



Kuntatalous – monen muuttujan summa

Kuntatalous – monen muuttujan summa

Toimittajat: Valkeinen Tuija, Vuorento Reijo
Kirjoittajat: Hakola Jukka, Huikko Katariina, Korento Sari,
Lehtonen Sanna, Mehtonen Mikko, Punakallio Minna,
Rainio Henrik, Vaine Jari, Vuorento Reijo ja Ylitalo Marja-Liisa

Kuvat: Suomen Kuntaliitto ja Pixhill.com

ISBN 978-952-293-533-5 (painettu)

ISBN 978-952-293-746-9 (pdf)

4. uudistettu painos

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2017

Paino: Grano Oy

Myynti: Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti
www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa

Tilausnumero 509499

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291

www.kuntaliitto.fi

Neljannen painoksen alkusanat

Kädessäsi on neljäs painos Suomen Kuntaliiton laatimasta Kuntatalous – monen muuttujan summa -julkaisusta. Se on alansa bestseller sisältäen tiiviisti olennaisen muun muassa kuntatalouden roolista julkisessa taloudessa sekä tulo- ja menorakenteesta. Samoin yksittäisen kunnan talouden ohjaus- ja seurantamenettelyistä, tunnuslukujen tulkinnasta sekä uudistuneista hankinnoista annetaan kattava yleiskuva.

Kuntatalous on yhä riippuvaisempi yleisestä talouskehityksestä. Se puolestaan kietoutuu aiempaa vahvemmin maailmantalouden muutoksiin. Finanssikriisin jälkeiset noin kymmenen laihaa vuotta ovat kääntymässä kasvuksi, tosin hitaaksi. Kuntatalouden verotulopohjan ja etenkin työttömyyteen liittyvien menojen kannalta ollaan ainakin hetkellisesti kulkemassa valoisampaan suuntaan. Toisaalta muun muassa ikääntymisen tuomat rakenteelliset haasteet ovat edelleen olemassa vaikuttaen koko julkisen talouden kestävyYTEEN.

Keväällä 2017 valitut uudet valtuustot saavat eteensä ylimpinä päättäjinä kuntatalouden koko kirjon. Yhtenä keskeisenä viime aikojen muutoksena on konserniajattelun voimakas esiinmarssi, mikä näkyy myös tämän oppaan sivuilla.

Konsernitarkastelu tekee kuntatalouden seurannasta organisointineutraalia mahdollista vertailun ja läpinäkyvyyden aiempaa paremmin. Uusi kuntalaki vauhdittaa osaltaan tätä ulottaessaan myös kriisikuntakriteerit konsernitasolle.

Kuntatalous on aina ollut monen muuttujan summa. Neljannen painoksen ilmestyessä muuttujien määrä – jos mahdollista – entisestään kasvaa.

Toteutuessaan tämän hetkisen aikataulun mukaan vuoden 2020 alusta sote- ja maakuntauudistus muuttaa kuntatalouden ja kuntien talouksien asemaa merkittävästi. Kuten muutoksiin aina, tähänkin sisältyy mahdollisuuksia ja uhkia. Kustannuspaineisimpien sote-menojen siirtyminen kuntaa laajemmille harteille kuuluu ensimmäisiin, huoli suhteellisesti velkaantuvan kuntatalouden kestävyYdestä investointipai-

neiden keskellä jälkimmäisiin. Myös rahoituksen saatavuuteen ja korkotasoon liittyvät riskit on otettava vakavasti.

Tähän liittyy olennaisesti kysymys kuntasektorin omaisuuden kohtelemisesta uudistuksissa. Tällä on pitkäjänteisiä vaikutuksia myös siksi, että kuntien omaisuuteen liittyvä kompensatiomallin säätäminen nousi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa yhdeksi edellytykseksi uudistuksen toteuttamiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Omaisuusjärjestelyt sekä sote-tilojen käyttöasteisiin liittyvät riskit ovat joka tapauksessa toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävä uusi kuntatalouden muuttuja vuosiksi eteenpäin.

Uuden kunnan talouden kuvaa on pyritty myös tässä julkaisussa piirtämään tietoisena siitä, että kysymys on osin hypystä tuntemattomaan. Näin myös lukijan kannattaa asiaan suhtautua.

Vaikka kysymys on monen muuttujan summasta, kuntatalouden idea on yksinkertainen: turvata rahoituksen riittävyys kulloinkin tarvittaviin palveluihin ja elinvoimatehtäviin tuottavuutta ja tuloksellisuutta kehittäen. Tätä eivät myöskään tekeillä olevat uudistukset muuta.

Haluun lämpimästi kiittää tämän julkaisun kirjoittaneita maan parhaita asiantuntijoitamme ja muita sen valmistumiseen myötävaikuttaneita jälleen selkomielisestä ja -kielisestä työstä moniulotteisen asian äärellä.

Toivon, että kirja toimii oppaana kuntatalouden kiemuroihin ja lisää laajemminkin ymmärrystä kunta-alan muutoksista. Myös palaute sisällöstä on erityisen tervetullutta. Saattaa nimittäin olla, ettei viideskään painos ole kovin kaukana, niin nopeaa on ajan riento.

Helsingissä syyskuussa 2017

Timo Reina
varatoimitusjohtaja, Suomen Kuntaliitto

Sisältö

1	Kuntatalous kansantalouden osana	7
1.1	Kuntatalous osana julkista taloutta.....	8
1.2	Kuntatalouden tulkinnat	9
1.3	Kuntatalouden ohjaus	11
2	Kuntatalouden rakenne	13
2.1	Kuntien ja kuntayhtymien menot ja tulot	13
2.2	Verotusoikeus ja verotulot	15
2.3	Valtionosuudet	19
2.4	Maksu- ja myyntitulot	22
3	Taloussuunnittelu ja talousarvio.....	25
3.1	Taloussuunnittelun tehtävät ja rakenne.....	25
3.2	Talousarvioperiaatteet	25
3.3	Suunnitelmien sitovuus.....	27
3.4	Taloussuunnitteluprosessi.....	27
3.5	Liikelaitoksen taloussuunnittelu	27
3.6	Talouden ohjaus yhteistoiminnassa	28
4	Kuntakonsernin ja tytäryhteisöjen ohjaus	29
4.1	Kuntakonserni ja konserniohjaus.....	29
4.2	Konsernitilinpäätös	31
4.3	Konsernivalvonta.....	32
5	Tilinpäätös ja talouden tunnusluvut	33
5.1	Toimintakertomus	35
5.2	Tilinpäätöslaskelmat ja tunnusluvut.....	35
5.3	Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely.....	43

6	Julkiset hankinnat	45
6.1	Hankinnat keskeisenä osana kuntataloutta	45
6.2	Hankintatoimen organisointi ja hankintastrategiset linjaukset	47
6.3	Hankintalain soveltamisala	48
6.4	Hankintaprosessin vaiheet	50
6.5	Muutoksenhaku hankintamenettelyyn ja sopimuskauden aikainen sopimusvalvonta	51
7	Tarkastus ja valvonta	53
7.1	Tarkastuslautakunta	53
7.2	Lakisääteinen JHT-tilintarkastus	55
7.3	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	56
8	Kunnan rahatoimen hoito ja varainhankinta	59
8.1	Maksuvalmiuden ylläpito ja sijoitustoiminta	59
8.3	Kuntien investoinnit ja velkaantuminen	61
8.4	Rahoitusriskien hallinta	63
9	Uuden kunnan talous 2020	65
9.1	Julkisen talouden kokonaisohjaus 2020	67
9.2	Uudistuksen vaikutus kuntien tuloihin ja menoihin	67
9.3	Omaisuusjärjestelyt uudistuksessa	69
9.4	Investoinnit ja niiden rahoitus kunnissa uudistuksen jälkeen	70
9.5	Uudistuksen vaikutukset kuntien kirjanpitoon	71
10	Tuottavuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi	73
10.1	Tuloksellisuuden käsitteet ja osa-alueet	74
10.2	Tuottavuuden mittaaminen	75
	Lisää luettavaa	76
	Palveluksessaanne Kuntaliiton kuntatalousyksikkö	77



1 Kuntatalous kansantalouden osana

Suomessa kuntien vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden, koulutus- ja kulttuuripalveluiden, kunnallisen infrastruktuurin ja muiden hyvinvointipalveluiden järjestämisessä on kansainvälisesti ja eurooppalaisittainkin tarkasteltuna poikkeuksellisen suuri. Samoin kunnallisella itsehallinnolla, kuten verotusoikeudella ja taloudenpidon vapaudella, on korostunut asema. Itsehallintoa rajoittaa kuitenkin se, että tulorahoitus on käytännössä lähes kokonaan sidottu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kuntatalouden osuus koko kansantaloudesta on merkittävä – tällä hetkellä noin viidennes.

Kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Hyvinvoinnin edistäminen tarkoittaa peruspalvelujen järjestämistä asukkailleen, joko kunnan itsensä toimesta tai ostopalveluina muilta tuottajilta. Kestävän kehityksen edistäminen tarkoittaa, että kunta pyrkii säilyttämään palvelutoiminnassaan sekä maa- ja luonnonvarojen käytössä ekologisen ympäristön elinkelpoisena sukupolvesta toiseen.

Kunnat ovat pääasiallisesti järjestämisvastuussa laissa säädetyistä peruspalveluista. Valtion tehtävät liittyvät peruspalveluita koskevaan lainsäädäntöön ja kansalaisten toimeentulon turvaaviin tulonsiirtoihin.

Sote- ja maakuntauudistus tulee muuttamaan kokonaisuutta merkittävästi, kun noin puolet kuntien tuloista ja myös menoista on tarkoitus siirtää vuoden 2020 alusta lukien perustettaville maakunnille, joille siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuut.

Laissa säädettyjen tehtävien lisäksi kunta voi itsehallintonsa perusteella ottaa harkintansa mukaan hoidetta-

vakseen myös muita tehtäviä. Näitä vapaaehtoisia tehtäviä ovat muun muassa vapaa-ajan toimintaan liittyvät palvelut, ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö. Vapaaehtoisia tehtäviä ovat esimerkiksi asuntotoimi, energiahuolto, joukkoliikenne ja satamatoiminta. Muita merkittäviä kuntien hoidettavakseen ottamia tehtäviä ovat elinkeinojen tukeminen ja matkailu. Voimavarojen osoittaminen vapaaehtoisin tehtäviin on kokonaan kunnan omassa päätösvallassa.

Kuntapalvelujen rahoitus on osa julkisen talouden rahoitusjärjestelmää, jonka keskeiset periaatteet ovat kuntien itsehallintoon perustuva verotusoikeus ja rahoitusperiaate. Kunta voi käyttää keräämänsä verotulot palvelujen rahoittamiseen harkintansa mukaan. Myös käyttötalouden valtionosuudet ovat yleiskatteellisia, eli ”ilman korvamerkintää”, vaikka niiden kuntakohtainen määrä perustuu laskennallisesti arvioituun rahoitustarpeeseen.

Keskimäärin ja valtaosassa kuntia verotulojen merkitys palveluiden rahoituksessa on valtionosuuksia suurempi. Valtio kuitenkin ohjaa monin tavoin kuntien (toimintaa ja) rahoitusta esimerkiksi päättämällä yleisistä veroperusteista ja valtionosuuksista. Kuntien verotusoikeus koskee lähinnä kunnan tuloveroprosenttia sekä eri kiinteistöveroprosentteja.

Eduskunta voi lainsäädännöllä osoittaa kunnille uusia tehtäviä tai lisätä nykyisiin tehtäviin liittyviä velvoitteita ja normeja. Mainitun rahoitusperiaatteen mukaan samalla, kun valtio säätelee uusien tehtävien hoitamisesta, tulee sen huolehtia siitä, että kunnilla on taloudelliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan.

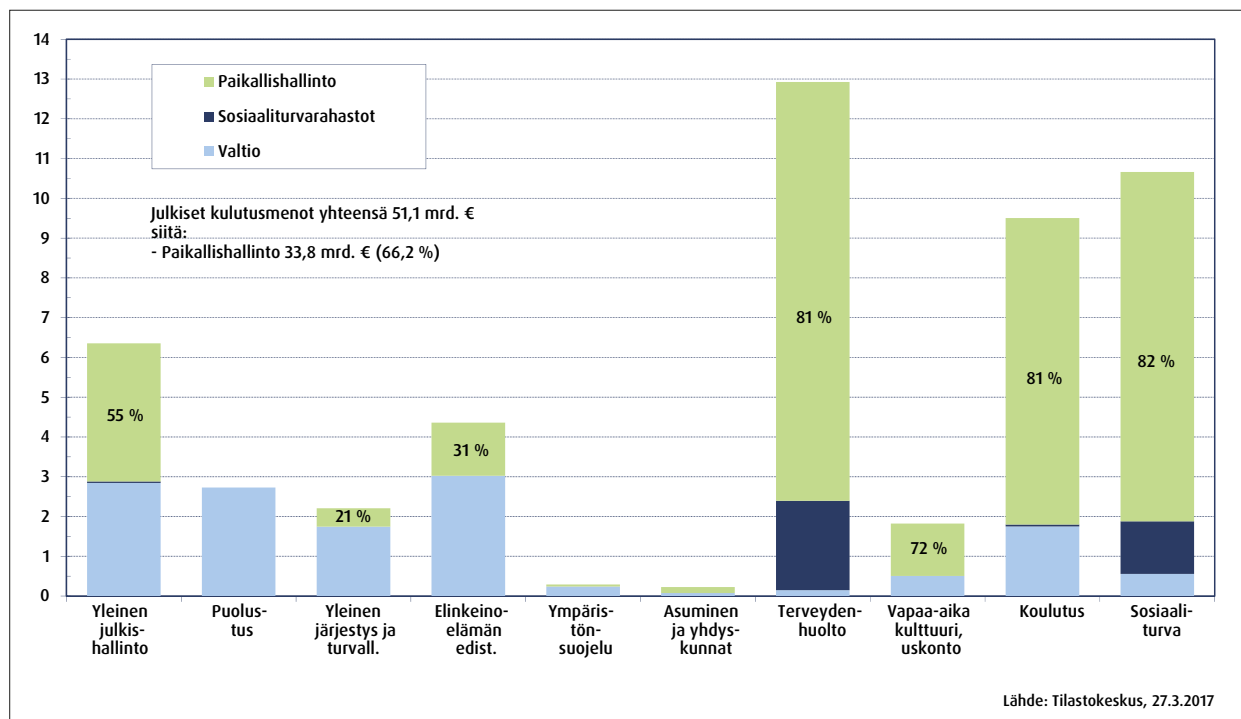
1.1 KUNTATALOUS OSANA JULKISTA TALOUTTA

Suomi pohjoismaana eroaa varsin voimakkaasti muusta Euroopasta julkista taloutta tarkasteltaessa. Kun useimmissa maissa julkinen talous on pitkälti valtiontaloutta, pohjoismaissa paikallishallinnolla on merkittävä osuus julkisesta taloudesta. Paikallishallinnon merkitys on kasvanut yhteiskunnan kehityksen myötä, kun valtaa ja vastuuta on siirretty valtiolta kuntiin, lähemmäksi kansalaisia. Näin on ajateltu lisäävän kansanvaltaa ja myös toimintojen tehokkuutta, kun paikallisesti on voitu päättää kuntalaisia koskevista asioista.

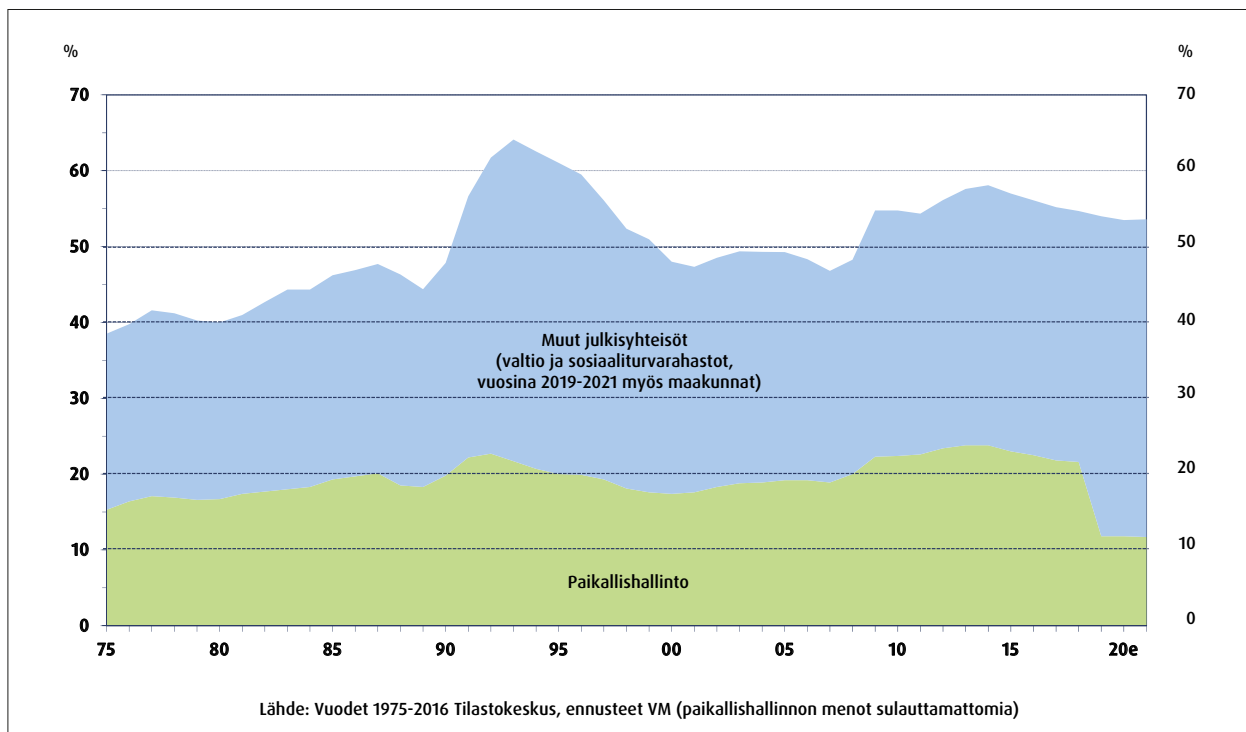
Kuntien ja kuntayhtymien toiminta on pääosin niin sanottua julkista kulutusmenoa, joka koostuu merkittäviltä osin palkoista ja palkkaperusteisista maksuista. Kunta-ala onkin hyvin työvaltainen ja kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön suuruus on noin 430 000.

Kuntasektori vastaa kaikissa pohjoismaissa pääosin sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä opetus- ja kulttuuri-toimesta. Valtion vastaa sosiaalisista tulonsiirroista, korkeimmasta opetuksesta ja kansalaisten turvallisuuteen liittyvistä kokonaisuuksista.

Tähän linjaukseen on Suomen osalta tulossa sote- ja maakuntauudistuksen myötä hyvin merkittävä muutos, kun perustettavat maakunnat ovat voimakkaasti valtio-



Kuvio 1. Julkiset kulutusmenot tehtävittäin vuonna 2015 mrd. €



Kuvio 2. Paikallishallinnon osuus julkisyhteisöjen kokonaismenoista 1975–2021, % BKT:sta

vetoisia niin rahoituksen kuin ohjauksen osalta.

Paikallishallinnon osuus niin kansantuotteesta kuin työvoimasta on jo vuosikymmeniä pysynyt noin viidenneksen tasolla, kun esim. Ruotsissa tämä osuus on noin neljännes. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä paikallishallinnon osuus puolittuu samalla kun valtion merkitys kasvaa.

1.2 KUNTATALOUDEN TULKINNAT

Valtioiden ja julkishallinnon talouden ohjaaminen perustuvat Euroopassa **kansantalouden tilinpidon** tilastoon ja sen käsitteisiin. Monissa maissa paikallishallinnon mer-

kitys on vähäinen ja julkinen talous on pääosin valtion taloutta. Pohjoismaissa tilanne on toinen ja erityisesti kunnilla on merkittävä rooli julkisen toiminnan toimeenpanijana ja rahoittajana. Kunnilla on pohjoismaissa myös merkittävä elinkeinopoliittinen rooli.

Kuntatalousohjelmassa keskeisiä käsitteitä ovat rahoitusasematavoite ja menorajoite. Rahoitusasematavoite paikallishallinnolle (= kuntatalous) asetetaan kansantalouden tilinpidon termein, jolloin investoinnit tulee rahoittaa vuosittain tulorahoituksella, jotta talous olisi tasapainossa.

Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja talouden ohjaus perustuvat soveltuvin osin **kirjanpitolakiin**, jonka

tärkeimpiä elementtejä ovat tulos- ja rahoituslaskelma sekä tase. Vaikka rahoitusasemataavoite asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein, kuntatalousohjelmassa esitetty kuntatalousennusteet laaditaan kunnallisen kirjanpidon käsittein. Tämä onkin luonnollista koska ohjelmalla pyritään vaikuttamaan myös yksittäisen kunnan taloudenhoitoon osana julkisen talouden kokonaisuutta.

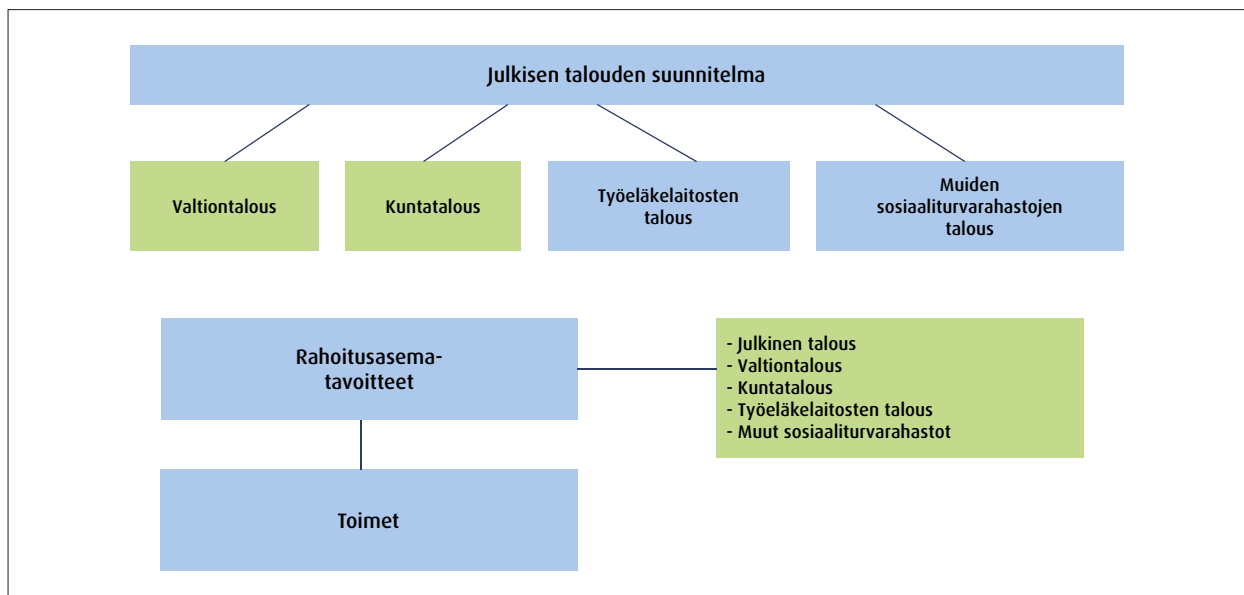
Perinteisesti kuntatalouden **kirjanpidollista tasapainoa** on tarkasteltu tuloslaskelman tuloksen kautta. Kunnan talous on tasapainossa, kun tilikauden tulos on nolla. Tällöin tulojen ja menojen erotusta kuvaava vuosikate (tulo-rahoitus) on riittänyt vuosittaisiin poistoihin ja näin arvioiden talous on tasapainossa. Kuntien kirjanpidossa investoinnit erotetaan käyttömenoista ja ne rahoitetaan usein pitkäaikaisilla lainoilla.

Kansantalouden tilinpidossa talous on tasapainossa, kun tilinpitovuoden kokonaismenot ja tulot ovat tasa-

painossa. Kansantalouden tilinpidon menoihin luetaan mukaan myös kyseiselle vuodelle ajoittuvat investointimenot, joita käsitellään kuten käyttömenoja. Kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotus eli nettoluotonanto/nettoluotonotto ei kuvaa kuntatalouden vuosittaista tasapainoa vaan lähinnä kuntatalouden rahoitusasemaa tilinpitovuotena.

Tilinpidon käsittein kuntatalouden tasapaino kuvaa siis ensisijaisesti vuosittaista **rahoituksellista tasapainoa**, jonka tärkein työkalu kuntien kirjanpidossa on rahoituslaskelma.

Kestävän kuntatalouden tarkemmat kriteerit määrytyvät kuntakohtaisesti, jolloin pitää huomioida muun muassa onko kunta kasvava vai väestöään menettävä, pitääkö palveluverkkoa uusia tai laajentaa vai onko kaikki suuret investoinnit jo tehty. Tarkasteluun vaikuttaa olennaisesti myös se, millä aikavälillä toiminnan ja in-



Kuvio 3. Julkisen talouden ohjausjärjestelmä

vestointien rahavirta tulisi olla positiivinen.

Jokaisella kunnalla tulee olla taloustavoitteena ylijäämä ja velkaisuuden kasvun hallinta, kunnan oma tilanne ja rakenne huomioiden.

1.3 KUNTATALOUDEN OHJAUS

Kuntatalouden uusi ohjaus toteutuu Kuntatalousohjelmassa (KTO), joka on osa Julkisen talouden suunnitelmaa (JTS). Julkisen talouden suunnitelman kautta toteutettavan kuntatalouden makro-ohjauksen tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla kuntasektorin vastuulla olevien palvelujen järjestämisen ja niiden rahoituksen kokonaisuus pidetään tasapainossa suhteessa julkisen talouden sekä koko kansantalouden kantokykyyn.

Julkisen talouden suunnitelman tavoitteet asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein. Tavoitteista tärkeimmät ovat niin sanotut rahoitusasematavoitteet. Niillä tarkoitetaan koko julkisen talouden lisäksi kunkin julkisen talouden alasektorin kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotukselle asetettuja tavoitteita.

Syyskuussa 2015 maan hallitus antoi eduskunnalle Suomen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman. Siinä paikallishallinnolle asetettiin rahoitusasematavoite, joka on ½ prosenttiyksikön nettoluotonanto suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Tällä tarkoitetaan tuolloista kuntatalouden kokonaismenojen ja kokonaistulojen välistä eroa. Nettoluotonanto sekoitetaan usein virheellisesti kuntatalouden alijäämään, joka puolestaan on kunnallisen kirjanpidon käsite.

Vuosille 2018–2021 ulottuva kuntatalousohjelma valmistui kuntavaalien jälkeen huhtikuun lopulla 2017 osana Julkisen talouden suunnitelmaa.

Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan käytössä olevan

uuden tiedon pohjalta. Erityiseksi nyt hyväksytyn Kuntatalousohjelman tekee se, että siinä on ensimmäistä kertaa otettu täysimääräisesti huomioon sote- ja maankuntauudistus vuodesta 2019 alkaen.

Kuntatalousohjelman tiivistelmä on osa maan hallituksen kehyspääöstä. Sen mukaan kuntatalouden tila on pääosin hyvä mutta kuntien väliset erot ovat suuret ja suurimmat talouden sopeutustarpeet ovat pienissä kunnissa. Merkittävä ansio kuntien taloustilanteen kohentumisella on kuntien omilla toimenpiteillä.

Kuntataloudelle asetettu rahoitusasematavoite, 0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, näyttäisi olevan saavutettavissa. Tämä edellyttää kuitenkin tiukkaa taloudenpitoa ja suotuisaa talouskehitystä. Ohjelmassa oletetaan, että sote- ja maankuntauudistus lähtökohtaisesti vakauttaa kuntataloutta jatkossa.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta aina vuoteen 2018 asti.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka tässä ohjelmassa esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Maan hallitus on käsitellyt Kuntatalousohjelman kehysriiheissä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.

