

Vaihtoehtoiset investointien toteutus- ja rahoitustavat - mitä otettava huomioon?

Rovaniemen kaupunki

29.1.2020

Jari Vaine

Tausta: velan hallinnan kansallisia puitteita

Kuntalaki

- Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien
 - Ei kuitenkaan puututa velan määrään tai velkaantumiskehitykseen => ajatus, että tiukempi käyttötalous ja tehostamistoimet antaisivat pelivaraa suurempaan omarahoitusosuuteen

Julkisen talouden suunnitelma (JTS) ja kuntatalouden rahoituskehys

- Valtioneuvoston asetus JTS:sta voimaan v. 2015, kattaa koko julkisen talouden toimet ja rakenneuudistukset => mukana myös kuntatalousohjelma (KTO) ja kuntatalouden rahoituskehys
- Uudessakin järjestelmässä (JTS, KTO) kuntatoimijat tekevät investointipäätökset itse

Investointipaineet ja omarahoitusosuus

- Investointipäätösten tulisi perustua huolellisiin arvioihin väestön ja palvelutarpeiden kehityksestä
- Millä tulorakenteella ja -kertymällä velat hoidetaan? Vaikuttaako investointi tuloihin? Jarruttaminen?
- Analysoitava velan merkittävyyttä sekä lainanhoitokykyä - erilainen kasvavalla ja taantuvalla kunnalla
- Nyt otettuja velkoja maksetaan takaisin aikana, jolloin ikääntymisen menot todennäköisesti rasittavat kuntataloutta ja kansantalouden kasvumahdollisuuksia selvästi nykyistä enemmän

Vaihtoehtoisia toteutus- ja rahoitustapoja - miksi?

- Velan hallinta, riskien arviointi ja jako, kannanotto kustannuksiin, palvelutarpeet (erot ja vaihtelut ajassa), tekniset vaatimukset, ulkoiset tekijät (sääntely, investointien priorisointi)
- Rahoitusmarkkinoiden muutokset – kuka ja mitä rahoittaa? millä tavoin? millä ehdoilla?
- Kuntien toiminnassa lisääntymässä yhteistyö ja kumppanuudet
 - Yrityksillä projektiosaamista - toimitilat ja palveluiden järjestäminen – liittyvät myös toisiinsa
- Velalla ja sen muodolla myös suhde kunnan omistamiseen ja omaisuuteen
 - Omistajapolitiikka: mitä kukin omistus palvelee, miten käytetään ja arvo turvataan?
 - Investoinnin perustelu: turvata riittävä tuotto tai tehokkaiden ja vaikuttavien palvelujen tuottamisedellytykset
- Mallien soveltuvuus, resurssivaatimukset ja talousvaikutukset (myös vastuut) selvitettävä
 - Hallitusti käyttöön, ilman riskien lisääntymistä tai perusteetonta kokonaiskustannusten nousua
 - Sopimusosaaminen korostuu – hyötyjen ohella jaetaan myös riskejä ja vastuita

Leasing: kustannustekijöitä

- Korko + marginaali, tarkistusväli
 - Rahoituslaitosten hinnoittelu vaikuttaa yhteneväiseltä - kilpailu toimivaa?
 - Markkinakoron muutoksilta voidaan suojautua erillisillä sopimuksilla
- Lyhennysohjelma
 - Sovittavissa
 - Annuiteetti
- Leasingvuokrakustannuksen vertailukohteena on arvioitu taselainan kustannus ja hankesuunnitelman pääomavuokran taso
 - Jäännösarvo ja marginaali sidotaan sopimuksessa
 - Leasingvuokra sisältää jäännösarvon
- Välillisiä vaikutuksia esim. poisto- ja verotekijät

