

KUNNAN OMISTAJAPOLIITTISET LINJAUKSET

KUNNAN OMISTAJAPOLIITTISET LINJAUKSET

1. MIKSI KUNNAT TARVITSEVAT OMISTAJAPOLIITTISIA LINJAUKSIA
2. KUNNAN KEHITYSNÄKYMÄT OMISTAJAPOLITIIKAN LÄHTÖKOHTANA
3. OMISTAJAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN RAKENNE
 - 3.1 Kunnan omaisuuden käytölle asetettavat tavoitteet
 - 3.1.1 Omistajapolitiikka palvelutuotannon välineenä
 - 3.1.2 Omistajapolitiikka kehittämisen välineenä
 - 3.1.3 Omistajapolitiikka sijoitustoiminnan välineenä
 - 3.2 Omaisuuden arvon säilyttäminen ja lisääminen
 - 3.3 Omistuksesta luopuminen
 - 3.4 Riskien hallinta
 - 3.5 Vastuu omistajapolitiikan toteutuksesta
4. LINJAUSTEN LÄHTÖTIEDOT JA NIIDEN LAATIMISTA VARTEN TEHTÄVÄT PERUSSELVITYKSET
 - 4.1 Omaisuuden kartoitus
 - 4.1.1 Omaisuuden arvo
 - 4.1.2 Omaisuuserän merkitys kunnan palvelutuotannolle
 - 4.2. Pääoman käytön tehostamismahdollisuuksista
 - 4.2.1 Oman toiminnan ja osaamisen parantaminen
 - 4.2.2 Kunnan tuotantovälineiden käytön tehostaminen

KUNNAN OMISTAJAPOLIITTISET LINJAUKSET

Tämän suositus on tarkoitettu taustamateriaaliksi kunnille niiden laatiessa omia omistajapoliittisia linjauksiaan. Jäljempänä tuodaan esiin niitä asioita, joita omistajapoliittisissa linjauksissa tulisi yleensä käsitellä, mutta ei oteta kantaa linjausten sisältöön.

1. MIKSI KUNNAT TARVITSEVAT OMISTAJAPOLIITTISIA LINJAUKSIA

Kuntien pääoman tehokas käyttö on yhtä merkittävää kuin käyttötalouden hallinta. Pääoman käyttöön ei kaikissa kunnissa ole paneuduttu yhtä perusteellisesti kuin käyttömenoihin. Tämän vuoksi Kuntaliitto suosittelee, että kunnat vahvistaisivat itselleen omistajapoliittiset linjaukset, jotka ohjaavat kunnan pääoman käyttöä ja eri omaisuuseriä koskevaa päätöksentekoa. Linjaukset on tarkoitettu ohjeeksi kunnan luottamushenkilöille ja henkilöstölle sekä tytär- ja osakkuusyhteisöille tulevien yksittäisten päätösten pohjaksi.

Kunnan omistajapoliittisten linjausten lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet ja niiden tarkoituksena on tukea kunnan yleisen strategian toteutusta. Linjauksissa määritellään kunnan pääoman ja eri omaisuuserien omistamiseen, hankintaan ja käyttöön liittyvän päätöksenteon periaatteet. Linjausten tavoitteena on turvata päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja tämän seurauksena pääomien käytön tehokkuus.

Kunnan omistajapolitiikka on kunnan johtamisen väline. Se luo puitteet kunnan menestykselliselle toiminnalle. Omistajapolitiikka määrittelee missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Samalla määritellään omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet sekä se, kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty.

Valtuusto päättää kunnan omistajapoliittisista linjauksista. Linjaukset ovat toimintaa suuntaavia ja näin ollen suhteellisen pysyviä. Kunnassa on kuitenkin jatkuvasti etsittävä mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa ja olosuhteiden muuttuessa myös muuttaa omistajapolitiikkaa.