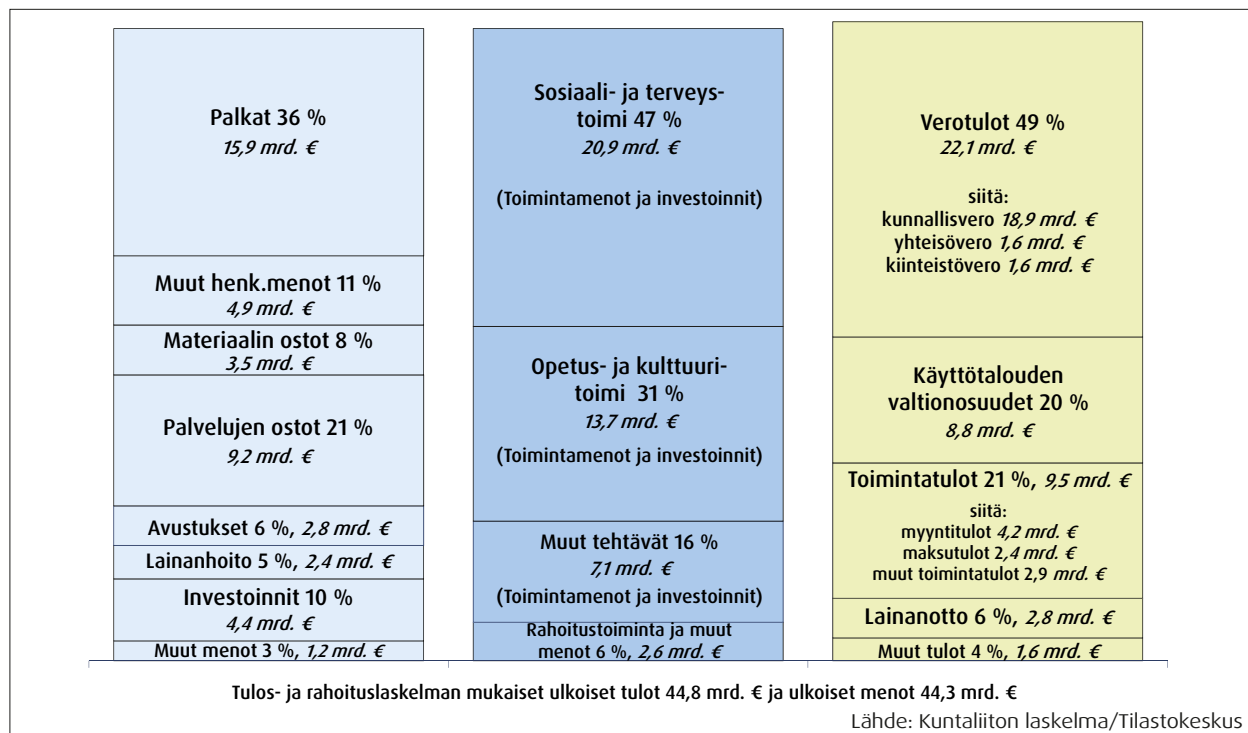


2 Kuntatalouden rakenne

2.1 KUNTIEN JA KUNTAYHTYMIEN MENOT JA TULOT

Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidossa menot ja tulot ryhmitellään tehtävittäin sekä meno- ja tulolajeittain. Kuntien toiminta- ja taloustilaston mukaisia tehtäväluokkia ovat yleishallinto, sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi sekä muut palvelut. Nämä päätehtävät jakaantuvat osatehtäviin, kuten esim. lasten päivähoito,

perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, peruskoulu, kirjasto, yhdyskuntasuunnittelu, palo- ja pelastustoimi sekä liiketoiminnan puolelta esim. vesihuolto. Meno- ja tulolajeittain käyttötalouden menolajeja ovat palkat ja niihin kiinteästi liittyvät henkilöstömenot, erilaiset tavaroitten ja palvelujen ostot, avustukset sekä muut toimintamenot. Toimintamenojen lisäksi kunnilla on menoja investoinneista, lainanhoidosta ja lainanannosta muille yhteisöille.



Kuvio 4. Kuntien ja kuntayhtymien talous vuonna 2016

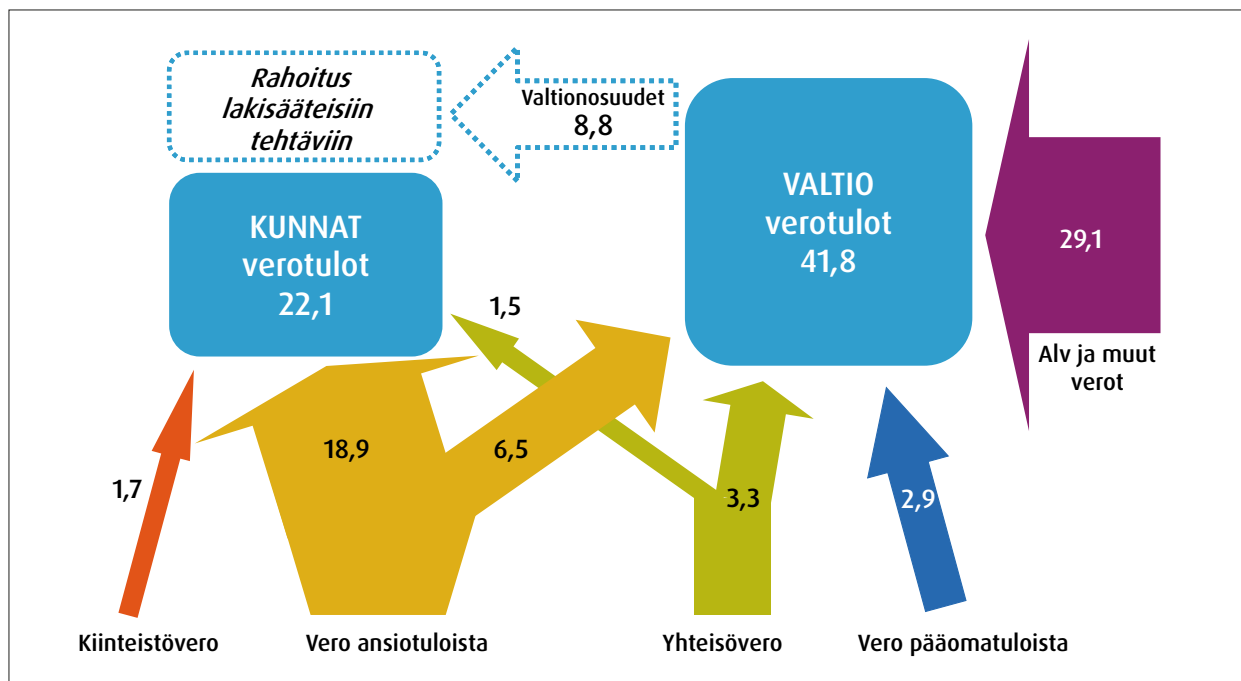
Toimintatuloja ovat myyntitulot, maksut, tuet ja avustukset sekä muut toimintatulot. Toimintatulot kattavat vain osan kuntien menoista. Toimintatulojen ohella kunnat keräävät veroja ja saavat valtionosuuksia menojensa kattamiseksi. Lainanotto ja eräät muut tulot kuten korkotulot sekä liittymismaksut, investointiavustukset ja käyttöomaisuuden myynti muodostavat osan kunta-alan kokonaistuloista. Kuntayhtymissä jäsenkuntien oman pääomanehtoiset peruspääomasijoitukset ovat myös tärkeä tulonlähde investointien rahoituksessa.

Kunnan kirjanpidossa ja tilastoinnissa tulot ja menot sisältävät myös liiketoiminnan toisin kuin kansantalouden tilinpidossa, missä kunnan liikelaitokset luetaan yksityissektoriin. Tämä tuottaa merkittävän määräeron näiden tarkastelukehikkojen välille.

Kuntien ja kuntayhtymien menot

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot olivat vuonna 2016 noin 44 miljardia euroa. Sosiaali- ja terveystoimen menojen osuus kokonaismenoista on noin puolet. Opetus- ja kulttuuritoimen osuus kokonaismenoista on lähes kolmannes. Muiden tehtävien osuus on noin viidennes. Rahoitustoimintaan liittyviä ja muita menoja oli 6 prosenttia kaikista menoista.

Ulkoisista menoista lähes puolet on henkilöstön palkkoja tai niihin liittyviä menoja. Kunta-alan palkkasumma oli noin 16 miljardia euroa vuonna 2016. Varsinaisen palkan ohella kunnat ja kuntayhtymät maksoivat työnantajina erilaisia sosiaalivakuutusmaksuja lähes 5 miljardia euroa. Merkittävimmät sosiaalivakuutusmaksut liittyvät



Kuvio 5. Valtion ja kuntien verorahoitus vuonna 2016, mrd. €

eläkemaksuihin. Kaikkiaan henkilöstön sivukuluina maksettiin kunta-alalla keskimäärin 30 prosenttia palkoista.

Materiaalin ja palvelujen ostot ulkopuolisilta olivat lähes kolmanneksen kuntien ja kuntayhtymien menoista. Avustukset erilaisille yhteisöille ja yksityisille henkilöille kuten toimeentulotuki olivat noin kuusi prosenttia kuntien menoista. Lainanhoidosta eli koroista ja lainojen lyhennyksistä aiheutuneet menot olivat nelisen prosenttia kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista menoista.

Kunta-alan investoinnit olivat ensisijaisesti palvelutuotannon tuotantovälineiden hankintoja ja pääomasi joituksia kunnan tytäryhteisöihin ja kuntayhtymiin. Merkittäviä investointikohteita ovat rakennukset ja kiinteät rakenteet sekä laitteet kuten katu- ja johtoverkostot.

Kuntien ja kuntayhtymien tulot

Kunta-alan rahoituksesta noin 70 prosenttia muodostuu verorahoituksesta eli verotuloista ja valtionavuista. Verotulojen osuus kokonaistuloista on puolet ja käyttötalouden valtionosuuksien osuus 20 prosenttia. Kunnittainen vaihtelu on huomattavaa.

Toimintatulot muodostavat runsaan viidenneksen kunta-alan tuloista. Palvelujen myyntitulot, erityisesti kuntien liiketoiminnasta, ovat suurin erä toimintatuloissa. Maksutuloista valtaosa kertyy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista, jotka ovat lainsäädännössä säänneltyjä. Muut toimintatulot ovat tukia ja avustuksia sekä vuokratuloja.

Kuntatalouden kokonaistarkastelussa kaikkia rahoituslähteitä käsitellään tuloina. Pääomarahoitukseen kuuluvia tuloeria ovat lainanotto, antolainojen palautus ja investointeihin saadut rahoitusosuudet. Tulorahoitukseen kuuluvia eriä, toimintatulojen lisäksi, ovat korko- ja muut rahoitustulot. Lainanoton osuus kunta-alan rahoituksessa oli kuusi prosenttia ja muiden tulojen osuus kolme prosenttia vuonna 2016.

Vuoden 2016 tilinpäätöstitiedoissa kuntien verotulojen kokonaissumma oli noin 22 miljardia euroa. Verotulot

ovat julkisen sektorin ulkoista rahoitusta. Valtionosuudet ovat puolestaan julkisen sektorin sisäisiä rahoituseriä valtiolta kunnille. Niiden määrä vuonna 2016 oli 8,8 miljardia euroa. Verolähteittäin välittömiä verotuloja ovat verot ansiotuloista, yhteisövero, verot pääomatuloista ja kiinteistövero. Välillisiä veroja ovat arvonlisävero ja muut välilliset verot. Ansiotulojen verosta kuntien osuus on noin 75 prosenttia ja yhteisöverosta noin 32 prosenttia. Kiinteistövero tuloutetaan kokonaan kunnille. Vero pääomatuloista ja arvonlisävero ja muut välilliset verot tuloutetaan kokonaan valtiolle.

2.2 VEROTUSOIKEUS JA VEROTULOT

Kunnalla on itsehallintoon perustuva oikeus verottaa asukkaitaan ja kiinteistönomistajia alueellaan. Lisäksi kunnat saavat osuuden alueellaan toimivien yhteisöjen tuloverosta. Kunnan verotulot koostuvat kunnallisverosta, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja kiinteistöverosta. Keskimäärin kunnat rahoittavat verotuloilla puolet menoistaan, vaihtelu kuntien välillä on kuitenkin suuri, 18–77 prosenttia.

Kunta voi päättää itsenäisesti kunnan tuloveroprosentista. Kiinteistöveroprosenteissa kunnan päätösvaltaa on rajattu määrättyihin vaihteluväleihin. Verotuksella koottujen varojen käyttöä kunnan tehtäviin ei ole lainsäädännössä säännelty tai rajattu. Eduskunta voi säännellä sellaisia kuntien veropohjaan liittyviä seikkoja, kuten verovelvollisuutta, tulon veronalaisuutta, verovähennyksiä, veronkantoa ja verotulojen tilittämistä veronsaajille.

Kunnan tuloveroprosentti ja kiinteistöveron prosentit ovat tärkeitä talousarvion tuloperusteita. Niistä on päätettävä viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä ja kunnan tulee ilmoittaa veroprosenttinsa Verohallinnolle viimeistään marraskuun 17. päivänä seuraavaa varainhoitovuotta varten.

Uusimmassa Kuntatalousohjelmassa on ennakoitu vuoteen 2021 asti kuntien verotulojen kehitys taulukon

1 mukaisesti.

Kuten ennusteesta havaitaan, kunnallisveron merkitys vähenee voimakkaasti maakuntauudistuksen toteutuessa. Sen sijaan kiinteistöveron merkitys tulisi korostumaan.

Kunnallisvero

Kunnallisvero on kunnan verotuloista merkittävin erä. Kunnassa asuvan luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on suoritettava ansiotulostaan kunnallisveroa. Ansiotuloa ovat esim. palkka- ja eläketulot. Pääomatuloista,

kuten korkotuloista, vuokratuloista, luovutusvoitoista ja metsätalouden pääomatulosta, suoritetaan veroa vain valtiolle. Kunnallisverotuksessa verotettava tulo muodostuu veronalaisista tuloista vähennettynä lainsäädännössä määritellyin vähennyksin.

Erilaisten vähennysten johdosta kunnan tulovero-prosentti eli nimellinen veroaste ei vastaa todellista eli efektiivistä veroastetta. Veronmaksajaan kohdistuvan todellisen verovaikutuksen eli efektiivisen veroasteen osoittaa maksuunpannun kunnallisveron suhde ansiotuloihin. Verovähennysten korotusten seurauksena veronmaksajan tosiasiallinen veroaste on pitkällä aikavälillä

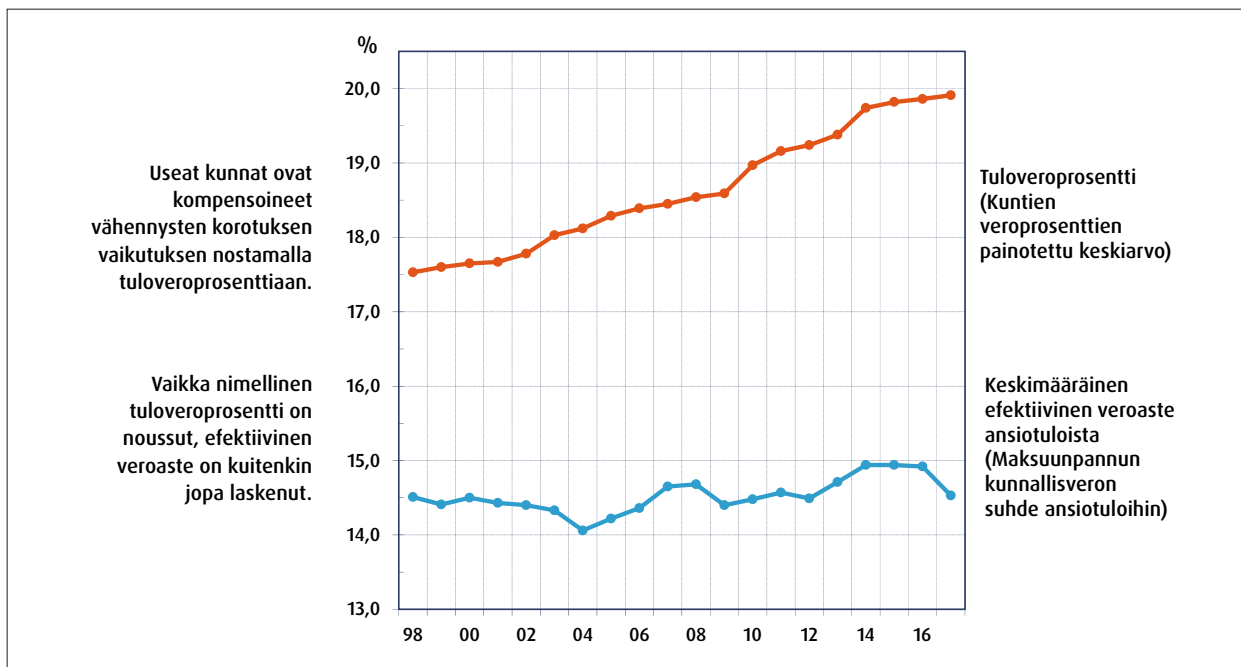
Taulukko 1. Kuntien verotulot vuosina 2015–2018, mrd. € (painelaskelma, kuntien veroprosentit pidetty 2017–2018)

	2015	2016*	2017*	2018*
Verolaji				
Kunnallisvero	18,54	18,87	18,54	18,94
Yhteisövero	1,65	1,54	1,53	1,62
Kiinteistövero	1,59	1,67	1,75	1,84
Verotulot yhteensä	21,77	22,07	21,83	22,40
Muutos-%				
Kunnallisvero	1,9	1,8	-1,7	2,2
Yhteisövero	12,0	-6,7	-0,3	5,6
Kiinteistövero	4,9	5,2	5,1	4,8
Verotulot yhteensä	2,8	1,4	-1,1	2,6
Tuloveroprosentti, keskim.	19,82	19,86	19,91	19,91
Yhteisöveroprosentti	20,0	20,0	20,0	20,0
Osuus yhteisöverosta, %	36,87	30,92 ¹⁾	30,34	31,47 ²⁾

1) Kuntien yhteisövero-osuuden viiden %-yksikön määräaikainen korotus päättyi vuonna 2016

2) Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensationsa kuntien verotuloja aiotaan korottaa vuodelle 2018 yhteisöveron jako-osuutta korottamalla (60 milj. euroa) sekä kiinteistöveroja korottamalla (25 milj. euroa)

Lähde: Vuodet 2015–2016. Tilastokeskus. Vuosien 2017–2018 arviot VM 28.4.2017



Kuvio 6. Kunnallisveroprosentti 1998–2017

pysynyt samalla tasolla, vaikka kunnat ovat kompensoineet verorahoituksen vähentymistä nostamalla tuloveroprosenttejaan.

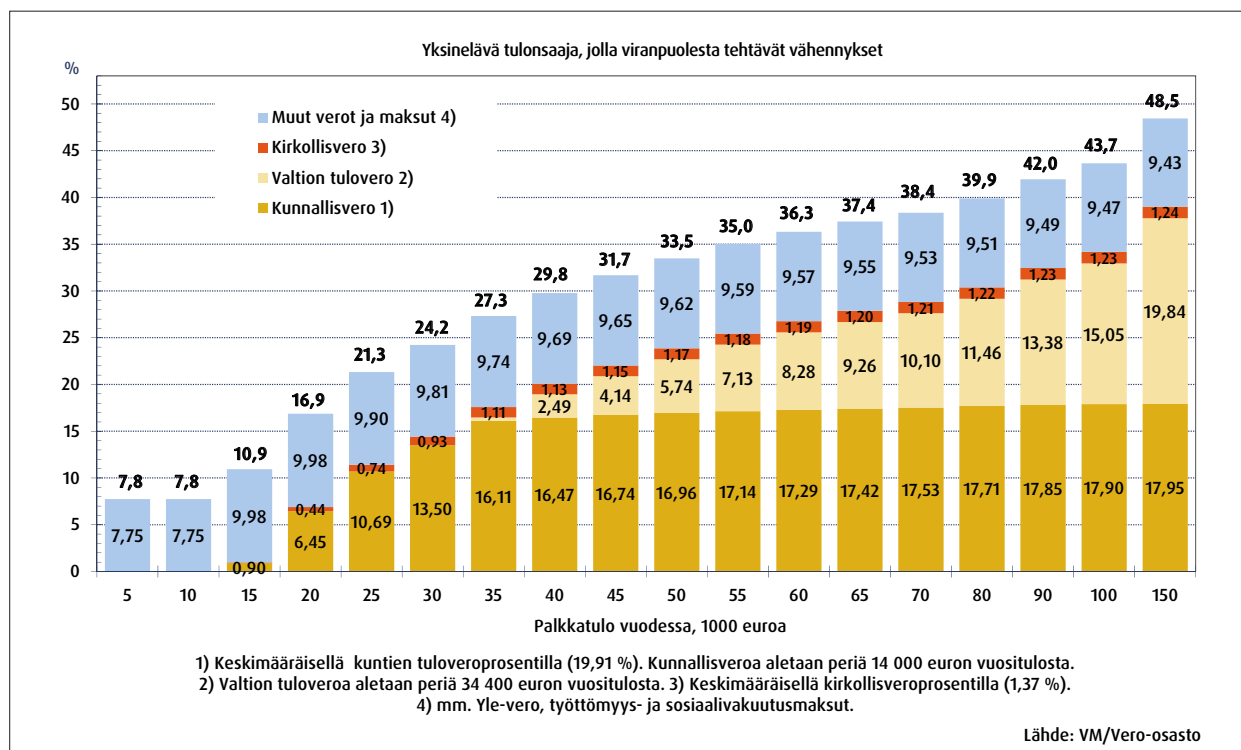
Palkansaajilla kunnallisveron maksaminen alkaa noin 14 000 euron vuosittaisella tulotasolla, on sen jälkeen suuruudeltaan muutamia prosentteja nousten vähitellen aina noin 36 000 euron tulotasolle. Eläkkeiden osalta kunnallisverot alkavat kertyä reilun 11 000 euron vuosituloilla ja etuustuloilla jo noin 3 200 euron vuosituloilla.

Kunnan osuus yhteisöverosta

Yhteisöverokanta on nykyisin 20,0 prosenttia. Yksittäisen kunnan saama osuus yhteisöverontuotosta muodos-

tuu siten, että yhteisöveron tuotosta erotetaan kuntien jako-osuuden mukainen ryhmäosuus koko yhteisöveron tuotosta. Suurin osa yhteisöveron tuotosta ohjautuu valtiolle. Kuntien lakisääteinen jako-osuus yhteisöveron tuotosta vuonna 2017 on 30,34 prosenttia, mutta erilaiset muutokset veropohjassa aiheuttavat sen, että kuntien jako-osuus vaihtelee vuosittain, kun verotuloja vähentäviä muutoksia kompensoidaan kunnille jako-osuutta korottamalla.

Kuntien saama osuus yhteisöverosta jaetaan kuntien kesken vuosittain etukäteen vahvistettavien kunta-kohtaisten jako-osuuksien avulla. Kunnan verovuoden jako-osuus on kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen perusteella laskettujen jako-osuuksien



Kuvio 7. Palkkatuloista maksettavat verot ja maksut vuoden 2017 veroperustein eri tulotasoilla, % palkkatulosta

keskiarvo. Esimerkiksi vuonna 2017 käytetään pohjana verovuosien 2015 ja 2014 vahvistetun verotuksen tietoja yritystoimintaerän määrittämiseksi. Lisäksi kuntien jako-osuuteen vaikuttaa alueen metsäkeskuksen bruttokantorahatulot ja kunnan metsien pinta-ala kyseisinä vuosina. Kunnan jako-osuus saadaan laskemalla kunkin kunnan verovuoden yritystoimintaerän ja metsäerän summan suhteellinen osuus kaikkien kuntien vastaavien lukujen summasta.

Kunta ei voi suoraan vaikuttaa sen saaman yhteisöveron määrään, mutta luomalla edellytyksiä kannattavalle liiketoiminnalle alueellaan, kunta voi pidemmällä

aikavälillä hyötyä sen seurauksista myös yhteisöveron tuoton kautta.

Kiinteistövero

Kiinteistövero on kunnallinen vero, joka määrätään kunnassa sijaitsevasta kiinteistöstä sen omistajalle. Kiinteistövero koskee sekä maata että rakennuksia. Maa- ja metsätalousmaa sekä vesialueet eivät kuulu kiinteistöveron piiriin, maatilojen rakennukset sen sijaan kuuluvat. Kunnat eivät maksa kiinteistöveroa omalla alueellaan sijaitsevista kiinteistöistä.

Kiinteistövero määräytyy kiinteistöveroprosentin mukaisena osuutena kiinteistön verotusarvosta. Kunnalla on oikeus ja velvollisuus määritellä vuosittain käytettävät kiinteistöveroprosentit eri kiinteistötyypeille. Kunnan tulee määrätä kunnan yleinen kiinteistöveroprosentti, vakituisten asuinrakennusten veroprosentti sekä muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentti. Kunta voi tämän lisäksi halutessaan määrätä käytettävät veroprosentit muille kiinteistötyypeille. Jos niitä ei määrätä, myös näihin kiinteistöihin sovelletaan kunnan yleistä kiinteistöveroprosenttia.

Taulukko 2. Kiinteistöveroprosenttien rajat ja vaihteluvälit vuonna 2017

Yleinen kiinteistöveroprosentti	0,93–1,80 %
Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti	0,41–0,90 %
Muiden asuinrakennusten veroprosentti	0,93–1,80 %
Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti	2,00–6,00 %
Voimalaitoksen veroprosentiksi enintään	3,10 %
Yleishyödyllisen yhteisön yleishyödyllisessä käytössä oleva kiinteistön veroprosentti voidaan määrätä alhaisemmaksi kuin muuten kiinteistöön sovellettava veroprosentti.	

2.3 VALTIONOSUUDET

Suomessa perustuslaki takaa kansalaisille tietyt peruspalvelut henkilön asuinpaikasta, tuloista tai muista ominaisuuksista riippumatta. Kunnat vastaavat näiden peruspalvelujen, kuten terveydenhuollon, opetustoimen ja kulttuuripalvelujen järjestämisestä kuntalaisille. Vaikka palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla, valtio osallistuu peruspalvelujen rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusjärjestelmän ensimmäinen tehtävä on ohjata valtion rahoitus julkisten peruspalvelujen järjestämiseen.

Valtionosuusjärjestelmällä on kuitenkin muitakin teh-

täviä. Koska kaikilla kunnilla on yhtäläiset velvollisuudet samojen palvelujen järjestämiseen asukkailleen, tulee kunnilla myös olla yhtäläiset mahdollisuudet järjestää nämä lakisääteiset palvelut. Valtionosuusjärjestelmän toinen tehtävä on tasata kuntien välisiä eroja, jotta kaikilla kunnilla eri puolella Suomea olisi yhtäläiset mahdollisuudet järjestää asukkaille perustuslailla turvatut palvelut kohtuullisella veroasteella.

Valtionosuusjärjestelmän kolmas tehtävä liittyy poliittisiin päätöksiin. Kuntien valtionosuuksilla on merkittävä rooli valtiontaloudessa. Kunnille myönnettävät valtionavut ovat noin viidennes valtion kokonaismenoista. Valtionapuja voidaanakin käyttää myös poliittisen ohjauksen välineenä.

Valtionosuusjärjestelmä kuntien välisten erojen tasaajana

Kuntien erilaisuus ilmenee sekä eroina palvelujen järjestämisen kustannuksissa, että kunnan keräämissä tulois- sa. Tästä johtuen Suomen valtionosuusjärjestelmä muodostuu rakenteellisesti kahdesta osasta:

- 1) kuntien kustannuserojen tasauksesta ja
- 2) kuntien tulopohjan tasauksesta.

Kuntien väliset erot palvelujen järjestämisen kustannuksissa johtuvat siitä, että kunnat eroavat palvelutarpeiltaan (esimerkiksi ikärakenteeltaan ja sairastavuudeltaan) ja ominaisuuksiltaan (esimerkiksi kuntien asukastiheys, saaristoisuus ja vieraskielisen väestön määrä vaihtelevat). Tästä johtuen valtionosuuden perusteena käytettävää kunnan laskennallista kustannusta määritettäessä otetaan huomioon erilaisia kunnan palvelutarvetta ja muita ominaisuuksia kuvaavia tekijöitä (kustannuserojen tasaus).

Erot kuntien tulopohjassa johtuvat eroista kuntien verotettavissa tuloissa. Kunnissa asuu eri määrä rikkaita ja köyhiä ihmisiä, kunnissa toimii eri määrä paremmin

ja huonommin menestyviä yrityksiä ja kunnissa on eri tavalla verotettavia kiinteistöjä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tulopohjan tasausta kutsutaan verotuloihin perustuvaksi valtionosuuden tasaukseksi. Tasauksessa verotuloja ei siirretä kunnasta toiseen, vaan tulopohjan tasauksen myötä ”kunta ei saakaan niin paljon valtionosuutta, mitä se saisi pelkän kustannuserojen tasauksen perusteella” tai vastaavasti ”kunta saakin enemmän valtionosuutta, mitä se saisi pelkän kustannuserojen tasauksen perusteella”.

Rakenteellisesti Suomen valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja tulopohjan tasauksesta. Kustannuserojen tasauksen laskentaperusteena ovat asukasmäärän ja ikärakenteen lisäksi erilaiset olosuhdetekijät, kuten kunnan harva asutus ja vieraskielisen väestön määrä. Toisena valtionosuusjärjestelmän kiinteänä osana kuntien tulopohjaa tasataan verotulojen perusteella. Järjestelmää täydentävät tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille myönnettävä harkinnanvarainen valtionosuuden korotus sekä muut tyypillisesti hakemukseen perustuvat kertasuoritteina maksettavat valtionavut.

Suomen valtionosuusjärjestelmässä merkittävin rooli on kustannuserojen tasauksella, jonka kautta valtion raha ohjataan kunnille. Tulopohjan tasaus toteutetaan Suomen järjestelmässä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella. Esimerkiksi Ruotsin järjestelmä on päinvastainen: valtio kanavoi valtionosuusrahoituksen kunnille tulopohjan tasausjärjestelmän kautta, ja kustannuserojen tasaus on kuntien välinen.