Perusteluita – kustannusrakenne

- Valitaan rahoitusmuodoksi usein, kun halutaan rahoittaa rakentamiskustannusten lisäksi myös purku- ja suunnittelukustannuksia => kannattaa solmia *kiinteistöleasingin puitesopimus*. Tällöin urakkaa ei ole vielä kilpailutettu eikä urakoitsijoita valittu.
- Kaikki laskut leasingsopimuksen alle => kunta säästyy varainsiirtoveron kustannuksilta.
 - Varainsiirtoverokustannus kuitenkin syntyy, mikäli kunta maksaa ensin itse hankkeeseen liittyviä kuluja ja siirtää ne vasta myöhemmin kiinteistöleasingisopimukseen.
- Leasingvuokraa maksetaan vasta rakennuksen valmistuttua => myös kaikki suunnittelu- ja rakennusvaiheen korot maksetaan vasta, kun kohde otetaan käyttöön.
 - Esim. sisäisten vuokrien määrittely mahdollista yhdellä sopimuksella olevien kustannusten perusteella.
- Kaikki rakentamisvaiheen kustannukset rahoitetaan aina lopullisella kiinteistöleasingisopimuksella, kaikki rakentamisvaiheen laskut suoraan rahoittajalle.
 - Lopullista kiinteistöleasingisopimusta allekirjoitettaessa hankkeen lopulliset kustannukset, toteutusmalli ja urakoitsijat ovat tiedossa ja ne voidaan yksilöidä leasingsopimukselle.

Taselaina vs. kiinteistöleasing - toiminnan näkökulma

TASELAINA

Tarkoitus: Omistamisen rahoitus, rahoitusaika: sopimuksen mukaan

A. Peruskunnan ja tilaliikelaitoksen kannalta

- Investointiohjelma (voi olla vuosikatteeseen sidottu) voi pienentyä muiden hankkeiden osalta
- Investoinnin aikatauluhaasteet
- Velkamäärä taseessa ja velkaantumisaste kasvavat, kiinteistöriskit säilyvät kunnalla
- (Tilaliikelaitoksen) omaisuus taseessa kasvaa ja poistot suurenevat, tiloja ei tarvitse luovuttaa/lunastaa
- Laina-aikoja voidaan säädellä ("sopimuksen irtisanominen")

B. Vuokranmaksajan (palvelukeskuksen) kannalta

- Laina nostaa vuokrakustannuksia => toimintoja ja tilojen käyttöä on tehostettava?
- Aikatauluhaasteiden vaikutus

Taselaina vs. kiinteistöleasing - toiminnan näkökulma

KIINTEISTÖLEASING

Tarkoitus: Pääomavuokraus (ja jäännösarvo), rahoitusaika: 15 – 25 vuotta

A. Peruskunnan ja tilaliikelaitoksen kannalta

- Velkamäärä ei kasva, raha voidaan käyttää muihin investointeihin. Leasingvuokrat lasketaan kuitenkin vastuiden tunnuslukuun
- Tulevat leasingvuokrat => vaatimus vuosikatteen tasolle?
- Kiinteistö myydään = tuloa, toteuttamiskustannukset vs poistorahoitus (sale & lease back)
- Tase kevenee ja poistot alenevat, tulos paranee
- Tilaliikelaitos kilpailuttaa kiinteistöhuollon
- Lunastus vuokrakauden päätyttyä jäännösarvosta, rahoitus?
- Sopimus ei irtisanottavissa

B. Vuokranmaksajan (palvelukeskuksen) kannalta

- Toimitilat toimintakuntoiseksi nopeammin
- Vuokrakulut => palveluhinnat? => toimintojen ja tilojen käytön tehostaminen?

Kiinteistöleasingopimuksen jäännösarvo

- Jäännösarvon määrittelylle ei säädännöllistä taustaa
 - Tavanomainen sopimusaika n. 2/3 kohteen poistoaajasta => jäännösarvo n. 30 – 33 % alkuperäisestä arvosta
- Jäännösarvoa mahdollista muokata: Mitä pienempi jäännösarvo sopimuskauden päättyessä, sitä suuremmat vuotuiset ja kuukausittaiset maksuerät
 - Korkokustannus on sitä pienempi mitä pienempi on sovittu jäännösarvo (eli suuremmat maksuerät sopimusaikana) => pienellä jäännösarvolla pääomaa lyhennetään nopeammin, jolloin sopimuskauden aikana kertyvät korot jäävät kumulatiivisesti vähäisemmiksi.
 - Kuitenkin: korkeampi marginaali korottaa maksueriä kun oletetaan sama jäännösarvo
 - Markkinakoron kehityksen vaikutus
- Rahoitusten eräntyminen – myös jälleenrahoitusriskiin kannanotto ajoissa
- Jäännösarvo ja sopimuksen päättymisjärjestely vs. alkutilanteen määrittelyt
 - Jäännösarvon määrittely korkeaksi voi houkutella – sopiiko hyvän taloudenpidon periaatteisiin?
 - Miten korkea jäännösarvo suhtautuu tekniseen arvoon?