Kun valtuusto on hyväksynyt omistajapoliittiset linjaukset, hyväksytyt omistajapolitiikan on konkretisoiduttava kunnan päätöksenteossa kaikilla tasoilla. Linjausten toteutumista on seurattava ja toimialueiden ja yksiköiden on raportoitava linjausten toteutumista niiden omassa toiminnassaan.

Omistajapoliittisia linjauksia voidaan täydentää toimialakohtaisissa ohjelmissa ja strategioissa, kuten kunnan maapoliittisessa ohjelmassa, liiketoimintastrategiassa tai asuntopoliittisessä. Yksityiskohtaisempia omistajapoliittisiä ratkaisuja sisältyy muun muassa kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmaan ja yksittäisiin investointipäätöksiin.

2. KUNNAN KEHITYSNÄKYMÄT OMISTAJAPOLITIIKAN LÄHTÖKOHTANA

Omistajapoliittisten linjausten laatimisessa lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet, palvelustrategia ja niiden vaatimat voimavarat, kunnan nykyiset toimintatavat ja tuotantovälineiden omistus, pitkän aikavälin tavoitteet sekä arviot toimintaympäristön muutoksista.

Toimintaympäristön muutoksista omistajapoliittisiin linjauksiin vaikuttavat erityisesti arvioidut muutokset palvelujen kysynnässä, kunnan henkilöstön määrässä ja osaamisessa sekä tarjolla olevassa yksityisessä toimitila- ja palvelutarjonnassa.

Hankintalainsäädännön soveltaminen on osittain vasta muotoutumassa eri oikeusasteissa tehtävien ratkaisujen pohjalta. Näillä ratkaisulla on vaikutusta kunnan omistajapolitiikkaan ja toiminnan järjestämissuotoihin. Hankintalainsäädäntö on otettava huomioon sekä kuntien yhteistyössä että kunnan omaa toimintaa järjestettäessä. Kunnan toiminnan organisointi yhtiöksi ja se, myykö kunta palveluja ulkopuolisille, vaikuttaa kunnan hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen.

Toimintaympäristön muutoksia arvioitaessa huomioitavia asioita ovat muun muassa muutokset kunnan asukkaiden määrässä, ikä- ja koulutusrakenteesta ja palvelujen kysynnässä. Samoin on arvioitava ulkopuolisen palvelujen tarjonnan kehitys ja yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien sekä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Toimintaympäristön muutokseen vaikuttaa erityisesti kehitys naapurikunnissa ja koko seudulla.

3. OMISTAJAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN RAKENNE

Omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään kunnan omista olosuhteista ja palvelujen tuotantorakenteesta lähtien muun muassa kunnan omaisuuden käytölle asetettavia tavoitteita, omaisuuden hoidon periaatteita, riskien hallintaa sekä toimielinten ja henkilöstön vastuuta ja tehtäviä omistajapolitiikan toteutuksessa.

3.1 Kunnan omaisuuden käytölle asetettavat tavoitteet

Omistajapoliittisten linjausten lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet ja selkeä näkemys tulevien vuosien palvelutarpeesta. Kunnan omista voimavaroista sekä kunnan ja sen lähialueen yritystoiminnasta ja elinkeinoelämän rakenteesta riippuu millaisia mahdollisuuksia kunnassa on olemassa näihin tavoitteisiin pääsemiseksi ja palvelutarpeen tyydyttämiseen. Omista lähtökohdistaan kunta selvittää käytettävissään olevat eri mahdollisuudet ja niiden kustannukset. Tulosten perusteella kunta päättää toimintatavastaan ja palvelurakenteestaan eli siitä mitä palveluja kunta tuottaa ja mistä palveluista se mahdollisesti luopuu. Tällöin päätetään myös kunnan palvelu- ja konsernirakenteesta. Kunta voi organisoida oman palvelutuotantonsa brutto- tai nettobudjetoiduksi yksiköksi taikka liikelaitokseksi. Oman palvelutuotannon vaihtoehtona on esimerkiksi kunnan omistama yhtiö, kuntayhtymä tai muunlainen kuntayhteistyö taikka yhteistyö yksityisen sektorin kanssa. Kunnan omistajapolitiikan on tuettava valittua palvelurakennetta ja kehittämistavoitteita.