Valtionavut koostuvat valtionosuuksista ja valtionavustuksista

Valtion kunnille myöntämää rahoitusta kutsutaan valtionavuiksi. Valtionavut koostuvat valtionosuuksista ja valtionavustuksista. Valtionosuudet määräytyvät laskennallisesti ja ovat kunnille yleiskatteista tuloa, jonka kunta saa verotulojen tavoin käyttäen parhaaksi katsomallaan

tavalla toimintansa järjestämiseen. Valtionosuuksien käyttöä ei ole miltei osin sidottu, vaan osana kunnallista itsehallintoa kunta itse päättää valtionosuuden käytöstä.

Valtionavustukset sen sijaan ovat tyypillisesti tiettyyn kustannukseen ja hakumenettelyyn sidottua, tiettyyn käyttötarkoitukseen kohdennettua rahoitusta. Valtionavustuksia kutsutaan myös termillä ”muut valtionavut”.

Suurin osa valtion rahoituksesta kunnille myönnetään valtionosuuksina. Pieni osa kuntien valtion rahoituksesta muodostuu esimerkiksi kuntien investointi- ja kehittämiss Hankkeisiin myönnettävistä valtionavustuksista.

Valtionosuusjärjestelmän kehitys

Suomen valtionosuushistorian suurin muutos toteutui vuonna 1993, kun valtionosuusjärjestelmässä siirryttiin kuntien todellisiin kustannuksiin perustuvasta järjestelmästä nykyiseen laskennalliseen järjestelmään. Vuoteen 1992 saakka voimassa olleen menoperustaisen valtionosuusjärjestelmän heikkoutena oli se, että järjestelmä ei kannustanut kuntia valitsemaan kustannustehokkainta tapaa palvelujen järjestämiseen vaan pikemminkin päinvastoin.

Laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään on tehty useita osittaisuudistuksia vuoden 1993 jälkeen. Vuonna 1996 kantokykyluokitus korvattiin kunnan laskennallisten verotulojen mukaan määräytyvällä tasauksella. Vuonna 1997 opetustoimessa otettiin käyttöön ylläpitäjien yksikköhintajärjestelmä, ja valtionosuusrahoitusta alettiin maksaa myös muille kuin kunnalliselle opetuksen järjestäjille. Vuoden 2006 uudistukset koskivat valtionosuuden laskentaa ja määräytymisperusteita.

Vuoden 2010 uudistuksessa peruspalvelujen valtionosuudet yhdistettiin ja hallintoa keskitettiin valtiovarainministeriöön, kun voimaan tuli laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on ollut voimassa vuoden 2015 alusta, jolloin valtionosuuden laskentaperusteita yksinkertaistettiin ja sektori-kohtaisista laskennallisista kustannuksista luovuttiin.

Valtionosuusjärjestelmän hallinto ja käyttö

Hallinnollisesti kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu kahdesta osasta, valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesta valtionosuusrahoituksesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö (Kuvio 8). Valtionosuusrahoitus maksetaan kunnille yhtenä eränä jokaisen kuukauden 11. päivään mennessä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastot ja eräät kulttuuripalvelut. Myös esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausjärjestelmä ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus sisältyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen.

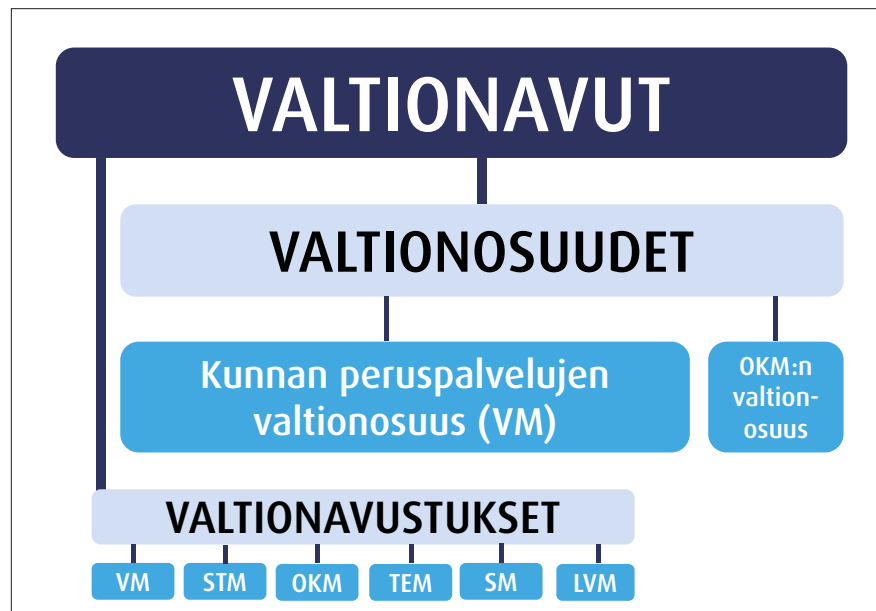
Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen rahoituksen euromääräisesti merkittävin osa on koulu-

tuksen ylläpitäjille myönnettävä yksikköhintarahoitus luukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja ammatikorkeakouluille. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää perusopetukseen oppilaskohtaista lisärahoitusta ja rahoituksen muuhun opetus- ja kulttuuritoimintaan.

Kunnalle koko valtionosuusrahoitus on yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole miltei osin korvamerkitty tiettyjen palvelujen järjestämiseen. Vaikka valtionosuuden laskennallinen peruste muodostuu erilaisten määräytymistekijöiden ja kertoimien perusteella, kunta itse voi ohjata valtionosuusrahoituksen haluamiinsa käyttötarpeisiin.

Valtionosuuksien määräytyminen

Valtionosuuden laskennallinen peruste määräytyy asukas- ja suoritemäärien lisäksi kunnan palvelujen tarvetta ja kuntien välisiä kustannuksia kuvaavien olosuhdeteki-



Kuvio 8. Kuntien valtionavut koostuvat valtionosuuksista ja valtionavustuksista

jöiden perusteella. Valtionosuuden määräytymisperusteita ovat esimerkiksi kunnan ikärakenne, syrjäisyys sekä vammaisten, työttömien ja vieraskielisten määrä. Laskennalliset kustannukset määritellään palveluittain erikseen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, esi- ja perusopetuksessa ja kirjastoissa. Lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa sekä ammattikorkeakouluissa määritetään oppilaskohtaiset laskennalliset kustannukset koulutusmuodoittain.

Valtio osallistuu peruspalvelujen rahoitukseen valtionosuusprosentin mukaisella osuudella. Valtionosuusprosentti kuvaa kuntasektorin ja valtion välistä kustannustenjakoa koko maan tasolla, ei yksittäisen kunnan saamaa valtionosuutta. Kunnan omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden laskettuna yhtä suuri. Kumpikin valtionosuusrahoituksen osa, kunnan peruspalvelujen valtionosuus ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus, sisältää oman kunnan itse rahoitettavan osuuden.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen perusteena ovat laskennallinen kunnallisverotulo ja kunnan osuus yhteisöveron tuotosta. Tasaus on kuntien välistä: tasaus joko lisää tai vähentää kunnalle myönnetyn valtionosuuden määrää.

Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasauksa laskettaessa käytetään koko maan keskimääristä veroprosenttia, eikä yksittäisen kunnan veroprocentin muutoksella ole täten käytännössä lainkaan vaikutusta kunnan saaman tasauslisän tai maksaman tasausvähennyksen määrään.

Valtionosuuksien laskennallisuus ja yhteys kuntien todellisiin kustannuksiin

Järjestelmän laskennallisuus tarkoittaa sitä, että valtionosuudet eivät perustu suoraan kunnan toteutuneisiin kustannuksiin. Valtionosuusjärjestelmän laskennallisuudesta johtuen kunta ei voi omilla päätöksillään vaikuttaa valtionosuutensa määrään.

Valtionosuuden laskennallinen peruste muuttuu vuo-

sittain, kun yleisistä tilastoista saatavat uudet laskentatiedot otetaan huomioon. Näitä ovat vuosittain muuttuvat asukasmäärät, oppilasmäärät ja muut laskennan perusteena olevat tiedot. Vuosittain valtionosuuteen tehdään myös kustannustason muutoksesta johtuva tarkistus, joka perustuu kunnan peruspalvelujen hintaindeksiin. Vuosittaisten automaattimuutosten lisäksi valtionosuuden laskennallinen peruste voi muuttua lainsäädäntömuutosten myötä. Tällaisia ovat esimerkiksi kunnille lailla säädettävät uudet ja laajentuvat tehtävät, joiden rahoitus otetaan huomioon valtionosuutta lisäämällä.

Yhteys kuntien todellisten kustannusten ja valtionosuuden perusteena käytettävien laskennallisten kustannusten välillä tarkistetaan joka vuosi. Kustannustenjaon tarkistus toteutetaan koko maan tasolla todellisia ja laskennallisia kustannuksia vertaamalla, ei yksittäisen kunnan kustannuseroon perustuen.

Kuntien verorahoitus kattaa siis kuntien verotulot ja valtionosuudet. Näiden lisäksi maksu- ja myyntituloilla on olennainen merkitys kuntien tulonmuodostuksessa.

2.4 MAKSU- JA MYYNTITULOT

Kunnat perivät asiakasmaksuja palveluiden käytöstä, myyvät tiettyjä tavaroita ja palveluita omakustannushintaan sekä saavat eräitä muita tuloja, kuten tukia ja avustuksia. Näitä kutustaan toimintatuloiksi ja yhteensä ne muodostavat noin viidenneksen kuntien tuloista.

Vuonna 2016 kunnat ja kuntayhtymät saivat myyntituloja yhteensä 4,2 miljardia euroa, maksutuloja 2,4 miljardia euroa ja muita toimintatuloja yhteensä 2,9 miljardia euroa.

Maksu- ja myyntituloilla katetaan tuotantokustannuksia

Maksutuloilla tarkoitetaan asiakasmaksuja ja muita maksuja tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia koko-

naisuudessaan tai joiden hinnat määrätään asiakkaan maksukyvyyn mukaan. Kunnan maksutuloja ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävät maksut sekä varhaiskasvatuksen maksut.

Myyntituloilla tarkoitetaan tuloja tavaroiden ja palvelujen myynnistä, jotka on tarkoitettu myytäväksi pääsääntöisesti tuotantokustannukset peittävään hintaan. Kunnan liiketoiminnan suoritteista perimät korvaukset kuuluvat myyntituloihin riippumatta siitä, kattavatko ne tuotantokustannukset. Kunnan myyntituloja ovat esimerkiksi vesi- ja jätevesimaksut, sähkö- ja kaukolämpö-maksut sekä erilaiset pääsymaksut.

Sosiaali- ja terveystoimessa asiakasmaksuja kerätään laajasti eri palveluista ja niillä katetaan noin 608 prosenttia käyttökustannuksista. Opetus- ja kulttuuritoimessa maksuilla katetaan noin 4 prosenttia käyttökustannuksista, ja toimialan selvästi suurin maksukertymä muodostuu varhaiskasvatuksen maksuista.

Kuntien ja kuntayhtymien merkittävimmät myyntitulot ovat nykyisin peräisin vesihuollosta sekä joukko-liikenteestä. Energiahuollon myyntitulot olivat aiemmin suurin yksittäinen erä, mutta yhtiöittämisen seurauksena nämä tulot eivät enää näy kuntien ja kuntayhtymien myyntituloissa, vaan osinko- tai rahoitustuotoissa.

Valtuusto päättää, lainsäädäntö rajaa

Kuntalain mukaan valtuusto päättää kunnan palveluista perittävien maksujen perusteista. Valtuusto voi kuitenkin johtosäännössä siirtää maksujen yksityiskohtaisista perusteista päättämisen kunnanhallitukselle tai muulle toimielimelle.

Useille maksuille on lainsäädännössä säädetty enimmäismäärä. Tällaisia maksuja ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaissa ja asiakasmaksuasetuksessa sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa säädettyt maksut. Näiden maksujen osalta kunta tai kuntayhtymä voi päättää, että asiakkailta peritään säädettyt maksut enintään maksimimääräisinä, alennettuina tai että niitä ei joiltakin osin peritä lainkaan.

Kunnan päättämissä maksuissa noudatetaan muutoin pääsääntöisesti kustannusvastaavuutta. Kuntalaissa ei kuitenkaan ole valtion maksuperustelakia vastaavaa säännöstä omakustannuseriaatteen noudattamisesta. Näin ollen kunnallinen maksu saa tuottaa ylijäämää erityisestä syystä.

Kunnan harkintavaltaa rajoittavat lisäksi yleiset viranomaistoimintaan liittyvät periaatteet kuten oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus. Mikäli kunta on alueellaan määräävässä markkina-asemassa, sääntelee sen asettaman maksun kohtuullisuutta kilpailulainsäädäntö eli lähinnä laki kilpailun rajoittamisesta.

Hinnoittelun tulee liiketoiminnan osalta turvata riittävä tulorahoitus ja vakavaraisuus. Kunnallinen liikelaitos saa tavoitella yksityisen yrityksen tapaan kohtuullista ylijäämää, tulevaisuuden investointitarpeet ja välilliset kustannukset voidaan ottaa maksuja määrättäessä huomioon. Esimerkiksi vesihuoltolain mukaan maksuilla tulee pitkällä aikavälillä kattaa käyttökustannusten lisäksi investoinnit. Kohtuullinen hinnoittelu pitää sisällään myös korvauksen kunnan liiketoimintaan sijoittamalle pääomalle.



3 Taloussuunnittelu ja talousarvio

Kunnan toimintaa ja taloutta ohjataan vähintään kolmeksi vuodeksi laadittavalla taloussuunnitelmalla. Taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi vuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarviota on noudatettava kunnan toiminnassa.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa, ja että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitus-tarve katetaan.

Kuntalain mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Tätä voidaan edistää osallistuvalla budjetoinnilla eli järjestämällä kuntalaisille mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun.

Kunnan talousarvion ja -suunnitelman laadinnasta on annettu tarkemmat ohjeet JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma -suosituksessa. Siihen sisältyy myös valtiovarainministeriön tietotarve ja ohjeistus ko. tietojen toimittamisesta.

3.1 TALOUSSUUNNITTELUN TEHTÄVÄT JA RAKENNE

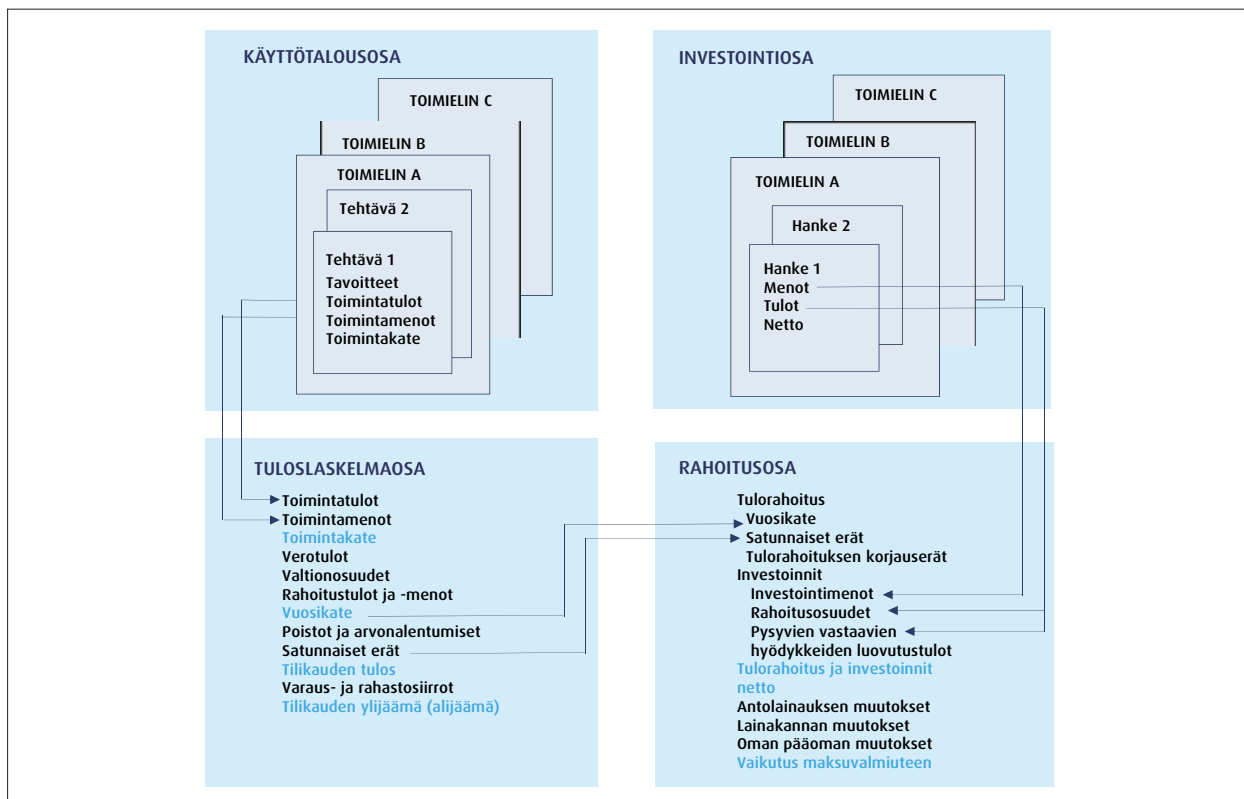
Talousarviolla ja -suunnitelmalla on kunnassa kolme päätehtävää:

1. Asetetaan palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet sekä kuvataan niiden kokonaisuuden laajuus
2. Budjetoidaan menoja ja tuloja koskevat arviot eri tehtäville ja hankkeille. Talousarviovuoden arviot ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita.
3. Osoitetaan, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan.

Talousarvion ja -suunnitelman rakenne palvelee mainittuja kolmea tehtävää: palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevien tavoitteiden asettaminen sekä niiden edellyttämä menojen ja tulojen budjetointi tehdään käyttötalous- ja investointiosissa. Toiminnan ja investointien pääomarahoitusta ja siihen liittyvät korvaukset osoitetaan tuloslaskelmaosassa ja rahoituslaskelmaosassa.

3.2 TALOUSARVIOPERIAATTEET

Suunnittelukautena, joka on enintään neljän vuoden pituinen, taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelmassa kunnan on päätettävä yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Suunnittelun toiminnan ja hankkeiden on oltava realistisia suhteessa käytettäviin varoihin. Kunta, jolla on taseessa kertynyttä ylijäämää, voi sen sijaan tehdä alijäämäisen taloussuunnitelman kertyneen ylijäämän verran.



Kuvio 9. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman rakenne

Taulukko 3. Talousarvioperiaatteet

- **Tasapainoperiaate:** Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.
- **Brutto- ja nettoperiaate:** Menojen ja tulojen budjetointi joko erikseen määrärahoina ja tuloarvioina (brutto) tai niiden sitovuus päätetään nettomääräisenä.
- **Suorite- ja realisointiperiaate:** Talousarvioon otetaan varainhoitovuoden tapahtumista aiheutuvat tulot ja menot.
- **Täydellisyysperiaate:** Talousarvioon otetaan kunnan rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää pois.
- **Kehysbudjetointiperiaate:** Valtuusto päättää talousarvion määrärahakokonaisuuksista. Määrärahat annetaan pääsääntöisesti tehtäväkohtaisina.

3.3 SUUNNITELMIEN SITOVUUS

Talousarvion sitovia eriä ovat valtuuston hyväksymät toiminnan ja talouden tavoitteet ja niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Niistä poikkeaminen tai niiden tarkistaminen edellyttää valtuuston hyväksymistä. Jos määräraha ei riitä menoon, on toimielimen haettava valtuustolta määrärahan korotusta. Toisaalta toimielin ei ole velvollinen käyttämään määrärahaa kokonaisuudessaan, jos toiminnalle asetetut tavoitteet muutoin saavutetaan. Olennaiset vajaukset tuloissa on käsiteltävä menonylitysten tapaan valtuustossa lisätalousarviossa tai erillisenä asiana.

Talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. Muutokset talousarvioon tulisi esittää valtuustolle talousarviovuoden aikana. Määrärahojen ylitysten ja alitusten käsittelyn yhteydessä valtuuston tulee päättää myös, mitä vaikutuksia muutoksilla on toiminnan tavoitteisiin sekä kunnan rahoitustarpeeseen ja sen kattamiseen.

Taloussuunnitelman muiden vuosien sitovuus poikkeaa talousarviosta. Niihin kohdistuvat menoarviot eivät oikeuta vielä varojen käyttöön. Kunnan toimielimillä ja viranhaltijoilla on kuitenkin velvollisuus toimia suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Taloussuunnitelman velvoittavuus korostuu myös alijäämän kattemissäädösten myötä.

3.4 TALOUSSUUNNITTELUPROSESSI

Talousarvion ja -suunnitelman valmistelu on vuosittain toistuva prosessi, johon osallistuvat kunnan toimielimet, viranhaltijat ja työntekijät, joilla on tulosvastuuta tavoitteiden toteutumisessa ja jotka ovat tilivelvollisia varojen käytöstä. Vuosittaiseen talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin kytkeytyy käytännössä myös sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Alla on esitetty ohjeellinen kaavio valmistelun ajallisesta etenemisestä kunnan päätöksenteossa ja organisaatiossa.

Valtuuston on hyväksyttävä seuraavan vuoden talousarvio laadintavuoden loppuun mennessä.

Käytännössä talousarvion valtuustokäsittely alkaa marraskuun puolivälissä, jolloin valtiolle on ilmoitettava seuraavan vuoden veroprosentit.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnan ja talouden tavoitteet, joita voidaan luokitella esimerkiksi asiakaslähtöisiin tavoitteisiin sekä palvelutoiminnan tuotantoon ja järjestämiseen liittyviin tavoitteisiin. Tavoitteiden tulee olla selkeitä, jotta niitä voidaan mitata mahdollisimman yksiselitteisillä ja konkreettisilla mittareilla ja menetelmillä.

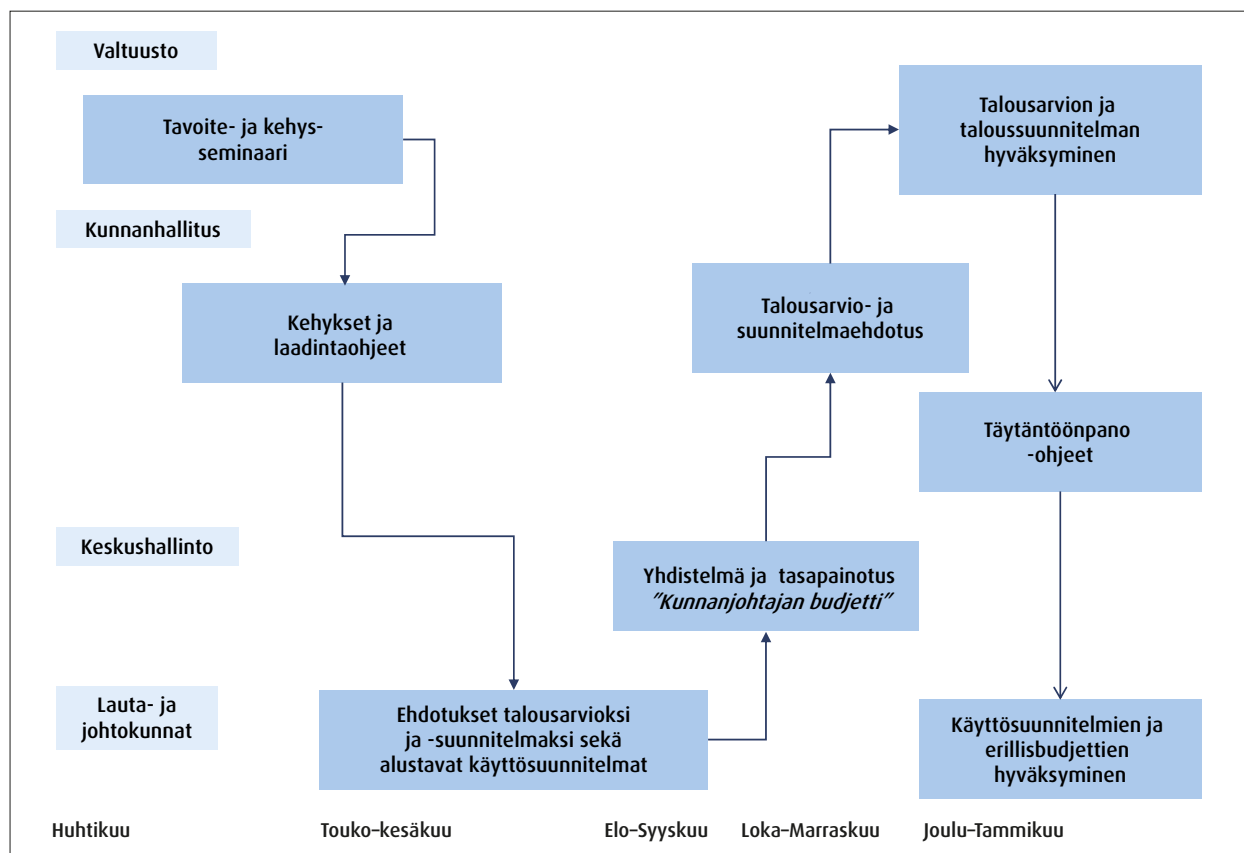
Konserninäkökulma on tärkeä tavoiteasettelussa. Kuntakonsernia koskevilla tavoitteilla valtuusto ohjaa konsernijohton lisäksi kuntaa eri yhteisöissä edustavia henkilöitä. Valtuuston tavoitteet ohjaavat myös tytäryhteisöjä niiden tavoiteasettelussa, vaikka ne eivät ole tytäryhteisöjä oikeudellisesti sitovia.

3.5 LIIKELAITOKSEN TALOUSSUUNNITTELU

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma on kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa.

Kunnan talousarviossa päätetään liikelaitoksen toiminnan ja talouden tavoitteista. Liikelaitosta sitovia meno- ja tuloeria kunnan talousarviossa ovat korkotulot ja -menot sisäisestä anto- ja otollainauksesta sekä korvaukset kunnan liikelaitokseen sijoittamasta peruspääomasta. Sitovia eriä ovat myös kunnan tuki ja toimintaavustus liikelaitokselle määrätyn tehtävän hoitamiseksi. Valtuusto voi määritellä sitovaksi myös muun erän.

Liikelaitoksen johtokunta päättää vuoden loppuun mennessä liikelaitoksen talousarviosta ja -suunnitelmas- ta, kun liikelaitosta koskevat sitovat erät on hyväksytty kunnan talousarviossa. Liikelaitoksen talousarviossa noudatetaan samoja talousarvioperiaatteita kuin kunnan talousarviossa.



Kuvio 10. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman valmistelu- ja hyväksymisprosessi

3.6 TALOUDEN OHJAUS YHTEIS-TOIMINNASSA

Kunnat voivat sopia palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta yhdessä. Yhteistoiminnan järjestämisen päävaihtoehdot ovat kuntayhtymämallin mukainen ja sopimuskuntamallin mukainen yhteistoiminta.

Kuntayhtymämallissa kunnat perustavat kuntalain mukaisen juridisen oikeushenkilön, jonka tehtäväksi annetaan yleensä määrätyn palvelutehtävän hoitaminen

jäsenkuntien puolesta. Kuntayhtymä voi myös olla monitoimialainen.

Sopimuskuntamallissa palvelutehtävä annetaan yhden tai useamman sopimuskunnan hoidettavaksi muiden puolesta. Kunnat voivat myös tehdä yhteistyösopimuksia tehtävien hoitamisesta yhtiön, osuuskunnan, säätiön tai yhdistyksen kanssa. Sopimuskuntamallista käytetään myös nimikettä isäntäkuntamalli tai vastuukuntamalli.

4 Kuntakonsernin ja tytäryhteisöjen ohjaus

Kunta voi perustaa yhtiöitä, osuuskuntia tai säätiöitä, joiden tarkoituksena on hoitaa kunnan tehtäviä. Näitä yhteisöjä voivat lisäksi olla kuntayhtymät ja yhdistykset. Kunta voi myös sijoittaa pääomaa yhteisöihin, joiden tarkoituksena on muutoin kuin varsinaisia kuntapalveluja tuottamalla edistää kunnan tehtäviin kuuluvia päämääriä, esimerkiksi elinkeinorakenteen muutosta tai työllisyyden turvaamista kunnan tai seutukunnan alueella.

4.1 KUNTAKONSERNI JA KONSERNIOHJAUS

Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Myös kunnan määräysvallassa olevat säätiöt kuuluvat kuntakonserniin. Yhteisö on kunnan tytäryhteisö silloin, kun kunnalla on yhteisöön nähden määräamisvalta. Se voi perustua joko omistuksen tuomaan enemmistöön äänivallasta tai oikeuteen nimittää tai erottaa yhteisön hallitus taikka sopimukseen. Määräämisvalta voi olla kunnalla tai kuntayhtymällä yksin tai yhdessä sen tytäryhteisöjen kanssa.

