

A photograph of a man and a woman sitting on a black metal bench. The woman is on the left, wearing a blue denim jacket over a white top and blue jeans. The man is on the right, wearing a black jacket, a yellow beanie, and blue jeans. They are both looking towards each other. Behind them is a tall, grey concrete wall. In the background, a multi-story brick building with many windows is visible. The top left corner of the image has a large orange shape with red dots. The bottom of the image has a dark blue shape with white text.

KUNTATA
LITTO

**KUNTATALOUS – MONEN
MUUTTUJAN SUMMA**

Kirjoittajat

Tiina Hartman
Laura Hassi
Emma Holsti
Mikko Härkönen
Eeva-Riitta Högnäs
Maarit Kallio-Savela
Sari Korento
Maija Lehtimaa
Sanna Lehtonen
Seija Lehtonen
Erja Lindberg
Mikko Mehtonen
Pekka Montell
Maija Niskavirta
Minna Punakallio
Olli Riikonen
Miira Riipinen
Niina Ruuskanen
Benjamin Strandberg
Anniina Tolonen
Jari Vaine
Johanna Vilkuna
Kyösti Värri
Marja-Liisa Ylitalo

Toimittanut: Sari Korento

Kuvat: Suomen Kuntaliitto
ISBN 978-952-293-932-6 (painettu)
ISBN 978-952-293-933-3 (pdf)
6. uudistettu painos
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2025



kuntaliitto.fi/kayttoehdot

Myynti: kuntaliitto.fi/julkaisut
Tilausnumero 509518

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
Puhelin 09 7711, kuntaliitto.fi

Sisällysluettelo

Esipuhe	5
1 Kuntatalous kansantalouden osana	7
1.1 Kuntatalous on merkittävä osa julkista taloutta	7
1.2 Julkisen sektorin ja kuntatalouden mittaamiselle on useita tapoja	8
1.3 Kuntatalousohjelma kuntien talouden ohjaajana	9
1.4 Kuntatalouden tila ja näkymät	11
2 Elinvoimakunta	13
2.1 Työllisyyspalvelut kunnan elinvoiman vahvistajana	14
2.2 Kansainvälinen rekrytointi täydentää alueen työvoimaa	15
2.3 Kotoutuminen kunnan elinvoiman rikastajana	16
2.4 Koulutus elinvoiman edistäjänä	17
2.5 Kunnan rakennettu ympäristö elinvoiman perustana	18
3 Kuntatalouden rakenne	19
3.1 Kuntien ja kuntayhtymien tuotot ja kulut	19
3.2 Verotusoikeus ja verotulot	23
3.3 Valtionosuudet ja valtionavustukset	29
3.4 Myynti- ja maksutulot	34
4 Taloussuunnittelu ja talousarvio	36
4.1 Taloussuunnitelman tehtävä ja rakenne	36
4.2 Talousarvioperiaatteet	38
4.3 Suunnitelmien sitovuus	38
4.4 Taloussuunnitteluprosessi	39
4.5 Liikelaitoksen taloussuunnittelu	40
4.6 Talouden ohjaus yhteistoiminnassa	40
4.7 Talouden seuranta ja raportointi	41
5 Tilinpäätös ja talouden tunnusluvut	43
5.1 Toimintakertomus	44
5.2 Tilinpäätöslaskelmat ja tunnusluvut	44
5.3 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely	55
6 Tarkastus ja valvonta	58
6.1 Tarkastuslautakunta	58
6.2 Lakisääteinen JHT-tilintarkastus	61
6.3 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	62

7 Kuntakonserni ja tytäryhteisöjen ohjaus	64
7.1 Kuntakonserni ja konserniohjaus	64
7.2 Konsernitilinpäätös	67
7.3 Konsernivalvonta	68
7.4 Kuntien osakeyhtiö	69
7.5 Yhdistys ja säätiö	69
8 Julkiset hankinnat	70
8.1 Hankinnat keskeisenä osana kuntataloutta	70
8.2 Strategiset linjaukset ohjaavat myös hankintoja	72
8.3 Hankintatoimen organisointi ja resurssit	73
8.4 Hankintalain soveltamisala	74
8.5 Hankintaprosessin vaiheet	77
8.6 Muutoksenhaku hankintamenettelyyn ja sopimusvalvonta	79
9 Kunnan rahatoimen hoito ja varainhankinta	80
9.1 Maksuvalmiuden ylläpito ja sijoitustoiminta	80
9.2 Rahoitusmarkkinoiden toiminta ja kuntien varainhankinta	82
9.3 Kuntien investoinnit ja velkaantuminen	84
9.4 Rahoitusriskien hallinta	87
10 Tuottavuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi	89
10.1 Tuloksellisuuden käsitteet ja osa-alueet	91
10.2 Tuottavuuden mittaaminen	92
11 Tiedolla johtaminen	94
11.1 Tieto ja tiedolla johtaminen	94
11.2 Automatisoitu talousraportointi	95
11.3 Verkkolaskutus, eKuitit ja hankintasanomat	95
11.4 Tiedolla johtamisen hyödyt päätöksentekijälle	96
11.5 Tekoälyn hyödyntäminen	97

Esipuhe

Kuntatalous on aina ollut monen muuttujan summa. Juuri nyt myös muuttujien luonne on poikkeuksellisen voimakkaassa muutoksessa.

Vuoden 2024 viimeisessä talouskatsauksessaan valtiovarainministeriö ennakoi kasvun voimistuvan vuonna 2025 kulutuksen ja investointien lisääntymisen sekä korkotason ja inflaation alentumisen seurauksena. Samainen talouskatsaus sisälsi myös kuntahallintoa koskevan realistisen arvion, jonka mukaan ”kasvava menojen ja tulojen epätasapaino lisää sopeutustoimien tarvetta”. Mittavat investointitarpeet huomioiden kuntatalouden alijäämät ovat miljardiluokkaa ja velkaantuminen jatkuu.

Kuntatalouden pysyvä muuttuja on siis rahoituksen riittävyyden varmistaminen ja jatkuva sopeutustoimien etsiminen siten, että palvelut ja elinvoima kyetään kuitenkin kohtuullisella vero- ja maksurasituksella turvaamaan. Tarvitaan kasvun edistämistä, mutta myös älykästä sopeutumista.

Kuntien tehtäviä ja rahoitusta koskevista muuttujista huomionarvoisin on se, että vastuu työllisyys- ja elinkeinopalveluista sekä kotouttamisen tehtävistä siirtyi vuoden 2025 alusta kunnille. Valtiovarainministeriön sanoin ”työllisyyskehitys vaikuttaa uudistuksen jälkeen entistä enemmän kuntien talouteen, mikä tekee kuntahallinnosta herkemmän suhdannevaihteluille.” Ja toisin päin, parasta kuntatalouden vahvistamista ovat ne toimet, joilla talouden kasvua, työllisyyttä ja verotulojen kertymistä voidaan edistää.

Tämän historiallisen uudistuksen anatomiaa avataan tässä julkaisussa nyt tarkasti. Myös maan-
käytön, asumisen ja liikenteen merkitys elinvoimalle on julkaisussa aiempaa enemmän esillä.

Valtionosuusjärjestelmä on sote-uudistuksen jäljiltä rikki. Tässä julkaisussa kuntien valtion-
rahoitusta kipukohtineen avataan, ja uudistetun, kuntien tehtäviä ja roolia paremmin vastaa-
van järjestelmän esittelemiseen päästään toivottavasti seuraavassa julkaisussa. On selvää, että
uudistaminen ei voi pidemmän päälle rajoittua vain osaan valtionosuuksia, vaan sen tulee kattaa
koko se kuntien rahoituksen kokonaisuus, joka tässä julkaisussa käydään läpi.

Kuntataloudessa ja kuntien toiminnassa konsernien painoarvo kasvaa, mikä näkyy myös näillä
sivuilla. Kuntakonsernien omistamiseen ja ohjaamiseen sekä riskien hallintaan on panostetta-
va aiempaa vahvemmin. Samalla erityisesti ammatillisen koulutuksen merkitys korostuu osana
työllisyyden ja osaavan työvoiman saatavuuden edistämistä. Sekin toivottavasti motivoi omista-
jaohjauksen tehostamiseen.

Haluan jälleen lämpimästi kiittää Suomen Kuntaliiton kuntatalouden ja elinvoiman parhaita
asiantuntijoita tämän julkaisun kokoamisesta. Siitä on toivottavasti suuri apu juuri nyt, kun
kuntien luottamushenkilöt jälleen osin vaihtuvat kevään 2025 vaalien myötä.

Antoisia lukuhetkiä!

Timo Reina, varatoimitusjohtaja
Suomen Kuntaliitto

1 Kuntatalous kansantalouden osana

1.1 Kuntatalous on merkittävä osa julkista taloutta

Julkisen talouden tehtäviä ovat yleisen sääntelyn, järjestyksen ja turvallisuuden järjestämisen ohella yhteiskunnallista hyvinvointia parantavien palveluiden tuottaminen ja vakuutusluontoisten etuuskisien rahoittaminen. Julkinen sektori tukee monin tavoin myös yrityksiä. Hallinnollisesti julkiseen talouteen kuuluvat kuntien ja kuntayhtymien lisäksi valtio, hyvinvointialueet, Ahvenanmaan maakunta, lakisääteiset työeläkeyhtiöt ja -laitokset sekä muut sosiaaliturvarahastot. Kuntatalous on siis osa julkisen talouden kokonaisuutta. Julkinen talous puolestaan on merkittävä osa kansantaloutta. Julkinen sektori rahoitetaan erilaisilla veroilla, maksuilla, omaisuustuloilla sekä velanotolla.

Kuntien ja koko julkisen sektorin merkitys kasvoi yhteiskunnassamme 1940-luvulta lähtien Pohjoismaisen hyvinvointivaltion ja eläkejärjestelmien rakentamisen myötä. Tehtäviä, valtaa ja vastuuta siirrettiin kunnille, lähelle kansalaisia. Näin ajateltiin lisättävän kansanvaltaa ja myös toimintojen tehokkuutta, kun voitiin paikallisesti päättää kuntalaisia koskevista asioista. Viimeisten vuosikymmenten kuntapolitiikka on ollut poukkoilevaa

ja jatkuvien uudistusten värittämää. Kuntien toimintaympäristöä ovat leimanneet väestömurroksen lisäksi sääntelyn ja tehtävien lisääntyminen, talouskasvun ja rahoituksen niukkuus sekä poliittisiin kokonaisratkaisuihin pyrkiminen.

Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Historiallinen uudistus kutisti kuntien roolia julkisen talouden kokonaisuudessa, mutta sosiaali- ja terveystoimen palveluilla on edelleen tiivis yhteys kuntien järjestämiin palveluihin. Sote-uudistuksen jälkeen kuntien suurin tehtäväkokonaisuus liittyy sivistystoimeen ja asukkaiden hyvinvoinnin, työllisyyden ja terveyden edistämiseen. Merkittävään rooliin on noussut myös kunnan elinympäristön kehittäminen ja elinvoiman edistäminen. Lisäksi kunnilla on yleisen toimialan kautta edelleen mahdollisuus ottaa itselleen sopivaksi katsomiaan tehtäviä.

Perustuslaki takaa kunnille laajan itsehallinnon. Sen keskeiseen sisältöön kuuluu verotusoikeus sekä kuntien oikeus päättää omista tuloistaan.

Kunnat päättävät kunnallisveron verokannasta itsenäisesti sekä kiinteistöverokannasta eduskunnan säätämän vaihteluvälin sisällä. Kuntien välisiä taloudellisia eroja pyritään tasaamaan valtionosuusjärjestelmällä. Lisäksi kunnat saavat eduskunnan päättämän osuuden yhteisöveron ja kaivosveron tuotosta.