Kunnalla tulee olla käytettävissään oman palvelutuotannon edellyttämä omaisuus ja tuotantovälineet, jotka se voi hankkia käyttöönsä omistamalla tarvittavan käyttöomaisuuden, hallitsemalla sitä yhdessä muiden toimijoiden kanssa tai vuokraamalla sen. Jos kunta tuottaa palvelut yhteistyönä muiden kuntien tai yksityisen sektorin kanssa, yhteistyöstä sovittaessa on sovittava myös siitä, kuka omistaa palve-

lutuotannon edellyttämän käyttöomaisuuden ja miten omaisuudesta aiheutuvat kustannukset yhteistyökumppaneiden kanssa jaetaan.

*Riippuu paikallisista olosuhteista ja markkinoiden toimivuudesta min-
kä verran kunnalla on mahdollisuuksia hankkia tuotantovälineitä käyt-
töönsä muuten kuin suoraan omistamalla. Esimerkiksi tehokkaan
maapolitiikan toteuttamisen edellytyksenä on usein vahva maan
omistus. Samoin harvoilla kunnilla on nykyisin todellisia vaihtoehtoja
koulu- tai terveyskeskustilojen hankinnassa, vaikka sillä, miten kunta
on hankkinut tilat käyttöönsä, ei ole periaatteessa vaikutusta kunnan
mahdollisuuteen järjestää toiminnot. Suurempi liikkumisvara on vaika-
kapa toimistotilojen ja erilaisten koneiden ja laitteiden hankinnassa.*

*Eri tilanteissa on kuitenkin kartoitettava mahdollisuudet toteuttaa
maapolitiikkaa esimerkiksi kaavoitussopimusten avulla ja selvitettävä
erilaisia vaihtoehtoja hankkia toimitiloja kunnan käyttöön.*

*Riippuu toiminnan luonteesta, miten kunta palvelutuotantonsa organi-
soi. Verorahoitteisiin palveluihin, joita on vaikea tuotteistaa ja hinnoi-
tella, soveltuu perinteinen bruttobudjetoitu yksikkö. Jos palvelutuo-
tannon vaatimat investoinnit rahoitetaan budjettivaroin, mutta käyt-
tömenot ulkoisilla tai sisäisillä maksuilla, soveltuu toimintamuodoksi
nettobudjetoitu yksikkö. Milloin toiminta on tarkoitus rahoittaa koko-
naan, investoinnit mukaan lukien, myyntituloilla, soveltuu toiminta-
muodoksi kunnan liikelaitos tai kunnan omistama yhtiö. Osakeyhtiö-
muotoa on syytä harkita etenkin silloin, kun yksikkö toimii selkeästi
kilpailuilla markkinoilla ja se myy palvelujaan merkittävästi ulkoisille
asiakkaille.*

3.1.1 Omistajapolitiikka palvelutuotannon välineenä

Valtaosa kunnan omaisuudesta toimii kunnan palvelutuotannon suoranaisena tuo-
tantovälineenä. Esimerkiksi kunnan toimitiloja, verkostoja ja muita tuotantoväli-
neitä käytetään suurimmalta osin välittömästi palvelutuotantoon.