Valtuusto ohjaa kunnan tytäryhteisöjen toimintaa asettamalla niille tavoitteita kuntastrategiassa ja talousarviossa. Omistajapolitiikka on osa valtuuston hyväksymää kuntastrategiaa. Omistajapolitiikassa määritetään, missä kunnan on perusteltua olla omistajana ja sijoittajana. Omistajapolitiikka linjaa omistajaohjauksen sisältöä ja konkretisoituu konserniyhteisöille kunnan talousarviossa asetettuina tavoitteina. Kunnanhallituksen on tehtävä selkoa tytäryhteisöille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta kunnan toimintakertomuksessa.

Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Yhteisön hallintoelimien valinta on omistajan kannalta käytännössä merkittävin yksittäinen toimenpide, sillä hallitus toteuttaa niitä tavoitteita ja toimenpiteitä, joita omistaja on yhteisölle asettanut.

Tärkeä väline tytäryhteisöjen ohjaamisessa on valtuuston hyväksymä konserniohje. Sillä ohjataan kunnan omia toimielimiä ja viranhaltijoita, joiden tehtävänä on valvoa tytäryhteisöjen toimintaa. Konserniohjeessa voidaan lisäksi antaa pysyväisluonteisia ohjeita kunnan edustajille toimimisesta tytäryhteisöjen yhtiökokouksissa tai muussa toimielimessä.

Kuntalain 47 pykälän mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin seuraavista asioista:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.



Konserniohjauksesta eli omistajaohjauksen toteuttamisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä valtuuston päätösten mukaisesti vastaa konsernijohto. Siihen kuuluvat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut valtuuston johtosäännössä määräämät toimielimet ja viranhaltijat.

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä aktiivisesti myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä muun muassa perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestyksisiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjauksella on varmistettava, että tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Omistajaohjaus perustuu valtuuston hyväksymiin omistajaohjauksen periaatteisiin.

Tytäryhteisöjen ohjaus- ja valvontakeinot poikkeavat kunnan omaan organisaatioon kohdistuvista hallinnollisista ohjauskeinoista. Konserniohjeet eivät yhtiöoikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen toimielin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitoviksi. Tällöinkin esimerkiksi tytäryhteisönä toimivan osakeyhtiön hallituksen jäsen toimii tehtävänsään osakeyhtiölain mukaisessa vastuussa ja hänen on toimittava yhtiön edun mukaisesti. Yhtiön etu sulautuu kuitenkin omistajan etuun samalla tavoin kuin yksityisen puolen konserneissa. Yksittäiset yhtiöt eivät voi toimia kokonaisedun vastaisesti, eikä niillä voi olla eri tavoitteita omistajan kanssa. Kunnan konsernijohtoon ohjeilla on suuri painoarvo pääomistajan kannanottona. Konsernijohtoon ohjeiden noudattaminen perustuu siihen, että tytäryhtiön johto toimii emoyhteisön luottamuksen varassa.

4.2 KONSERNITILINPÄÄTÖS

Kunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostamaa taloudellis-

ta kokonaisuutta kuvataan konsernitilinpäätöksen sekä siitä laskettavien tunnuslukujen ja liitetietojen avulla. Konsernitilinpäätös kuvaa kuntakonsernin toiminnan tulosta ja taloudellista asemaa siten kuin konserniyhteisöt olisivat yksi kirjanpitovelvollinen. Konsernitilinpäätöseen yhdistellään konserniyhteisöjen lisäksi myös kuntayhtymät, joissa kunta tai kuntayhtymä on jäsenenä sekä osakkuusyhteisöt. Konsernitilinpäätös antaa kokonaiskuvan kunnan toiminnasta ja taloudesta myös silloin, kun kunnan palvelutuotantoa ja vastuuta on merkittävässä määrin siirretty tytäryhteisöihin.

Konsernitilinpäätös on laadittava, jos kunnalla on yksi tai useampia tytäryhteisöjä. Konsernitilinpäätös tulee laatia myös silloin, jos kunta tai kuntayhtymä on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskunta-yhtymässä, vaikka sillä ei olisi tytäryhteisöjä. Konsernitilinpäätös sisältää konsernitaseen, konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman sekä niiden liitetiedot.

Konsernituloslaskelma osoittaa kuntakonsernin tulo-rahoituksen riittävyyden ja toiminnan taloudellisen tuloksen. Konsernitase osoittaa kuntakonsernin taloudellisen aseman. Siitä käy ilmi kunnan ja sen tytäryhteisöjen varat, velat ja vastuut ulkopuolisille. Konsernin rahoituslaskelmalla tarkoitetaan kunnan ja sen tytäryhteisöjen rahavirrat käsittävää laskelmaa, josta käyvät ilmi konsernin varojen hankinta ja niiden käyttö tilikauden aikana. Konsernitilinpäätöksen merkitys taloudellisen kokonaisuuden kuvaajana kasvoi huomattavasti, kun kriisikuntakriteerit ulotettiin vuoden 2015 kuntalain uudistuksessa konsernitasolle. Kunta voi joutua arviointimenettelyyn myös konsernista laskettavien tunnuslukujen perusteella. (Lue lisää luku 5.3.)

Konsernitilinpäätös on kuntakonsernin ohjausväline. Sen tarkoitus on antaa tietoa kunnan ja sen tytäryhteisöjen eri sidosryhmille. Konsernitilinpäätös tekee mahdolliseksi kuntien välisen vertailun poistamalla erilaisista organisoitintavoista johtuvat vaikutukset kuntakokonaisuuden taloudelliseen tulokseen ja rahoitusasemaan. Lisäksi konsernitilinpäätös eliminoi tilinpäätösjärjestelyt,

joilla kunnan lainakantaa on alennettu ja siirretty tytäryhteisöihin tai järjestelyt, joiden tarkoituksena on parantaa kunnan tulosta kirjaamalla luovutusvoittoja tytäryhteisöön siirretystä omaisuudesta.

4.3 KONSERNIVALVONTA

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohtoon vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernijohtoon tehtävänä on järjestää tytäryhteisöjen toiminnan aktiivinen omistajaohjaus, toiminnan ja talouden seuranta sekä niihin liittyvien riskien arviointi. Konserniohjeessa määritellään tiedot, jotka tytäryhteisöt sovituin määräajoin raportoivat konsernijohtolle. Tytäryhteisön sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaa sen hallitus tai vastaava toimielin.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten tytäryhteisöjen valvonta ja muu konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty. Selonteossa kiinnitetään huomiota siihen, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Tilintarkastajan on tarkastettava ja annettava lausunto siitä, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kuntien yhteinen osakeyhtiö

Kuntien osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain säädösten mukaisesti. Kuntalaki säätelee yhtiön toimintaa valittaessa kunnan edustajia yhtiön hallintoon, osittain edustajien vastuukysymyksissä sekä yhtiön toimialaa määriteltäessä.

Osakeyhtiössä ylin päätösvalta kuuluu yhtiökokoukselle. Yhtiökokouksessa kuntien edustaja tai edustajat käyttävät osakkeenomistajavaltaa. Yhtiön hallitus vastaa yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta jär-

jestämisestä. Toimitusjohtaja vastaa yhtiön juoksevasta hallinnosta. Yhtiötä sitovia päätöksiä tekevät käytännössä vain yhtiön toimitusjohtaja eli hallitus ja toimitusjohtaja. Kunnan päätöksentekoeleimissä ei yhtiötä oikeudellisesti sitovia päätöksiä voida tehdä.

Yhtiön hallintoelinten päätökset eivät ole julkisia eikä kuntienkaan omistamien yhtiöiden päätöksistä voi tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Yhtiön hallituksen jäsenillä ja toimitusjohtajalla on osakeyhtiölain mukainen taloudellinen vastuu hallituksen tekemistä päätöksistä.

Osakeyhtiö soveltuu toimintamuodoksi parhaiten sellaisilla toimialoilla, joilla kunnat harjoittavat yhteistoiminnassa maksurahoitteista toimintaa. Kunnan liiketoiminnan yhtiöittämisellä on oltava ensisijaisesti toiminnan tehostamiseen tai lainsäädäntöön liittyvät perusteet. Toimintaa yhtiöitettäessä kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että yhtiö voi toimia ilman kunnan taloudellista tukea ja että kunnan mahdollisuudet ohjata yhtiötä ovat tarpeeseen nähden riittävät.

Yhdistys ja säätiö yhteistoimintamuotona

Joitakin kunnallisia tehtäviä voidaan hoitaa myös yhdistys- tai säätiömuotoisena. Säätiö soveltuu kuntien väliseksi yhteistyömuodoksi vain poikkeuksellisesti, koska sen päätöksenteko on hyvin sidottu.

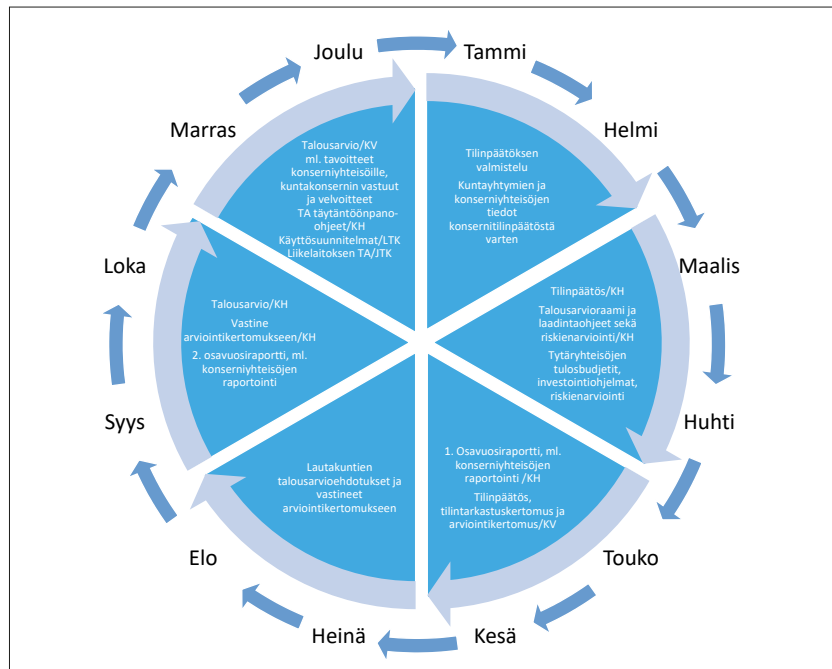
Yhteistoiminnan tarkoituksessa perustamiinsa yhdistyksiin ja säätiöihin nähden kunnat toimivat pääasiallisesti palvelujen tilaajina ja investointien rahoittajina. Varsinaista omistaja-asemaa ei niillä näissä yhteistyömuodoissa ole.

Omistajaohjaus toteutuu ensisijaisesti kunnan konserniohjeiden kautta ja yhtiöissä erityisesti yhtiökokouksen kautta. Erilliset sopimukset, esimerkiksi vuosittaiset palvelusopimukset ja raportointi ovat myös tärkeitä niin että omistajan ja tuottajan välinen luottamus säilyy ja kehittyy.

5 Tilinpäätös ja talouden tunnusluvut

Kunnan tilinpäätöksen sisältö määritellään kuntalain 113.2 pykälässä. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteinä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Lisäksi kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää

tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Kunnan tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja.



Kuvio 11. Talouden suunnittelun ja raportoinnin vuosikello



taja tai pormestari.

Kunnan liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan kirjanpidossa ja sen on laadittava erillistilinpäätös, johon kuuluvat liikelaitoksen tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Kunnan liikelaitoksen kirjanpito ja sen perusteella laadittu liikelaitoksen erillistilinpäätös yhdistellään kunnan tilinpäätöksessä sisäiset erät eliminoiden. Liikelaitoksen tilinpäätöslaskelmat esitetään kunnan tilinpäätöksessä.

Kunnan tilinpäätös ja siihen sisältyvät asiakirjat ovat julkisia sen jälkeen, kun kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja ovat allekirjoittaneet tilinpäätöksen. Julkaistavassa tilinpäätöskokonaisuudessa on oltava tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma, konsernitilinpäätös ja liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Muut tilinpäätösasiakirjat on esitettävä pyydettyä julkisuuslain tarkoittamalla tavalla. Kunnan tilinpäätös julkaistaan kunnan internet-sivuilla (Kuntal 109 pykälä).

Tilinpäätöksen laatimisessa noudatetaan kuntalain sekä sovelletaan kirjanpitolain ja -asetuksen säännöksiä sekä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia ohjeita edellä mainittujen säännösten soveltamisesta kunnan ja kuntayhtymän kirjanpidossa.

5.1 TOIMINTAKERTOMUS

Toimintakertomuksen antamisesta vastaavat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari. Toimintakertomuksen erityisenä tehtävänä on selvittää valtuuston talousarviossa hyväksymien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista kunnassa ja kuntakonsernissa. Toteutumisvertailussa verrataan palvelutoiminnan tuloksia, varojen käyttöä ja tulojen kertymistä valtuuston talousarviossa asettamiin tavoitteisiin, määrärahoihin ja tuloarvioihin.

Tavoitteita, määrärahoja ja tuloarvioita koskevat talousarvion muutokset tulee pääsääntöisesti tuoda val-

tuuston päätettäväksi talousarviovuoden aikana. Käytännössä tavoitteiden toteutumisen selvittäminen saat-
taa kuitenkin jäädä tilinpäätöksen laadinnan yhteyteen. Tällöin poikkeamat selvitetään toteutumisvertailussa.

Toimintakertomuksessa on annettava myös tietoja kunnan toiminnan kehittymistä koskevista tärkeistä seikoista sekä sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.

5.2 TILINPÄÄTÖSLASKELMAT JA TUNNUSLUVUT

Kunnan tilinpäätöslaskelmia ovat tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase. Kunta, joka tytäryhteisöineen muodostaa konsernin tai on jäsen kuntayhtymässä, laatii konsernituloslaskelma, konsernin rahoituslaskelman ja konsernitaseen. Lisäksi eräät liiketoimintaa säätelevät lait edellyttävät erillistilinpäätöksiä eriytetystä liiketoiminnasta. Liikelaitoksen tai muun eriytetyn yksikön tilinpäätöslaskelmat, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase esitetään erikseen kunnan tilinpäätöksessä.

Tilikauden tuloksen muodostuminen

Kunnan toiminnan rahoitusta tarkastellaan tuloslaskelman ja rahoituslaskelman sekä niiden tunnuslukujen avulla. Tuloslaskelmassa osoitetaan tulo-rahoituksen

riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Rahoituslaskelmassa osoitetaan, miten tulorahoituksen lisäksi rahoitetaan investoinnit, sijoitukset ja lainanlyhennykset.

Tilikaudelle jaksotettujen tulojen riittävyys jaksotettuihin menoihin osoitetaan tuloslaskelman välitulosten avulla. Tuloslaskelman välituloksia ovat toimintakate,

vuosikate ja tilikauden tulos. Toimintakate on toimintatuottojen ja -kulujen erotus, joka osoittaa veronmaksajan osuuden toiminnan kuluista. Kuntayhtymässä, jossa verorahoitusta ei ole, toimintakatteen on oltava ylijäämäinen. Toiminnan rahoituksen arvioinnissa käytetään lisäksi tuloslaskelman eristä ja välituloksista laskettuja tunnuslukuja.

Palvelun käyttäjän maksuosuutta kuvataan toimintatuottojen prosenttiosuutena toimintakuluista. Tunnusluku lasketaan kaavasta:

Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista

= $100 \times \text{Toimintatuotot} / (\text{Toimintakulut} - \text{Valmistus omaan käyttöön})$

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 21 %, suurin 53 %, pienin 6 %.

Kunnan koko, toimintojen yhtiöittäminen, liikelaitostaminen, oppilaitosten ylläpitäminen, palvelujen järjestäminen kuntayhtymän tuottamana ja vastuukuntamallilla toimiminen vaikuttavat tunnusluvun arvoon ja selittävät kuntakohtaisia eroja.

Vuosikate prosenttia poistoista

= $100 \times \text{Vuosikate} / \text{Poistot ja arvonalentumiset}$

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 128 %, suurin 471 %, pienin – 154 %.

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on vakiintunut käyttöön tunnusluku, joka osoittaa vuosikatteen prosenttiosuuden poistoista. Vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Perusoletus on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien poistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä. Edellytyksenä riittävyydelle on, että poistojen määrä vastaa keskimääräistä vuotuisia investointitasoa.

Yleisesti tämä suunnitelman mukaisten poistojen määrä ei ole kattanut kuntien ja kuntayhtymien keski-

Taulukko 4. Tuloslaskelma ja sen tunnusluvut, kaikki kunnat

Tuloslaskelman erä	2016 milj. euroa	2015 milj. euroa
Toimintatuotot	7 661	7 551
Valmistus omaan käyttöön	446	510
Toimintakulut	-36 679	-36 492
TOIMINTAKATE	-28 573	-28 431
Verotulot	22 100	21 768
Valtionosuudet	8 830	8 233
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korkotuotot	246	251
Muut rahoitustuotot	335	360
Korkokulut	-177	-194
Muut rahoituskulut	-42	-76
VUOSIKATE	2 718	1 912
Poistot ja arvonalentumiset	-2 125	-2 092
Satunnaiset tuotot	334	347
Satunnaiset kulut	-22	-16
TILIKAUDEN TULOS	906	151
Tilinpäätössiirrot	-29	19
Tilikauden yli-/alijäämä	877	170
Tuloslaskelman tunnusluvut		
Toimintatuotot/toimintakulut, %	21,1	21,0
Vuosikate/poistot, %	128	91
Vuosikate, €/as.	494	348
Asukasmäärä, 1000 henk.	5 503	5 487

Lähde: Tilastokeskus

.....

määräisiä poistonalaisia investointeja, koska yleisesti on valittu ryhmäkohtaisesti esimerkkiajoista pisimmät poistoajat tai poistoprosenteista pienimmät tarkemmin perustelematta hyödykkeiden tai hyödykeryhmien taloudellista pitoaikaa. Näistä syistä kuntajaosto on yleisohjeessaan suunnitelman mukaisista poistoista (2016) suositellut käyttämään yleisohjeen liitteen 1 poistoaikojen alarajojen käyttämistä, ellei pidemmän poistoajan käyttämiseen ole erityistä hyödykekohtaista perustetta. Lähtökohta suunnitelmapoistojen poistoaikojen ja -prosenttien määrittelyssä on kunkin poistonalaisen hyödykkeen yksilöllinen tulontuottamis- tai palvelutuotantokykä.

Tulorahoitus on ylijäämäinen, kun vuosikate ylittää poistot, ja alijäämäinen, kun vuosikate alittaa poistot. Jos vuosikate on alijäämäinen, kunnan tulorahoitus on heikko.

Kuntataloudessa tavoitteena ei ole taloudellisen tuloksen maksimointi vaan tulorahoituksen riittävyys. Tämä tarkoittaa, että useamman tilikauden tarkastelujaksolla tuloslaskelmaan merkittyjen tulojen tulisi kattaa tuloslaskelmaan merkityt menot. Toisaalta tulojen ei myöskään tulisi pitkällä aikavälillä olla menoja suuremmat.

Vuosikate euroa/asukas

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 494 €/as, suurin 1 521 €/as, pienin – 632 €/as.

Vuosikate asukasta kohden on toinen yleisesti käytetty tunnusluku tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa. Keskimääräistä, kaikkia kuntia koskevaa tavoitearvoa tunnusluvulle ei voida asettaa. Kunnan koko, taajama-aste, tekniset verkostot ja toimintojen organisointi ovat tekijöitä, jotka määrittävät asukaskohtaisen vuosikate-tavoitteen kunnassa. Kuntakohtainen tavoitearvo tunnusluvulle saadaan jakamalla keskimääräinen vuotuinen investointitaso asukasmäärällä. Asukasmääränä tunnusluvussa käytetään väestölaskennan mukaista asukaslu-

kua tilikauden lopussa.

Tilikauden tulos on tilikaudelle jaksotettujen tulojen ja menojen erotus, joka lisää tai vähentää kunnan omaa pääomaa. Satunnaiset tuotot tai kulut saattavat olennaisesti vaikuttaa tilikauden tulokseen, minkä takia tulorahoituksen riittävyyden arviointia ei voida määritellä sen perusteella.

Tilikauden tuloksen jälkeen esitettävät erät ovat poistoero- ja tuloksenkäsittelyeriä. Ylijäämäinen tilikauden tulos voidaan siirtää varauksiin, rahastoida tai liittää tilinpäätöstä seuraavan vuoden tilinpäätöksessä edellisiltä vuosilta kertyneeseen yli- tai alijäämään. Ylijäämää lisääviä tai alijäämää vähentäviä eriä ovat varausten ja rahastojen vähentäminen.

Toiminnan rahoitus

Toiminnan rahoitusta tilikauden aikana tarkastellaan rahoituslaskelman ja siitä laskettavien tunnuslukujen avulla. Rahoituslaskelmassa esitetään erikseen tulorahoituksen ja investointien nettomäärä ja rahoitustoiminnan eli anto- ja ottolainauksen, oman pääoman ja maksuvalmiuden muutosten nettomäärä. Näiden kahden nettomäärän erotus tai summa osoittaa kunnan rahavarojen muutoksen tilikaudella.

Rahoituslaskelman tunnusluvuista poistetaan pääomamenojen tulorahoitus, lisätään Toiminnan ja investointien rahavirta ja sen kertymä 5 vuodelta, ks. alla oleva taulukko.

Toiminnan ja investointien rahavirta

Rahoituslaskelman välitulos Toiminnan ja investointien rahavirta itsessään on jo tunnusluku, jonka positiivinen (ylijäämäinen) määrä ilmaisee sen, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen ja negatiivinen (alijäämäinen) määrä ilmaisee sen, että menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä taikka

Taulukko 5. Rahoituslaskelma ja sen tunnusluvut, kaikki kunnat

Rahoituslaskelman erä	2016 milj. €	2015 milj. €
Toiminnan rahavirta		
Vuosikate	2 718	1 912
Satunnaiset erät, netto	312	331
Tulorahoituksen korjauserät	-641	-615
Investointien rahavirta		
Investointimenot	-3 480	-3 627
Rahoitusosuudet investointeihin	142	197
Pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot	898	919
Toiminnan ja investointien rahavirta	-51	-885
Rahoituksen rahavirta		
Antolainauksen muutokset		
Antolainasaamisten lisäykset	-270	-513
Antolainasaamisten vähennykset	166	314
Lainakannan muutokset		
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	2 216	2 269
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-1 902	-1 792
Lyhytaikaisten lainojen muutos	251	334
Oman pääoman muutokset	3	-8
Muut maksuvalmiuden muutokset	69	96
Rahoituksen rahavirta	533	700
Rahavarojen muutos	482	-185
Rahavarat 31.12.	4 638	4 148
Rahavarat 1.1.	4 157	4 333
Tuloslaskelman tunnusluvut		
Investointien tulorahoitus, %	81	56
Lainanhoitokate	1,4	1,1
Kassan riittävyys, pv	40	36
Toiminnan ja investointien rahavirran 5 vuoden kertymä, milj. €	-3 582	-4 445
Asukasmäärä, 1000 henk.	5 503	5 487

Lähde: Tilastokeskus

ottamalla lisää lainaa.

Toiminnan ja investointien rahavirta -välituloksen tilinpäätösvuoden ja neljän edellisen vuoden kertymän avulla voidaan seurata investointien omarahoituksen toteutumista pitemmällä aikavälillä. Omarahoitusvaatimus täyttyy, jos kertymä viimeksi päättyneenä tilinpäätösvuonna on positiivinen. Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä ei saisi muodostua pysyvästi negatiiviseksi.

Investointien tulorahoitus, %

= 100 x Vuosikate / Investointien omahankintameno

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 81 %, suurin 1 383 %, pienin - 185 %.

Investointien tulorahoitus -tunnusluku kertoo kuinka paljon investointien omahankintamenosta on rahoitettu tulorahoituksella. Tunnusluku vähennettynä sadasta kertoo prosenttiosuuden, joka on jäänyt rahoitettavaksi pääomarahoituksella eli taseen pysyviin vastaaviin kuuluvien hyödykkeiden myynnillä tai lainalla taikka kassavarojen määrää vähentämällä. Investointien omahankintamenolla tarkoitetaan rahoituslaskelman pysyvien vastaavien hyödykkeiden investointeja, joista on vähennetty

Lainanhoitokate

= (Vuosikate + Korkokulut) / (Korkokulut + Lainanlyhennykset)

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 1,4.

Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen riittävyyden vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Tulorahoitus riittää lainojen hoitoon, jos tunnusluvun arvo on 1 tai suurempi. Kun tunnusluvun arvo on alle 1, joudutaan vieraan pääoman hoitoon ottamaan lisälainaa, realisoimaan kunnan omaisuutta tai vähentämään kassavarojen määrää.

Kassan riittävyys (pv)

= 365 pv x Kassavarat 31.12. / Kassasta maksut tilikaudella

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 40 pv, suurin 435 pv, pienin 0 pv.

Kunnan maksuvalmiutta kuvataan kassan riittävyytenä päivissä. Tunnusluku ilmaisee, monenko päivän kassasta maksut voidaan kattaa kassavaroilla. Maksuvalmiuden hoidon kannalta riittävänä voidaan pitää kahden viikon kassan riittävyyttä.

Tulorahoituksen riittävyyden arviointi

Tulorahoituksen riittävyydestä korvausinvestointeihin ja lainan lyhennyksiin voidaan tehdä johtopäätöksiä tuloslaskelman ja rahoituslaskelman erien ja niistä laskettujen tunnuslukujen avulla seuraavalla tavalla:

Kunnan talous on ylijäämäinen tai vahvistuva, kun vuosikate kattaa sekä pitkäaikaisten lainojen lyhennykset että korvausinvestoinnit.

Ylijäämäisessä taloudessa tulorahoitusta jää vielä sen jälkeen, kun pitkäaikaisten lainojen lyhennykset ja korvausinvestoinnit on rahoitettu. Kunnan talous voi tilapäisesti olla ylijäämäinen esimerkiksi omaisuuden myynnin seurauksena. Mikäli kunnan talous on useana perättäisenä vuotena ylijäämäinen, joudutaan asiantilaa perustelemaan toimintakertomuksessa. Jos kyse ei ole kriisitalouden tervehdyttämisestä tai varautumisesta poikkeuksellisen suureen investointimenoon tai vastaisen menetyksen korvaamiseen, joudutaan tuntuvasti ylijäämäisen talouden tuloperusteita tarkistamaan esimerkiksi veroprosenttia alentamalla.

Vahvistuvassa taloudessa kunnan tulorahoitus riittää sekä korvausinvestointeihin että lainojen takaisin maksuun, mutta merkittävää ylijäämää ei kunnalle vielä kerry. Vahvistuvassa taloudessa kunnan omavaraisuusaste paranee.

Kunnan talous on tasapainossa, kun vuosikate kattaa poistot. Poistojen on vastattava keskimääräistä korvausinvestointien tasoa kunnassa.

Tasapainoisessa taloudessa tulorahoitus riittää paitsi toimintamenoihin, myös pitämään palvelujen tuotantovälineet, kuten rakennukset ja verkostot, toimintakunnossa ilman lainanottoa tai omaisuuden myyntiä.

Tasapainossa olevassa taloudessa vuosikate kattaa suunnitelman mukaiset poistot. Poistojen on kuitenkin vastattava keskimääräistä vuotuista korvausinvestointien tasoa. Näin ei läheskään aina ole tilanne: keskimäärin poistojen määrä on kunnissa niin pieni, ettei vuosikate riitä korvausinvestointeihin, vaikka kattaisikin poistot.

Tulorahoituksen riittävyyttä arvioitaessa onkin syytä verrata vuosikatteen, poistojen sekä poistonalaisten investointien omahankintamenojen määrien vastaavuutta. Omahankintamenojen määrä, joka saadaan vähentämällä investointimenoista niihin saadut rahoitusosuudet, vastaa likimäärin kunnan korvausinvestointien tarvetta, kun määrä lasketaan useamman vuoden keskiarvona.

Kunnan talous on heikkenevä, kun vuosikate on positiivinen, mutta tilikauden tulos negatiivinen.

Heikkenevässä taloudessa vuosikate ei riitä poistoihin. Kunnan on otettava lisää velkaa, realisoitava pysyvien vastaavien hyödykkeitään tai pitkäaikaisia sijoituksiaan taikka vähennettävä toimintapääomaansa pitääkseen tuotantovälineet toimintakunnossa.

Kunnan talouden tila on heikko, kun vuosikate on negatiivinen.

Kunnan taloutta voi kuvata heikoksi, kun vuosikate on merkittävässä määrin negatiivinen. Erityisen vaikeana talouden tilaa on pidettävä silloin, kun negatiivinen vuosikate toistuu vuodesta toiseen. Heikossa taloudessa kunta joutuu ottamaan velkaa, realisoimaan omaisuuttaan tai vähentämään toimintapääomaansa juoksevien menojensa kattamiseksi. Talouden ongelmat näkyvät kunnan taseessa oman pääoman vähentymisenä ja omavaraisuuden heikkenemisenä.