1.2 Julkisen sektorin ja kuntatalouden mittaamiselle on useita tapoja

Julkisen sektorin määrittely ja kuvaaminen ei ole yksinkertaista puuhaa. Mittareilla on eroa. Esimerkiksi julkisen sektorin kokoa ei voi mitata veroasteella, eikä edes usein käytetyllä tunnusluvulla julkisen sektorin kokonaismenoista suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Yksi helposti ymmärrettävä mittari julkisen sektorin koolle on julkisen sektorin työntekijöiden määrä kansantaloudessa. Tilastokeskuksen mukaan julkisen sektorin palveluksessa on noin 700 000 työllistä, joka on neljännes kaikista työllisistä. Kuntahallinnossa työllisiä on noin 275 000. Työlistien määrä on lisääntynyt koulutuksen tehtävissä varsin hitaasti viime vuosina. Kehityksen taustalla vaikuttaa väestörakenteen muutos, kun lasten suhteellinen osuus väestöstä vähenee ja yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus kasvaa.

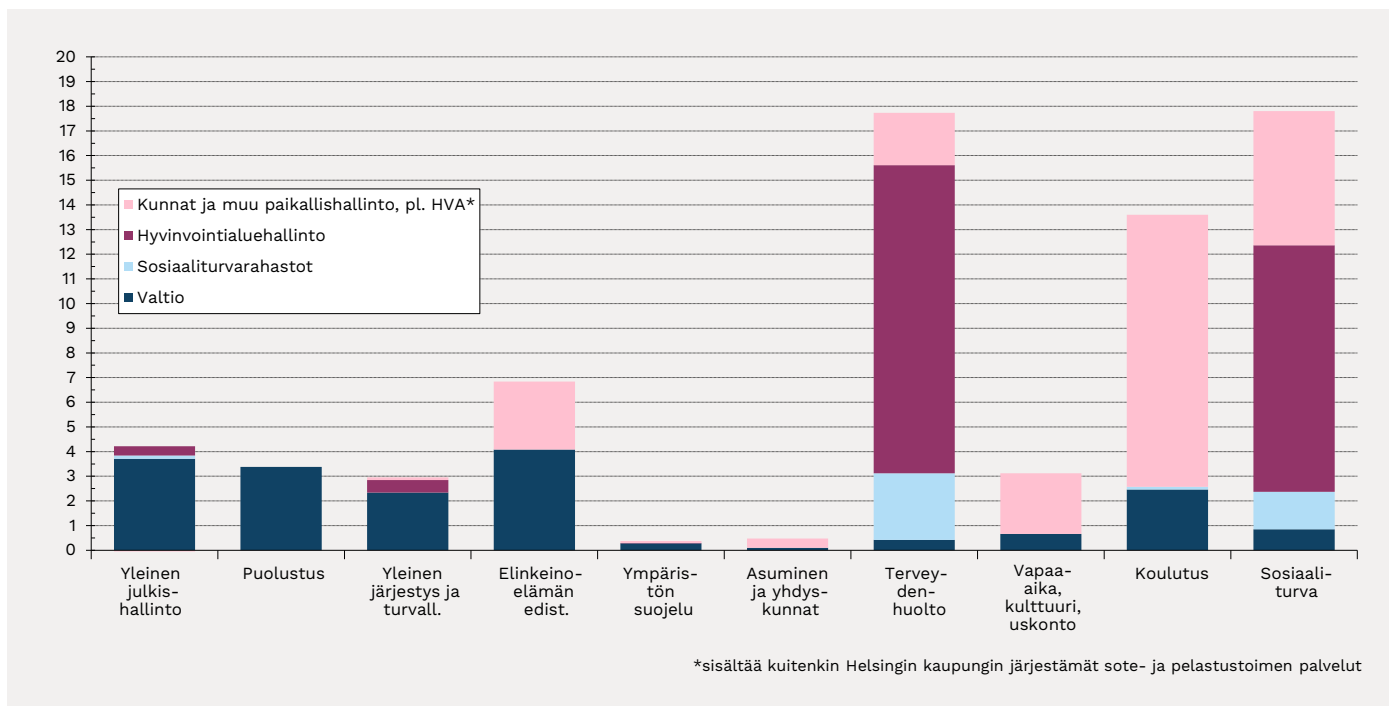
Kun kuntataloutta verrataan muihin julkisen talouden alasektoreihin tai koko kansantalouteen, tarkastelu tulee tehdä Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon tiedoilla. Kansantalouden

tilinpidon mukaisia tilastoja hyödynnetään muun muassa kansallisessa talouspoliittisessa päätöksenteossa, suhdanne-ennusteiden laadinnassa sekä kansanvälisissä vertailuissa. Muun muassa hallituksen tavoitteet julkisen sektorin tasapainotumiselle on asetettu kansantalouden tilinpidon mukaisena rahoitusasematavoitteena.

Kuntien taloutta voidaan havainnollistaa monella eri tavalla. Kunnat ja kuntayhtymät ovat osa paikallishallintosektoria yhdessä hyvinvointialueiden kanssa. Paikallishallintoon kuuluvat myös ammatikorkeakoulut ja kuntien omistamat yhtiöt. Koko paikallishallintosektori on euroilla mitattuna varsin suuri kokonaisuus. Sen kokonaistulot ja -menot ovat bruttokansantuotteeseen suhteutettuna reilut 20 prosenttia ja ilman hyvinvointialueitakin paikallishallinnon kokonaismenot nousevat noin 35 miljardiin euroon.

Paikallishallinto tuottaa sivistys- ja työllisyyspalveluita sekä sote-palveluita. Palvelutuotannon ohella iso osa menoista on läpikulkueriä, jotka siirtyvät ostopalveluina tai avustuksina yrityksille ja järjestöille. Osa menoista taas on tulonsiirtoja yksittäisille kuntalaisille. Ilman hyvinvointialueita paikallishallinnon kulutusmenot olivat noin 24 miljardia euroa vuonna 2023, mikä on bruttokansantuotteeseen suhteutettuna noin 9 prosenttia. (Kuvio 1.)

Kulutusmenojen lisäksi kunnat investoivat vuosittain useilla miljardeilla euroilla rakennuksiin, teihin, viemäreihin ja esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumiseen. Kuntien investointimenot



Kuvio 1. Julkiset kulutusmenot tehtävittäin 2023, mrd. €. Lähde: Tilastokeskus.

yhteensä ylittävät valtion tai hyvinvointialueiden investointitason.

Yksittäinen kunta on huomattavasti pienempi kokonaisuus kuin kaikkien kuntien muodostama paikallishallinnon tai kuntatalouden kokonaisuus. Mediaanikunnassa on vain noin 5 900 asukasta.

1.3 Kuntatalousohjelma kuntien talouden ohjaajana

Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja talouden ohjaus perustuvat soveltuvien osin kirjanpitolakiin,

jonka tärkeimpiä elementtejä ovat tulos- ja rahoituslaskelma sekä tase. Kunnat raportoivat kirjanpidon mukaiset yksityiskohtaiset taloustiedot Valtiokonttoriin.

Valtiokonttoriin raportoituja kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien taloustietoja hyödynnetään kuntatalousohjelmassa. Kuntatalousohjelma on kaksi kertaa vuodessa laadittava hallituksen asiakirja, joka sisältää paitsi kuntien kirjanpidon mukaisen analyysin kuntatalouden tilasta ja kehitysnäkymistä niin myös kuvaukset hallituksen toimista, joilla se yrittää ohjata kuntataloutta kohti

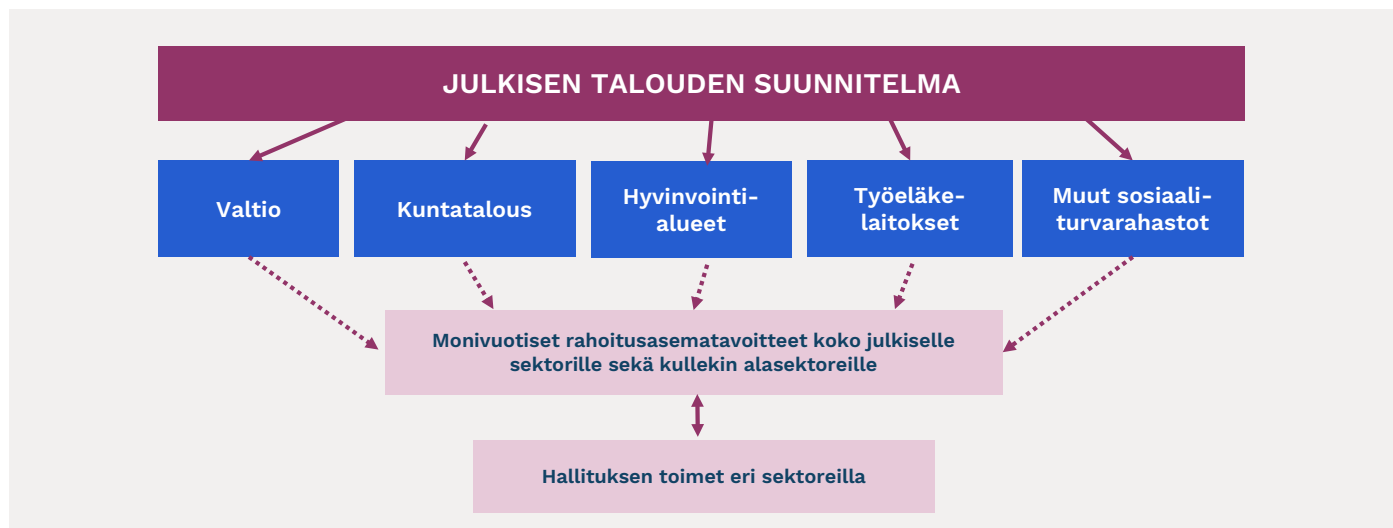
asettamiaan tavoitteita. Kuntatalouden tilaa arvioidaan kuntatalousohjelmassa koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Kuntatalousohjelma valmistellaan valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimienpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely käydään Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek) sekä sen talousjaostossa. Maan hallitus käsittelee kuntatalousohjelman puolivuositain keväällä kehysriihessään ja syksyllä budjettiriihessään.

Kuntatalousohjelma (KTO) syventää maan hallituksen vuosittain hyväksymää julkisen talouden

suunnitelmaa. Julkisen talouden suunnitelman (JTS) tarkoituksena on kuvata ja yhteensovittaa koko julkista taloutta koskeva päätöksenteko. Ohjelmassa on erilliset osiot valtion, hyvinvointialueiden, kuntien ja lakisääteisten sosiaaliturvavarojen arvioinnille. Yksi keskeisimmistä tavoitteista sektoreiden kokonaisohjauksen kannalta on alasektoreille asetetut rahoitusasematavoitteet.

EU:n uusien finanssipoliittisten sääntöjen mukaan hallitus valmistelee julkisen talouden suunnitelman ohella komissiolle myös keskipitkän aikavälin finanssipoliittisrakenteellisen suunnitelman. Suunnitelmassa esitetään sitoumus julkisten nettomenojen vuotuiseksi kasvuvauhdiksi neljän seuraavan vuoden aikana. Kuntien menot ovat tässä tarkastelussa osa julkisten menojen kokonaisuutta.



Kuvio 2. Julkisen sektorin ohjausjärjestelmä. Lähde: Valtioneuvoston asetus 120/2014.

1.4 Kuntatalouden tila ja näkymät

Julkinen talous, erityisesti valtio, on ollut alijäämäinen jo finanssikriisin alusta lähtien. Myös kuntatalous on ollut pitkään alijäämäinen tai lähellä nollatasoa, kun talouden tilaa tarkastellaan paikallishallinnon nettoluotonannolla tai kunnallisen kirjanpidon mukaisella toiminnan ja investointien rahavirralla. Talouden tasapainon arviointiin on monta mittaria. Käyttö- eli kulutusmenojen ohella talouden tasapainoon vaikuttavat myös investointimenot.

