

Kunnan rahatoimen strategiavalinnat

Aatos Hallipelto

1. KUNNAN RAHATOIMEN HOIDON UUDET VAATIMUKSET

Julkisyhteisöjen taloushallinto ja sen johtaminen saa uusia piirteitä. Eräs muutosten sektori on kunnallishallinto. Kuntien rahatoimi on uuden aikakauden selvimpiä osoittimia.

Rahoitusmarkkinoiden muuttuminen ja pankkikiilpailun tunnustaminen edellyttävät myös kuntien ja muiden julkisyhteisöjen rahatoimen johtamisesta ja hoidosta vastaavilta uudenlaista lähestymistapaa. Suurissa yhteisöissä, esimerkiksi suurimmissa kaupungeissa, joissa rahatoimen strateginen hoito ja finanssioperaatiot ovat rahatoimistojen tehtävänä, on luotava resurssit ja mahdollisuudet käyttää tuottavasti ja tehokkaasti hyväksi rahatoimen hoidolle avautuvia uusia mahdollisuuksia. Sijoitustoiminta, maksuliikkeen hoito ja ohjaus, lainasalkkujen hoito ja muut rahatoimen hoidon käytännön osa-alueet on määriteltävä moderniin cash management-ajatteluun perustavaksi.

Julkisyhteisön edun mukaisena ei voida pitää sitä, että automaattisesti hyväksytään kaikki tarjotut sijoitus- ja luottoehdot, vaan kustakin vaihtoehdosta on laskettava niiden *efektliiviset kustannukset* ja tuotot sekä arvioitava tältä pohjalta eri vaihtoehtojen kannattavuus. Eräissä tapauksissa edullisimman ratkaisun löytyminen edellyttää markkinoilla tarjolla olevien vaihtoehtojen selvittämistä kilpailun avulla. Kilpailuttaminen vaatii kuitenkin konkreettisia ratkaisuvaihtoehtoja sekä tietoista strategiavalintaa rahatoimen hoidossa.

Eri sijoitus- ja rahoitusvaihtoehtojen monipuolisuus ja lukuisuus vaatii julkisyhteisöjen rahotusjohdolta suurta rahamarkkinoiden asiantuntemusta ja aktiivisuutta. Kaupungeissa rahatoimistoille tulee luoda edellytykset kehittyä korkeatasoisiksi oman alansa asiantuntijajyksiköiksi myös rahoitusmarkkinatietoudessa.

2. KASSANHALLINTA, CASH MANAGEMENT

Kassanhallinta (cash management) on ajattelutapa, jonka lähtökohtana on kassan (lavea

kassa) tunnustaminen kustannus- ja tuottotekijäksi. Lavealla kassalla tarkoitetaan paitsi kassavaroja ja talletuksia, myös saamisia ja velkoja eli tasetermein rahoitusomaisuutta sekä lyhyt- ja pitkäaikaista vierasta pääomaa. Kassanhallinnan tavoitteena on, että tästä kassasta aiheutuviin kustannus- ja tuottotekijöihin voidaan vaikuttaa. Sisällöllisesti pyritään siten ratkaisemaan sekä rahoituksen riittävyys- että kannattavuusongelmaa vaikuttamalla aktiivisesti kaikkiin ongelma-alueen osatekijöihin.

Cash management-ajattelun syntyminen julkisyhteisöissä liittyy sekä toimintaympäristöissä tapahtuneisiin muutoksiin että yhteisöjen sisällä kasvaneeseen kustannus- ja tuottotietoisuuteen. Esimerkiksi kuntasektorilla kysymys on suhteellisen suurista rahamääristä. Kaupunkien kassavarat, talletukset ja markkinarahasijoitukset olivat vuoden 1985 tilinpäätöksessä yli 5,3 mrd markkaa, erityiskatteisten rahastojen varat olivat n. 77 milj. markkaa ja talousarviolainat samoin yli 5,3 mrd markkaa. Kassalainoja oli n. 114 milj. markkaa.

Mikäli kassavarojen tuottoa lisättäisiin 0.5 % ja lainakustannuksia pystyttäisiin vähentämään saman verran, säästäisivät kaupungit julkisia varoja yli 100 milj. markkaa. Vaikka laskelmaa voidaan arvostella ylimalkaisesta teoreettisuudesta, osoittaa se, että tehokkaalla rahatoimen hoidolla ja kehittyneellä cash management-ajattelulla on mahdollista saada aikaan huomattavia säästöjä ja tuottoja.