*Verorahoitteisen toiminnan käytössä olevalle pääomalle ei varsinaista
taloudellista tuottovaatimusta voida asettaa. Oman toiminnan kustan-
nuksissa on kuitenkin otettava huomioon aina myös pääoman hinta ja
siitä aiheutuvat kustannukset. Tällaisen omaisuuden käytön tehok-
kuutta onkin arvioitava edullisuusvertailujen ja erilaisten toimintamal-
lien vaihtoehtoiskustannusten avulla*

*Omaisuuden käytölle asetettavat muut kuin taloudelliset tavoitteet
voivat liittyä esimerkiksi palvelujen saatavuuteen ja laatuun.*

*Maksurahoitteisen palvelutuotannon käytössä olevalle omaisuudelle
luonnollinen tuottovaatimus on sitoutuneelle pääomalle saatava kor-
ko.*

3.1.2 Omistajapolitiikka kehittämisen välineenä

Omistaminen on kunnalle myös keino ohjata ja tukea kunnan kehitystä. Selkeim-
min tällaisia tavoitteita liittyy kunnan maan omistukseen ja maapolitiikkaan.
Maaomaisuuden ohella kunnan kehittämisen välineitä ovat sijoitukset elinkeinojen
kehittämiseen, työllisyyttä tukeviin tai asukkaiden viihtyvyyttä lisääviin kohteisiin.
Esimerkkejä tällaisista sijoituksista voivat olla toimitila- ja asuntorakentaminen tai
vaikkapa panostus teknisiin verkostoihin taikka välitön mukanaolo yritystoimin-
nassa.

Tällaisille omaisuuserille asetettavat tavoitteet kohdistuvat usein kunnan väestökehitykseen, työllisyyteen ja muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi saattavat muuttua hyvinkin nopeasti. Kunnan omistajapolitiikan on kyettävä reagoimaan tällaisiin muutoksiin.

3.1.3 Omistajapolitiikka sijoitustoiminnan välineenä

Valtuusto päättää kunnan sijoitustoiminnan perusteista. Sijoitukset kuntayhtymiin ja muihin yhteisöihin palvelevat suoranaisesti kunnan vastuulla olevaa palvelutuotantoa tai kunnan kehittämistä. Tällaiset sijoitukset ovat perus-, osake- tai osuus-pääomasijoituksia kuntayhtymiin osakeyhtiöihin tai osuuskuntiin, antolainoja tällaisille yhteisöille tai rahoitusosuuksia nimettyihin investointikohteisiin tai hankkeisiin. Sijoitukset toimivat luonteensa mukaisesti kunnan palvelutuotannon tai kehittämisen välineenä ja niille asetettavat tavoitteet ovat sen mukaisia. Tällaisten sijoitusten tarkoitus voi olla myös peruskunnan taseen keventäminen siirtämällä kiinteistöjä, muita tuotantovälineitä ja myös velkoja kunnalta jonkun kirjanpitovelvollisen omistukseen ja vastuulle.

Etenkin maksurahoitteista toimintaa harjoitaviin yhteisöihin tehdyille sijoituksille voidaan asettaa sijoituksen määrään nähden kohtuullinen tuottovaatimus.

Kassavarojen sijoittamisella pyritään saamaan mahdollisimman korkeata tuotto ottaen huomioon tuotto-odotusten kasvuun yleensä liittyvä riskin lisääntyminen.

3.2 Omaisuuden arvon säilyttäminen ja lisääminen

Kunnan omaisuuden hoidon on lähtökohtana omaisuuden kunnan ja käyttökelpoisuuden säilyttäminen ja se, että tuotantovälineet vastaavat kulloinkin ajan tarpeita. Etenkin kunnan kiinteistökannan ja kunnallisteknisten verkostojen peruskorjausten laiminlyönti on epätaloudellista ja vaarantaa kuntalaisten tarpeita vastaavan palvelutuotannon sekä kunnan liiketoiminnan kannattavuuden.

Omaisuuden arvon säilyttäminen edellyttää asiantuntevaa arviota eri omaisuuserien kunnosta ja peruskorjaustarpeesta. Kunnalla on oltava tämän vuoksi ammattitaitosta henkilökuntaa hoitamaan omaisuutta tai omaisuuden hoidossa on käytettävä apuna ulkopuolista asiantuntemusta. Päätösten maaomaisuuden jalostuksesta, rakennusten ja verkostojen peruskorjausinvestoinneista, sijoitussalkun sisällöstä ja muusta omaisuuden hoidosta on perustuttava asiantuntevaan arvioon omaisuuserien tehokkaasta käytöstä ja hoidosta.