Julkisen sektorin tulot ovat pysyneet jo kauan samoissa suuruusluokissa. Julkisia menoja on sen sijaan kasvattanut paitsi väestön ikääntyminen niin myös vaimea talouskasvu, julkisen sektorin tehtävien ja velvoitteiden laajentaminen sekä kasvaneet investointitarpeet. Julkisen sektorin tulojen ja menojen välisen epäsuhdan pienentäminen onkin ollut jo useiden eri hallitusten keskeinen tavoite.

Sopeutusohjelmat ovat näkyneet kunta-valtiosuhteessa. Kuntien valtionosuuksiin on kohdistettu toistuvasti tuntuvia leikkauksia erilaisilla perusteilla. Valtion talousarviot sisältävät tyypillisesti

valtavan määrän myös muita päätöksiä, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Toimenpiteiden yhteisvaikutusta on vaikea arvioida koko maan tasolla. Yksittäisten kuntien kohdalla tilanne on vieläkin vaikeampi, koska hallitusten toimien taloudelliset vaikutukset eroavat kunnittain esimerkiksi erilaisen kulurakenteen tai veropohjan vuoksi. Toistaiseksi hallitusten tavoitteet ohjata julkista sektoria ja kuntia tasapainoisemmaksi ovat epäonnistuneet.

Kunnat ovat sote- ja TE-palvelu-uudistusten keskellä vaikean talousnäkymän edessä. Kuntien talouden tila on heikentynyt vuoden 2023 jälkeen nopeasti. Menot ovat nousseet erityisesti sivistystoimen palveluissa. Kuntien tulojen kasvua hidastaa vaimea talouskasvu ja hallituksen sopeutustoimet. Keskipitkällä aikavälillä kuntataloudessa arvioidaan olevan noin miljardin euron epätasapaino, mikä edellyttää kunnilta uusia sopeutustoimia, yhteistyön lisäämistä muiden kuntien kesken sekä uudenlaista tehtävien priorisointia. Tulojen ja menojen välinen epäsuhde keskittyy pieniin, alle 5 000 asukkaan kuntiin, mutta talousnäkymät vaihtelevat suuresti sekä kuntakokoryhmien välillä että niiden sisällä.



2 Elinvoimakunta

Elinvoimakunta on käsite, joka viittaa alueen kykyyn kehittyä, elpyä ja sopeutua muuttuviin olosuhteisiin samalla säilyttäen ja vahvistaen asukkaidensa hyvinvointia. Elinvoimainen kunta kykenee sopeutumaan talouden, väestörakenteen ja toimintaympäristön haasteisiin ja on samalla houkutteleva paikka elää ja yrittää. Työvoima- ja elinkeinopalvelujen uudistus (TE-uudistus) korostaa kuntien elinvoimaroolia vuoden 2025 alusta alkaen.

Elinvoima ei tarkoita pelkästään taloudellista hyvinvointia tai kasvutavoitteiden saavuttamista, vaan laajasti kunnan yhteisön, ympäristön ja sosiaalisen rakenteen tasapainoista kehitystä. Elinvoimaisen kunnan tunnusmerkkejä ovat elinkeinoelämän monipuolisuus, asukkaiden hyvinvointi, ekologinen kestävyys sekä kyky houkutellessa uusia asukkaita, osaajia, pääomaa, investointeja ja yrityksiä alueelleen. Elinvoimakunta on erinomainen alusta tuomaan yhteen esimerkiksi yritystoiminnan kehittämisen, investointien edistämisen, työllisyydenhoidon, osaamisen kehittämisen,

koulutuspalvelut, maahanmuuton ja kotoutumisen, maankäytön, kokonaisturvallisuuden sekä vapaa-ajan, hyvinvoinnin, liikunnan ja kulttuurin edistämisen toimet ja palvelut.

Elinvoima ei synny ainoastaan taloudellisesta kasvusta, vaan esimerkiksi väestöään menettävillä alueilla elinvoimaa voidaan kehittää uudistamalla ja sopeutumalla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi työllisyyden ja elinkeinojen monipuolistamista, asukkaiden palveluiden parantamista tai kulttuuri- ja vapaa-ajan tarjonnan kehittämistä. Elinvoimainen kunta huolehtii asukkaidensa hyvinvoinnista, mikä näkyy esimerkiksi matalana työttömyysasteena, korkeana koulutustasona ja alueen vetovoimaisuutena.

Elinvoimainen kunta on myös ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä. Elinvoimaisessa kunnassa huomioidaan luonnonvarojen kestävä käyttö, pyritään vähentämään ympäristökuormitusta ja parantamaan asukkaiden elinympäristön laatua. Vahva yhteisöllisyys, osallistuminen ja asukkaiden osallisuus ovat sosiaalisesti kestävästä elinvoimakunnan tunnuspiirteitä. Tällaisessa kunnassa asukkaat kokevatsa osaksi yhteisöä, heillä on mahdollisuus vaikuttaa oman ympäristönsä kehitykseen, ja he kokevatsa saavansa tukea elämänsä eri vaiheissa.

Kunta kouluttaa osaajia

- Työelämän tarpeita vastaava ammatillinen koulutus – omistajaohjaus
- Oppilaitosten ja korkeakoulujen yritysysteistyö
- Kunta tukee peruskoulutuksen edellytysten säilyttämisessä

Kunnassa on veto- ja pitovoimaa

- Kuntalaiset kokevat kunnan turvallisena ja houkuttelevana asuin- ja elinympäristönä eri elämänvaiheissa myös tulevaisuudessa.
- Toimintaympäristö nähdään houkuttelevana ja yritykset uskovat toimintaedellytysten olevan kannattavia myös tulevaisuudessa ja uskaltavat investoida.

Yrityspalvelut yritysten kehityksen tukena

- Alkavien yritysten neuvonta
- Toimivien yritysten kasvun tukeminen
- Innovaatioiden edistämistä tukevat rakenteet

Kunta etsii osaajia

- TE-palvelujen avulla osaajia yrityksiin sekä Suomesta että ulkomailta (KV-rekry)
- TE-palvelut tukemaan nopeaa työllistymistä ja työvoiman saatavuutta
- Yritysten kasvun mahdollistava työvoiman saatavuus
- Ei pelkää työllisyyden edistämistä vaan alueen elinvoiman edistämistä
- Työperäinen maahanmuutto ja vieraskieliset palvelut

Osaajapula

Sivistys ja opetus,
ammattillinen koulutus

Kotoutuminen ja
maahanmuutto

Asukkaat

Elinvoimaiset
yritykset,
yritysten
kehittäminen

Uusi rooli ja tehtävien siirtyminen

Asuminen ja ympäristö
Yhdyskuntasuunnittelu

Vapaa-aika,
hyvinvointi,
liikunta, kulttuuri

Kunta kaavoittaa ja luvittaa yritystoimintaa ja pitää yllä toimivan arjen infraa

- Vihreän siirtymän investoinnit
- Asuntotarjonta tukemaan työvoiman saatavuutta
- Syrjäytymisen ehkäisy
- Etätyö ja verkkoyhteydet

Kuvio 3. Työkaluja kuntien elinvoiman vahvistamiseen.

2.1 Työllisyyspalvelut kunnan elinvoiman vahvistajana

TE-uudistus siirsi julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025 alkaen. Työllisyyspalveluista tuli osa jokaisen kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja osa jokaisen kunnan peruspalveluja. Uudistuksessa kuntiin siirtyi valtiolta noin 4 400 työntekijää. Samanaikaisesti kunnille siirtyivät myös ELY-kes-

kusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja KEHA-keskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät.

Kunta voi järjestää työllisyyspalvelut itse, jos kunnan työllisten määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue, työllisyysalue, yhden tai useamman kunnan kanssa niin, että työvoiman määrä on vähintään 20 000. Työllisyys-

alueen tulee muodostaa alueellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue. TE-uudistuksen myötä Suomeen muodostui 45 työllisyysaluetta, jotka ovat vastuussa työvoimapalveluiden hallinnollisesta järjestämisestä.

TE-uudistus muutti myös kuntien taloutta. Siirtyvät työllisyystehtävät lisäävät kuntien palvelujen järjestämisen kustannuksia. Uudistuksen myötä myös kuntien maksamat etuusmenot lisääntyvät. Nämä muutokset on otettu huomioon ensimmäisen kerran vuonna 2025 kuntien valtionosuuden mitoituksessa ja kuntien talousarvioissa. Kunnan ja työllisyysalueen välisistä rahavirroista sovitaan erillisellä sopimuksella.

TE-uudistukselle asetetut tavoitteet:

- Kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä.
- Vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia.
- Kannustaa kuntia huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaita palveluita, jotka johtavat työllistymiseen.
- Uudistuksella tavoitellaan 7 000–10 000 henkilön työllisyysvaikutuksia.

TE-uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toimivaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Työvoimaviranomaiset, hyvinvointialueet ja Kela

toteuttavat jatkossakin työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteistoimintamallia. Työttömien ohjaaminen työllistämistä edistävän monialaisen tuen asiakkaaksi on mahdollista työttömyyden kestosta riippumatta, kun työttömällä on monialaisen palvelun tarve. Lisäksi työllisyyspalveluiden tulee järjestää toimintaedellytykset nuorten matkailukynnyksen monialaisen tuen yhteispalvelulle.

Valtiolla on viimekätinen vastuu työllisyyspalveluiden valtakunnallisesta toimivuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) käyvät säännöllisesti työvoimapalveluiden järjestämisestä vastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien kanssa alueelliset yhteistyö- ja seurantakeskustelut. Jos työllisyysalueen, vastuussa olevan yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän kyky järjestää työvoimapalveluja on heikentynyt pidempiaikaisesti, asiasta voidaan käynnistää neuvottelumenettely. Viime kädessä valtioneuvostolla on silloin toimivalta päättää uudesta työllisyysalueesta. Aluehallintovirastolla (AVI) on toimivalta valvoa työvoimaviranomaisten toiminnan lainmukaisuutta.

2.2 Kansainvälinen rekrytointi täydentää alueen työvoimaa

Julkisten työvoimapalveluiden uudistuksen myötä kunnat vastaavat työnvälityksestä, jota tehdään sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Työvoimaviranomaisen kansainvälisen työnvälityksen tehtävä kytkeytyy osaksi kuntien elinvoimatyötä sekä kuntien yleisen toimialan puitteissa tehtävää muuta kansainvälisen rekrytoinnin toimintaa,

jonka laajuus vaihtelee kunnissa suuresti. Myös kunnan muut peruspalvelut, kuten varhaiskasvatus, perusopetus ja kotoutumisen palvelut tukevat kansainvälistä rekrytointia ja kansainvälisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä asettautumista.

Osaavan työvoiman tarve ja yritysten kehittyneet rekrytoinnin kanavat ulkomailta ovat lisänneet työperusteista maahanmuuttoa Suomeen. Kansainvälinen rekrytointi on luonut uudenlaista yhteistyötä ja verkostoja kuntien ja alueiden toimijoiden kesken. Kansainvälistä rekrytointia on voitu kunnissa kohdistaa strategisesti tärkeille toimialoille vahvistamaan kuntien elinvoimaa.

Kansainväliset osaajat, olivat he sitten ammat-tiosaajia tai korkeasti koulutettuja, täydentävät osaamisellaan alueen työvoimaa, varmistavat työmarkkinoiden toimivuutta, parantavat yritysten ja alueiden kilpailukykyä ja vaikuttavat positiivisesti alueen väestökehitykseen. Kansainvälisten osaajien myötä elinkeinoelämä voi myös kehittää uusia innovaatioita ja avata uusia markkinoita. On kuitenkin huomionarvoista, että maahanmuutto jakautuu Suomessa epätasaisesti, keskittyen suurimpiin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle.