3. RAHALAITOSSUHTEIDEN UUDELLEEN-ARVIOINTI

Useat julkisyhteisöt, varsinkin kunnat ovat pankeille niin sanottuja jaettuasiakkaita tai kääntäen: yhteisöt asioivat yleensä omaehtoisesti kaikkien paikkakunnalla toimivien rahalaitosten kanssa. Eräät kunnat ovat jopa kehittäneet matemaattisia malleja lainojen ja talletusten sekä maksuliikkeen jakamiseksi eri pankkien kesken.

Rahoitusmarkkinoiden muuttuminen ja pankkikiilpailun kiristyminen yhdessä lisääntyneiden vaihtoehtojen kanssa saattaa kuitenkin muuttaa tätä asloinnin ltsestäänseivyyttä.

Pankkipalvelujen hankinta tehdään jatkossa sieltä, josta korkeatasoiset palvelut ovat edullisimmin saatavissa. Entistä useammin tämä selvitetään kilpailun avulla.

Kuntien rahalaitossuhteita ovat hallinneet kolme ”periaatetta”, joiden operationaalinen määrittely on useimmissa tapauksissa jäänyt varsin epäselväksi. Samalla se luonnollisesti on mahdollistanut kullekin kunnalle sopivan toimintamallin. Mainitut periaatteet ovat:

- pankkisuhteiden tasapuolisuus
- sovittu vastavuoroisuus ja
- pankkiuskollisuus.

Pankkiuskollisuus murenee hiljalleen julkisyhteisöjen sektorilla kuten pankkien muissakin asiakassuhteissa. Itse asiassa julkisyhteisöjen toiminnan luonteeseen ja periaatteisiin soveltuu paremmin *pankkiriippumattomuus*, koska yhteisö verotusoikeutensa turvin ei koskaan ole riippuvainen lainarahoituksesta eikä päätöksentekoa myöskään rahoituskysymyksissä katsota voitavan luovuttaa yhteisön ulkopuolelle.

Samoin käy ehdottoman tasapuolinen suhtautuminen kaikkiin paikkakunnan rahalaitoksiin jatkossa entistä hankalammaksi. Rahoitus- ja sijoitusehdot poikkeavat toisistaan, palvelut ja niistä perittävät hinnat erilaistuvat ja kilpailu mahdollistaa vain yhden tai muutaman ”voittajan” valitsemisen. Tasapuolisuus rahalaitossuhteissa on arvioitava käsitteenä uudelleen.

Perinteinen vastavuoroisuusajattelu soveltuu huonosti muuttuneisiin rahamarkkinoihin. Aikaisemmin, jolloin rahan hinta eli korko oli säännöstelty, vallitsi rahan saatavuuden niukkuus, koska kysyntä ylitti tarjonnan. Tässä hallinnollisesti säädellyssä markkinatilanteessa pankit toimivat säännöstelyviranomaisina. Lainan saanti sidottiin usein vastaavaan talletukseen, josta muodostui hiljaisella yhteisymmärryksellä niin sanottu talletusvastavuoroisuus.

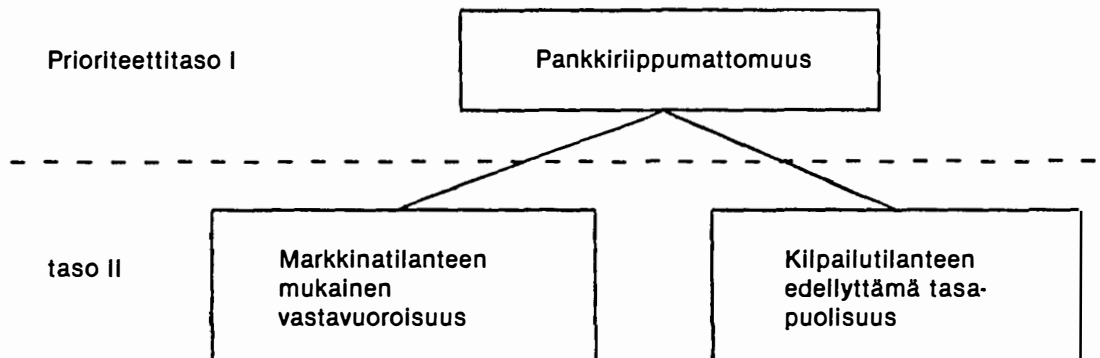
Joissain tapauksissa vastavuoroisuusajattelu ulotettiin myös muihin pankkipalveluihin, maksuliikenne jaettiin muun muassa eri pankkien lainasaldojen suhteessa.

Nykyisessä rahamarkkinatilanteessa ei enää voida puhua rahan saatavuuden niukkuudesta. Lainarahoitusta on riskittömälle lainanottajalle kuten julkisyhteisölle käytännössä rajattomasti saatavissa. Rahoituksen riittävyysongelma on siirrytty rahoituksen kannattavuusongelmaan. Rahaa saa, jos on valmis maksamaan käyvän markkinakoron. Entinen neuvotteluasema suhteessa pankkiin on kääntynyt pääläelle — pankin onkin myytävä lainaansa asiakkaalle ja tämä valitsee homogeenisista tuotteista luonnollisesti halvimman. Tässä tilanteessa perinteinen talletusvastavuoroisuus on tarpeeton painolasti, ja nostaa lainarahan hinnan helposti yli markkinahintaisen luoton.

