksamaan kunnalle lainaa ja kunta joutuu tekemään alaskirjauksen. Tämän lisäksi kunta vastaa tietenkin alkuperäisestä lainasta pankille. On muistettava, että kunta pystyy ottamaan vastuuta kannettavakseen jopa ohjeistuksen ohi, jos valtuuston päätöksestä ei valiteta. Näissä tilanteissa olisi harkittava, millaiselle negatiiviselle riskille kunta altistuu, jos elinvoimaan panostus ei toimikaan. Ei riitä, että kunta kantaa vastuunsa, vaan sen on varmistettava, että se pystyy itsenäisenä huolehtimaan siitä, miksi kunta kuitenkin on olemassa: järjestämään minimissään pakolliset palvelut. Jos riskin negatiivinen realisoituminen johtaa kunnan itsenäisyyden menettämiseen, vastuu siirtyy vastaanottavalle kunnalle.

Kuntalaki edellyttää kuntien taloudelta tuloslaskelman osoittamaa tasapainoa. Koska poliittinen järjestelmä ei ole kyennyt tasaamaan suhdanteita,

joudutaan kunnissa aika ajoin laatimaan talouden tasapainottamisohjelmia. Suhdanteiden lukemisen luulisi olevan kunnissa helpompaa, koska muun muassa verotulojen tilitysjärjestelmästä johtuen suhdannemuutokset näkyvät kunnissa noin yhden tai jopa kahden vuoden viiveellä. Kuntataloudessa verotulot voivat vielä kasvaa, kun avoin talous on jo alkavassa laskusuhdanteessa.

Näissä tilanteissa kunta ajautuu eräänlaiseen oravanpyörään. Menojen kasvua katetaan veroprosenttia korottamalla, kunnes siinä tulee seinä vastaan. Sen lisäksi tai jälkeen lisätään voimakkaasti lainanottoa, kunnes velkamäärä alkaa kasvaa pelottavan suureksi. Keinovalikoimaan liitetään myös omaisuuden myynti. Lisääntynyt raha käytetään palveluihin, jolloin menot edelleen kasvavat ja aiheuttavat painetta veroprosentin korotukseen ja oravanpyörä aloittaa toisen kierroksen.

Jotta oravanpyörästä päästään ulos, on käynnistettävä talouden tasapainottamisohjelma. Usealla kunnalla on tästä kokemuksta alkaen 1990-luvun alun lamasta ja senkin jälkeiseltä ajalta. Kriisikunnille on tunnusomaista menojen ja tulojen rakenteellinen epätasapaino, eli kunnan menot ovat pysyvässä epäsuhdassa kunnan tulopohjan kanssa. Veroprosentti on keskimääräistä selvästi korkeampi ja velkamäärä selvästi yli kuntien keskitason.

Viisasta on tietysti talouden tasapainottaminen jo ennen kriisikunnaksi ajautumista. Hyvin hoidetuissa kunnissa talouden tasapainotus käynnistetään heti, kun ensimmäiset merkit menojen ja tulojen rakenteellisesta epätasapainosta esiintyvät. Tällöin tasapainottamisen elementteinä voidaan vielä järkevästi käyttää menojen leikkaamisen ja tulojen lisäämisen ohella veroprosentin korotusta, taseen uudelleenarviointia sekä velkamäärän tilapäistä lisäämistä.

Varsinkin veroprosentin korotuksesta kuntatalouteen saatava hyöty on luonnollisesti sitä suurempi, mitä aikaisemmin tämä väistämätön päätös tehdään. 1990-luvun alussa parhaiten pärjäsivät kunnat, jotka käynnistivät toimenpiteet ajoissa. Esimerkiksi Tampereella veroprosenttia korotettiin 1991–1992 peräkkäisinä vuosina yhteensä kahdella prosenttiyksiköllä ja varsin pian monet vertailukaupungit olivat jälleen ohittaneet Tampereen veroprosentin suuruudessa.

Saneerausohjelmissa tilapäistä velan kasvua voidaan käyttää osana ohjelmaa, jos ollaan varmoja siitä, että ohjelma kokonaisuutena toimii. Silti ylivelkaantuneisuus on suurin rahoitustoimintaan liittyvä riski. Euroopan velkakriisistä ääritilanteena voidaan pitää Kreikan julkista velkaa.

Menojen leikkaamisen ja veroprosentin korottamisen ohella taloutta voidaan tasapainottaa myös kunnan taseomaisuuden myynnillä. Tällöin on muistettava, että omaisuus voidaan myydä vain kerran. Yleensä omaisuuden mynnistä saatava vaikutus kunnan talouden tasapainoon on vähäinen, ja vaikutus syntyy vain korkomenojen tai -tulojen kautta riippuen siitä, käytetäänkö omaisuuden mynnistä saatavia tuloja lainojen lyhennyksiin vai kunnan kassan vahvistamiseen. Mikäli kunnalla on toimintansa kannalta tarpeetonta tai toisarvoista omaisuutta, sen myynti kannattaa ajoittaa sen mukaan, milloin omaisuudesta saatava hinta on korkein.

Yleinen virhe on asettaa investoinnit ja palvelut toistensa vastapuoliksi. Pohjimmiltaan ne ovat kolikon kaksi eri puolta. Kunta ei voi kehittyä ilman investointeja eikä investoinneista luopuminen pitkällä aikavälillä kasvata kunnan mahdollisuuksia tasapainottaa talouttaan.

Talouden tasapainottaminen on pitkäjänteistä toimintaa. Jos arvioidaan, että käyttötaloudessa ei ole mahdollista poliittisista tai muista syistä saada aikaan riittävän suuria säästöjä riittävän nopeasti, on järkevää korottaa veroprosenttia. Lainanotolla voidaan saneeraukseen ostaa lisää aikaa, jotta varsinaiset säästötoimet voidaan jaksottaa pidemmälle aikavälille.

2.6 Kriisimittarit

Tässä yhteydessä on nostettava esille kriisikuntamenettely, ja kriisikuntamenettelyn laukaisevat kriisikuntamittarit. Menettelyyn on päädytty siksi, että itsehallinnosta huolimatta valtio on halunnut varmistaa sen, ettei kunta joudu sellaiseen tilanteeseen, missä sen kyky järjestää palveluita järkeväällä veroprosentilla vaarantuu. Jos kunta ei läpäise kriisikuntamenettelyä loppuun saakka, voi valtioneuvosto liittää kunnan toiseen kuntaan jopa niin, että menettely toteutuu vastoin sekä liitettävän että vastaanottavan kunnan tahtoa. Kriisikuntamittareissa on sekä peruskunnan että kuntakonsernin mittareita. Kunnat ovat alkaneet järjestellä asioita vain siksi, että kriisikunta-

menettelyyn ei jouduttaisi, mutta varsinaisiin toiminnallisiin asioihin ei puututa. Tällainen menettely pitäisi pystyä estämään tilanteessa, jossa toiminnalliset ratkaisut ovat epätarkoituksenmukaisia ja niiden oikaisemattomuus on toimimista muiden kustannuksella.

Erityisesti alijäämän ja lainan tarkastelun nostaminen konsernin tasolle poisti epätarkoituksenmukaista toimintaa. Ennen tätä kunnat myivät omistustaan perustamilleen ja lainoittamilleen yhtiöille. Tällä menettelyllä saatiin peruskunnan taseen alijäämät poistettua, ja koska kunnan takaaman lainan otti yhtiö, ei kunta joutunut selvitykseen. Tasetarkastelun nostaminen konserniin poisti ”kikkailun” hetkeksi, mutta joidenkin kuntien seuraava askel osoitti sekä rahoittajien että kuntien luovuutta – kunnat myivät omistustaan usein ylihintaan rahoitusyhtiön taseeseen. Ne saivat tällä menettelyllä kuitattua konsernin alijäämän, ja koska leasing-rahoitusta ei lasketa lainakantaan, myös lainaan liittyvät kriisimittarit jäivät kriteerien laukeamistason alapuolelle. Tästä päästäänkin siirtymään viimeiseen tässä esille nostettavaan tapaan järjestellä toimintoja ja siirtää riskiä eteenpäin mahdollisesti toisten kärsittäväksi. Leasing-yhtiö ei useinkaan toimi kuntiin päin hyvän tekijänä, ja rahan hinta on normaalilainaa suurempi.

Neljäs tässä esille nostettava ongelma onkin johdettavissa juuri leasing-vastuista. Perinteiset leasing-vastuut tulevat esimerkiksi kestokulutushyödykkeiden hankinnasta leasing-rahoituksella, ja näin hankitaan esimerkiksi autoja ja suuria työkoneita johonkin muuhun kuin omaan taseeseen. Leasing-vastuut käyvät kuitenkin ilmi vain tilinpäätöksen liitetiedoista, eikä leasing-vastuita lasketa vieraaseen pääomaan kuuluviksi vastuiksi samoin kuin perinteistä lainaa, vaikka vastuun mekanismi onkin sama. Tämän kunnat huomasivat ja ryhtyivät edellä mainittuun menettelyyn. Tällaista taseen ulkopuolista omistusta voidaan perustella myös sillä, että kunta maksaa kokonaisuudesta kiinteistön oletetun elinkaaren ajalta. Tällöin ”pakettiin” kuuluvat pääoman kustannukset ja kiinteistön ylläpitokustannukset – siirrettyinä vuosikatevaikutteiksi menoiksi. Elinkaarirakentaminen on paikallaan, jos yksityinen pystyy vastaamaan myös ylläpidosta paremmin kuin oma organisaatio, ja tämä parempi laatu pitäisi saada vain hiukan omaa työtä kalliimmalla.

Yritykset menevät konkurssiin usein siksi, että niiltä loppuvat likvidit varat eli ne menevät maksukyvyttömyyden tilaan. Ne ovat usein myös ylivelkaisia, eivätkä rahoituslaitokset usko niiden kykyyn korjata tilannetta omalla tulo-rahoituksellaan. Kunta ei voi mennä konkurssiin, koska sillä on verotusoikeus eikä veroprosenttia ole rajattu. Ainoastaan kiinteistöveroissa on säädetty veroprosentteihin erot eri kiinteistöverokantojen välille, eikä kunnan koko kiinteistöveron määrää voi säilyttää vapaa-ajan asunnoille. Kunnan liikkumavara epätarkoituksenmukaisessa toiminnassa on suuri.

”Kikkailu” perustuu usein siihen, ettei uskota kunnan tilannetta ja ollaan varmoja, että samalla tavalla edelleen toimimalla ihme tapahtuu: kunta säilyy itsenäisenä kuntana eikä joudu muuttamaan palvelurakennettaan vastaamaan tulo-rahoitustaan. Elinvoiman nimissä velkaannutaan lisää, koska elinvoimahankkeet on jollakin tavalla myös rahoitettava. Valtioneuvostokaan ei ole ollut täysin johdonmukainen erityisen kuntajakomenettelyn loppuvaiheessa, koska kunta on jollakin tavalla pyhä organisaatio. Kriisikuntamenettely olisi hyvä uudistaa ja kehittää hiukan myös menettelyn mittaristoa. Vastaanottava kunta joutuu ottamaan vastatakseen pahimmillaan suuret vastuut, ja tämän kunnan kuntalaiset joutuvat luopumaan enemmästä kuin olisivat joutuneet ilman liitosta. Pahimmillaan liitetyn kunnan omasta edustaan kiinni pitäneet päätöksentekijät jarruttavat jatkossa uuden kokonaisuuden päätöksentekoa vastustamalla isomman kunnan osan päätöksiä tarkoituksenmukaisesta palvelurakenteesta. Vastaanhangoittelevan kunnan päätöksentekijöillä on usein taito liittoutua taitavasti muiden päätöksentekijöiden kanssa heidän vastustaessaan jotain itselleen tärkeän rakenteen purkua.

Edellinen johtaa myös siihen, että liitoksen valmistelussa olisi uuden kunnan palvelurakenne harkittava ja päätettävä tarkemmin, pidemmälle ja sitovammin. Muuten liitosta käydään poliittisesti läpi vähintään kymmenen vuotta liitoksen toteuduttua.

3 Kuntien talousohjaus ja rahoitustoiminta

Puhuttaessa kuntien rahoitustoiminnasta ja siihen liittyvistä riskeistä on tärkeää ymmärtää, miten kuntien toiminta ja talousohjaus ovat muuttuneet. Se on tärkeää siksi, että se kuvastaa kunnallishallinnon perusluonneta nykymuotoisen kunnallishallinnon perustamisesta lähtien.

Kunnan toiminnan perusluonteena on aina ollut ja on edelleenkin kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen. Rahoitustoiminta on vain osa kunnan toimintaa, ja sen hyvä hoito edesauttaa kunnan vakaata taloutta. Hyvin harvoin jos koskaan lainanoton kustannuksilla tai sijoitustoiminnan tuotoilla voidaan ratkaista talouden tasapainoa eli kykyä tuottaa kuntalaisille palveluita. Sen sijaan siihen liittyvillä riskeillä ja epäonnistumisilla voidaan hyvinkin aiheuttaa vakavaa vahinkoa kunnan taloudelle ja kuntalaisten hyvinvoinnille.

3.1 Kuntien tehtävät ja rahoitusriskit

Kunnallishallinnon alkuaikoina kuntien tehtäväkenttä oli suppea ja käsitti lähinnä vain köyhäinhoidon, tielaitoksen ja opetustoimen. Kunnallishallinnon alkuvuosista lähtien kuntien tehtäväkenttä on laajentunut. Kuntien tehtäväkenttä on muodostunut kahdesta osasta. Toinen osa tehtävistä on kuulunut kuntien itsehallintoon ja ollut kuntien itsensä päätettävissä tietyin rajoituksin. Toinen osa kuntien tehtävistä on muodostunut kunnille lailla säädetyistä tehtävistä.

Kuntien lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet jatkuvasti uusien lakien myötä. Merkittäviä isoja ja näkyviä lainsäädännöllisiä uudistuksia ovat olleet

muun muassa kansanterveyslaki ja peruskoulu-uudistus. Viime aikoina kunnille on tullut velvollisuuksia moniin lakisääteisiin tehtäviin. Lakisääteinen tehtäväkenttä on ollut sidoksissa myös valtionosuuslainsäädäntöön.

Lähtökohtana on ollut, että säätäessään kunnille uusia tehtäviä valtiovalan on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on riittävät taloudelliset resurssit näiden tehtävien toteuttamiseen tasapuolisesti eri puolilla maata. Valtionosuusjärjestelmä on vuosien kuluessa muuttunut, ja sekin on osaltaan asettanut vaatimuksia kuntien talousohjaukselle.

Kuntien itsehallintoon kuuluva tehtäväkenttä on myös kokenut vuosien kuluessa muutoksia. Tulkinta siitä, mitkä tehtävät kuuluvat kuntien itsehallintoon, on vuosien kuluessa muuttunut ja vaihdellut. Suurimmat keskustelunaiheet ovat liittyneet siihen, miten kunta voi osallistua elinkeinoelämän tukemiseen.

Elinkeinoasiamiesjärjestelmä syntyi kuntiin 1970-luvulla, jolloin kunnat alkoivat laajasti toimia aktiivisesti uusien työpaikkojen syntymisen edistämiseksi. Tämä oli yhteydessä suomalaiseen aluepolitiikkaan ja muun muassa kehitysaluelainsäädännön syntymiseen, jonka tarkoituksena oli työpaikkojen synnyttäminen muuttotappion tai muun muassa teollisen murroksen alueille ja kuntiin. Uudet työpaikat synnyttivät verotuloja, joita tarvittiin kunnan ja sen asukkaiden elinolojen kehittämiseen.

Tuolloin oli varsin tavanomaista, että kunta rakensi ja vuokrasi teollisuushalleja, myönsi ja takasi yrityksille lainoja ja muutoinkin kaikin keinoin kilpaili muiden kuntien kanssa yritysten sijainnista ja työpaikoista. Kuntaelämässä oli totuttu suhteellisen rauhalliseen menoon, ja aktiivisuus elinkeinoelämän saralla sai totutusta poikkeavia piirteitä. 1980-luvulla puhuttiin muun muassa Keiteleen kummisedistä, joista sitten kirjoitettiin kirjakin (Osmo Kärkkäinen: Keiteleen kummisedät – pienkunnan tulevaisuus, 1980). Vastaavia muitakin tarinoita kirjoitettiin monissa kunnissa tuohon aikaan.

Kuntien aktiivisuuden kasvu lisäsi kuntataloudessa riskejä, joita kuntien virkamies- tai luottamushenkilöjohto ei ollut tottunut käsittelemään. Ei ollut kykyä arvioida liiketoimintaan tai rahoitustoimintaan liittyviä riskejä. Toiminta kunnissa oli siihen asti ollut melko riskitöntä tai vähäriskistä, ellei oteta huomioon tavanomaisia vahinkoriskejä, jotka nekin olivat tavanomaisella vakuuttamisella katettavissa.

Maailma oli vielä turvallinen, rahamarkkinoilla elettiin niukkuuden aikaa ja korkoja sääteli Suomen Pankki. Jotain oli jo kuitenkin muuttunut lähinnä kuntien elinkeinopolitiikan aktivoitumisen seurauksena. Kuntien yrityksille myöntämät lainat ja takaukset sekä investoinnit teollisuuskyliin ja -halleihin olivat tuoneet kunnallishallintoon uuden riskielementin.

3.2 Kuntien taloudenohjaus ja rahoitustoiminta

Kuntien taloudenohjauksessa valta oli tiukasti kunnanvaltuuston käsissä. Kuntien budjetit laadittiin kaikille kunnan organisaatioon kuuluville yksiköille ns. alamomenttitasoisesti, joten kirjasto tiesi budjetin perusteella tarkalleen, kuinka paljon sillä kullakin budjettivuotena oli varattuna kirjojen hankintaan. Uusi tai entisestä vuodesta korotettu määräraha vaati 2/3 enemmistön (ns. määräenemmistö) valtuutetuista. Näin oli asian laita ennen kuin talousarvion sitovuussäännöksiä yleisesti kunnissa löysättiin.

Virat perustettiin budjetin yhteydessä tai erikseen kunnanvaltuuston päätöksellä. Kunnan tulot muodostuivat valtionosuuksista, jotka silloin kohdistuivat tietyistä tehtävistä aiheutuviin menoihin sen mukaan, mikä oli kunnan kantokykyluokka. Kunnat oli jaettu kantokykyluokkiin 1–10, joista luokka 1 osoitti heikointa taloudellista kantokykyä eli kunnan omia tulonhankintamahdollisuuksia ja samalla lähinnä verotulopohjaa. Toisessa ääripäässä oli kantokykyluokka 10.

Valtiovalta päätti kantokykyluokan muutoksista vuosittain siten, että kantokykyluokaltaan alennettujen ja nostettujen kuntien asukaslukujen määrä vastasi toisiaan. Iso osa kunnan virkamiesjohdon ajasta kului sen perustelemiseen valtiovallalle, miksi kunnan kantokykyluokkaa olisi pitänyt laskea isompien valtionosuuksien toivossa.

Menojen lisääminen kunnissa oli siten varsin helppoa, jos kunnalla oli alhainen kantokykyluokka. Viran perustamisen kustannuksista valtio saattoi maksaa 80 prosenttia, ja loppu tulikin sitten jo viranhaltijan maksamana kunnallisverona. Toki valtionosuuden alaisia kustannuksia valvottiin, joten aivan näin yksinkertaista ei elämä käytännössä ollut. Kuntien valtionosuudet olivat ja ovat edelleen yksi suurimmista rahoitusriskeistä.

Investointien taloudellinen luonne oli erilainen kuin nykyisin. Investointi oli meno ja vastaavasti lainanotto oli tulo aina 1990-luvun puoliväliin asti, jolloin vuoden 1995 kuntalakiin kirjattiin siirtyminen liikekirjanpitoon, joka toteutui vuonna 1997. Investointeihin saatiin valtio-osuutta siltä osin, kun investoinnit oli valtionhallinnossa hyväksytty investointiohjelman piiriin. Luonnollisesti myös ne kirjattiin tuloksi. Kunnan taloudenohjauksessa keskeistä oli tuohon asti, että kameraalisen periaatteen mukaan menot kohdistettiin budjetin momenteille ja menojen ja tulojen tasapainoa mitattiin vuosittain.

Kuntien organisaatiot olivat yksinkertaisia yksikköpohjaisia funktionaalisia organisaatioita ennen kuin 1990-luvulla alkoi tulla uudenlaisia ajatuksia kuntaorganisaatioiden uudistamisesta kaupunginosapohjaisesti tai muulla tavoin. Puhuttiin uudesta julkisesta hallinnosta, johon voidaan katsoa kuuluvan myös liikekirjanpitoon siirtyminen. Liikelaitoksia kunnissa oli vähän, lähinnä vain suurimmissa kaupungeissa. Kuntien omistamien yhtiöiden osalta tilanne oli sama.

Yhtiöt toteuttivat jotakin kunnan tukitehtäviä. Eniten kunnilla taisi olla sormensa pelissä vuokra-asuntojen toteuttamisessa ja sitä kautta asuntolojen helpottamisessa. Valtion tukemaa asuntotuotantoa ei silloin mielletty erityiseksi riskiksi vaan lähinnä luonnolliseksi oheistoiminnaksi kunnalle. Nykyisin asuntotuotantoon liittyviä riskejä voidaan pitää yhtenä suurimmista kuntien riskikeskittymistä.

Lopullisesti kunnan budjetti tasapainotettiin kuntalain mukaan siten, että se määrä, joka muiden tulojen lisäksi tarvittiin varainhoitovuoden menojen kattamiseksi, kerättiin varainhoitovuoden kunnallisverona. Kuntien maksupolitiikka ei silloin ollut kovin aktiivista, eikä lainsäädäntökään antanut suuria mahdollisuuksia olennaisten maksutulojen perimiseen. Kunnan tulovero oli pääasiallinen verotuksen muoto ennen kiinteistöveron säätämistä. Muita tuloja tai veroluontoisia maksuja ei mainittavassa määrin ollut. Investointiosassa maanmyynnistä saatavia tuloja toki on aina ollut.

Kuntataloudessa ei aiemmin kuten ei nykyäänkään kaikki aina mennyt suunnitellusti. Vuosittaisia poikkeamia käsiteltiin valtuustoissa budjetin ylitysoikeuksina, usein vasta seuraavan vuoden puolella ennen varsinaisen tilinpäätöksen käsittelyä tai ääritapauksissa vasta silloin. Heikkoa budjetti-

kuria voitiin jo silloin pitää yhtenä suurimmista taloudenhoitoon liittyvistä riskeistä.

Lainanottoon on jo suomalaisessa kansanperinteessä suhtauduttu epäileväisesti. Kunnallishallinnossa monen mielestä velka oli ja on osittain vieläkin vain siirrettyä verotusta, mikä nyt näkyy valtion ja kuntien velasta käytävässä keskustelussa. Ajatus siitä, että otetaan velkaa ja painetaan hieman kaasua, tuntui monesta päättäjistä vielä 1970-luvulla vieraalta. Lisäksi Suomi oli pääomaköyhä maa eikä velkaa niin vaan tahtonut saada, vaikka kunta oli täysin varma maksaja.

Osittain investointien rahoitus kunnissa, ainakin vauraammissa, perustui myös rahastoivaan investointien rahoituspolitiikkaan. Katsottiin, että investointien rahoitus oli tukevammalla pohjalla, kun ensin vähän säästettiin. Oikeastaan tähän oli olemassa myös käytännön sanelema pakko. Esimerkiksi koulurakennuksen toteuttaminen suunnittelusta rakentamiseen ja käyttöönottoon kesti monta vuotta.

1990-luvulla kuntalakiin tuli velvoite kuntasuunnitelman laatimiseen. Moni kunnan virkamies on aloittanut uransa kuntasuunnitelmaa laatimalla. Kuntasuunnitelmaan kuului tavoiteosa ja toteuttamisosa, johon muun muassa investoinnit liitettiin muun taloudenhoidon ohella. Se ei kuitenkaan ollut silloinkaan sitova, vaan hankkeista päätettiin erikseen vuosittain budjetin yhteydessä. Vuodesta toiseen määrärahoja siirrettiin joko siirtomäärärahakäytännöllä tai rahastoimalla.

Siirtomääräraha tarkoitti budjettimäärärahaa, jota saatiin käyttää joko varainhoitovuonna tai sitä seuraavien kolmen vuoden aikana. Toki sitten kunnanvaltuuston päätöksillä määrärahoja voitiin muuttaa siirtomäärärahoiksi. Toinen tapa oli varojen siirtäminen investointirahastoon. Suurimmissa kaupungeissa liikelaitoksilla oli omia rahastoja, joihin varoja siirrettiin muun muassa sähkölaitoskunnissa tulevien voimalaitosinvestointien rahoittamiseksi.

Rahastoivalla investointien rahoituspolitiikalla oli kahdenlaista vaikutusta kuntien talouteen. Talous pysyi vahvana ja tarjosi vahvalle kunnalle strategisia kehittämismahdollisuuksia toteuttaa investointeja, jotka eivät muuten olisi olleet mahdollisia. Toisaalta kassaan kertyneet rahastoituneet varat lisäsivät operatiivista toimintakykyä kehittämisinvestoinneissa.

Voisi väittää, että suurten kaupunkien menestys, kasvu ja kehitys perustuivat pitkään rahastoivaan investointien rahoituspolitiikkaan. Isojen investointihankkeiden suunnittelujänne on aina pitkä, jopa kymmeniä vuosia, joten niiden rahoitus on aina suunniteltava huolella. Velkaakin voidaan ottaa, jos edellytykset sen takaisinmaksuun esimerkiksi kasvutekijöiden ansiosta ovat hyvät. Investointien takaisinmaksulaskelmia ei menneinä vuosina kovin huolellisesti laadittu.

Tuolloin suurin taloudenhoitoon liittyvä riski oli kunnan taloudenhoidon huono suunnittelu ja tulevien välttämättömien investointitarpeiden huomioimatta jättäminen. Tämä riskitekijä ei ole mitenkään vähentynyt vuosien kuluessa.

3.3 Kunnan rahoitustoiminnan sääntelystä

Lainanoton sääntelyn määrä on vaihdellut eri ajanjaksoina. Yleensä lainanottoon on kohdistunut sekä kunnan sisäistä sääntelyä että ulkoista valtion harjoittamaa sääntelyä eri muodoissaan. Vuoden 1948 kuntalain mukaan lainanottaminen oli kunnanvaltuuston päätös, johon vaadittiin 2/3 osan määräänemmistö aivan kuten muihinkin suuriin budjettia koskeviin päätöksiin. Lisäksi lainaa sai ottaa vain pääomamenojen kattamiseen.

Lainanottamiseen on aikojen kuluessa kuulunut myös valtion sääntelyä eli valtion viranomaisen lupa lainanottoon. Viimeinen sellainen oli lupa ulkomaisen lainan ottamiseen. Sellainen tarvittiin Suomen Pankilta 1980-luvun lopulla valuuttamarkkinoiden vapauttamisen yhteydessä. Jälkikäteen voisi sanoa, ettei se ollut yhtään liikaa vaadittu, ellei valuuttamarkkinoiden vapauttamiseen olisi liittynyt suurempiakin ongelmia kuin vain kuntien ulkomaiset luotot.

1990-luvun alussa koko Suomen talousjärjestelmä oli vaarassa kaatua. Valuuttamarkkinoiden vapautumisen jälkeen Suomi ajautui tilanteeseen, jolloin sen kyky selvitä velvoitteistaan kansainvälisillä markkinoilla joutui kyseenalaiseksi. Pankkijärjestelmä joutui sekasortoon ja järjesteltiin uudelleen. Monille kunnille valuuttalainoista aiheutui huomattavia menetyksiä, jotka kuitenkin olivat melko vähäisiä siihen verrattuna, mitä ongelmia kunnille aiheutui työttömyyden kasvusta ja siitä johtuneista verotulojen

vähene misestä. Devalvaatiosta ja Suomen markan kellutuksesta aiheutuneet valuuttakurssitappiot arvioitiin kahdeksi miljardiksi silloiseksi markaksi, mikä vuoden 2018 tasolla vastaa noin 500 miljoonaa euroa.

Aikaisemmalta ajalta kunnille ei ole syntynyt ongelmia lainoihin liittyvien rahoitusriskien osalta ainakaan siinä määrin, että ne olisivat vaikuttaneet olennaisesti kuntien talousasemaan. Suurilla kaupungeilla oli aikanaan valuuttalainoja, joten maan tapana olleet säännöllisesti toistuneet devalvaatiot vaikuttivat kyllä lainojen kustannuksiin, mutta toisaalta tulopohjaan vaikuttaneet inflaatiotekijät neutraloivat niiden vaikutuksen.

Nykyisin kuntien luottoja lähinnä vain tarkkaillaan. Kuntien velkaantuneisuus on eräs kuntalain 118 § arviointimenettelyn mukainen kriteeri. Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä perustuu siihen, että kaikki Suomen kunnat ovat Kuntien takauskeskuksen jäseniä. Kunnat ovat yhteisvastuullisesti vastuussa toistensa velasta ja takaavat sitä kautta Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan. Kuntien lainakannasta puolestaan 80 prosenttia on kuntien ja valtion omistaman Kuntarahoitus Oyj:n rahoittamaa. Sillä, minkälaisen luottokelpoisuusluokituksen kunnat ja Kuntarahoitus Oyj saavat, on suuri merkitys kuntien varainhankinnalle ja rahoituksen hinnalle. Kuntien rajoittamattomalla verotusoikeudella on aina ollut suuri merkitys kuntien luottokelpoisuudelle ja niiden varainhankinnalle.

Aikaisemmassa keskustelussa 1970- ja 1980-luvuilla kuntien kassavarojen hoito jäi vähemmälle huomiolle. Kuntien kassavaroja kasvattivat edellä todettu siirtomääräraha- ja rahastokäytännöt. Niiden lisäksi kuntien taseissa saattoi olla riskirahastojen ja toimeksiantojen pääomia. Tuolloin oli varsin tavanomaista, että kunta piti tietyt riskit omalla vastuullaan perustamalla riskirahastoja. Toimeksiantojen pääomissa oli kunnalle uskottuja lahjoitusvaroja, jotka saattoivat kuntakohtaisesti olla huomattaviakin.

Lisäksi kunnat joutuivat itse huolehtimaan omasta maksuvalmiudestaan. Nopeita keinoja saada markkinoilta maksuvalmiusluottoja normaaleja sekkiluottoja lukuun ottamatta ei ollut. Kunnat joutuivat jopa käyttämään vekseleitä, joka jo terminä taitaa olla nykysukupolvelle täysin vieras. Joissakin kunnissa jopa pitkä ”piikki” viivästyskorkoineen oli osoitus epäonnistuneesta taloudenhallinnasta. Joka tapauksessa sen aikaiset rahoitus-

keinot olivat erittäin kalliita, joten kassavarojen riittävyyttä mitattiin tarkasti.

Sen seurauksena kunnilla oli paitsi velkaa myös kassavaroja. Hallinnollisten korkojen aikana näistä sitten sijoitettiin pankkien talletustileille ennen kuin rahamarkkinat vapautuivat. Sen aikaisissa oloissa kassavarojen sijoittaminen ja järkevä tuoton saaminen edellyttivät kunnalta kekseliäisyyttä.

Toisin kuin lainanoton suhteen, kassavarojen sijoittamiselle ei ollut oikeastaan mitään sääntöjä tai rajoituksia. Näin jälkikäteen ajateltuna se tuntuu jopa oudolta. Toki kuntakohtaisilla hallinto- ja muilla säännöillä oli päätösvaltaa saatettu rajoittaa, mutta monissa kunnissa kassavarojen sijoittamisesta vastasi suvereenisti taloussihteeri tai kamreeri, jotka olivat silloin tavanomaisia virkanimikkeitä. Tämä tilanne jatkui hyvin pitkään vielä 1990-luvulla.

Velvollisuus sijoitussuunnitelman laatimisesta tuli kuntalakiin vasta vuonna 2002. Valvontaa on tietysti ollut aina. Kunnanhallitus on saattanut määrätä kassantarkastajat valvomaan kunnan kanssa hoitoa, ja tilintarkastajat valvovat sijoitustoiminnan lainmukaisuutta, joten täysin vailla valvontaa toiminta ei ollut. Ongelmiin vain olisi ollut vaikea puuttua, jos vahinko olisi jo tapahtunut.

Tunnetuin keskustelu käytiin varmaankin 1980-luvulla, kun Joensuun varsin värikäs virkamiesjohto joutui punnitsemaan tekojaan oikeuden edessä sijoitettuaan kaupungin varoja pörssiosakkeisiin. Vaikka sijoituksista tuli tuottoa, oli kyse silloin siitä, kuuluiko pörssiosakkeisiin sijoittaminen kunnan toimialaan ja oliko kyseisillä sijoituspäätöksen tehneillä virkamiehillä riittävät valtuudet sijoitusten tekemiseen. Nykyään lienee melko tavallista, että kunnalla voi olla sijoitussalkussaan myös osakkeita ja yksittäiset sijoituspäätökset tekee viranhaltija saamiensa valtuuksien puitteissa.

Sitä, kuinka paljon muita kuntakohtaisia tapahtumia oli, on vaikea sanoa, koska kuntien varoja oli sijoitettuna osakkeisiin myös muissa kaupungeissa. Isoja tappioita ei ilmeisesti syntynyt tai niitä ei mitattu, koska siihen aikaan kuntien kirjanpidossa tai raportoinnissa arvoja ei välttämättä kirjattu vuosittain käypään arvoon eikä raportointi missään tapauksessa ollut sellaista kuin sen nykykäsitksen mukaan pitää olla.

3.4 Valtionosuusjärjestelmä ja rahoitustoiminta

Tultaessa 1990-luvulle kuntien menot olivat kasvaneet jatkuvasti ja alkoi esiintyä paineita kuntien talousohjauksen uudistamiselle. Menoperustaiset valtionosuudet eivät kannustaneet kuntia taloudelliseen toimintaan, vaan päinvastoin kannustivat kuntia lisäämään menojaan. Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettiin menoperustaisesta mallista laskennallisiin valtionosuuksiin perustuvaksi vuonna 1996. Jo sitä ennen valtionosuusjärjestelmää uudistettiin kustannusperustaisesta laskennalliseksi. Esimerkiksi vuoden 1991 valtionosuusuudistuksen perusteluissa todetaan, että kuntien valtionosuusjärjestelmän tulisi

- kannustaa kustannustietoiseen toimintaan
- lisätä kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta
- painottaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta
- tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja
- olla yksinkertainen ja selkeä
- toimia viivytyksettä ja joustavasti
- perustua mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön
- olla vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava.

Vuonna 1996 uudistuksessa kuntien kantokykyluokituksen ja verotulojen täydennyksen sijasta kuntien taloudellisia eroja tasattiin verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Uudessa järjestelmässä laskennalliset perusteet eivät enää sitoneet kuntia valtionosuuksien käytössä tiettyihin palveluihin. Hallituksen esityksen mukaan (HE 110/1995) valtionosuusjärjestelmä antaa kunnille liikkumavaraa palvelujen järjestelmissä ja korostaa kuntien omavaraisuutta sekä toiminnan tehokkuutta. Jos kunta kykeni tehostamaan toimintaansa, se koitui suoraan sen hyväksi. Tässä uudistuksessa vielä säilytettiin erillisenä valtionosuudet kuntien perustamishankkeisiin.

Seuraavan kerran valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuonna 2010 (HE 174/2009). Tässä uudistuksessa yhdistettiin hallinnonalakohtaisia valtionosuuksia sekä vahvistettiin kuntien veropohjaa siirtämällä joitakin verovähennyksiä valtion rasitukseksi. Jälleen kerran valtionosuusjärjestel-

män uudistamisen tavoitteena oli yksinkertaisempi, selkeämpi ja läpinäkyvämpi valtionosuusjärjestelmä. Vuonna 2015 valtionosuusjärjestelmään tehtiin tarkennuksia, joiden seurauksena kuntien valtionosuudet alenivat. Hallituksen esityksessä (133/2014) todetaan, että valtionosuudet vähenevät mutta kunnan tehtävät eivät. Kunnat joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevien valtionosuuksien vuoksi. Tämä kiristää kuntien käyttötaloutta sekä aiheuttaa painetta kunnallisverojen korottamiseen.

Kaikissa valtionosuusuudistuksissa tavoitteena on ollut järjestelmän kannustavuuden lisääminen, yksinkertaistaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen. Valtionosuusuudistusten tavoitteena on myös ollut sopeuttaa kuntien ja valtion välinen kustannusten jako valtion taloudelliseen tilanteeseen, mikä käy ilmi myös hallituksen esitysten perusteluista. Valtionosuusjärjestelmä ei ole ollut missään vaiheessa selkeä, ja harvalukuinen on niiden virkamiesten ja poliittisten päättäjien joukko, jotka järjestelmän ja sen eri vaiheet läpikotaisin tuntevat.

Pohjimmiltaan kunta–valtio-suhde on aina ollut ongelmallinen, ja se on ollut kaikkien kuntien taloudesta järjestettyjen seminaarien keskustelun aihe nyt ja tulevaisuudessa. Kokonaisuutta arvioiden julkinen talous, kunnat ja valtio, muodostavat yhden kokonaisuuden, josta muodostuu Suomen julkisen talouden tila. Valtion talous vaikuttaa kuntien talouteen ja päinvastoin. Jos valtiolla on säästötarpeita, ne kohdistuvat myös kuntiin. Samalla tavoin kuntien talous vaikuttaa valtion päätöksiin, jotta suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan vaatimat palvelut voidaan tuottaa. Palvelutuotannon eturintamassa ovat suomalaiset kunnat.

Valtion valvonnan väheneminen on vahvistanut kuntien itsehallintoa ja toisaalta myös kunnan vastuuta omasta taloudestaan. Vuosien mittaan kuntien itsehallinto on osoittanut toimivuutensa. Kunnat ovat kyenneet hyvinkin hankalissa oloissa sopeuttamaan toimintansa yleisiin taloudellisiin olosuhteisiin. Taloustaantumet ja valtionosuusmuutokset ovat pakottaneet kunnat sopeuttamaan ja tehostamaan toimintaansa. On vaikeaa arvioida, millainen vaikutus valtionosuusmuutoksilla on ollut kuntien velkaantuneisuuteen. Investointien valtionosuuksien poistuminen tuskin on houkutellut kuntia investoimaan, joten investointien ja velkamäärän kasvu on johtunut muuta kautta lainsäädännöstä, palvelutarpeen kasvusta ja halusta kunnan kehittämiseen.

1990-luvun alun lamassa kuntien verotulot supistuivat kuntakohtaisesti jopa 10 prosentilla työttömyysasteen noustessa yli 20 prosentin. Kuntien velkamäärät kasvoivat, mutta jo 1990-luvun puolivälissä tilanne oli varsin pitkälle vakautunut. Tilanteeseen vaikutti luonnollisesti vuoden 1991 devalvaatio ja vuoden 1992 Suomen markan kellutus. Tällöin ne kunnat, joilla oli taseessaan valuuttalainoja, kohtasivat ensimmäisen kerran konkreettisesti lainoihin liittyvät rahoitusriskit.

Kunnat eivät kuitenkaan laajasti vapauden lisääntymisen myötä ylivelkaantuneet, vaikka kuntien taloudessa on ja tulee aina olemaan eroja. Erot johtuvat sekä toimintaympäristöstä että kunnan johtamisesta ja talouden hallinnasta. Siinä ei ole mitään erityistä. Myös yksityisellä sektorilla yritykset pärjäävät erilaisissa toimintaympäristössä eri tavalla, mutta eroja on myös samalla toimialalla toimivien yritysten välillä. Ne johtuvat eroista strategisessa ja operatiivisessa johtamisessa.

3.5 Liikekirjanpiirtoon siirtyminen ja rahoitustoiminta

Toinen keskeinen kuntia koskettava uudistus oli 1990-luvulla siirtyminen liikekirjanpitoon soveltuvien osien. Kunnan kirjanpito perustui vuoteen 1997 asti hallinnolliseen kirjanpitoon, jossa menot ja tulot kirjattiin momenteille ja kirjanpidon päätehtävä oli seurata hyväksytyn talousarvion toteutumista. Hallinnollisessa kirjanpidossa investointi oli meno ja lainanotto tulo. Taseen jaksotuksiin kirjanpidossa ei siten kiinnitetty juurikaan huomiota.