2.3 Kotoutuminen kunnan elinvoiman rikastajana

Maahanmuuton taso Suomessa on tällä hetkellä historiallisen korkealla. Suomeen muutetaan pääosin työn, koulutuksen sekä perhesiteen pe-

rusteella. Kansainvälistä suojelua hakevien (esim. pakolaiset) määrä on ollut tätä pienempi. Maahanmuuton kasvu lisää tarvetta vahvistaa kotoutumisen ja maahanmuuttajien palveluja. Kunnan onnistuminen kotoutumisen edistämisessä on tärkeää koko kunnan elinvoiman kannalta.

TE-uudistuksen yhteydessä myös kotoutumislaki muuttui. 1.1.2025 voimaan tulleen uuden kotoutumislain myötä kunnilla on kokonaisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä. Kotoutumislain uudistuksen myötä kotoutumispalvelujen kohderyhmä laajenee ja kunnan palveluvalikoimaan tulee uusia lakisääteisiä palveluja. Työnhakijoina olevien kotoutujien palveluiden järjestämisestä vastaa työvoimaviranomainen. Kunnat vastaavat sekä työnhakijana olevien että työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä. Työvoiman ulkopuolella olevien palvelujen järjestämisestä vastaa kunta, joka voi päättää mihin palvelut hallinnollisesti sijoittuvat ja miten ne organisoidaan. Työvoiman ulkopuolella olevia uusia kohderyhmiä ovat esimerkiksi kotihoidon tukea saavat kotivanhemmat.

Onnistuneella alkuvaiheen kotoutumisella on suora ja kauaskantoinen yhteys maahanmuuttajien työllistymiseen ja yrittäjyyteen. Kunnan kotoutumista edistävillä toimilla voidaan kehittää paikallista elinkeinoelämää sekä vaikuttaa alueen väestökehitykseen ja tulevaisuuden palveluiden turvaamiseen. Kulttuurinen monimuotoisuus ja vastaanottava ilmapiiri näkyy myös paikallisyhteisöjen avoimuutena ja elinvoimaisuutena.

Kotoutumislain kokonaisuudistuksen (KOTO2024) tavoitteet:

- vahvistaa maahanmuuttajien työllisyyttä, työllistymisvalmiuksia, kielitaitoa ja osallisuutta yhteiskuntaan
- edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken
- vahvistaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumista
- selkeyttää eri toimijoiden vastuita
- vahvistaa monialaista yhteistyötä sekä järjestöjen ja työnantajien kanssa tehtävää yhteistyötä
- päivittää kotoutumislakia vastaamaan viranomaistehtävien siirtojen aiheuttamiin muutostarpeisiin.

2.4 Koulutus elinvoiman edistäjänä

Koulutuksen tarjonnalla on keskeinen rooli osamisen ja elinvoiman kasvattamisessa alueilla. Tämä vahvistaa yritysten kilpailukykyä ja liiketoiminnan kasvua. Alueiden osaajatarpeisiin vastataan parhaiten korkeakoulujen, ammatillisen koulutuksen ja muiden oppilaitosten sekä alueen työ- ja elinkeinoelämän yhteistyöllä.

Ammatillinen koulutus kantaa laajasti yhteiskuntavastuuta perusopetuksen päättävän ikäluokan koulutuksesta. Kuitenkin ammatillisen koulutuksen opiskelijoista noin kaksi kolmannesta on oppivelvollisuusiän ylittäneitä aikuisopiskelijoita. Vaikuttavalla ja tuloksellisella ammatillisella kou-

lutuksella varmistetaan, että työttömyys on vähäistä ja yrityksissä sekä julkisella sektorilla riittää osajia tarpeisiin. Osaavat ammattilaiset houkuttelevat myös investointeja alueelle ja tukevat elinvoimaa.

Monialaisista ammatillisen koulutuksen järjestäjistä suurin osa on kuntia, kuntayhtymiä tai kunnallisia osakeyhtiöitä. Kuntataustaiset järjestäjät kattavat ammatillisen koulutuksen opiskelijavuosien määräästä noin 80 prosenttia. Ammatillinen koulutus tarjoaa joustavia ja monipuolisia koulutusmahdollisuuksia, jotka kohdistuvat alueiden erityisiin osaamistarpeisiin. Tämä mahdollistaa sujuvan siirtymän seuraavaan työhön ja pyrkii minimoimaan työttömyyden.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat järjestämislupiansa puitteissa järjestää tutkintoja ja tutkin-tojen osia sekä kohdentaa opiskelijapaikkoja työ-elämän tarpeiden mukaisesti. Strategisella kuntien omistajaohjauksella varmistetaan, että koulutuksen järjestäjien toimivalla johdolla olisi selkeät puitteet toimia jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Tutkintorakenne ammatillisessa koulutuksessa muodostuu ammatillisista perustutkinnoista sekä ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista. Ammatillisia tutkintoja ja tutkinnon osia sekä niihin johtavaa koulutusta voidaan järjestämisluvan puitteissa järjestää myös työvoimakoulutuksena. Koulutusta voidaan järjestää joko joustavasti oppilaitoksen oppimisympäristöissä tai työpaikoilla koulutussopimukseen tai oppisopimukseen perustuvana koulutuksena.

Toimivat koulutuspolut toisen asteen tutkinnosta korkeakoulutukseen tukevat opiskelijoiden työllistyi-

mistä alueelle. Alueen elinvoiman kannalta tärkeää on, että myös ammattikorkeakoulujen sekä yliopistojen muodostama korkeakouluverkko on riittävä alueellisten opiskeluedellytysten turvaamiseksi koko maassa.

Sujuvilla paikallisilla ratkaisilla tuetaan opiskelijoiden työllistymistä alueelle. Vaikka mahdollisuudet koulutuksen toimipisteverkoston laajentamiseen ovat rajalliset, korkeakoulutusta voidaan tuoda alueille verkko- ja työelämäpainotteisilla monimuotototeutuksilla.

2.5 Kunnan rakennettu ympäristö elinvoiman perustana

Rakennettu ympäristö peruspalveluineen on kunnan elinvoiman perustaa. Maaomaisuuden hallinnan, kaavoituksen, asunto- ja yritystonttien tuotannon, liikkumisen ja yhdyskuntatekniikan

palveluiden toimivuus ovat edellytyksiä, joiden varaan kuntalaisten arki ja yritystoiminta rakentuvat. Taloudellinen toimeliaisuus hakeutuu seuduille, joilla työvoiman tarjontaa on riittävästi. Tässä toimivat asuntomarkkinat ja riittävä asuntorakentaminen ovat keskeisessä asemassa, ja niiden edistäminen osa kunnan strategista suunnittelua.

Yksi kuntien menestymisen osatekijä on liikenteellinen saavutettavuus niin alueen sisäisesti, valtakunnallisesti kuin kansainvälisestikin. Tämä saavuttamisen tärkeä rooli toteutuu yhteistyöllä muiden liikennejärjestelmätoimijoiden kanssa. Kunnan kestävä tulevaisuus edellyttää, että rakennettu ympäristö kuntalaisten hyvinvoinnin perustana ja elinvoiman elementtinä tuotetaan ilmastomuutosta hilliten, siihen varautuen, luonnon monimuotoisuutta vahvistaen ja digitalisaatiota hyödyntäen.



3 Kuntatalouden rakenne

3.1 Kuntien ja kuntayhtymien tuotot ja kulut

Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidossa tuotot ja kulut ryhmitellään ja raportoidaan Valtiokonttorille palveluluokittain, tuotto- ja kululajeittain sekä sektoreittain (ks. kuvio 4). Kirjaamista ohjaavat kuntien ja kuntayhtymien tililuettelo, palvelu- ja sektoriluokitus. Kuntien palveluluokituksen mukaisia pääryhmiä ovat yleishallinto, sivistys- ja kulttuuripalvelut, työllisyyden hoito ja elinkeinopalvelut, ympäristö- ja yhdyskuntapalvelut sekä muut palvelut. Kunnat ja kuntayhtymät raportoivat taloustietonsa kuitenkin edellä mainittuja palveluryhmiä huomattavasti tarkemmalla palveluluoki-

tuksella. Yhtenäinen palveluluokitus mahdollistaa kuntien palvelutuotannon kustannusten vertailun kuntien välillä.

3.1.1 Palvelutuotannon kustannusten vertailu

Kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse omana tuotantona, ostopalveluina tai muulla tavoin rahoittamalla. Kunta voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä myös toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Palvelutuotannon organisointitapa tulee huomioida palvelutuotannon kustannusten vertailussa.

Miten kuntien palvelukuluja tulisi vertailla?

Kunnat voivat järjestää palveluita eri tavoilla: omana tuotantona, ostopalveluna tai muulla tavoin rahoittamalla (esimerkiksi myöntämällä avustuksia). Osa kunnista järjestää palveluita yhteistoiminnassa. Usein käytettyjä mittareita palvelukulujen vertailuun ovat käyttökulut sekä nettokäyttökulut asukasta kohden.

Käyttökulut (= toimintakulut + poistot + vyörytyskulut)

Käyttökulut kuvaavat juoksevan toiminnan bruttokuluja. Mukaan lasketaan sisäiset ja ulkoiset toimintakulut sekä pääoman kuluminen poistoina sekä toimintaan vyörytetty yleiskulut. Koska kuluista ei ole vähennetty mitään tuottoja, ei mittari ota lainkaan kantaa siihen, millä toiminta rahoitetaan. Se kuvaa siten palvelutuotannon koko volyymiä, myös muille kunnille tai yksityiselle sektorille myytyä osuutta. Käyttökulut toimivat hyvin kokonaisvolyymin mittarina, mutta sen heikkous on siinä, että esimerkiksi vastuukuntien kuluihin sisältyy myös sopimuskunnille tuotettu osuus.

Nettokäyttökulut (= käyttökulut - toimintatuotot - vyörytystuotot)

Nettokäyttökulut kuvaavat käyttökulujen tapaan juoksevan toiminnan kuluja. Koska bruttokuluista vähennetään kaikki toiminta- ja vyörytystuotot, kuvaa mittari verorahoituksella (=verotulot ja valtionosuudet) katettavaa osuutta palvelun kuluista. Yhteistoiminnassa nettokäyttökulut kuvaavat (vastuukunnalla) omille kuntalaisille tuotettua osuutta, koska bruttokuluista on vähennetty sopimuskuntien maksuosuudet. Myös asiakkaiden maksamat asiakasmaksutulot sekä myyntitulot vähennetään kuluista, mikä parantaa mittarin

vertailukelpoisuutta kuntien välillä. Nettokäyttökulut on yksi parhaista mittareista kuntien palvelutuotannon väliseen kuluvertailuun.

Mitä jakajaksi?