Rahoitusasema ja sen muutokset

Kunnan rahoituksen rakennetta kuvataan taseen ja siitä laskettavien tunnuslukujen avulla. Rahoitusasemassa tilikaudella tapahtuneet muutokset, kuten sijoitukset, pääoman lisäykset ja palautukset, käyvät ilmi rahoituslaskelmasta.

Yleisimmin käytettyjä taseen tunnuslukuja ovat omavaraisuuden, suhteellisen velkaantuneisuuden, rahoitusvarallisuuden ja asukaskohtaisen lainamäärän tunnusluvut.

Omavaraisuusaste, %

$= 100 \cdot \frac{\text{Oma pääoma} + \text{Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}}{\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot}}$

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 60 %, omavaraisin 93 %, vähiten omavarainen 11 %.

Omavaraisuusaste lasketaan kunnan oman pääoman ja varausten suhteena taseen loppusummasta. Tunnusluku kertoo kunnan vakavaraisuudesta, alijäämän sietokyvystä ja kyvystä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää 70 prosentin omavaraisuutta. 50 prosentin tai sitä alemmaa omavaraisuusastetta on pidettävä jo heikkona ja se merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta.

Suhteellinen velkaantuneisuus, %

$= \frac{\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}}{\text{Käyttötulot}}$

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 56 %, velkaisin 148 %, velattomin 7 %.

Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Suhteellinen velkaantuneisuus on käytökelpoinen tunnusluku kuntien välisessä vertailussa, koska pysyvien vastaavien hyödykkeiden ikä, niiden arvostus tai poistomenetelmä ei vaikuta tunnusluvun arvoon.

Mitä pienempi suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulo-rahoituksella. Suhteellinen velkaantuneisuus oli kunnissa vuonna 2016 keskimäärin 56 prosenttia. Sen alittavilla kunnilla velkavastuut ovat kohtuulliset tai vähäiset.

Velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista

$= 100 \cdot \frac{\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot} + \text{Vuokravastuut}}{\text{Käyttötulot}}$

Tunnusluku kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun, silloin kun vieraaseen pääomaan rinnastetaan myös vuokravastuut. Tunnusluvun osoittajaan merkitään tarkasteluvuoden tilinpäätöksen koko vieras pääoma vähennettynä saaduilla ennakkomaksuilla. Lisäksi osoittajaan merkitään liitetieto-ohjeen mukaisesti liitetiedoissa esitetty vuokravastuut ja leasingvastuut. Käyttötulot muodostuvat tilikauden toimintatuloista, verotuloista ja käyttötalouden valtionosuuksista.

Tunnusluku ottaa paremmin huomioon erilaisilla malleilla, kuten rahoitusleasingsopimuksilla rahoitetut hankkeet, jotka eivät näy velkana kunnan taseessa. Tunnusluku on uusi ja se esitetään ensimmäisen kerran vuoden 2017 tilinpäätöksessä.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa taloussuunnitelman riittävyydestä talouden tasapainottamisessa, joten taseesta laskettavina tunnuslukuina käytetään myös kunnan kertyneen yli- tai alijäämän kokonaismäärää sekä asukaskohtaista määrää. Erityisen tärkeää tunnuslukujen laskeminen on, jos kunnan kertynyt alijäämä on merkittävä. Varsinainen tasapainottaminen tehdään taloussuunnitelmassa.

Kertynyt ylijäämä (alijäämä) €

$= \text{Edellisten tilikausien ylijäämä (alijäämä)} + \text{Tilikauden ylijäämä (alijäämä)}$

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa, ylijäämä 10 414 milj. €.

Taulukko 6. Tase ja sen tunnusluvut, kaikki kunnat.

VASTAAVAA		2016 milj. €	2015 milj. €	VASTATTAVAA		2016 milj. €	2015 milj. €
A	PYSYVÄT VASTAAVAT	48 898	47 864	A	OMA PÄÄOMA	33 006	32 135
I	Aineettomat hyödykkeet	605	602	I	Peruspääoma	18 084	18 060
	1. Aineettomat oikeudet	73	82	II	Arvonkorotusrahasto	2 122	2 126
	2. Muut pitkävaikutteiset menot	529	511	III	Muut omat rahastot	2 387	2 426
	3. Ennakkomaksut	3	9	IV	Edellisten tilikausien ylijäämä (alijäämä)	9 538	9 353
				V	Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	876	171
II	Aineelliset hyödykkeet	31 802	30 978				
	1. Maa- ja vesialueet	7 914	7 724	B	POISTOERO JA VAPAAEHTOISET VARAUKSET	918	894
	2. Rakennukset	13 698	13 380		1. Poistoero	683	687
	3. Kiinteät rakenteet ja laitteet	8 149	7 945		2. Vapaaehtoiset varaukset	235	207
	4. Koneet ja kalusto	693	587				
	5. Muut aineelliset hyödykkeet	60	60	C	PAKOLLISET VARAUKSET	283	307
	6. Ennakkomaksut ja keskeneräiset hankinnat	1 287	1 281		1. Eläkevaraukset	154	173
					2. Muut pakolliset varaukset	129	134
III	Sijoitukset	16 492	16 285				
	1. Osakkeet ja osuudet	10 778	10 680	D	TOIMEKSIANTOJEN PÄÄOMAT	991	896
	2. Joukkovelkakirjalainasaamiset	150	150		1. Valtion toimeksiannot	204	221
	3. Muut lainasaamiset	5 504	5 403		2. Lahjoitusrahastojen pääomat	197	181
	4. Muut saamiset	59	52		3. Muut toimeksiantojen pääomat	591	494
B	TOIMEKSIANTOJEN VARAT	890	797	E	VIERAS PÄÄOMA	21 709	20 852
	1. Valtion toimeksiannot	201	219	I	Pitkäaikainen	12 059	11 631
	2. Lahjoitusrahastojen varat	136	129	1.	Joukkovelkakirjalainat	683	650
	3. Muut toimeksiantojen varat	553	449	2.	Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta	10 606	10 186
				3.	Lainat julkisyhteisöiltä	141	183
C	VAIHTUVAT VASTAAVAT	7 120	6 424	4.	Lainat muilta luotonantajilta	60	32
I	Vaihto-omaisuus	76	95		5. Saadut ennakot	31	52
	1. Aineet ja tarvikkeet	37	39		6. Ostovelat	6	5
	2. Keskeneräiset tuotteet	12	12		7. Muut velat/Liittymismaksut ja muut velat	483	468
	3. Valmiit tuotteet	3	3		8. Siirtovelat	48	54
	4. Muu vaihto-omaisuus	24	41				
	5. Ennakkomaksut	1	0	II	Lyhytaikainen	9 650	9 222

Taulukko jatkuu seuraavalla sivulla

VASTAAVAA		2016 milj. €	2015 milj. €	VASTATTAVAA	2016 milj. €	2015 milj. €
				1. Joukkovelkakirjalainat	667	170
II	Saamiset	2 412	2 181	2. Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta	2 945	3 327
	Pitkäaikaiset saamiset	462	390	3. Lainat julkisyhteisöiltä	57	62
	1. Myyntisaamiset	22	32	4. Lainat muilta luotonantajilta	979	948
	2. Lainasaamiset	228	196	5. Saadut ennakot	213	203
	3. Muut saamiset	168	98	6. Ostovelat	1 649	1 562
	4. Siirtosaamiset	43	64	7. Muut velat/Liittymismaksut ja muut velat	900	547
	Lyhytaikaiset saamiset	1 950	1 791	8. Siirtovelat	2 240	2 403
	1. Myyntisaamiset	691	682			
	2. Lainasaamiset	219	212	VASTATTAVAA YHTEENSÄ	56 908	55 085
	3. Muut saamiset	442	416			
	4. Siirtosaamiset	597	482	Taseen tunnusluvut		
				Omavaraisuusaste, %	59,9	60,2
III	Rahoitusarvopaperit	1 600	2 041	Suhteellinen velkaantuneisuus, %	55,6	54,8
	1. Osakkeet ja osuudet	250	226	Kertynyt yli-/alijäämä, milj. €	10 414	9 523
	2. Sijoitukset rahamarkkinainstrumentteihin	189	657	Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas	1 892	1 735
	3. Joukkovelkakirjalainasaamiset	264	281	Lainakanta, milj. €	16 139	15 559
	4. Muut arvopaperit	896	876	Lainakanta, €/asukas	2 933	2 835
				Lainasaamiset, milj. €	5 654	5 553
IV	Rahat ja pankkisaamiset	3 032	2 108	Asukasmäärä, 1000 henk.	5 503	5 487
	VASTAAVAA YHTEENSÄ	56 908	55 085			

Lähde: Tilastokeskus, vuosi 2016 ennakkotieto

Luku osoittaa, paljonko kunnalla on kertynyttä ylijäämää tulevien vuosien liikkumavarana tai paljonko on kertynyttä alijäämää, joka on katettava tulevina vuosina.

Kertynyt ylijäämä (alijäämä), €/asukas

= [Edellisten tilikausien ylijäämä (alijäämä) + Tilikauden ylijäämä (alijäämä)] / Asukasmäärä

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin, ylijäämä 1 892 €, ylijäämäisin 12 274 €, alijäämäisin - 2 754 €.

Luku osoittaa asukaskohtaisen kertyneen ylijäämän tai katettavan kertyneen alijäämän määrän. Asukasmääränä käytetään tilinpäätösvouden päättymispäivän mukaista asukasmäärää.

Lainakanta 31.12.

= Vieras pääoma – (Saadut ennakot + Ostovelat + Liittymismaksut ja muut velat + Siirtovelat)

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa 16 139 milj. €.

Kunnan lainakannalla tarkoitetaan korollista vierasta pääomaa. Lainakantaan lasketaan tällöin koko vieras pääoma vähennettynä saaduilla ennakoinnilla sekä osto-, siirto- ja muilla veloilla.

Lainat euroa/asukas

= [Vieras pääoma – (Saadut ennakot + Ostovelat + Siirto-velat + Muut velat)]/Asukasmäärä

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa keskimäärin 2 933 €, velkaisin 9 309 €, velattomin 0 €.

Asukaskohtainen lainamäärä lasketaan jakamalla korollinen vieras pääoma tilinpäätösvuoden päättämispäivän mukaisella kunnan asukasmäärällä.

Lainasaamiset 31.12.

= Sijoituksiin merkityt joukkovelkakirjalainasaamiset ja muut lainasaamiset

Tunnuslukuarvot 2016: koko maa 5 654 milj. €.

Lainasaamisilla tarkoitetaan taseen pysyviin vastaaviin merkittyjä antolainoja, jotka on tarkoitettu kunnan omistamiseen ja muiden yhteisöjen investointien rahoittamiseen.

Talousprosessissa seurannan lisäksi tärkeässä osassa on tarkastus ja valvonta. Tarkastuksen ja valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että toiminta on laillista ja tuloksellista.

5.3 ERITYISEN VAIKEASSA TALOUDELLISESSA ASEMASSA OLEVIENT KUNTIEN ARVIOINTIMENETTELY

Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta lukien (Kuntal 110.3 pykälä). Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Taulukko 7. Arviointimenettelyssä mukana olleet kunnat

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä olleet kunnat 2007–2017. Lähde: VM/ Kuntaosasto

Kierros/ vuosi	Arviointi- menettelyssä olleet kunnat, lkm	Tehtiin kuntajako- selvitys kuntien lkm	Selvitys johti kunta- liitokseen kuntien lkm
1. /2007	15	6	4
2. /2008	4	1	0
3. /2008	2	1	0
4. /2009	3	1	0
5. /2010	2	1	1
6. /2011	2	1	1
7. /2012	1	1	1
8. /2013	4	3	3
9. /2014	2	1	1
10./2015	1	1	0
11./2016	0	0	0
12./2017	4		

Vuosina 2007–2017 arviointimenettelyssä on ollut 35 eri kuntaa, joista 5 kuntaa kahdesti. Arviointimenettely on tähän mennessä johtanut 11 kuntaliitokseen.

Kuntalain mukainen arviointimenettely voidaan käynnistää, jos:

1. kunta ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää määräajassa
2. kunnan konsernitaseeseen on kertynyt alijäämää viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden tai
3. kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena peräkkäisenä vuotena täyttäneet kaikki laissa säädetyt raja-arvot, jotka ovat:
 - kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009)

30 pykälän mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;

- kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti (raja-arvot: vuonna 2015 20,83 prosenttia ja vuonna 2016 20,87 prosenttia);
- asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla (raja-arvot: vuonna 2015 8 980 euroa/asukas ja vuonna 2016 9 239 euroa/asukas);
- kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

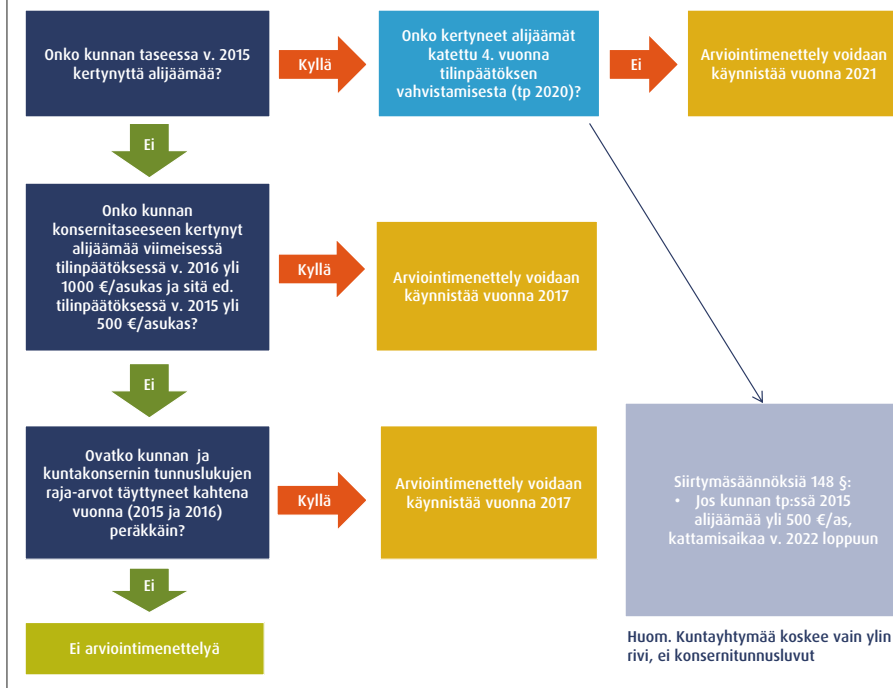
Selvityksen kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lakisääteiset palvelut tekee arviointiryhmä, jonka jäsenet nimittää valtiovarainministeriö ja asianomainen kunta. Arviointiryhmä tekee valtuustolle ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpideehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Jos arviointiryhmän toimenpideehdotukset eivät johda

Kuvio 12. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely

tulokseen peruspalvelujen ja niiden rahoituksen turvaamiseksi, valtiovarainministeriö voi käynnistää erityisen selvityksen kuntajaon muuttamiseksi.

Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee myös kuntayhtymää. Jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää säädettyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Selvityshenkilön tulee ehdotusta laatiessaan kuulla kuntayhtymää ja jäsenkuntia. Sopimus annetaan valtiovarainministeriölle tiedoksi.

Arviointimenettely (Kuntal 118 §)



6 Julkiset hankinnat

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan julkisilla varoilla ta-
pahtuvaa tavaroiden ja palvelujen ostamista sekä ra-
kennusurakoiden teettämistä muuna kuin omana työnä.
Hankintalaki kattaa kaikkien viranomaisten ja tiettyjen
viranomaisiin verrattavien yksiköiden julkiset hankinnat.
Hankintayksiköitä ovat kuntasektorilla kunnat ja kun-
tayhtymät, kuten koulutuskuntayhtymät sekä sairaan-
hoitopiirit. Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset ovat
myös hankintayksiköitä, koska ne kuuluvat välittömästi
kuntien organisaatioon. Julkiset hankinnat ovat vain yksi
tapa järjestää kuntien palveluja. Ostopalvelujen käyttä-
misestä päättää aina kunta itse.

Julkisten hankintojen kilpailuttamista koskevat sään-
nöt perustuvat EU-direktiiveihin. Niistä säännellään kan-
sallisesti hankintalaissa (laki julkisista hankinnoista ja
käyttöoikeussopimuksista, 29.12.2016/1397) ja tietty-
jen sektoreiden osalta erityisalojen hankintalaissa (laki
vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alal-
la toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeusso-
pimuksista, 29.12.2016/1398).

Hankintalain säännökset kattavat kuitenkin vain osan
hankintaprosessista. Hankintalainsäädäntö säätelee han-
kintojen kilpailuttamista menettelyllisesti, mutta ei mää-
rittele hankittavan tavarán, palvelun tai urakan sisältöä.
Hankinnan sisällön määrittely on yksi hankinnan keskei-
simpiä seikkoja, sillä sen avulla kunta kertoo toimittajal-
le, millaisilla laatuvaatimuksilla ja sopimusehdoilla se on
valmis tuotteen tai palvelun hankkimaan. Hankintasopi-
muksen laatiminen, sopimuksesta seuraavat oikeudet
ja velvollisuudet sekä niiden rikkomisen seuraamukset
kuuluvat puolestaan oikeustoimilain ja sopimusoikeuden
piiriin.

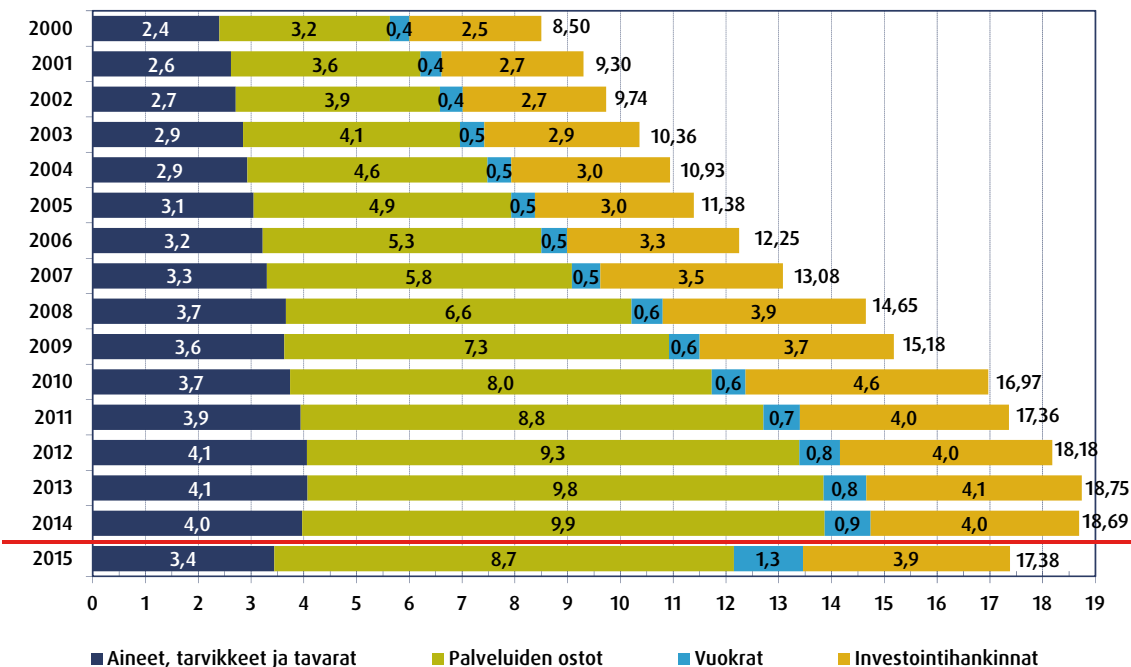
6.1 HANKINNAT KESKEISENÄ OSANA KUNTATALOUTTA

Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteena on tehostaa
julkisten varojen käyttöä siten, että käytettävissä olevilla
rajallisilla resursseilla pystytään hankkimaan laadultaan
parhaita tuotteita ja palveluja. Julkisia hankintoja koskeva
lainsäädäntö pyrkii edistämään EU:n sisämarkkinoita ja
perustamissopimuksen mukaisia tavoitteita tavaroiden
vapaasta liikkuvuudesta, palvelujen tarjoamisvapaudesta
sekä sijoittautumisvapaudesta. Tavoitteisiin pyritään
avoimella kilpailuttamisella sekä tarjoajien ja toimittajien
tasapuolisella ja syrjimättömällä kohtelulla. Avoimuuden
periaate edellyttää, että hankinnoista ilmoitetaan riittä-
vän laajasti, hankintamenettelyä koskevia tietoja ei sala-
ta, tarjouskilpailun ratkaisusta tiedotetaan tarjouskilpai-
luun osallistuneille ja että hankintaa koskevat asiakirjat
ovat lähtökohtaisesti julkisia.

Yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, et-
tä tarjousmenettelyn kaikissa vaiheissa ehdokkaita ja
tarjoajia kohdellaan samalla tavalla riippumatta näiden
kansallisuudesta tai sijoittumisesta johonkin jäsenval-
tion tai johonkin alueelle. Syrjimätön kohtelu edellyt-
tää myös, että eri paikkakunnilta olevia ehdokkaita tai
tarjoajia kohdellaan samalla tavoin kuin omalta alueelta
olevia ketään suosimatta tai syrjimättä. Suhteellisuuspe-
riaatteen mukaisesti hankintamenettelyn vaatimusten
pitää olla oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän
kanssa. Tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn
ehtoihin liittyvien vaatimusten tulee olla myös oikeassa
suhteessa hankinnan laatuun nähden.

Hankinnat muodostavat kunnissa ja kuntayhtymis-





Tilastouudistuksen sekä liikelaitosten yhtiöittämisen takia vuosi 2015 ei ole vertailukelpoinen aikaisempien vuosien kanssa

Lähde: Kuntaliiton laskelma/Tilastokeskus

Kuvio 13. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat vuosina 2000–2015, mrd. €

sä taloudellisesti merkittävän kokonaisuuden. Kuntien ostopalveluhankinnat ovat viime vuosina lisääntyneet muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa. Ydintoiminta-ajattelun, palvelumarkkinoiden kehittymisen, henkilöstökysymysten ja taloudellisten paineiden vuoksi kunnat ja muutkin hankintayksiköt ovat luopuneet omasta palvelutuotannosta ja siirtyneet hankkimaan palveluja oman organisaationsa ulkopuolelta. Elinkeinoelämän kannalta palvelujen kilpailuttamisen lisääntymisessä on kyse julkisten markkinoiden avaamisesta yksityisille palveluntarjoajille.

6.2 HANKINTATOIMEN ORGANISOINTI JA HANKINTASTRATEGISET LINJAUKSET

Vaikka hankintasektorin euromääräinen osa kuntien taloudesta on merkittävä, ei hankintalaissa säädetä sitovasti tai anneta suosituksia kuntien ja kuntayhtymien hankintatoimen organisaatiosta tai organisoinnista. Viranomaisten yksityiskohtainen toimivalta hankintasioissa määrätään kuntalain mukaisesti johtosäännöillä kuten yleensäkin kunnan hallinnon organisaatiosta päätettäessä. Kuntalain mukaisesti valtuusto hyväksyy

hallintosäännön hallinnon järjestämiseksi. Käytännössä hankintoja koskeva toimivalta on yleensä siirretty asianomaisesta toimialasta vastaavalle lautakunnalle, johtokunnalle tai muulle toimielimelle taikka niiden alaisille hankintatoiminnan kannalta keskeisille viranhaltijoille. Esimerkiksi viranhaltijan toimivalta on voitu määritellä yksityiskohtaisesti johtosäännössä tai niin, että toimivalta on annettu lautakunnalle, jolla on oikeus omalla päätöksellään siirtää toimivaltaa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai muulle toimielimelle. Usein kunnan sisäiset hankintavaltuudet on porrastettu niin, että viranhaltijan ja johtokunnan toimivalta tehdä hankinta on rajoitettu tiettyyn euromäärään.

Kunnilla on oikeus käytännön kunnallispoliittisiin ratkaisuihin liittyen päättää kunnan tarvitsemien palvelujen tuotantotavasta eli siitä, mitkä palvelut ja missä laajuudessa toteutetaan ns. omana työnä tai kuntien yhteistomintana ja mitkä palvelut hankitaan vapailta markkinoilta. Hankintastrategisilla linjauksilla tarkoitetaan yleensä kunnan tai muun hankintayksikön tavarahankintoja, palveluhankintoja tai urakoita koskevia yleisiä periaatteita. Hankintastrategisilla linjauksilla, joiden tulisi olla osa kunnan strategiaa, tavoitellaan poliittisille päättäjille ja päätöksiä toteuttaville tahoille yhteisiä pelisääntöjä. Päättäjien sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin on myös tärkeää, jotta päätöksiä toteuttaessa voitaisiin toimia johdonmukaisesti. Linjauksissa pitäisi pyrkiä linjaamaan se laatutaso, jota hankinnoilla tavoitellaan, sekä varaudutaan myös asetettujen tavoitteiden mukaiseen rahoitukseen. Tehtyjen linjausten perusteella kunnan operatiivisen hankintaorganisaation on helpompi toimia arjen hankintatoiminnassa. Strategisissa linjauksissa on mahdollista linjata esimerkiksi sitä, millaisia arvoja kunta hankinnoissaan painottaa: suositaanko esimerkiksi ympäristönäkökohtien huomioimista vai sosiaalisia kriteerejä, kuten työllistämistä tai tavaroiden eettistä tuotantoprosessia. Palveluhankinnoissa strategiapohdinta on erityisen tärkeää, koska lähes joka kunnassa joudutaan pohtimaan kuinka turvata riittävät ja laadukkaat palve-

lut kaikille kuntalaisille. Keskeisimpiä yksittäisiä palveluja koskevia kysymyksiä on se, minkä laatuista palvelua halutaan ja mihin hintaan.

Hankintalain mukaan hankintayksiköiden tulee järjestää hankintatoimensa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa taloudellisesti, suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintatoimen järjestämisellä tarkoitetaan hankintayksiköiden strategista suunnittelua hankintojen toteuttamisen tavoista. Suunnitelmat voivat kohdistua esimerkiksi hankintatoimen organisointiin sekä hankintojen toteuttamisen keinoihin. Kunnan onkin hyvä selvittää omien hankintojensa euromääräinen volyymi. Kartoituksessa on hyvä myös samalla määrittää hankintojen kriittisyys- ja riskitaso. Mitä kriittisempi hankintakokonaisuus tai suuremmat riskit, sitä enemmän hankinnan toteuttamiseen ja valvontaan tulisi kiinnittää huomiota kunnassa.

Euromääräisen hankintavolyymin kasvaessa kunnassa olisi hyvä kiinnittää myös huomiota siihen, että hankintojen tekemiseen on saatavilla riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa. Hankinta-ammattilaisten avulla on mahdollista myös hankintatointa johtaa ammattitaitoisesti ja vaikuttavasti.

Hankintayksikkö ei saa käyttää tarjouskilpailua markkinoilla vallitsevan hintatason selvittämiseen ilman aikomustakaan tai valmiutta toteuttaa hankintaa. Hankintayksiköllä on velvollisuus huolehtia, että sillä on käytävissä hankintaan riittävät määrärahat. Kilpailutusta ei tulisi aloittaa, jollei tarjolla olevia vaihtoehtoja ja hintatasoa ole selvitetty ainakin karkeasti. Huolellisesti toimivan hankintayksikön on kuitenkin syytä seurata huolellisesti markkinoita ja niiden hintatasoa. Oman toiminnan tuoteistamisen avulla myös oman toiminnan ja markkinatoiminnan kustannustason vertailu on helpompaa.

6.3 HANKINTALAIN SOVELTAMISALA

Kun on kysymys hankintalain mukaisesta hankintayksiköstä, lähtökohtaisesti kaikki sen muuten kuin oma-

na työnä tekemät tavara- tai palveluhankinnat taikka rakennusurakat ovat hankintalainsäädännön mukaisia julkisia hankintoja, jotka on kilpailutettava hankintalain menettelytapasäännöksiä noudattaen. Hankintalaissa on kuitenkin lukuisia soveltamisalapoikkeuksia.

Taloudenpidon kannalta merkityksellistä on, että hankintalain soveltamisalaan eivät kuulu arvopaperien tai muiden rahoitusvälineiden liikkeeseen laskemiseen, ostoon, myyntiin tai siirtoon liittyvät rahoituspalvelut. Lain ulkopuolella on myös rahan tai pääoman hankinta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi kuntien velkarahoitus ja sijoitustoiminta eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö näitäkin palveluja olisi järkevää kilpailuttaa riittävän laajasti.

Normaalit pankki- ja vakuutuspalvelut kuuluvat hankintalain soveltamisalaan. Leasingrahoitus tulee hankintalain mukaan kilpailutettavaksi silloin, kun se liittyy suoraan jonkin tavaran tai hyödykkeen ostoon. Muutoin leasingrahoituksen katsotaan olevan soveltamisalan ulkopuolella.