Suhtautuminen kirjanpituudistukseen oli suunnilleen samanlaista kuin keskustelu valtionosuuksista. Toisaalla sanottiin, että uudistus romuttaisi kuntatalouden, ja toisaalta liikekirjanpitoon siirtymistä perusteltiin muun muassa aktiivisella taseen hallinnalla ja omistajapolitiikalla. Omistajapolitiikalla tarkoitetaan tässä sitä kokonaisuutta, jossa mietitään, mihin tarkoitukseen kunnan omaisuus on hankittu, mihin sitä käytetään ja onko se taloudellisesti järkevää ja tukeeko se kunnan perustehtävää.

Kirjanpituudistus voidaan nähdä luonnollisena osana 1990-luvulla tapahtunutta julkisen hallinnon muutosta, johon kansainvälisessä keskustelussa yleisesti viitataan termillä New Public Management (NPM).

Perusteiltaan hallinnollinen kirjanpito ei antanut riittävän selkeää ja vertailukelpoista informaatiota kunnan taloudesta. Tuohon aikaan liittyi muun muassa kuntien liikelaitosten lisääntyminen ja kuntien organisaatioiden eriytyminen sekä kuntakonsernien synty, mikä lisäsi uudistuksen tarpeita.

Yleisesti ottaen kuntien taloudessa taseella ei ollut ennen uudistusta juuri minkäänlaista arvoa kunnan talouden arvioinnissa, jos velkamäärää ei oteta lukuun, ja sitäkin tarkasteltiin erikseen talousarvion tulokohtana. Liikekirjanpitoon siirtyminen yhtenäisti yritysten ja kunnan kirjanpidon ja teki siitä laajasti ymmärrettävämmän.

Kunnan velkaantuneisuuden vastapainona nousi esiin kunnan omaisuus ja sen arvostaminen taseessa. Se mahdollisti tarkastelun kunnan omaisuudesta ja poistotarpeista, jotka ovat tarpeen muun muassa rakennusten peruskorjaustarpeen tai -velan arvioinnissa. Näin ollen uudistus antoi eväitä omistajapolitiikalle ja -ohjaukselle. Kirjanpitu uudistus antoi myös eväitä kehittää kunnallisen toiminnan taloudellisuutta, tuloksellisuutta ja kilpailukykyä sekä lähtökohdat tuote-, palvelu- tai yksikkökohtaiselle kustannuslaskennalle.

Jälkeenpäin arvioiden kirjanpitu uudistus on tuottanut juuri niitä hyötyjä, joita sillä ajateltiin saavutettavan. Hallinnollisessa kirjanpidossa yksiköitä arvioitiin yksinomaan sen perusteella, pysyivätkö kustannukset hyväksytyn talousarvion puitteissa ja tuliko kaikki talousarvioon merkityt tulot kannettua. Sillä ei ollut juurikaan merkitystä, kuinka paljon aikaansaannoksia käytetyllä rahapanoksella saavutettiin tai oliko toiminta tehokasta ja tuloksellista verrattuna aikaisempaan ja muihin kuntiin.

Aiemman käytännön hyvä puoli oli hallinnollisen kirjanpidon rahoituslaskelma, joka yhdellä laskelmalla antoi kuvan kunnan taloudesta. Tämän avulla moni päätöksentekijä ja viranhaltija sai helposti käsityksen kunnan taloudesta.

Lähtökohtaisesti uudistuksessa oli kyse hieman samasta kuin valtionosuusuudistuksessa. Liikekirjanpitoon siirtyminen uudisti taloussuunnittelua ja antoi tilaa johtamisen uudistamiselle kunnissa, joissa tehokkuuden merkitys oli noussut oikeusvarmuuden ja demokraattisen päätöksenteon rinnalle. Tämä oli välttämätöntä taloustilanteen kiristyessä.

Yritystoiminnassa tilanne on ollut täysin sama, koska kilpailu on ”kiristynyt viimeiset sata vuotta”, kuten yleinen sanonta yritysten hallinnossa kuuluu. Liikekirjanpituudistus antoi tilaa myös markkinamekanismille, koska kuntien ja yritysten palvelujen tuotantokustannuksia voidaan paremmin vertailla. Tämä on tärkeä lähtökohtana nykyisen kilpailulainsäädännön kilpailuneutraliteetin näkökulmasta, koska kunnat ja yritykset toimivat nykyisin osin samoilla markkinoilla.

Nykyisin tuskin kukaan asettaa kyseenalaiseksi liikekirjanpitoon siirtymistä, eikä tämäkään uudistus romuttanut kuntien taloutta, vaarantanut demokraattista päätöksentekoa tai oikeusvarmuutta. Toiminnan tehokkuutta ja taseen merkitystä uudistus on korostanut.

Kuntien rahoitustoimintaan liikekirjanpitoon siirtyminen korjasi ajattelutavan muutoksen; investointi ei ollut menoa eikä lainanotto tuloa. Investoinnit kuluvat ja omaisuuden kulumista osoittavat poistot, jotka on katettava kunnan talousarviovuoden tuloilla. Mikäli tulot ylittävät poistoilla lisätyt menot, on vuosikate positiivinen. Positiivisella vuosikatella katetaan poistot ylittäviä investointimenoja tai vahvistetaan kunnan omaa pääomaa. Rahoituslaskelmalla osoitetaan rahan lähteet ja puuttuva osa investointien rahoitukseen katetaan rahoitusmarkkinoilta otettavilla lainoilla.

Liikekirjanpitoon siirtymisellä on vaikutuksia myös rahoitustoiminnan menojen ja tuottojen kirjaamiseen vuosittain kirjanpitoon. Tilinpäätökseen kirjataan lainojen ja sijoitusten pääoma-arvojen muutokset vuosittain tai ainakin niitä seurataan raportoinnissa. Aikaisemman hallinnollisen kirjanpidon aikana pääoma-arvojen muutoksia ei juurikaan seurattu. Näin ollen rahoitusvälineiden nykyarvojen seuranta on merkittävästi parantunut. Esimerkiksi vuosien 1991 ja 1992 devalvaation seurauksena nousseiden valuuttalainojen pääoma-arvojen nousua ei kirjattu, vaan lainojen takaisinmaksu kirjattiin kurssitappiona lainoja takaisin maksettaessa.

Liikekirjanpitoon siirtymisellä vielä suurempi merkitys on ollut sen ymmärtämisellä, että kunnan tase on resurssi. Mikäli kunnan taseessa on tuottamaton omaisuus, joka ei liity kunnan ydintehtävään, se voidaan realisoida, jolloin se ei aiheuta kunnalle ylläpitokustannuksia ja varallisuusarvoilla voidaan korvata lainanottoa.

3.6 Liikekirjanpito ja uudet rahoitusmallit

Pääomamarkkinoiden kehittymisen myötä kunnille on tullut myös taseeseen liittyviä uusia mahdollisuuksia. Varhaisempia näistä olivat kumppanuus-leasing (partnership leasing) ja ”myy ja vuokraa takaisin” -ratkaisut (sale and lease back). Myös perinteisen leasing-vuokrauksen käyttö on kunnissa yleistynyt muun muassa tietoteknisissä hankinnoissa, jossa on tarve päästä eroon vanhentuneesta kalustosta turvallisesti ilman vaivaa ja kustannuksia.

Myöhemmin rahoitusmarkkinoille on tullut kehittyneempiä ratkaisuja. Elinkaarimalleja varhaisempi toimintamalli oli yksityisen ja julkisen yhteistyö (public-private partnership), jossa hankkeen toteutus ja rahoitus yhdistettiin ja rahoituskulut maksettiin muiden ylläpitokulujen yhteydessä. Sittemmin yhä suurempi osa kuntien investoinneista on toteutettu elinkaarimalleilla.

Elinkaarimallien suurin hyöty on saatu hankkeiden kilpailuttamisessa sekä nopeassa ja tehokkaassa toteutuksessa. Tosiasia on edelleenkin se, että kunta saa lainaa halvemmalla kuin yritykset, joten elinkaarimallit eivät perustu rahoituskulusäästöihin.

Hallinnollisen kirjanpidon aikana epätyypillisiä rahoitusratkaisuja saatettiin perustella sillä, että kunnan velkamäärä ei kasva ja tase näyttää paremmalta. Tämän tyyppinen taloussuunnittelu eli itsensä pettäminen ei tietenkään ole mielekästä, vaan investointien toteutusmalleja pitää tarkastella kokonaisuutena. Konsernilaskelmissa lainoja ei enää saada piilotettua kunnan yhtiöiden taseisiin.

Elinkaarimalleilla tavoitellaan investointi- ja käyttökustannuksiltaan tehokkaita investointimalleja. Esimerkkinä voi mainita kokonaisien kaupunginosien rakentamisen. Prosessi raakamaan hankinnasta kaavoituksen ja kunnallistekniikan rakentamisen kautta tonttien luovutukseen on pitkä ja sitoo paljon pääomaa kunnan taseeseen, ennen kuin tonttien luovutuksesta alkaa tulla tuloa. Sama koskee monia isoja investointeja. Siksi on järkevää miettiä, miten näihin liittyviä raha- ja reaaliprosesseja voisi nopeuttaa ja tehostaa.

Lisäksi on otettava huomioon, ettei kunta saa eri rahoitusmalleihin liittyviä verohyötyjä, koska kunta ei ole verovelvollinen. Koska veroedut puuttuvat

ja kunta yleisesti saa lainaa halvemmalla kuin yritys, on uusille investointimalleille asetettavat tavoitteet oltava muualla kuin rahan hinnassa.

Uusi malli, jossa yhdistetään investointien tehokas toteuttaminen ja kunnan edullinen rahan hinta, on allianssimalli, jossa kunta toimii tilaajana ja allianssin osapuolena. Toteuttaja-allianssi muodostuu yksityisistä yrityksistä. Esimerkki allianssimallista on Tampereen raitiotie. Hankkeen toteuttaa kaupungin omistama yhtiö Tampereen Raitiotie Oy ja sen toteuttaa allianssi, jonka osapuolia ovat yhtiön ja Tampereen kaupungin lisäksi yksityiset yritykset.

Voidaan siis sanoa, että liikekirjanpitoon siirtyminen on laajasti mahdollistanut uudet toimintamallit. On vaikea kuvitella, miten hallinnollisen kirjanpidon aikana nämä uusilla malleilla toteutetut hankkeet olisi kirjattu kunnan kirjanpitoon ja miten niitä olisi hallinnollisen kirjanpidon puitteissa hallinnoitu.

Nykypäivä ei mitenkään olisi sopinut vanhaan hallinnollisen kirjanpidon malliin, ja monet uudistukset olisivat jääneet toteuttamatta. Tosin tulevaisuutta ei voi ennustaa edes jälkikäteen. Maailma ei ole palautettavissa siihen pisteeseen, että liikekirjanpitoon siirtymisestä olisikin päätetty luopua, tai valtionosuudet perustuisivat edelleen siihen, että niitä maksettaisiin kantonkykylookitukseen perustuen menoperustaisesti. Voi siis sanoa, että luottamushenkilöt ovat olleet hyvin hereillä siitä, mitä ajassa liikkuu. Paine näihin uudistuksiin on lopulta syntynyt kuntasektorin sisältä, ei valtiolta tai muutoin ulkoa annettuna.

3.7 Kuntien talousohjaus ja rahoitustoiminta nykyisin

Tutustuminen kuntien talousarvioihin kertoo, että kuntien talousohjaus ei ole muuttunut paljoakaan. Budjettirakenteet ovat muuttuneet vuosien kuluessa organisaatorakenteeseen sidotuista yksikkö- ja osastobudjeteista funktionaalisempaan suuntaan, joissa kunnan palvelutoimintaa pyritään katsomaan entistä enemmän kuntalaisen näkökulmasta.

Asiakkaan käsite on uuden ajattelun myötä tullut myös kunnallishallintoon. Mitään yhtenäistä kaavaa budjeteilla ja taloussuunnitelmilla ei näyttäisi olevan, kun budjetointi takavuosina perustui kunnallisten keskus-

järjestöjen suosituksiin. Näitä suosituksia laati tuolloin KULAUS eli kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta.

Sitovuustasot ovat nousseet ja momentti- ja alamomenttitason ohjauksesta on siirrytty suurempiin budjettikokonaisuuksiin. Näin ollen kunnallisille lauta- ja johtokunnille sekä virkamiehille on tullut enemmän toimivaltaa oman alueensa johtamiseen. Voidaan sanoa, että kunnallisessa johtamisessa on menty lähemmäksi yritysten johtamista, vaikka ero yritysjohtamiseen on edelleen iso.

Suurin ero on edelleen päätöksentekovaltuuksissa. Kunnallishallinnossa päätösvalta annetaan erikseen kunnallisilla ohje- ja johtosäännöillä sekä delegointipäätöksillä. Osakeyhtiössä toimitusjohtaja saa päättää lähes kaikesta, mitä toimitusjohtajan päätösvallassa ei ole suljettu pois lailla tai asetuksella tai yhtiön hallituksen päätöksellä. Selvyiden vuoksi on mainittava, ettei yritysjohtaminen kunnallishallinnon demokraattisen luonteen vuoksi sovellu sellaisenaan kunnallishallintoon. Yritysjohtamisessa on kuitenkin piirteitä, joita voidaan soveltaa myös kunnissa.

Kuntatalouteen on tullut myös konsernin käsite. Entistä suurempi osa kuntien toiminnoista on siirretty liikelaitoksiin ja yhtiöihin. Monesti liikelaitos on ollut ensi askel toiminnan yhtiöittämiseen. Liikelaitoksia ohjataan vielä osana kuntien talousarviota, mutta osakeyhtiöt muodostavat yhdessä emon eli kunnan kanssa konsernin.

Toimintoja yhtiöittämällä on pyritty aikaansaamaan tehokkuutta ja toisaalta antamaan kuntien kilpailun alla toimiville yksiköille mahdollisuudet tasapuolisesti kilpailla markkinoilla ja toteuttaa joustavasti kilpailun edellyttämiä investointeja. Vastaavasti kilpailulainsäädäntö edellyttää kunnilta tasapuolisuutta siinä, että kuntien omistamat yhtiöt eivät nauti kilpailua vääristävää julkista tukea.

Kuntien organisaation pirstoutuminen on lisännyt painetta koota konserniyksiköt konsernitilinpäätökseen ja seurata konsernin tunnuslukuja muun muassa velkamäärän suhteen. Se on myöskin ainoa keino saattaa kunnat vertailukelpoisiksi talouden tunnuslukujen suhteen.

Kuntien tulot ovat muuttuneet yleiskatteisiksi, kun aikaisemmin käyttötalouden eli toiminnan valtionosuudet olivat tehtäväkohtaisia. Kuntien tulojen hankinnalle asetetaan rajoituksia laissa muun muassa siltä osin, kun

ne koskevat verojen ylärajoja (esimerkiksi kiinteistöverot) tai asiakasmaksujen ylärajoja. Sen sijaan siitä ei ole määräyksiä, kuinka kunta saa käyttää saamiaan tuloja.

Tuloslaskelman ohella kunnilla on rahoituslaskelma ja tase, joiden merkitys kuntien talousohjauksessa on kasvanut. Karkeasti ottaen rahoituslaskelmassa investoinnit ja käyttöpääoman tarve rahoitetaan tuloslaskelman vuosikatteella sekä otettavilla lainoilla, joista talousarviossa ja taloussuunnitelmassa esitetään lainamäärän muutos.

Kuntien lainamäärän tarkastelu osoittaa, ettei kunnissa ole juurikaan harjoitettu suhdannepolitiikkaa niin, että lainamäärä olisi noususuhdanteessa verotulojen kasvaessa vähentynyt tai laskusuhdanteessa olisi lainanottoa lisätty. Verotulot lisääntyvät noususuhdanteessa ja laskevat laskusuhdanteessa. Kuntataloudessa on pyrkimys edelleen takavuosien tapaan käyttää kaikki saatavat tulot budjettivuonna huolimatta siitä, että taloussuunnitelman merkitystä ja velvoittavuutta alijäämien kattamisessa on lisätty.

Pikainen tarkastelu kuntien talousarvioihin ja taloussuunnitelmiin osoittaa, että kunnissa on varsin vähän harrastusta kansantaloudellisen tilan arviointiin talousarviota laadittaessa. Yleisesti ottaen nämä osiot on otettu Kuntaliiton tai vastaavan tahon kansantaloutta koskevista arvioista. Pitääkö tässä sitten paikkansa vanha totuus, että on turvallisempaa olla yhdessä väärässä kuin yksin oikeassa.

Kunnan talousjohdon kyvykkyyteen kuitenkin kuuluu myös sekä yleisen taloudellisen tilanteen että yleisten taloudellisten ennusteiden kriittinen arviointi. Vakaan talouden takana on usein ollut varovaisuus vero- ja muiden tulojen arvioimisessa.

Sama koskee lainanhoitomenojen ja korkotulojen arviointia. Korkomenoja ja -tuloja ei ole pidetty kuntatalouden kannalta yhtä kriittisinä kuin monia muita meno- ja tuloeriä. Se onkin totta, sillä harva kunta on milloinkaan joutunut vaikeuksiin rahoitusmenojen vuoksi tai siksi, että rahoituksen kustannukset olisivat olleet merkittävästi markkinatasoa korkeammat. Tästä pitää lukea pois Suomen markan vuosien 1991 devalvaatio ja vuoden 1992 kellutus, jotka hetkellisesti nostivat huomattavasti kuntien rahoitusmenoja. Tosin lainoja pois maksettaessa Suomen markan arvo oli jo jälleen vahvistunut.

Valtion velkaa arvioitaessa korkotekijä on analysoitu huomattavasti tarkemmin. Yhden prosenttiyksikön korkotason nousu merkitsee valtiontaloudessa jo huomattavaa menojen lisäystä. Kuntien velkamäärän kasvassa on myös rahoituskustannusten merkitys kuntataloudessa kasvanut. Suhteessa ongelma on sama isoissa ja pienissä kunnissa, ja lainasalkun hoidolla on nykyään iso merkitys miltei kaikissa Suomen kunnissa, koska velattomia kuntia ei taida olla.

Kuntien rahoitustuloja arvioitaessa talousarvioista löytyy vielä vähemmän perusteita budjetoitujen korkotulojen määrälle. Rahavarojen määrästä ja maksuvalmiudesta riippuen sijoitustoiminta voi olla aktiivista tai passiivista. Kassanhallinnan tulisi kuitenkin aina olla aktiivista kummassakin tilanteessa.

Tätä kirjoitettaessa korot ovat olleet pitkään alhaalla, ja sijoittajan on monesti ollut tyytyminen siihen, että mikään ei tuota mitään. Näin on varsinkin kuntien näkökulmasta, koska kuntien ei ole järkevää ottaa sijoitusmarkkinoilla spekulatiivista riskiä. Sijoitustoiminnan tuotoilla ei oikeastaan ole milloinkaan ratkaistu kuntatalouden suuria kysymyksiä, mutta osaava talousjohto kykenee näissäkin korko-olosuhteissa hankkimaan omansa ja joidenkin muiden palkkakustannukset ja tekemään kunnan varainhallinnan kustannuksiltaan tehokkaasti. Siksi tätäkään kysymystä ei saa vähätellä.

Rahoitukseen ja sijoittamiseen liittyvät kysymykset jäävät siis kuntien taloussuunnittelussa usein kiinnostavampien kunnallispoliittisten kysymysten varjoon. Ainoastaan kunnan ja kuntakonsernin velasta käydään poliittista keskustelua. Tarkastelua käydään pääasiassa sen suhteen, vaarantavatko kunnan investoinnit ja velkamäärän kasvu palvelujen tuottamista. Jossain määrin velasta keskustellaan myös sukupolvikysymyksenä, joka liittyy kameraalisen kirjanpidon aikaiseen kysymykseen siitä, että velka on vain siirrettyä verotusta.

Näin tietysti onkin, mikäli investoinnit ovat puhtaasti defensiivisiä välttämättömyysinvestointeja eivätkä tuloa tuottavia. Investointien tuottoa voidaan tarkastella monin tavoin. Tällöinkin investoinnit voivat olla tuloa tuottavia, mikäli ne ovat luonteeltaan rationalisointi-investointeja, jotka saavat aikaan joko absoluuttisia tai suhteellisia säästöjä.

Sote-uudistuksen sanotaan olevan tuottava investointi, koska se suhteellisesti leikkaa tulevaisuudessa väistämättä odotettavissa olevaa menojen kasvua. Investointi voi olla tuottava myös silloin, kun se merkittävästi parantaa kunnan kasvuedellytyksiä, lisää asukasmäärää ja sitä kautta verotuloja. Investoinneilla voi olla tuloa tuottavaa merkitystä myös kunnan omistaman maan arvoon tai maankäyttömaksuihin.

Onnistuneissa investoinneissa nämä kaikki näkemykset voivat yhdistyä, ja ne voivat sisältää myös ”immateriaaliarvoja”, kuten ympäristön tilan parantamista ja liikkumisen sujuvuutta. Ennustettavissa on, että esimerkiksi ilmastomuutoksen torjunta edellyttää niin laajoja toimenpiteitä, että kunnat joutuvat arvioimaan omia toimenpiteitään myös tästä näkökulmasta entistä useammin. Yleensäkin merkittäviä investointipäätöksiä tehtäessä tulisi aina laskea kaikki investointien vaikutukset.

Kuntien budjeteista rahoitusta koskevat arviot ovat suppeita tai puuttuvat kokonaan lukuun ottamatta joitakin poikkeuksia. Taloussuunnittelun yhteydessä tulisi kuitenkin myös arvioida talousarvion perusteluissa rahoitusmarkkinoiden toimintaympäristöä siitä huolimatta, että nykyisin rahoitus-, sijoitus- ja takaustoiminnan periaatteet hyväksytään valtuustoissa ja lainaja sijoitustoiminnan suunnitelmat hyväksytään erikseen. Ainakin kunnan ja konsernin lainasalkkuun sisältyvät riskit ja niihin varautuminen tulisi ottaa huomioon jo talousarviossa ja taloussuunnitelmassa. Näistä tehtävät arviot edellyttävät talousjohdolta perehtyneisyyttä rahoitusmarkkinoiden tilaan.

Kun puhutaan kuntien rahoitustoiminnasta, ei voi mitenkään sivuuttaa aktiivista taseenhallintaa. Tase on kunnalle resurssi siinä missä verotulot tai vaikkapa kunnan henkilöstö. Takavuosina kunnan taseen sisältöön ei juuri kiinnitetty mitään huomiota. Vakuutustoimintaa tarkasteltaessa saatettiin havaita, että vakuutettuna oli muun muassa kivisiä laivalaitureita.

Kuntien talouden kiristyessä asiaan alettiin kiinnittää tarkempaa huomiota omistajapolitiikan osana. Alettiin arvioida, mihin tarkoitukseen kunta oli omaisuutta hankkinut ja mihin tarkoitukseen sitä käytettiin. Siinä samassa selvisi, oliko omaisuus tuottavassa käytössä tai palveliko se ylipäänsä kunnan tarkoituksia. Talousjohdolle tuli tarpeen ostaa kumisaappaat, jotta ranta-alueiden, saarten ja takametsien metsäpalstat tulivat tietoon ja tiedostetuiksi.

Samalla tuli selväksi se, ettei kunnan ole mitenkään välttämätöntä itse omistaa toimintaansa tarpeellisia rakennuksia, koneita ja laitteita. Samaten kunnan taseessa olevasta ikimuistoisesta omaisuudesta voidaan luopua ja hankkia saaduilla rahoilla kunnan tarkoitukseen paremmin soveltuvia tiloja, koneita ja laitteita tai käyttää saadut rahat vaikkapa velkamäärän lyhentämiseen tai rahastoida varat kunnan taseeseen tulevia tarkoituksia varten.

Kunnan velkamäärää ei nykyisin voi tarkastella erillään taseesta ja kunnan nettovarallisuudesta. Tarkastelu on hyödyllistä vasta, kun kunnan taseen arvot on saatu vastaamaan käypiä arvoja. Mikäli tätä työtä ei ole tehty, se on syytä käynnistää viimeistään nyt.

Kunnan talousohjaus on nykyään paljon mutkikkaampaa kuin vaikkapa 30 vuotta sitten. Menot olivat joko käyttötalous- tai investointimenoja. Menot oli kohdistettu yksityiskohtaisesti yksiköille, momenteille ja alamomenteille. Valtionosuudet saatiin kuhunkin tehtävään erikseen ja heikoimmille kunnille jaettiin erityistä rahoitusavustusta. Lainanotto oli tulo ja lainojen lyhennykset meno. Vielä tuolloin oltiin hallinnollisen koron markkinoilla, jolloin lainan hinta oli ”Suomen Pankin peruskorko plus jotain” ja talletuksille saatiin korkoa ”Suomen Pankin peruskorko miinus jotain”. Ulkomailta sai hakea lainaa, jos sai siihen luvan Suomen Pankilta.

Mullistus alkoi 1980-luvun lopussa rahamarkkinoiden avautumisella ja on jatkunut siitä asti. Todennäköisesti näemme tulevaisuudessakin markkinoilla erilaisia aikoja. Euroopan velkakriisi ei ole helpottanut laisinkaan. Euroopan keskuspankki on käyttänyt valtioiden ja eurooppalaisten pankkien velkakirjojen ostoihin 4 500 miljardia euroa. Markkinat ovat äärimmäisen likvidit. Varallisuusarvot ovat kohonneet samalla tavalla kuin ennen 1990-luvun alun finanssikriisiä tai 2008 käynnistynyttä subprime-lainakriisiä. Näyttää siltä, että finanssimarkkinoilla tapahtuu aina jotain 10–15 vuoden välein.

Edellä mainituista syistä kunnissa kannattaa seurata rahoitusmarkkinoiden kehitystä tarkasti osana muuta talouskehitystä ja talouden ennusteita, ja tässä saa käyttää myös omaa järkeä. Tärkeää rahoitusmarkkinoilla toimitaessa on myös hyväksyä se, että tärkeämpää kuin se, mitä osaa, on se, ettei koskaan tee mitään, mitä ei osaa eikä ymmärrä.

4 Kuntakonserni – konserniajattelu

4.1 Konserniajattelun synty

Vielä 1990-luvun alussa kunnalla ymmärrettiin lähinnä peruskuntaa. Kunnilla on ollut jo aikojen alusta liikelaitoksia, jotka yhdistettiin kunnan kirjanpitoon ”rivi riviltä”. Myöhemmin liikelaitosten osalta siirryttiin nettobudjetointiin, jonka jälkeen liikelaitoksesta otettiin käyttötalouden osalta vain liikelaitoksen tulos ja investointien osalta kokonaisinvestointien määrä.

Vain harvoilla kunnilla oli omistuksessaan yhtiöitä, jotka oli aikanaan perustettu kunnan toimesta johonkin paikalliseen tarpeeseen, esimerkiksi asuntojen rakentamiseen tai rakennuttamiseen sekä niihin liittyviin toimintoihin. Tyypillistä oli myös matkailuun ja matkailun edistämiseen liittyvä yhtiömuotoinen toiminta. Isoissa kaupungeissa toiminta oli laajempaa kuin pienissä kunnissa. Asuntotuotannon toteutuksessa kunnilla on ollut roolia myös pienemmissä kunnissa kiinteistöosakeyhtiöiden perustajana ja osakkaana. Sellaisen isännöinti saattoi aikanaan tuottaa pientä lisätuloa kunnan pienipalkkaiselle virkamiehelle.

Yhtiöt kuitenkin elivät omaa elämäänsä, ja niiden hallituksissa istui kuntien keskeisiä päätöksentekijöitä ja virkamiehiä. Yhtiöt olivat melkein kuin valtio valtiossa, ja varsinkin asuntotuotannossa kunnan tehtäväksi jäi lainojen takausten myöntäminen. Järjestelmää pidetään vieläkin vakaana, eikä siihen nähty sisältyvän isoja riskejä, joten takausten myöntäminen ainakin oman kokemuksen mukaan oli lähinnä rutiinia. Taka-alalle jäi se, että asuntotuotantoon liittyvät takausvastuut saattoivat olla kunnan suurin riskikokonaisuus. Nykyisin tämä varsinkin pienimmissä ja syrjäisimmissä

kunnissa ymmärretään hyvin, ja joissakin kunnissa näitä kunnan vuokrataloja on purettu.

1970-luvulla kunnat aktivoituivat elinkeinopolitiikassa ja alkoivat perustaa teollisuuskyläyhtiöitä, rakentaa pienteollisuustaloja ja muutoinkin panostaa elinkeinopolitiikkaansa. Monen nuoren kunnallisan tutkinnon suorittaneen ensimmäinen työpaikka oli elinkeinoasiamies tai elinkeinoasiamies-suunnitteluasihteeri-yhdistelmä. Kuntien rakentamiin teollisuuskyläihin ja teollisuushalleihin liittyi uudenlaisia rahoitusriskejä. Näitä hankkeita leimasi usein enemmänkin valtava kunnianhimo ja odotukset kuin asiantunteva rahoitusriskien hallinta. Tunnetuin tapaus lienee Karkkilan Teollisuuskylä. Kuntien teollisuushalleihin oli harvoin saatavissa hyviä vakiintuneita yrityksiä tai ainakaan sellaisia, jotka olisivat olleet valmiit maksamaan käyviä vuokria kunnan rakentamista tiloista. Enemmänkin tarkasteltiin vain hintaa.

Tultaessa 1990-luvulle Suomea koetteli ankara taloustaantuma. Työttömyys nousi suurissa kaupungeissa yli 20 prosenttiin, ja kunta saattoi yhtenä vuonna menettää verotuloistaan lähes 10 prosenttia. Koko Suomen kansantalous oli veitsenterällä. Taustalla oli rahamarkkinoiden vapauttaminen, joka lisäsi investointeihin käytettäviä pääomavirtoja ja nosti varallisuusarvoja. Kaikki tämä päättyi devalvaatioon ja Suomen markan kellutukseen vuosina 1991 ja 1992. Varallisuusarvot romahtivat, ulkomaisten lainojen pääomat kasvoivat kymmeniä prosentteja, ulkomaisten lainojen jälleensorjelu loppui ja lainansaanti ehtyi. Suomen oloissa toteutui rahoitusmarkkinoiden järjestelmäriski.

Tässä kohtaa joutuivat vaikeuksiin myös kuntien yhtiöt, muun muassa Karkkilan Teollisuuskylä ja rakennusliike Tampereen Haka. Pankit päättivät, että kuntien yhtiöt saivat rahoitusta vain kuntien takauksella. Kunnat eivät kuitenkaan halunneet pelastaa yhtiöitään tai niillä ei yksinkertaisesti ollut varaa siihen.

Tampereella rakennusliike Tampereen Hakan käsittely osoittautui mahdollottomaksi, koska kaikki asiat piti käsitellä julkisesti kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa. Tilanne oli kestävä, koska julkinen käsittely pysäytti yhtiön juoksevan kassavirran. Suomeksi sanottuna yritys sai toimintaansa välttämättömiä raaka-aineita vain maksamalla niitä käteisellä.

Lopulta rakennusliike ajautui konkurssiin, joka vuonna 1992 oli 10 suurimman konkurssin joukossa. Pesäluettelon arvo oli yli 300 miljoonaa silloista Suomen markkaa.

Tämän seurauksena Tampereella perustettiin kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto valvomaan ja käsittelemään kaupungin yhtiöiden toimintaa ja ehkäisemään jo ennalta vastaavanlaisten tapahtumien uusiutuminen tulevaisuudessa. Luultavasti kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto oli Suomessa ensimmäinen kunnan omistajapolitiikkaan erikoistunut kunnallinen toimielin. Liiketoimintajaoston keskeisiä tehtäviä on edelleen omistajapoliittisten tavoitteiden asettaminen, yhtiöiden hallitusten miehitys, valvonta ja raportoinnin järjestäminen sekä muu yhtiöiden toimintaan liittyvä ohjaus ja valvonta.

Näissä vaikeuksissa kylvettiin siemen omistajaohjaukselle ja konserni-ajattelulle. Varsinaisesti kunnasta ei vielä tuossa vaiheessa puhuttu konsernina. Kunnan toiminta tuolloin oli varsin kaukana yrityksille tyypillisistä konserneista, ja liiallista rinnastusta kunnan ja yritysten välillä välteltiin, vaikka monet kunnan omistuksessa olevat yritykset harjoittivat puhdasta liiketoimintaa.

4.2 Kuntakonsernien muodostuminen

1990-luvun laman jälkeen syntyi tarve kunnallisen toiminnan tehostamiseen. Kunnat osoittivat sopeutumiskykynsä, ja jo 1990-luvun puolivälissä Suomi oli varsin hyvin toipunut lamasta. Tultaessa 2000-luvulle kunnan toimintamalli arvioitiin joiltain osin liian tehottomaksi. Kunnat alkoivat perustaa liikelaitoksia lisätäkseen johdon toimintamahdollisuuksia. Samalla kilpailuttamisvaatimukset lisääntyivät, ja kunnat alkoivat myös ulkoistaa toimintaansa. Kunnan omille yksiköille haluttiin antaa mahdollisuus kilpailukykyiseen toimintaan suhteessa avoimilla markkinoilla toimiviin kilpailijoihin.

Keskeinen rajoite kilpailunalaisilla liikelaitoksilla oli se, että ne joutuivat kilpailemaan investointi- ja henkilöresursseista kunnan talousarviossa. Äärimmillään kunnan konekeskus joutui 2000-luvulla kilpailuun ulkopuolisten kilpailijoiden kanssa 1960-luvun koneilla. Joissakin tilanteissa

olisi tietysti voinut olla järkevää investointien asemasta liiketoiminnan myynti ulkopuoliselle taholle. Tunnetusti kyseiset prosessit eivät ole kunnan päätöksenteossa helppoja silloinkaan, kun ne olisivat strategisesti ja taloudellisesti järkeviä. Joka tapauksessa tilanne oli kohtuuton jatkuvia investointeja toimintaansa vaativille liikelaitoksille. Myös sähkö- ja vesilaitokset vaativat jatkuvasti investointeja tuotantokoneistonsa ylläpitämiseen.

Liikelaitoksia voidaan pitää eräänlaisina välivaiheina, jolloin kunnallista yksikköä valmisteltiin kilpailuun ja myöhemmin tapahtuvaan yhtiöittämiseen. Näin lopulta muodostuivat kuntakonsernit. Kunta ei ennen kuntalain muutosta voinut muodostaa konsernia. Vasta kuntalakiin tulleet konsernimääräykset mahdollistivat kuntakonsernin käsitteen.

4.3 Kuntakonsernin toiminta

4.3.1 Yleistä

Syitä yhtiöiden perustamiseen kunnissa on lukuisia. Yhtiöitä voidaan perustaa toiminnallisista syistä, jolloin tavoitteena on kyseisen toiminnan saattaminen kilpailukykyiseksi ulkopuolisten toimijoiden kanssa ja tehostaa palveluyksikön toimintaa.

Joissakin tapauksissa kunnan tai kuntayhtymän toiminnan yhtiöittäminen johtuu kilpailuoikeudellisista paineista. Entistä useammin markkinoilla syntyy tilanteita, joissa yksityinen ja julkinen kohtaavat kilpailluilla markkinoilla. Yhtiömalli tekee toiminnasta läpinäkyvää. Tällöin voidaan varmistaa, että yhtiön tulo-, kustannus- ja pääomarakenne eivät sisällä kiellettyä julkista tukea verovaroista. Nämä yhtiöt toimivat sellaisilla toimialoilla, joilla on runsaasti kilpailevaa yritystoimintaa. Yhtiöittäminen on välttämätöntä varsinkin silloin, kun yli 10 prosenttia liikevaihdosta tulee muualta kuin kuntaomistajilta.

Ennustettavissa on, että tulevaisuudessa kuntayhtiöt entistä useammin kilpailevat markkinoilla eikä in house -aseman säilyttäminen hintaan mihin hyvänsä ole järkevä peruste. In house -asemassa kunta saa ostaa palveluja omistamaltaan yhtiöltä ilman kilpailua. Nykyisin yhä useammin kunta ja yksityinen omistavat yhtiöitä yhdessä. Näin on esimerkiksi sosiaali- ja

terveydenhuollossa. Luultavasti kuntayhtiöitä tulee lähiaikoina myös myytäväksi yksityisille toimijoille, ja toimialarationalisointi ulottuu myös kuntiin. Tämä asettaa uudenlaisia vaatimuksia kuntien omistajaohjaukselle ja osaamiselle.

Myös seudullinen toiminta on eräs peruste yhtiöiden perustamiselle. Muitakin malleja seudulliseen yhteistyöhön on, mutta monissa tapauksissa yhtiö on luonnollinen muoto toiminnan harjoittamiseen varsinkin, jos toiminta on liiketoiminnan luonteista. Se yhdistyy kahteen edellä mainittuun tekijään eli toiminnan tehokkuuteen ja kilpailuneutraliteettiin.

Strategiseksi kuntayhtiötä voidaan kutsua silloin, kun se toteuttaa jotain erityistä strategista tarkoitusta, jonka toteuttaminen kunnan oman organisaation toimesta ei ole mahdollista tai järkevää. Kaupunkien kehittämisprojektit ovat pitkäaikaisia ja vaativat kärsivällistä rahaa.

4.3.2 Omistajaohjauksen periaatteet

Kuntalaki nosti omistajaohjauksen uudelle tasolle. On ymmärretty, että kuntakonsernin toiminnalla on laaja kirjo ja kyse on isoista pääomista. Kaupunkikonsernin yhtiöiden markkina-arvo esimerkiksi Tampereella on yksi miljardi euroa. Onnistuminen omistajaohjauksessa on avainkysymys, jota vielä maakuntauudistus korostaa. Toiminnan painopiste siirtyy kohti yhtiöitä, ja tämä tie on vasta alussa.

Yhtiöiden luonne samassa konsernissa voi olla täysin erilainen. Siellä on elinkeinotoimintaa harjoittavia kaupalliselta pohjalta toimivia yhtiöitä ja toisaalta muun muassa kunnallista toimintaa harjoittavia edunvalvontayhtiöitä. Yhtiöiden toimintaa arvioidaan niiden tehtävän yhteiskunnallista merkitystä, kunnallisen toiminnan luonnetta ja taloudellista tulosta vasten. Tulos ei läheskään aina ole ensisijainen kriteeri, vaikka osakeyhtiömaailmassa eletään.

Nykyisellään kunta ohjaa konserniyhtiöitä monin tavoin. Kunnan talousarvioon kirjataan konserniyksiköitä koskevat omistajapoliittiset tavoitteet, ja konsernijohto miehittää konserniyhtiöiden hallintoelimet. Konsernijohto antaa yhtiöiden päätöksentekoa koskevia ohjeita muun muassa palkitsemisesta ja muista tarpeelliseksi katsomistaan asioista, ja konserni valvoo

konserniyksiköiden toimintaa ja taloutta. Yleensä nämä ohjaus- ja valvonta-tehtävät kuuluvat kaupunginhallitukselle tai sen jaostolle.

Ohjauksen yksityiskohtaisuudesta voidaan olla eri mieltä. Suomessa on kuitenkin olemassa vain yksi osakeyhtiölaki, joka määrittää yhtiön hallituksen vastuun. Omistajaohjaus ja yhtiön hallituksen valta ja vastuu eivät voi mennä sekaisin. Jos omistajaohjaus puuttuu yhtiön hallituksen vastuulle kuuluvaan asiaan, kantaa se samalla päätöksestä aiheutuvan vastuun. Silloin voidaan kysyä, kuka valvoo, jos valvoja puuttuu hallituksen vastuulle kuuluviin asioihin. Hyvä omistajaohjaus vaatii hyvää vuoropuhelua omistajan ja yhtiön hallituksen välillä. Yleisen käsityksen mukaan omistajasuhteiden hoito yhtiössä kuuluu hallituksen puheenjohtajalle.

Joka tapauksessa kuntien omistajaohjaus ja konserniajattelu ovat viimeisen 20 vuoden aikana ottaneet valtavan kehitysaskelen. Mikäli maakuntamalli toteutuu, asettaa se entistä suuremmat vaatimukset konserniohjaukselle. Kunnan tuloslaskelmasta lähtee puolet, mutta tase jää. Kuntaan jäävät muun ohella monet liiketoimintaan liittyvät vastuut ainakin suurimmissa kaupungeissa, ja johdon tehtäväksi jää entistä enemmän konsernityyppinen toiminta, joka vaatii aivan uudenlaista osaamista.