Talletusvastavuoroisuus onkin nopeaa vauhtia menetteämässä merkitystään lainaneuvotteluihin liittyvänä osatekijänä. Lainarahoitus hankintaan sieltä mistä rahoitus on edullisimmin saatavissa ja likvidit omat varat sijoitetaan sinne, mistä niistä saadaan paras saatavissa oleva tuotto. Operaatiot ovat markkinahintaisia ja markkinoiden kanssa ei voi sopia vastavuoroisuudesta.

Rahoituskustannusten minimoinnin ja sijoitustoiminnan tuottojen lisäämisen mahdollistavat vain rahoitusmarkkinoiden ja käytettävien instrumenttien tuntemus, joustava ja nopea päätöksenteko sekä ”oikeat” omista lähtökohdista muodostetut korkonäkemykset. Päätöksenteon tulee olla yhteisöllä itsellään ja sitoutumista pitkiin sopimuksiin tulee välttää. ”Kassakaappisopimusten” aika on auttamattomasti ohi.

Rahalaitosten vaalimat pankkihyveet ”uskollisuus”, ”vastavuoroisuus” ja ”tasapuolisuus” kirjoitetaan uudelleen. Järjestys voisi näyttää esim. seuraavalta:



Pankkiriippumattomuus on ylätaivoite, sillä vain siihen pyrkiminen mahdollistaa II-tason mukaisen vastavuoroisuuden ja tasapuolisuuden. Pankkiriippumattomuus voitaisiin näin ollen määritellä siten, ettei yhteisö ennalta sitoudu käyttämään mitään pankkipalveluja eikä missään suhteessa, vaan tunnustaa kulloisen markkinatilanteen mukaisen eri pankkien välisen kilpailutilanteen.

Kilpailutilanteen edellyttämä tasapuolisuus tarkoittaa, että kullekin halukkaalle rahalaitokselle varataan mahdollisuus esittää tarjouksensa tarvittavan pankkipalvelun suhteen. Valintakriteereinä ovat samat kuin minkä tahansa muunkin palvelun tai tuotteen hankinnassa, laatu ja hinta. Laatu saattaa joissain tapauksissa olla tosin vaikeasti arvioitavissa.

Kun kaikille halukkaille on varattu mahdollisuus esittää oma tarjouksensa tarjoamistaan pankkipalveluista, voidaan ratkaisun yhteydessä jo saada selville ne vastapalvelut, joihin sitoudutaan. Useissa tapauksissa markkinoilla vallitsee niin kova kilpailutilanne, ettei erityistä markkinatilanteen mukaista vastavuoroisuutta edes tarvita. Yhtenä mahdollisuutena on myös, että kilpailun kohteena onkin juuri vastavuoroisuus — tai lähinnä sen poistaminen esim. aikaisempien lainasitoumusten osalta.

4. ASIAKASSUHTEIDEN UDELLEEN- ARVIOINTI: PANKKIEN SUURI HAASTE

Kuntasektorilla kaupungit ovat yleensä paikakuntansa suurimpia asiakkaita pankeille sekä lainanottajina että sijoittajina. Kaupunkien likvidien kassavarojen yhteismäärä lienee tällä hetkellä 6—7 mrd markkaa. Tuottotietoisuuden lisääntyessä myös tällä asiakassektorilla asiakassuhteen tasokas hoito merkitsee pankeille lisääntyvää tarvetta terästää profiiliaan sijoituspalveluja ja sijoitusneuvontaa tarjoavana asiantuntijana. Samalla markkinahintaisen rahoituksen osuus tulee kasvamaan mutta entistä pienemmillä marginaaleilla. Pankkien tehokkuuserot tulevat hiljalleen näkyviin.

Tulevaisuudessa hyvän asiakassuhteen ylläpitäminen edellyttää pankilta ja sen edustajilta uudenlaista asennoitumista myös julkisyhteisöjen sektoriin. Esimerkiksi perinteinen säännöstelyviranomaisen rooli, jossa lainansaannin merkitystä neuvotteluissa korostettiin ja asiakaskohtaista kannattavuutta voimakkaasti painotettiin kaiken asiakassuhteen perustana, kuuluu menneisyyteen. Sen sijaan markkina-

hintaisten luoton myynti supistuvilla marginaaleilla ja korkeatasoisten sijoituspalvelujen tarjontaa asiakkaan tarkoitukseen soveltuvilla instrumenteilla ovat nykypäivää. Rahoitusmarkkinoiden muuttaminen asettaa haasteita myös pankeille — ehkä enemmän kuin asiakkaille.