Omaisuuden arvon säilyttäminen edellyttää myös linjausta investointien rahoituksen järjestämisestä. Linjaukset voivat koskea esimerkiksi yksiköiden vastuuta rahoituksessa, tuotteiden hinnoitteluperiaatteita tai sisäisten vuokrien käyttöä ja tasoa.

Omaisuuden arvon säilyttämisen ja lisäämisen näkökulmasta on myös tärkeää kehittää kunnan liiketoimintoja ja pitää toiminnat kilpailukyisenä muiden alan toimijoiden kanssa.

3.3 Omistuksesta luopuminen

Kunnan on hankittava tarvitsemansa tuotantovälineet käyttöönsä mahdollisimman edullisesti ja mahdollisimman hyvällä kustannus/laatu -suhteella. Jos omasta käyttöomaisuudesta aiheutuvat kustannukset ovat pitkällä aikavälillä vastaavien tuotantovälineiden todellisia vuokratkustannuksia korkeammat, on omistuksesta luopumista ja vuokrauksen lisäämistä harkittava. Tuotantovälineiden omistuksesta luovuttaessa on aina varmistettava niiden saatavuus tarvittaessa. Luonnollisesti myös sellaisesta omaisuudesta ja sellaisista tytär- tai muiden yhteisöjen omistuksista, jotka eivät palvele kunnan toimintaa tai strategisia tavoitteita, on pyrittävä

luopumaan. Luopumisen vaihtoehtona on aina selvitettävä mahdollisuus kehittää kulloinkin tarkasteltavana olevaa toimintaa siten, että se vastaa kunnan tarpeita.

Kun kunta luopuu omaisuudestaan tai omistuksistaan, on ratkaistava miten luopuminen vaikuttaa kunnan palvelutuotantoon ja miten palvelut turvataan tulevaisuudessa kuntalaisille. Jos omaisuudesta ja omistuksista luopuminen merkitsee myös palvelutuotannon siirtymistä kunnalta muille toimijoille, on palvelujen turvaamisen kuntalaisille ol-tava korostetusti esillä asiaa ratkaistaessa.

Omaisuudesta luovuttaessa on lähtökohtana oltava vapautuvan pää-oman entistä tehokkaampi käyttö. Kun omaisuudesta luovutaan, on omaisuuden arvo tällöin siitä saatava myyntihinta, joka saattaa poike-ta huomattavastikin sen tasearvosta joko ylös- tai alaspäin. Myyntiti-lanteessa on käytettävä hyväksi myös mahdollisuudet kehittää toi-mintoja ja tuotantovälineitä mahdollisia ostajia kiinnostaviksi ja näin nostaa niiden arvoa.

3.4 Riskien hallinta

Kunnan eri yksiköiden ja koko kuntakonsernin riskienhallinnan ja riskinoton periaatteiden on oltava selkeät ja niistä päätetään konserniohjeissa. Omistajapolitiis-sissa linjauksissa määritellään toimintaan liittyvien riskien hyväksyttävä taso eri toiminnoissa.

Linjauksissa määritellään ne periaatteet, joiden puitteissa toimintaan sisältyvät riskit ovat hyväksyttäviä. Yksittäisten merkittävien inves-tointi- ja muiden päätösten yhteydessä on tehtävä riskikartoitus ja suhteutettava päätökseen sisältyvät riskit hyväksyttävään riskitasoon.