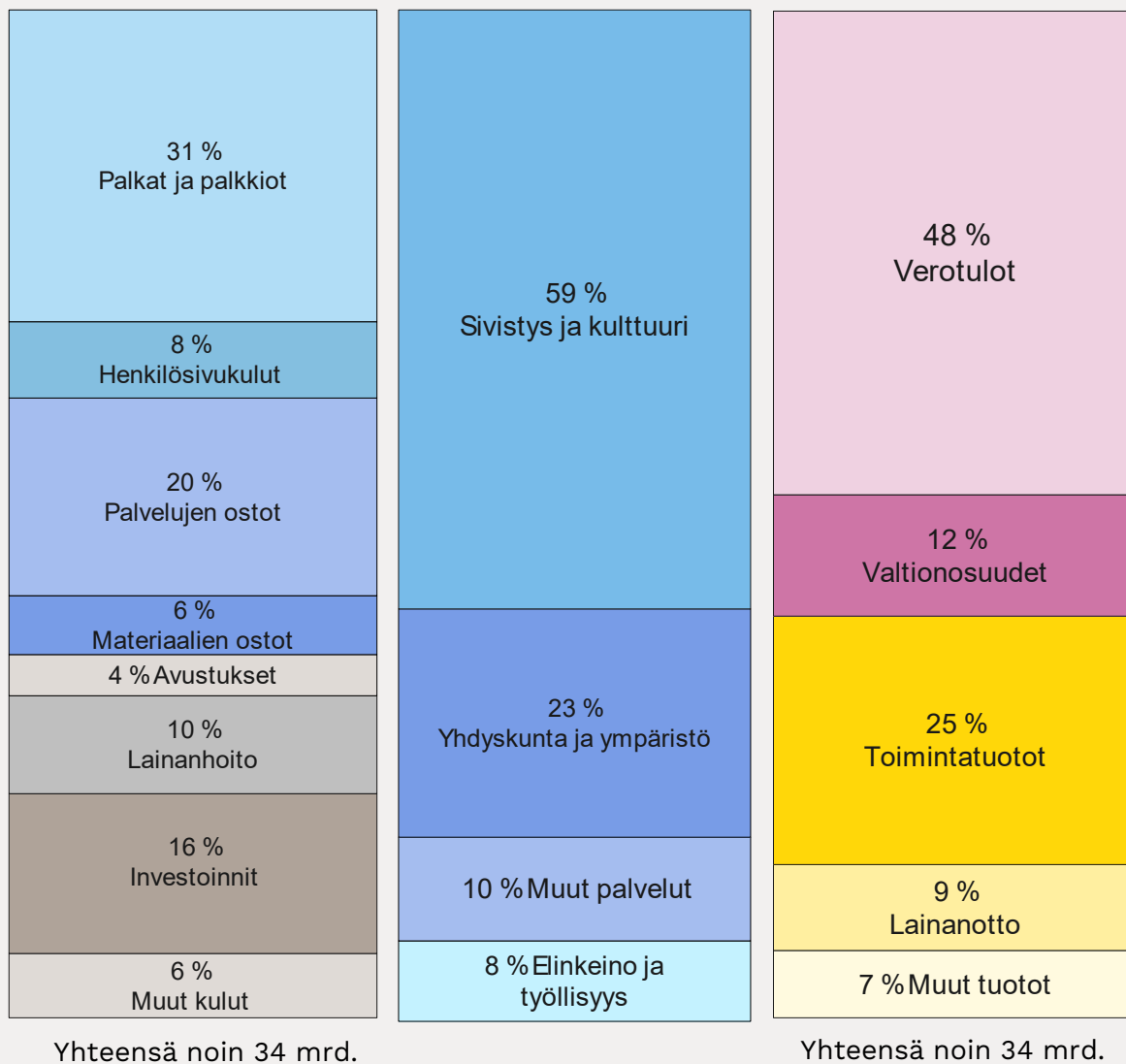
Yleisimmin nettokäyttökulut jaetaan kunnan kokonaisväestömäärällä. Usein olisi kuitenkin järkevämpää käyttää jakajana palvelun kannalta relevanttia ikäryhmää. Esimerkiksi ikärakenteella on vaikutusta varhaiskasvatuksen kokonaiskuluihin. Jos halutaan päästä vielä syvemmälle tehokkuuden arvioinnissa, voidaan kulut jakaa asiakasmäärällä.

Jakajana:

- Kunnan kokonaisväestö: toimii palveluissa, joita kaikki käyttävät, kuvaa kunnan resurssien käytön jakautumista eri palveluiden välillä.
- Palvelurelevantti-ikäryhmä: kertoo enemmän tehokkuudesta, erot ikärakenteissa eivät vääristä vertailukelpoisuutta.
- Asiakasmäärä: kertoo vielä enemmän tehokkuudesta, esimerkiksi varhaiskasvatuksen osallistumisaste saattaa vaihdella huomattavasti, vaikka palvelun kannalta relevantti ikäryhmä olisikin sama.

Tuottavuuden ja tuloksellisuuden arviointia voidaan syventää käyttämällä jakajana suoritemääriä ja hyödyntämällä vaikuttavuustietoa. Tuloksellisuuden arviointia on käsitelty syvemmin luvussa 10: Tuottavuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi.

Kuntaliiton tilastosivuilta löydät vertailutiedot palvelukuluista: <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/kuntatalouden-tilastot>



Kuvio 4. Kuntien ja kuntayhtymien talous 2025. Arvio tulos- ja rahoituslaskelman mukaisista ulkoisista kokonaistuloista ja -menoista vuonna 2025. Lähde: Kuntaliitto.

3.1.2 Kuntien ja kuntayhtymien tuotot

Toimintatuottoja ovat myyntituotot, maksutuet, tuet ja avustukset sekä muut toimintatuotot, johon kirjautuvat muun muassa vuokratuotot ja omaisuuden myynnistä syntyvät luovutusvoitot. Toimintatuotoilla katetaan vain osa kuntien kuluista. Toimintatuottojen ohella kunnat kirjaavat veroja ja valtionosuuksia kulujensa kattamiseksi. Lainanotto ja erät muut tuotot kuten korkotuotot sekä liittymismaksut, investointiavustukset ja käyttöomaisuuden myyntitulot muodostavat osan kunta-alan kokonaistuloista. Kuntien tuloista kuitenkin lähes puolet muodostuvat verotuloista, joka on kuntien merkittävin tulolähde. Kuntayhtymissä jäsenkuntien oman pääoman ehtoiset peruspääomasijoitukset ovat myös tärkeä tulonlähde investointien rahoituksessa.

Useat kunnat saavat merkittäviä tuloja maan myynnistä, vuokrauksesta ja maankäyttömaksuista. Maankäytöstä saatavien tulojen arvioinnissa on huomattava, ettei edellä mainittuja tuloja saada ilman maankäyttöön ja yhdyskuntarakentamiseen liittyviä investointi- ja käyttötalousmenoja, jotka saattavat jopa ylittää niistä saatavat tulot.

3.1.3 Kuntien ja kuntayhtymien kulut

Käyttötalouden kululajeja ovat palkat ja niihin kiinteästi liittyvät henkilösivukulut, erilaiset aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden sekä palvelujen ostot, avustukset ja muut toimintakulut. Toimintakulujen lisäksi kunnilla on kuluja investoinneista, lainanhoidosta ja lainanannosta muille yhteisöille.

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset kulut olivat vuonna 2023 noin 30 miljardia euroa. Sote-uudistuksen myötä opetus- ja sivistyspalveluista tuli kuntien isoin palvelukokonaisuus, joka kattaa yli puolet kuntien kokonaiskuluista. TE-uudistus kasvattaa vuoden 2025 alusta työllisyys- ja elinkeinopalveluiden osuuden noin 10 prosenttiin, kun kuntien työllisyyspalvelut siirtyvät kuntien vastuulle.

Kuluista lähes 40 prosenttia on henkilöstökuluja. Kunta-alan palkkasumma oli noin 9 miljardia euroa vuonna 2023, jonka lisäksi kunnat ja kuntayhtymät maksoivat työnantajina erilaisia henkilösivukuluja reilun 2 miljardin euron edestä. Merkittävimmät sivukulut liittyvät eläkemaksuihin ja kaikkiaan henkilöstön sivukuluina maksettiin kunta-alalla keskimäärin noin 25 prosenttia palkoista.

Materiaalin ja palvelujen ostot ulkopuolisilta kattavat reilun neljänneksen kuntien ja kuntayhtymien kuluista. Useat kunnat ovat siirtäneet tukipalveluitaan, kuten esimerkiksi ateria- ja siivouspalveluita, omistamilleen yhtiöille ja näitä koskevat kulut näkyvät nykyään kuntien ostoissa.

Avustukset erilaisille yhteisöille ja yksityisille henkilöille olivat noin neljä prosenttia kuntien kuluista. Lainanhoidosta, eli koroista ja lainojen lyhennyksistä, aiheutuneet kulut olivat noin kymmenen prosenttia kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista kuluista. Lainanhoitokulujen osuus kasvoi merkittävästi vuoden 2023 alussa, koska kuntien lainakanta ei laskenut sote-uudistuksessa samassa suhteessa kuin muut kulut.

Kunnat maksavat myös puolet perustoimeentulotuen kuluista. Nämä kulut eivät kuitenkaan näy kuntien kirjanpidossa, koska ne vähennetään valtionosuuksista. Kunta ei ikinä näe perustoimeentulotuen laskua, vaan kulut vähennetään jo maksatusvaiheessa valtionosuuksista. Kunnat maksavat lisäksi rahoitusosuutta työttömyystuuden kuluista. Työttömyysturvan rahoitusosuus kasvaa työttömyyden pituuden mukaan ja laskenta tehdään aina yksilötasolla. Työttömyysetuuksien rahoitusvastuu laajenee vuoden 2025 alkaen, kun TE-uudistus tulee voimaan.

Kuntien investoinnit ovat ensisijaisesti rakennuksia sekä kiinteitä rakenteita ja laitteita kuten katu- ja johtoverkostoinvestointeja. Investointikuluja syntyy kuitenkin myös muista palvelutuotannon tuotantovälineistä sekä pääomasijoituksista kunnan tytäryhteisöihin ja kuntayhtymiin.

3.2 Verotusoikeus ja verotulot

Kunnalla on itsehallintoon perustuva oikeus verottaa asukkaitaan ja kiinteistönomistajia alueellaan. Lisäksi kunnat saavat osuuden alueellaan toimivien yhteisöjen tuloverosta. Kunnan verotulot koostuvat siten kunnallisverosta, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja kiinteistöverosta. Näiden lisäksi kaivosten sijaintikunnat saavat vuodesta 2025 alkaen osan kaivosmineraaliveron tuotosta.

Kuntien verotulojen merkitys korostui soteuudistuksen jälkeen. Nykyisin verotulojen osuus koko verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) on keskimäärin noin 80 prosenttia. Ennen

soteuudistusta verotulojen vastaava osuus oli noin 70 prosenttia. Vaihtelu Manner-Suomen kuntien välillä on kuitenkin suurta; 16 kunnassa oli jopa negatiivinen valtionosuus vuonna 2024.

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 kuntien veropohjaan liittyvistä seikoista, kuten verovelvollisuudesta, tulon veronalaisuudesta, verovähennyksistä, veronkannosta ja verotulojen tilittämisestä veronsaajille.

Kunnan tuloveroprosentti ja kiinteistöveron prosentit ovat tärkeitä talousarvion tuloperusteita. Kunnan tulee ilmoittaa veroprosenttinsa Verohallinnolle viimeistään marraskuun 17. päivänä seuraavaa varainhoitovuotta varten. Talousarviosta valtuustot päättävät viimeistään kalenterivuoden loppuun mennessä.