Keskeiset omistajaohjauksen välineet ovat konserniyhtiöille kunnan talousarviossa asetettavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Muita ohjausvälineitä voivat olla omistajapolitiikan periaatteet, konserniohje sekä erilaiset muut konsernihallinnon konserniyhtiöille antamat ohjeet. Konsernia koskevia ohjeita ja määräyksiä voi sisältyä myös muihin valtuuston tai hallituksen tekemiin päätöksiin, kuten kuntalain edellyttämään rahoitus-, takaus- ja sijoitustoiminnan periaatteisiin.

Kuntalain (14 §) mukaan valtuusto päättää kuntastrategiasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Omistajaohjaus tarkoittaa kuntalain (46 §) mukaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Yhtiöitä ja yhteisöjä perustettaessa määritellään perustamisasiakirjat ja yhtiöjärjestys. Omistajaohjauksesta vastaa kunnanhallitus tai sen jaosto.

Konsernin näkökulmasta omistajan tehtävänä on päättää, missä toimintamuodossa kutakin kaupunkikonserniin kuuluvaa tehtävää tai taseeseen

liittyvää omaisuuserää hoidetaan, sekä huolehtia siitä, että kyseinen tehtävä tai omaisuuserä toteuttaa kunnan tarkoitusta ja pääomien käyttö tähän kunnan toimialaan kuuluvaan tehtävään on tehokasta. Kaupunkikonsernin toimintaa tulee tarkastella kokonaisuutena. Kunnalla tulee olla selkeä näkemys omistuksista ja siitä, mitä omistuksilta odotetaan. Konsernirakenne on myös elävä, ja sitä tulee tarkastella säännöllisesti sen mukaan, miten kunnan tarpeet muuttuvat. Omistuksista on myös voitava luopua silloin, kun se on tarkoituksenmukaista.

Strategiseen johtamiseen kuuluu, että nykytila analysoidaan, omistajastrategia määritellään ja se jalkautetaan tehokkaasti. Lisäksi sitä tulee arvioida säännöllisesti.

Konsernilla tarkoitetaan kaupungin tytär- ja osakkuusyhtiöitä sekä säätiöitä. Laajemmassa mielessä kuntien omistuksiin kuuluvat myös kaupungin omaisuuserät sekä kuntayhtymät, joita ei kuitenkaan lueta kuntakonserniin kuuluviksi. Esimerkiksi Tampereen kaupungissa omistuksiin sitoutunut pääoma on tasearvojen mukaan kokonaisuudessaan 3 368 miljoonaa euroa, josta

- peruskaupunki 1 095 miljoonaa euroa
- kaupungin liikelaitokset 905 miljoonaa euroa
- tytäryhtiöt 1 225 miljoonaa euroa
- kuntayhtymät 83 miljoonaa euroa
- osakkuusyhtiöt 60 miljoonaa euroa.

Tässä havaitaan, että tytäryhtiöihin sitoutunut pääoma on suurempi kuin peruskaupungin. Tytäryhtiöihin ja liikelaitoksiin sitoutunut pääoma on kaksi kertaa suurempi kuin peruskaupunkiin sitoutunut pääoma.

Omistajaohjauksella luodaan ne periaatteet, joilla kaupunki hoitaa omaisuuttaan kaupungin strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Tytäryhtiöt ovat kaupunkia ja kaupunkilaisia varten, eivät päinvastoin. Olennainen osa omistajaohjauksen periaatteita on toiminnallisten tavoitteiden ohella pääomien käytön tehokkuus.

Kuntien omassa talousohjauksessa on pyritty korostamaan jatkuvuutta. Kuntalainkin mukaan taloutta on ohjattava vuotta pidemmällä aikavälillä. Samaa jatkuvuutta on syytä korostaa myös omistajaohjauksessa. Ei ole

järkevää, että yhtiöille asetettavia tavoitteita mietitään joka vuosi erikseen. Yleensä ottaen tavoitteiden haasteellisuutta on syytä pohtia. Vaatimattomilla tavoitteilla saavutetaan vain vaatimattomia tuloksia. Yksityisissä yrityksissä omistaja asettaa usein hyvinkin tiukkoja hallitusta ja johtoa velvoittavia tavoitteita, joiden toteutumista yhtiökokouksissa valvotaan. Miksi sitten kunnassa ei tehtäisi samalla tavalla?

4.3.3 Konserniohje

Valtuuston hyväksyttäviin asiakirjoihin kuuluu myös konserniohje, jolla ohjataan konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden toimintaa. Konserniohjetta voidaan noudattaa myös soveltuvin osin osakkuusyhtiöissä. Kunnalla on siis oikeus ja oikeastaan myös velvollisuus antaa ohjeita tytäryhtiöille ja tarvittaessa rajata niiden toimintaa. Kunnan näkökulmasta tähän on selkeä strateginen ja riskien hallintaan liittyvä peruste. Se ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että osakeyhtiölain mukaan yhtiön hallitus vastaa siitä, että yhtiön hallinto on asianmukaisesti järjestetty.

Konserniohjeella voidaan määrätä, milloin yhtiön on ennen päätöksentekoa hankittava kunnan kanta päätökseen. Tällaisia päätöksiä voivat olla muun muassa merkittävän omaisuuden myyminen tai ostaminen, toiminnan merkittävä laajentaminen tai supistaminen, lainanotto ja rahoitusaseman merkittävä muuttaminen. Yleisesti ottaen omistajasuhteiden hoito on tavallisesti yhtiön hallituksen puheenjohtajan velvollisuutena ja vastuulla. Edelleen konserniohjeessa voidaan ottaa kantaa konserniraportointiin ja tietojen saantiin yleensä tytäryhtiöstä konsernihallintoon. Järkevä omistajaohjaus on konsernihallinnon ja yhtiön luonnollista yhteistoimintaa. Omistaja on omistaja kunnassakin.

Kuntakonsernissa tulee noudattaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa riippumatta siitä, onko kunta antanut sitä koskevat ohjeet. Hyvä hallinto- ja johtamistapa (corporate governance) on osa kaikkien suomalaisten osakeyhtiöiden toimintaa. Hyvä hallinto- ja johtamistapa koskee niitä periaatteita, joita yhtiön hallinnossa noudatetaan, sekä yhtiössä tapahtuvaa toimintaa alkaen yhtiökokouksesta sekä hallituksen ja toimitusjohtajan työskentelystä ja toimintatavoista.

Kunnanhallitus tai sen jaosto voi antaa myös muita ohjeita, jotka voivat täsmentää edellä mainituissa asiakirjoissa mainittuja ohjeita. Ohjeistusta laadittaessa on otettava huomioon, että järkevä yhteistoiminta konsernihallinnon ja tytäryhtiöiden välillä luultavasti johtaa parempaan lopputulokseen kuin kaikkien mahdollisten asioiden ohjaaminen konserniohjeilla.

Yhtiön hallituksilla on toiminnan kehittämisessä strateginen rooli, ja toimialaan liittyvää strategista osaamista menetetään, mikäli hallitus on vain konsernihallinnon etäispäät. Tämä tietysti edellyttäen, että yhtiön hallitus on koottu siten, että se sisältää monenlaista osaamista ja strategista kyvykkyyttä. Kunnan hallinnon ulkopuolisten ja riippumattomien hallituksen jäsenten rooli on kasvussa paitsi yrityksissä myös kunnissa. Omistajaohjauksessa on siis kyse yhteistoiminnasta, ei niinkään perinteistä kunnallisesta päätöksenteosta tai ohjeistuksesta.

4.3.4 Konsernin talous

Talouden ohjaus ja sisäiset palvelut

Yrityskonserneissa taloushallinnon tehtävät on tavanomaisesti keskitetty suurelta osin konsernihallintoon. Tämä on järkevä periaate myös kuntakonserneissa. Konsernihallinto tuottaa tytäryhtiöille taloushallinnon palveluja, kuten maksuliikenteen hoitoa ja kirjanpitoa palvelua. Jonkinlaisena kuntakonsernia koskevana rajoitteena on havaittu, että kunnan toimintalogiikka eroaa jossain määrin yhtiöiden toimintalogiikasta. Tällöin voi syntyä tilanteita, joissa kunnan palvelukeskus puhuu ”eri kieltä” kuin yhtiön taloushallinto. Kunnan tarpeet muun muassa raportoinnin suhteen poikkeavat yhtiöiden tarpeista, joissa taloushallinnon keskeinen tehtävä on yhtiön taloudellisen tuloksen seuraaminen, kun taas kunnassa keskeinen peruste on hallintoelinten päätösten noudattamisen seuranta.

Isoissa kunnissa tytäryhtiöiden arvo konsernin taseessa voi olla yhtä suuri kuin peruskunnassa tai jopa ylittää peruskunnan taseen arvon. Odotettavissa on, että maakuntamallin myötä tämä suhde muuttuu vielä siten, että tytäryhtiöiden taseen arvo vain kasvaa suhteessa peruskuntaan. Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtäminen maakuntien vastuulle leikkaa kuntien tasetta.

Yhtiöittäminen on edelleen kasvava trendi sitä mukaa, kun kunnan toimialalle syntyy yhtiömuotoista kilpailua.

Kunnat siirtyvät jatkossakin entistä suuremmassa määrin palvelujen tuottajista palvelujen järjestäjiksi. Kunnan omia toimintoja supistetaan ja jäljelle jääviä osia yhtiöitetään, jotta kyetään varmistamaan kunnan omistamien toimintojen laatu ja kilpailukykyisyys. Viime aikoina tämä on koskenut muun muassa tilahallintoa. Sen sijaan on vaikea kuvitella, että esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa siirryttäisiin yhtiömuotoiseen toimintaan. Näin ollen pelkästään konsernihallintoa kunnasta ei kuitenkaan ole syntymässä.

Joka tapauksessa yhtiömuotoisen toiminnan koordinointi on entistä suuremmassa roolissa tulevaisuudessa. Maksuvalmiuden hoidossa, sijoitustoiminnassa ja rahoituksessa konsernimuotoisen toiminnan hyödyt ovat selviä.

Maksuvalmiuden hoito ja konsernitilit

Konsernin maksuvalmiuden hoito tapahtuu niin, että emokunnan lisäksi kaikki konserniyksiköt tai ainakin tärkeimmät niistä ilmoittavat meno- ja tulovirtansa konsernin taloushallintoon, joka laatii tästä konsernin maksuvalmiusennusteen sovituksi ajaksi eteenpäin. Normaalisti järkevä ennustejakso on kaksi viikkoa tai enintään kuukausi. Kehittyneissä taloushallinnon järjestelmissä meno- ja tulovirrat saadaan ainakin osaksi suoraan tietojärjestelmistä.

Tytäryhtiöt liittyvät omilla päätöksillään konsernitilijärjestelmään. Konserni maksaa tytäryhtiöiden konsernitilillä oleville varoille korkoa markkinakoron mukaan ja vastaavasti veloittaa konserniyhtiöitä konsernitilin velkasaldoista. Velkasaldoja varten tytäryhtiöille määritellään konsernitilien luottolimiitit. Tällä tavalla konsernin eri yksiköiden kassavirtojen ja -alijäämien netotetaan ja vältytään ulkopuoliselta lyhytaikaiselta luotolta.

Vastaavasti konsernitasolla kassavirtojen sijoitetaan osana kunnan sijoitustoimintaa. Kunta voi oman sijoitustoimintansa tuloksen perusteella päättää, millaista plus- tai miinuskorkoa tytäryhtiöille maksetaan tai niiltä peritään.

Isoissa kunnissa tytäryhtiöiden kassavaroilla voi olla ratkaisevan suuri merkitys kunnan maksuvalmiudelle ja sijoitustuotoille. Isoissa kaupungeissa

tytäryhtiöiden muodostama maksuvalmiuspuskuri voi olla sadoissa miljoonissa. Tämä on se määrä, jota kunta ilman konsernitiliä joutuisi ottamaan lyhyt- ja pidempiaikaisena lainana markkinoilta. Kärjistäen voidaan sanoa, että ilman konsernitiliä kunta joutuisi lainaamaan konserniyhtiönsä varoja markkinoilta.

Konsernitili on ehkä tärkein niistä käytännön johtamisinstrumenteista, jotka ovat eniten vaikuttaneet kunnan ja sen tytäryhtiöiden väliseen suhteeseen. Yhtiöt eivät enää ole valtioita valtiossa, vaan konsernihallinnon työkaluja. Konsernitilin kautta emokunta on jatkuvasti selvillä siitä, mikä tytäryhtiön talousasema kulloinkin on. Toisaalta yhtiöissä vältytään pohtimasta kassavarojen sijoittamista ja voidaan keskittyä operatiiviseen toimintaan. Konsernitili onkin yhtiöille parasta pankkipalvelua lyhytaikaisten kassavarojen hallinnassa.

Tämä tekee mielenkiintoiseksi kysymyksen siitä, miten vastuu omien varojen käytöstä kassamielessä vaikuttaisi kunnan omien yksiköiden toimintaan. Kun kassa kuukausitasolla olisi tyhjä, jouduttaisiin miettimään, miten vajaus täytetään ja miten säästäväisestä toiminnasta palkittaisiin ylimääräisillä kehittämismäärärahoilla tulevana kuukausina ja vuosina. Tällöin muun muassa määrärahojen ylitykset paljastuisivat nykyistä nopeammin, kun osuus kunnan yleiskatteisista tuloista jaksotettaisiin kuukausittain toimintoille. Näin kävisi sosiaali- ja terveystalouksissa maakuntamallin toteutuessa.

4.3.5 Tytäryhtiöiden rahoitus

Pääomasijoitukset

Yhtiöiden toiminnan kannattavuus edellyttää, että yhtiöiden toiminta on toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin nähden riittävästi pääomitettu. Nykyisellään tytäryhtiön pääoma voi muodostua osakepääomasta, vapaan oman pääoman sijoituksesta tai vieraasta pääomasta.

Vanhastaan kunnan tytäryhtiöiden pääomarakenne on monesti ollut heikko, mikä vaikeuksien tullen on johtanut ongelmiin. Heikko omavaraisuus ja korkea velkaantumisaste ennakoivat ongelmia. Tästä oli kyse aikanaan

myös Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n ja Tampereen Haka Oy:n osalta. Liiketoiminnan laatu ja laajuus eivät ole olleet keskenään oikeassa suhteessa.

Tämä ei ole kunnissa mitenkään harvinaista, koska pääomat on otettava jatkuvasti niukoista yleiskatteisista varoista, kuten verotuloista, joista kilpailevat kaikki kunnan yksiköt. Valitettavan usein kunnassa mietitään sitä, miten pienellä pääomapanoksella tytäryhtiö voidaan perustaa. Järkevää on ajatella, millaisia odotuksia ja tavoitteita kunnalla on tytäryhtiön toiminnalle, ja pääomittaa yhtiötä niiden mukaisesti. Liian kovat odotukset ja niukat omat pääomat ennakoivat vaikeuksia jo etukäteen.

Antolainasaamiset

Voimassa oleva kuntalaki muutti takausten ja lainojen käsittelyä. Säännöspohjaan on vaikuttanut Euroopan unionin lainsäädäntö ja siinä kiellettyyn valtion tukeen liittyvät säännökset. Kilpailulainsäädäntö määrittelee reilun kilpailun ehdot, eivätkä markkinoilla toimivat yhtiöt saa hyötyä kunnan tai valtion myöntämistä avustuksista, lainoista tai takauksista suhteessa kilpailijoihin.

Kunta voi myös myöntää tytäryhtiölleen lainoja. Omistajaohjauksen ohjauskehikko vaikuttaa myös tytäryhtiöiden rahoitukseen. Rahoitus- ja takaustoiminnan perusteissa valtuusto määrittelee ne periaatteet, joilla kunta osallistuu tytäryhtiöiden rahoitukseen. Yhtiön voi olla vaikea järjestää investointiensa rahoitusta ilman kunnan myötävaikutusta, vaikka kilpailulainsäädäntö nykyisin vaikuttaa siihen, miten kunta voi osallistua tytäryhtiönsä rahoitukseen.

Eräs keskeinen vaatimus nykyisen kilpailulainsäädännön mukaan on kilpailuneutraliteetti. Kunnan yhtiöiden toimintaa on rajoitettu siten, ettei yhtiö kilpailullisissa olosuhteissa saa hyötyä kunnan omistuksesta. Yhtiö osallistuu kilpailun alaiseen toimintaan, mikäli vähintään 10 prosenttia sen liikevaihdosta tulee muilta kuin kunnallisilta omistajilta. Kunta ei voi nyky sääntöjen mukaan tukea taloudellisesti omistamiaan yhtiöitä silloin, kun ne toimivat kilpailluilla markkinoilla.

Mikäli kunta myöntää lainoja tytäryhtiöilleen, pitää lainan ehtojen olla lähtökohtaisesti markkinaehtoisia ja tytäryhtiön pitää antaa niille käypä

vakuus. Toisaalta tytäryhtiölainoihin voi kytkeytyä myös verotuksellinen vaara peitellyltä osingonjaolta. Näin ollen tytäryhtiöiden lainoilta perittävä korko ei voi myöskään ylittää markkinakorkoa. Käytännössä markkinakorko muodostuu parhaasta riskittömästä korosta lisättynä riski- ja likviditeettipreemiolla senhetkisessä markkinatilanteessa. Toiselta puolelta vaanii siis kilpailuneutraliteetin rikkomisen vaara ja toisaalta vaara peitellystä osingonjaosta tytäryhtiön verotuksessa.

Kunnan mahdollisuudet tukea varsinkin markkinoilla toimivia tytäryhtiöitään ovat erittäin rajallisia. Lähtökohtaisesti osakeyhtiöitä tulisi perustaa vain sellaisiin toimintoihin, joiden tulonmuodostus tulee muuta kautta kuin suorina avustuksina tai lainoina emokaupungilta.

Takaukset

Kuntien myöntämiä takauksia koskevat samat kilpailulainsäädännön rajoitukset kuin antolainojakin. Kaupunki ei saa toimillaan vaarantaa yleistä kilpailuneutraliteettia eikä vääristää markkinoiden toimintaa. Aikaisemmasta poiketen nykyisin on tavanomaista ja lain mukaista, että kunta vaatii antamilleen takauksille vastavakuudet silloinkin, kun vastavakuuksilla ei ole todellista arvoa. Kunnan myöntämien takausten määrä kirjataan kunnan taseen liitetietoihin ja silloin on arvioitava, etteivät takausriskit vaaranna kunnan tehtävien hoitoa. Aikanaan muun muassa Karkkilan kaupunki joutui vaikeuksiin juuri takausvastuidensa vuoksi.

Yhtiö voi hankkia vapaasti rahoitusta omilla vakuuksillaan. Jos yhtiöllä ei ole omia rahoittajan hyväksymiä vakuuksia, on yhtiön käyttäessään kunnan myöntämää takausta maksettava takauksesta markkinaehtoista takausprovisiota ja järjestettävä saamalleen takaukselle hyväksyttävä vastavakuus, yrityskiinnitys tai vastaava.

Takausprovisioon käyttö on yleisesti hyväksytty kunnissa. Suuri keskustelun aihe on ollut kuntien asuntoyhtiöiden takausprovisiot, koska takausprovisio nostaa vuokra-asuntoyhtiöiden kuluja ja sitä kautta jo ennestään melko korkeita vuokria. Kunnille takausprovisiolla on talouteen jonkinmoista, ei kuitenkaan kovin ratkaisevaa, merkitystä. Isossa kaupungissa se voi kuitenkin olla tulona merkittävä.

Muu rahoitus

Yhtiöt voivat myös hakea rahoitusta suoraan markkinoilta omilla vakuuksillaan, ja tämä on ollut myös lainsäätäjän tavoite. Tämän edellytyksenä on, että yhtiöllä on omaa vakuuskelpoista omaisuutta. Usein näin onkin, ja toimivilla rahoitusmarkkinoilla kunnan lainat ja takaukset eivät muodosta enää samanlaista etuutta kuin ennen. Terve periaate on, että yhtiöiden omavastuista vastuunkantokykyä mitataan entistä enemmän myös kuntayhtiöiden osalta, vaikka niiden lainoilla olisikin kunnan takaus. Omistajaohjauksen hyvien periaatteiden mukaan omistajaa on syytä informoida, milloin laina on yhtiön liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden merkittävä. Yleensä tällainen määräys sisältyy jo konserniohjeisiin.

4.3.6 Konsernitilinpäätös

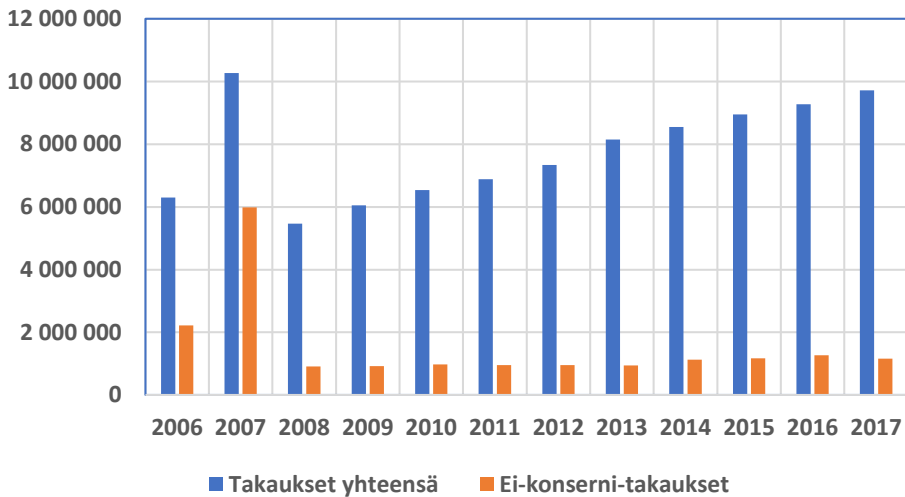
Konsernilaskentaa on harjoitettu kunnolla vasta pari vuotta. Konsernitase ei ollut riittävä keino arvioida konsernin taloutta, vaan tarvittiin perusteellisempia malleja konsernitilinpäätöksen laatimiseksi. Vieläkin tilinpäätökset ovat puutteellisia varsinkin omaisuuserien arvostuksen osalta. Post sote-maailmassa tulevat korostumaan konsernitalouden ohjaus ja sen kehittäminen. Jotkut kunnat ovat sen jo aloittaneet.

Konserniohjauksen lainsäädännöllisen pohjan vahvistaminen on pohdinnan paikka. Sote-uudistuksen myötä esimerkiksi Tampereen kaupungin ”liikevaihto” putoaisi 1,6 miljardista eurosta 0,8 miljardiin euroon. Sen sijaan taseen ennustetaan putoavan 2 miljardista eurosta 1,5 miljardiin euroon eli selvästi vähemmän. Taseeseen sisältyvät vastuut kohdistuvat jatkossa selvästi pienempään taloudelliseen volyymiin, ja taseeseen sisältyvät riskit kasvavat suhteellisesti.

Kun arvioidaan konsernin taloutta, on rahoitusriskien näkökulmasta otettava huomioon konsernin lainojen kokonaismäärä. Tällöin on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota sekä konsernin näkökulmasta että yhtiökohtaisesti lainojen valuutta- ja korkosuojaukseen. Nykyisellään kuntakonsernin toimintoihin sisältyy vain poikkeustapauksissa valuuttariskejä, joten pääpaino on korkosuojauksissa.

Toki kuntayhtiöihin voi sisältyä myös muita rahoitustoiminnan erityispiirteitä. Energialaitoksilla polttoainehankintojen suojauksiin voi liittyä

raaka-aineisiin sisältyviä hinta- ja valuuttariskejä. Samoin joissakin isoissa projekteissa voi syntyä saman tyyppisiä raaka-aineisiin tai yleiseen kustannustasoon liittyviä indeksiperusteisia sopimusriskejä. Nämä ovat kuitenkin erityistapauksia, mutta samalla ne kuvastavat konsernimuotoisen toiminnan moninaista luonnetta varsinkin isoissa kaupungeissa.

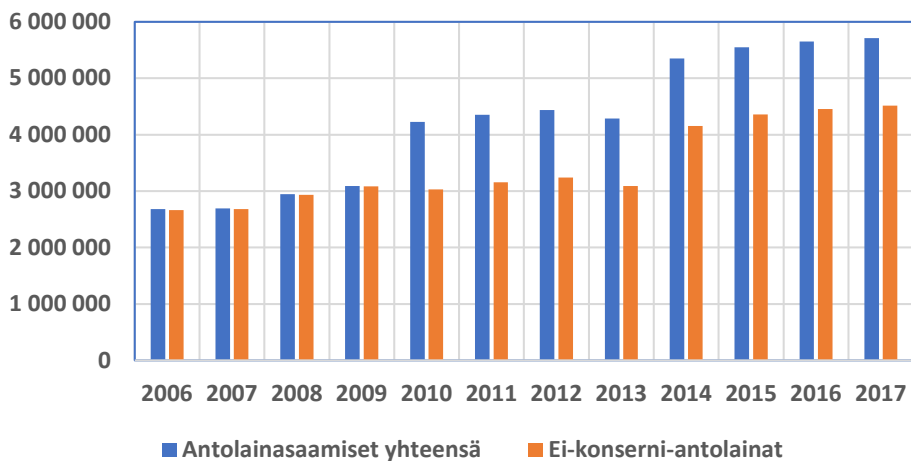


Kuva 2. Takaukset 1000 euroa

Taulukko 21.

Takaukset 1000 euroa

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Takaukset yhteensä	6 299 885	10 265 840	5 468 458	6 051 426	6 540 013	6 886 406
Ei-konserni-takaukset	2 225 843	5 989 716	909 365	920 837	981 718	958 677
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Takaukset yhteensä	7 342 260	8 152 849	8 544 593	8 951 189	9 274 600	9 716 818
Ei-konserni-takaukset	958 328	947 703	1 126 093	1 170 855	1 266 757	1 160 319



Kuva 3. Antolainasaamiset 1000 euroa

Taulukko 22.

Antolainasaamiset 1000 euroa

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antolainasaamiset yhteensä	2 681 552	2 695 633	2 945 107	3 093 120	4 224 496	4 351 604
Ei-konserni-antolainat	2 666 647	2 682 539	2 933 942	3 082 937	3 028 971	3 158 545
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antolainasaamiset yhteensä	4 436 382	4 288 514	5 353 203	5 552 611	5 654 298	5 712 937
Ei-konserni-antolainat	3 243 792	3 093 837	4 156 920	4 359 364	4 454 643	4 513 192

5 Rahan tarve – investointien rahoitus kunnissa

5.1 Kunnan strategia

Kunnan taloustilanne riippuu usein kunnan strategiasta. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on luoda yhtäläiset edellytykset kaikille kunnille suoriutua tehtävistään. Olettaman edellytys on tietysti se, että valtionosuusjärjestelmä on reilu ja oikeudenmukainen. Valtionosuuksien lisäksi kunnan toimintaedellytyksiin vaikuttaa oma toimintaympäristö ja sen muutokset.

Valtionosuusjärjestelmä ei reagoi kovin joustavasti äkillisiin tapahtumiin, kuten vaikkapa paikkakunnan tärkeimmän tehtaan sulkemiseen tai muuhun yllättävään tapahtumaan. Toisaalta taas samantyyppisten kuntien talousasema voi olla hyvinkin erilainen.

Yrityselämässä tilanne on sama. Samassa asemassa olevat yritykset menestyvät eri tavalla, ja erityisesti yrityselämässä strategiset valinnat korostuvat, joten miksi ei siis myös kunnissa. Keskeinen ero yrityksiin on suhde riskiin ja siihen, millä pääomilla riskiä otetaan. Yrityksissä ei voida juurikaan edes ajatella menestystä ilman riskiä. Keskeiseksi arvioitavaksi tekijäksi nousee se, millaista riskiä kunnan pitäisi ottaa omassa toiminnassaan.

Yrityksissä nähdään keskeisenä investointien ja taloudellisen tuloksen välinen yhteys. Harvoin jos koskaan taloudellinen tulos yrityksissä syntyy ilman investointeja. Koska kilpailu yritysten välillä kiristyy koko ajan, pitää yritysten investoida kasvuun ja kannattavuuteen. Muussa tapauksessa yrityksen kilpailuasema markkinoilla heikkenee ja taloudellinen tulos laskee. Heikoimmat ja uudistumiskykynsä menettäneet yritykset karsiutuvat kilpailutaloudessa.

Kunnissa poliittisessa keskustelussa on tunnistettavissa sellaisia termejä kuin ökyinvestoinnit ja kerskakulutus. Investointien ja palvelujen yhteyttä ei nähdä samalla tavalla kuin yrityksissä. Kuitenkin myös kunnissa investointien ja uudistumisen laiminlyönti johtaa kunnan kilpailukyvyn menetykseen ja palvelutuotannon ylläpitämisen edellytysten heikkene- miseen.

Varsinkin kasvavissa kunnissa on välttämätöntä investoida uusiin asunto- alueisiin, katuihin ja teihin, palvelulaitosten uudistamiseen sekä tekijöihin, jotka lisäävät kunnan houkuttelevuutta asukkaiden ja yritysten näkökulmas- ta. Pelkästään peruspalveluihin keskittyminen riittää vain harvassa kunnas- sa, jossa ihmisten tulotaso on niin korkea, että sillä voidaan jatkuvasti yllä- pitää hyvät kunnalliset palvelut. Voidaan jopa sanoa, että jotkut kunnat ovat investoineet itsensä ylös kuopasta.

Kehittämisinvestointeja kyetään nykymaailmassa vain harvoin rahoitta- maan kertyneillä säästöillä tai juoksevilla tuloilla. Siksi kehityksen vauhdit- tamiseksi on yleensä otettava lainaa. Laina merkitsee riskiä. Ikuisuuskysy- mys on, kuinka paljon kunnalla voi olla lainaa.

Lainamäärää on arvioitava tehtyjen investointien luonteella ja kunnan kehittämisodotuksilla. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, onko kunnan velka sellaisella tasolla, että siitä aiheutuvat menot vaarantavat kunnan pal- velutuotannon. Tiedossa on, että joissakin kunnissa tämä raja on arvioitu ja määrätelty. Jos ei poliittisessa päätöksenteossa, niin ainakin virkamies- kunnassa tällaisia arvioita on tehty. Kyseisen velkakaton määrittely voi olla hyvinkin hyödyllistä. Iso velkamäärä asettaa suuria vaatimuksia kuntien riskienhallinnalle. Keskeisiä riskejä ovat korko- ja jälleenrahoitusriski, joita arvioidaan tässä kirjassa myöhemmin.

Velkaantumiseen voi liittyä myös keskiarvoharha. Usein kunnan velkaa verrataan kuntien velan keskimääräiseen määrään, mistä voi syntyä keski- arvoharha. Yritys tai edes yksityinen henkilö ei arvioi omaa velkamäärään- sä naapurin velkaan vaan vain ja ainoastaan omaan velanhoitokykyynsä.

Luottamushenkilöitä haastateltaessa hämmästyttävää on havainto, että kunnissa ei juurikaan tehdä investointien kannattavuus- ja takaisinmaksu- laskelmia, ei ainakaan systemaattisesti. Usein vastaus on, että se on vaikeaa tai mahdotonta. Megaprojekteissa tehdään kyllä vaikuttavuusarviointeja ja

investoinneista budjettitekniisiä laskelmia mutta ei varsinaisia kannattavuus- tai takaisinmaksulaskelmia.

Kannattavuuslaskelmien tekeminen ei kuitenkaan ole sen kummempaa kuin yrityksissä, joissa investointien kannattavuuslaskelmat perustuvat arvioihin yrityksen tuotteiden tai palvelujen kysynnästä, markkinaosuuksista tai niistä saatavasta hinnasta. Mitään varmaa tietoa investointien kannattavuudesta ei yrityksissäkään ole. Yritysten hallituksissa toimivat kuitenkin tietävät, että hallitukselle on turha esittää mitään investointia ilman kannattavuuslaskelmia.

Kunnallisten investointien kannattavuutta voidaan arvioida yhtä hyvin sillä perusteella, miten ne vastaavat kunnan kasvutavoitteisiin ja miten niiden arvioidaan vaikuttavan kunnan verotulojen kehitykseen ja miten kustannusrasitus kohdistuu eri sukupolviin. Vähintäänkin voidaan arvioida sitä, miten investoinnit vaikuttavat käyttökustannuksiin ja palveluverkkoon kokonaisuutena eli saadaanko investoinneilla aikaan säästöjä. Välttämättömyysinvestoinneissakin kannattavuus voidaan laskea, vaikka se olisi negatiivinen. Jokaisen kunnallisen investoinnin vaikutukset tulisi arvioida osana budjettiprosessia.

Kunnan rahoitustarpeet riippuvat siis suurelta osin kunnan strategiasta. Kunnan aktiivinen kehittäminen johtaa miltei väistämättömästi siihen, että kunta joutuu ottamaan velkaa. Olennaista on, kuinka hyvin ulkopuolinen rahoitus kehittää kuntaa eli kuinka tehokkaita investoinnit ovat kunnan kehittämisen näkökulmasta. Tilanne on sama kuin yrityksissä, koska yrityksen menestys riippuu siitä, kuinka onnistuneita yrityksen investoinnit ovat.

Eri kysymys on, kuinka paljon kunta voi ottaa riskiä eli velkaa. Yrityksissä seinä on edessä, jos hinnat ovat pohjassa eikä kauppa käy sittenkään. Kunnassa vastaava tilanne syntyy, jos sekä verot että velka ovat tapissa ja verotulot ja asukasluku edelleen supistuvat. Kunta ei voi mennä konkurssiin, mutta jäljelle jää enää liittyminen vahvempaan kuntaan.

5.2 Investointien suunnittelu ja rahoitustarve

Kunnallisten investointien perusluonne on pitkäjänteinen. Syötteet tulevat kunnan toimintayksiköiltä, ne kirjataan kuntasuunnitelmiin ja viimein ne

päätyvät budjettiin ensin suunnittelumäärärahoina ja lopulta budjettipäätösten myötä toteutukseen.

Useiden hankkeiden suunnittelu-aika on todella pitkä. Pitkistä suunnittelu- ja valmisteluajoista johtuen kuntalain edellyttämä kolmen vuoden suunnittelujänne kuntien investoinneille on liian lyhyt. Samoin isojen investointien sijoittamiseen kunnan taloussuunnitelmaan kolmen vuoden aikajakso on liian lyhyt talouden vakaana pitämisen näkökulmasta. Joissakin kaupungeissa on pyrkimys paljon pidempään suunnittelu-aikaan eli kymmeneksi vuodeksi, joista seitsemän viimeistä vuotta ovat enemmän ohjeellisia sitovuuden lisääntyessä sen mukaan, mitä lähemmäksi päätöksentekoaikaan kohtaa tullaan. Juridisesti ainoastaan talousarviopäätökset ovat sitovia, ellei valtuusto erikseen toisin päättä. Kyse ei ole yksin suurinvestoinneista. Valtaosa kuntien investoinneista on kuitenkin varsin arkisia, esimerkiksi koulu- ja päiväkotinvestointeja. Näiden määrä on kasvanut myös taantuvilla alueilla muun muassa homeongelmien vuoksi.

Investoinneilla on taipumus myös kasautua. Julkisen talouden eli Suomessa valtion pitäisi tasata talouden suhdanteita. Laskusuhdanteessa kunnan pitäisi siis kiihdyttää investointeja työllisyyden ja sitä kautta verotuloksen nostamiseksi ja työttömyydestä aiheutuvien sosiaalikulujen alentamiseksi. Vastaavasti noususuhdanteessa julkisen talouden tulisi pitäytyä investoinneista ja säästää ja hillitä talouden ylikuumenemista. Säästöt pitäisi sitten käyttää laskusuhdanteessa.

Pitkän aikavälin suunnittelussa voidaan ottaa huomioon myös suhdannevaihtelut ja koordinoita päällekkäisiä hankkeita sekä ottaa huomioon kaupungin taloustilanne ja suhdannevaihtelut. Koska lainamäärä on matemaattinen laskelma, jossa lainanotto on kaupungin vuosikatteen ja nettointvestointien erotus, voidaan pitkän aikavälin suunnittelulla määritellä järkevä lainaoton määrä ja velkaantuneisuuden taso.

Valitettavasti julkiset toimijat ja varsinkin kunnat päinvastoin toimivat suhdanteita vahvistavasti. Tämä liittyy kuntien vahvaan kameraalisen kirjanpidon perinteeseen. Kunta pyrkii käyttämään kaikki tulot heti riippumatta senhetkisestä suhdannetilanteesta. Myös rahan tarjonta noususuhdanteessa on suurempaa ja luo siten edellytyksiä investoinneille, kun taas laskusuhdannetta leimaa yleinen varovaisuus. Tämä on seurausta myös

siitä, etteivät kunnat vastaa työllistämisestä, huolehdi vakaudesta ja suhdannepolitiikasta vaan toiminta-ajatuksensa mukaisesti järjestävät kuntalaisille palveluita.

Investoinnit tulevat kunnan budjettiprosessiin kaupungin strategiasta, toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä toimintayksiköiden budjettiesityksistä. Budjettiprosessissa investoinnit arvioidaan osana kaupungin muuta taloutta. Investointien osalta pitäisi säännöllisesti tehdä investointien kannattavuus- ja takaisinmaksulaskelmat ja muut vaikuttavuusarviot ainakin merkittävimmistä investoinneista. Valitettavasti yleinen käsitys on, ettei näitä laskelmia tehdä Suomen kunnissa kovinkaan systemaattisesti.

Kunnan tuloslaskelmasta tulevat kuntien juoksevat menot ja tulot ja niiden erotuksena muodostuva vuosikate. Karkeasti ottaen kunnan investointien ja vuosikatteen erotus katetaan lainanotolla tai lainojen erotuksella eli nettolainanotolla. Nettolainanotto muodostuu siten, että kunnan rahoituslaskelmassa lainanotosta vähennetään lainojen lyhennykset. Budjettipäätöksessä lainanottovaltuuksia kunnanhallitukselle tai kunnan johdolle on suositeltavaa käsitellä nettolainanottovaltuutena. Nettolainanottovaltuus määrittää kunnan vuotuisen lisävelkaantumisen tason. Kun rahoituksen tarve on määritelty, voidaan tehdä lainanotto-suunnitelma, joka yleensä on kunnanhallituksen asiana.

5.3 Rahoituksen perusta

Rahoitusmarkkinoilla julkisten toimijoiden maine on säilynyt hyvänä, mikä on edellytys vakaalle toiminnalle rahoitusmarkkinoilla. Tätä vakautta ovat horjuttaneet ainoastaan erittäin harvat häiriöt 1990-luvun alussa. Kuntien lainoitukseen liittyvät järjestelmäriskit nähdään vähäisinä. Valtaosa kuntien lainoista on Kuntarahoitus Oyj:ltä tai muilta erityisluottolaitoksilta. Kuntien takauskeskus takaa Kuntarahoituksen varainhankinnan, ja valtio on Kuntarahoitus Oyj:n yksi omistaja.

Kaiken taustalla on kuntien itsenäinen verotusoikeus. Puolileikkillään on sanottu, ettei kunta voi mennä konkurssiin ennen kuin kunnan veroprosentti on teoreettisessa maksimissaan ottaen huomioon kokonaisveroaste. Näin yksinkertainen kysymys velan määrästä ei kuitenkaan ole, ja kuntien rahoitus

on altis häiriöille siinä kuin mikä tahansa talousyksikkö, mikäli julkista taloutta hoidetaan huonosti.

Pienessä piirissä on aika ajoin keskusteltu poliittisiin organisaatioihin liittyvästä riskistä, jota voidaan kutsua nimellä ”moral hazard”. Silloin voidaan sanoa, että verotusoikeus suojaa kunnan lainansaantia liian hyvin. Historian saatossa yksittäiset valtiot, maakunnat ja kunnat ovat ajautuneet maksukyvyttömyyteen, vaikka Suomessa sellaisia tapauksia ei tunneta. Kunnallislain kriisienhallintamekanismi suojaa Suomessa liialliselta talouden epätasapainolta useilla mittareilla. Kuntien luottokelpoisuus on siis meillä hyvä.