Elinkaarimalli

- Tilaajan ja palveluntuottajan kumppanuus: **Hankintatapa**, jossa esim. urakoitsija kantaa rakennuksesta perinteistä pidemmän ja laajemman vastuun (ylläpito, huolto, korjaukset ym.) sopimuskauden aikana
 - » Palvelumaksu, jota tilaaja maksaa hankkeen edetessä
 - » Elinkaarimallissa riskit jaettu ja hinnoiteltu, kumpikin osapuoli hoitaa ne itsenäisesti
- Voi sisältää rahoituksen, jolloin arvo suurempi, yleensä vähintään 50 – 100 mEUR
- Kiinteistöleasing sopii pienempiin kohteisiin, mutta voi sisältyä elinkaarimalliin
- Elinkaarimalli *parhaimmillaan* mahdollistaa
 - » Hankkeiden tavanomaista nopeamman toteutuksen
 - » Innovatiiviset toteutusratkaisut
 - » Tavoitteena turvata sovitun mukaiset palvelut ja niiden laatu
 - » Sopimusajalta ennakoitavat kustannukset
 - » Myös kannanoton korjausvelkaan

Elinkaarimalli ja vastuiden jaon näkökulma

- Tavoitteena yksi palvelusopimus, jonka perusteella vähintään yksi kumppani (voi olla alihankkijoita) ainakin suunnittelee ja rakennuttaa / rakentaa kohteen ja huolehtii ylläpidosta sekä sovituin ehdoin ja rajauksin osallistuu riskien ja vastuiden jakamiseen
 - Ihannetilanteessa kumppanin osallisuus niiltä osin, jotka eivät kunnalle ”kuulu” ja joihin kumppanilla voi olla luonnollinen valmius.
 - Useimmiten eniten keskustellaan kiinteistön ylläpitoon ja hoitoon liittyvistä palveluista, niiden tasosta ja kustannuksista sekä hankkeen rahoituksesta.
 - Tavoiteltavassa vastuunjaossa vastuut kohteen käytettävyyttä heikentävistä ongelmista kohteen suunnittelussa, rakentamisen laadussa ja ylläpidossa yleensä kantaa sopimuskumppani
 - Käyttöön, tarpeellisuuteen, ylivoimaisiin esteisiin, lainmuutoksiin liittyvät sekä muut vastuut pitäisi kyetä jakamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla => kunta ei maksa ylimääräistä vastuista, jotka se itse pystyy parhaiten kantamaan.
- *Vastuiden siirto edellyttää kunnan tavoitteet huomioivaa sopimuskokonaisuutta sekä riittävää vakuusrakennetta. Sen pitää kattaa hankkeeseen liittyviä riskejä ja varmistaa kunnan etu myös tilanteessa, jossa palveluntuottaja epäonnistuu palvelun tuottamisessa.*

Elinkaarimalli ja rahoituksen näkökulma

- Useimmiten rahoituksen hoitaa kunta - nimellinen kustannus halvempi => taserasitus!
 - Kumppanin hoitamana voi näkyä kustannuksen ohella rahoituksen rakenteessa.
 - Kaikki toimijat eivät välttämättä halua käyttää omia luottolimiittejään ja vakuuksiaan rahoitukseen
- Kunnan kannalta elinkaarimallin oleellisia riskejä ovat
 - Kumppanin löytäminen, jolla resurssit ja valmiudet koko hankkeen elinkaaren kattamiseen
 - Kustannuskokonaisuus ja kustannusten kurissa pysyminen sekä vertailtavuus: ylläpito-, pääoma-, ja riskien kustannukset - sekä suunnitteluvaiheessa että investoinnin aikana
 - Investointien aikataulupitävyys
 - Tilojen olosuhteiden ja käytettävyyden varmistaminen = toteutus ja sen laatu, ylläpito ja sen laatu
- Taserahoitus vai elinkaarimalli? => mitä halutaan painottaa? Taseen ulkopuolisuutta? Riskien jakoa? Kokonaiskustannuksia? Rahoitus erikseen ja ylläpito erikseen?
 - Elinkaariajattelussa oleellista on kokonaiskustannusten määrittely ja seuranta. Kun riskejä jaetaan, kustannusvaikutus voi parhaimmillaan lieventää rahoituskustannusten painetta
 - Kun elinkaarimalli toimii niin kuin sen pitäisi, hyödyt ja kustannukset pitäisivät olla ennustettavissa ja samanaikaisia - samoin tekninen ja taloudellinen jäännösarvo pitäisi olla ennustettavissa.
 - Toistaiseksi arviot eivät perustu kovin laajaan kokemukseen vaan valmisteluvaiheen vertailuihin.