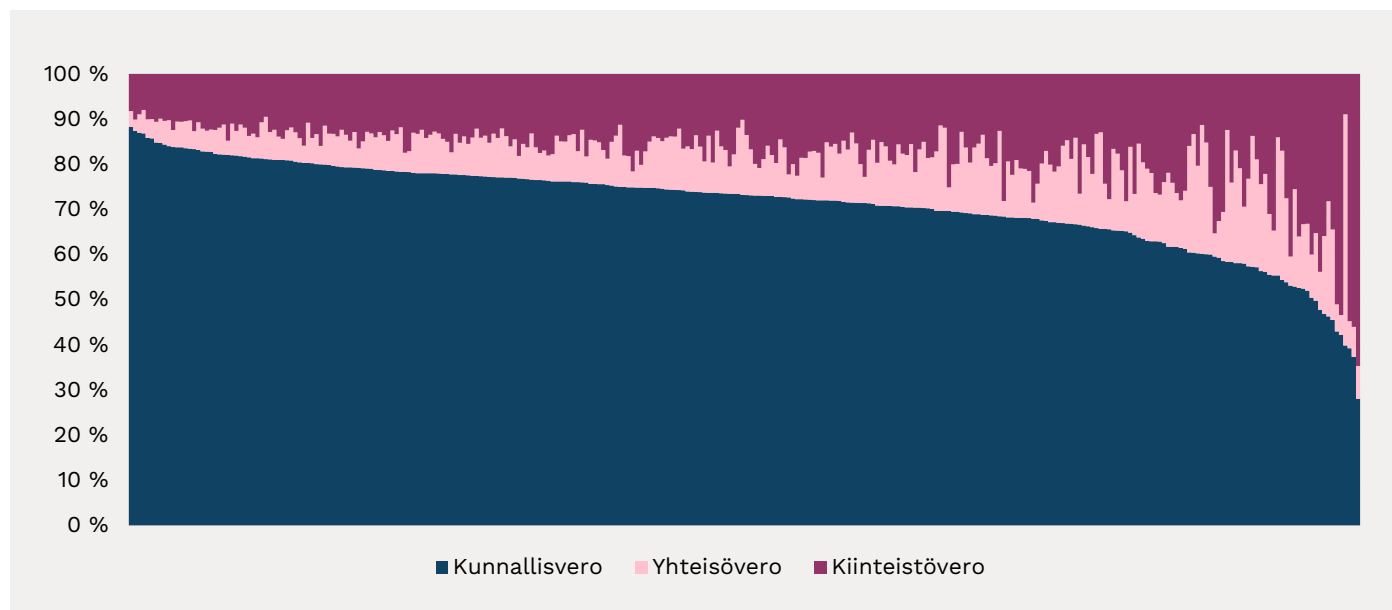
Sote-uudistuksessa 2023 kuntien verotulot pienivät merkittävästi. Kaikkien Manner-Suomen kuntien tuloveroprosentteja leikattiin 12,64 prosenttiyksiköllä vuoden 2022 tasosta. Samalla myös kuntien osuutta yhteisöverosta leikattiin noin kolmanneksella, jotta sen keskinäinen osuus kaikista verotuloista ei kasvaisi liian suureksi. Sen sijaan kiinteistöveron osuus kaikista kunnan verotuloista tuplaantui aiemmasta, sillä siihen ei tehty muutoksia.

Koko maan tasolla kunnallisveron osuus kaikista verotuloista on selvästi merkittävin, noin 70 prosenttia vuonna 2024. Yhteisöveron osuus on noin 13 prosenttia ja kiinteistöveron noin 17 prosenttia. Vaihtelu kuntien kesken on tässäkin suurta. Ääriesimerkkejä ovat muun muassa Kustavi ja Pelkosenniemi, jossa on paljon vapaa-ajanasuntoja ja vesivoimalaitos sekä Eurajoki, jossa on ydinvoimalaitos. Näissä kunnissa kiinteistöverotulot muodostavat jopa noin 60 prosenttia kunnan kaikista verotuloista. Samalla löytyy kuntia, joiden yhteisöverotulot lähentelevät noin kolmannesta kunnan kaikista verotuloista. Kunnallisveron osuus on joka tapauksessa merkittävin verolaji pääosassa kuntia.

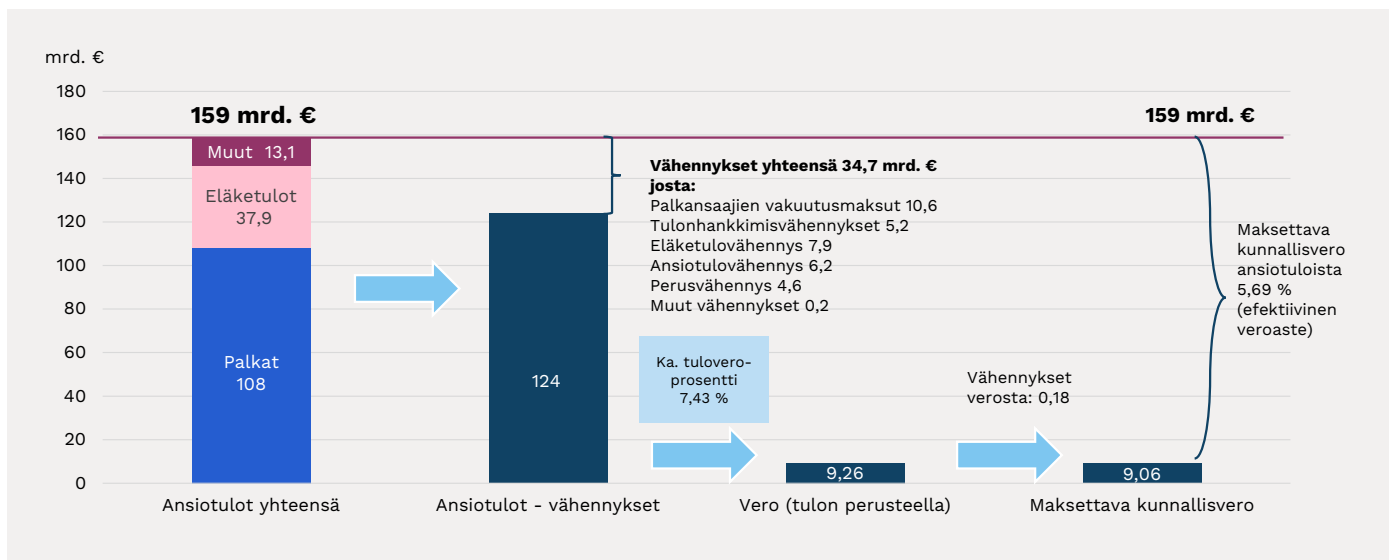
3.2.1 Kunnallisvero

Kunnassa asuvan luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on suoritettava ansiotulostaan kunnallisveroa. Ansiotulota ovat esimerkiksi 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 takia kunnan tuloveroprosentti eli nimellinen veroaste ei vastaa todellista



Kuvio 5. Kaikkien Manner-Suomen kuntien verolajien osuudet. Vasemmalla kunta, jossa kunnallisveron osuus kunnan kaikista verotuloista on suurin. Lähde: Verohallinto, Veronsaajien palvelut.

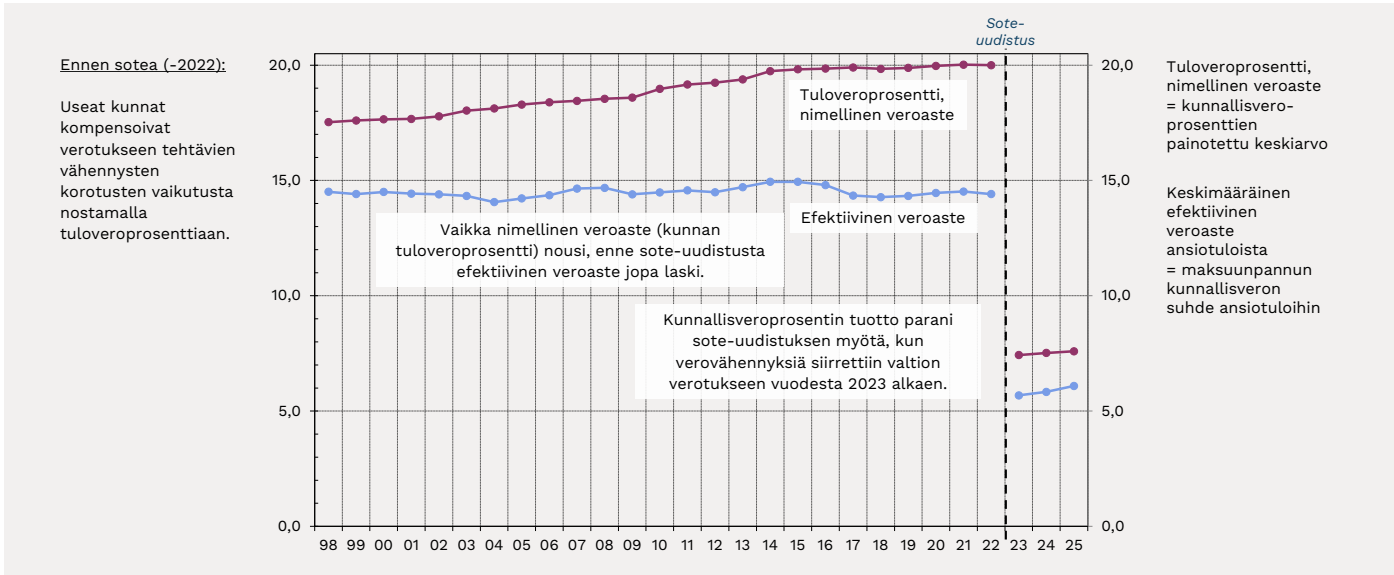


Kuvio 6. Maksettavan kunnallisveron muodostuminen koko maassa verovuonna 2023, mrd. €.

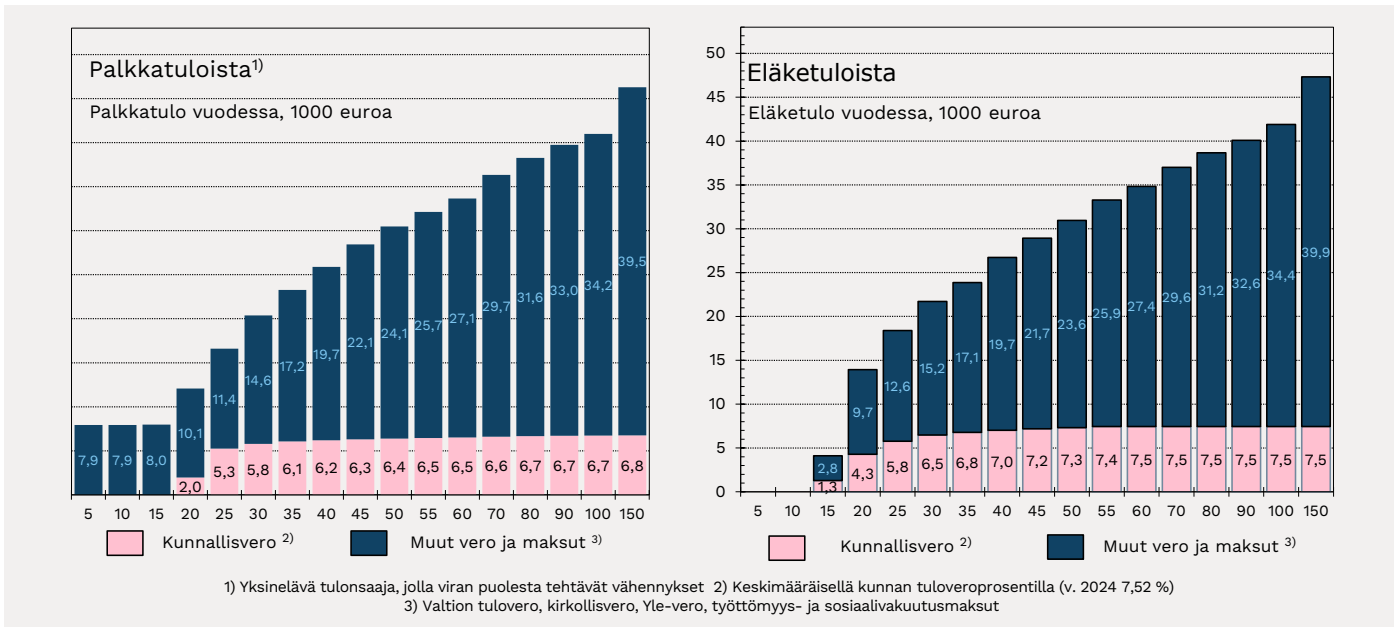
eli efektiivistä veroastetta. Veronmaksajaan kohdistuvan todellisen verovaikutuksen eli efektiivisen veroasteen osoittaa maksuunpannun kunnallisveron suhde ansiotuloihin.