Halukkuus sijoittaa suomalaisiin kuntiin on lisääntynyt, joten tarjontakin on lisääntynyt. Liikepankkien taselainat ovat jääneet suurelta osin pois. Pankit ovat kansainvälistyneet ja rahoituksen esteet euromailmassa poistuneet. Globalisaatio on avannut rajat, ja valuutta on harmonisoitunut. Rahoituksen saatavuus ei ole enää se este, joka rajoittaa kuntien investointeja. Ainoa todellinen iso riski liittyy velan määrään ja siitä johtuen luottamuksen säilymiseen suomalaisiin kuntiin myös tulevaisuudessa. Tähän asti kunnat ovat hoitaneet asiansa hyvin. Markkinoilla on kuntiin vahva luottamus, ja kuntien yhteinen rahoitusjärjestelmä vahvistaa luottamusta.

5.4 Lainanottosuunnitelma

Kuntalain mukaan kunnanvaltuusto hyväksyy rahoitustoiminnan periaatteet, jotka kattavat sekä rahoituksen että takaustoiminnan periaatteet. Rahoitusperiaatteet on pitkäaikainen päätös, jossa otetaan kantaa muun muassa valuutta- ja korkoriskiin. Vuosittain kaupunginhallitus tai sen määräämä viranhaltija hyväksyy lainanottosuunnitelman ja tekee lainanotto-päätökset.

Lainapäätöksissä on huomattava, että riittävä päätöksenteon delegointi on välttämätöntä. Tiedossa on silti, että moni kunta vie lainapäätökset edelleen kaupunginhallitukseen. Lopulta päätöksentekomalli on jokaisen kunnan oma asia. Mikäli riittävä delegointi puuttuu, saatetaan menettää joitakin korkohyötyjä, jotka liittyvät nopeaan päätöksentekoon ja markkinoiden hyödyntämiseen. Edellytyksenä on silloin, että rahoitustoiminnan periaatteet,

lainanottosuunnitelma ja delegointipäätös ovat riittävän täsmällisiä, jotta viranhaltijan päätösvaltuuksien rajoista ei synny epäselvyyttä.

Nykyisin on itsestään selvää, että lainat kilpailutetaan. Rahoituksen ehdot tavanomaisesti sovitaan sillä hetkellä, kun lainanottopäätös tehdään, varsinkin jos kyseessä on kiinteäkorkoinen laina. Lainapäätökset voivat olla myös puitepäätöksiä tai lainalimiittejä, joiden korkoehdot kilpailutetaan lainoja nostettaessa.

5.5 Lainasalkun seuranta

Kunnan lainasalkun tilasta olisi raportoitava kunnanvaltuustolle ja -hallitukselle. Kunnanvaltuusto hyväksyy rahoitustoiminnan periaatteet ja talousarvion yhteydessä otettavan lainamäärän tai sen muutoksen. Tarkoituksenmukaista on, että kunnanvaltuusto päätöksenteon yhteydessä saa riittävät tiedot päätöksenteon pohjaksi.

Päätöksentekoa varten kunnanvaltuusto tarvitsee muun muassa tietoa siitä, onko rahoituskustannuksia onnistuttu hallitsemaan tavoitteiden mukaisesti, mikä on kunnan lainojen korkosuojauksen aste ja missä aikataulussa lainat erääntyvät. Päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota näihin seikkoihin sekä siihen, kasaantuvatko kunnan lainojen eräntymiset erityisesti joillekin vuosille, joina bruttolainanotto muodostuu suureksi vanhojen lainojen eräntymisen vuoksi.

Lainamäärän muutoksen lisäksi kunnan talousarvioon ja taloussuunnitelmaan budjetoidaan kunnan lainojen korko. Tällöin tarvitaan tietoa valitsevasta korkotasosta, ennusteista sekä kunnan lainasalkun korkosuojauksen tasosta eli siitä, onko kunnan lainat sidottu vaihtuvaan vai kiinteään korkoon ja onko vaihtuvakorkoisia lainoja suojattu ja miten se on tehty. Suojaustoiminnalla pyritään vakaaseen ja ennustettavaan rahoituskustannusten tasoon.

Kaikki kunnat eivät suojaa lainoja lainkaan. Se on täysin hyväksyttävää, jos se perustuu selkeään päätökseen. Suojaustoimintaan käytetään rahamarkkinajohdannaisia yleisimmin koronvaihtosopimuksia. Kyseisissä sopimuksissa on kyse vakuuttamisesta, ja kuten vakuutustoiminnassakin, suojauksista pitää maksaa tietty kustannus. Kunnan omassa harkinnassa on,

onko tällainen ”vakuutustoiminta” perusteltua kunnan lainasalkun rakenne huomioon ottaen.

Johdannaisinstrumentteja voidaan käyttää myös sijoitustoimintaan. Kunnissa niitä saadaan käyttää vain suojaustoimintaan. Tunnetuin johdannaisia koskeva julkisuudessa ollut tapaus koski Finaviaa, jossa johdannaisia oli käytetty sijoitustoimintaan. Tärkeää on, että rahoitus- ja sijoitustoimintaa koskevat periaatteet ja ohjeistukset on määritelty riittävän täsmällisesti.

Kunnanhallitus valmistelee päätökset kunnanvaltuustolle. Koska kunnanhallitus johtaa kunnan hallintoa, kunnanhallitukselle on perusteltua raportoida lainakannasta ja sen tilasta myös talousarviovuoden aikana.

Tarkasteltaessa kuntien asiakirjoja voidaan todeta, että rahoitusta koskeva informaatio on esimerkiksi talousarvioasiakirjoissa melko niukkaa. Kuntien talousarviot perustuvat yleisemminkin Suomen Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön arvioihin kansantalouden tilasta ja kehityksestä. Varsinkin pienten kuntien oma talousanalyysi on niukkaa. Harrastus omaan talousanalyysiin on perusteltua, jotta vaihtoehtoiset skenaariot kansantalouden kehityksestä ja muun muassa rahoitusmarkkinoista tulisivat paremmin huomioiduiksi. Poliittisessa päätöksenteossa talousjohdon näkemykset tulevat useimmiten haastetuiksi ja yleensä liian pessimistiseksi arvioiduiksi.

Erään kunnan johtava taloushallinnon viranhaltija totesi, että raportteja kyllä tehdään, mutta poliittinen keskustelu ei ole kiinnostunut niistä. Päätäjät eivät ole kiinnostuneita taloudesta vaan palveluista, ja usein talousihmisten viesti on kuin huuto tuuleen.

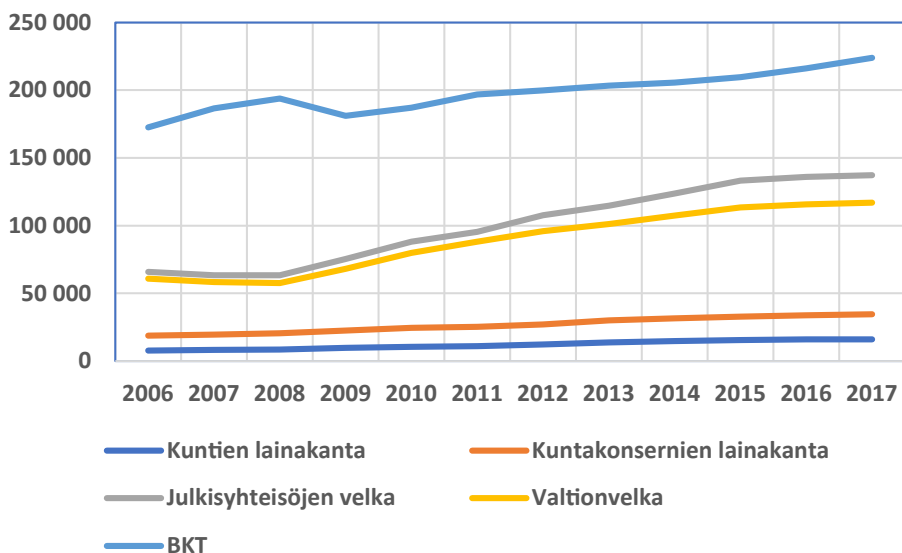
6 Investointien rahoitus lainalla

Kunnat ovat käyttäneet velkaa lähes yksinomaan investointeihin, sillä koko 2000-luvun lainakannan kasvusta ns. syömävelkaa on Kuntaliiton arvioiden mukaan vain noin kuusi prosenttia. Kuntien investoinnit ovat olleet noin kymmenen prosenttia kaikista Suomessa tehdyistä investoinneista. Viime vuosina kuntien investoinnit ja tarpeet investoida ovat kasvaneet. Investoinnit ovat kohdistuneet rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäriverkostoihin sekä muuhun talouskehitystä edistävään infrastruktuuriin. Lähi-vuosina keskeistä on etenkin kiinteistöomaisuuden hallinta sekä korjausvelan pienentäminen. Korjausvelkaa arvioidaan pelkästään kuntien omistamissa kiinteistöissä olevan 4–5 miljardin euron verran.

Yksi keskeisimpiä kysymyksiä kunnissa on kestävän kuntatalouden arviointi ja investointien taso tulevaisuudessa. Iso kysymys on, kestääkö kunnan tase vaadittavien ja tarpeellisten investointien tekemiseksi oman taseen avulla vai onko kunnan syytä harkita vaihtoehtoisia investointi- ja rahoitusmalleja. Erityisesti kuntien toimitilahankkeita on viime vuosina toteutettu erilaisilla elinkaarimalleilla, leasingeillä sekä vuokraus- ja kumppanuusmalleilla. Erilaisia rahoitusmalleja on jo olemassa yhteiskunnalliseen ja sosiaaliseen vastuuseen liittyviin investointeihin (social impact bonds).

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta vuoden 2017 lopussa oli 18,4 miljardia euroa, mikä on bruttokansantuotteeseen suhteutettuna noin kahdeksan prosenttia. Lainakantaa on kasvattanut viime vuosina kuntien tehtävien merkittävä lisääntyminen. Velkaantumista ovat lisänneet myös kuntien valtionosuuksien leikkaukset ja lisääntynyt palvelujen kysyntä. Kunta-kohtaiset erot lainojen määrissä ovat suuria. Useissa kunnissa toimintoja on yhtiöitetty, jolloin niiden ottamat lainat eivät näy emokunnan tilinpäätöksessä

eivätkä rasita sen tunnuslukuja. Samoin kuntien eri kehitysvaiheet voivat johtaa erilaisiin investointitarpeisiin. Vertailtaessa kuntien taloutta ja velkaantumista on oltava tarkkana, jotta vertaillaan oikeita asioita keskenään. Edellä mainituista syistä esimerkiksi vertailu asukaskohtaisista lainamääristä ei välttämättä anna oikeaa kuvaa kuntien talouden luvuista.



Kuva 4. Eri lainakantoja ja bruttokansantuote

Taulukko 23.

Eri lainakantoja ja bruttokansantuote

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kuntien lainakanta	7 680	8 148	8 631	9 783	10 459	10 948
Kuntakonsernien lainakanta	18 755	19 602	20 644	22 579	24 455	25 391
Julkisyhteisöjen velka	65 894	63 425	63 254	75 482	88 160	95 490
Valtionvelka	60 958	58 358	57 659	68 053	79 967	88 047
BKT	172 614	186 584	193 711	181 029	187 100	196 869
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kuntien lainakanta	12 212	13 787	14 671	15 504	16 089	16 126
Kuntakonsernien lainakanta	27 153	30 059	31 425	32 689	33 709	34 625
Julkisyhteisöjen velka	107 708	114 801	123 696	133 175	136 040	137 286
Valtionvelka	96 012	101 231	107 409	113 323	115 757	116 996
BKT	199 793	203 338	205 474	209 604	216 111	223 843

Mikäli sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille, tulee se jonkin verran helpottamaan kuntatalouden osalta väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita pitkällä aikavälillä. Toisaalta kuntien tulopohja pienentyy merkittävästi toimintakentän kaventuessa. Valtiovarainministeriön mukaan uudistuksen ei kuitenkaan pitäisi muuttaa kuntien talouden tasapainoa.

Kunnissa on melko hyvin vakiintuneet käytännöt lainan ottamiseen. Kunnat kilpailuttavat pankkeja ja rahoituslaitoksia lähettämällä tarjouspyynnön tarvitsemastaan lainasta. Tyypillinen kunnan ottama talousarviolaina on kymmenen vuoden tasalyhenteinen laina. Edullisimman lainatarjouksen antanut taho voittaa tarjouskilpailun, ja yleensä verrataan pelkkää lainan marginaalia. Viime vuosina kilpailu on laskenut lainojen marginaaleja, joskin lainan tarjoajien määrä on pienentynyt.

Velka- ja suojausinstrumentit

Kuntien käyttämä yleisin velkainstrumentti pitkäaikaisessa (yli 1 vuoden) velanotossa on normaali velkakirjalaina. Lainojen maturiteetti eli laina-aika voi olla yhdestä kymmeneen vuoteen, yleensä kymmenen vuotta. Lainojen lyhennysrakenne voi olla kertalyhenteinen, tasalyhenteinen tai porrastettu lyhentyvä. Annuiteettilainoja ei yleensä käytetä. Aikaisemmin kunnat käyttivät yleisesti kertalyhenteisiä eli bullet-lainoja, mutta niiden käyttö on vähentynyt selvästi viimeisten vuosien aikana. Lainat voivat olla joko kiinteäkorkoisia tai vaihtuvakorkoisia sidottuna pitkiin viitekorkoihin (3/5/7 vuotta) tai euribor-korkoon.

Kovassa kilpailutilanteessa 2000-luvun alkupuolella pankit alkoivat tarjota kunnille tavallisten lainojen ohella erilaisia korkorakenteellisia lainoja. Kuntien lainojen kilpailutuksessa ratkaisevin elementti vaihtuvakorkoisissa lainoissa oli lainan marginaali. Yleensä pienimmän marginaalin tarjonnut pankki voitti tarjouskilpailun. Kilpailutuksen ansiosta kuntien lainamarginaalit painuivat hyvin alas lähelle nolaa prosenttiyksikköä. Joissakin tapauksissa nähtiin jopa negatiivisia marginaaleja. Tällaisessa tilanteessa osa pankeista kehitti erilaisten johdannaisten avulla lainatuotteita, joiden marginaalit tai korkotasot suhteessa vallitsevaan markkinatilanteeseen oli

huomattavan alhainen. Näin tavallisista lainoista saatiin houkuttelevan ”halpoja”, joissa lainan marginaali saattoi olla jopa yhden prosenttiyksikön alle euriborin.

Erilaisia korkorakenteita oli paljon, ja useimmilla pankeilla oli omat versionsa näistä. Tämä vaikeutti luonnollisesti lainojen keskinäistä vertailua hyvin paljon. Useimmissa tapauksissa halvimmalta näyttänyt laina ei kuitenkaan ollut sitä. Monet näistä rakenteista olivat niin monimutkaisia, että niiden analysoimiseen tarvittiin paljon asiantuntemusta ja markkinatietoa. Monissa kunnissa tällaista osaamista ei kuitenkaan ollut. Usein pankkien myyntimateriaali ja myyjä eivät tuoneet riittävän selvästi esille tuotteeseen liittyviä ominaisuuksia ja niihin liittyviä riskejä. Moni kunta joutui lopulta huomaamaan, että oli sitoutunut pitkäksi aikaa todella kalliiseen lainaan.

Yksi tyypillinen tuote oli sellainen, jossa kunta maksoi lainastaan samaa lainan alussa sovittua korkoa niin pitkään kuin esimerkiksi viiden vuoden korko ei ylittänyt tiettyä ennalta sovittua tasoa. Jos tämä taso ylittyi, lisättiin lainan marginaaliin x prosenttia seuraavaan korontarkistuksen ajankohtaan saakka. Jos tässä uudessa tarkistuksessa viiden vuoden korko oli taas noussut yli ennalta sovitun, lisättiin lainan marginaaliin taas sovittu korotus. Huonoimmassa tapauksessa lainan marginaali nousi joka vuosi, ja loppuvaiheessa lainan kokonaiskorko saattoi olla yli 10 prosenttia, kun sen sijaan markkinakorot olivat merkittävästi alhaisemmat.

Näiden tuotteiden ongelmana oli se, että lainanottajan piti ennen lainan nostoa muodostaa oma näkemyksensä tulevien vuosien markkinoiden korko- ja muusta kehityksestä. Päätöksen teki vaikeaksi se, että markkinanäkymät muuttuivat joka hetki. Tämän päätöksen pohjalta kunnan piti tehdä päätös, millaisen korkorakenteellisen lainan se ottaa ilman tietoa markkinoiden todellisesta tulevaisuuden kehityksestä. Korkorakenteellisia lainoja pohtivan kunnan rahoitusjohtajan kannattaa muistaa ja samaistua ohjeeseen, jonka kirjoittaja sai aikanaan omalta pankkivalvojaltaan: ”Pankkiirin tulee tietää, mitä pankkiiri tekee.” Kun ei tiedä tulevaisuutta, ei kannata liisätä kunnan riskejä tämänkaltaisilla tuotteilla.

Lyhytaikaisessa velanotossa (alle 1 vuoden) käytetään yleensä kuntatodistuksia. Kunnilla on yleensä useamman rahoittajan kanssa kuntatodistusohjelma, jonka puitteissa se voi laskea kuntatodistuksia liikkeeseen. Kilpailutus

tehdään puhelimitse. Yleisimmät maturiteetit ovat 1–3 kuukautta. Kuntatodistus on niin kutsuttu diskonttoarvopaperi, ja lainanottaja saa nostohetkellä luoton määrän vähennettynä koron osuudella ja maksaa takaisin erääntymispäivänä lainan alkuperäisen arvon, joka sisältää koron ja pääoman.

Muutamat kunnat ovat laskeneet liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja, jotka ovat olleet luonteeltaan yksityisiä (private placement). Nämä joukkovelkakirjat myydään yksityisille instituutiosijoittajille. Niillä ei ole julkista noteerausta, eikä niillä käydä kauppaa jälkimarkkinoilla julkisten joukkovelkakirjojen tapaan.

Joukkovelkakirjalainojen käyttö Suomessa on kuitenkin ollut vähäistä verrattuna esimerkiksi ruotsalaisiin kuntiin. Joukkovelkakirjalainojen käyttöä rajoittaa markkinoiden yleensä vaatima liikkeeseen laskettavan lainan määrä. Yleisesti minimikokona pidetään 20–30 miljoonaa euroa. Lainan liikkeeseenlaskuun liittyy yleensä myös muita kuluja, kuten järjestämispalkkiot ja dokumentaatiokulut. Useimmiten sijoittajien tuottovaatimukset ja lainaan liittyvät palkkiot nostavat joukkovelkakirjojen kustannukset suuremmiksi kuin normaalin pankkilainan, joten joukkovelkakirjalainojen hyödyt kunnille jäävät vähäisiksi.

Mikään suomalainen kunta ei ole viime aikoina mennyt julkisille joukkovelkakirjalainamarkkinoille. Syynä tähän ovat markkinoiden vaatimat suuret kertavolyymit. Minimikoon on oltava vähintään 100–200 miljoonaa euroa. Lisäksi useimmat kansainväliset sijoittajat edellyttävät jonkin tunnetun luottoluokittajan (Moody's / Standard & Poor's / Fitch Ratings) luokituksen.

Millään suomalaisella kunnalla ei vielä ole julkista luottoluokitusta, kun taas esimerkiksi yli 20 ruotsalaisella kunnalla on. Luokituksen hankkiminen on pitkä ja työläs prosessi ja erittäin kallista. Hankintakustannusten päälle tulevat vuotuiset kustannukset ja arvioinnit, jotka työllistävät paljon. Jotta kunnan kannattaisi hankkia luottoluokitus, sillä pitäisi olla useamman vuoden suuri investointiohjelma, joka rahoitetaan julkisilla joukkovelkakirjalainoilla. Koska Suomessa on ollut muun muassa Kuntarahoitus Oyj:n takaamat toimivat luottomarkkinat, ei kunnille ole ollut järkevää hakea luottokelpoisuusluokitusta.

Muutamat kansainväliset rahoittajat, kuten Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan neuvoston kehityspankki (ENK), tarjoavat kunnille ja

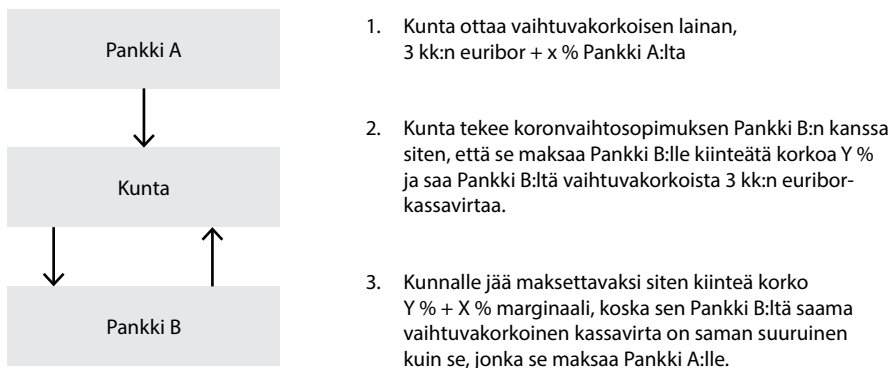
kuntayhtymille sekä sairaanhoitopiireille isoihin investointeihin rahoituslimiittejä. Rahoituslimiitit ovat luonteeltaan sitovia luottolupauksia. Myös joidenkin isojen kuntien omistamilla yhtiöillä, kuten Länsimetro Oy:llä, on limiittisopimus EIP:n kanssa.

Limiittisopimuksessa sovitaan euromäärä ja aika, jonka se on voimassa. Yleensä aika on kolme vuotta. Tuona aikana kunta voi nostaa lainoja enintään limiitin määrän. Lisäksi sovitaan investointikohteet, joihin lainavaroja voidaan käyttää. EIP:n lainoilla voidaan rahoittaa enintään 50 prosenttia investoinnin arvosta. Kunnan on hankittava loppuosa rahoituksesta muista lähteistä. Limiittisopimuksissa lainan korko kiinnitetään lainan nostohetkellä.

Monet kunnat ovat solmineet myös luottolimiittisopimuksia pankkien kanssa. Ne ovat hyviä vaihtoehtoja lyhytaikaisiin lainoihin ja yllättäviin kassamenoihin.

Kunnat käyttävät lainasalkkuun sisältyvien riskien suojautumiseen johdannaisinstrumentteja.

Koronvaihtosopimuksella kunta voi muokata korkoriskiä vastaamaan omaa korkonäkemystään ja riskinsietokykyään. Koronvaihtosopimuksella voi suojautua markkinakorkojen mahdolliselta nousulta ja lukita vaihtuvakorkoisen lainan viitekoron määrääjäksi, jolloin rahoituskustannusten enustettavuus paranee.



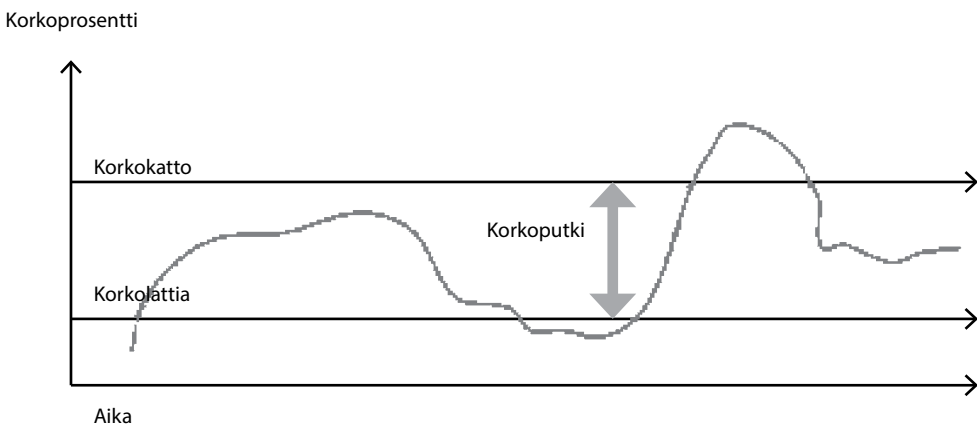
Kuva 5. Koronvaihtosopimus

Koronvaihtosopimuksella voi myös vaihtaa kiinteäkorkoisen luoton vaihtuvakorkoiseksi. Kiinteäkorkoisessa luotossa rahoituskustannus on lukittu eikä markkinakorkojen noususta aiheudu kustannuksia, mutta toisaalta silloin ei pääse hyötymään korkotason mahdollisesta laskusta.

Kunta voi halutessaan suojata korkokattosopimuksella vaihtuvakorkoisen lainan mahdolliselta markkinakorkojen nousulta. Tällöin korkokatto rajaa kunnan maksaman enimmäiskoron. Viitekoron laskiessa kunta pääsee hyötymään korkotason laskusta. Korkokattosopimuksesta maksetaan myyjälle palkkio. Se voidaan maksaa kerralla tai jaksottaa sopimusajalle.

Jos kunta haluaa suojata vaihtuvakorkoisen lainansa korkokattosopimuksella, se voi laskea siitä maksettavan premion hintaa myymällä samalla korkolattia. Näin muodostuu korkoputki. Korkolattia määrittää minimikoron, jonka kunta sitoutuu maksamaan, vaikka markkinakorot menisivät sen alle. Korkoputki on siis vaihteluväli, jossa lainan korko voi liikkua markkinakorkojen muutosten mukaan.

Erilaisilla koronvaihtosopimusten ja optiosopimusten yhdistelmillä kunta voi räätälöidä täysin omaa korkonäkemystään ja riskinottohalukkuuttaan vastaavan sopimuksen. Strukturoiduilla sopimuksilla eli erilaisilla sopimusrakenteilla voidaan suojautua korkojen nousua vastaan tai alentaa



Kuva 6. Korkoputki

lainasalkun korkokuluja. Monet isommat kunnat suojaavat nykyisin omaa lainasalkkuaan kokonaisuutena ja ovat luopuneet yksittäisten lainojen suo-
jauksesta.

Perinteisen velkarahoituksen rinnalla monet kunnat ovat investoineet elinkaarimallilla tai PPP-mallilla (public-private partnership). Elinkaari- tai PPP-mallilla toteutettavassa hankinnassa yksityinen yritys vastaa julkisen hankkeen toteutuksesta kokonaisuutena ja tyypillisesti huomattavasti tavanomaisia sopimuksia pidemmän ajan. Useimmissa elinkaarimalli- hankkeissa yksityisen palvelutuottajan vastuulle kuuluvat hankkeen suunnittelu, rahoitus, toteutus sekä ylläpito. Palvelujakson pituus on useista vuosista kymmeneen vuosiin. Elinkaarimallin kaikki kustannukset jaetaan tavallisesti palvelumaksuina koko sopimusjaksolle. Tilaaajalta hankkeen toteutus ei vaadi suuria alkuinvestointeja, kuten tavanomaisissa julkisrahoitteisissa hankkeissa. Tämän ansiosta elinkaarimallit tarjoavat hyvän keinon kallien hankkeiden toteuttamiseen myös esimerkiksi laskusuhdanteen aikana. Riippumattomuus vuosittaisista investointibudjeteista mahdollistaa myös usein nopeamman toteutuksen.

Leasing-rahoituksen käyttö on myös yleistynyt kuntien keskuudessa. Eri- tyisesti useita kiinteistö-hankkeita on rahoitettu leasing-rahoituksella viime vuosina. Kiinteistö-leasing on hyvä vaihtoehto rakennettaessa uusia rakennuk- sia, kuten kouluja, hyvinvointikeskuksia tai vaikka paloasemia. Leasingilla rahoitettaessa kustannukset jakautuvat pitkälle aikavälille eikä investointi rasita kunnan tasetta kuten lainalla rahoitettaessa. Kiinteistö-leasingilla ra- hoitettaessa saadaan kaikki kustannukset yhdelle sopimukselle. Leasing- vuokraa aletaan maksaa vasta sitten, kun kohde on valmis. Kiinteistö-leasingien tyypillinen sopimusaika on 20 vuotta. Kun leasing-kausi päättyy, asiakas voi joko lunastaa kohteen, jatkaa leasing-sopimusta tai osoittaa kohteelle ostajan. Kiinteistölle lasketaan jäännösarvo, josta asiakas aina vastaa.

7 Vaihtoehtoiset rahoitustavat

7.1 Pankkikriisi muuttaa ajattelua

Kuntien taloudenhoito oli pitkään varsin suoraviivaista. Käyttötalouden tulot ja menot kirjattiin kaupungin talousarvioon. Investoinnit olivat meno ja lainanotto tulo. Siirryttäessä liikekirjanpitoon investointien meno- ja lainanoton tulokäsitteistä luovuttiin. Sen jälkeen investointikustannukset katettiin investointien tuloilla, kuten avustuksilla, vuosikatteella ja lainanotolla. Investointien rahoitustapoja ei juurikaan pohdittu, vaan ne katettiin rahoituslaskelmassa talousarviolainoilla tai oikeastaan lainamäärän nettomuutoksella.

Ensimmäisen kerran uusia rahoitusmahdollisuuksia jouduttiin pohtimaan tosissaan 1990-luvun alun lamassa. Kuntarahoitus Oy ei ollut silloin vielä syntynyt. Laman seurauksena pankkien lainanantokyky heikkeni, ja toisaalta kunnat nähtiin pankkisektorilla uusin silmin. Pankkien keskuudessa kuntalainoihin nähtiin sisältyvän riskejä, vaikka kunnat silloinkin olivat pankeilla 0-riskiluokassa eli ilman oman pääoman vaatimusta. Riskiajattelua pankeissa lisäsivät myös tuohon aikaan tapahtuneet kunnallisten yhtiöiden konkurssit, ja sen jälkeen pankeissa tehtiin päätös, että lainaa kunnan yhtiölle myönnetään vain kunnan takauksella. Tämä periaate on pitkälle voimassa nykyisinkin.

Jo pitkään on ollut tosiasia, että kunnat ovat saaneet ja saavat itse rahoitusta hyvän luottokelpoisuutensa ansioista markkinoilta edullisemmin kuin sitä muista lähteistä on saatavissa. Pankkien luottokelpoisuus on usein heikompi kuin kuntien, joten pankit joutuvat maksamaan rahasta lähtökohtaisesti enemmän kuin kunnat, ellei sitten pankin sisäisillä järjestelyillä

hyödynnetä lopullisen rahoituskohteen eli kuntien vakavaraisuutta ja 0-riski-luokitusta.

Kuntien talousaseman vertailussa on aina ollut keskeisessä asemassa kunnan velkamäärä. Taseen ulkopuoliset rahoitusmahdollisuudet houkutelivat kuntapäittäjiä siirtämään lainoitusta kunnan taseen ulkopuolelle. Tällaisia keinoja ovat aina olleet muun muassa leasing-vastuut ja pitkäaikaiset vuokravastuut. Aluksi oli myös mahdollista siirtää velkaa kunnan sisäisiin järjestelyin kunnan omistamalle yhtiölle. Kuntalakiin tulleet konsernia koskevat määräykset ovat nykyisessä kuntamaailmassa erityisen perusteltuja. Ne parantavat kuntien talousaseman arviointia ja kuntien vertailukelpoisuutta.

Nykyisellään suurempien kaupunkien taloutta arvioidaan eri talouselämän julkaisuissa samalla tavoin kuin isompien yritystenkin. Kuntalaiset ja varsinkin yritykset seuraavat näitä analyyssejä. ”Voting by foot” on yleisesti tunnettu termi kunnalliss politiikan tutkimuksessa.

Kuntien talousvirkamiesten mukaan investointipäätöksiä tehdään aivan liikaa tunnepohjalta. Investointien kannattavuus- ja takaisinmaksulaskelmia ei juurikaan tehdä. Rahoitus on sitten seuraus, jota tarkastellaan vaihtoehtojen pohjalta. Vaihtoehtoina tavallisimmin ovat talousarviolainat, leasing, erilaiset elinkaarimallit ja yhtiön perustaminen. Kehittyneempiäkin investointien toteutustapoja tutkitaan. Suomessa suosiota ovat lisänneet allianssimallit. Toistaiseksi allianssimalleissa on kuitenkin enemmän kyse investointien toteutusmallista kuin investointien rahoituksesta.

7.2 Aktiivinen taseen hallinta

Investointien uusia rahoitustapoja on kuitenkin syytä jatkuvasti tutkia. Uusien rahoitustapojen edullisuus voi vain harvoin jos koskaan perustua edullisempaan rahan hintaan. Näin ollen uusien rahoitus- ja toteutusmallien käytölle pitää löytää muita perusteluja.

1990-luvulla Ruotsissa alettiin tutkia kuntien taloutta ja etsiä velkaantumisen syitä ”aktiv kapital behandling” -mallista. Vähän kärjistäen se tarkoittaa, että myydään omaisuus ja tuhlataan rahat, minkä jälkeen ei ole rahaa eikä omaisuutta. Suurelta osin virheet johtuivat siitä, että liikkeenjohdon

periaatteet vietiin kuntamaailmassa liian pitkälle ja ulkoistettiin kunnan ydintoimintoja. Yrityksissä selkeä oppi on se, että ydinliiketoiminnot pidetään omassa hallussa ja vain tukitoimintoja ulkoistetaan.

Kunnan taseen arviointi on lainanoton ensimmäinen vaihtoehto. Kunnan toimintojen tarvitsemien tilojen ja laitteiden omistusaste on edelleen korkea, vaikka taseen merkitys kunnan taloudenhoidossa onkin lisääntynyt. Esimerkiksi Tampereen kaupungilla on käytössään 1,2 miljoonaa neliömetriä tiloja, joissa kaupungin omistusaste on 80 prosenttia.

Kunnan taseen arvioinnissa on hyvä katsoa, mitä omaisuutta kunta on vuosien kuluessa hankkinut, mihin omaisuutta käytetään, palveleeko hankittu omaisuus kunnan tarkoitusperiä ja millaisia kustannuksia tai tuottoja omaisuudesta aiheutuu. Tietenkään tätä omaisuutta ei kannata suin päin lähteä myymään, vaan kannattaa arvioida, millainen on markkinatilanne ja minkälaisen hinnan tästä kunnan toiminnalle tarpeettomasta tai toisarvoisesta omaisuudesta voi saada. Omaisuuden myynnistä saatavat tulot vähentävät rahoituslaskelmassa nettoinvestointeja ja siten alentavat tarvittavaa lainamäärää.

Keskeisimmät taseen tulot muodostuvat rakennusmaan tai joissakin kunnissa myös metsän myynnistä. Kunnissa liikelaitoksen tai kaupungin yhtiön myyminen voi muuttaa kerralla kunnan talousasemaa ratkaisevasti. Näitäkin ratkaisuja kunnissa on tehty, ja silloin kunnalla on ollut mahdollisuus muuttua kerralla velattomaksi, sijoittaa saadut myyntitulot markkinoille tai kohdentaa saadut myyntitulot joihinkin strategisiin kehittämisinvestointeihin. Tällainen ratkaisu edellyttää kunnan johdolta malttia ja hyvää osaamista. Yrityskaupat ja laaja sijoitustoiminta eivät kuulu kunnan perinteisiin vahvuuksiin.

7.3 Investointi vai vuokraaminen

Suomalaiset ovat asunnonomistajakansaa. Samanlainen omistamisen perinne liittyy myös kunnan palveluinvestointeihin. Keskustan kivi­koulun omistaminen voi olla hyvinkin perusteltua, mutta toisaalta palvelutarpeet muuttuvat nopeasti. Kuten aiemmin on todettu, lainarahan hinta on kunnille aina edullisempi kuin yritykselle eli esimerkiksi kiinteistöjä vuokraavalle

yrittäjälle. Se ei kuitenkaan ole ainoa kriteeri arvioitaessa sitä, voidaanko kunnan toiminto sijoittaa vuokratiloihin.

Kysymys voi olla palveluverkon järkevästä suunnittelusta. Toimintoja ei epävarmemmaksi muuttuvassa maailmassa voi enää suunnitella kymmeniksi vuosiksi eteenpäin, vaan tarpeet muuttuvat nopeammin. Pohjimmiltaan vuokrauksessa on kyse riskin jakamisesta samalla tavalla kuin kunnan vakuuttaessa omaisuuttaan. Voidaan kysyä, mikä olisi tilanne monessa kunnassa, jos homekoulujen korjaaminen olisikin vuokrasopimuksen perusteella vuokraisäntänä toimivan kiinteistönomistajan vastuulla.

Leasing on yksi perinteinen vuokrauksen muoto, jota kunnat ovat käyttäneet omaisuuden hankinnassa. Leasing-rahoitusta on käytetty myös rakennuksiin, mutta luultavasti kaikkein eniten koneisiin ja laitteisiin, erityisesti tietotekniikkaan. Joissakin tapauksissa rahoitustavan valintaan on vaikuttanut se, että leasing-rahoitus on saatu parhailla ehdoilla leasing-yhtiöiltä. Leasing-rahoitus on siis perusteltua selvittää investointien rahoitusvaihtoehtona myös rahoituskustannusten näkökulmasta.

Kunta ei ole verovelvollinen, joten kunta ei saa leasing-vuokrauksesta verotuksellisia etuja, joita yritykset voivat saada. Yrityksissä kyse on usein myös siitä, että vuokrattu laite toimii rahoituksen vakuutena. Kunnilla tällaista etua ei ole.

Selkeä hyöty tulee kunnille siitä, että käytetyt laitteet poistuvat ja uusiutuvat ilman erityisiä toimenpiteitä. Yrityksissä on varsin tavallista, että kaikki irtaimisto toimistokalusteita myöten on hankittu leasing-rahoituksella vero-, vakuus- ja muista syistä. Eräs tällainen muu syy on se, että rahoitusyhtiö hoitaa silloin koko yrityksen irtaimistokirjanpidon.

Keskusteltaessa kuntien taloushallinnon ammattilaisten kanssa nousee esille kysymys siitä, pitäisikö myös kunnissa siirtyä IFRS-kirjanpitoon, jolloin leasing-vastuut ja pitkäaikaiset vuokravastuut tulisivat kirjatuiksi taseeseen samalla tavalla kuin nykyisin talousarviolainat. Samalla herää kysymys siitä, pitäisikö vastuut myös budjetoida. Tapa lienee, että esimerkiksi leasingillä tai pitkäaikaisella vuokrasopimuksella hankittu omaisuus pitäisi mainita limiittinä ainakin budjetin perusteluissa. Nykyisellään ongelma ei ole kovin iso, ellei vastuita aleta laajemmin käyttää kunnanvaltuuston määrittämän investointi- tai velkakaton kiertämiseen.

7.4 Elinkaarimallit

Kuntien investointeja on erityyppisiä ja -kokoisia. Suuri osa kuntien investoinneista on palvelutuotantoon tai kunnallistekniikkaan kohdistuvia melko tavanomaisia välttämättömyysinvestointeja, palvelulaitosten ja kunnallistekniikan rakentamista tai peruskorjaamista. Silloin tällöin kunnalle tulee eteen laajempia kehittämisinvestointeja esimerkiksi otettaessa käyttöön täysin uusia asuntoalueita tai tehtäessä poikkeuksellisen suuria väylä- tai palveluinvestointeja. Kyse on silloin investointien kustannuksista ja vaikutusajasta, joka voi olla kymmeniä vuosia.

Näiden suurinvestointien luonteeseen kuuluu, että ne ovat suuria ja kunnan hankkeeseen sijoittama pääoma sitoutuu erittäin pitkäksi aikaa. Esimerkiksi uuden asuntoalueen osalta aikajänne maanhankinnasta kaavoituksen ja kunnallistekniikan rakentamisen kautta maanluovutukseen on pitkä. Kustannukset sitoutuvat kunnan taseeseen, ja tulot maanluovutuksesta tai kaavoituskorvauksista tulevat vasta vuosien, kenties kymmenien vuosien kuluttua, ja puhumattakaan siitä, että asukasluvun kasvun mukanaan tuomat verotulot alkavat kertyä vasta sitten, kun asukkaat ovat muuttaneet alueelle. Varsinkin kasvavissa kunnissa ongelmaksi muodostuvat taseeseen sitoutunut pääoma ja useat isot päällekkäiset kehittämissankkeet.