3.5 Vastuu omistajapolitiikan toteutuksesta

Omistajapolitiikan ohjaus ja valvonta sekä käytännön toteutus on vastuutettava selkeästi luottamuselimille ja henkilöstölle. Ohjaus ja valvonta kuuluvat luotta-mushenkilöorganisaatiossa valtuustolle, toimeenpano hallitukselle sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja linjausten toteutumisen valvonta tarkastuslautakun-nalle. Toimihenkilöorganisaatiossa omistajaohjaus kuuluu ylimmän toimihenkilöta-son, useimmiten kunnan johtajan tehtäviin. Kunnan operatiivisesta toiminnasta vastaavat lautakunnat ja toimialajohtajat tai virastopäälliköt. Kunnan tytäryhteisö-jen toiminnasta vastaavat näiden omat hallintoelimet.

Kunnan omistajapolitiikan ohjauksesta ja valvonnasta sekä operatiivisesta toimin-nasta vastaavien henkilöiden ja toimielinten työn- ja vastuunjako sekä raportointi-järjestelmät on määriteltävä yksiselitteisesti. Toimivan johtamis- ja ohjausjärjes-telmän ohella aito yhteistyö ja sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin ovat ehdoton edellytys kunnan menestykselle.

4. LINJAUSTEN LÄHTÖTIEDOT JA NIIDEN LAATIMISTA VARTEN TEHTÄVÄT PERUSSELVITYKSET

4.1. Omaisuuden kartoitus

Linjausten lähtötietona on toimialoille kohdennettu omaisuus sekä arvio siitä, mi-ten omaisuus palvelee kunnan nykyistä ja erityisesti tulevaa palvelutuotantora-kennetta. Kartoitusta varten omaisuus voidaan ryhmitellä esimerkiksi seuraavas-ti:

Maaomaisuus, johon kuuluu kunnan raakamaa, tontit, metsät, maatalousmaa, kadut, puistot ja muut yleiset alueet

Tuotantovälineet, joihin kuuluvat kunnan palvelutuotannossa käytetyt rakennukset, kiinteät rakenteet ja laitteet sekä koneet ja kalusto

Sijoitusomaisuus, jonka merkittävimpiä eriä ovat kunnan omistamat osakkeet ja osuudet sekä lainasaamiset.

Kunnan koko omaisuuden kartoitus yhdellä kertaa on raskas ja työtä vaativa tehtävä. Tämän vuoksi kartoitus on suositeltavaa tehdä toimialoittain alkaen merkittävimmistä omaisuuseristä, joita ovat usein rakennukset sekä maa ja vesialueet. Useissa kunnissa myös sijoitukset tytä- ja muihin yhteisöihin ovat omistajapoliittisesti erittäin merkittäviä.

Kunnan taseessa ja sen liitetiedoissa esitetyn käyttöomaisuuden ja siihen sitoutuneen pääoman kohdentaminen eri toimialoille mahdollistaa pääomakustannusten kohdentamisen palveluille.

Omaisuu- den kartoituksen yhteydessä määritellään toimialoittain, mutta kuitenkin yhtenäisin perustein omaisuuden arvo, sen merkitys kunnan palvelutuotannolle ja se, miten omaisuus palvelee sen käytölle asetettuja tavoitteita ja kuka omaisuuden käytöstä vastaa. Kartoituksen lähtökohtana on kunnan käyttöomaisuuskirjanpito ja omaisuuserien hankintahintaan perustuva tasearvo.

4.1.1 Omaisuuden arvo

Vaikka arvonmäärityksen lähtökohtana on omaisuuserien tasearvo, tarkoituksenmukaiseen arvostusperiaatteeseen vaikuttaa kuitenkin päätöksentekotilanne, jonka tueksi arvoa määritellään. Yleisesti käytettyjä arvostusperusteista ja niiden avulla laskettuja arvoja ovat:

1. Tasearvo, joka lasketaan vähentämällä omaisuuden hankintahinnasta sen käyttöikää vastaavat suunnitelman mukaiset poistot.
2. Käypä arvo, joka lasketaan vähentämällä omaisuuden laskentahetken uushankintahinnasta sen käyttöikää vastaavat suunnitelman mukaiset poistot.
3. Markkina-arvo, joka vastaa omaisuuden myynnistä laskentahetkellä todennäköisesti saatavaa hintaa.
4. Tuottoarvo lasketaan diskonttaamalla omaisuuden käytöstä tulevaisuudessa saatavat tuotot laskentahetkeen.