Hankintalain soveltamisalaan eivät kuulu maan tai olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden osto tai vuokraus.

Silloin, kun hankintakokonaisuus kuuluu hankintalain soveltamisalaan, on sitä koskeva sääntely kolmitasoinen. Hankinnoissa voidaan puhua EU-kynnysarvon ylittävistä, kansallisen kynnysarvon ylittävistä ja kansallisen kynnysarvon alittavista (ns. pienhankinnat) hankinnoista. EU-kynnysarvot ovat 1.1.2016 lukien tavara- ja palveluhankinnoissa 209.000 euroa ja rakennusurakoissa 5.225.000 euroa. EU-komissio vahvistaa kahden vuoden välein EU-kynnysarvot.

Kansallinen kynnysarvo on tavara- ja palveluhankinnoissa 60.000 euroa ja rakennusurakoissa 150.000 euroa. Kansallisiin hankintoihin sovelletaan hankintalain 11 luvun menettelysäännöksiä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluhankintojen kilpailuttamisessa noudatetaan hankintalain 12 luvun

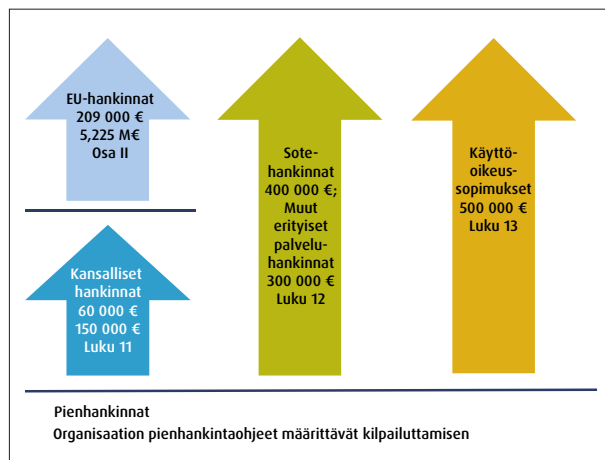
säännöksiä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden kynnysarvo on 400.000 euroa ja erityisten palveluhankintojen kynnysarvo on 300.000 euroa.

Käyttöoikeussopimusten kynnysarvo on 500.000 euroa. Käyttöoikeussopimukset voivat olla palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia tai käyttöoikeusurakoita. Käyttöoikeussopimuksesta käytetään usein synonyymia konsessio. Käyttöoikeussopimukset kilpailutetaan hankintalain 13 luvun menettelysääntöjen mukaisesti.

Kansallisten kynnysarvojen suuruus perustuu kansallisesti tehtyihin ratkaisuihin, joiden taustalla ovat poliittiset linjaukset kansallisten kynnysarvojen euromääristä.

Kansallisten kynnysarvojen alle jäävät ns. pienhankinnat eivät lähtökohtaisesti kuulu hankintalain soveltamisalaan. Näihin hankintoihin sovelletaan hankintayksikön omia ohjeita ja määräyksiä. EU:n perustamissopimuksen yleisiä periaatteita kuten syrjimättömyyttä, suhteellisuutta ja avoimuutta, on noudatettava pienhankinnoissa silloin, kun hankinnalla saattaa olla rajat ylittävä intressi eli hankintaan saattaisi olla kiinnostusta osallistua myös muista jäsenvaltioista olevilla tarjoajilla. Koska hankintalain menettelytapoja ei tarvitse soveltaa, hankinnoista ei ole pakko ilmoittaa julkisesti eikä pienhankinnoista voi valittaa markkinaoikeuteen. Pienhankintojen osalta markkinoilla on olemassa erilaisia pienhankintaportaita, joissa myös pienhankinnat voidaan ilmoittaa. Pienhankinnat on syytä tehdä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina tavoitteena kustannustehokas, joustava ja yksinkertainen hankintamenettely. Pienhankintojen tekemisessä sovelletaan kunnan omia hankintaohjeita. Hankintaohjeissa on suositeltavaa määrittää sovellettavien menettelyiden osalta myös kunnan omat pienhankintarajat eli oma kynnysarvo sille, minkä arvon ylittävät hankinnat on syytä kevyesti kilpailuttaa.

Hankintayksikkö voi tehdä hankinnan myös sidosyksiköltään (ns. in-house hankinta), jolloin hankintaan ei sovelleta hankintalainsäädäntöä. Kysymys on tilanteesta, jota voidaan verrata omana työnä tehtyyn hankintaan. Hankintalain mukaisesti sidosyksikköhanhinnassa



Kuvio 14. Hankintalain kynnysarvot ja menettelyt

hankinta tehdään hankintayksiköstä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jota hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja, yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Sidosyksikön tulee siis olla hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen. Esimerkiksi valtion ja kuntien yhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Niiden kohdalla sidosyksikön asemaa arvioidaan hankintayksikön valvontavallan laajuudella sekä sidosyksikön toiminnan kohdistumisella. Valvontavallan tulee olla tosiasiallista ja ehdotonta. Sidosyksikön omistavilla hankintayksiköillä on lisäksi oltava lähes yksinoikeus sidosyksikön tuottamiin palveluihin, urakoihin tai tuotantoon. Sidosyksiköllä ei voi olla kaupallista toimintaa muuten kuin pieneltä osuudelta liiketoiminnasta.

Sidosyksikön omistajana ei myöskään käytännössä voi olla yksityinen yritys.

6.4 HANKINTAPROSESSIN VAIHEET

Julkisen hankinnan prosessia voidaan kuvata erilaisten vaiheiden avulla. Prosessin vaiheiden ymmärtäminen on tärkeää päätösten oikea-aikaisen ajoittamisen näkökulmasta. Prosessissa voi olla eroa tiukasti säänneltyjen EU-hankintamenettelyjen sekä kevyemmin säänneltyjen kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintojen välillä.

- Hankintastrategia ja hankintaohjeet
Kuntien tulisi laatia omat hankintastrategiset linjat siitä, millaisilla periaatteilla ja mitä näkökohtia huomioiden kunta hankintansa toteuttaa. Myös omat hankintaohjeet on hyvä laatia ja tiedottaa niistä myös toimittajakenttää.
- Hankintatarpeen kartoittaminen, hankinnan suunnittelu ja aikataulutus
Kunnan tulee ennakoivasti selvittää sen erilaiset hankintatarpeet ja kokonaisuudet, laatia niiden kilpailuttamiselle karkea aikataulu (vuosikello) sekä yksittäisen hankinnan osalta suunnitella, millaisia vaihtoehtoja markkinat tarjoavat sekä millaisilla ominaisuuksilla se haluaa hankinnan toteuttaa.
- Hankintamenettelyn valinta
Yleisimmin käytetyt menettelyt ovat avoin ja rajoitettu menettely. Monimutkaisemmissa hankinnoissa voidaan käyttää myös neuvottelumenettelyä. Toistuvissa hankinnoissa voidaan käyttää puitejärjestelyjä tai dynaamista hankintajärjestelmää. Menettelyjen käyttöedellytyksistä on säädetty hankintalaissa.
- Tarjouspyynnön laatiminen
Tarjouspyyntö on hankinnan tärkein asiakirja. Siinä määritellään tarkasti, mitä hankintayksikkö haluaa ostaa, minkälaisilla ominaisuuksilla tai laadulla. Tarjouspyynnön vähimmäissisältö on määritelty laissa.

- EU-hankinnoissa tarjouspyyntö on oltava avoimesti ja rajoituksetta sähköisesti saatavilla hankintailmoituksen tekemisen hetkellä.
- e) Hankintailmoituksen julkaiseminen
Tulevasta hankinnasta on ilmoitettava avoimesti HILMA-järjestelmässä sähköisesti (www.hankintailmoitukset.fi). Ilmoittamatta jättäminen on hankintalain vastainen menettelyvirhe.
 - f) Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen
Tarjoukset on toimitettava hankintayksikölle määräajassa. Tarjoukset avataan samanaikaisesti ja ne ovat luottamuksellisia hankintapäätöksen tekemiseen saakka. EU-hankinnoissa tarjoukset tulee jättää sähköisesti 18.10.2018 päättyvän määräajan jälkeen.
 - g) Tarjoajien soveltuvuuden alustava tarkastelu
Soveltuvuusehdot liittyvät tarjoajan kykyyn suorittaa hankinnan kohteen suorittamisesta. EU-hankinnoissa soveltuvuutta koskevien ehtojen täyttyminen tarkistetaan tarjouskilpailun voittajalta ja alustavana näyttönä ehtojen täyttymisestä käytetään ESPD-asiakirjaa.
 - h) Tarjousten vertaileminen
Tarjousvertailuun hyväksytyjen tarjousten tulee täyttää kaikki tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisehdot. Tarjouksista valitaan se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena voidaan käyttää halvinta hintaa, edullisimpia kustannuksia tai parasta hintalaatusuhdetta. EU-hankinnassa jos hankintayksikkö käyttää perusteena halvinta hintaa muussa kuin tarvarahankinnassa, tulee sen esittää tälle ratkaisulle perustelut.
 - i) Hankintapäätöksen tekeminen ja tiedoksianto
Hankintayksikön on tehtävä hankinnasta kirjallinen päätös, joka on perusteltava hankintalain mukaisesti. Päätös on annettava tarjoajille tiedoksi.
 - j) Muutoksenhakuajan kuluminen
Hankintapäätöksestä voidaan hakea muutosta hankinta-oikeusvaatimuksella tai valittamalla markkina-

oikeuteen. Tarjoajan muutoksenhaku aika on 14 vrk päätöksen tiedoksisaannista.

- k) Hankintasopimuksen allekirjoittaminen
Hankintasopimus syntyy vasta kirjallisen hankintasopimuksen allekirjoittamisella. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintasopimus voidaan allekirjoittaa aikaisintaan 14 päivän kuluttua hankintapäätöksen tiedoksisaannista.
- l) Jälki-ilmoituksen julkaiseminen
EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta on julkaistava jälki-ilmoitus 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen allekirjoittamisesta.
- m) Hankintasopimuskausi
Koko hankintaprosessi tähtää toimivaan sopimukseen. Sopimuskauden pituus on määritelty tarjouspyynnössä, sopimukset voivat olla määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevia. Hankintasopimusten muuttamista sopimuskaudella rajoittaa hankintalain 136 pykälä.
- n) Sopimuksen valvonta ja palautteen kerääminen
Sopimuskauden aikaista toimintaa on valvottava ja tarvittaessa puututtava toimintaan kirjallisin reklamaatioihin. Sopimuskauden aikaisesta toiminnasta on hyvä kerätä palautetta esimerkiksi tietojärjestelmiin. Palautteen kirjallinen dokumentoiminen on tärkeää.
- o) Uuden hankinnan valmistelun aloittaminen
Määräaikaissa sopimuksissa hankinnat kilpailutetaan tietyin ajanjaksoin. Tällöin uuden hankinnan valmistelussa on hyvä käydä läpi aikaisemman sopimuskauden aikainen sopimuspalautte ja katsoa, onko siitä opittavissa jotain seuraavalle kaudelle.

6.5 MUUTOKSENHAKU HANKINTA-MENETTELYYN JA SOPIMUSKAUDEN AIKAINEN SOPIMUSVALVONTA

Hankintayksikön tekemään hankintapäätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen

tai tekemällä hankintayksikölle kirjallisen vaatimuksen hankintaoikaisusta. Hankintaoikaisun voi tehdä myös pienhankinnoissa, jotka eivät muutoin kuulu hankintalain soveltamisalaan. Valituksen tai hankintaoikaisun voi tehdä asianosainen, joksi katsotaan tietyin edellytyksin myös alalla toimiva yritys, joka ei ole osallistunut tarjouskilpailuun. Mikäli markkinaoikeus katsoo hankintamenettelyn olleen virheellinen, se voi hakemuksen johdosta poistaa kokonaan tai osaksi hankintayksikön päätöksen, kieltää hankintayksikköä noudattamasta virheellistä menettelyä tai velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelyn.

Hankintasopimus ei synny hankintapäätöksen tekemisellä, vaan vasta kirjallisen hankintasopimuksen allekirjoittamisella. Hankintasopimuksen ehtojen toteutuminen on valvottava koko sopimuskauden ajan. Jokainen hankintayksikkö joutuu omalta osaltaan miettimään sen, miten hankintasopimusten valvonta hallinnollisesti to-

teutetaan. Sopimukseen on hyvä määrittää niistä vastaavat yhteyshenkilöt, joiden vastuulla sopimuksen valvonta pääasiassa on. Mikäli sopimuskauden aikana ilmenee sopimusehdoista poikkeavaa toimintaa, on näistä poikkeamista hyvä reklamoida puolin ja toisin. Reklamaatiot on syytä tehdä kirjallisesti. Kuntien ja kuntayhtymien tulee jo hyvän hallinnon vaatimusten takia varmistaa, että hankintatoimi on myös sopimusten seurannan ja toimistusten valvonnan osalta asianmukaisesti organisoitu.

Kunnan talouden ohjauksessa tärkeää on toimintaympäristön muutosten tunnistaminen sekä kunnan talouden ohjauksen perusteiden tunteminen. Tähän liittyy myös edellä kuvattu hankintatoimen kokonaisvaltainen hallinta. Talouden hallinnan kannalta olennaista on seurata, miten talous on suunnitelmien pohjalta kehittynyt ja miten asetetut tavoitteet on saavutettu. Myös talouden seurannan osalta kuntalaissa on selkeät toimintaohjeet.

7 Tarkastus ja valvonta

Kunnan toiminnan ja talouden valvontajärjestelmä muodostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta. Ulkoinen valvonta jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja lakisääteiseen tilintarkastukseen. Suurissa kaupungeissa voi lisäksi olla tarkastuslautakunnan valmistelusta vastaava ja tilintarkastajaa avustava ulkoisen tarkastuksen yksikkö. Sisäinen valvonta on osa päivittäistä johtamista, jonka apuna johto voi käyttää sisäistä tarkastusta.

Ulkoinen valvonta on kunnan toimivasta johdosta riippumatonta valvontaa, kun taas sisäinen valvonta on kiinteä osa jatkuvaa toiminnan ja talouden ohjausta ja seurantaa.

7.1 TARKASTUSLAUTAKUNTA

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen ja arvioinnin järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta suorittaa arvioinnin kokonaisuudessaan siltä tilikaudelta, jona se on valittu tehtävään. Tarkastuslautakunnan kiinteää yhteyttä valtuustoon korostaa, että tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Kunnassa voidaan soveltaa myös valiokuntamallia, jossa kaikki lautakunnan jäsenet ovat valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

1. Valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat.
2. Arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

3. Arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää.
4. Huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.
5. Valvoa 84 pykälässä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi.
6. Valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtävään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Tilintarkastusyhteisön valinnan valmistelu on osa tarkastuslautakunnan vastuulle kuuluvaa hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä. Tilintarkastusyhteisö voidaan valita kerrallaan valtuuston päättämäksi enintään kuuden tilikauden ajaksi. Tarkastuslautakunnan on myös huolehdittava kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Kunnan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on valittava kunnan tilintarkastusyhteisö, jollei tästä poikkeamiseen ole erityistä syytä.

Tarkastuslautakunnan yksi tärkeimmistä tehtävistä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet ja onko kunnan toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on lisäksi arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä. Arvio tehdään kunnanhallituksen toimintakertomuksen yhteydessä esittämän selvityksen ja mahdollisten muiden kunnan



talouden asemaa kuvaavien tietojen perusteella.

Arviointityö perustuu tarkastuslautakunnan hyväksymään arviointisuunnitelmaan, joka voidaan antaa tarkastuslautakunnan niin päättäessä valtuustolle tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi itse valita tarkoituksenmukaisimmat arviointimenetelmät ja toimintatavat. Arvioinnin tulee olla objektiivista, luotettavaa ja rakentavaa.

Suorittamastaan tilikauden arvioinnista tarkastuslautakunta laatii arviointikertomuksen. Kertomus annetaan valtuustolle tilinpäätöskokouksessa erillisenä asiakohdanna. Lautakunta voi antaa valtuustolle tilikauden aikana muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista. Lisäksi tarkastuslautakunnan valmisteltaviin asioihin kuuluu muun muassa tilintarkastajan antaman tilintarkastuskertomuksen käsittely. Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä arviointikertomuksen johdosta.

Kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan tarkastuslautakunnalle. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi. Ilmoitukset on julkaistava kunnan internet-sivuilla.

7.2 LAKISÄÄTEINEN JHT-TILINTARKASTUS

Kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajaksi voidaan valita vain tilintarkastusyhteisö, joka nimeää vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan erikoistumistutkinnon (JHT-tutkinnon) suorittaneen ammattitilintarkastajan. Tilintarkastuksen tulee olla riippumatonta eli tilintarkastajan tulee tehdä kaikki ratkaisunsa itsenäisesti ilman ulkopuolisia vaikutteita. Tilintarkastajan riippumattomuutta on pyritty varmistamaan muun muassa vaalikelpoisuus- ja esteellisyyssäännöillä. Tilintarkastukseen tulee varata myös riittävät voimavarat, jotta tilintarkastaja kykenee suorittamaan hänelle annetut tehtävät. Tilintarkastaja ei voi ottaa toimeksiantotehtäviä muilta kunnan toimielimiltä paitsi valtuustolta ja tarkastuslautakunnalta. Toimeksiantojen on lähtökohteisesti liityttävä tarkastuksen suorittamiseen. Konsultointi- ja neuvontatehtävien vastaanottaminen kunnalta tai kuntayhtymältä ei saa vaarantaa tarkastuksen riippumattomuutta. Tilintarkastustehtävää suorittaessaan tilintarkastajan ja tilintarkastusyhteisön on noudatettava julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa.

Tilintarkastajan on tarkastettava kunkin tilikauden



Kuvio 15. Tarkastuslautakunnan arviointiprosessi

hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös tilivuotta seuraavan vuoden toukokuun loppuun mennessä.

Tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa:

1. Onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti.
2. Antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös (tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti) oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta.
3. Ovatto valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita.
4. Onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessa esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Jos tilintarkastaja havaitsee, että on toimittu vastoin lakia tai valtuuston päätöstä, on hänen tehtävä tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voi kohdistaa valtuustoon.

Valtuuston laillisten päätösten tarkoituksenmukaisuutta ei voi arvostella tilintarkastuksessa. Tilintarkastaja voi kuitenkin esittää näkemyksiä tavoiteasettelun, valmistelun ja täytäntöönpanon mahdollisista puutteista tai ennalta arvaamattomista vaikutuksista. Tilintarkastaja luovuttaa tarkastuslautakunnalle valtuustolle osoitetun tilintarkastuskertomuksen. Jos kertomus sisältää muistutuksen, hankkii tarkastuslautakunta asianomaisten selitykset sekä kunnanhallituksen lausunnon. Tarkastuslautakunta antaa arvionsa tehdyistä muistutuksista, niihin annetuista selityksistä ja kunnanhallituksen lausunnosta sekä tekee esityksen siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus.

Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aihetta. Hyväksyessään ti-

linpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

7.3 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA

Sisäinen valvonta

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa, että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan, ja että omaisuus ja voimavarat turvataan.

Kuntalain mukaan kunnanvaltuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Hallintosääntöön tulee sisällyttää sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvä tehtävien ja vastuun jako kunnassa.

Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. Lisäksi kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina, vastaavat sisäisen valvonnan toteuttamisesta. Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää. Se on myös kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä.

Osa sisäistä valvontaa on sisäinen tarkastus, jota voi suorittaa erityinen sisäisen tarkastuksen yksikkö alan ammattistandardien mukaisesti. Kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja toimialajohto voivat valvontavelvollisuutta täyttäessään hyödyntää sisäisen tarkastusyksikön palveluja. Sisäisen tarkastuksen palveluja voidaan myös hankkia ostopalveluna tilintarkastusyhteisöiltä.

Riskienhallinta

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan merkitys on korostunut erityisesti kunnan tehtävien

.....

organisointitapojen monimuotoistumisen myötä. Suuri osa kunnan tehtävistä hoidetaan usein peruskunnasta erillään olevissa organisaatioissa kuten osakeyhtiöissä, yhdistyksissä, kuntayhtymissä ja liikelaitoskuntayhtymissä. Kunnat ovat siirtäneet huomattavan osan taloudestaan peruskunnan ulkopuolelle. Myös merkittävä osa kuntasektorin velkataakasta on peruskunnan ulkopuolisissa konserniyhtiöissä. Siten kunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain peruskunnan riskejä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee siksi välttämättä kohdistua koko kuntakonserniin.

Kunnan ja kuntakonsernin riskit voidaan jakaa esi-

merkiksi strategisiin riskeihin, toiminnallisiin riskeihin, taloudellisiin riskeihin ja omaisuusriskeihin. Osa riskeistä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä ja osa ulkoapäin tulevia. Riskejä liittyy lähes kaikkeen kunnan toimintaan. Riskienhallinta ei siten kohdistu pelkästään kunnan taloudenhoitoon ja siihen liittyviin riskeihin.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella, ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.



8 Kunnan rahatoimen hoito ja varainhankinta

Kunnan rahatoimen tehtäviä ovat maksuvalmiuden ylläpitäminen ja maksuliikenteen hoito, lainarahoitus sekä rahavarojen sijoittaminen. Valtuusto päättää talousarviossa lainanotosta, lainanannosta ja pitkäaikaisista sijoituksista. Valtuusto voi siirtää toimivaltaa lainanotossa myös liikelaitoksen johtokunnalle. Valtuusto päättää niin ikään sijoitustoiminnan periaatteista. Muutoin kunnan rahatoimesta vastaa kunnanhallitus. Rahatoimen käytännön hoidosta vastaa talousjohtaja tai muu rahatoimesta vastaava viranhaltija.

8.1 MAKSUVALMIUDEN YLLÄPITO JA SIOJITUSTOIMINTA

Maksuvalmiuden hoito

Rahoituksen suunnittelun tarve lähtee siitä, että menot ja tulot toteutuvat eriaikaisesti. Vuositasolla rahoituksen riittävyys osoitetaan rahoituslaskelmassa, joka laaditaan sekä talousarvion että tilinpäätöksen yhteydessä. Maksuvalmiussuunnitelmalla tarkoitetaan suunnitelmaa, jossa talousarvion menot ja tulot jaksetaan kuukausieriksi. Maksuvalmiussuunnitelma päivitetään rullaaavasti edellisten kuukausien toteutumien perusteella. Kassabudjetoinnissa ennakoidaan päiväkohtaisesti kassaan ja kassasta maksuja.

Maksuvalmiussuunnittelun ja kassabudjetoinnin tarve ei rajoitu vain maksuvalmiuden varmistamiseen. Myös kassaylijäämien määrä ja ajoittuminen on kyettä-

vä ennakoimaan, jotta niille saataisiin mahdollisimman hyvä tuotto. Tuoton hankkiminen sijoitetuille varoille edellyttää, että kunta arvioi säännöllisesti korkonäkemyistä, sijoitustensa tuotto-odotusten toteutumista ja mahdollisuutta lisätä sijoitusten tuottoa vaihtamalla sijoitusvälineitä sekä muuttamalla sijoitusten juoksuaikojaa tai korkoperusteita. Maksuvalmiuden turvaamiseen riittävät kunnassa yleensä 10–15 päivän kassamenoja vastaavat kassavarat. Investointien maksupostit saattavat tilapäisesti edellyttää tätä suurempaa kassavaran- toa. Keskimäärin kuntien kassavarat vastaavat 36 päivän kassamenoja. Kunta on kassakriisissä, jos kunnan maksuvalmius on vain muutaman päivän suuruinen.

Digitalisaation etenemisellä on vaikutuksia myös kunnan maksuvalmiuden ja maksuliikenteen hoidossa. Mahdollisuus vastaanottaa ja lähettää verkkolaskuja on yksi keskeisimmistä maksujen välityksen tehostamistoimista ja kustannussäästöjen elementeistä.

Sijoitustoiminta

Sijoitustoiminta jakaantuu kunnan toimialaan liittyvään ja kassavarojen sijoittamiseen. Toimialaan liittyvät sijoitukset ovat antolainoja sekä osake- ja osuuspääomasijoituksia, joiden tarkoituksena on rahoittaa kunnan toimintaan liittyvien tai sitä palvelevien yhteisöjen toiminnan käynnistämistä tai jatkumista. Rahoitus kohdistuu tällöin ensisijaisesti investointeihin. Sijoittamisella edistetään tavallisesti kunnan toimialaan kuuluvia päämääriä, joita ovat esimerkiksi asuntotuotannon tukeminen, elinkei-

norakenteen muutoksen edistäminen tai työllisyyden turvaaminen alueella tai paikkakunnalla. Yksinomaan voiton tavoittelu ei saisi olla vaikuttimena kunnan toimialaan liittyvässä sijoittamisessa.

Kassavarojen sijoittamisessa kyse on ensisijaisesti likvidien varojen sijoittamisesta. Kassavarat tulee sijoittaa turvaavasti ja tuottavasti. Tällöin tavallisesti tarvitaan joustoa sijoitusajassa sekä kohteen valinnassa ja vaihtamisessa, joten sitominen pitkän aikavälin asunto-, elinkeino- tai työllisyyspoliittisiin tavoitteisiin ei yleensä tule kysymykseen. Turvaavuus tarkoittaa luotto- ja hintariskien rajaamista siten, ettei vaaraa pääoman menettämisestä ole tai että se on vain vähäinen. Esimerkiksi pörssi-osakkeissa ja osakerahasto-osuuksissa hintariski voi olla merkittävä. Luottoriskiä puolestaan on muun muassa erilaisissa yrityslainoissa. Korkoriski sisältyy kaikkiin sijoitus- ja lainaratkaisuihin, joissa on korkotekijä.

Valtuuston tulisi asettaa sijoitusvälineiden käytölle enimmäisrajat sekä päättää periaatteista, joilla kassavaroja sidotaan vuotta pidemmäksi ajaksi. Periaatteisiin kuuluu myös hajauttaminen, joka voi koskea muun muassa sijoitusaikaa, sijoitusvälineitä tai velallisia. Yksittäistä sijoitusta koskeva toimivalta voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai sijoitustoiminnasta vastaavalle viranhaltijalle. Toimivallan siirtäminen on tehtävä hallinto- tai johtosäännössä.

Rahoitusmarkkinoiden toiminta

Kunnat hakevat lainaa investointiensa rahoittamiseksi kotimaisilta ja kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta (varainhankinta). Rahoitusmarkkinoilla arvioidaan velallisen kykyä hoitaa velkansa eli luottoriskiä. Kansainvälisillä markkinoilla rahoittajat käyttävät arviointinsa apuna pääasiassa yhdysvaltalaisen luokitusyhtiöiden Standard & Poor’sin, Moody’sin ja Fitchin luottoluokituksia. Luokitus kertoo todennäköisyyden velallisen joutumiselle maksukyvyttömyyteen. Paras luokitus on AAA (erinomainen luottokelpoisuus). Tästä mennään eteenpäin

niin, että luokitus D kertoo velallisen olevan maksukyvytön.

Menneinä vuosina monet valtiot ovat olleet AAA-luokiteltuja ja siten rahoittajille vähäriskisin vaihtoehto. Muiden velallisten luottoriskiä ja rahoituksen hintaa on suhteutettu näihin valtioihin. Vuonna 2008 alkanut finanssikriisi kuitenkin muutti sekä usean valtion luokitusta heikommaksi että rahoittajien suhtautumista velkaan ja velallisiin.

Suomen kunnat ovat järjestäneet yhteisen varainhankintansa määräysvallassaan olevien Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien Takauskeskuksen kautta. Yhteinen varainhankinta edellyttää keskinäistä kuria, selkeitä vas-

Taulukko 8. Luottokelpoisuuden aakkoset

Luonnehdinta	S & P	Moody’s	Fitch
Korkealaatuiset	AAA	Aaa	AAA
	AA+	Aa1	AA+
	AA	Aa2	AA
	AA-	Aa3	AA-
Keskilatuiset	A+	A1	A+
	A	A2	A
	A-	A3	A-
	BBB+	Baa1	BBB+
	BBB	Baa2	BBB
	BBB-	Baa3	BBB-
Heikkolaatuiset	BB+	Ba1	BB+
	BB	Ba2	BB
	BB-	Ba3	BB-
	B+	B1	B+
	B	B2	B
	B-	B3	B-
	CCC+	Caa1	CCC+
	CCC	Caa2	CCC
	CCC-	Caa3	CCC-
	CC	Ca	CC
Maksukyvyttömyys todennäköinen	C	C	C
Maksukyvytön	D	(C)	D

tuusuhteita, toiminnan yhtenäisyyttä, lainsäädäntöä ja tilinpitoa, vähäistä velkaantuneisuutta ja kestävää veropohjaa. Yksittäisen kunnan vastuu yhteisestä varainhankinnasta rajoittuu kunnan väestöosuuteen Suomen väestöstä. Ylivelkaantuminen vältetään tehokkaalla keskinäisellä puuttumisjärjestelmällä: mikäli kunnan talousluvut heikkenevät hälyttävästi, kunta päättyy valtiovarainministeriön kriisikuntamenettelyyn. Tehokkaiden puuttumiskeinojen vuoksi kuntien velkaantumista ei ole myöskään ollut tarpeen ohjata esimerkiksi hinnoittelulla.