Isoihin investointeihin kunnat tarvitsevat kärsivällistä rahaa. Nykyisin korkotaso on edullinen ja raha- ja pääomamarkkinat ovat kehittyneet niin, että jopa 30-vuotiset kiinteäkorkoiset lainat ovat mahdollisia tai ainakin korkoriskiltä voidaan suojautua koronvaihtosopimuksilla kymmeniksi vuosiksi eteenpäin aina 30 vuoteen asti.

Toinen mahdollisuus on elinkaarimalli. Elinkaarimallilla tarkoitetaan tässä investointien toteutusta malleilla, joissa kunnan näkökulmasta voidaan ratkaista taseeseen sitoutuvan pääoman ongelmaa. Tällöin yksityinen taho toteuttaa investoinnin joko yksin tai yhdessä kunnan kanssa. Elinkaarimalleissa toteuttaja vastaa investointikustannuksesta jaksotettuna sopimuskaudelle lisättynä käytön aikaisilla kustannuksilla.

Elinkaarimalleja on kritisoitu siitä, että niillä sidotaan julkisia budjettivaroja pitkälle tulevaisuuteen eivätkä tulevat päättäjät voi niihin vaikuttaa. Kritiikkiä kohdistuu myös siihen, että hyvän luottokelpoisuutensa ansiosta

kunta saa aina lainaa edullisemmin kuin yksityinen toimija. Kumpikin kritiikki on hyvin perusteltua.

Toisaalta elinkaarimalleilla voidaan tavoitella toisenlaisia hyötyjä. Pohjimmiltaan kyse on riskin siirtämisestä. Toteuttaessaan investointeja omaan taseeseen kunnan on arvioitava investointeihin liittyviä riskejä. Pitkäaikaisissa isoissa lainalla toteuttavissa hankkeissa merkittävin riski on korkoriski. Sitä on voitava hallita siten, että korkotason muutokselta voidaan suojautua investoinnin vaikutusaikana. Muita riskejä ovat investoinnin toteutukseen liittyvät aikataulu- ja kustannusriskit. Käytönaikaisia riskejä ovat tekniikan toimivuuteen ja ylläpitokustannuksiin liittyvät riskit. Tunnetuimmat käytönaikaiset riskit kunnissa liittynevät palvelurakennusten homeongelmiin.

Toteutettaessa hankkeita elinkaarimallilla toteuttaja hinnoittelee nämä riskit sopimuksen hintaan. Elinkaarihankkeissa kunnilta edellytetään hyvää ostamisosaamista ja sopimusriskien hallintaa. Elinkaarimallien tavoitteena on taseen keventämisen lisäksi keskeisesti investointeihin liittyvien riskien hallinta ja keventäminen. Tästä ei tietenkään pidä olla valmis maksamaan liikaa.

Ensimmäisenä keskusteluihin elinkaarimalleista tulivat PPP-mallit, joilla tarkoitettiin yksityisen ja julkisen kumppanuutta (public-private partnership). Kyseisiä malleja alettiin selvittää ensimmäisen kerran 1990-luvulla ja sen eri sovelluksilla on toteutettu Suomessa useita hankkeita. Keskustelu liittyi silloin myös yksityistämiseen, eivätkä kokemukset aina olleet rohkaisevia.

Keskustelussa ei aina osata tehdä eroa yksityistämisen, ulkoistamisen ja kunnan oman palvelutuotannon välillä. Yksityistämisestä on kyse vain silloin, jos toiminta luovutetaan yksityisille toimijoille markkinaehtoisesti toteutettavaksi. Ulkoistamisesta on kyse silloin, kun kunta asettaa toiminnalle tavoitteet ja rajat sekä valvoo niiden noudattamista. Luonteeltaan elinkaarimallit ovat ulkoistuksia, jossa kunta maksaa sopimuksella sovitusta ja ostamastaan palvelusta sovittuja korvauksia.

7.5 Allianssimallit

Taseeseen sitoutuneen pääoman ongelma aiheuttanee sen, että markkinoille on tulossa uusia toteuttamis- ja rahoitusvaihtoehtoja. Verolainsäädäntö on muuttunut siten, että arvonlisäverot voidaan jaksottaa eikä enää tarvitse

ottaa lainaa arvonnalisäveron rahoittamiseen. Voi siis ajatella, että markkinoille syntyy erilaisia hybridimalleja, joiden toteutukseen ja ylläpitoon sisältyy sekä julkista että yksityistä rahoitusta.

Perinteisesti kunnan investoinnit on tehty joko oman organisaation toimesta tai urakoitu kilpailun jälkeen. Urakkamuotoja on useita, eikä niiden esittely tässä ole tarkoituksenmukaista. Urakat ovat yleensä ankarasti hinnalla kilpailtuja, kuten muutkin kunnan hankinnat. Urakkarajat varsinkaan isoissa hankkeissa eivät ole huolellisenkaan valmistelun jälkeen täsmällisiä, ja urakoihin liittyen joudutaan usein tilaamaan lisä- ja muutostöitä. Varsinkin megahankkeista tehtyjen selvitysten mukaan kustannusten ylittyminen ja aikataulujen pettäminen on varsin yleistä. Huonoimmassa tapauksessa tilaaja ja urakoitsija selvittelevät välejään pitkissä ja kalliissa oikeudenkäynneissä. Viimeaikaisista tapauksista esimerkiksi käy Länsimetron rakentaminen Helsingissä ja Espoossa.

Urakointimenettelyn tarkoituksena on päästä kokonaistaloudellisesti mahdollisimman edulliseen lopputulokseen. Parhaassakaan tapauksessa urakointi ei ratkaise eriaikaisten kassavirtojen ongelmaa.

Allianssimallissa pyritään välttämään urakointiin liittyviä ongelmia. Allianssimallissa tilaaja ja toteuttaja työskentelevät yhdessä sovittuun lopputulokseen pääsemiseksi. Allianssimalli on sukua tavoitehintaurakalle, mutta kannusteet toimivat toisinpäin. Tavoitehintaurakassa kohteelle määritetään tavoitehintaa. Urakoitsija saa katetta, mikäli tavoitehintaa alittuu.

Allianssimalli poikkeaa perinteistä urakointimuodoista erityisesti siten, että siinä allianssin muodostava ydinryhmä, esimerkiksi tilaaja, toteuttaja ja suunnittelija, muodostavat yhteisen projektiorganisaation, jolla on yhteisesti toteutettavalle hankkeelle määritellyt toiminnalliset, laadulliset ja taloudelliset tavoitteet. Näin ollen siinä hankkeen keskeiset toimijat ovat pöydän samalla puolella, kun perinteisissä urakka- ja sopimusmuodoissa tilaaja ja urakoitsija ovat pöydän eri puolilla.

Allianssimallissa kannusteet on määritelty toisin päin. Hankinnassa hankkeelle määritetään yhdessä sovittu tavoitekustannus ja aikataulu sekä muut keskeiset laadulliset tavoitteet ja tarpeelliset reunaehdot. Mikäli hankkeen tavoitekustannus ja aikataulu toteutuvat, saa toteuttaja-allianssi sovitun bonuksen. Tilaja määrittää hankkeelle alustavan kustannusarvion ja aikataulun,

jonka puitteissa lopullinen tavoitekustannus ja aikataulu määritetään yhdessä toimijoiden kesken. Esimerkkinä allianssimuotoisista toteutuksista kunnissa voidaan mainita Tampereelta Ranta-Tampellan tunneli ja Tampereen raitiotien rakentaminen. Raitiotien rakentamishankkeessa tilaaja on Tampereen kaupunki, ja tilaajan edustajana toimii Tampereen Raitiotie Oy, joka on sataprosenttisesti kaupungin omistama yhtiö.

Allianssimallit ovat kilpailuoikeudellisesti ja juridisesti melko monimutkaisia, joten ne vaativat kunnilta uudenlaista osaamista tai niihin liittyvien asiantuntijapalvelujen käyttöä. Lisäksi on hyvä tiedostaa, että allianssitoteutukset vaativat tilaajalta yleensä selvästi suurempaa panostusta ja ammattitaitoa kuin perinteiset urakkamuodot. Kokemukset allianssimallista ovat toistaiseksi hyviä. Jatkona raitiotien rakentamiselle Tampereella tutkitaan liikennöinnin toteuttamista niin ikään allianssimallilla, joten allianssimallit ovat käyttökelpoisia muuhunkin kuin rakentamishankkeiden toteutukseen.

Sopimusjuridiikka on allianssimalleissa vaativampaa kuin tavallisissa jo rutiiniksi tulleissa urakkasopimuksissa. Hyvä toteutus syntyy alliansseissa luottamuksesta, ja luottamuksen peruskivenä on huolellinen sopiminen. Toisaalta sopimusten on tehtävä mahdolliseksi joustava toiminta ja nopea päätöksenteko hankkeen aikana. Näin allianssimalleista saadaan tavoitellut hyödyt, jotka perustuvat innovatiivisuuteen ja hankkeen aikaiseen jatkuvaan kehittämiseen ja kehittymiseen. Joustavuutta tarvitaan siksi, että allianssihankkeet ovat tyypillisesti isoja ja pitkäkestoisia. Kaikkien hankkeen toteuttamisen aikana vastaan tulevien asioiden ennakointi ei ole tietenkään mahdollista ennen hanketta. Lisäksi niiden ennakointi perinteisissä urakka-
muodoissa tulisi liian kalliiksi, kun jouduttaisiin varautumaan niihinkin riskeihin, joita ei milloinkaan kohdata. Sopimisessa eri asioiden riskin ja vastuiden jakaminen on tärkeää, vaikka iso osa päätöksistä hankkeen aikana tehdäänkin yhdessä.

7.6 Hybridimallit

Allianssimalli ei vastaa yksistään taseeseen sitoutuneen pääoman ongelmaan, mikäli allianssimalliin ei saada yhdistettyä rahoitusratkaisuja. Asuin-
alueiden rakentamisessa on aikaisemmin käytetty aluerakentamissopimuksia.

Yhdistämällä allianssimalli ja aluerakentamissopimusmallit voidaan luoda malleja, joilla kokonaisia kaupunginosia voidaan rakentaa siten, ettei kaupungin taseeseen sitoudu pääomia niin paljon kuin perinteisessä mallissa, jossa kunta hankkii maan, kaavoittaa, rakentaa kunnallistekniikan ja palvelulaitokset sekä luovuttaa maan asuntorakentamiseen.

Allianssimallissa kunta voi toimia hankkeessa myös allianssiosapuolena. Mukana olo allianssissa voi kunnalle tarkoittaa sitä, että kunta pääsee paremmin osalliseksi hankkeiden arvontuotosta verrattuna siihen, mitä kunta saisi pelkästään maan arvon nousuna kaavoituksen seurauksena.

Näihin hybridimalleihin liittyy vielä paljon kysymyksiä, eikä käsityksemme mukaan tällaista toteutusta ole vielä missään kokeiltu. Tase- ja kassavirtamielessä nämä mallit saattaisivat olla vastaus kuntien tase- ja kassavirtaongelmiin isoissa hankkeissa. Melko varmaa on, että muutaman vuoden kuluessa syntyy allianssimuotoisia toteutuksia, joissa allianssiosapuolena on myös rahoittaja.

8 Kuntien sijoitustoiminta

8.1 Sijoitustoiminta ennen ja nyt

Kuntien sijoitustoiminta on muuttunut ehkä enemmän kuin mikään muu kuntien rahoitustoimessa. Ennen rahamarkkinoiden vapauttamista ja pitkään sen jälkeenkin maksuvalmiudesta huolehtiminen oli eräs kunnan talousjohdon tärkeimmistä tehtävistä, jopa tärkeämpi ja vaikeampi kuin suhteellisen yksinkertainen talousarviolainojen ottaminen ja kilpailuttaminen sen aikaisessa toimintaympäristössä. Lyhytaikaisten kassavajeiden hoitamiseen ei ollut kunnollisia välineitä. Jotkut kunnat menivät välillä vekselivedolla, ja joissakin kunnissa vekselin virkaa toimitti pitkä piikki, jonka kamreeri tai silloinen taloussihteeri maanantaiaamuna käänsi ja maksoi eniten myöhässä olevat maksut päältä pois.

Ei ollut sattumaa, että hyvää maksuvalmiutta arvostettiin. Myös talouden rakenteet suosivat sitä, että varakkaimmilla kunnilla oli mittavat kassavarat. Nämä kassavarat muodostuivat muun muassa omien riskirahastojen pääomista silloin, kun vahinkoriskit oli päätetty pitää kunnan omalla vastuulla keräämällä vakuutusmaksut kunnan toimintayksiköiltä omiin rahastoihin. Myös vapaaehtoiset varaukset eli investointeihin varatut rahastoidut varat sekä siirtomäärärahat vahvistivat kuntien maksuvalmiutta. Monissa kunnissa oli lahjoitusvaroja, joita säilytettiin erillisinä toimeksiantojen pääomina kunnan taseessa ja kassassa.

Keskusteltaessa erään tuon ajan pankinjohtajan kanssa vertailtiin sen aikaisen maailman lähtökohtia ja perusteita. Hyvät pankkisuhteet olivat silloin molemminpuolinen etu. Kuntien maksuliikenne oli isoa, se oli kallista ja siihen sitoutui silloisen arvopäiväkäytännön vuoksi paljon kassavaroja.

Lyhytaikaisten kassavajeiden kattamiseen ei ollut kunnolla välineitä, joten tässä mielessä kunta oli ikään kuin pankin armoilla ja hyvä pankkisuhde takasi maksuvalmiusluotot vaikeinakin aikoina. Taloushallinnon organisaatio oli ohut, ja hyvä pankkisuhde takasi reilun tason hinnoittelun sen aikaisille melko rajoittuneille sijoitusinstrumenteille. Jatkuvaan kilpailuttamiseen ei oikeastaan ollut edes resursseja.

Lähinnä käytiin vain sijoitustodistuskauppaa tai tehtiin määräaikaistalletuksia silloin, kun kyse oli kassavaroista. Myös lainan ottamisessa lainat ja asuntotuotannon rahoitusosuudet irtosivat hyvän pankkisuhteen ansioista edullisesti ilman jatkuvaa kilpailuttamista, vaikka toki lainat yleensä on aina tavalla tai toisella kilpailutettu. Pankkisuhde oli kunnan näkökulmasta kokonaisuus ja pankkisuhteiden hoito osa kunnan rahatoimea. Olivathan pankit tuolloin myös lähes ainoita yritystoiminnan rahoittajia, joten pankkien toiminnalla oli keskeinen merkitys myös sille, miten paikallinen elinkeinoelämä menestyi.

Pankkien toiminta puolestaan perustui omaan varainhankintaan. Ilman riittävää varainhankintaa ei ollut mahdollisuutta myöskään myöntää luottoja eikä siten tehdä tulosta. Kunnat olivat isoja talousyksiköitä, ja monella oli paikkakunnan kokoon suhteutettuna mittavat rahavarat. Nämä rahavarat olivat pankeille raaka-ainetta myönnettäville lainoille silloin, kun pankkien varainhankintamahdollisuudet olivat paljon nykyistä rajoitettuja.

Vastaavasti kuntaluotot kuuluivat 0-riskiluokkaan eivätkä vaatineet pankeilta omia pääomia. Luotot olivat turvallisia ja korkokate vähintäänkin kohtuullinen. Ei ollut mikään ihme, että myös pankit vaalivat hyviä suhteita kuntiin. Lieneekö sattumaa, että monet pankinjohtajat tuohon aikaan kuuluivat myös kunnanvaltuustoon? Tätä kautta pankinjohtajat pääsivät sisään myös kuntien rahoitustoimintaan.

Nykyisellään isoja kassavaroja on vain kunnilla, jotka ovat myyneet merkittävää omaisuutta. Muilta osin sijoitustoiminta voi isossakin kaupungissa olla melko vaatimatonta. Liikekirjanpitoon siirtyminen, rahastoista luopuminen ja lyhytaikaisen rahoituksen joustava saatavuus ovat vähentäneet hyvän maksuvalmiuden merkitystä ja sijoitustoiminnan roolia kunnan taloushallinnossa.

Silti sijoitustoimintaan on syytä suhtautua yhtä vakavasti kuin lainanottoon tai mihin tahansa muuhun osaan kunnan taloudenhoitoa. Uusia elementtejä kuntien sijoitustoimintaan ovat tuoneet entistä monimuotoisemmat sijoitusinstrumentit. Pohjimmiltaan sijoitusmarkkinat voidaan jakaa sijoitushorisontin ja riskin mukaan. Sijoitusinstrumentit on tarkoitettu joko lyhytaikaiseen tai pitkäaikaiseen sijoittamiseen. Jako riskin mukaan tapahtuu korkomarkkinoilla niin, että pohjalla ovat kaikkein turvallisimmat velkapapereiden liikkeeseen laskijat, kuten valtio ja kunnat, ja riskipitoisimpia ovat yritysten liikkeeseen laskemat yritystodistukset tai joukkovelkakirjalainat kunkin yrityksen luottokelpoisuuden mukaan. Omistamiseen liittyvät sijoitukset eli osakkeet ovat pitkäaikaisia riskejä sisältäviä sijoitusinstrumentteja. Nykyisellään sekä korkoinstrumentteja että osakkeita tarjotaan kunnille myös sijoitusrahastojen muodossa. Kullakin rahastolla on oma profilinsa riskin ja sijoitushorisontin osalta. Rahastoja tarjotaan myös indeksirahastoina (ETF).

Koska sijoitusympäristö on muuttunut ja kansainvälistynyt, on julkis-yhteisöjen sijoitustoiminnassa kiinnitetty huomiota myös eettisiin periaatteisiin. Kunnat ovat myös veronsaajia, joten sijoittamista veroparatiiseissa toimiviin yrityksiin on pidetty yleisessä keskustelussa tuomittavana. Samoin kuntien strategioissa on korostettu sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemistä sekä ympäristön ja ilmaston suojelua. Olisi ristiriitaista, mikäli näitä periaatteita ei otettaisi huomioon myös kuntien rahoitustoiminnassa.

Edellä mainituista syistä kuntien tulisi omassa sijoitustoiminnassaan ottaa entistä enemmän huomioon vastuullisuus- eli ESG-sijoittaminen (environment, social, governance). Yhä suurempi osa maailman sijoittajista suosii vastuullisesti toimivia yhtiöitä. Vastuullisen sijoittamisen periaatteita on lukuisia. Ehkä tunnetuin niistä on Yhdistyneiden kansakuntien määrittämät kuusi vastuullisen sijoittamisen periaatetta (UNPRI). On kuitenkin hyvä huomata, että nämäkään periaatteet eivät ole ”ainoa totuus”.

Jokaisen kunnan olisi syytä miettiä omat vastuullisen sijoitustoiminnan prioriteettinsa. Esimerkiksi ympäristön kannalta olennaisia asioita ovat ilmastonmuutoksen huomioiminen ja energiatehokkuus. Sosiaalisuuteen tai yhteiskuntavastuuseen voidaan laskea sijoitukset oman alueen yritystoimintaan. Tällöin omistajana on mahdollista vaikuttaa yritysten toimintaan ja

vastuullisuuteen osallistumalla esimerkiksi yhtiökokouksiin. Hyvään hallintotapaan kuuluu yrityksille esimerkiksi verojen maksu ja korruption ehkäiseminen.

Yksi nopeimmin ESG-sijoittamisen osaksi kasvaneita osia ovat niin sanottu green bond -markkinat, joille on syntynyt jo oma suuri erillinen sijoitajakuntansa. Green bondeilla eli vihreällä rahoituksella rahoitetaan hankkeita, jotka tuottavat esimerkiksi ympäristöllisiä ja/tai ilmastollisia hyötyjä tai parantavat kiinteistöjen energiatehokkuutta ja ekologisuutta ja yleisesti parantavat kestävästä kehitystä. Suomessa näitä joukkovelkakirjalainoja ovat laskeneet liikkeeseen Kuntarahoitus, Finngrid ja Suomen Yliopistokiinteistöt.

Kuntien kannalta green bondit voivat olla hyvä sijoituskohde, mutta kunnat voisivat harkita myös omien joukkovelkakirjalainojen liikkeeseen laskua omien investointiensa rahoittamiseen suoran lainanoton sijaan. Monet kaupungit ja osavaltiot Euroopassa ovat tämän jo tehneet.

Monien tutkimusten mukaan vastuullinen sijoittaminen tuo mukanaan hieman paremmat sijoitustuotot tavallisiin sijoituksiin verrattuna.

8.2 Sijoitustoiminnan periaatteet

Sijoitustoiminnassa tuotto ja riski ovat toistensa vastapuolia. Hyvää tuottoa ei voi saada ilman riskiä, ja riski puolestaan tarkoittaa pääoman menettämisen vaaraa. Kunnan sijoitustoiminnalla ei edes riskiä ottamalla voi ratkaista kunnan taloudenhoidon peruskysymyksiä. Taitavasti hoidettuna kunnan talousjohto voi kuitenkin ansaita oman ja joidenkin toistenkin palkat.

Pitäisi olla itsestään selvää, että kunnallista palvelutuotantoa ei voi vaarantaa sijoitustoiminnan riskeillä. Silti Suomen julkishallinnossa on melko tuoreitakin esimerkkejä siitä, miten liiallinen riskinotto on aiheuttanut merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Nämä esimerkit viime ajoilta ovat lähinnä julkisen vallan omistamista yhtiöistä, jotka osaltaan korostavat konsernitason ohjeistuksen merkitystä myös sijoitusriskien käsittelyssä.

Kuntalain mukaan valtuusto päättää varallisuudenhoidon ja sijoitustoiminnan perusteista. Kuntien sijoitustoiminnan periaatteiden tärkein tehtävä on määritellä se, millaista riskiä kunnan sijoitustoiminnassa on sallittua

ottaa ja millaiset eettiset periaatteet ohjaavat kunnan sijoitustoimintaa. Nykyään on myös itsestään selvää, että rahoituspalvelujen ostaminen perustuu kilpailuun silloin, kun kyse ei ole standardoitujen sijoitustuotteiden ostamisesta. Lisäksi kunnanvaltuuston tulee ottaa päätöksessään kantaa muun muassa yleisiin periaatteisiin, sijoitusvälineiden hajauttamiseen, käytettäviin sijoitusvälineisiin sekä toimivallan siirtoon ja valvontaan.

Sijoitustoiminnan periaatteissa voidaan myös määritellä, mihin kunnan varoja ei saa sijoittaa. Lähtökohtaisesti mitään spekulatiivista sijoitustoimintaa ei voida katsoa kunnan toimintaan kuuluvaksi. Vaarallisia ja spekulatiiviseksi luokiteltavia sijoitusvälineitä ovat muun muassa johdannaiset silloin, kun niitä käytetään sijoitustuottojen hankkimiseen. Tässä on mahdotonta määritellä kaikkien sijoitusinstrumenttien luonnetta.

Vasta kun riskitasot ja sijoitustoiminnan rajoitukset on määritelty, voidaan asettaa sijoitustoiminnalle tuottotavoitteet, jotka on suhteutettu vallitsevaan markkinakorkotasoon. Sijoitustoiminnan tuottotavoitteet voidaan asettaa erikseen varsinaisille sijoitusvaroille ja juoksevien kassavarojen tuotolle. Jos sijoitussuunnitelmassa rahamarkkinasijoitusten osuus on 75 prosenttia ja sijoitustodistusten korot ovat nollassa, on merkittävien sijoitustuottojen saaminen vaikeaa. Kassavaroihin luetaan tässä myös konsernitilien kautta kunnan käytössä olevat tytäryhtiöiden varat.

Varsinaisilla sijoitusvaroilla tarkoitetaan taseessa oleviin rahastoihin ja varauksiin sisältyviä varoja sekä toimeksiantojen pääomia. Järkevää voi olla, että kassavaroja ja varsinaisia sijoitusvaroja tarkastellaan sijoitussuunnitelmassa erikseen.

Kassavarojen ensisijaisena tarkoituksena on kunnan maksuvalmiuden turvaaminen, eikä kassavaroilla ole järkevää ottaa pidempiaikaista sijoitusriskiä, ellei kunnan kassa ole poikkeuksellisen vahva. Silloinkin on oltava varmuus siitä, että varat ovat irrotettavissa varsinaiseen tarkoitukseensa eli maksuvalmiuden ylläpitämiseen kohtuullisessa ajassa ilman sijoitusten realisointiin tai sen ajankohtaan liittyvää tappion riskiä.

Kuntalain perusteluissa todetaan, että sijoittaminen jaetaan kunnan toimialaan liittyvään sijoittamiseen ja kassavarojen sijoittamiseen. Konsernia ja konsernitiliä sekä toimialaan sijoittamista käsitellään konsernia koskevassa osiossa.

Varsinaisilla sijoitusvaroilla on perusteltua hakea korkeampaa tuottoa ja pidempää sijoitusjännettä. Mikäli varsinaisissa sijoitusvaroissa kyse on esimerkiksi energialaitoksen tai muun vastaavan omaisuuserän myynnistä, on perusteltua odottaa korkeampaa tuottoa, joka riskiltään ja tuotoltaan vastaa myydyn omaisuuserän tuottoa ja riskiä. Huomioon pitää ottaa myös se, mitä kunnan strategiassa tai taloussuunnitelmassa on päätetty sijoitusvarojen myöhemmästä käytöstä. Rahastoitujen varojen osalta rahastojen säännöt saattavat asettaa erityisiä vaatimuksia rahastoitujen varojen sijoittamiselle ja niistä saatavalle tuotolle. Varsinkin lahjoitusvarojen osalta se on tavanomaista.

Kunnan sijoitustoiminnan periaatteista päättämiseksi ei ole yhtenäistä kaavaa, mitä kyseisen päätöksen pitäisi sisältää. Kyse on lähinnä siitä, millaista riskiä kunta sijoitustoiminnassaan haluaa tai sallii otettavan. Riskitasot määräävät sijoitustoiminnalla saatavissa olevan tuoton ja rajaavat riskin sijoitusvarojen menettämisestä. Riskitasojen ja tuottotavoitteiden on oltava keskenään tasapainossa. Pitkäaikaisten tuottotavoitteiden asettaminen on haastavaa. Pidemmän ajan riskittömänä viitetuottona voidaan käyttää esimerkiksi Suomen valtion viiden vuoden joukkovelkakirjalainan tuottoa.

Riski- ja tuottotavoitteet määrittävät käytettävät sijoitusvälineet sekä niiden suhteen myöhemmin vuositason sijoitussuunnitelmissa. Huomiota on syytä kiinnittää myös sijoitusten likviditeettiin eli siihen, kuinka nopeasti, vaivattomasti ja kustannustehokkaasti sijoitukset ovat muutettavissa rahaksi siinä tilanteessa, että varoja tarvitaan kunnan toimintaan tai maksuvalmiuden turvaamiseen.

Hyvin järjestettyyn sijoitustoimintaan kuuluvat myös selkeät päätösvaltuudet sekä valvonta- ja raportointivelvollisuudet.

8.3 Sijoitussuunnitelma

Kaupunginvaltuuston hyväksymien sijoitustoiminnan periaatteiden lisäksi on suositeltavaa laatia vuosittain kunnan sijoitussuunnitelma. Sijoitussuunnitelman laatimisesta voidaan päättää kunnan sijoitustoiminnan periaatteiden yhteydessä tai esimerkiksi kunnan hallintosäännöllä. Sijoitussuunnitelman hyväksyminen voidaan hallintosäännöllä antaa kunnanhallituksen tai sen alaisen viranhaltijan hyväksyttäväksi.

Sijoitussuunnitelmassa määritellään sijoitustoiminnan periaatteita noudattaen yksityiskohtaiset tavoitteet kunnan sijoitustoiminnalle kunkin vuoden aikana. Sijoitussuunnitelman keskeisenä tehtävänä on eri sijoitusvälineille asetettavan allokaation määrittäminen. Tavanomainen jako sijoitussuunnitelmassa on jako rahamarkkinasijoituksiin, korkosijoituksiin, osakesijoituksiin ja muihin sijoituksiin.

Sijoitussuunnitelmassa voidaan muiden sijoitusten riskiä rajata tarkemmin sen suhteen, millaista riskiä voidaan ottaa ja kuinka paljon. Nämä rajaukset voivat koskea esimerkiksi rajoituksia erityisen riskipitoisiin kohteisiin, kuten high yield -korkosijoituksiin, tai pääomasijoituksiin tehtäviä sijoituksia. High yield -sijoituksilla tarkoitetaan tässä heikomman luottoluokituksen tai luokittelemattomien liikkeeseenlaskijoiden liikkeeseen laskemia sijoitusarvopapereita. Sijoitustoiminnan periaatteissa hyväksyttyä pidemmän aikavälin tuottotavoitetta voidaan täsmentää vuosittain sijoitussuunnitelmassa sen mukaan, miten markkinat ja sijoitusympäristö muuttavat.

Kuntien sijoitukset ovat pääosin lyhyitä ja pitkiä korko- tai osakesijoituksia joko suoraan tai rahastojen kautta sisältäen indeksirahastot. Nämä periaatteet voivat sisältyä jo valtuuston hyväksymiin sijoitustoiminnan periaatteisiin, tai rajauksia voidaan tehdä sijoitussuunnitelmassa. Sijoitustoiminnan periaatteet on tarkoitettu pidemmän ajan ohjausvälineiksi, joten kunnan harkinnassa on, millä hallinnon tasolla rajauksia tehdään. Kaupankäynti on sijoitustoiminnan luonteen vuoksi aina viranhaltijan tehtävänä. Kunnanhallitus johtaa kunnan hallintoa, joten kunnanhallituksen vastuulla viime kädessä on huolehtia siitä, että sijoitustoiminnan ohjeistus ja valvonta ovat riittävällä tasolla.

Tavallista on määritellä päätöksentekohetken markkinatilanteen mukainen perusallokaatio eli sijoitussalkun perusjakauma prosentteina kullekin edellä mainitulle sijoitusvälineelle. Lisäksi on tavanomaista, että markkinatilanteen muutoksia ajatellen perusallokaatiolle määritellään vaihteluvälit eli minimi ja maksimi, jota enempää tai vähempää ei saa olla sijoitettuna kyseiseen sijoitusvälineeseen.

Lisäksi sijoitussuunnitelmassa voidaan ottaa kantaa muun muassa sijoitussalkun kokoon ja realisointiin sekä kunnan maksuvalmiuden säilyttämiseen

talousarviovuoden aikana. Sijoitussalkulla voidaan myös vähentää lyhytaikaisesti velkaantumistarvetta. Sijoitusinstrumenttien myyntivoitot lisäävät kunnan rahoitustuloja ja siten kasvattavat vuosikatetta ja vähentävät velanottotarvetta. Pääsääntöisesti kuitenkin velanotto ja sijoitustoiminta ovat toisistaan irrallisia asioita.

Kun sijoitussuunnitelma on hyväksytty, käytännön sijoitustoimintaa hoitaa siihen valtuutettu kunnan viranhaltija, joka voidaan määrätä esimerkiksi konsernihallinnon toimintasäännöllä. Sijoitustoiminnasta vastaavalla on oltava hyvä käsitys kunnan maksuvalmiudesta, jotta sijoitettavat kassavarat voidaan optimoida. Yleensä kunnissa on järjestelmä, jolla kunnan menoja ja tuloja arvioidaan säännöllisesti kahdesta neljään viikkoon etukäteen sen lisäksi, että karkea kuukausittainen maksuvalmiusennuste voidaan laatia talousarvion perusteella.

8.4 Sijoitusvälineet

8.4.1 Pankkitalletukset ja rahamarkkinasijoitukset

Yksinkertaisimmillaan kunnan sijoitukset ovat rahamarkkinasijoituksia. Rahamarkkinasijoitukset ovat alle 12 kuukauden pituisia korkoinstrumentteja, joita voivat laskea liikkeeseen pankit, valtiot, kunnat, yritykset ja yhteisöt. Rahamarkkinainstrumentteja ovat sijoitustodistukset, valtion velkasitoumukset, kuntatodistukset ja yritystodistukset. Lyhyet rahamarkkinainstrumentit ovat tavallisesti nollakorkoisia sitoumuksia, joista liikkeeseen laskija maksaa eräpäivänä nimellisarvon ja joita myydään ja ostetaan tuottoon perustuvaan osto- ja myyntikurssiin. Minimierä näille sijoituksille on 100 000 euroa. Rahamarkkinainstrumentit voivat olla arvopaperi- tai arvo-osuusmuotoisia.

Maksuliiketilien ohella rahamarkkinainstrumentit ovat yleisempiä kuntien sijoitustoiminnan välineitä, joiden osuus sijoitustoiminnasta vaihtelee kunnan sijoitustoiminnan laajuudesta riippuen. Pääsääntöisesti juoksevat kunnan maksuliikkeeseen tarvittavat varat on syytä sijoittaa rahamarkkinainstrumentteihin tai tavanomaisille pankkien talletustileille riippuen siitä, millainen korko näille tileille maksetaan. Negatiivisen koron tilanteissa

rahamarkkinainstrumenteille tai pankkitalletuksille maksettava korko voi olla myös negatiivinen, eli kunta joutuu maksamaan korkoa siitä, että kassavarat on luotettavasti talletettu.

Rahamarkkinainstrumentteihin liittyvät riskit vaihtelevat sen mukaan, kuka on kyseisen instrumentin liikkeeseen laskija. Valtion velkasitoumukset ja kuntatodistukset ovat luottokelpoisuudeltaan pankkien sijoitustodistuksia ja erityisesti yritysten liikkeeseen laskemia yritystodistuksia parempia, ja siksi niistä saatava tuotto on alempi. Alhaisen riskin vuoksi niiden kysyntä on kuitenkin korkea kaikissa tilanteissa. Tämä perustuu siihen, että riskirajat ovat erittäin tiukat useilla institutionaalisilla sijoittajilla, joihin kunnatkin kuuluvat, ja riskittömyyttä arvostetaan enemmän kuin tuottoa.

8.4.2 Korkosijoitukset ja korkorahastot

Kun puhutaan varsinaisten sijoitusvarojen sijoittamisesta, ovat korkosijoitukset varteenotettava tapa parantaa sijoitustoiminnan tuottoa. Korkosijoituksilla tarkoitetaan sijoituksia valtion, kuntien, pankkien ja yritysten liikkeeseen laskemiin joukkovelkakirjoihin, jotka pidemmän juoksuaikansa vuoksi tarjoavat korkeampaa korkoa kuin rahamarkkinasijoitukset. Tuotto riippuu korkokäyrän muodosta eli lyhyiden ja pitkien korkojen suhteesta. Normaalitylanteessa korkokäyrä on lievästi nouseva, eli pidempiaikainen sijoitus tarjoaa aina hieman korkeampaa korkoa eli tuottoa edellyttäen, että lainapaperi pidetään eräpäivään asti.

Velkapaperien arvo riippuu juoksuaikana kulloisestakin korkotilanteesta. Mikäli korkopaperi joudutaan realisoimaan ennen eräpäivää ja korko on noussut sijoitusajankohdasta, vähentää korkomuutoksesta johtuva velkapaperin myyntikurssin eli pääoma-arvon pudotus arvopaperista saatua tuottoa. Tästä syystä pitkäaikaisten sijoitusinstrumenttien käyttäminen lyhytaikaiseen sijoittamiseen tulkitaan yleensä spekulatiiviseksi eikä sitä sen vuoksi suositella, vaikka sen nimellistuotto saattaisikin tuntua houkuttelevalta. Kunnallisella sijoitustoiminnalla on oma perusluonteensa. Se johtuu siitä, että kunnan varojen lähteenä ovat pääsääntöisesti verot. Yksityisillä omilla varoillaan kukin voi tehdä mitä haluaa.

Yrityslainoissa tuotto on korkeampi kuin valtion ja kuntien liikkeeseen laskemissa velkakirjoissa, koska niihin katsotaan sisältyvän enemmän luottoriskiä, joka määräytyy kunkin yrityksen luottokelpoisuusluokituksen mukaan. Luottokelpoisuusluokituksia tekevät kansainväliset luottokelpoisuusluokitusyritykset, ja useimmiten kuntien sijoitustoiminnassa pidättäytetään sijoittamaan instrumentteihin, joiden luottokelpoisuusluokitus on ns. Investment Grade (esimerkiksi BBB, Standard & Poor's).

High yield -sijoituksilla tarkoitetaan sijoittamista yritysten tai myös joidenkin heikon luottokelpoisuuden omaavien valtioiden liikkeeseen laskemiin joukkovelkakirjalainoihin, joiden luottokelpoisuus on alempi kuin Investment Grade. Kyseisten joukkovelkakirjalainojen tuotto voi olla hyvinkin korkea, mutta riski eli pääoman menettämisen vaara suuri.

Sijoitettaessa pitkäaikaisiin joukkovelkakirjalainoihin on tiedostettava, että hyvänkin luottokelpoisuuden omaavan yrityksen luottokelpoisuus voi laskea eikä nykytilanne ole milloinkaan varma tae siitä, ettei luottokelpoisuus voisi muuttua. Silti pysyvien sijoitusvarojen osalta joukkovelkakirjalainat ovat olennainen osa haettaessa varsinaisille sijoitusvaroilta tuottoa, joka ylittää rahamarkkinasijoitusten tuoton. Yrityslainoilla voidaan myös ylittää valtion joukkovelkakirjalainoista saatava tuotto. Yleisesti näiden joukkovelkakirjalainasijoitusten katsotaan kuuluvan kunnan normaaliin sijoitustoimintaan, ja valtion joukkovelkakirjalainojen ylittävä tuotto on hyväksyttävä tavoite kunnan sijoitustoiminnalle.

Korkosijoitukset voidaan tehdä myös rahastojen kautta. Sijoitettaessa rahastojen kautta on kiinnitettävä huomiota kunkin rahaston riskiprofiiliin ja sijoitushorisonttiin. Markkinoilla olevien rahastojen ja muiden joukkovelkakirjalainatuotteiden kirjo on loputon. Tässäkin tapauksessa on korostettava sitä, että sijoitustoiminnasta vastaavan viranhaltijan on tunnettava rahaston sijoitusperiaatteet sekä riskin ja tuoton muodostuminen. Rahastot eivät saa sisältää sijoitustoiminnan periaatteissa tai sijoitussuunnitelmassa kiellettyjä elementtejä, eikä rahastojen kautta sijoitettaessa saa ylittää sijoitussuunnitelmassa määriteltyä limiittejä esimerkiksi high yield -riskin osalta.

Olennaista rahastojen kautta sijoitettaessa on, että rahastot tuottavat lähes automaattisesti sijoitusten riittävän hajautuksen. Rahastotuotteita valittaessa

ja rahastoja ostettaessa on kiinnitettävä huomiota rahastosta perittäviin maksuihin, joita tavallisimmin ovat merkintä-, lunastus- ja hoitopalkkiot. Muussa tapauksessa merkittävä osa rahaston tuotosta menee näihin rahaston tuottoa vähentäviin kuluihin. Aktiivisesti hoidetuissa rahastoissa kulut ovat suuremmat kuin indeksirahastoissa. Indeksirahastojen suosio onkin ollut kasvussa koko ajan.

8.4.3 Osakesijoitukset

Osakesijoituksia voidaan tehdä joko suorina tai rahastosijoituksina. Suorien osakesijoitusten tekeminen vaatii asiantuntemusta ja kasvattaa kunnan sijoitusriskiä, mikäli kunnan varsinaisten sijoitusvarojen määrä ei ole niin suuri eikä kunnalla ole riittävää asiantuntemusta siihen, että osakesijoitukset voidaan hajauttaa riittävän laajasti. Yleensä suoria osakesijoituksia on suositeltavaa tehdä vain suomalaisiin ja eurooppalaisiin osakkeisiin, ja kunnan mitta-kaavassa riittävät tavallisesti vain suomalaisiin yrityksiin tehtävät sijoitukset.

Vanhastaan monilla kunnilla on aikaisempaa perua tai lahjoitusrahastojen varoissa yksittäisten yhtiöiden osakkeita. Sijoitustoiminnasta vastaavan on rahastojen sääntöjen perusteella tai muutoin arvioitava, onko varoja järkevää pitää sijoitettuna yksittäisten yritysten osakkeisiin vai onko järkevämpää käyttää siihen esimerkiksi osakerahastoja.