Palvelutuotannossa käytettävien tuotantovälineiden arvo on yleensä niiden tasearvon mukainen käyttöarvo.

Etenkin kunnan myymien maksullisten palveluiden kustannus- ja hinnoittelulaskelmissa saattaa olla perusteltua käyttää omaisuuserien arvona niiden käypää arvoa. Myös sisäisen hinnoittelun lähtökohdaksi soveltuu monessa tapauksessa käypä arvo.

Sijoitusomaisuuden ja tuotantovälineiden arvostusperusteeksi soveltuu tuottoarvo esimerkiksi silloin, kun ollaan arvioimassa liiketoiminnasta kunnalle tuloutettavaa kohtuullista tuottoa. Tällaista omaisuutta ovat muun muassa kunnan omistamat energiayhtiön osakkeet tai voimalaitokset.

Jos kunta harkitsee joistakin omaisuuseristä luopumista, omaisuus on arvostettava todennäköiseen luovutusarvoon eli markkina-arvoon, joka voi olla markkinatilanteesta riippuen merkittävästi tasearvoa alhaisempi tai korkeampi. Tällaisissa tilanteissa on huomioitava myös omaisuuden tai toiminnan saneerausmahdollisuus ja sen vaikutus markkina-arvoon.

4.1.2 Omaisuuserän merkitys kunnan palvelutuotannolle

Kunnan palvelutuotantoa varten on oltava käytettävissä toiminnan vaatimat tuotantovälineet. Omaisuutta hankkiessaan kunta on asettanut sen käytölle tavoitteita. Tavoitteita voidaan asettaa myös taloussuunnitelman ja -arvion hyväksymisen yhteydessä. Kunnan on jatkuvasti seurattava tavoitteiden ajankäytös- ja -arvion hyväksymisen yhteydessä. Kunnan on jatkuvasti seurattava tavoitteiden ajankäytös- ja -arvion hyväksymisen yhteydessä. Tällaista arviota on tehtävä myös kaikilla toimialoilla niiden hallinnassa olevan omaisuuden osalta.

Kunnan pääomaa on tuotantovälineiden lisäksi sitoutuneena kunnan kehittämisen kannalta tärkeisiin strategisiin kohteisiin tai pääoma on sijoitettu pääasiassa tuotantovälineiden hankintatarkoituksessa. Toimialojen on omaisuuserittäin jaoteltava käytössään oleva omaisuus välittömästi kunnan palvelutuotantoon liittyvään, tuloa tuottavaan ja välillisesti kunnan kehitystä tukevaan omaisuuteen sekä arvioitava omaisuuden tuleva käyttö. Välillisesti kunnan kehitystä tukevalla omistuksella voi olla merkitystä esimerkiksi kunnassa toimivien yritysten toimintaedellytyksille tai työllisyydelle kunnan alueella

Omistajapoliittisia linjauksia laadittaessa on arvioitava miten tehokkaassa käytössä tuotantovälineet ovat, tuottaako sijoitusomaisuus tai maksulliseen palvelutoimintaan sitoutunut pääoma odotetusti ja palvelevatko tehdyt strategiset sijoitukset vielä kunnan kehitystä?