LÄHTEET:

- Ahtiala, Pekka: Rahoitusjärjestelmän muutoksista ja niiden vaikutuksista yritystoimintaan. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1985:2.
- Kauppinen, Tapani ja Paavonsalo, Matti (toim.): *Pankkitömminnan käsikirja*. Vaasa 1981.
- Ahonen, Pertti: Maksuvalmius kunnallistaloudessa. *Kunnallistieteellinen Alkakauski* 1979:3.
- Kunnallisen laskentatoimen uudistamistaloudessa (Kulaus): *Kunnan talousarvioasetelma. Suositus N:o 18*, Jyväskylä 1978. *Taesuositus. Suositus N:o 22*. (moniste).
- Alanen, Jussi-Pekka: Kaupunkien tarpeet ja vaatimukset rahoitusmarkkinoiden toimivuudelle. *Suomen Kunnallislehti* 5/86, s. 8—9.
- Aiho, Karl, Mustonen, Jussi, Raatikainen, Juhani, Salo, Sinikka, Turkki, Juhani ja Valkonen Tarmo: Markkinaraha ja rahamarkkinoiden muutos. *ETLAn julkaisusarja B 45*. Helsinki 1985.
- Beehler, Paul J.: *Cash management — Principles and Practices for the 80's*. New York 1980.
- Fisher, David I.: *Cash management. The Conference Board*. New York 1973.
- Hallipello, Aatos ja Kataja, Martti: *Kunnan laskentatoimi*. Espoo 1980.
- Hallipello, Aatos ja Lehtiö, Sinikka: Kaupungin kassanhallinta — ajatuksia cash management -ajattelun soveltumisesta kunnallistalouteen. *Suomen Kunnallislehti* 7/83 s. 22—26.
- Hallipello, Aatos: *Kassanhallinto kaupungin rahatoimessa*. Suomen Kaupunkiliitto. Lahti 1986.
- Hallipello, Aatos: Kuntien toiminta Ruotsin rahamarkkinoilla. *Suomen Kunnallislehti* 9/85, s. 48—51.
- Hannus, Arno: *Uusi kunnallislaki*. Porvoo 1977.
- Hannus, Arno: Kunnan kassavarojen ja rahastojen pääomien sijoittamisesta. *Suomen Kunnallislehti* 9/85, s. 54—56.
- Komiteanmietintö 1973:60: *Kunnallishallintokomitean mietintö*. Helsinki 1973.
- Lahti, Arto: Pankkien kilpallustrategia. *Helsingin kaupakorkeakoulun julkaisu D-71*. Helsinki 1985.
- Larsson, Claes-Göran: *Cash management för företag*. Lund 1982.
- Lehto, Eero: Korot ja korkojärjestelmä Suomessa. *Suomen Pankin julkaisu A:57*. Helsinki 1984.
- von Martens, Christel: Kunnan maksuvalmiussuunnitelma. Suomen Kaupunkiliitto, kunnallistaloudellinen osasto. *Kaupunkiliiton julkaisu nro B 82*. Helsinki 1979 (moniste).
- Pekkarinen, Erkki: Lainarahoitus — toimintojen uudelleen arviointi. *Suomen Kunnallislehti* 9/85, s. 47—48.
- Pitkänen, Eero: *Julkisyhteisöjen laskentatoimi*. Espoo 1980.
- Ryönäkoski, Urpo: Kaupungin rahatoimen strategia. *Suomen Kunnallislehti* 5/86 s. 10—11.
- Saarnio, Seppo: *Miten sijoitan pörssiosakkeisiin*. Espoo 1984.
- Skandinaviska Enskilda banken: *Penningmarknad, en skrift om korta placeringar*. 1983. *Obligationmarknad, en skrift om llet längre placeringar*. 1983.
- Suomen Kaupunkiliitto: Rahatoimen johtosääntöjen malli. *Kaupunkiliiton keskustoitiston julkaisu B 62*. Helsinki 1977.
- Kaupunginhallituksen johtosääntöjen mallit. *Kaupunkiliit-*

ton keskustelmiston julkaisu B 26. Helsinki 1982. Kaupungin taloussäännön mallit. *Kaupunkiliiton julkaisu nro B 60.* Uusittu painos, Helsinki 1983. Tilinpäätöskertomusmalli, *Kaupunkiliiton julkaisu nro B 188.* Helsinki 1982.

Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet: *Att hantera pengar i kommuner och landsting.* 1985.
Van Horne, James C.: *Financial Management and Policy.* Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs N.J. 1980.