Rahastojen kautta osakesijoituksia voidaan hajauttaa riittävästi sekä yritysten määrän että maantieteellisen alueen perusteella. Lähtökohtaisesti kunta voi perustellusti sijoittaa osakerahastoihin, jotka sijoittavat osakkeisiin eri maantieteellisille alueille osana kunnan sijoitustoimintaa. Tässäkin pätee se, että kunnan sijoitusomaisuutta hoitavan viranhaltijan on tunnettava rahaston riskiprofiili ja sijoitushorisontti.

Kansankielessä osakesijoittamisella oli menneinä vuosina negatiivinen sävy, mutta osakesijoittamisesta on tullut koko ajan suositumpaa. Se voi perustellusti kuulua, varsinkin rahastojen kautta hajautettuna, kunnan varsinaisten sijoitusvarojen osalta riskiin ja varojen luonteen mukaisella painolla osaksi kunnan sijoitussalkkua.

Rahastoja myydään myös yhdistelmärahastoina, jotka voivat sisältää kaikkia edellä mainittuja instrumentteja eli rahamarkkinasijoituksia, korko-

sijoituksia ja osakesijoituksia. Kunnan sijoitussalkku voi sisältää myös yhdistelmärahastoja. Ongelmaksi voi tulla se, että ne voivat sotkea sijoitussuunnitelman limiittijakauman. Suositus tässä on, että yhdistelmärahastoja käytettäisiin vain silloin, kun varsinaisten sijoitusvarojen määrä on niin vähäinen, ettei hajautus osake- ja korkorahastoihin ole järkevää. Joskus on myös sanottu, että yhdistelmärahastot eivät ole ammattimaisen sijoittamisen väline, mutta tästä ei ole yhtä oikeaa näkemystä.

8.4.4 Muut sijoitukset

Muihin sijoituksiin kuuluvat kaikki muut markkinoilla myytävät sijoitus tuotteet. Viime aikoina markkinoille on tullut muun muassa kiinteistö- ja asuntorahastoja. Kiinteistörahastoihin sijoittaminen voi olla hyvinkin perusteltua, jos kunta on myynyt tai myymässä omia palvelukiinteistöjään ja vuokraamassa niitä tai hankkimassa niiden tilalle uusia kiinteistöjä. Järkevää voi olla, että kunta jättää kiinteistöjalostuksen siihen erikoistuneille yrityksille, jolloin myös osallistuminen kiinteistöihin sijoittamiseen voi olla tuottomielestä perusteltua. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että kiinteistöjen myynti ja sijoittaminen suoraan yhdistetään toisiinsa, koska päätöksenteko kummassakin asiassa tapahtuu eri perusteella. Myös sijoitukset vuokra-asuntoihin sijoittaviin rahastoihin voivat olla perusteltuja samalla periaatteella.

Periaatteessa sijoitusinstrumentin tuotto voidaan sitoa mihin tahansa, kuten korkoihin, osakkeisiin tai vaikkapa hyödykkeisiin. Sijoitusinstrumentit voivat sisältää mitä erikoisempia rakenteita, joiden selvittämiseen ei riitä edes asiantuntijoiden ymmärrys. 2000-luvun pankkikriisi johtui pohjimmiltaan siitä, että sijoitusinstrumenteista tuli entistä monimutkaisempia ja ne menettivät läpinäkyvyytensä. Osin tästä syystä riskejä ei osattu tunnistaa. Markkinoilla on lukuisa määrä sijoituspalveluita tarjoavia yrityksiä, ja tarjottaviin tuotteisiin on syytä tutustua huolella.

Kunnan kannattaa ostaa sijoitustuotteita vain tunnetuilta ja vakavaraisilta toimijoilta sekä selvittää huolellisesti kunkin sijoitusinstrumentin luonne ja riskit. Ylimääräisiltä riskeiltä kuntaa suojaa vain hyvin laadittu ohjeistus, valvonta sekä terve järki. Sijoitustoiminnalla ei voi ratkaista kuntatalouden

isoja kysymyksiä, ja sen vuoksi varovaisuus kunnan sijoitustoiminnassa on paikallaan.

8.4.5 Varallisuuden hoito

Kunta voi myös ulkoistaa sijoitusvarojen hoidon tai osan siitä varainhoitajalle. Varainhoitoa tarjoavat kaikki pankit ja pankkiiriliikkeet maksua vastaan. Tämä voi olla hyvinkin perusteltua, jos kyseessä on pieni kunta, jolla on kunnan kokoon nähden mittavat sijoitusvarat. Isommissa kunnissa kyse on siitä, kuinka paljon aikaa taloushallinnon viranhaltijoiden on järkevää käyttää kunnan sijoitustoimintaan ja kuinka suurista sijoitusvaroista on kyse. Mikäli kunnalla ei ole mittavia varsinaisia sijoitusvaroja ja päähuomio on maksuvalmiuden turvaamisessa, ei muutaman lahjoitusrahaston tai muiden melko pienten sijoitusvarojen hoitoon kannata uhrata resursseja tai ainakaan palkata uutta henkilöstöä. Tällöin ulkopuolinen varainhoitaja voi olla perusteltu valinta.

Varainhoitoa on kahdenlaista. Kunta voi antaa varainhoitajalle tietyn määrän sijoitusvaroja hoidettavaksi ja asettaa varainhoidolle tuottotavoitteet ja riskirajat. Varainhoitajan tehtävänä on raportoida sijoitustoiminnan onnistumisesta kunnalle sovitulla tavalla. Toinen vaihtoehto on, että varsinaiset sijoituspäätökset tekee kunta varainhoitajan esityksestä. Tällöin varainhoitaja toimii lähinnä asiantuntijan roolissa. Tästä huolimatta kunnassa on laadittava sekä sijoitustoiminnan periaatteet ja sijoitussuunnitelma. Vastuu sijoitustoiminnan tuloksesta on aina kunnalla, mikäli varainhoitaja on noudattanut kunnan kanssa tehtyä sopimusta. Varainhoito kannattaa aina kilpailuttaa, ja sopimukset on tehtävä huolellisesti.

8.5 Sijoitusten hallinta

8.5.1 Kirjaaminen

Sijoitustoimintaa koskevat päätökset on kirjattava. Sijoitusinstrumenttien ostoista ja myynneistä on syytä tehdä kirjalliset päätökset, jotta päätöksentekijä ja päätöksen perusteet voidaan jälkikäteen selvittää. Sijoittamista

koskevat päätökset ovat yleensä lopullisia ja peruuttamattomia ja sitovat kuntaa, kun toimivaltainen kunnan viranhaltija on ne tehnyt.

Sijoitustoiminnan tuotot kirjataan kunnan kirjanpitoon. Sijoitusinstrumenttien arvonmuutokset kirjataan varovaisuusperiaatteen mukaan siten, että arvonalennukset kirjataan tilinpäätökseen tulosvaikutteisesti. Arvonkorotuksia ei pääsääntöisesti kirjata.

Johdannaisinstrumenttien kirjaamisessa on ollut vaihtelua. Suojaustarkoituksessa tehdyt johdannaiset esitetään taseen liitetiedoissa. Sijoitusmielessä tehtyjä johdannaisia ei kunnassa pitäisi olla.

8.5.2 Raportointi ja valvonta

Sijoitustoiminnasta on tarkoituksenmukaista raportoida valtuustolle vähintään kerran vuodessa. Koska valtuusto päättää varainhoidon perusteista, on tarkoituksenmukaista, että se voi vuosittain arvioida kunnan sijoitustoimintaa.

Raportointi kunnanhallitukselle on suotavaa tehdä vähintään neljännesvuosittain. Viranhaltijaorganisaation sisällä sijoitustoimintaa ja sen tulosta on syytä tarkastella kuukausittain.

Sijoitusvarojen määrä ja luonne määrittävät sen, kuinka yksityiskohtaista raportoinnin kunnassa pitäisi olla. Itsestään selvää on, että sijoitustoiminnan tuottoa seurataan säännöllisesti ja verrataan sitä sijoitustoiminnan periaatteista määritellyyn pidempiaikaiseen tuottoon ja toisaalta sijoitussuunnitelmassa tarkennettuun vuosittaiseen tuottoon. Tuottoprosenttia voidaan verrata vastaavanlaisen sijoitussalkun tai yksittäisen sijoituslajin vertailuindeksiin.

Tuoton lisäksi voidaan arvioida sijoitussalkun riskiä eli tuoton muutosherkkyyttä suhteessa markkinoihin. Riskin mittaaminen erilaisten tunnuslukujen kautta on jo eräänlaista ”sijoitustiedettä”, mikä vaatii perehtyneisyyttä sijoitustoimintaan. Päätöksentekijöiltä sellaista tietämystä ei kunnissa voida yleisesti odottaa, joten luottamushenkilöille tapahtuvan raportoinnin pitää olla tuoton ja riskin osalta ymmärrettävää jo ilman näitä tunnuslukuja. Jo sijoitussalkun rakenteen pitää päätöksentekijöille kertoa olennaisen siihen sisältyvästä riskistä.

Joka tapauksessa sijoitustoiminnasta vastaavalle luvut kertovat sijoitus-toiminnasta ja sijoitusympäristöstä jo enemmän. Sijoitussalkun riskiä voidaan mitata sijoitussalkun volatilitetilla eli markkinoiden heilunnalla. Mitä suurempi heilunta, sen suurempi on riski.

Beta-luku kertoo salkun herkkyydestä vertailuindeksin muutoksille. Vertailuindeksi kertoo siten, miten hyvin sijoitussalkku vastaa vertailuindeksiä 20. Sharpe-tunnusluku kertoo, miten sijoitussalkku on tuottanut suhteessa otettuun riskiin. Riskiä kuvaa myös VaR, joka kertoo sijoitussalkun vuotuisen enimmäistappion esimerkiksi 95 prosentin todennäköisyydellä. Sijoitussalkun tunnuslukuja on lukuisia muitakin, mutta kunnassa raportointi on pidettävä oikeassa suhteessa sijoitettavien varojen määrään ja sijoitus-toiminnan luonteeseen nähden. Nykyään on yleistynyt, että kunta ostaa sijoitussalkun raportoinnin ulkopuoliselta palveluyritykseltä. Se on perusteltua silloin, kun sijoitusvarojen määrä on suuri.

Sijoitustoimintaan liittyviä riskejä tarkastellaan erikseen seuraavassa luvussa osana rahoitusriskien kokonaisuutta.

9 Rahoitusriskit ja riskien hallinta

9.1 Riski käsitteenä

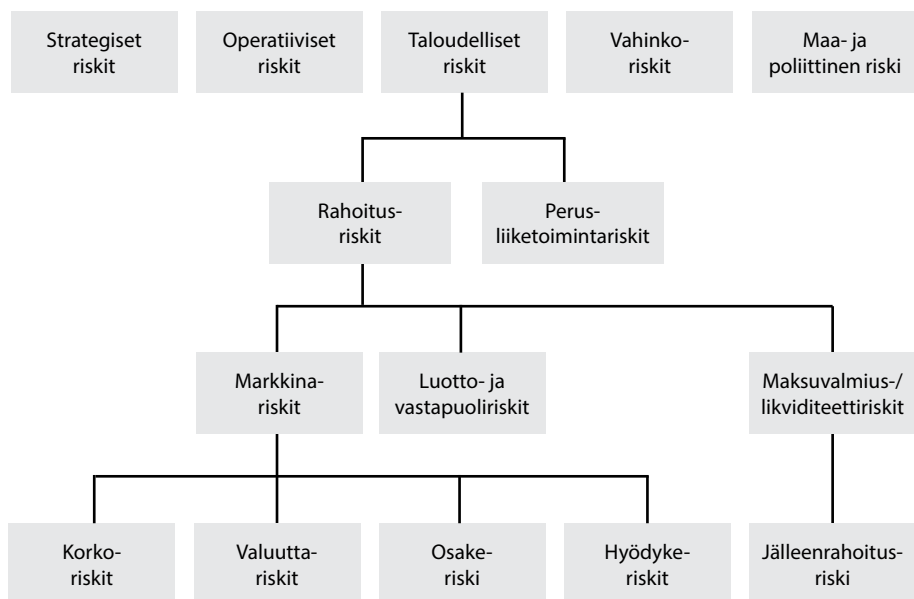
Käsitteenä riski voidaan ymmärtää hyvin monin eri tavoin. Riski voi tarkoittaa useita eri asioita, ja se voidaan jaotella monella eri tavalla. Yleisesti riski koetaan negatiivisena ja jopa vaarallisena, mutta se voi olla myös positiivinen asia: riskinalainen tapahtuma voi toteutua joko negatiivisesti tai positiivisesti. Näin erityisesti silloin, kun riskiin liittyvä uhka voidaan muuttaa mahdollisuudeksi omassa toiminnassa.

Riski sanana koetaan yleensä vaarana, uhkana tai epätietoisuutena, ja usein siihen mielletään onnettomuuden mahdollisuudet. Riskiin liittyy kolme tekijää, jotka ovat tapahtumaan liittyvä epävarmuus, tapahtumaan liittyvät odotukset sekä tapahtuman laajuus ja vakavuus. Peruslähtökohtana on se, että tapahtumaan liittyy epävarmuus tai jokin uhka. Jos tiedämme tapahtuman lopputuloksen, ei se olisi riski.

Toinen tekijä on tapahtumaan liittyvät odotukset, jotka vaikuttavat siihen, miten koemme riskin ja sen mahdollisen toteutumisen. Viimeinen tekijä on tapahtuman laajuus ja merkityksellisyys, joilla on vaikutusta riskin koettuun vakavuuteen. Kirjallisuudessa riski määritellään siten, että se muodostuu todennäköisyydestä (tapahtumiin liittyvä epävarmuus) ja merkittävyydestä (tapahtumien laajuus ja vakavuus), ja se esitetään matemaattisella kaavalla: $\text{riski} = \text{todennäköisyys} \times \text{riskin laajuus tai vakavuus}$.

Eri riskilajit

Yritysten ja myös kuntien sekä niiden konsernien toiminnan riskit voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan: strategiset riskit, taloudelliset riskit ja operatiiviset



Kuva 7. Rahoitusriskit

riskit. Strategisella riskillä tarkoitetaan sitä, että kunta valitsee väärän strategian eikä pääse asettamiinsa taloudellisiin ja toiminnallisiin tavoitteisiin. Taloudelliset riskit voidaan jaotella edelleen rahoitusriskeihin ja perusliiketoiminnan riskeihin. Rahoitusriskiin ja liiketoiminnan riskeihin liittyy aina erilaiset markkinariskit. Markkinariskit ovat riskejä, jotka syntyvät valuutta-, korko-, osake- ja hyödykemarkkinoilla tapahtuvista muutoksista. Tämän lisäksi riskiä tuovat vahinkoriskit. Näiltä voidaan suojautua vakuutusten ja tehokkaan valvonnan avulla. Operatiivinen riski tarkoittaa taloudellisen tappion vaaraa tai jotain muuta haitallista vaaraa, joka aiheutuu virheellisistä prosesseista, puutteellisista menettelytavoista tai järjestelmistä tai joistakin ulkoisista tekijöistä.

Yritysten ja kuntien suhtautuminen riskiin ja sen ottamiseen on lähtökohtaisesti erilainen. Yritysten on liiketoiminnassaan tyypillisesti otettava erilaisia riskejä, ja niiden toimintaan liittyy usein riskejä, joiden ennakoiminen

on käytännössä mahdotonta. Kuntien puolestaan ei tulisi ottaa riskiä toimintoissaan. Kuntien tulee huolehtia laissa säädettyjen peruspalvelujen järjestämisestä mahdollisimman tehokkaasti. Kuitenkin tänä päivänä kunnat ovat tilanteessa, jossa ne joutuvat miettimään erilaisten riskien ottamista esimerkiksi elinkeinopoliittisista syistä. Yleisesti kuntien toimintaan ja sen rahoitukseen ei liity niin paljon epävarmuustekijöitä kuin yrityksillä, ja ne ovat useimmiten helpommin ennakoitavissa. Suurin ero kuntien ja yritysten toiminnan välillä on kunnissa tehtävä poliittinen päätöksenteko, joka voi tuoda toimintaan hitautta, mikä lisää epävarmuutta ja siten voi tuoda lisää riskiä.

Riskejä tarkasteltaessa on otettava myös huomioon ajallinen ulottuvuus. Vahinkoriskit tapahtuvat yleensä äkillisesti ja ennalta arvaamattomasti. Liiketoimintariskit voivat realisoitua vasta pitkänkin ajan kuluttua. Strateginen riski toteutuu, jos liiketoiminta ei onnistu kuten strategiassa on suunniteltu. Tämä voidaan havaita vasta ajan kuluessa.

Rahoitusriskien tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi on riskejä tarkasteltava erikseen, vaikka toisaalta kaikki rahoitusriskit liittyvät toisiinsa. Toimintaan liittyvät riskit voivat muodostaa keskenään riskiketjun, joka saattaa ulottua kauas yrityksen tai kunnan ulkopuolelle. Näin yhden riskin realisoituessa saattaa muitakin riskejä laueta. Eri markkinariskeilla on keskinäisiä korrelaatiovaikutuksia, ja esimerkiksi korkotason muutokset vaikuttavat myös valuuttakursseihin sekä hyödykkeiden hintoihin.

9.2 Markkinariskit

Markkinariskejä ovat korko-, valuuttakurssi-, osakekurssi- tai muu hintariski. Markkinariskillä tarkoitetaan sitä, että yritykselle tai kunnalle syntyy tappiota, jos markkinahinta tai volatilitetti muuttuu sen kannalta epäedulliseen suuntaan. Volatilitetilla tarkoitetaan rahoitusinstrumentin arvon tai tuoton keskihajontaa tietyllä aikavälillä. Volatilitetin ollessa suuri instrumentin arvo muuttuu merkittävästi, jolloin on syytä seurata tarkasti markkinoiden kehitystä. Ajan kuluessa on tyypillistä, että rahoitusinstrumentin arvo ajautuu kauemmaksi lähtöarvostaan. Yleinen tapa suojautua markkinariskeiltä on erilaisten johdannaisinstrumenttien käyttö.

9.2.1 Korkoriski

Korkoriski on korkomuutosten aiheuttama epävarmuus yrityksen tai kunnan tuloksessa ja arvossa. Korkoriski jaetaan korkovirtariskiin ja hintariskiin. Korkovirtariskillä tarkoitetaan tilannetta, jossa yrityksen lainanhoitokulut muuttuvat korkotason muutoksien vuoksi. Näin ollen korkovirtariski on sitä suurempi, mitä lyhyempi on erän korkosidonnaisuusaika.

Korkosidonnaisuusajalla tarkoitetaan sitä aikaa, jonka kuluttua lainan korkoprosenttia tarkistetaan. Hintariski merkitsee sitä, että saatavan tai velan nykyarvo muuttuu korkotason muuttuessa. Markkinakorkojen noustessa kiinteäkorkoisen sijoituksen arvo laskee, kun taas korkojen laskiessa sijoituksen arvo nousee. Lainan arvo taas käyttäytyy päinvastoin.

Kunnissa korkoriskin merkitys ei viime vuosina ole ollut kovin merkittävä johtuen alhaisesta korkotasosta ja korkoriskin kannalta hyvin hajautettujen lainasalkkujen takia. Kaikkiin korkopapereihin liittyy kuitenkin aina sekä korkovirta- että hintariskiä. Korkovirtariski on mahdollisimman pieni kiinteäkorkoisessa luotossa, jonka korkosidonnaisuusaika on pitkä, ja toisaalta hintariski on mahdollisimman pieni lyhyeksi ajaksi sidotuissa luotoissa.

Korkoriskin mittaamisessa voidaan käyttää erilaisia menetelmiä. Yleisin analyysimalli lienee duraatioanalyysi, jossa mitataan velkasitoumusten hintaherkkyyttä korkotason nousuun. Duraatiolla tarkoitetaan lainan kassavirroilla painotettua takaisinmaksuaikaa. Duraatio raportoidaan vuosissa. Mitä pidempi duraatio on, sitä suurempi on kiinteäkorkoisen lainasalkun korkoriski.

Duraatiolla voidaan arvioida karkealla tasolla velkasalkun nykyarvon muutokset korkotason muuttuessa. Analyysi on syytä tehdä säännöllisesti ja arvioida, onko korkotason muutoksesta aiheutunut duraation muutos niin suuri, että on ryhdyttävä suojaustoimenpiteisiin. Lähtökohtana on se, muodostaako lainasalkun korkoriski uhan kunnan taloudelle.

Toinen yleinen tapa mitata korkoriskiä on VAR-malli (value-at-risk). VAR-luku kuvaa yleensä 99 prosentin todennäköisyydellä laskettua 10 vuorokauden aikana tapahtuneen taseen negatiivista markkina-arvon enimmäisarvon muutosta euroina. Tämä euromäärä ilmaisee sen, mikä olisi ollut suurin mahdollinen euromääräinen tappio kyseiseltä ajalta laskettuna.

Tätä lukua pitää verrata sitten omaan riskinsietokykyyn. Tällä mallilla voidaan laskea ja mitata myös muita markkina- ja luottoriskejä ja markkinoiden hintariskien vaikutusta laina- tai sijoitussalkun arvoon.

Kunnassa on määriteltävä hyväksyttävä korkoriskin määrä. Jos raja-arvot ylittyvät, on ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin.

9.2.2 Valuuttakurssiriski

Valuuttakurssiriski syntyy, kun otetaan velkaa tai sijoitetaan muussa kuin omassa kotivaluutassa. Valuuttakurssien vaihtelut voivat olla suuriakin lyhyellä aikavälillä. Valuuttariskin ottaminen edellyttää sen ottajalta korkojen, kurssien ja inflaation välisten riippuvuuksien ymmärtämistä. Valuuttakursseihin vaikuttavat muun muassa markkinatilanne sekä kysyntä ja tarjonta. Lisäksi vaikutusta on poliittisilla päätöksillä, kuten valuutan devalvoinnilla, mutta tällaista tapahtuu nykyään enää vain äärimmäisissä tilanteissa.

Kunnat ottivat 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa paljon valuuttamääräisiä lainoja. Erityisesti Sveitsin frangi (CHF) oli suosittu lainavaluutta, koska sen korkotaso oli hyvin alhainen verrattuna Suomen markan korkoon. Suomen markan arvon heikentyessä merkittävästi syntyi lainanottajille huomattavia tappioita. Viime vuosina kunnat eivät juurikaan ole käyttäneet valuuttamääräisiä lainoja.

9.2.3 Maksuvalmiusriski

Maksuvalmius- eli likviditeettiriskillä tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa kunnan käytettävissä olevat varat ja rahoitusmahdollisuudet eivät riitä kattamaan kaikissa tilanteissa lähteviä rahavirtoja. Tällaisia voivat olla muun muassa palkkakulut, erääntyneet laskut ja lainojen korot sekä lyhennykset. Kunnalla tulisi aina olla likviditeettiä eli kassavaroja seuraavan 20–30 päivän tarpeiden kattamiseksi. Keskimäärin kuntien kassavarat vastaavat hiukan yli kuukauden kassamenoja. Toisaalta voidaan sanoa, että kunta on kassakriisissä, jos kunnan maksuvalmius on vain muutaman päivän suuruinen. Kassanhallinnan suunnittelu ja toteutus on yksi tärkeimmistä kunnan

rahoitustoimintaan liittyvistä asioista yhdessä pitkäaikaisen rahoituksen suunnittelun kanssa. Helpoin tapa kunnalle hallinnoida likviditeettiriskiä on joko laskea liikkeeseen lyhytaikaisia velkainstrumentteja tai kuntatodistuksia tai sopia rahoituslaitosten kanssa luottolimiiteistä.

Vuonna 2008 alkaneessa finanssikriisissä syntyi tilanteita, joissa pankeilla ja rahoituslaitoksilla oli vaikeuksia kattaa omat lyhytaikaiset rahan tarpeensa, mistä aiheutui ongelmia myös niiden asiakkaille. Syksyllä 2008 oli muutaman viikon ajan voimassa tilanne, jossa kunnat eivät saaneet lyhytaikaista rahoitusta muualta kuin Kuntarahoitus Oy:ltä. Tällöin puhutaan markkinoiden likviditeettiriskistä. Sitä voidaan pienentää hajauttamalla ja lisäämällä vastapuolien määrää.

Pankeissa ja rahoituslaitoksissa likviditeetin hallinta on yksi keskeisimmistä asioista niiden riskien hallinnassa. Historiaa tarkasteltaessa voidaan havaita, että suurin osa pankkien ja rahoituslaitosten kaatumisesta on johtunut likviditeettiriskin toteutumisesta. Ne eivät ole kyenneet uudistamaan erääntyneitä lyhytaikaisia velkojaan. Samoin niiden mahdollisuudet saada uutta pitkäaikaista velkaa ovat hävinneet. Tällöin niillä toteutuu myös jälleenrahoitusriski. Samoin niillä ei ole ollut mahdollisuutta realisoida omaisuuttaan likviditeetin saamiseksi. Jälleenrahoitusriskiä voidaan hallita parhaiten hajauttamalla laajalle luotonantajien määrää, lainainstrumentteihin ja mahdollisesti myös eri markkinoille.

9.3 Luotto- ja vastapuoliriski

Luottoriskillä tarkoitetaan tilannetta, jossa luotonottaja ei pysty eräpäivänä maksamaan ottamaansa lainaa tai sen korkoja takaisin luotonantajalle. Kunnille syntyy luottoriskiä niiden rahoittaessa kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden investointeja tai käyttötaloutta. Jotkut kunnat ovat luottaneet jopa konsernin ulkopuolisia yhtiöitä esimerkiksi elinkeino- tai työllistämispoliittisista syistä. Tyypillisiä rahoitettavia kohteita ovat olleet erilaiset teollisuushallit tai vastaavat kiinteistöt.

Kunnille syntyy vastapuoliriskiä myös sijoitustoiminnassa. Erityisen tärkeää on luonnollisesti arvioida vastapuolen luottokelpoisuus sijoituskohteena, mutta yhtä tärkeää on ymmärtää sijoitusinstrumentin rakenne ja käydä

kauppaa vain vastuullisten ja hyvämaineisten toimijoiden kanssa. Vuosien saatossa ovat monet kunnat tehneet sijoituksia, joiden luonnetta ne eivät ole ymmärtäneet ja joissa myyjänä toiminut pankki tai pankkiiriliike ei ole riittävästi kertonut tuotteesta ja sen ominaisuuksista.

Kunnissa vastapuoliriski syntyy erilaisten sopimusten tai takausten kautta. Edellä mainittujen ulkopuolisille yhtiöille myönnettyjen luottojen sijaan ovat monet kunnat taanneet näiden yritysten luottoja. Tällöin niiden tulisi huolehtia, että niillä on riittävät ja turvaavat vastavakuudet, joskin näiden saaminen käytännön elämässä on vaikeata.

Kuntalain mukaan kunnalla on mahdollisuus antaa takaus kilpailutilanteessa markkinoilla olevan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta, mikäli yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Lisäksi laissa edellytetään, että kunnan tulee ottaa huomioon, ettei kunnan myöntämä takaus saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää takausta, jos takaukseen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.

EU:n valtiontukisäännöt ovat tuoneet muutoksia kuntien mahdollisuu-teen taata omien yhtiöiden luottoja. EU:n takaustiedonanto rajaa kuntien takauksen 80 prosenttiin luoton määrästä. Kunta voi kuitenkin taata täysimääräisesti oman yhtiönsä luoton, mikäli investointi kuuluu kunnan lakisääteiseen toimialaan tai mikäli paikalliset erityisolosuhteet ovat sellaiset, että investoinnilla turvataan välttämättömien palvelujen saatavuus tai tehokas tuottaminen. Rahoitettu investointi ei saa kuitenkaan vääristää kilpailua. Mikäli kunnan omistama yhtiö toimii vapailla kilpailuilla markkinoilla, ei kunta voi taata sen lainoja täysimääräisesti. Takauksesta on myös perittävä markkinaperusteinen hinta. Yksityisessä omistuksessa olevien ja kilpailluilla markkinoilla toimivien yhtiöiden luottoja kunta ei saa taata.

9.4 Operatiiviset riskit

Operatiivisilla riskeillä tarkoitetaan tappionvaaraa, joka aiheutuu riittämättömistä tai epäonnistuneista sisäisistä prosesseista, henkilöstöstä, järjestelmistä tai ulkoisista tekijöistä. Oikeudelliset riskit sisältyvät operatiivisiin riskeihin. Operatiivisen riskin aiheuttaman tappion määrän laskeminen on

vaikeata, ja niiden vaikutukset voivat tulla esiin vasta pitkän ajan kuluessa, esimerkkinä järjestelmävirheet. Tällöin voi toteutua maineriski.

Keskeisimmät operatiivisten riskien aiheuttajat ovat henkilökunta ja järjestelmävirheet. Henkilöriskit voivat tapahtua tiedostamattomista tai tietoisista väärinkäytöksistä tai osaamattomuudesta. Myös tapaturmat ovat mahdollisia.

Kunnan rahatoimen hoidon tulee olla hyvin strukturoitua, jossa toimivalta ja vastuu on selkeästi jaettu. Väärinkäytökset ovat harvinaisia kuntien rahatoimessa, mutta niitäkin on tapahtunut. Haastavinta onkin suojautua suunniteltua epärehellisyyttä vastaan. Uudet riskit, kuten identiteettivarkaudet ja muut kyberajan riskit, koskevat myös kuntia ja sen rahatointa.

Normaalisti operatiiviset riskit ovat melko vähäisiä ja koskevat muun muassa ohjeiden noudattamista. Lisäksi ”pitkässä kalenterissa” on syytä pitää sijoitusten erääntymisiä ja muita vastaavia asioita unohdusten välttämiseksi. Kuntien rahatoimen hoitoa varten myydään myös vastuuvakuutuksia, joilla voidaan suojautua operatiivisten riskien aiheuttamilta vahingoilta. Hyvä ohje kuntien rahatoimesta vastaaville viranhaltijoille on hoitaa kunnan raha-asioita niin kuin huolellinen henkilökkin hoitaa omia asioitaan.

Operatiivisia riskejä sekä läheltä piti -tapauksia on hyvä rekisteröidä ja seurata ja siten pyrkiä pienentämään niiden toteutumisen mahdollisuuksia. Operatiivisista riskeistä tulee myös arvioida toteutumisen todennäköisyys ja vaikutus sekä merkittävimpien riskien osalta määritellä toimenpiteet riskin hallitsemiseksi.

9.5 Maariski ja poliittinen riski

Maariski voidaan määritellä kohdemaan taloudellisista, poliittisista tai kulttuurisista erityispiirteistä syntyvistä vaikutuksista yrityksen ulkomaan toimintoihin. Poliittinen riski voidaan määritellä odottamattomasti yrityksen toimintaan vaikuttavista poliittisista päätöksistä ja niiden täytäntöönpanoista, joilla on negatiivisia vaikutuksia yritysten toiminalle. Usein termejä maariski ja poliittinen riski käytetään synonyymeina puhuttaessa samasta asiasta.

Kuntien kannalta suurimman poliittisen riskin muodostavat valtion toimenpiteet, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kuntien menoihin ja tuloihin. Viimeisen vuosikymmenen aikana valtio on siirtänyt runsaasti sille kuuluneita tehtäviä kuntien vastuulle, mikä on lisännyt kuntien menoja. Samalla kuntien valtionosuudet ovat pienentyneet huomattavasti. Tämä on vaikeuttanut kuntien talouden tasapainottamista viime vuosina. Myös yhteisöverotulojen jako valtion ja kuntien kesken on pienentänyt kuntien tuloja merkittävästi.

10 Kuntien yhteinen varainhankinta

10.1 Tausta

Suomen rahoitusmarkkinat olivat hyvin pankkikeskeiset, suljetut ja tarkasti säädellyt aina 1980-luvun puoliväliin asti. Suomen pankki sääti korkotasoa, markan ulkoista arvoa ja valuutan liikkeitä. Näissä olosuhteissa pankkien kilpailu oli lähinnä markkinaosuuskilpailua, ja kaikilla liikepankeilla oli omat leirinsä ja yritysasiakkaansa, joista ne pitivät tiukasti kiinni. Kunnat asioivat kaikkien pankkien kanssa, ja luotot otettiin tasapuolisesti kaikista pankeista. Paine markkinoiden vapauttamiseksi kasvoi yritysten kansainvälisen kaupan kasvun myötä ja niiden tarpeista hankkia rahoitusta ulkomailta. Sääntelystä luovuttiin asteittain 1980-luvulla, ja vuonna 1986 syntyi pankkien väliset interbank-markkinat. Myös yrityksille sallittiin valuuttamääräinen lainanotto. Toinen merkittävä muutos toimeenpantiin myös vuonna 1986, jolloin pankkien antolainauskorkojen yläraja poistettiin käytöstä. Muutoksen jälkeen pankkien oli mahdollista sitoa antolainauksessa käyttämänsä korot markkinasidonnaisiksi.

Vapautuneilla markkinoilla koettiin ennennäkemättömiä tilanteita, kun lainarahaa oli runsaasti ja helposti saatavilla, mikä johti kotitalouksien ja yritysten nopeaan velkaantumiseen. Pankit jatkoivat markkinaosuuksien kasvattamista ja rahoittivat luottoekspansiota rohkeasti lyhytaikaisella markkinarahalla. Näin ne altistuivat mittaville korko- ja luottotappioriskeille, joihin ne eivät osanneet varautua. Näin oli käynyt aiemmin Yhdysvalloissa säästöpankkikriisissä, jonka seurauksena pankkeja kaatui runsaasti. Luotonmyöntö oli korkeimmillaan Suomessa vuonna 1988, jolloin

keskimääräinen rahoituslaitosten luottokannan kasvu oli 30 prosenttia vuodessa.

Pankkien aggressiivinen kilpailu markkinaosuuksista johti siihen, että uusia asiakkuuksia pyrittiin saamaan kovalla hintakilpailulla. Käytännössä tämä tapahtui maksamalla toista pankkia korkeampia talletuskorkoja tai myöntämällä edullisempaa lainaa. Aggressiivisimmat pankit olivat tase-rakenteeltaan kaikista heikoimmin johdettuja. Samaan aikaan 1980-luvun puolivälissä asuntojen ja kiinteistöjen arvot lähtivät huomattavaan nousuun. Vuosittainen arvonnousu saattoi olla 20–40 prosenttia. Myös pörssi-kurssit nousivat ennätyskorkealle, ja ihmisten into sijoittaa osakkeisiin oli ennennäkemätön. Pankit altistuivat suurille riskeille myös osallistuessaan sijoitustoimintaan ostamalla yrityksiä ja kiinteää omaisuutta korkeilla hinnoilla, ja pankkien toimintojen laajentaminen kansainvälisille markkinoille lisäsi niiden riskejä.

Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen kannusti pankkeja lyhytnäköiseen tuottojen tavoitteluun. Tätä tuki myös se, että monien pankeissa työskennelleiden henkilöiden kannustinpalkkaus oli sidottu pelkkään lisääntyneeseen lainavolyymiin. Pankkien riskien hallinta ei pysynyt mukana kasvavissa volyymeissa, mikä ennen pitkää johti monien riskien realisoitumiseen. Ainoa merkitsevä tekijä oli lainanannon volyymi ja sen tuomat korkotulot sekä palkkiot. Jos pankki oli aikaisemmin keskittynyt pääosin yksityishenkilöiden rahoittamiseen, sen liiketoiminnan aggressiivinen laajentaminen yritysrahoituksen puolelle lisäsi huomattavasti sen riskipositioita, koska useimmilla pankeilla ei ollut riittävästi osaamista ja ammattitaitoa yritysrahoitukseen. Jälkiviisaana voitaneen todeta, että liika vauhti sokaisi pankit eivätkä ne nähneet syntyneitä valtavia riskikeskittymiä ja kansantalouden huomattavaa ylikuumenemista. Nämä asiat johtivat Suomen ennennäkemättömään pankkikriisiin ja lamaan 1990-luvun alkupuolella.

Pankkien luottotappiot ja valtion pankkituki kasvoivat Suomen 1990-luvun alun kriisissä yli kymmeneen prosenttiin maan bruttokansantuotteesta. Näin suhteuttaen Suomen pankkikriisi oli läntisen maailman pahimpia vuosikymmeniin. Valtio joutui vuonna 1991 pakkovalvautioon valuuttapaon seurauksena. Tämä syvensi entisestään kriisiä ja lamaa. Devalvoinnin seurauksena valuuttaluottoja ottaneiden asiakkaiden lainavastuut kasvoivat,

ja se pahensi tilannetta entisestään. Monet yksityishenkilöt ja pienet yritykset olivat myös ottaneet valuuttalainoja eivätkä olleet ymmärtäneet lainoihin liittyvää valuuttariskiä. Tämä johti moniin konkursseihin ja työttömyyden nopeaan kasvuun. Pankkien näkökulmasta tämä tarkoitti maksuvaikeuksiin joutuneiden asiakkaiden määrän lisääntymistä. Maksuvaikeuksien myötä lainojen vakuutena olevaa asunto-omaisuutta alettiin pankkien toimesta realisoida, mikä toi merkittävää liikatarjontaa asuntomarkkinoille. Asuntojen hinnat laskivat rajusti, ja monet joutuivat luopumaan omistusasunnoistaan ja siirtymään vuokramarkkinoille.

Suomen Pankki otti Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin SKOP:n haltuun vuonna 1991, kun SKOP:n maksuvalmius romahti eikä se enää saanut rahoitusta muilta pankeilta. Pankkien vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden turvaamiseksi valtio antoi vuonna 1992 kaikille pankeille pääomalainaa yhteensä 7,9 miljardia markkaa. Tukea jouduttiin antamaan pankkisektorille merkittävästi myös seuraavien vuosien aikana. Kaiken kaikkiaan valtio antoi tukea rahallisesti 61 miljardia markkaa ja takauksina 28,3 miljardia. Veronmaksajien lopulliseksi kokonaistappioksi pankkikriisistä on arvioitu noin 50 miljardia markkaa. Luvussa eivät ole mukana liikepankkien omistajille koituneet tappiot eivätkä välilliset kansantaloudelliset vaikutukset.

Pankkikriisillä oli merkittävä vaikutus eri pankkiryhmiin ja niiden toimintoihin. Kaikki pankit kärsivät merkittäviä luottotappioita, ja niiden vakavaraisuudet heikkenivät huomattavasti. Pankkisektorilla jouduttiin tekemään toimialajärjestelyjä. Aiemmin vahva säästöpankkiryhmä hajosi kriisin seurauksena. Keväällä 1992 perustettiin Valtion vakuusrahasto pankkituen hallinnointia varten. Samana vuonna perustettiin myös Suomen Säästöpankki – SSP Oy, johon sulautui 43 vaikeuksissa ollutta säästöpankkia. Suomen Säästöpankin terveet osat myytiin lokakuussa 1993 muille pankeille. Ongelmaluottoja hoitamaan perustettiin 18. marraskuuta 1993 valtion omistama roskapankki Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal. Kansallis-Osake-Pankki KOP osti melkein konkurssiin ajautuneen STS-pankin. KOP sai ostamansa pankin talletukset ja terveen luottokannan, ja ongelmaluotot siirrettiin Silta-pankkiin.

Myös isoilla liikepankeilla eli KOP:lla ja Suomen Yhdyspankilla SYP:llä oli vakavaraisuusongelmia, ja KOP joutuikin vuonna 1993 hakemaan lisää

pääomaa kahdella osakeannilla kaksi miljardia markkaa. Lopulta vuonna 1994 nämä kaksi pankkia yhdistyivät Merita Nordbankeniksi. Tästä alkoi nykyisen Nordea Pankin kehitys vahvaksi pohjoismaiseksi pankiksi. Osuuspankkiryhmä selvisi säästöpankkeja paremmin, mutta sekin joutui tekemään suuria saneerauksia. Leikkisästi monet ovat todenneet jälkikäteen, että osuuspankit olivat tuohon aikaan sangen jähmeitä liikkumaan niin, etteivät ne ehtineet mukaan markkinoiden muutokseen ja sitä kautta pahoihin ongelmiin. Toisaalta säästöpankkien pilkkominen oli seurausta poliittisesta päätöksestä rangaista säästöpankkeja, jotta suurimmat liikepankit pystyivät jatkamaan ja säilyttämään omistajien sijoitukset. Pankkikriisi pakotti pankit karsimaan alan ylikapasiteettia niin, että 50 000 pankkitoimihenkilöstä jäi jäljelle vain puolet. Vähennyksiin vaikutti myös laaja tietotekniikan käyttöönotto. Myös konttoriverkostoa supistettiin rajusti.