Suomen valtion luottoluokitus on keväällä 2017 kaikilta luottoluokittajilta toiseksi korkeimmalla tasolla (AA+,AA1, AA+) vakain näkymien. Julkisen talouden vahvuus on myös kunnille hyödyksi, sillä luottoluokittajat ovat vahvistaneet myös Kuntarahoitukselle ja Kuntien Takauskeskukseksi saman luokituksen.

Kuntien varainhankinnan kannalta maan hallituksen toimissa on keskeistä valtion luottoluokituksen säilyminen korkeana sekä Kuntarahoituksen aseman turvaaminen paitsi kuntien, myös valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon lainoittajana. Vuonna 2020 voimaan tulevan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mahdolliset vaikutukset kuntien varainhankintaan ovat toistaiseksi avoimia. Lisäksi Suomeen voivat heijastua euroalueen talousongelmat, joiden mahdollisiin kielteisiin vaikutuksiin luottoluokittajatkin ovat kiinnittäneet huomiota. Mikäli luottoluokitusta laskettaisiin, se voi aiheuttaa erityisesti kuntien rahoituksen hintaan mutta myös saatavuuteen paineita. Tilannetta tuleekin tarkastella myös kuntien kustannusten näkökulmasta, sillä kunnat vastaavat noin kahdesta kolmasosasta julkisten peruspalvelujemme rahoituksesta sekä noin puolesta julkisista investoinneista.

Suurimmat kaupungit ovat jonkin verran hankkineet rahoitustaan suoraan sijoittajilta eli sekä kotimaisilta että kansainvälisiltä joukkovelkakirjalainamarkkinoilta. On mahdollista, että tulevaisuudessa näiden markkinoiden hyödyntäminen laajenee edelleen.

Rahoitusta kunnille välittävät myös koti- ja ulkomai-

set pankit. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen kiristyneet vakavaraisuusvaatimukset ovat kuitenkin vaikuttaneet liikepankkien hintakilpailukykyyn ja myös niiden mahdollisuudet järjestää investointeihin tarvittavia jopa 20–30 vuoden mittaisia lainoja ovat olleet rajalliset. Kunnille on kuitenkin tärkeää kyetä toteuttamaan välttämättömät investoinnit, jolloin tällaisessa ympäristössä Kuntarahoituksen kaltaisen yksilöidyn toimijan rooli korostuu.

8.3 KUNTIEN INVESTOINNIT JA VELKAANTUMINEN

Kuntataloudessa lainarahoitusta tarvitaan investointien rahoittamiseen ja maksuvalmiuden ylläpitämiseen. Lainat ryhmitellään kunnan ja kuntayhtymän taseessa pitkäaikaisiin ja lyhytaikaisiin. Pääsääntöisesti pitkäaikainen laina otetaan investoinnin rahoittamiseen, lyhytaikaisella lainalla taas turvataan maksuvalmiutta. Sääntö ei kuitenkaan ole ehdoton. Esimerkiksi haluttaessa tarkkailla korkokehitystä voi olla edullista siirtää pitkäaikaisen lainan ottamista ja rahoittaa investointi aluksi lyhytaikaisella lainalla.

Lainojen osuus kuntatalouden menojen rahoitukselta on viime vuosina ollut 6 prosentin luokkaa. Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta on vuodesta 2007 kasvanut keskimäärin noin 8 prosenttia vuodessa ja oli vuoden 2016 lopussa noin 17 miljardia euroa. Velkaa on käytetty lähes yksinomaan investointeihin, sillä koko 2000-luvun lainakannan kasvusta ns. syömävelkaa on vain noin 6 prosenttia. Julkisen talouden velkaantumisen kokonaisuutta tarkasteltaessa on kuitenkin huomattava, että valtion lainanotto on pääsääntöisesti syömävelkaa (kohdistuu siirto- ja kulutusmenoihin).

Kuntien ja kuntayhtymien lainakannan osuus bruttokansantuotteesta on viime vuosina ollut 7–8 prosenttia, mutta suuntaus on ollut nouseva. On kuitenkin huomattava, että investointitarpeiden ohella suhteellista velkaantuneisuutta on kasvattanut ja velkaantumisen

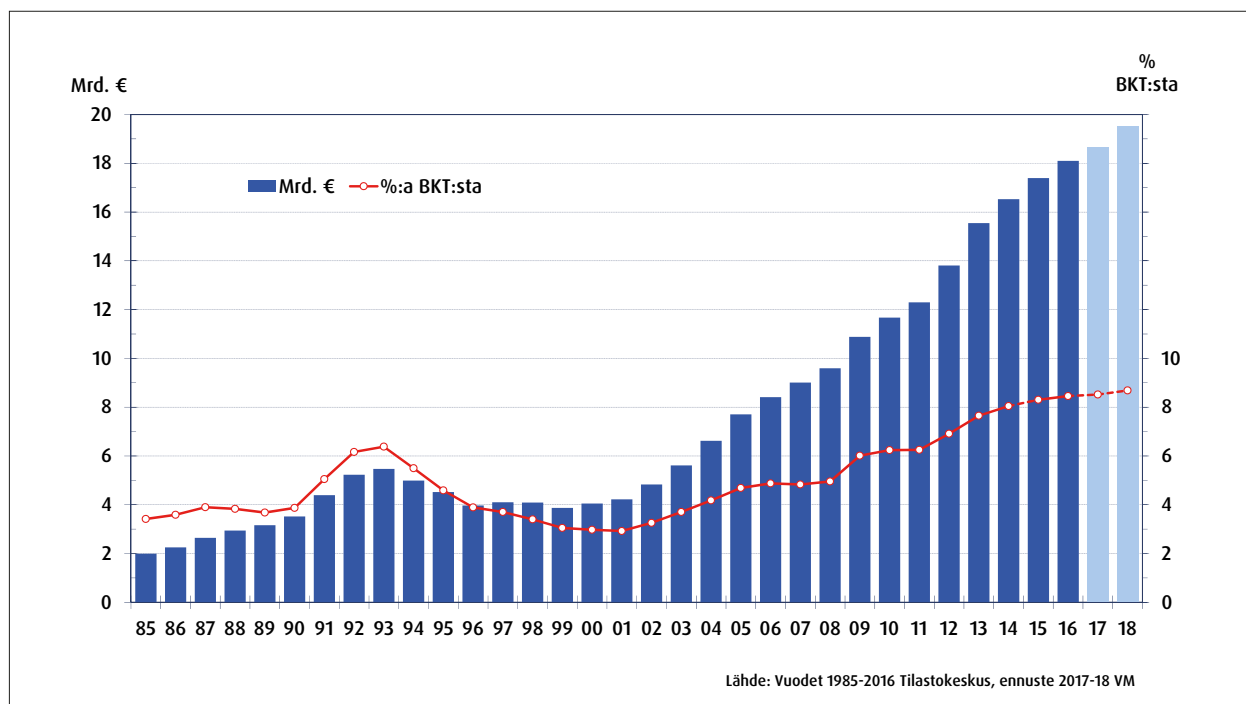
tulkintaa hankaloittanut se, että Suomen BKT ei ole palautunut finanssikriisiin aiheuttamaa romahdusta edeltäneelle tasolle.

Kuntatalousohjelman periaatteiden mukaisesti investointeja ja niiden omarahoitusosuutta tulee arvioida kriittisesti – taustalla tulisi olla huolellinen käsitys kunnan ja alueen tulevasta väestökehityksestä ja palvelutarpeista. Kunnille ei ole asetettu lainakattoa. Lainarahoituksen osuus liikelaitos- ja muissa tuloa tuottavissa investoinneissa voi olla merkittävä. Verorahoitteisessa toiminnassa investoinnit rahoitetaan ensisijaisesti kertyneestä tulorahoituksesta. Viime vuosina kuntien poistonalaisten investointien omarahoitusosuus on kuitenkin ollut keskimäärin noin 70 prosenttia. Omarahoitusosuuden säi-

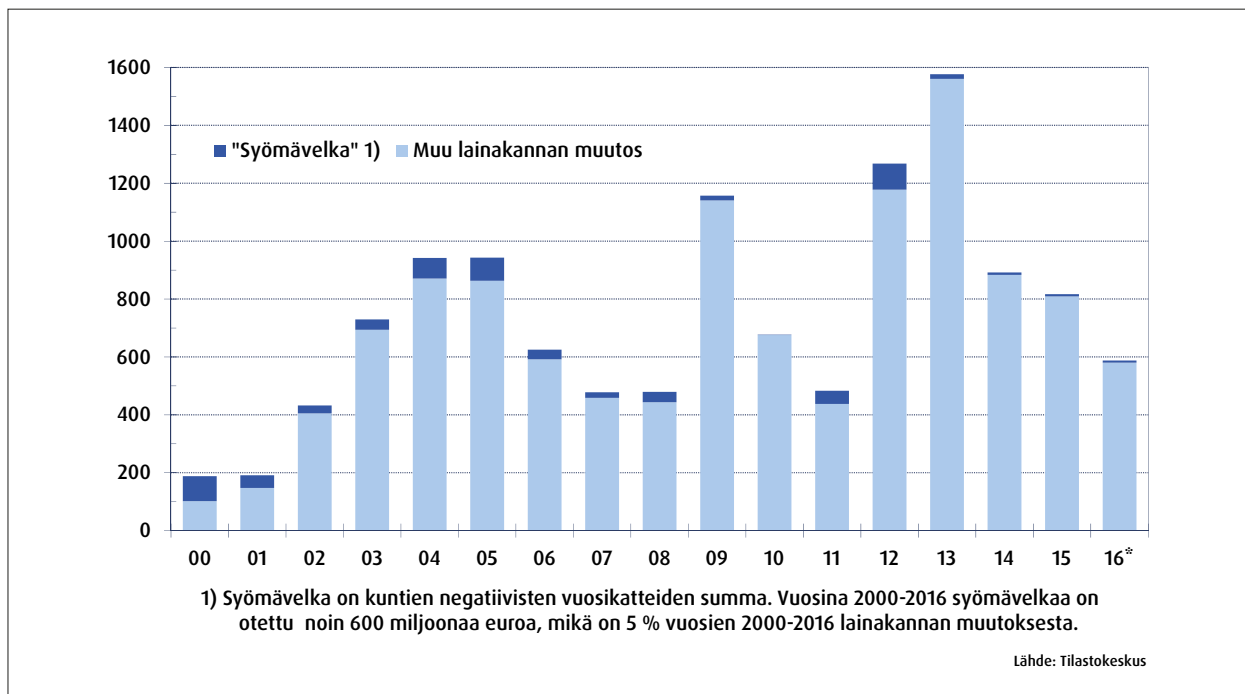
lyminen korkealla tasolla on velkaantumisen hallinnan keskeisimpiä tavoitteita.

Kunnat ovat siirtäneet merkittävässä määrin tehtävään omistamilleen yhtiöille. Tämän seurauksena iso osa kunta-alan lainavastuista on kuntien yhtiöissä. Kuntakonsernien lainat ovat keskimäärin noin kaksinkertaiset kuntien omiin lainoihin verrattuna.

Vuodesta 2017 lähtien uuden kuntalain taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin. Uudessakin järjestelmässä kukin kuntatoimija päättää investoinneistaan itse. Muiden mittareiden ohella on tarpeen arvioida velan merkittävyyttä yksittäiselle kunnalle sekä lainanhoitokykyä, joita mitataan omavaraisuusasteella ja suhteellisella velkaantuneisuudella. On kuitenkin siis



Kuvio 16. Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta



Kuvio 17. Kuntien lainakannan muutos 2000–2016, milj. €

otettava huomioon, että usein lopullinen velallinen on liikelaitos tai yhtiö, ja kyseisen yksikön taloudellinen tulos vaikuttaa osaltaan koko kuntakonsernin lainanhoito-kykyyn.

Kunnat ovat varsin aktiivisesti alkaneet selvittää myös vaihtoehtoisten toteutus- ja rahoitusmallien käyttöönottoa. Malleista ja niiden sopimuskäytännöistä on kuitenkin vielä varsin vähän kotimaisia kokemuksia. Soveltuvuus, vaatimukset osaamiselle ja resursseille sekä vaikutukset talouteen on tarpeen selvittää. Tämä tarkoittaa, että uusia tapoja tulee ottaa käyttöön hallitusti ilman riskien lisääntymistä tai kokonaiskustannusten nousua.

8.4 RAHOITUSRISKIEN HALLINTA

Rahoitusmarkkinoiden muuttuessa ja kunnillekin tarjottavien rahoituspalveluiden monipuolistuessa myös riskien hallinta korostuu. Riskit ja riskinsietokyky voivat olla kuntakohtaisia. Riski on ongelma, jos se vaikeuttaa taloudellisten tavoitteiden saavuttamista ja heikentää kuntalaisten asemaa korkeampien kustannusten tai pienempien tuottojen kautta. Kaikkia riskejä ei silti tarvitse aktiivisesti suojata.

Riskien hallinta alkaa riskien kartoittamisella ja määrittelemällä riskit, joita voidaan kantaa sekä riskit, joita tulee välttää. Tavoite on ennen kaikkea minimoida väl-

tettävät riskit, kuitenkin siten, ettei synny uusia riskejä. Riskien hallintaan ja rajaamiseen on kehitetty apuvälineitä, muun muassa johdannaisia.

Lainarahoituksessa johdannaisten käyttö mahdollistaa rahoituksen hankkimisen ja riskien hallinnan erottamisen toisistaan. Esimerkki: laina otetaan valitulta rahoittajalta, mutta korkoriskiä hallitaan erillisellä johdannaissopimuksella ja mahdollisesti jopa eri tarjoajan kanssa. Koska johdannaiset ovat erillisiä sopimuksia, on tarpeen selvittää mahdollisesti syntyvät uudet riskit. Tällainen voi olla esim. vastapuoliriski eli uusi sopimuskumppani.

Johdannaiset eivät kuitenkaan ole ainoa riskienhallinnan keino. Rahoitusriskien määrittäminen ja hallinta edellyttää koko rahatoimen läpikäyntiä, jolloin esimerkiksi jo toimintatapoja muuttamalla voi hallita ja rajata riskejä. On myös hyvä muistaa, että suojaamistarkoituksessa tehtävät toimenpiteet toteutetaan päätöksentekohetken tiedoilla, joten ”ehdottoman oikean ratkaisun” tavoittelemisen sijasta on syytä pyrkiä kassavirtojen mahdollisimman tehokkaaseen ennakointiin.

On tärkeää tarkistaa myös erilaisten sopimusten mahdolliset tulevaisuuteen ulottuvat ehdot ja vastuiden jako osapuolten kesken koko sopimusajalta. Kaikkia rahoitus- ja riskienhallintatoimenpiteitä on syytä vertailla – ei pelkästään keskenään vaan myös suhteessa omaan tilanteeseen, jotta voidaan varmistaa toimenpiteen vastaavan tavoitteita.

Kunnan verotuloihin ja valtionosuuksiin vaikuttaminen kunnan toimesta on rajallista. Alueellisen elinkeinoelämän ja siten oman kuntatalouden kehittäminen on kaikkien kuntien tavoitteena. Positiivinen kehitys lisää verotuloja, kun taas päinvastainen kehitys tuo ongelmia, joita valtionosuusjärjestelmä osaltaan tasoittaa. Raha-

Taulukko 9. Rahoitusriskikäsitteet

Korkoriski:

Tärkein rahatoimen riski: kaikissa laina-, sijoitus- ja maksuvalmiuspäätöksissä sekä sopimuksissa, joissa on korkoteijä. Riski on sitä suurempi, mitä pidempi instrumentti on kyseessä.

Likviditeettiriski:

”Kassassa ei riittävästi rahaa maksuihin”. Voi tarkoittaa myös sitä, että rahoitusinstrumentista ei päästä luopumaan tavoitellulla hetkellä tai ehdoilla.

Luotto-/vastapuoliriski:

Sopimuskumppani ei suoriudu maksu- tai muista velvoitteistaan.

Jälleenrahoitusriski:

Suuri osa lainoista rahoitetaan uudelleen niiden erääntyessä – kaikkien lainojen ei tulisi erääntyä samaan aikaan.

Sijoitustoiminnan riskit:

Markkina-, hinta-, korko-, likviditeetti- ja luottoriskit.

Hyödykeriskit:

Ostoja raaka-aineissa, jotka hinnoitellaan markkinoilla ja joiden hinnanmuutoksia ei voida siirtää eteenpäin.

Rahatoimen yleisiä riskejä ovat esim. henkilö-, sopimus-, järjestelmä- ja ajoitusriskit.

toimen hoidossa ja riskien hallinnassa korostuu kunnan oma osaaminen. Toisaalta Kuntien Takauskeskus on osaltaan tehnyt mahdolliseksi Kuntarahoitusta Oyj:n edullisen varainhankinnan maailmalta ja sen edelleen lainaamisen kunnille ja kuntayhtymille.

Tulojen ja menojen hallinta edellyttää toimivaa talouden ohjausta. Talousarvio ja taloussuunnittelu ovat perustyökaluja kuntatalouden hallinnassa. Erityisen tärkeätä kokonaisuuden hallinta on kuntien yhteistoiminnassa ja kuntakonsernissa.

9 Uuden kunnan talous 2020

Sote- ja maakuntauudistuksen on määrä tulla voimaan 1.1.2020. Kunnan merkitys ja rooli muuttuvat. Myös kuntatalouden rakenne ja koko muuttuvat merkittävästi niin kuntatalouden kokonaisuuden kuin yksittäisen kunnan näkökulmasta.

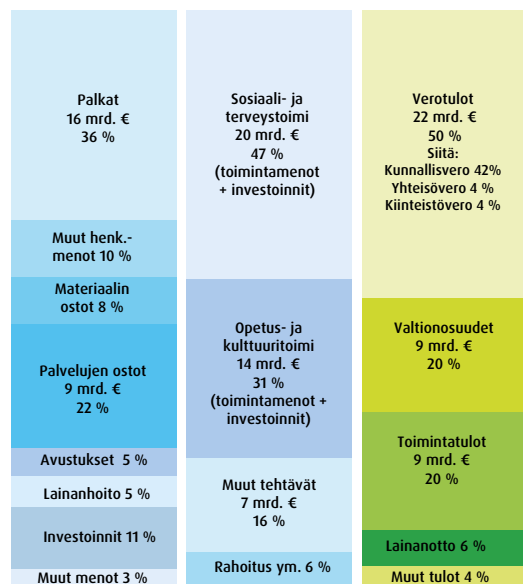
Uudistus vaikuttaa kuntien talouteen usealla eri tavalla. Kokonaisvaikutuksen suuruus ja suunta vaihtelevat kunnittain kunnan koosta, ominaisuuksista ja talouden rakenteesta riippuen. Uudistuksen myötä kuntakonser-

nin merkitys kasvaa ja kuntatalouden tunnusluvut tulevat muuttumaan ja osin uudelleen arvioitaviksi.

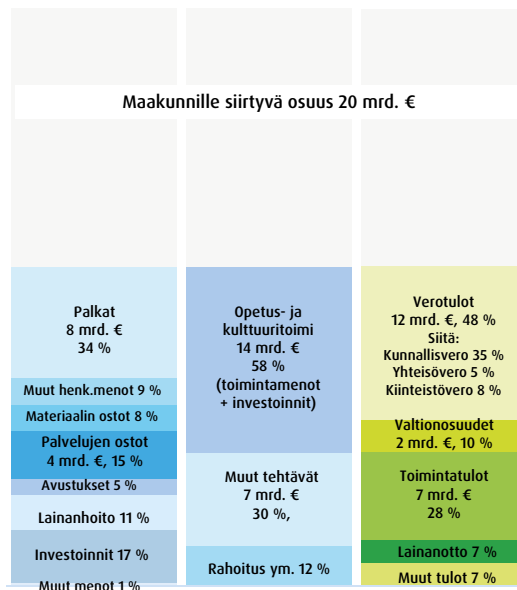
Toisaalta kunta säilyy monelta osin samanlaisena kuin aiemmin. Uuden kunnan perustehtävänä säilyy kuntalaisten hyvinvoinnin, yhteisöllisyyden ja alueen elinvoiman edistäminen. Kunnat vastaavat työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoi-

Kuntien ja kuntayhtymien talous nyt ja tulevaisuudessa

Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset tulot ja menot.
ARVIO VUODELLE 2017 noin 44 mrd. €



Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset tulot ja menot.
HAHMOTELMA VUODESTA 2020 noin 24 mrd. €



Lähde: VM 28.4.2017/Kuntaliitto

Kuvio 18. Uuden kunnan talous 2020



mesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta.

Uuden kunnan valtuutetut tekevät kuntastrategian ja hyväksyvät talousarvion ja -suunnitelman kuten ennen. Palveluverkkoa, tehokkuutta ja vaikuttavuutta kehitetään edelleen kuntalaisten ollessa keskiössä. Hyvää ja laadukasta kunnan taloudenpitoa tarvitaan uudessa kunnassa myös sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen.

9.1 JULKISEN TALOUDEN KOKONAIS-OHJAUS 2020

Sote- ja maakuntauudistus ei muuta kuntataloutta koskevaa finanssipoliittista ohjausta. Julkisen talouden ohjausjärjestelmä on uudistettu vuonna 2015, jolloin otettiin käyttöön julkisen talouden suunnitelma ja sen osana kuntatalousohjelma. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusasematavoitteet niin valtiolle, kuntataloudelle kuin sosiaaliturvarahastoille.

Kuntatalousohjelma on uudistuksen jälkeenkin osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Uudistus ei muuta myöskään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä, jossa käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntahallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallishallinnon yhteensovittamista.

Julkinen talouden kokonaisohjaus kuitenkin muuttuu, kun maakuntien talous liitetään osaksi julkisen talouden suunnitelmaa. Kun maakunnilla ei ole omaa verotusoikeutta, lainanotto-oikeutta eikä itsenäistä budjettivaltaa, valtion ohjaus kasvaa voimakkaasti. Maakunnat käyvät omat toimintaa ja taloutta koskevat neuvottelunsa valtion kanssa.

9.2 UUDISTUKSEN VAIKUTUS KUNTIEN TULOIHIN JA MENOIHIN

Sote- ja maakuntauudistuksessa kuntien käyttötalous puolittuu. Kuntien taseet jäävät uudistuksessa lähes

ennalleen. Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön menojen osuus nousee lähes 60 prosenttiin kuntien taloudesta. Myös kuntien elinvoimaan liittyvät toimenpiteet korostuvat.

Uudistuksessa kuntien vero- ja valtionosuustuloja vähennetään maakuntiin siirtyviä kustannuksia vastaavalla määrällä koko maan tasolla. Jotta yksittäisen veronmaksajan kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä paljon uudistuksen voimaantulovuonna 2020. Myös osa kuntien yhteisöverotuloista ja siirtyviä tehtäviä vastaava osuus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään valtiolle maakuntien rahoittamista varten.

Nykyiset kuntien tulomuodot säilyvät uudistuksessa. Verotulot ovat kuntien tärkein tulonlähde ja kunnallisen itsehallinnon peruspilari myös sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen. Verotulot muodostavat yhteensä noin puolet kuntien kaikista tuloista. Kuntakohtaiset erot verotulojen rakenteessa ovat suuret.

Nykyisenkaltainen verotusoikeus säilyy kunnilla. Kuntien verorahoitus muodostuu jatkossakin kunnallis-, yhteisö- ja kiinteistöverotuloista ja valtionosuuksista. Maakunnilla sen sijaan ei ole verotusoikeutta. Maakuntien tulot muodostuvat valtionrahoituksesta ja maksu- ja myyntituloista.

Kunnallisvero

Kunnallisvero on uudistuksen jälkeenkin kuntien tärkein verotulonlähde. Uudistuksessa kunnallisverotuksen efektiivisyys kasvaa vähennysten siirtyessä aiempaa enemmän valtion verotukseen. Tämä kasvattaa veroprosentin tuottoa nykyiseen verrattuna ja pienentää kuntien välisiä eroja efektiivissä veroprosenteissa.

Keskimääräinen kunnallisveroprosentti uudistuksen jälkeen on 7,5 prosenttia, kun se ennen uudistusta vuonna 2017 on 19,91. Ennen uudistusta suurin kunnallisveroprosentti Manner-Suomessa on 22,50 ja pienin 17,00. Kunnallisverosta tehtävien vähennysten määrä on viime

vuosina kasvanut ja niin sanottu uudistusta edeltävä efektiivinen kunnallisveroaste on keskimäärin noin 14,4 prosenttia.

Vuodelle 2019 kunta ei voi määrätä erikseen kunnallisveroprosenttia, vaan kunnan veroprosentti tulee olemaan vuoden 2018 veroprosentti vähennettynä erikseen uudistuksessa päätettävällä noin 12,5 prosenttiyksiköllä. Kunnallisveroprosentista valtiolle maakuntien rahoittamista varten siirrettävä osuus perustuu siihen, että koko kuntatalouden tasolla kuntien tuloja vähennetään saman verran kuin kunnilta siirtyy tehtäviä maakunnille. Vuodesta 2020 eteenpäin kunta voi määrätä kunnallisveroprosenttinsa vapaasti 0,1 prosenttiyksikön tarkkuudella.

Uudistuksessa kunnallisverotuksen efektiivisyys kasvaa vähennysten siirtyessä aiempaa enemmän valtion verotukseen. Tämä kasvattaa veroprosentin tuottoa nykyiseen verrattuna ja pienentää kuntien välisiä eroja efektiivisissä veroprosenteissa.

Yhteisövero

Yhteisövero säilyy kuntien verotulon lähteenä sote- ja maakuntauudistuksessa ja elinvoimapolitiikka tulee olemaan keskeinen osa uuden kunnan toimintaa. Kuntien osuus yhteisöverosta on uudistuksen jälkeen noin 20 prosenttia.

Kunnat saavat nykyisin noin kolmanneksen yhteisöveron tuotosta. Uudistuksessa kaikki kunnat menettävät noin kolmanneksen nykyisistä yhteisöverotuloista. Yhteisöveron suhteellinen merkitys kasvaa uudistuksen myötä. Uudistus ei vaikuta kuntien välisiin yhteisöveron jako-osuuksiin.

Kiinteistövero

Uudistus ei vaikuta kiinteistöverotukseen. Kunnat ovat uudistuksen jälkeenkin ainoa kiinteistöveron saaja. Kuntien tulojen puollituessa kiinteistöverotuksen merkitys

kunnan kokonaistuloista kaksinkertaistuu.

Kunta itse päättää kiinteistöveroprosenteistaan lain sallimissa rajoissa. Kiinteistöveroprosentti määrätään erityyppisille rakennuksille ja maapohjille, kuten vakituksille asuinrakennuksille, kesämökeille, muille rakennuksille ja voimalaitoksille.

Valtionosuudet

Uudistuksessa noin 2/3, yhteensä noin 6 miljardia euroa, kuntien nykyisistä valtionosuuksista siirretään pois kunnista ja ohjataan valtion kautta maakunnille. Uuden kunnan valtionosuuden määrä vaihtelee kunnittain valtionosuuden määräytymisperusteiden mukaisesti. Kuntien valtionosuuksien yhteismäärä on uudistuksen jälkeen noin 3 miljardia euroa.

Uudistuksessa valtionosuuksien osuus kuntien kokonaistuloista pienenee. Uudistuksen jälkeen kunnan tuloista keskimäärin noin 10 prosenttia koostuu valtionosuuksista, kun se nykyään on noin viidennes.

Valtionosuuden yleiskatteellisuus ja laskennallisuus säilyvät uudistuksessa. Valtionosuus on rahoituksen saajan kannalta yleiskatteellista tuloa, joka on laskentaperusteistaan huolimatta kunnan vapaasti käytettävissä uuden kunnan lakisääteisten palvelujen järjestämiseen. Uuden kunnan valtionosuus määräytyy jatkossakin palvelutarvetta ja kuntien välisiä kustannuseroja kuvaavien tekijöiden perusteella.

Uudistuksesta huolimatta valtionosuusjärjestelmän hallinnollinen kaksiosaisuus säilyy. Kuntien valtionosuusjärjestelmä koostuu jatkossakin valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksesta, josta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Lisäksi kunnille voidaan jatkossakin myöntää muita valtionapuja.

Uudistus ei aiheuta muutoksia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmään. Sen sijaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määrä ja laskentaperusteet muuttuvat merkittävästi uudistuksessa. Valtion-

.....

osuuden määräytymisperusteita ovat uudessa valtiosuusjärjestelmässä muun muassa 0–15-vuotiaiden asukkaiden määrä ja kunnan kieliryhmittäiset asukasmäärät. Uutena kriteerinä kuntien valtiosuusjärjestelmään sisällytetään uudistuksessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin.

Valtiosuus muuttuu jatkossakin vuosittain kunnan tarpeiden ja olosuhteiden, esim. kouluikäisten tai vieraskielisten määrän muuttuessa. Myös kunnan verotettavien tulojen muutos vaikuttaa valtiosuuden määrään. Uudistuksen voimaantulohetkellä tehtävän siirtolaskelman myötä osaksi valtiosuusjärjestelmää tulee viisi merkittävää uudistuksesta johtuvaa tasauselementtiä, jotka vaikuttavat kunnan valtiosuuden lopulliseen määrään.