Miten eri ratkaisut näkyvät kunnan talousluvuissa? I

Taselaina vs. leasing

- Rahoitusteknisesti keskeinen ero omistajuus ja sen vaikutukset
- **Taselaina: tilaaja omistaja alusta alkaen => velka taseessa kasvaa**
 - Lainassa kohde kirjataan taseessa käyttöomaisuuteen ja laina vieraaseen pääomaan
 - Poistot ja kulut tuloslaskelmaan
 - Suora kustannus korko => erät pienenevät lainapääoman lyhentyessä
 - Laina-aikoja voidaan säädellä
- **Leasing: rahoittaja hankkii omistukseensa kohteen ja vuokraa sen edelleen tilaajalle**
 - Tasainen vuokra sopimuskauden ajan, tilaajalla oikeus vuokra-ajan jälkeen lunastaa kohde jäännösarvostaan
 - Vaikuttaa omavaraisuusasteeseen ja velkaantuneisuuteen: tilaajan rahaa ei sitoudu omistamiseen - kohdetta ei kirjata taseessa käyttöomaisuuteen, poistot rahoitusyhtiölle - velkatarve vähenee, rahoitusrakenne saadaan vastaamaan paremmin omaisuuden elinkaarta
 - Leasingvuokrat taseen ulkopuolisia, vastuuerittely liitetietoihin => vaikutus käyttömenoissa => uusi tunnusluku vertailtavuuden parantamiseksi (Velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista)
 - Ei irtisanomisoikeutta – säätelymahdollisuus rajoittuu
- ALV- vähennys taselainassa poistohetkellä, leasingissa vuokraerittäin

Miten eri ratkaisut näkyvät kunnan talousluvussa? II

Taselaina vs. elinkaarimalli

- Laina näkyy tuloslaskelmassa korkokuluina, rahoituslaskelmassa lyhennyksinä, korkoina, lainanottona ja investointina. Lisäksi poistot investointien kautta tuloslaskelmassa.
- Elinkaarimallin kustannukset tuloslaskelman palvelujen ostoissa. Liitetiedoissa vastuissa, vertailu velkaan? => vuokravastuiden tunnusluku otettu käyttöön
- **Tuloslaskelman tunnusluvut**
 - Toiminta- ja vuosikate heikkenevät kun tulorahoitus heikkenee
 - Vuosikate/poistot ja vuosikate/asukas heikkenevät
- **Rahoituslaskelman tunnusluvut**
 - Toiminnan ja investointien rahavirta paranee, investointien tulorahoitus paranee
 - Lainanhoitokate paranee
 - Maksuvalmius?
- **Taseen tunnusluvut**
 - Omavaraisuusaste paranee, lainakanta pienenee, suhteellinen velkaisuus paranee
- Vertailtavuus konsernirakenteen, tuloslaskelman, rahoituslaskelman, taseen ja tunnuslukujen näkökulmasta
 - Sidosryhmien syvennettävä tulos- ja rahoituslaskelman sekä liitetietojen osaamistaan

Uudet kriisikuntakriteerit

Sovelletaan 2022 alkaen, vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöstiedoista.

- **Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos:**
- **Kuntakonsernin viimeisen tilinpäätöksen alijäämä vähintään 1000 €/as. ja edellisen tilinpäätöksen vähintään 500 €/as. *(kriteeri jo nykyisin voimassa)* TAI**
- **Jos kahden viimeisen tilinpäätöksen mukaan:**
 - **Kuntakonsernin** vuosikate % poistoista on alle 80 % (ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta) **ja**
 - Kunnan tuloveroprosentti vähintään 2 %-yksikköä korkeampi kuin koko maan painotettu keskimääräinen veroprosentti (raja-arvot vuosina 2018 ja 2019 21,84 % ja 21,88 %) **ja**
 - **Kuntakonsernin** yhteenlasketut lainat ja velkavastuut ylittävät koko maan keskimääräisen 50 %:lla **ja**
 - **Kuntakonsernin** laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8
 - (Konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut. Summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainat kahdeksalla).