Pankkikriisillä ja sen seurauksena syntyneellä talouslamalla oli luonnollisesti merkittäviä vaikutuksia julkiseen sektoriin ja sen talouteen. 1980-luvulla nopeasti paisunut hyvinvointivaltio säilyi laman aikaan turvaverkkoona, mutta julkisia menoja jouduttiin leikkaamaan ja etuuksia karsimaan verotulojen alenemisen seurauksena. Säästötoimet ja joidenkin toimintojen yksityistäminen vähensivät työpaikkojen määrää myös julkisella sektorilla. Säästöt tuntuivat vahvasti myös kuntatasolla, kun valtionosuuksia leikattiin. Myös sosiaalimenojen, kuten työttömyysturvan, korotuksia jäädytettiin ja ehtoja kiristettiin. Asumiseen ja perhepolitiikkaan suunnattuja tukia leikattiin, eläkkeiden korotuksista tingittiin, sairausvakuutuksessa lisättiin omavastuuta ja terveyspalveluja tehostettiin.

10.2 Kuntarahoituksen perustaminen

Ajatus kuntien yhteisestä varainhankinnasta syntyi jo 1900-luvun alkupuolella. Suomella oli pienet pääomat, ja pankkisektori oli sangen kehittymätön. Pankkien tärkein tehtävä oli yritysten rahoittaminen ja talouden kasvun edesauttaminen. Kaupungit pohtivat yhteisen joukkovelkakirjalainan liikkeeseen laskua kansainvälisille markkinoille ja yhteisen keskuskassan perustamista. Muutamia yhteisiä lainoja onnistuttiin tekemään, mutta toimintaa ei saatu käyntiin. 1980-luvulla ajatusta heräteltiin taas henkiin,

ja se johtikin lopulta vuonna 1989 Kuntarahoitus Oy:n perustamiseen. Johanna Hietalahti on kirjoittanut aiheesta ansiokkaan teoksen ”Ajatus yhteisestä lainasta – Kuntien varainhankinnan historiaa 1909–1996”, jossa käydään lähes vuosisadan ajalta perusteellisesti läpi sitä, kuinka kunnat ovat saaneet rahoitusta eri aikoina.

Kuntien lainansaanti pankeilta oli tiukkaa 1970-luvulla ja vielä 1980-luvun alkupuolella. Kunnat alkoivat kilpailuttaa kuitenkin pankkeja kassavarojen talletuksilla ja niitä vastaan saaduilla lainoilla. Tili- ja maksuliikennepankiksi valikoitui pankki, joka tarjosi eniten lainaa ja maksoi parhaan hinnan. Vuonna 1964 perustettu Kunnallinen eläkelaitos, nykyinen Keva, auttoi kuntia tässä kilpailutuksessa. Se oli jo vuonna 1967 aloittanut pienten lainojen myöntämisen kunnille omasta ”vippikassastaan”. Ne olivat kuitenkin yleensä lyhytaikaisia mutta selvästi halvempia kuin pankkien myöntämät lainat. Tilanne muuttui 1986, kun Kevaa koskevaan lakiin tehtiin muutoksia ja Keva aloitti eläkkeiden rahastoinnin. Samalla päätettiin, että rahaston pääasiallinen sijoituskohde oli antolainojen myöntäminen kunnille. Laki edellytti, että lainoitettavien kohteiden tuli olla tuotannollisia tai elinkeinotoimintaa edistäviä. Kevan markkinaosuus kuntien lainoituksesta kasvoi nopeasti ja oli jo vuonna 1989 noin 25–30 prosenttia. Kevan merkitys markkinoiden kehittämisessä ja kilpailuttamisessa oli suuri. Kunnilla oli aina vaihtoehtona saada edullista rahoitusta Kevasta. Varsinkin pienille kunnille tällä oli suuri merkitys.

Samaan aikaan 1980-luvun lopulla Kevan rahaston nopean kasvun myötä alettiin pohtia, ovatko kunnille myönnettävät antolainat järkeviä sijoitustoiminnan kokonaisuus huomioon ottaen. Sijoitusten piti lain mukaan olla tuottavia ja turvaavia ja niiden tai ainakin suurimman osan piti olla likvidissä muodossa. Nämä ajatukset johtivat Kevasta erillisen mutta sen täysin omistaman yhtiön Kuntarahoituksen perustamiseen. Yhtiön ajatuksena oli hankkia varoja kunnille kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta Kevan oma-velkaisuella takauksella. Rahoitusmarkkinoiden vapautumisen myötä myös kunnat saivat mahdollisuuden ottaa valuuttamääräistä lainaa vuonna 1990. Tämä mahdollisti Kuntarahoituksen toiminnan aloittamisen ja laajentamisen. Pankit eivät luonnollisesti pitäneet tästä ja kritisoivat laajasti, kuinka Kuntarahoitus ja Keva julkisina toimijoina vääristivät kilpailua ja markkinoita.

1990-luvun lama muutti vielä tilannetta merkittävästi kuntien kannalta. Kaikki suomalaiset pankit ajautuivat kriisiin samanaikaisesti. Pankkien kyky ja halukkuus rahoittaa kuntia väheni merkittävästi, ja ne joutuivat rajoittamaan omaa luotonantoaan merkittävästi. Isoimmat kaupungit yrittivät saada luototusta suoraan kansainvälisiltä markkinoilta, mutta usein esteeksi muodostuivat liian pienet lainamäärät, vaadittavan osaamisen puuttuminen ja raskas kansainvälinen dokumentaatio. Kuntarahoitus otti myös missiokseen kuntien varainhankinnan turvaamisen kaikissa olosuhteissa. Tämä luonnollisesti ärsytti pankkeja entisestään.

Kuntarahoitus hankki myös luottoluokituksen Moody'silta ja Standard & Poor'silta ja sai samat luottoluokitukset kuin Suomen valtio. Tähän vaikutti erityisesti Kevan omavelkainen takaus sekä laissa mainittu asia, että suomalainen kunta ei voi mennä konkurssiin. Samoin Kevan takaamalla likviditeetin takauksella oli iso merkitys. Näillä eväillä Kuntarahoituksen oli helppoa lähteä kansainvälisille markkinoille ja saada edullista rahoitusta kunnille. Kuntarahoituksen kasvu oli nopeaa, ja sen tase oli vuoden 1993 lopussa jo 7,3 miljardia markkaa.

Kuntarahoituksen varainhankinta tapahtui pääasiassa sen EMTN-ohjelman (Euro Medium Term Note) alla. Tämän ohjelman alla voidaan laskea liikkeeseen lainoja eri valuutoissa. Yhtiö laski ohjelman puitteissa liikkeeseen erikokoisia Private Placement -lainoja. Kotimaassa Kuntarahoituksen tunnetuimpana varainhankinnan välineenä olivat kuntaobligaatiot, jotka laskettiin liikkeeseen kotimaisen velkaohjelman alla ja joita myytiin yksityishenkilöille samaan tapaan kuin valtion liikkeeseen laskemia tuottoobligaatioita. Kuntaobligaatioista tuli nopeasti Kuntarahoitukselle merkittävvin varainhankinnan väline, ja niitä oli laskettu vuoden 1994 loppuun mennessä lähes 1,5 miljardia markkaa.

Kuntarahoitus oli Euroopan luottolaitosdirektiivin mukainen luottolaitos, joka oli Rahoitustarkastuksen (Rata) valvonnan alainen. Suomen valtion käydessä liittymisneuvotteluja Euroopan yhteisön kanssa Kuntarahoitus yritti saada vapautusta Baselin vakavaraisuussäännöksistä (Permanent Exclusion) siinä kuitenkaan onnistumatta. Tällaisen vapautuksen saivat muun muassa Suomen Vientiluotto ja Kera (entinen Kehitysaluerahasto Oy). Tällä asialla oli suuri merkitys yhtiön toiminnalle tulevina vuosina.

Kuntarahoitus joutui kääntymään muutaman kerran omistajansa Kevan puoleen ja pyytämään lisää pääomaa vakavaraisuusmääräysten kiristytessä 1990-luvulla.

10.3 Kuntien Asuntoluotto

Sosiaalisen asuntotuotannon rahoitus hoidettiin Suomessa pitkään valtion toimesta Arava-järjestelmällä. Rahoitus tuli suoraan valtion budjetista, ja se kanavoitiin Asuntohallituksen ja myöhemmin Valtion Asuntorahaston kautta vuokra-asuntojen tuotannon rahoittamiseen. Laman syventyessä 1990-luvun alussa ja valtion nopeasti velkaantuessa se päätti siirtyä korkotukijärjestelmään sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseksi. Lainoittajina toimisivat pankit ja muut yksityissektorin rahoittajat, ja valtio maksaisi lainanottajille korkotukea. Tämän lisäksi lainoihin tuli lain nojalla valtion täytetäkaus, jolloin ne eivät rasittaneet pankkien vakavaraisuutta. Tällä pyrittiin saamaan pankit mukaan sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseen.

Kunnat ovat aina olleet suuria vuokra-asuntojen omistajia ja rakennuttajia omistamiensa vuokrataloyhtiöiden kautta. Muuttuneessa tilanteessa kunnat huolestuivat, mistä ne saisivat jatkossa pitkäaikaista rahoitusta asuntotuotannon rahoitukseen. Luonnollinen vaihtoehto oli Kuntarahoitus. Monista eri syistä johtuen Keva, Kuntarahoituksen omistajan ja varainhankinnan takaajana, ei halunnut, että Kuntarahoitus ottaisi hoitaakseen kuntien tarvitseman asuntotuotannon rahoituksen. Suurimpana syynä kerrottiin olevan asuntotuotannon lainojen pitkät maturiteetit, jopa 20 vuotta, kun Kuntarahoituksen myöntämät lainat olivat pääsääntöisesti aina alle 10 vuotta.

Yllä mainituista syistä kuntien keskusjärjestöt alkoivat jo vuonna 1991 pohtia kuntien oman luottolaitoksen perustamista. Laitos huolehtisi kuntien kipeästi tarvitseman sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamisesta. Monien vaiheiden jälkeen saatiin perustetuksi Kuntien Asuntoluotto Oy vuonna 1993. Kuntarahoituksen tapaan siitä tuli luottolaitoslain mukainen rahoituslaitos Rahoitustarkastuksen (Rata) valvontaan. Omistajiksi tuli alkuvaiheessa 181 kuntaa. Myöhemmin osakaskunta laajentui yli 230

kuntaan uudessa osakeannissa vuonna 1994. Pankit vastustivat luonnollisesti erittäin kiivaasti uuden yhtiön perustamista, mutta siitä huolimatta yhtiö aloitti toimintansa syksyllä 1993.

Kuntien asuntoluoton strategia ja toiminta rakennettiin täysin eri pohjalta kuin Kuntarahoituksen. Asuntoluoton omistuspohja oli hyvin hajaantunut, ja sen varainhankinta tapahtui ilman vakuuksia tai takauksia. Yhtiö lähti liikkeelle hyvin pienellä pääomalla suhteessa tulevien vuosien ennustettuihin antolainausvolyyymeihin, minkä vuoksi yhtiön tulevan toiminnan piti perustua vahvaan taseeseen. Keskeisenä ajatuksena oli, että yhtiön kasvun tuli olla kannattavaa ja sitä kautta yhtiön pääomittaminen tuli tehdä tuloksen kautta. Tästä syystä Asuntoluoton antolainojen hinnoittelu oli erilaista kuin Kuntarahoituksen, ja lainojen marginaalit olivat selvästi korkeammat kuin Kuntarahoituksella mutta selvästi alhaisemmat kuin pankeilla. Sijoittajille yhtiön luottokelpoisuus rakennettiin myös vahvan taseen ympärille, ja kaikki yhtiön myöntämät lainat olivat joko valtion täytetakauksella tai kuntien takauksella. Näin ollen yhtiön vakavaraisuus oli alusta alkaen erinomainen.

Laman kourissa olevat pankit eivät halunneet tai kyenneet tarjoamaan asiakkailleen pitkäaikaista rahoitusta. Tästä syystä Asuntoluoton kasvu oli nopeaa, ja se saavutti nopeasti yli 50 prosentin markkinaosuuden uusista lainoista. Siitä tuli merkittävin sosiaalisen asuntotuotannon rahoittaja. Sen varainhankinta tapahtui pääasiassa kotimaassa tehdyillä JVK-lainoilla, jotka suunnattiin institutionaalisille sijoittajille. Yhtiö lähti mukaan myös yksityisille suunnattuihin JVK-lainamarkkinoille. Vuoden 1995 lopussa yhtiön tase oli jo ylittänyt kahden miljardin markan rajan. Nopean kasvun myötä Asuntoluotossa päätettiin myös siirtyä varainhankinnassa kansainvälisille markkinoille. Vuonna 1997 Asuntoluotto allekirjoitti oman EMTN-ohjelmansa ja aloitti kansainvälisen varainhankinnan.

10.4 Kuntien takauskeskus

Kuntien takauskeskuksen perustamista alettiin pohtia Kevassa ja Kuntarahoituksessa jo vuonna 1994, kun Rata kyseenalaisti Kevan omavelkaisen takauksen Kuntarahoituksen varainhankinnalle. Ratan mukaan oli epäsel-

vää, ylittikö Keva toimivaltansa takauksia antaessaan ja sitoessaan kunnat vastuuseen sen sitoumuksista. Kuntien on lain mukaan oltava Kevan jäseniä ja vastattava viime kädessä sen sitoumuksista. Toinen Ratan esiin nostama kysymys liittyi Kevan sijoitustoimintaan, jonka linjaukset oli määriteltä Kevaa koskevassa lainsäädännössä. Mistään lainsäädännöstä ei ilmennyt suoraan, että Keva voi myöntää myös takauksia sijoitustoiminnassaan. Kaiken tämän taustalla oli luonnollisesti pankkien asettama paine Rataa kohtaan ja niiden kokema epäreilu kilpailuasetelma Kuntarahoituksen kanssa. Kevan takauksen ansiosta Kuntarahoituksen varainhankinnan hinta oli hyvin lähellä Suomen valtion varainhankintahintaa, eikä pankeilla ollut mitään mahdollisuutta kilpailla sitä vastaan.

Mallia takauskeskukselle haettiin muista pohjoismaista ja muualta maailmalta. Jokaisessa pohjoismaassa on Kuntarahoitusta vastaava organisaatio. Kaikkien toimintamallit ja juridiset statukset ovat erilaiset, mutta pohjimmiltaan ne kaikki toimivat samalla tavalla. Niiden tehtävänä on rahoittaa oman maan kuntien investointeja ja hankkia siihen rahoitus pääomamarkkinoilta. Monien vaiheiden ja pitkällisten valmistelujen jälkeen päädyttiin malliin, jossa Kuntien takauskeskus (KTK) päätettiin perustaa lailla ja kunnilla olisi oikeus kolmen kuukauden aikana lain hyväksymisen jälkeen ilmoittaa, haluavatko ne olla mukana KTK:n jäsenkuntana. Näin ollen kuntien mukanaolo perustui vapaaehtoisuuteen eikä pakkojäsenyyteen. Manner-Suomen 439 kunnasta vain 15 kuntaa jättäytyi järjestelmän ulkopuolelle. Itsehallinnollisen Ahvenanmaan kunnat eivät voineet lähteä mukaan KTK:een. Nykyisin kaikki Suomen kunnat ovat KTK:n jäseniä.

KTK:n perustamisella oli mahdollista eriyttää Kevan ja Kuntarahoituksen toiminta. Kuntarahoituksen toiminnan ja jatkuvuuden varmistamiseksi päädyttiin yllä mainittuun malliin. Ajatuksena oli tehdä järjestelmä, joka on helppo kertoa sijoittajille ja luottoluokittajille. Tässä myös onnistuttiin. KTK:n perustamisen myötä myös Kuntien Asuntoluoton varainhankinta siirtyi KTK:n takauksen piiriin, mikä mahdollisti sille entistä edullisemman varainhankinnan.

Kuntien takauskeskus on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka toimintaa valvoo valtiovarainministeriön kuntaosasto. Kuntien takauskeskuksen tarkoituksena on varmistaa ja kehittää kuntien varainhankintaa myöntä-

mällä takauksia kuntien omistamien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille, kuntayhtymille tai niiden omistamille tai määräämisvallassa oleville yhtiöille tai yhteisöille. Kunnat ovat asukasluvun mukaisessa suhteessa vastuussa KTK:n sitoumuksista. KTK perii takauksesta takausprovision, jolla kerrytetään puskurirahastoa KTK:n toimintaan. Rahastolla ei toki ole suurta merkitystä arvioitaessa KTK:n luottokelpoisuutta ja maksukykyä mahdollisissa ongelmatilanteissa.

Pankit ja Pankkiyhdistys olivat vastustaneet koko valmistelun ajan KTK:n perustamista erilaisilla argumenteilla. Yksi niiden keskeinen kritiikkinsä kohde oli KTK:n kilpailua vääristävä rooli. KTK:n takauksella Kuntarahoitus ja Kuntien asuntoluotto saivat ylivertaisen aseman ja sitä kautta määrävän markkina-aseman. Tästä syystä Pankkiyhdistys pyysi joulukuussa 1996 Euroopan komissiota käynnistämään tutkimukset, olivatko takauskeskusta koskeva laki, ohjesääntö ja näihin perustuva KTK:n toiminta ristiriidassa Euroopan unionissa voimassa olevien määräysten, erityisesti vapaata kilpailua ja julkista tukea koskevien pykälien kanssa. Komissio antoi päätöksen vuonna 2004. Päätöksen mukaan KTK voi myöntää edelleen takauksia Kuntarahoituksen varainhankinnalle.

Yleisemmin päätöksen taustalla oli kyse julkisen sektorin omien toimintojen järjestämisestä ja valtion tuen määrittelemisestä eri tilanteissa. Pääsäännöksi muodostui, että julkinen sektori voi käyttää valtion tukea omassa varainhankinnassaan, kunhan huolehditaan siitä, ettei tuki valu yksityiselle sektorille esimerkiksi liian edullisten lainojen muodossa. Kuntarahoitus määriteltiin puolijulkiseksi toimijaksi, joka sai takauksen muodossa valtion tukea, mutta kun takauksella hankitut varat kanavoidaan takaisin antolainoina julkiselle sektorille, on se hyväksyttävää Euroopan unionin näkökulmasta. Tällöin puhutaan ns. suljetun ympyrän (closed circle) mukaisesta toiminnasta. Kokonaan toinen kysymys on, miten hyvin täysin julkisesti omistettut pankit, kuten Euroopan investointipankki EIP ja Pohjoismaiden investointipankki NIB, istuvat tähän malliin, koska monessa tapauksessa ne kilpailevat sangen aggressiivisesti yksityisen sektorin toimijoiden kanssa monissa infrastruktuuri- tai sairaalainvestoinneissa.

10.5 Kuntarahoitus

Kuntien takauskeskuksen perustamisen jälkeen oli siis olemassa Kevan täysin omistama Kuntarahoitus ja kuntien omistama Kuntien asuntoluotto, jotka molemmat käyttivät varainhankinnassaan KTK:n takausta. Molemmilla yhtiöillä oli omat velkaohjelmat, luottoluokitukset Moody'silta ja Standard & Poor'silta, ja molemmat toimivat samoilla kansainvälisillä pääomamarkkinoilla tavoitellen samoja sijoittajia. Antolainauksen puolella työnjaon piti olla selvä: Asuntoluotto huolehtii sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamisesta myöntämällä lainoja kunnille, niiden omistamille vuokra-asuntoyhtiöille ja yleishyödyllisille toimijoille ja Kuntarahoitus huolehtii kuntien ja kuntayhtymien muusta rahoituksesta. Käytännössä näin ei kuitenkaan ollut, ja niinpä 1990-luvun lopulla aloitettiin neuvottelut yhtiöiden yhdistämisestä yhdeksi luottolaitokseksi. Fuusioneuvotteluista tuli erittäin vaikeat ja pitkäaikaiset, sillä molempien yhtiöiden omistajat pitivät tiukasti kiinni omista yhtiöistään määriteltäessä yhtiöiden markkina-arvoa ja osakkeiden vaihtosuhdetta.

Juridisesti fuusio toteutettiin kombinaatiofuusiona, jossa vanhat yhtiöt lopetettiin ja perustettiin uusi yhtiö. Uusi Kuntarahoitus Oyj aloitti toimintansa 1.5.2001. Uuden yhtiön kilpailukyky joutui heti alkuvuosina kovaan testiin. Laman jälkeen pankit olivat merkittävästi tehostaneet toimintojaan ja pienentäneet organisaatioitaan ja lähtivät voimakkaaseen kilpailuun myös julkisen sektorin lainoista. Talouden kasvaessa koko maailmassa markkinoiden likviditeettitilanne oli erittäin hyvä kaikkialla. Tämä toi myös monet ulkomaiset pankit mukaan kilpailemaan kuntasektorin lainoista. Kunnat saattoivat lähettää tarjouspyynnön 2000-luvun puolella välissä jopa 25 eri pankille. Kilpailu oli todella kovaa, ja kuntien lainamarginaalit painuivat jopa negatiivisiksi.

Myös Kuntarahoitus joutui miettimään omaa strategiaansa ja tulevaa toimintaansa. Aikaisemman strategiansa mukaisesti se oli pyrkinyt aina viime kädessä varmistamaan ja turvaamaan kuntien rahoituksen, ja sen lainojen hinnoittelu oli sen mukaista. Kovassa kilpailussa päätettiin lopulta muuttaa omaa strategiaa ja lähteä hinnan asettajaksi markkinoille. Näin pyrittiin lisääntyneellä volyyymilla saamaan aikaiseksi kannattavaa kasvua. Tässä onnistuttiin hyvin, ja Kuntarahoituksen markkinaosuus uusista lainoista nousi vuonna 2007 jo yli 60 prosenttiin.

Vuonna 2007 Yhdysvalloista alkanut finanssikriisi muutti tilanteen täysin. Hyvin nopeasti markkinoiden levottomuus ja huoli levisivät myös Eurooppaan. Monilla pankeilla ja sijoittajilla oli omissa sijoitussalkuissaan huomattavia määriä erilaisia strukturoituja ja paketoituja sijoituksia, joissa oli mukana yhdysvaltalaisia yrityksiä, vakuutusyhtiöitä ja pankkeja. Niiden arvot lähtivät nopeasti laskuun vuonna 2008, mikä johti nopeasti alaskirjauksiin sekä todellisiin luottotappioihin.

Lehman Brothers -pankin kaaduttua syyskuussa 2008 alkoi todellinen markkinoiden myllerrys ja kaaos. Voidaan jälkikäteen sanoa, että markkinat jäätivät täysin syksyllä 2008. Mikään markkinaosapuoli ei luottanut toisiinsa, pääomamarkkinat eivät toimineet ja jopa lyhyen rahan markkinat loppuivat väliaikaisesti täysin. Kuntarahoitus oli tuolloin yksi harvoista maailmalla olevista instituutioista, jotka laskivat uusia lainoja liikkeeseen talvella 2008. Samoin yhtiö oli ainoa rahalaitos, joka pystyi silloin huolehtimaan kuntien lyhytaikaisesta rahoituksesta. Tämä perustui siihen, että sijoittajat pitivät Kuntarahoitusta ns. turvasatamana muiden samankaltaisten instituutioiden kanssa.

Finanssikriisi romahdutti pitkäksi aikaa arvopaperimarkkinat, aiheutti useimmissa Euroopan maissa pankkikriisin ja monien maiden asunto-markkinat kärsivät pahasti. Suomalaiset ja useimmat pohjoismaiset pankit selvisivät finanssikriisistä melko kuivin jaloin, sillä ne olivat edellisen kriisin jäljiltä vielä suhteellisen hyvin pääomitettuja ja muutenkin niiden taseet olivat kohtuullisen terveet. Tästä huolimatta ne vetäytyivät jokseenkin kokonaan pois kuntien pitkäaikaisesta rahoituksesta. Samoin melkein kaikki aikaisemmin Suomen markkinoilla operoineet ulkomaiset pankit lähtivät pois täältä. Tämä johti siihen, että Kuntarahoituksen markkinaosuus nousi selvästi yli 90 prosentin uusissa lainoissa.

Finanssikriisin seurauksena Eurooppaan iski syvä taantuma. Myös Suomen talous heikentyi nopeasti, ja Suomen BKT:n kasvu kääntyi negatiiviseksi. Erityisesti Etelä-Euroopan maat, Kreikka, Espanja, Italia ja Portugali samoin kuin Irlanti ajautuivat lamaan ja massatyöttömyyteen. Tästä oli seurauksena euroalueen kriisi tai valtionlainakriisi, ja EU joutui antamaan usealle maalle hätärahoitusta valtavia määriä. Myös Suomen valtio joutui osallistumaan näihin rahoituspaketteihin.

Suomen valtio alkoi nopeasti velkaantua talouden taantuessa. Samaan aikaan kunnille siirtyi aiemmin valtiolle kuuluneita tehtäviä ja velvoitteita, jotka jäivät kokonaan tai suurelta kuntien rahoitettavaksi. Tämä kiristi edelleen kuntien talouksia, kun samaan aikaan myös niiden verotulot vähenivät. Tästä oli seurauksena myös kuntien lisääntynyt velkaantuminen. Myös sosiaalisen asuntorahoituksen puolella pankit vetäytyivät kokonaan pois niiden rahoittamisesta. Samaan aikaan valtio halusi taantumien keskellä elvyttää ja panostaa asuntorakentamiseen tuomalla markkinoille ns. välimallin. Vuonna 2009 järjestetyssä osakeannissa Suomen valtio tuli Kuntarahoituksen osakkaaksi noin 16 prosentin osuudella. Seuraavien vuosien aikana Kuntarahoituksen hartioilla oli valtion tukeman asuntotuotannon rahoittaminen.

Vuonna 2015 Kuntarahoituksen tase nousi yli 30 miljardin euron, ja siitä tuli systeemisesti merkittävä pankki. Tämän seurauksena Kuntarahoitus siirtyi vuonna 2016 Euroopan keskuspankin (EKP) valvontaan.

10.6 Kuntarahoituksen varainhankinta

Kuntarahoituksen varainhankinta on hajautettu tuotteiden, sijoittajakunnan ja maantieteellisen jakauman osalta hyvin tehokkaasti. Perusajatuksena hajautuksessa on varmistaa rahoituksen saatavuus eri markkina-tilanteissa ja mahdollisten eri markkinoilla olevien häiriöiden aiheuttamien tilanteiden varalta. Kuntarahoitus hankkii varoja kaikilta globaaleilta pääomamarkkinoilta ja on hyvin tunnettu lainojen liikkeeseen laskija omassa SSA-kategoriassaan (Sovereign, Supra, Agencies), jossa liikkeeseen laskijoina ovat valtiot, ylikansalliset pankit, kuten Maailmanpankki ja EIP, sekä Kuntarahoituksen kaltaiset julkisesti omistetut rahoituslaitokset. Sen vuosittaiset varainhankinnan volyymit ovat 6–8 miljardia euroa. Sijoittajakunta muodostuu eri maiden keskuspankeista, pankeista, rahastoista ja muista institutionaalisista sijoittajista sekä joillakin markkinoilla myös yksityishenkilöistä, kuten Japanin markkinoilla. Lainojen maturiteetit ovat vuodesta jopa 25–30 vuoteen. Lainojen suuruus voi vaihdella muutamasta miljoonasta eurosta aina miljardiin euroon. JVK-lainat ovat MTN-ohjelman alla liikkeeseen laskettavia private placementteja tai julkisia viitelainoja (benchmark-lainoja).

Viime vuosina Kuntarahoitus on laskenut liikkeeseen myös ympäristö-vastuullisia green bondeja. Monella suurella sijoittajalla keskeisiä sijoit-tamisen kriteerejä ovat vastuullisuus ja kestävä kehitys. Kuntarahoituksen antolainat istuvat tähän viitekehikkoon hyvin, niinpä monet kunnat ovat tehneet uusia investointeja vihreällä rahoituksella.

11 Finanssisektorin sääntelyn vaikutus kuntien rahoitustoimintaan

11.1 Finanssikriisi

Vuonna 2007 lopulla alkaneen finanssikriisin aikana ja sen jälkeen alettiin julkisuudessa keskustella kriisiin johtaneista syistä ja sen aiheuttaneista ta-
hoista. Kriisi sai alkunsa Yhdysvalloista. Keskeisinä syinä olivat Yhdys-
valtain keskuspankin eli FEDin pitkään ylläpitämä matala korkotaso, val-
tavat asuntolainavolyymit maksukyvyttömille asiakkaille, rahoituslaitosten
suuri riskinottohalukkuus ja monikymmenkertaisella velkavivulla sijoitta-
minen, laajaksi paisuneen johdannaiskaupan läpinäkymättömyys, pankki-
valvonnan vakavat puutteet ja lainsäädännössä olleet aukot.

Yhdysvalloissa pankit ja muut rahalaitokset antoivat subprime-lainoja il-
man vakuuksia usein jopa täysin maksukyvyttömille asiakkaille ilman oma-
rahoitusosuutta. Lainoja myöntäneet pankit ja muut rahoituslaitokset myi-
vät lainat eteenpäin ja siirsivät siten luottoriskin eri investointipankeille.
Investointipankit arvopaperistivat seuraavassa vaiheessa nämä lainat MBS-
lainoiksi (Mortgage-Backed Securities, asuntovelkavakuudellinen arvopaperi),
jotka sitten puolestaan myytiin eteenpäin sijoittajille.

Sijoittajille maksettavan tuoton piti muodostua asuntolainoista makset-
tavista kassavirroista, lainojen lyhennyksistä ja korkomaksuista. Ongelmaksi
muodostui alkuperäisten lainanottajien maksukyvyttömyys, jolloin sijoitta-
jat eivät saaneet luvattuja tuottoja täysimääräisesti.

Arvopaperistettujen asuntolainojen markkinoiden lisäksi pankit loivat
johdannaismarkkinat, joilla näihin lainoihin liittyvää luottoriskiä voitiin

pienentää erilaisilla johdannaissovimuksilla. Tämä mahdollisti johdannaismarkkinoiden valtavan ja hallitsemattoman kasvun 2000-luvun puolivälissä ja sen jälkeen. Näiden johdannaisten määrä 12-kertaistui maailmanmarkkinoilla vuosien 2004–2007 välillä, kaikkiaan 5100 miljardiin dollariin. Kolme vuotta aiemmin näitä tuotteita ei ollut edes olemassa.

Edellä mainitut arvopaperistaminen ja johdannaiset olivat keskeiset syyt finanssikriisiin. Monimutkaiseen johdannaisiin ja niiden rakenteisiin liittyi vaikeasti ymmärrettäviä yhteyksiä eri markkinatoimijoiden välillä. Markkinoiden läpinäkymättömyys teki systemaattisten riskien hahmottamisesta erittäin hankalaa ja vaikeata. Markkinoilla, erityisesti pankeilla, oli harhakuva riskien hallittavuudesta ja riskin suuruudesta. Myöskään minkään maan finanssivalvojalta ei ollut riittäviä keinoja vaatia kattavaa raportointia. Lisäksi puuttui markkinatietoa ja työkaluja, joilla valvojat olisivat voineet puuttua ongelmiin ajoissa.

Finanssikriisin syitä löytyy myös isoista kansainvälisistä luottoluokittajista Moody'sista ja Standard Poor'sista. Myöskään luottoluokittajat eivät analysoineet, millaisista yksittäisistä lainoista nämä arvopaperistetut sijoittajille myydyt lainapaketit muodostuivat. Luottoluokittajat antoivat lähes kaikille näille lainoille parhaan luottokelpoisuusluokituksen, johon sijoittajat sokeasti luottivat. Näiden sijoitustuotteiden houkuttelevuutta lisäsi se, että niiden tuotot suhteessa muihin saman luottoluokituksen omaaviin sijoituksiin olivat merkittävästi paremmat. Sijoittajilla ei ollut osaamista tai välineitä näiden tuotteiden analysoimiseen.

Toimittaja John Lanchester on todennut ironisesti kirjassaan Whoops!, että ”jouduimme merkilliseen tilanteeseen, jossa asuntolainojensa kanssa kamppailevat köyhät ihmiset olivat ihmeellisesti kysyneet tuottamaan maailman turvallisimmat rahoitusinstrumentit”. Lanchesterin mukaan tilanne sopi niin pankeille kuin luokittajillekin: pankit tienasivat laittamalla liikkeeseen yhä uusia johdannaisia ja luokittajat tienasivat luokittamalla ne. Vuosina 2002–2006 Moody'sin liikevaihto kaksinkertaistui ja osakkeen hinta kolminkertaistui. Jos pankki ei ollut tyytyväinen ensimmäiseen saamaansa luottoluokitukseen, se pyysi sen toiselta luokittelijalta. Näin luottoluokituksia shoppailtiin ja niiden laatu laski. Luokittajat antoivat liian helposti hyviä luokituksia, jotta saivat pidettyä asiakkaansa.

Jälkikäteen Yhdysvaltain senaatin tutkimusvaliokunnan selvityksen mukaan 93 prosenttia kolmen A:n vuonna 2006 saaneista subprime-pohjaisista arvopapereista luokiteltiin kriisin myötä ”roskaluokkaan” eli ison riskin luokkaan. Vuoden 2007 kolmen A:n arvopapereista rosakaksi päätyi 91 prosenttia. Senaatin valiokunnan raportin mukaan luottoluokitusyhtiöt olivat hyvissä ajoin perillä asuntojen hintatason kestättömyydestä ja myönnettyjen asuntolainojen korkeista riskeistä, mutta voittojen saalistus sai luokittajat jatkamaan liian ruusuisten luokitusten antamista. Ahneudesta seuraa harvoin onnellista loppua.

11.2 Sääntelyn lisääntyminen

Vastuu suomalaisten pankkien sääntelystä on siirtynyt suurelta osiltaan Euroopan unionille (EU) ja Kansainvälisen järjestelypankin (Bank for International Settlements, BIS) alaisuudessa toimivalle Baselin komitealle.

Kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden sääntely on nykyisellään Eurooppakeskeistä; BIS:n ja sen alaisen pankkivalvontakomitean toimintaan osallistuu Euroopan ulkopuolisista maista vain Yhdysvallat, Kanada ja Japani. Tämä merkitsee sitä, että useat rahoitusmarkkinoiden merkittävät toimijat eivät ole sitoutuneet noudattamaan BIS:n vahvistamia vakavaraisuus- ja riskienhallintanormeja. Kiina, Intia ja Venäjä eivät ole sitoutuneet noudattamaan näitä normeja, ja Yhdysvallat noudattaa normeja vain soveltuvin osin.

Normaali menettelytapaprosessi uuden sääntelyn aloittamisessa on, että BIS kerää markkinoilta tarpeet sääntelyn muuttamiseksi ja alkaa valmistella määräyskokoelmaa. Tällä hetkellä on menossa Basel IV. Heti finanssikriisin alussa tuotiin Basel III. Euroopan tasolla Baselin säädökset saadaan sitoviksi, kun Euroopan komissio tekee vastaavan direktiivin. Basel III:sta seurasi CRD IV -direktiivi. Kukin EU-maa implementoi vastaavat säädökset oman maan lainsäädäntöön. Meillä on kahdenlaista EU:n tason sääntelyä: säädetyt direktiivit, jotka ovat pakottavaa EU-oikeutta kaikissa EU-maissa, ja EU:n antamat asetukset, joihin voi tehdä kansallisia helpotuksia.

Pankkisääntelyn määrä on kasvanut räjähdysmäisesti finanssikriisin jälkeen, kun tavoitteena on ollut estää uusien kriisien syntyminen. Voidaan

puhua sääntelyn tsunamista. Pankkisääntelylle on tyypillistä sen runsaus ja päällekkäisyys. Baselin komitea on jatkuvasti kehittämässä uutta sääntelyä, vaikka vanhaa sääntelyä on vielä toimeenpanematta. Baselin komitean antamaa sääntelyä täydennetään EU-tasoisilla normeilla, valvojien alemman asteisella sääntelyllä sekä kansallisella lisäsääntelyllä, joten noudatettavaksi tulevan sääntelyn määrä helposti paisuu vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi.

Finanssikriisi ja sen seurauksena tullut eurokriisi herättivät monia kysymyksiä ihmisten mielissä. Keskeisimmät kysymykset olivat:

- Miksi monet tallettajiensa varoilla toimivat heikosti pääomitetut pankit pystyivät ottamaan valtavia riskejä? Miksi niiden valvojat eivät reagoineet mitenkään? Tästä hyvänä esimerkkinä ovat edelleen italialaiset pankit.
- Kuinka voidaan estää, että pankkien riskinotto ja siitä seuraavat ongelmat eivät enää päätyisi valtion maksettaviksi verovaroilla ja ajaisi kokonaisia kansantalouksia ongelmiin?
- Miten jotkut euromaat pystyivät hoitamaan vastuuttomasti talouttaan ja velkaantumaan pahasti?

Varsinkin politiikoilla oli valtava paine kiristää pankkien sääntelyä ja kaventaa niiden toimintavapauksia. Tavalliset kansalaiset kokivat, että holtittomasti riskejä ottaneet pankit olivat yksin syällisiä kriiseihin. Tästä oli pankkien keskuudessa seurauksena pelko, että tulevassa sääntelyssä mennään toiseen ääripäähän ja niiltä viedään toimintaedellytykset.

Miksi sääntelyä tarvitaan?

Vakavaraisuussäännökset ovat keskeisin osa-alue luottolaitosten sääntelyssä. Sääntelyn perusajatus on, että pankkien omien varojen laatu, määrä ja kohdentuminen ovat jatkuvasti riittävällä tasolla kattamaan pankkeihin kohdistuvat olennaiset riskit (Finanssivalvonnan standardi 4.2). Sääntelyllä pyritään kannustamaan pankkeja kehittämään riskienhallintajärjestelmiään, liiketoimintamallejaan ja pääomastrategioitaan ja ennen kaikkea turvaamaan pääomien riittävyys. Kaikkien pankin toimintaan sisältyvien

merkittävien riskien tulee olla katettavissa sen omilla varoilla. Pankkien tulee itse vastata vakavaraisuuden hallinnastaan arvioimalla omat riskinsä sekä omien varojen riittävän määrän, jotta arvioidut riskit kyetään kattamaan.

Vakavaraisuus on siten pankin oman pääoman, saamisten, sijoitusten ja taseen ulkopuolisten erien suhde. Näille erille asetetaan oman pääoman vähimmäisvaatimus niiden riskipitoisuuksien mukaan. Basel III -uudistuksessa pankeille asetettiin vähimmäispääomavaatimus minimissään kahdeksan prosenttia. Se kaksinkertaistettiin aikaisemmasta tasosta. Tämän lisäksi asetettiin erilaisia lisäpääomavaatimuksia, joiden tavoitteena on makrovakauden hallinta parantamalla koko pankkijärjestelmän riskien ja tappioiden sietokykyä. Näistä ensimmäinen on kiinteä 2,5 prosentin suuruinen lisäpääomavaatimus, jonka tarkoitus on toimia pääomaa säilyttävänä puskurina. Toisena on muuttuva lisäpääomavaatimus, joka puolestaan toimii vastasyklisenä pääomapuskurina. Sen suuruus vaihtelee kansantalouden suhdanteista riippuen nolasta 2,5 prosenttiin. Noususuhdanteessa pankilla on oltava ylimääräistä pääomaa, jota voidaan käyttää laskusuhdanteessa reaalityalouden luotonannon jatkamiseen. Suurimmille pankeille on lisäksi asetettu erilaisia muita pääomavaatimuksia. Kuntarahoitus Oyj kuuluu merkittävänä suomalaisena ja eurooppalaisena pankkina niiden pankkien joukkoon, joille lisäpääomitusvaatimuksia on asetettu.