4.2 Pääoman käytön tehostamismahdollisuuksista

Kunnan pääoman käyttöä voidaan tehostaa ja tuottavuutta parantaa kunnan omassa toiminnassa tai ottamalla käyttöön sellaisia uusia toimintatapoja, joiden yhteydessä voidaan siirtää kunnan pääomia entistä tehokkaampaan käyttöön. Tehokas pääoman käyttö tuo kunnalle säästöjä ja useasti johtaa lisäksi käyttökustannusten laskuun sekä palvelujen paranemiseen. Uusien toimintatapojen vertailu kunnan omaan toimintaan edellyttää kattavaa kustannuslaskentaa ja kustannustietoisuutta, jolloin on huomioitava sekä vaihtoehtoisista toimintatavoista aiheutuvat käyttökustannukset että niiden tasevaikutukset ja pääomakustannukset.

4.2.1 Oman toiminnan ja osaamisen parantaminen

Oman toiminnan kehittäminen on ensisijainen kunnan toiminnan tehostamiskeino. Uusien toimintatapojen ja omistusrakenteiden käyttöönoton edellytyksenä on kunnan osaava ja tehtäviinsä motivoitunut henkilöstö. Kunnan on huolehdittava henkilöstön koulutuksesta ja uudenlaisten toimintamallien vaatiman asiantuntemuksen hankkimisesta kunnan palvelukseen tai käyttöön.

Jotta kunnan palvelutuotanto vastaisi kuntalaisten odotuksia ja olisi kilpailukykyistä markkinoilla olevan tarjonnan kanssa, kunnan on taattava palvelujen haluttu laatu ja tuotettava palvelut kustannustehokkaasti. Tämä tarkoittaa esimerkiksi toimitilojen, vuokrattavien asuntojen, liikuntapaikkojen sekä katujen ja yleisten alueiden laadusta huolehtimista. Kunnan on osoitettava laadun ylläpitämiseen tarvittavat varat ja muut resurssit.

Kunnan toimintojen eriyttäminen omiksi taseyksiköikseen tai erillisiksi liikelaitoksiksi tuo jatkuvuutta toimintaan. Samalla se yhdessä palvelujen tuotteistamisen kanssa lisää läpinäkyvyyttä ja helpottaa sekä ulkoista että sisäistä hinnoittelua.

4.2.2 Kunnan tuotantovälineiden käytön tehostaminen

Kunnan on jatkuvasti arvioitava toimintatapojaan ja sitä, ovatko kunnan tuotantovälineet tehokkaassa käytössä. Tämä arviointi edellyttää jatkuvaa vaihtoehtoisten toimintatapojen kartoitusta ja markkinoiden seurantaa.

Kuntalaisten odotukset ja vaatimukset palvelujen suhteen muuttuvat ajan mukana. Omistajapoliittisten linjausten pohjaksi ei riitä näkemys käyttöomaisuuden soveltuvuudesta tämän päivän tarpeisiin, vaan olennaista on arvio siitä, millaisia ja minkä laatuista palveluja kuntalaiset tulevaisuudessa tarvitsevat ja pystyykö nykyinen tuotantokoneisto vastaamaan näihin odotuksiin.

Kuntaliitto on suositellut, että kunnat laatisivat palvelujensa järjestämistavoista noin kymmeneksi vuodeksi eteenpäin ulottuvat linjaukset eli palvelustrategian. Ellei kunnassa ole laadittu strategiaa, kunnan on syytä omistajapoliittisia linjauksia varten suosituksen periaatteita noudattaen selvittää kunnan omalle palvelutuotannolle 10–15 vuoden aikajänteellä vaihtoehtoiset toimintamallit ja niiden kustannukset ja muut resurssitarpeet. Uusien toimintatapojen käyttöönotto saattaa olla yksi tapa tehostaa pääoman käyttöä. Tällaisia vaihtoehtoisia toimintamalleja ovat muun muassa yhteistyö kuntien tai kuntien ja yksityisen sektorin kanssa, erilaiset elinkaarimallit, ulkopuoliselle yritykselle annettava toimilupa, ostopalvelut, palvelusetelit, käyttöomaisuuden vuokraus, yksityistäminen, kunnan tukema vapaaehtois- tai omaistyö ja harrastus- ja vapaaehtois pohjaisten toimijoiden tukeminen avustuksin.