Uudet kriisikuntakriteerit

Tunnusluku ja raja- arvo						
ALIJ ÄÄMÄ EUROA / ASUKAS						
<i>Kahtena vuonna > 500</i>						
<i>1 vuonna > 500, 2. vuonna > 1000</i>						
VUOSIKATE PROSENTTIA POISTOISTA						
<i>Kahtena vuonna < 100 %</i>						
<i>Kahtena vuonna < 80 %</i>						
TULOVEROPROSENTTI						
<i>Kahtena vuonna vähintään 1,5 %- yksikköä yli keskimääräisen</i>						
<i>Kahtena vuonna vähintään 2,0 %- yksikköä yli keskimääräisen</i>						
LAINAMÄÄRÄ EUROA / ASUKAS *)						
<i>Kahtena vuonna vähintään 25 % yli keskimääräisen</i>						
<i>Kahtena vuonna vähintään 50 % yli keskimääräisen</i>						
LASKENNALLINEN LAINANHOITOKATE						
<i>Kahtena vuonna < 1</i>						
<i>Kahtena vuonna < 0,8</i>						

Kriisikuntakriteerit - vuokravastuiden määrittely (lainamäärä € / asukas)

- Jäljellä olevien vuokrien määrä vuokra-ajalta, jona vuokrasopimus ei ole peruutettavissa.
 - Toistaiseksi voimassa olevien vuokrasopimusten vuokra-aikana pidetään siten irtisanomisaikaa.
- Määräaikaisten vuokrasopimusten vuokra-aika on vuokrasopimuksen kiinteä vuokra-aika.
 - Myös jatko- tai päättämisoption mukainen jakso, jos näiden käyttämisestä on sitovasti sovittu.
- Myöhemmin voimaan tulevien sopimusten vuokrat vuokravastuisiin kun vuokrattava hyödyke on käytettävissä kunnan palvelutuotannossa. Tätä ennen => muut sopimusvastuut.
- Vuokravastuu ilmoitetaan nimellisarvoisena ilman arvonlisäveroa, jos arvonlisävero voidaan sisällyttää vähennettäviin tai palautettaviin arvonlisäveroihin.
- Vuokravastuisiin ei sisällytetä mahdollista palvelumaksun osuutta => esitetään sopimusvastuissa.
- Mikäli vuokran määrä on vuokrasopimuksessa sidottu esimerkiksi indeksiin, indeksiehto otetaan huomioon vastuun laskennassa, kun ehtoa käytetään.

Tunnuslukuja

Lainanhoitokate = $(\text{Vuosikate} + \text{Korkokulut}) / (\text{Korkokulut} + \text{Lainanlyhennykset})$

- Kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun
- Tulorahoitus riittää lainan hoitoon, jos tunnusluku on 1 tai suurempi. Kun arvo on alle 1, joudutaan ottamaan lisälainaa, realisoimaan kunnan omaisuutta tai vähentämään rahavaroja.
- Luotettavan kuvan kunnan lainanhoitokyvystä saa tarkastelemalla tunnuslukua useamman vuoden jaksolla. Kunnan lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävä kun tunnusluku on 1–2 ja heikko kun tunnusluvun arvo jää alle yhden.

Suhteellinen velkaantuneisuus, % = $100 * (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Käyttötulot}$

- Käyttötulot = tilikauden toimintatuotot, verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet
- Kertoo kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun

Velat ja vastuut % käyttötuloista = $100 * (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot} + \text{Vuokravastuut}) / \text{Käyttötulot}$

- Kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun, silloin kun vieraaseen pääomaan rinnastetaan myös vuokravastuut
- Ottaa paremmin huomioon erilaisilla malleilla, (esim. rahoitusleasing) rahoitetut hankkeet, jotka eivät näy velkana kunnan taseessa

Laskennallinen lainanhoitokate

- Konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut. Summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainat kahdeksalla Raja-arvo 0,8.

Jari Vaine

Puhelin 09 771 2018, 050 562 7687

jari.vaine@kuntaliitto.fi