Baselin komitea toi vakavaraisuussäntelyyn Basel III -sopimuksessa ensimmäisen pilarin vähimmäispääomavaatimuksen rinnalle uuden mittarin, vähimmäisomavaraisuusasteen (Leverage Ratio). Se toimii pankkien velkaantumisen rajoitteena siten, että ne eivät voi käyttää liiallista velkavipua tuottojen lisäämiseksi. Vakavaraisuussäännösten kiristyminen on vaikuttanut merkittävästi pankkien toimintaan ja luotonantoon. Toisaalta on välttämätöntä turvata pankkitoiminnan ja kansantalouden vakaus ja estää uusien pankkikriisien synty.

Vakavaraisuussäntelyn ohella yksi tärkeimmistä säntelykeinoista on maksuvalmiussäntely, joka kohdistuu pankkien likviditeettiin. Pankilla tulee olla riittävästi likvidejä varoja, jotta se kykenee selviytymään velvoitteistaan. Likviditeettiä tarvitaan kaikkina aikoina lunastamaan pankin sitovat luottolupaukset sekä huolehtimaan pankin velvollisuuksista tallettajille ja muille tahoille, joille pankeilla on vastuuta. Kun pankeille asetetaan kassa-

varantovaatimuksia, voidaan lisätä luottamusta pankkitoimintaan ja ehkäistä talletuspakojen syntymistä.

Maksuvalmiussääntely toteutetaan pääasiassa kahden eri mittarin avulla, joista ensimmäinen on Liquidity Coverage Ratio (LCR), jolla varmistutaan lyhytaikaisen likviditeetin määrästä. Se edellyttää pankkeja pitämään taseessaan riittävästi likvidejä korkealaatuisia varoja seuraavan 30 päivän varalle. Pankkien pitkäaikaisen likviditeetin varmistaa Net Stable Funding Ratio (NSFR). Tavoitteena on varmistaa, että pankilla on taseessaan riittävästi maturiteetiltaan yli vuoden rahoitusta suhteessa sen taseen pitkäkestoisiin varallisuuseriin. Pankki ei voi koskaan tietää, milloin sille talletettuja varoja nostetaan. Pitkäaikaisella likviditeettivaatimuksella yritetään estää pankkeja rakentamasta tasettaan liian lyhyen rahoituksen varaan. Pankki voi tasapainottaa tasettaan joko lyhentämällä taseensa maturiteettiprofilia eli esimerkiksi myöntämällä aiempaa lyhytkestoisempaa rahoitusta tai pidentämällä profilia esimerkiksi hankkimalla juoksuajaltaan pidempikestoisia talletuksia.

Likviditeettiriskiä alettiin säännellä Basel III -uudistuksella, kun finanssikriisin seurauksena huomattiin, että pelkkä pankkien vakavaraisuuden sääntely ei riitä estämään kriisien syntymistä. Uudistuksella asetettiin pankkien maksuvalmiudelle ensi kertaa sitovia vähimmäisvaatimuksia, joilla on myös ollut merkittäviä vaikutuksia pankkien toimintaan ja luotonantoon.

Maksuvalmiuden eli likviditeetin ylläpitäminen on kallista, koska nopeasti ja helposti realisoitavista varoista ei kerry juurikaan tuottoja. Pankki, jolla on korkea maksuvalmius, ei todennäköisesti ole toiminnaltaan kovin tuottoisa. Siksi ei olekaan ihme, etteivät pankit ole tyytyväisiä uuden sääntelyn myötä kiristyneisiin maksuvalmiusvaatimuksiin. Pankit pitävät Basel III -uudistusta kalliina erityisesti siksi, että se heikentää pankkien kykyä rahoittaa reaali talouden toimijoita sekä ohjaa pankkeja kasvattamaan taseidensa riskiä.

Kun pankit eivät voi ansaita tarpeeksi rahoituksen myöntämisellä, ne joutuvat hakemaan tuottoa taseen muista varoista, jolloin näiden erien riskitaso nousee, tai niiden on muutettava ansaintamalliaan enemmän palkkio- tuottojen saamiseksi palveluista ja muista tuotteista.

Monet tiukentuneet määräykset vakavaraisuudesta ja maksuvalmiusvaatimuksista ja niihin liittyvistä likviditeettivaatimuksista – unohtamatta kaikkea muuta uutta sääntelyä ja entisestään tiukentuneita viranomaisraportoinnin vaatimuksia – ovat johtaneet siihen, että pankit ovat lähteneet miettimään strategioitaan ja toimintamallejaan aivan uudesta tilanteesta. Sääntelyllä on ollut suuria vaikutuksia pankkien organisaatioihin ja toimintamalleihin.

Yksi iso muutos uudella sääntelyllä saatiin aikaan. Eurooppaan on luotu 10 vuodessa Euroopan keskuspankin (EKP) suojissa toimiva keskitetty pankkivalvonta, joka vastaa suurimpien eurooppalaisten pankkien valvonnasta. Suomessa sen valvonnassa ovat Kuntarahoitus Oyj, OP-ryhmä, Danske Bank ja Nordea sen muutettua pääkonttorinsa takaisin Suomeen. Pankkiunioniin kuuluu myös keskitetty kriisinratkaisurahasto, jonka pankit itse rahoittavat. Pankkien kriisinratkaisusta annettu uusi lainsäädäntö tarkoittaa sitä, että mahdollisten tappioiden pitäisi ensisijaisesti koitua pankkien omistajien ja sijoittajien maksettaviksi. Pankkien tulisi varautua kriiseihin hankkimalla tietty määrä omaksi pääomaksi muunnettavaa pitkäaikaista rahoitusta, joilla voidaan kattaa mahdollisia tappioita.

EU:ssa ja kansainvälisessä yhteisössä on perustettu useita viranomaisia ja yhteistyöelimiä, joiden tehtävänä on kartoittaa rahoitusmarkkinoiden riskejä. Euroopassa tätä tehtävää hoitamaan perustettiin Euroopan järjestelmäriskikomitea ESRB (European Systemic Risk Board). Johdannaiskauppojen selvitystä varten perustettiin Central Counterparty Clearing House – CCP, jossa kaikki johdannais- ja osakekaupat selvitetään. CCP kerää jokaisesta transaktiosta pääomaa, rahastoa, jolla on tarkoitus kattaa mahdolliset kaupoista syntyvät tappiot. CCP kantaa siis vastapuoliriskin markkinaosapuolten toimesta, ja samalla sinne keskittyy tieto markkinan riskeistä.

Monet pankit ja markkinoilla toimivat muut instituutiot ovat kritisoineet viime vuosina voimakkaasti finanssikriisistä alkanutta voimakasta sääntelyn lisäystä. Useimpien mielestä sääntely uhkaa rajoittaa pankkien toimintaedellytyksiä ja sitä kautta tukahduttaa talouden kasvua. Pankkisektori on yhteiskunnan verenkiertojärjestelmä, jolla talous saadaan toimimaan ja investointeja tehtyä. Erityisesti Yhdysvalloissa kritiikki on ollut hyvin voimakasta. Presidentti Trump on jo ottanut ensimmäisiä askeleita sääntelyn

purkamiseksi. Tällä tietenkin voisi olla isoja vaikutuksia eurooppalaisille pankeille, mikäli niiden toimintaedellytykset ovat erilaiset kuin Yhdysvaltain pankkien.

Myös Suomessa on aloitettu keskustelu sääntelyn purkamisesta, ja sitä ajavat muun muassa pankkeja edustavat etujärjestöt, kuten Finanssiala Suomessa. Finanssialan antaman linjauksen mukaan viime vuosina tehty sääntelykehikko tulisi saada ensin valmiiksi ja ottaa käyttöön kokonaisuudessaan, ennen kuin uutta sääntelyä aletaan valmistella.

Kritiikin kohteena on erityisesti se, että uutta sääntelyä tehdään koko ajan, ennen kuin aikaisempia sääntelyjä on edes saatettu voimaan ja nähty niiden vaikutuksia. Sääntelyn edellyttämien eri vaatimusten täyttäminen on kallista ja vie pankilta resursseja. Tiukka sääntely ajaa etsimään sääntelystä porsaanreikiä, jotta määräyksiä voitaisiin kiertää. Kirjallisuudessa puhutaan usein sääntelyarbitraasista, joka tarkoittaa tilannetta, jossa sääntelyä pyritään kiertämään tai sen vaikutuksia välttämään esimerkiksi siirtämällä liiketoimintaa virallisen taseen ulkopuolelle tai manipuloidulla informaatiolla. Jos sääntely on liian intensiivistä, on pankeilla houkutus kiertää sitä esimerkiksi säästöjen tai paremman tuoton toivossa. Kiertämisen mahdollisuus vesittää sääntelyn keskeisen päämäärän eli vakauden tavoittelun.

Sääntelyarbitraasi voi johtaa esimerkiksi siihen, että pankit ottavat kantakseen sääntelyn näkökulmasta liian suuria riskejä, joiden varalle ei kuitenkaan varata riittävästi pääomaa vakauden turvaamiseksi. Jos useat, rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät pankit hyödyntävät sääntelyn porsaanreikiä, voi makrovakaus olla uhattuna.

Yhdysvaltain pankki- ja finanssisektorilla toimi tavallisten talletuspankkien lisäksi myös investointipankkeja sekä muita erilaisia finanssialan yrityksiä, kuten erilaisia riski- ja sijoitusrahastoja (Hedge Funds). Nämä muodostivat niin sanotun varjopankkijärjestelmän (shadow banking system). Se tarkoittaa pankkitoiminnan sääntelyn ja lakien ulkopuolella olevaa pankinomaista toimintaa. Koska tällaiset toimijat eivät kuulu samanlaisen valvonnan ja sääntelyn piiriin kuin talletuspankit, ne pystyivät toimimaan selvästi vapaammin kuin tavalliset talletuspankit. Tutkimusten mukaan tämä varjopankkijärjestelmä oli suurimmillaan lähes saman kokoinen kuin säännelty pankkimarkkina. Varjopankkijärjestelmä kasvoi niin suureksi,

että sen ajauduttua ongelmiin seurauksista pääsi muodostumaan merkittäviä koko maailmantaloudelle.

Myös Eurooppaan ja Aasiaan on kehittynyt varjopankkijärjestelmiä. Varjopankkitoiminta on lisääntynyt kriisien ja sääntelyn tiukentumisen seurauksena. Yleisesti pelätään, että pankkitoiminta on yhä enenevässä määrin muuttumassa varjopankkitoiminnaksi, joka on lain ja sääntelyn ulottumattomissa. Erilaiset digitaaliset ratkaisut mahdollistavat esimerkiksi kulluttajille suunnattuja luottoja myöntävien yritysten nopean perustamisen. International Monetary Fund (IMF) on kuitenkin todennut, että varjopankeilla saattaa olla hyödyllinen rooli perinteisen pankkitoiminnan täydentäjänä, koska ne voivat laajentaa luotonsaantia tai tukea markkinoiden likviditeettiä, maturiteettitransformaatiota ja riskien hajauttamista.

Finanssisektorilla tapahtuneella merkittäväällä lisääntymisellä ja siitä johdettuneella pankkien strategioiden ja fokuksen muuttumisella on ollut ja tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia kuntakonsernien rahoitukseen. Voidaan ehkä nähdä kolmijakoa, jossa perinteiset pankit rahoittavat yksityisten ihmisten asunto- ja kulutusluottoja sekä hyviä ja terveitä PK-sektorin yrityksiä. Valtiot huolehtivat omasta varainhankinnastaan. Kuntien ja muun julkisen sektorin tulee huolehtia omasta rahoituksestaan omistamiensa luottolaitosten tai markkinoiden kautta. Erityisesti pitkäaikaisten investointien, kuten vuokra-asuntotuotannon, rahoittaminen talletuspankkien taseiden kautta voi osoittautua hankalaksi, koska muuttuneen sääntelyn vuoksi pitkäaikaiset lainat eivät enää ole houkuttelevia pankeille. Lyhytaikaisen rahoituksen järjestämisessä pankeilla on varmasti iso rooli jatkossakin.

Jatkossa kuntien kannattanee yhdistää lainatarpeensa ja pyrkiä hakemaan rahoitusta suoraan pääomamarkkinoilta ja näin hajauttaa rahoituksen lähteensä. Digitalisaatio ja alustatalous tulevat tarjoamaan myös kunnille uusia mahdollisuuksia sekä rahoitus- että sijoitustoimintaan. Esimerkkejä uudentlaisista toimintatavoista ovat vertaislainat ja joukkorahoitus.

12 Kuntatalouden tulevaisuus

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen ja tuottamiseen vaikuttavaa uudistusta on valmisteltu jo useita vuosia. Uudistuksen Sipilän-hallituksen version valmistelu lopetettiin juuri ennen tämän kirjan painoon lähtöä. Eduskuntavaalien 2019 jälkeinen hallitus ja eduskunta jatkavat uudistuksen valmistelua. On todennäköistä, että näiden palveluiden järjestämisvastuu poistuu kunnilta ja siirtyy suurempiin yksiköihin, esimerkiksi maakunnille. Tämä sementtoinee kuntarakennetta ainakin joksikin aikaa. Suuri kysymys on, kuinka moni kunta on odottamassa uudistuksen toteutumista, sillä kuntatalous on hyvin suurissa vaikeuksissa juuri nyt ja monessa kunnassa on odotettu uudistusta.

Jotkut suurimmat kaupungit ovat myös ilmoittaneet halunsa järjestää palveluita itse. Jos palvelut jäävät kunnille eikä rahoitukseen puututa, kuntarakenne voi muuttua hyvin paljon ja hyvin nopeasti. Sote-palvelujen järjestämisen jääminen kunnille on kuitenkin epätodennäköistä, sillä sote-maakuntauudistuksen valmistelussa 18 maakunnan määrääkin on arvioitu liian suureksi.

Tulevaan kuntarakenteeseen voi vaikuttaa vapaaehtoisten liitosten ohella lähinnä yhdistämiseen pakottava lainsäädäntö tai valtion maksamat merkittävän suuret yhdistymisavustukset (porkkanarahat). Pakon ja merkittävien porkkanarahojen todennäköisyys ei ole kovin suuri. Kasvukunnat tarvitsevat tulonsa entistä enemmän tulevaisuudessa oman kasvunsa rahoittamiseen. Se, että yksittäiset taantuvien alueiden kunnat pystyisivät omin voimin kehittämään elinvoimaansa varsinkaan ottamatta suurta riskiä, ei hyvällä tahdollakaan uskoen perustu enää oikein mihinkään. Vaikka koko maa halutaan pitää asuttuna ja maaseudulla ollaan kateellisia kasvavien

Taulukko 24.

Väestömuutokset 2008, 2018 ja 2040

	2008	2018	2040
Asukasluku	5 298 858	5 524 063	5 827 050
Keskikoko	17 962	18 726	19 753
Mediaanikoko	6 866	6 605	5 913
Taantuvia		204	203
Kasvavia		91	92
Summa, taantuvat		1 531 478	1 596 624
Summa, kasvavat		3 992 585	4 230 426
Keskiarvo, taantuvat		7 507	7 865
Keskiarvo, kasvavat		43 875	45 983
Keski-ikä, taantuvat		52	53
Keski-ikä, kasvavat		41	46

kaupunkien ja niiden vierellä olevien elinvoimaisten kehyskuntien kehityksestä, ei kiihtyvä väestönkasvu kasvukeskuksissa näytä rauhoittuvan.

Taulukko 24 osoittaa, että Suomen asukasluku on kasvussa, mutta kasvu kohdistuu kuntiin hyvin epätasaisesti. Asukasluvultaan kuntien lukumäärä pysyy eri tarkastelujaksoilla melko samana, mutta silti 2/3 kunnista menettää asukkaita. Vuodesta 2008 vuoteen 2040 asukasluvultaan pienenevissä kunnissa väkiluvun arvioidaan alenevan lähes 300 000 asukkaalla. Kasvukuntien asukasluku kasvaa noin 800 000 asukkaalla. Kaikkien kuntien ikärakenne muodostuu epäedullisemmaksi mutta asukasluvultaan taantuvien kuntien vielä epäedullisemmaksi – mediaani-ikä nousee jopa yli 52 vuoden. Edellinen kehitys olisi hallittava sekä asukaslukuaan menettävissä että asukaslukuaan kasvattavissa kunnissa.

Taantuvat kunnat selviävät, jos ne myöntävät tilanteen ja purkavat palvelurakennettaan tarpeen vähetessä eivätkä kuvittele epäuskottavia asioita – muuttoliike ei käänny ilman luonnonmullistusta tai Ignalinan ydinvoimalan katastrofia. Kunnat kuitenkin jäävät, ja niiden alueelle jää palveluita tarvitsevia kuntalaisia, mutta niiden palvelurakenteen on sopeuduttava, muuten kokonaisuus tulee liian kalliiksi. Nämä kunnat pystyvät oikeansuuntaisella toiminnallaan varmistamaan sen, että koko maa pidetään vaaditusti asuttuna.

Toisaalta kasvukuntien on osattava kasvaa. Kasvukuntien pitäisi pystyä kasvattamaan palvelurakennettaan hiukan myöhässä ja taantuvien alueiden

mukautua nopeasti rakenteellaan väestön muutoksiin. Varsinkin suurimpien kaupunkien ja maaseutukeskusten taloustilanne tulee olemaan edelleenkin vaikeammin hallittava, kun nämä kehittävät elinvoimaa ja alueellisia palveluita niin, että myös ympäröivä maaseutu käyttää palveluita, mutta ei osallistu kustannuksiin.

Asukasluvultaan taantuvissa tai taantuvimmissa kunnissa valtionosuuden määrä vähenee, mutta toisaalta kunnan järjestämät palvelut rajoittuvat käytännössä opetuksen (ja varhaiskasvatuksen) ja kulttuurin palveluihin, mutta näidenkin määrä vähenee. Soten toteutuessa – tavalla tai toisella ei-kunnan järjestämänä – niiden rahoitusvastuu siirtyy valtiolle tai muulle suuremmalle yksikölle. Näin kunnan hyöty verotuloina säilyy lähes nykytasolla, mutta palveluiden järjestämisen negatiivinen riski poistuu. Tämä voi näkyä kuntien strategioissa, joissa ikääntyneet ovat tervetulleita kuntaan, jopa harvaan asutuille alueille, joille uusi sote-toimija joutuu järjestämään palvelut. Tämä kehitys voi jopa vireyttää kyliä mutta kasvattaa kokonaisverorasitusta, koska palveluiden järjestäminen hajallaan oleville ikääntyneille on kallista.

Veropaine kasvaa myös siksi, että kunnat sementoivat myös sote-palvelurakennettaan tekemällä sopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa jopa vuosikymmeniksi eteenpäin. Tällä varmistetaan palvelut sellaisilla alueilla, joilta isompi toimija ne todennäköisesti poistaisi. Samalla varmistetaan myös palveluja tuottavien ihmisten kuntaan muuttaminen tai kunnassa pysyminen.

Tämä ilmeinen kehitys on itsenäisyyttä tavoittelevien kuntien edun mukainen ratkaisu, mutta heikentänee suurempien yksiköiden mahdollisuutta rahoituksen tasapainoon. Kukaan ei todellisuudessa pysty luotettavasti kertomaan, kuinka ja miksi järjestely suurempiin yksiköihin kasvattaisi sopeutumisen mahdollisuutta.

Suunniteltu sosiaali- ja terveystalouden siirtäminen kunnilta hyödyttää todennäköisesti myös kasvavia alueita, erityisesti kehyskuntia siksi, etteivät ne joudu kohtaamaan väestön ikääntymisestä johtuvaa palveluiden kasvutarvetta – Lempäälät, Kempeleet, Raisiot ja Tuusulat eivät ole ikääntyneet vielä.

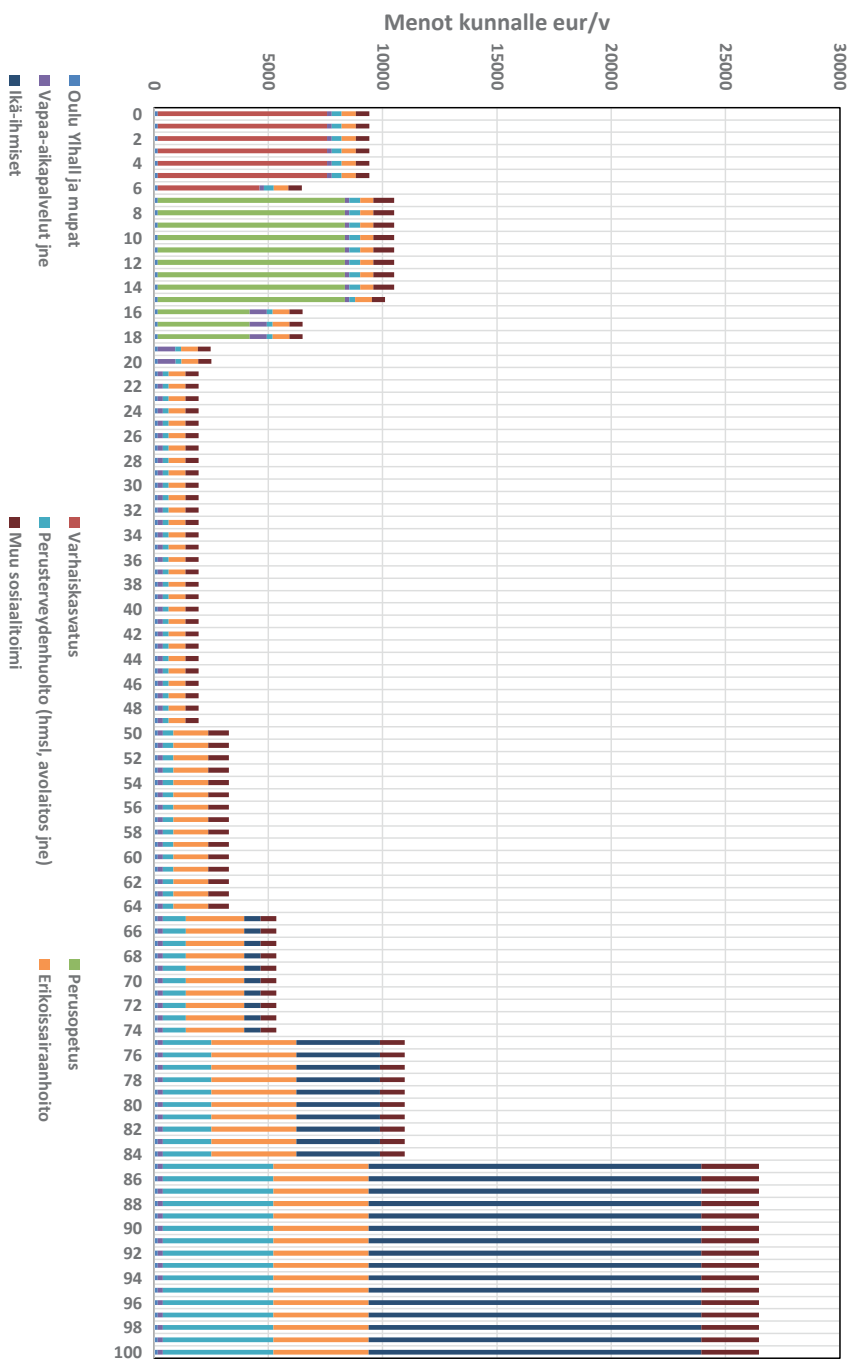
Mahdollinen uudistus poistaneesiiis kuntien vastuulta ne palvelut, joiden meno- ja tarvekehitys on ennakkoimatonta. On oltava joku muukin syy kuin vallan menetys sille, että erityisesti suurimmat kaupungit ja useat kymmenet pienemmätkin kunnat ja kaupungit vastustavat uudistusta – puoluekannasta riippumatta.

Uudistusta vastustetaan usein siksi, että uudistuksen pelätään heikentävän kuntainstituution legitimitettiä olla olemassa ja järjestää palveluita. Tämä on ymmärrettävästi varsinkin suurten kaupunkien edunvalvontaan kuuluva huoli, sillä ne pystyisivät järjestämään palvelut edelleenkin ilman uudistusta. Pienet kunnat eivät ole enää pitkään aikaan järjestäneet omia sote-palvelujaan, vaan ne on siirretty yhteistoiminta-alueille. Ristiriita on siksikin aiheellinen, että useat suuret kaupungit ovat asukasluvultaan suurempia kuin useat maakunnat.

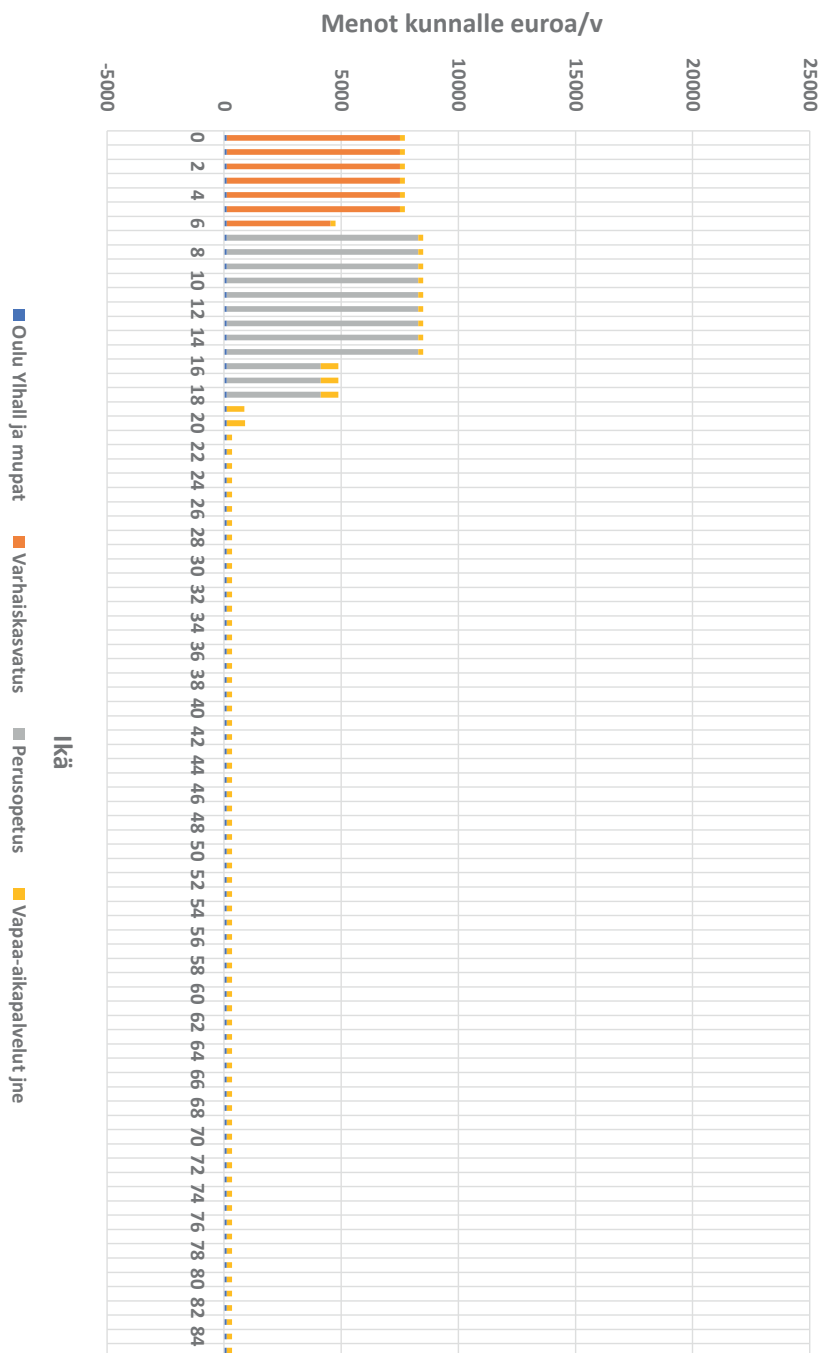
Pelätään myös kunnan etääntyvän kuntalaisista, koska kuntalaiskohtaamisen uskotaan vähenevän. Tämäkin lienee turha pelko, koska varsinainen kuntalaisuuteen perustuva kohtaaminen on hyvin harvinaista nykyään ja tämäkin kohtaaminen järjestyy liiankin hyvin somen avulla.

Jo nyt kuntien valtionosuuden leikkautuvuus on saanut aikaan sen, että vain alle sadalla kunnalla valtionosuus on kasvanut ja kasvaa vuoteen 2021 mennessä. Valtionosuuden leikkautuvuus on vastannut useissa kunnissa 2–3 veroprosenttiyksikön tuottoa, kolmessa kunnassa jopa 5–8 veroprosenttiyksikön tuottoa. Kyse ei ole todellisuudessa pelkästä leikkautuvuudesta. Eri hallituskootumusten toteuttamat rajut valtionosuusleikkaukset ja valtion toteuttama hyvinvointipalvelujen kustannusten siirto ovat siirtäneet kuntapalveluiden rahoittamista entistä enemmän kuntalaisten oman verorahoituksen ja palvelumaksujen varaan.

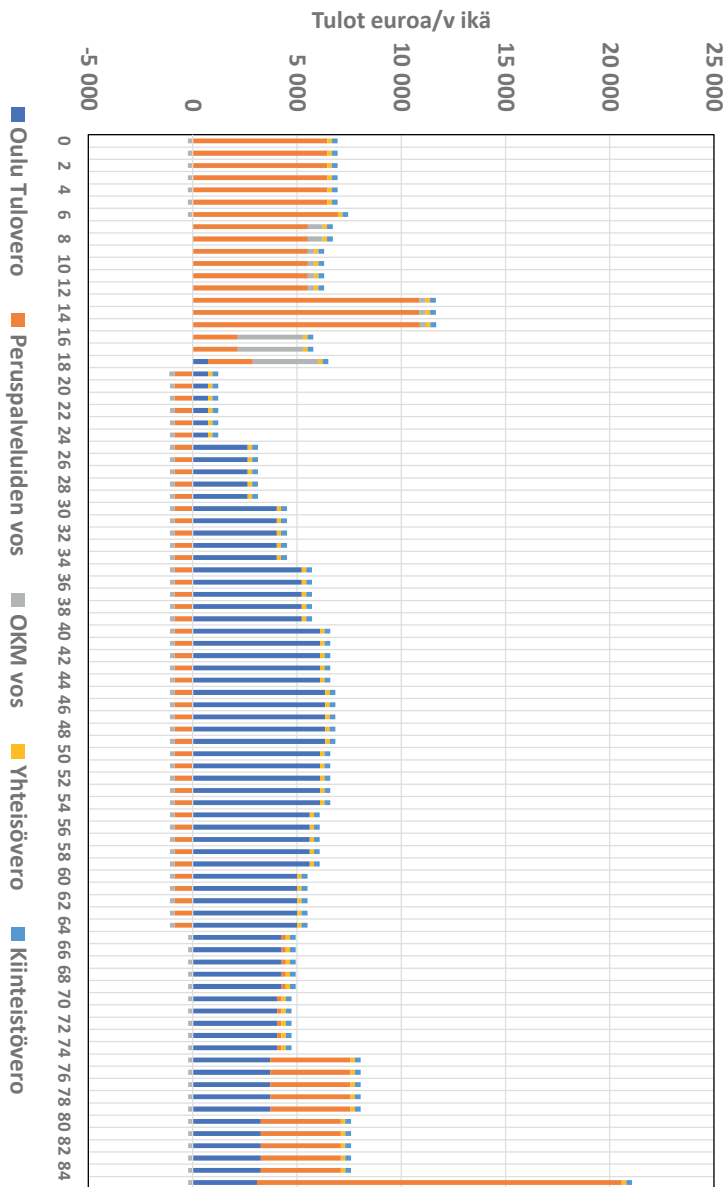
Kuntatalouden tulevaisuuden lisäksi on hyvä tunnistaa myös se, millainen kunta olisi, kun koko sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja palo- ja pelastustoimen järjestämisen oikeus otetaan kunnalta ja siirretään suuremmalle yksikölle. Samalla myös menot ja tehtävään kohdistetut tulot otetaan pois kunnalta. Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa 8 on kuvattu Oulun kaupungin toimintamenot menolajeittain ennen uudistusta jokaiselle ikävuodelle kohdennettuna ja kuvassa 9 sama uudistuksen jälkeen. Kuvassa 8 havaitaan, että kunnan palvelut ulottuvat melko runsaina aivan vanhimpiin ikäryhmiin, mutta uudistuksen jälkeen kunnan tarjoamat palvelut ovat hyvin suppeat ja rajautuvat vielä suppeammalle ikäryhmälle. Sama pätee tuloihin. Sivulla 172 ja 173 olevista kuvista 10 ja 11 ilmenee, että esimerkiksi valtionosuudet rahoittavat kuntaa ennen uudistusta sekä nuorimmissa että vanhimmissa ikäryhmissä mutta uudistuksen jälkeen vain nuorimmissa ikäryhmissä.



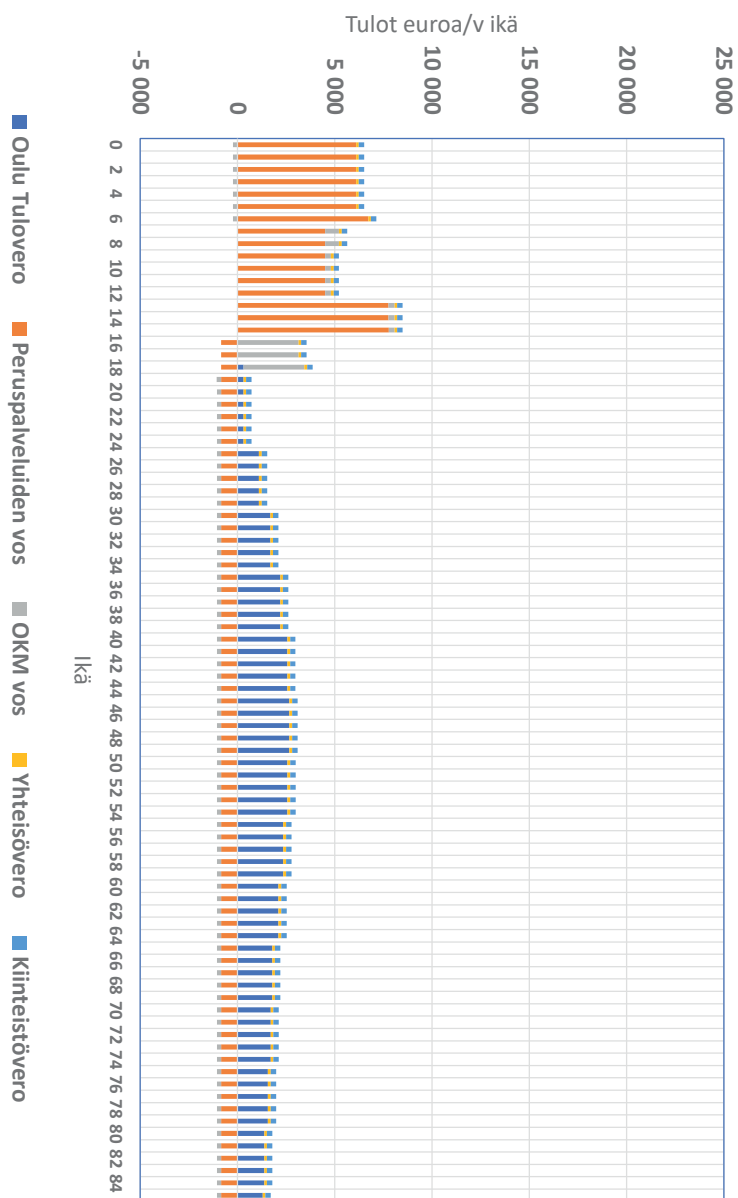
Kuva 8. Esimerkkikunnan yksittäisiin ikäluokkiin kohdennetut menolajit nyt (2017)



Kuva 9. Esimerkkikunnan yksittäisiin ikäluokkiin kohdennetut menolajit mahdollisen sote-uudistuksen jälkeen



Kuva 10. Esimerkkikunnan yksittäisiin ikäluokkiin kohdennetut tulolajit nyt (2017)



Kuva 11. Esimerkkikunnan yksittäisiin ikäluokkiin kohdennetut tulolajit mahdollisen sote-uudistuksen jälkeen



KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

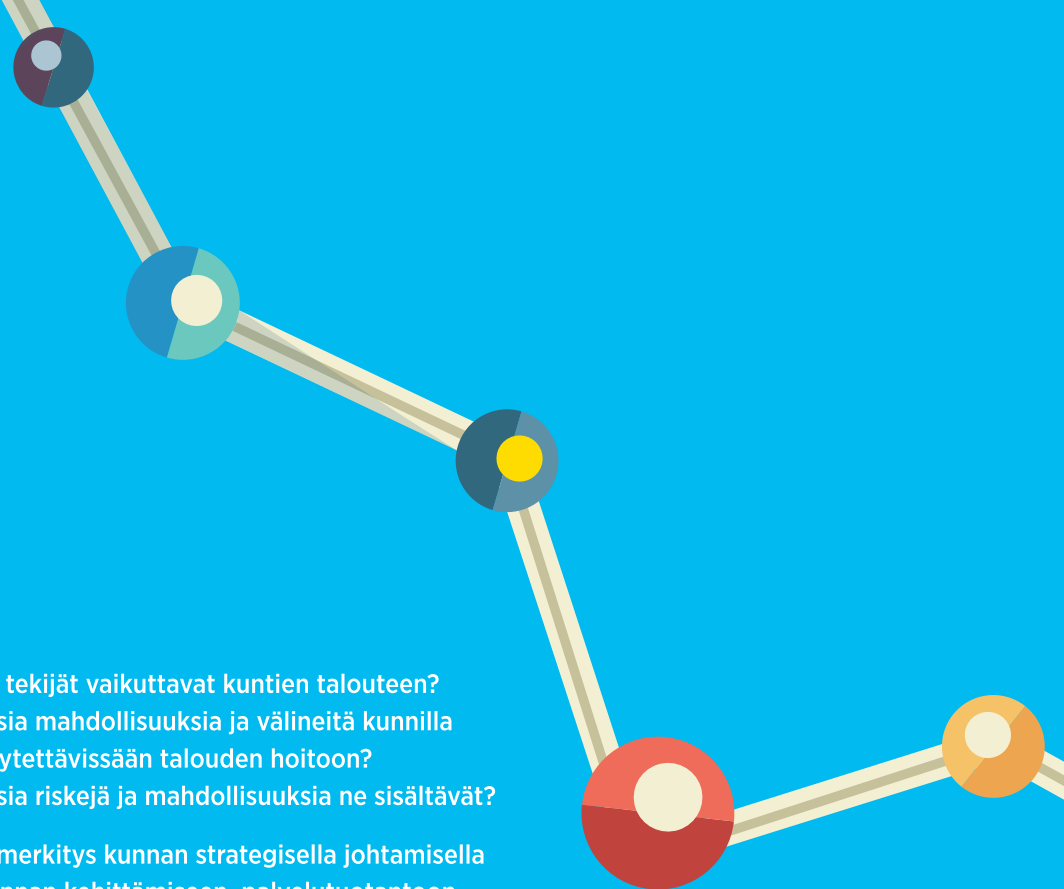
Julkaisut-sarja, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi , p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!



Mitkä tekijät vaikuttavat kuntien talouteen?
Millaisia mahdollisuuksia ja välineitä kunnilla
on käytettävissään talouden hoitoon?
Millaisia riskejä ja mahdollisuuksia ne sisältävät?

Mikä merkitys kunnan strategisella johtamisella
on kunnan kehittämiseen, palvelutuotantoon
ja taloudelliseen asemaan? Mikä on investointien
ja käyttötalouden keskinäinen suhde kunnan
johtamisessa? Kuinka kuntakonsernia johdetaan?
Kuinka sijoitustoiminnan riskejä hallitaan?

Tarve kehittää taloudellista johtamista kunnissa
on ilmeinen. Pekka Averion, Asko Koskisen ja
Eero Laesterän kirja ”Kuntien talous ja rahoitus”
kurkistaa kuntatalouden kulissien taakse.
Siitä on hyötyä nykyisille ja tuleville poliittisille
päättäjille, kuntien viranhaltijoille, kunta-alan
asiantuntijoille, toimittajille ja kaikille, joita
kiinnostaa oman tulevaisuutensa talous.



Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2019
ISBN 978-952-349-023-9 (nid.)
ISBN 978-952-349-024-6 (pdf)