Uudistuksesta johtuvien kuntakohtaisten muutosten tasaus

Uudistuksessa kunnista siirtyy maakuntiin eri määrä kustannuksia ja tuloja, mikä ilman erillisjärjestelyä aiheuttaisi suuria muutoksia kunnan talouden tasapainoon. Kuntakohtaisia muutoksia rajoitetaan valtiosuusjärjestelmään sisällytettävillä muutos- ja siirtymätasausjärjestelyillä. Järjestelyiden tavoitteena on, että kunnan rahoitusasema säilyisi uudistuksessa mahdollisimman ennallaan.

Tasaus- ja siirtymäjärjestelyillä on merkittävä vaikutus uuden kunnan valtiosuuden määrään sekä siirtymäkaudella 2020–2024, mutta myös toistaiseksi vuodesta 2024 alkaen.

Kunnan peruspalvelujen valtiosuuteen sisällytetään uudistuksessa seuraavat tasausmekanismit:

1. Kunnan peruspalvelujen valtiosuuteen sisältyvän verotuloihin perustuvan valtiosuuden tasauksen tasausprosentteja muutetaan.
2. Kiinteistövero otetaan mukaan valtiosuuden tasauksen laskentaperusteeksi osittain.
3. Kustannusten ja tulojen siirrosta johtuvaa muutosta

rajoitetaan. Muutosrajoittimen avulla tulojen ja kustannusten siirrosta aiheutuvasta positiivisesta ja negatiivisesta kuntakohtaisesta muutoksesta kunnan omavastuulle jää 40 prosenttia. 60 prosenttia muutoksesta vaikuttaa kunnan saaman valtiosuuden määrään.

4. Kokonaismuutosta tasoitetaan siirtymäajalla. Siirtymäkausi kestää viisi (5) vuotta. Uudistuksen voimaantulovuonna 2020 kunnan talouden tasapaino ei muutu (tasaus ± 0). Seuraavien neljän vuoden aikana hyväksytään (± 25 euroa/asukas – vuosittainen muutos).
5. Kaikkien edellä mainittujen tasausmekanismien jälkeen siirtymäkauden päätyttyä vuonna 2023 kunnan talouden tasapainon muutos saa olla enintään ± 100 euroa/asukas. Tämä jää toistaiseksi pysyvänä voimaan.

9.3 OMAISUUSJÄRJESTELYT UUDISTUKSESSA

Tehtävien siirron ja siihen liittyvien omaisuusjärjestelyjen seurauksena sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen varat ja velat sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimeen sekä pelastustoimeen liittyvä irtain omaisuus siirtyvät ehdotuksen mukaan maakuntien ja niiden palvelukeskuksen omistukseen. Sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen jäsenkunnilla olisi kuitenkin oikeus sopia kuntayhtymien maaomaisuuden siirtymisestä myös toisin. Maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuva kuntayhtymän maaomaisuus tulee kuitenkin siirtyä maakunnalle. Maakunnalle siirtävästä omaisuudesta ei maksettaisi kunnille korvausta.

Maakunnat vuokraisivat sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat kunnilta, ellei maakunta ja kunta toisin sovi. Mikäli kunnat ovat vuokranneet näitä tiloja ulkopuolelta, vuokrasopimukset

siirtäisivät maakunnalle. Maakunnalle eivät kuitenkaan siirtyisi sellaiset toimitilaa koskevat sopimukset, joissa kunta on sitoutunut lunastamaan kyseisen tilan omistukseensa sopimuskauden päätyttyä. Siirtymäkauden vuokra-aika olisi kolme vuotta, jonka jälkeen maakunnalla on optio jatkaa vuokratilaa yhdellä vuodella.

Maakunnan ja kunnan välillä solmittaisiin toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus, jossa sovitun vuokran on katettava vuokrattavaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääomakustannukset ja tilojen ylläpitokustannukset. Valtioneuvoston asetusluonnoksen mukaan siirtymäkauden vuokran määräytymisen lähtökohtana käytettäisiin ensisijaisesti kyseisessä kunnassa jo käytössä olevaa sisäisen vuokran järjestelmää, jos järjestelmä on ollut kunnassa valtuuston päätöksellä käytössä ja sitä käytetään samoilla ehdoilla kunnan toiminnassa muutoinkin.

Mikäli kunnalla ei olisi valtuuston hyväksymää sisäisen vuokran järjestelmää käytössä tai kunta ja maakunta muusta syystä niin sopisivat, maakunnan ja kunnan välillä solmittavassa vuokrasopimuksessa noudatettaisiin valtioneuvoston asetuksella säädettäviä periaatteita, jolloin siirtymäkauden vuokra koostuisi pääomavuokrasta ja ylläpituvuokrasta. Pääomavuokra muodostettaisiin vuokrattavan rakennuksen teknisen arvon tai sen puuttuessa laskennallisen teknisen arvon, sekä maapohjan arvon pohjalta käyttäen 6 prosentin tuottovaatimusta.

Siirtymäkauden jälkeen kunnille voi syntyä riski tyhjilleen jäävistä kiinteistöistä, joista aiheutuu sekä tulomenetyksiä että kuluja. Kuluja syntyy tyhjien kiinteistöjen ylläpitokustannuksista sekä mahdollisista rahoituskustannuksista. Lisäksi tyhjilleen jääviä kiinteistöjä voidaan joutua kirjaamaan kuntien taseista pois, mistä voi aiheutua myös alijäämää. Näiltä osin vaikutukset näkyvät kuitenkin pääosin vasta siirtymäkauden jälkeen. Tyhjilleen jäävien kiinteistöjen arvoksi on arvioitu noin 700–800 miljoonaa euroa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 mukaan sote- ja maakuntauudistusta koskevassa voimaantulossa tulee säädöspäätöksellä varmistaa, et-

tä kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely.

Tämän tulokannan sisältö täsmentyy valmistelun edetessä.

9.4 INVESTOINNIT JA NIIDEN RAHOITUS KUNNISSA UUDISTUKSEN JÄLKEEN

Uudistuksen myötä kunnan elinvoima- ja sivistysrooli sekä elinkeinopolitiikan hoitaminen korostuvat. Myös hyvinvoinnin edistäminen, kumppanuusrooli sekä osallisuus- ja yhteisörooli vahvistuvat. Kuntien investoinnit pitävät osaltaan yllä kasvua ja työllisyyttä alueellaan. Investoinnit ovat pääasiassa kohdistuneet rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäriverkostoihin sekä muuhun talouskehitystä edistävään infrastruktuuriin.

Investointipaineet korostuvat myös uudistuksen jälkeen etenkin väestöltään kasvavissa kunnissa. Vaikka kunnan talouden tasapaino ei uudistuksessa muuttuisi, investointien rahoitus on järjestettävä tulevaisuudessa, jotta kasvulle ja työllisyydelle luodaan tilaa. Mikäli veronkorotuksia ja lainanottoa pyritään liian voimallisesti rajoittamaan investointien omarahoitusosuutta nostamalla, riskinä on, että jäljelle jääviin toimintoihin joudutaan kohdistamaan merkittäviä säästöjä. Väestöään menettävissä kunnissa uusinvestointien sijasta painopiste on enemmänkin sekä kiinteistöjen että infran korjausvelan hallinnassa.

Uudistuksessa myös toimitilajärjestelyt kokevat suuria muutoksia. Sote-kuntayhtymien varat ja velat siirtyvät maakunnille. Kuntien omat sote-rakennukset jäävät kunnille, jotka maakunta (maakunnan kiinteistöyhtiö) vuokraa kunnilta vähintään kolmeksi vuodeksi. Tämän jälkeen tyhjilleen jääville kuntien kiinteistöille voidaan myöntää valtionavustusta tai harkinnanvaraista korotettua valtionosuutta.

Vuonna 2016 uudistuneessa kuntalaissa ns. kriisikuntakriteerit on ulotettu konsernitasolle ja niitä sovelletaan

ensimmäisen kerran vuonna 2017 tarkasteltaessa vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätöksiä. Kuntien kyky selviytyä vastuistaan sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen riippuu olennaisesti talouden yleisestä kehityksestä mutta myös kunnan investointitarpeista.

9.5 UUDISTUKSEN VAIKUTUKSET KUNTIEN KIRJANPITOON

Kunnan taseissa olevien kuntayhtymäosuuksien ja siirtävän irtaimen omaisuuden tasearvot voitaisiin kirjata kunnan peruspääomaa vastaan, jolloin omaisuuden siirroilla ei olisi tulospäätöksiä kirjanpidossa. Kirjaukset kuitenkin alentavat kuntien omavaraisuusasteita keskimäärin 2–5 prosenttia. Näiltä osin vaikutukset kuntien kirjanpitoon olisivat kertaluonteisia. Mikäli kuntayhtymät ovat maksaneet kunnille korkoa peruspääomasta, tämä tulonlähte poistuu kunnilta.

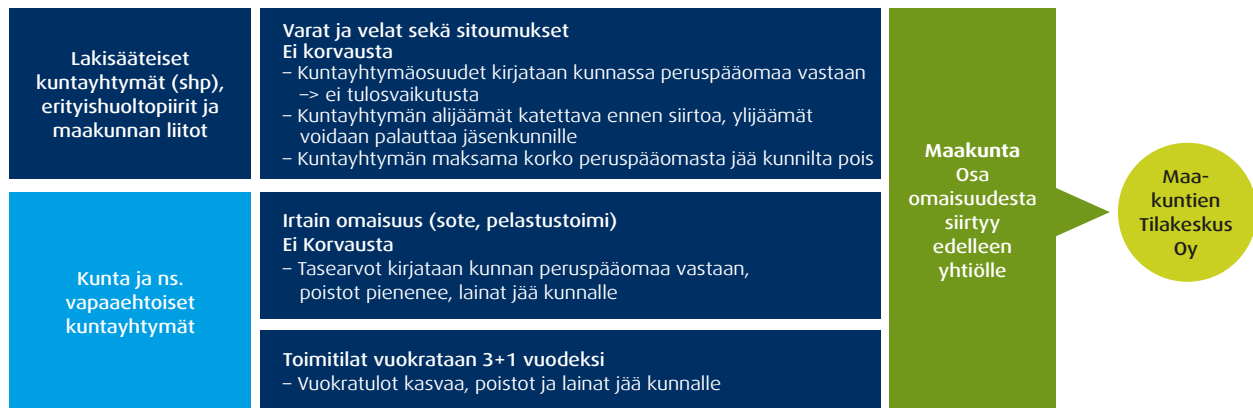
Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtyminen maakuntiin vaikuttaa kuntien tulolaskelmaan merkittävästi. Tehtävien poistuminen vaikuttaa lähes kaikkiin tulolaskelman eriin, erityisesti palvelujen ostoihin ja palkkoihin sekä myynti- ja mak-
sutuloihin. Sote-menot ovat lähes puolet kuntien me-

noista. Kunta siirtää lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset maakunnalle. Tämä edellyttää kuntien sopimusten läpikäyntiä hyvissä ajoin ennen muutosta.

Maakuntien ja kuntien välisen vuokraustoiminnan seurauksena uuden kunnan ulkoiset vuokratulot kasvavat ja sisäiset vuokramenot pienenevät, jos kunnissa on ollut käytössä sisäisen vuokran järjestelmä. Ulkoiset vuokramenot myös pienenevät niiltä osin kuin kunnissa on maakuntiin siirtyviä vuokrasopimuksia.

Uudistuksella ei ole suoranaista vaikutusta peruskuntien olemassa olevaan lainakantaan ja siten kunnan rahoituskustannuksiin, ellei kuntayhtymien lainojen siirtäminen tai velkojan muuttuminen vaikuta olennaisesti rahoitusmarkkinoihin ja siten myös kuntien rahoituksen hintaan.

Maakuntaan siirtyvien lakisääteisten kuntayhtymien alijäämät tulee ehdotuksen mukaan kattaa ennen kuntayhtymien siirtoa maakuntiin. Mikäli kuntayhtymät eivät saa omilla toimenpiteillään katettua alijäämää määräraikaan mennessä, kunnat voivat joutua maksamaan osuutensa alijäämistä. Toisaalta lakisääteisten kuntayhtymien kertyneet ylijäämät voidaan palauttaa jäsenkunnille ennen siirtoa, mikäli kunnat niin päättävät.



Kuvio 19. Uudistuksessa ehdotetut omaisuusjärjestelyt ja niiden vaikutukset kuntien kirjanpitoon



10 Tuottavuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi

Kuntatalous nähdään perinteisesti tasapainotaloutena, kaikki menee hyvin, kun menot eivät ylitä tuloja. Talouden kestävyys ja hyvinvoinnin osalta näkökulmaa on kuitenkin syytä laajentaa. Mitä käytetyillä resursseilla on saatu aikaiseksi?

Tuottavuuden parantaminen ja tuloksellisuus liittyvät ensisijaisesti siihen, että niukoilla resursseilla halutaan mahdollisimman laadukasta ja vaikuttavaa palvelua. Kansalaisilta kerätyillä verovaroilla tulisi luoda mahdollisimman paljon hyvinvointia ja kestävä kehitys. Tuottavuuden parantaminen toimii myös osaltaan kestävyysvajeen umpeen kurojana ja on siten merkittävä osa kuntien talouden sekä toiminnan johtamista.

Vaikka kuntapalvelut ovatkin työvoimavaltaisia, voidaan niidenkin tuottavuutta parantaa. Tästä on nähty lukuisia hyviä esimerkkejä. Ensimmäisenä tuottavuuden keinona nähdään usein niin sanottu suuruuden ekonomia, joka perustuu mittakaavaetujen hyödyntämiseen. Työvoimavaltaisilla aloilla mittakaavaetujen saavuttaminen ei tapahdu yhtä helposti kuin esimerkiksi teollisuudessa. Palvelutuotannossa ne perustuvat esimerkiksi tilakäytön tai tukipalveluiden tehostumiseen, vaikkakin itse ydinpalvelu ei tehostuisi. Isommissa yksiköissä on kuitenkin se etu, että asiakasmäärä ennustettavuus voi volyymien kasvaessa parantua. Mittakaavaeduista on kuitenkin hyvä huomata, että myös pienet yksiköt voivat olla tehokkaita. Iso yksikkökokoko ei toimi tuottavuusautomaattina. Mittakaavaetujen saavuttaminen riippuu pit-

kälti palvelun luonteesta ja siitä osataanko suuruudesta saatavat edut hyödyntää.

Tuottavuutta parantavina toimenpiteinä voidaan myös mainita palveluverkon uudistaminen, palveluorganisaatioiden rakennemuutokset sekä tukipalvelujen, tilojen ja hankintojen tehostaminen. Palveluverkkoja tarkasteltaessa sekä yhteistoimintaa lisäämällä voidaan palvelutuotantoa siirtää tehottomista yksiköistä tehokkaisiin. Tuottavuutta voidaankin kohottaa kahdella eri tavalla:

- parantamalla nykyisten tuottajien tehokkuutta
- siirtämällä tuotantoa tehottomista tehokkaisiin yksiköihin.

Molempia keinoja tulisi hyödyntää. Tuottavuuspotentiaali nousee myös silloin, kun uudistettu palveluverkko huomioidaan osana kaavoitusta ja liikennejärjestelyjä.

Palveluprosessien digitalisaation hyötyjä ei ole vielä kunta-alalla hyödynnetty. Digitalisaation avulla prosessia voidaan nopeuttaa, sillä voidaan poistaa palveluprosessiin liittyviä turhia työvaiheita jolloin työntekijät pystyvät keskittymään ydintyöhön. Asiakkaan osalta digitalisaatio näkyy muun muassa odotusaikojen lyhentymisenä sekä prosessin sujuvuutena ja parempana laatuna. Onnistunut digitalisointi vähentää myös kustannuksia. Epäonnistuneita digihankkeita on tosin myös valitettavasti nähty. Ne lisäävät muutosvastarintaa ja vähentävät halukkuutta uuden teknologian käyttöönottoon. Siksi digitalisaa-

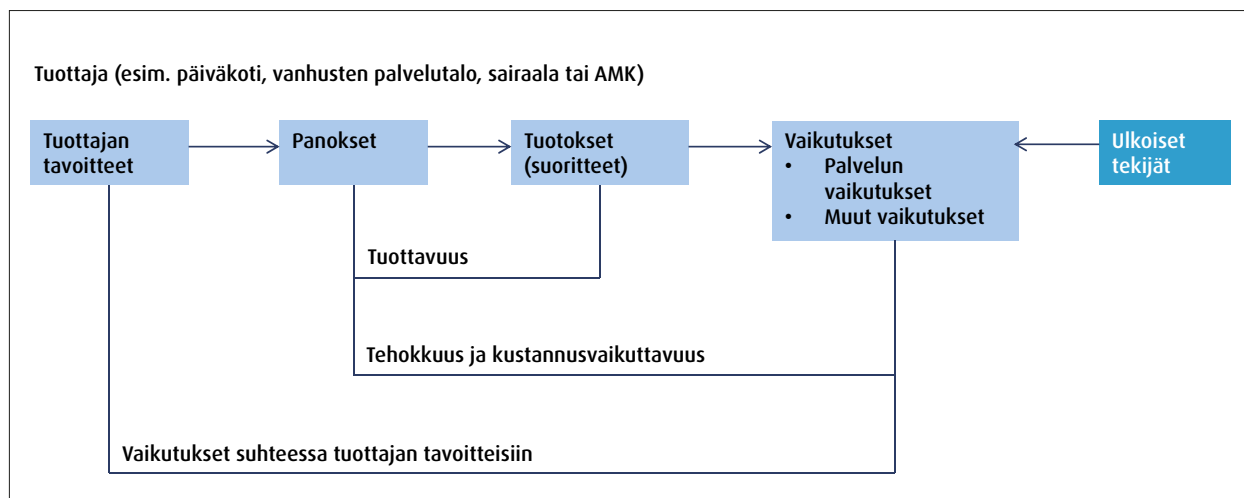
tiohankkeet pitäisi suunnitella aina palveluprosessin parantamisen, asiakkaan ja työntekijöiden näkökulmasta.

Tuottavuuden ja tuloksellisuuden todentamiseksi tarvitaan tietoa. Suoritekohtaiset kustannukset ovat välttämättöntä muttei ainoa osa tuloksellisuutta. Suoritekohtaisten kustannusten avulla voidaan todentaa palvelun taloudellista tuottavuutta. Sen ongelma kuitenkin on, ettei se kuvaa panostuksia ennaltaehkäisyyn, laatuun ja vaikuttavuuteen. Yksikkökustannusten rinnalla tulisikin seurata myös muita indikaattoreita, jotta tuloksellisuus- ja tuottavuusjohtamisessa ei päädytä väärille urille. Tuottavuusparannusten ei myöskään tulisi tapahtua työelämän laadun kustannuksella. Pikaiset tuottavuusparannukset voivat lisätä sairauspoissaoloja, jotka pidemmällä aikavälillä heikentävät tuottavuutta ja laatua. Tuloksellisuustyö onkin kokonaisvaltaista talouden ja toiminnan johtamista.

10.1 TULOSELLISUUDEN KÄSITTEET JA OSA-ALUEET

Tuloksellisuus on vakiintunut kokonaisvaltaiseksi tavoitteiden saavuttamista kuvaavaksi kattokäsitteeksi. Toiminnan voidaan nähdä olevan tuloksellista silloin kun se vastaa tarpeisiin ja sille asetettuihin tavoitteisiin laadukaasti ja kohtuullisin kustannuksin.

Panosten ja tuotoksen yhteyttä kutsutaan tuottavuudeksi. Tuottavuus tarkoittaa silloin sitä, kuinka paljon suoritteita ja tuotosta saadaan aikaiseksi tietyllä panosmäärällä. Jos panosten kustannuksia eli rahamääräistä arvoa taas verrataan suoritteisiin, puhutaan yksikkö- tai suoritekustannuksesta. Tuottavuuden muutos kuvaa panosten ja tuotoksen suhteen muutosta ajassa, jolloin 5 prosentin tuottavuusmuutoksen myötä samalla panosmäärällä saadaan aikaiseksi 5 prosenttia enemmän tuotosta.



Kuvio 20. Tuottajan tuloksellisuus (yksinkertaistettu malli)

Kun asiakkaat käyttävät tuotettua palvelua, syntyy vaikutuksia ja muutoksia esimerkiksi potilaan terveydentilassa. Muutosta tavoitteeksi asetetussa asiassa kutsutaan vaikuttavuudeksi. Vaikuttavuutta on siten muun muassa koululaisten oppiminen tai potilaiden paraneminen tai toimintakyvyn säilyttäminen tai paraneminen. Asiakkaiden toimintakykymittareita voidaan käyttää hyväksi vaikeasti mitattavien sosiaalipalveluiden vaikuttavuuden mittana.

Tuloksellisuudesta ja tuottavuudesta puhuttaessa on syytä selvittää minkä tahon näkökulmasta toimintaa arvioidaan. Tuloksellisuutta voidaan arvioida monella eri tasolla, muun muassa valtakunnan, palveluiden järjestäjän (kunnan) tai tuottajan tasolla. Järjestäjätason arviointiin käytetään eri mittareita kuin tuottajatason arvioinnissa.

10.2 TUOTTAVUUDEN MITTAUS

Tuottavuustavoitteiden asettaminen ja niiden mittaaminen on välttämätön, mutta haastava tehtävä. Kustannuslaskentaan, tietotuotantoon ja mittaamiseen käytetyt resurssit maksavat itsensä takaisin parempana johtamisena. Tuottavuusjohtaminen edellyttää tietoa. Kunnan tulee tietää mitä eri asiat ja toiminnot todellisuudessa maksavat, ja mitkä ovat niiden vaikutukset. Esimerkiksi oman tuotannon ja ostopalvelun välillä valittaessa hinnan vertailu edellyttää tarkkaa ja oikein laskettua kustannustietoa. Valitettavasti näitä päätöksiä on usein tehty liian hataralta tietopohjalta. Etenkin vyörytettävien ja muiden sisäisten kustannuserien täsmälliseen laskentaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota!

Tuottavuuden aikaansaamiseksi on tärkeää, että saadaan oikea kuva palvelutuotannon tilasta. Tuottajan tuottavuuden mittana käytetään suoritteen tai tuotteen yksikkökustannusta (esimerkiksi euroa/hoitopäivä, euroa/oppilas, euroa/hoitoepisodi). Yksikkökustannus ja sen ajallinen kehitys kuvaa täsmällisesti sen, paljonko kustannuksia on kulunut yhden suoritteen tai tuotteen aikaansaamiseksi.

Tuote- ja suoritekustannuksen heikkous tuottavuuden mittana on, ettei se kuvaa lainkaan laadun tai vaikuttavuuden muutoksia. Esimerkiksi opetusryhmien pienentämisestä seuraa oppilaskohtaisen kustannuksen kasvu. Toisaalta pienemmät opetusryhmät saattavat tiettyyn rajaan asti parantaa oppimistuloksia, jolloin opetuksen vaikuttavuus kasvaa. Pelkästään oppilaskohtaiseen kustannukseen perustuva tuottavuusmittaus ei tätä kuitenkaan huomioi, kun tuotoksen määrä ei tästä kuitenkaan muutu – oppilaita on edelleen sama määrä.

Mikäli laatua ja vaikuttavuutta kuvaavia muuttujia seurataan yksikkökustannusten rinnalla, saadaan kattava kokonaiskuva kyseisen palvelun tuloksellisuudesta. Päivähoidon esimerkissä suoritekustannuksen (esimerkiksi euroa/hoidettu lapsi) lasku merkitsisi tuottavuutta, mutta samanaikainen asiakastytyväisyyden lasku taas heikompaa vaikuttavuutta, jolloin ei voitaisi puhua tuloksellisesta toiminnasta.

Myös mittarin valinnalla on merkitystä. Kotihoidossa asiakaskäyntien pituuksia lyhentämällä tuottavuus näyttää parantuneen, mikäli kustannuksia verrataan käyntimääriin. Mikäli suoritteen (tuotos) mittana käytettäisiin asiakkaan kotona vietettyjä tuntimääriä (välitön asiakastyö), muuttuisi tulos päinvastaiseksi. Tarkempi mittaus edellyttää usein digitalisaation hyödyntämistä ja asiakasprosessissa automaattisesti syntyvää tietoa.

Lisää luettavaa

Sallinen Sini, Kaija Majoinen, Jari Seppälä (toim.): Toimiva kunta – Hyvinvointia! Sivistystä! Elinvoimaa! Kuntaliitto 2017.

Meklin Pentti ja Pukki Heikki: Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt. Havaintoja ARTTU2-kunnista. Acta nro 266. Kuntaliitto 2017.

Pihlaja Ritva: Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Suomen Kuntaliitto 2017.

Vaine Jari: Kunnan ja kuntayhtymän varallisuuden hoito, sijoitustoiminta ja niiden perusteista päättäminen. Suomen Kuntaliitto 2016.

Matikainen Tanja: Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta. Acta nro 262. Kuntaliitto 2016.

Sallinen Sini (toim.): Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliitto 2015.

Ekuri Riitta ja Kukkonen Jussi (toim.): Tarkastuslautakunnan muuttuvassa kuntaympäristössä. Kuntaliitto 2014.

Virtanen Ilpo ja Yliherva Jukka: Tuottavuus, vaikuttavuus ja julkiset hankinnat. Kuntaliitto 2014.

Mehtonen Mikko ja Heinonen Anneli (toim.): Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokitukset 2012. Kuntaliitto 2012.

Aronen Kauko ja Oulasvirta Lasse: Budjetoinnin kehittäminen ja kannustavuus kunnissa. Kuntaliitto 2012.

Myllyntaus Oiva, Suorto Annika ja Tero Tyni: Kustannuslaskennan opas kunnille ja kuntayhtymille. Kuntaliitto 2012.

Suorto Annika: Arvonlisävero-opas kunnille ja kuntayhtymille. Kuntaliitto 2012. Päivitys tulossa loppuvuodesta 2017.

Työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan kuntajäoston voimassa olevat yleisohjeet:

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. 2016.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. 2016.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta. 2006.

Yleisohje kunnallisen liikelaitoksen kirjanpidollisesta käsitteystä. 2013.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. 2015.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista. 2016.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. 2013.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista. 2016.

Yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä. 2009.

JHS-suositukset:

JHS xxx Kuntien ja kuntayhtymien kustannuslaskenta. Tulossa.

JHS 200 Kuntien ja kuntayhtymien palveluluokitus. 2017.

JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma. 2016.

JHS 192 Kuntien ja kuntayhtymien tililuettelo. 2015.

Kaikki nämä julkaisut (paitsi JHS-suositukset) ovat saatavilla Kuntaliiton verkkokaupasta osoitteesta www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa tai julkaisumyynnistä puh. 050 411 8421

Palveluksessanne Kuntaliiton kuntatalousyksikkö

Ydinpalvelualueemme ovat:

- budjetointi ja taloussuunnittelu
- kirjanpito
- konserniohjaus ja omistajapolitiikka
- kuntatalouden tilastot
- kuntatalous ja valtio
- kustannuslaskenta
- pääekonomistin palsta
- talous- ja toimintatilaston luokitukset
- tarkastus ja valvonta
- tuloksellisuus
- valtionosuudet
- varainhankinta ja sijoitustoiminta sekä
- verotus.

Maksullisia palveluitamme ovat:

- Kuntien verotulojen ennustekehikko (kehikko on tarkoitettu talousjohdolle kunnan omien verotulojen ennustamisen apuvälineeksi)
- Kuntien talouden tunnuslukutiedosto (tiedosto sisältää valmiita tulostusmalleja, joissa esitetään kunnan tiedot verrattuina maan, maakunnan sekä saman kokoluokan kuntien tietoihin)
- Kuntien palvelutoiminnan kustannuksia kuvaava tiedosto (toimii samalla periaatteella kuin kuntien talouden tunnuslukutiedosto).

Maksuttomia palveluitamme ovat:

- Kuntatalousuutiskirjeet (ilmestyy 4–6 kertaa vuodessa)
- Valtionosuuslaskurit
- Kustannuslaskentaoppaan excel-taulukot
- Tuottavuuslaskurit
- Sähköpostilistat kuntien ja kuntayhtymien talousasioista vastaaville.

Kuntien tuottavuusvertailu:

Kuntien tuottavuusvertailu on kunnille ja kuntayhtymille avoin palvelu, jossa seurataan eri palveluiden tuottavuuden kehitystä ajassa. Kuntaliitto on kehittänyt tuottavuusmittareita yhdessä kuntien, valtionvarainministeriön ja eri asiantuntijatahojen kanssa.

Lue lisää osoitteesta: www.kuntaliitto.fi/tuottavuusvertailu

Suoraan asiaan

Kuntaliitto tarjoaa kuntatalouden asiantuntijapalvelut osoitteesta: www.kuntaliitto.fi/talous

Tutustu myös kuntatalouden tilastoihin ja julkaisuihin.