Ennen soteuudistusta kunnat kompensoivat vero-
vähennysten korotuksia nostamalla tuloveropro-
senttejaan. Sote-uudistuksessa nimellisen ja efek-
tiivisen veroasteen erotus kapeni merkittävästi
kuntien tuloveroprosenttien leikkausten seurauk-
sena. Samalla yhä suurempi osa verosta tehtävistä
vähennyksistä siirtyi valtion ansiotuloverotukses-
sa tehtäväksi. Kunnallisveron efektiivisyyttä on
lisännyt myös ansiotulovähennyksen korvaaminen
työtulovähennyksellä vuodesta 2025 alkaen.

Palkansaajien velvollisuus maksaa kunnallisve-
roa alkaa noin 18 000 euron vuosittaisesta tulos-
ta. Tästä eteenpäin kunnallisvero on muutamia
prosentteja, nousten vähitellen noin 36 000 euron
vuosituloihin saakka, jonka jälkeen veron taso va-
kiintuu. Eläkkeensaajilla kunnallisverovelvollisuus
alkaa kertyä reilun 13 000 euron vuositulosta ja
etuustulojen saajilla jo noin 4 000 euron vuositu-
lost.



Kuvio 7. Koko maan keskimääräiset nimelliset ja efektiiviset veroasteet vuosina 1998–2025.** Lähde: 1998–2023 Verohallinto, 2024–2025 Kuntaliiton veroennustekehikko.



Kuvio 8. Palkka- ja eläketuloista maksettavat verot ja maksut vuoden 2024 veroperustein eri tulotasoilla, % tuloista

3.2.2 Kunnan osuus yhteisöverosta

Yhteisöt maksavat tuloveroa niiden veronalaisten tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotuksena laskettavasta voitosta 20 prosentin verokannan mukaan. Yhteisöveroa maksavia yhteisöjä ovat osakeyhtiöiden lisäksi osuuskunnat sekä tietyin edellytyksin liikelaitokset, julkisyhteisöt, yhdistykset, laitokset, säätiöt ja asunto-osakeyhtiöt.

Yksittäisen kunnan saama osuus yhteisöveron tuotosta muodostuu siten, että koko yhteisöveron tuotosta erotetaan kuntien jako-osuuden mukainen ryhmäosuus. Suurin osa yhteisöveron tuotosta ohjautuu valtiolle. Kuntaryhmän osuus yhteisöveron tuotosta pieneni reilusta kolmanneksesta vajaan neljännekseen sote-uudistuksen yhteydessä. Erilaiset muutokset veropohjassa aiheuttavat sen, että kuntien jako-osuus vaihtelee vuosittain. Yhteisövero on myös toiminut valtion rahoituksen ohjausvälineenä. Viimeksi tämä nähtiin koronaviruspandemian aikana, kun valtio päätti määräikaisesti korottaa kuntien osuutta yhteisöverosta kymmenellä prosenttiyksiköllä vuosille 2020 ja 2021. Korotus tehtiin osana valtion järjestämää talouden tukipakettia, joka ohjattiin kunnille koronaviruspandemian yhteydessä.

Yksittäisten kuntien saama osuus kuntaryhmän yhteisöveron osuudesta jaetaan vuosittain etukäteen vahvistettavien kuntakohtaisten jako-osuuksien avulla. Kunnan verovuoden jako-osuus on kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen perusteella laskettujen osuuksien keskiarvo. Esimerkiksi vuonna 2025 käytetään laskelman poh-

jana verovuosien 2022 ja 2023 vahvistetun verotuksen tietoja yritystoimintaerän määrittämiseksi. Erityisesti metsävaltaisten kuntien yhteisöveron jako-osuuteen vaikuttaa lisäävästi myös metsäerä. Kyseisillä kunnilla pääosa saadusta yhteisöverosta voi perustua metsäerään eikä kunnassa toimivien yritysten maksamiin yhteisöveroihin. Kunnan jako-osuus saadaankin 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.

3.2.3 Kiinteistövero

Kiinteistövero on kunnallinen vero, joka määrätään kunnassa sijaitsevasta kiinteistöstä sen omistajalle. Kiinteistövero koskee sekä maata että rakennuksia. Maa- ja metsätalousmaa sekä vesi-alueet 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 rakennuksille ja

erikseen maapohjalle, 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 rakennusten kiinteistöveroprosenttia. Yleishyödyllisen yhteisön yleishyödyllisessä käytössä oleva kiinteistön veroprosentti voidaan määrätä alhaisemmaksi kuin muuten kiinteistöön sovellettava veroprosentti.

Kiinteistöverotusta on tarkoitus uudistaa niin, että verotusarvot vastaisivat paremmin alueen hintatasoa ja rakentamiskustannuksia. Näillä näkymin vuoden 2027 kiinteistöverotuksessa käyttöön otet-

tavassa arvostamisjärjestelmässä uudistetaan niin maapohjan kuin rakennustenkin verotusarvojen määrittelyä sekä kiinteistöveroprosenttien vaihteluväliä.

Taulukko 1. Kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälit vuonna 2025.

Kiinteistöverotus	Vaihteluväli
Maapohjan yleinen veroprosentti	1,3–2 %
Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti	0,41–1 %
Muiden asuinrakennusten veroprosentti	0,93–2 %
Rakennusten yleinen veroprosentti	0,93–2 %
Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti	2–6 %
Voimalaitosten veroprosentiksi enintään	3,10 %

Taulukko 2. Kuntien verotulot koko maassa vuosina 2019–2024, mrd. €. Lähde: Verohallinto, Veronsaajien palvelut.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kunnallisvero	19,24	20,22	20,71	21,75	10,34	9,99
Yhteisövero	1,91	1,97	2,86	3,05	2,06	1,76
Kiinteistövero	1,87	1,75	1,97	2,10	2,19	2,33
Verotulot yhteensä	23,02	23,94	25,54	26,90	14,59	14,08

Muutos-%:						
Kunnallisvero	2,6	5,1	2,4	5,0	-52,5	-3,4
Yhteisövero	2,8	3,0	45,4	6,6	-32,5	-14,6
Kiinteistövero	3,1	-6,6	12,8	6,6	4,3	6,4
Verotulot yhteensä	2,6	4,0	6,7	5,3	-45,8	-3,5

3.2.4 Kaivosmineraalivero

Vuonna 2024 käyttöön otettu kaivosmineraalivero on tuotannon määrään ja arvoon perustuva vero, jonka tuotosta 60 prosenttia ohjataan kaivosten sijaintikunnalle ja 40 prosenttia valtiolle. Käytännössä kaivosmineraaliverotulot kuitenkin kertyvät veronsaajille vuodesta 2025 alkaen. Kaivosmineraaliveron tavoiteltu verotuotto kunnille on noin 25 miljoonaa euroa vuodessa.

3.3 Valtionosuudet ja valtionavustukset

Kunnat ylläpitävät kouluja ja kirjastoja, vastaavat työllisyyspalveluista, järjestävät varhaiskasvatusta sekä monia muita lakisääteisiä ja vapaaehtoisesti hoitaakseen ottamiaan tehtäviä. Valtio osallistuu kansalaisten peruspalvelujen järjestämiseen rahoittamalla niitä valtionrahoituksella, joka jakautuu valtionosuuksiin ja valtionavustuksiin.

Verotulot ja valtionrahoitus muodostavat kuntien verorahoituksen kokonaisuuden. Verotulot ovat kaikkien kuntien tärkein tuloerä. Niillä rahoitetaan valtaosa noin 30 miljardin euron kuntien ja kuntayhtymien toiminta- ja investointimenoista. Valtio rahoittaa kuntia ja kuntayhtymiä vuonna 2025 noin viidellä miljardilla eurolla.

Valtionaloudessa kuntien valtionrahoitusta kutsutaan valtionavuiksi. Valtionavut näyttäytyvät valtionaloudessa menoina. Valtion noin 89 miljardin euron kokonaismenoista kuntien valtionavut ovat noin kuusi prosenttia.

Valtionrahoituksen merkitys kuntien taloudessa on supistunut merkittävästi erityisesti sote-uudistuksen myötä vuodesta 2023 alkaen. Kun vuonna 2022 valtionosuuksilla rahoitettiin noin 28 prosenttia kuntien menoista, vuonna 2023 vastaava osuus oli enää 18 prosenttia.

3.3.1 Valtionrahoitus koostuu valtionosuuksista ja valtionavustuksista

Valtionrahoitukseksi tai valtionavuiksi kutsutaan kaikkia valtiolta kuntiin ja kuntayhtymiin suuntautuvia rahavirtoja. Suurin osa valtionrahoituksesta ohjataan kunnille ja kuntayhtymille valtionosuuksina. Kunnat saavat vuonna 2025 valtionosuuksia 3,5 miljardia euroa ja verotulomenetysten korvauksia noin 540 miljoonaa euroa. Kuntayhtymien rahoituksesta valtionosuuksia on noin 570 miljoonaa euroa.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä on jakautunut hallinnollisesti kahteen osaan. Valtionosuuksia myöntävät sekä valtiovarainministeriö että opetus- ja kulttuuriministeriö.

Valtionosuuksien määräytymisperusteet tulevat lainsäädännöstä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta). Valtionosuudet ovat kokonaisuudessa yleiskatteista tuloa kunnalle. Yleiskatteisuus tarkoittaa, että kunta itse saa vapaasti päättää valtionosuutensa käytöstä. Valtionosuuksien käyttöä ei raportoida. Vapaus päättää tulojen käytöstä on tärkeä kunnalliseen itsehallintoon kuuluva periaate.

Valtio ei osallistu kunnan kaikkien tehtävien rahoittamiseen. Valtionosuuteen oikeuttavia kustannuksia (valtionosuuspohja tai valtionosuusperuste) ovat muun muassa varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, kirjastojen, tiettyjen kulttuuripalvelujen ja työllisyyspalvelujen menot. Kaikki kuntien lakisääteiset tehtävät eivät ole valtionosuusperusteisia. Tällaisia ovat muun muassa rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja vesihuolto.



Kuvio 9. Valtionrahoitus muodostuu valtionosuuksista ja valtionavustuksista.

Valtionavustukset ovat tiettyyn hankkeeseen tai kustannukseen sidottua korvamerkittyä valtionrahoitusta. Valtionavustuksia haetaan ja niiden käyttöä raportoidaan ja valvotaan. Valtionavustuksia myönnetään useista ministeriöistä ja niiden määrä ja käyttötarkoitus vaihtelevat. Valtionavustuksia kunnille ja kuntayhtymille on valtion vuoden 2025 budjetissa noin 400 miljoonaa euroa. Valtionavustukset ovat parhaimmillaan investointien rahoittamisessa.

3.3.2 Valtionosuuksilla tasataan kuntien välisiä eroja

Suomalaiset saavat vapaasti asettua asumaan haluamaansa paikkaan. Perustuslaki takaa kaikille kansalaisille tietyt peruspalvelut henkilön asuinpaikasta, tuloista tai muista ominaisuuksista riippumatta kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Tämä tarkoittaa, että jokaisella kunnalla tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet peruspalvelujen järjestämiseen kuntalaisilleen. Koska kuntien välillä on suuria eroja olosuhteissaan ja kuntalaisten palvelutarpeessa ja tuloissa, tarvitaan järjestelmä, joka tasaa näitä eroja.

Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien välisiä eroja sekä palvelujen järjestämisen menoissa että tuloissa. Rakenteellisesti valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta: kustannuserojen tasauksesta ja tulopohjan tasauksesta (verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus).

Kustannuserojen tasauksessa huomioidaan niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat kuntien välisiin eroihin erityisesti sivistys- ja työllisyyspalvelujen järjestämisen kustannuksissa. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi kunnan väestön ikärakenne, maantieteelliset olosuhteet, kaksikielisyys ja kunnan vieraskielisten määrä.

Tulopohjan tasauksessa verrataan laskennallisia verotuloja kuntien välillä. Jos kunnan verotulot ovat keskimääräistä suuremmat, verotuloihin perustuvaa valtionosuutta vähennetään (tasausvähennys), ja vastaavasti keskimääräistä alemmalle



tasolle jäävien valtionosuutta lisätään (tasauslisä). Tulopohjan tasauksessa kyseessä on verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus. On tärkeää huomioida, että kunnan verotuloja ei tasata kuntien kesken, vaan kunta saa pitää kaikki sille kuuluvat verotulot. Tulopohjan tasaus koskee valtionosuutta, jota kunta saa vähemmän tai enemmän laskennallisista verotuloistaan riippuen.

Valtionosuudet perustuvat kuntalaisten ja alueen ominaisuuksiin sekä tiettyihin sivistystoimen suoritustietoihin.

Suurin osa kuntien valtionosuuksista myönnetään peruspalvelujen valtionosuutena valtiovarainministeriöstä. Tällaisia ovat esimerkiksi valtionosuudet varhaiskasvatukseen, työllisyystehtäviin, kotou-

tumiseen, kirjastoihin sekä suurin osa perus-
opetuksen valtionrahoituksesta ja osa kulttuurin
rahoituksesta. Valtionosuuden laskenta- eli mää-
rätymisperusteita ovat muun muassa ikärakenne
sekä kielelliset ja maantieteelliset olosuhteet.

Työ- ja elinkeinopalveluiden uudistus muutti
kuntataloutta ja myös valtionosuuksien rakennet-
ta 1.1.2025 alkaen. Valtionosuuksia lisättiin työl-
lisyyspalvelujen laskennallisia menoja ja kuntien
lisääntynyttä työttömyysetuuksien rahoitusvastuu-
ta vastaavalla euromäärällä. Myös valtionosuuden
määrätymisperusteita muutettiin. Valtionrahoitus
TE-tehtäviin on jatkossa osa laskennallista yleis-
katteista kunnan peruspalvelujen valtionosuutta.

Valtionosuudet määräytyvät palvelujen järjestä-
misestä aiheutuvien laskennallisten kustannusten
perusteella. Valtionosuuspohjalla tarkoitetaan
valtionosuuteen oikeuttavia kustannuksia. Val-
tionosuudet ovat laskennallisia. Laskennallinen
valtionosuus tarkoittaa, että kunnalle myönnettävä
valtionosuus ei perustu suoraan kyseisen kunnan
todellisiin kustannuksiin, vaan kuntaa kuvaaviin
tilastotietoihin. Kaikkien kuntien laskennallisten
kustannusten yhteissummasta valtio rahoittaa val-
tionosuusprosentin osoittaman osuuden. Vuonna
2025 se on 25 prosenttia. Kuntakohtaisesti osuus
vaihtelee kuitenkin paljon.

Valtiovarainministeriön lisäksi myös opetus- ja
kulttuuriministeriö myöntää valtionosuutta kunnil-
le ja muille opetus- ja kulttuuritoimen palvelujen
järjestäjille osaan sivistyspalveluista opiskelija-
määrään, opetustunteihin, henkilötyövuosiin tai

muihin suoritettuihin perustuen. Muun muassa
toisen asteen koulutuksen (lukio- ja ammatilli-
nen koulutus), taidelaitosten, kansalaisopistojen,
liikunnan ja nuorisotyön valtionosuudet myöntää
opetus- ja kulttuuriministeriö.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoiman
valtionosuusrahoituksen suurin erä on rahoitus
toisen asteen koulutukseen lukio- ja ammatillisen
koulutuksen järjestäjille. Toisen asteen koulutuk-
sen järjestäminen on vapaaehtoista. Jokaisella
kunnalla on kuitenkin lakisääteinen velvollisuus
rahoittaa toisen asteen koulutusta riippumatta
siitä, toimivatko ne koulutuksen järjestäjinä.

Kunnat ovat toisen asteen koulutuksen suurin
rahoittaja ja kaikki kunnat osallistuvat sekä lukio-
että ammatillisen koulutuksen rahoitukseen asu-
kasperusteisen kuntaosuuden kautta. Opetus- ja
kulttuuriministeriön valtionosuudet näyttäytyvät
useimmille kunnille valtionosuuslaskelmassa ne-
gatiivisina, koska valtionosuuslaskennan yhteydes-
sä rahoituksesta vähennetään kunnan omarahoit-
usosuus ammatilliseen koulutukseen (noin -200
€/as) ja lukiokoulutukseen (noin -100 €/as).

Myös toisen asteen koulutuksen rahoitus on saa-
jalleen laskennallista ja yleiskatteellista. Koulutuk-
sen järjestäjä voi siten päättää rahoituksen käyt-
tämisestä paikallisesti tarkoituksenmukaisimmalla
tavalla.

Lukiokoulutuksen rahoitukseen on jo useiden vuo-
sien ajan sisältynyt rahoitusleikkuri, minkä takia
lukiokoulutuksen rahoituksen peruste ei enää vas-

taa todellisia kustannuksia. Ammatillisessa koulutuksessa kustannusperusteisuudesta luovuttiin vuonna 2018. Ammatillisen koulutuksen määräraha ja siihen sisältyvä kuntien rahoitusosuus perustuvat valtion talousarvioon.

3.3.3 Valtionosuusjärjestelmän kehitys

Suomen valtionosuushistorian suurin muutos toteutui vuonna 1993, kun valtionosuusjärjestelmässä siirryttiin todellisiin kustannuksiin perustuvasta käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmästä järjestelmästä nykyiseen laskennalliseen rahoitusjärjestelmään.

Laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään on tehty useita osittaisuudistuksia vuoden 1993 jälkeen. Vuoden 2010 uudistuksessa peruspalvelujen valtionosuudet yhdistettiin ja hallintoa keskitettiin valtiovarainministeriöön, kun voimaan tuli laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuoden 2015 alusta valtionosuuden laskentaperusteita yksinkertaistettiin ja sektorikohtaisista laskennallisista kustannuksista luovuttiin.

Vuoden 2023 alusta toteutunut hyvinvointialueuudistus toi merkittäviä muutoksia valtionosuusjärjestelmään. Uudistuksen rahoittamiseksi kunnilta siirrettiin yhtä paljon tuloja kuin hyvinvointialueille siirtyneet sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä pelastustoimi maksoivat kunnille ennen uudistusta. Kuntien valtionosuuksista leikattiin uudistuksen rahoittamiseksi kaksi kolmasosaa, niin sanotut sote-sidonnaiset valtionosuudet, mutta yksittäisen kunnan leikkausosuus vaihtelee.

Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistetaan kuntien nykyisiä tehtäviä vastaavaksi. Peruspalvelujen valtionosuusuudistusta työstäneet selvityshenkilöt luovuttivat raporttinsa ministeri Ikoselle vuoden 2024 lopussa. Uuden järjestelmän on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 alussa.

3.3.4 Valtionosuudet muuttuvat vuosittain

Kunnalle myönnettävä valtionosuus muuttuu vuosittain. Muutokset voidaan jakaa automaattisiin eli lakiin perustuviin ja poliittisista päätöksistä johtuviin muutoksiin.

Valtionosuuteen vuosittain tehtäviä automaattimuutoksia ovat kustannustason muutoksen huomioon ottaminen ts. indeksikorotus, väestötietojen ja muiden valtionosuuden laskennassa käytettävien lähdetietojen päivittyminen ja kustannustenjaon tarkistus, jossa valtionosuuteen oikeuttavia todellisia kustannuksia verrataan valtionosuuden perusteena käytettävän laskennallisen kustannuksen määrään koko maan tasolla. Vaikka valtionosuudet eivät suoraan perustu kuntien todellisiin kustannuksiin, kustannustenjaon tarkistuksen kautta koko maan yhteenlasketut valtionosuuden laskennalliset kustannukset ja kuntien peruspalvelujen todelliset kustannukset yhdistyvät toisiinsa vuosittain. Tämä on tärkeää rahoituksen riittävyyden arvioinnin näkökulmasta.

Valtionosuutta muuttavista poliittisista päätöksistä yleisimpiä ovat kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutokset. Kun kuntien tehtäviin kohdistuvaa

lainsäädäntöä muutetaan, vaikuttaa se lähes aina myös valtionosuuteen. Muita valtionosuuksiin vaikuttavia poliittisia päätöksiä ovat esimerkiksi suorat, valtion talouden tasapainottamiseksi tehdyt valtionosuusleikkaukset ja valtionosuusudistukset, joissa muutetaan valtionosuuskriteereitä tai muita laskentaperusteita.

3.3.5 Parhaimmillaan valtionavustukset täydentävät perusrahoitusta – huonoimmillaan pirstaloivat järjestelmää ja aiheuttavat turhaa työtä

Valtionosuudet ovat valtion perusrahoitusta kuntien lakisääteisiin tehtäviin. Valtionavustukset täydentävät tätä perusrahoitusta. Valtionavustukset ovat harkinnanvaraista valtion rahoitusta, jolla pyritään yhteiskunnallisiin päämääriin ja kehittämään toimintaa.

Parhaimmillaan valtionavustukset ovat nopea-vaikutteinen ja tarkasti kohdennettavissa oleva kannustin uusiin, poliittisesti tärkeiksi arvioituihin käyttötarkoituksiin. Valtionavustukset ovat hallituspuolueille ja ministereille työkalu konkretisoida arvovalinnat hankkeiksi ja edelleen kunnille myönnettäviksi euromääräksi.

Valtion taloustilanteen ollessa heikko paineet julkisten menojen, mukaan lukien valtionrahoituksen, leikkaamiseen lisääntyvät. Koska poliitikoilla on kuitenkin tahtoa edistää tärkeäksi kokemiaan hankkeita, tämä on johtanut tilanteeseen, jossa samaan aikaan kuntien lakisääteisiin tehtäviin tarkoitettua valtionosuutta on leikattu ja toisaalta korvamerkittyjä, tiettyyn hakumenettelyyn ja kustannukseen sidottuja valtionavustuksia lisätty.

Kuntien näkökulmasta tämä on koettu itsehallintoa supistavana kehityksenä.

3.4 Myynti- ja maksutulot

Myynti- ja maksutuotot ovat vastikkeita kunnan tuottamista suoritteista. Vuonna 2023 kunnat ja kuntayhtymät saivat myyntituottoja yhteensä 3,6 miljardia euroa, maksutuottoja 0,7 miljardia euroa ja muita toimintatuottoja yhteensä 2,4 miljardia euroa.

3.4.1 Myynti- ja maksutuotoilla katetaan tuotantokustannuksia

Myyntituotoilla tarkoitetaan tuottoja tavaroiden ja palvelujen myynnistä, jotka on tarkoitettu myytäväksi pääsääntöisesti tuotantokustannukset peittävään hintaan. Kunnan liiketoiminnan suoritteista perimät korvaukset kuuluvat myyntituottoihin riippumatta siitä, kattavatko ne tuotantokustannukset. Kunnan myyntituottoja ovat esimerkiksi vesi- ja jätevesimaksut, puun myynnistä kertyneet tulot sekä erilaiset pääsymaksut.

Kuntien ja kuntayhtymien merkittävimmät myyntituotot kertyvät vesihuollosta ja joukkoliikenteestä. Energiahuollon myyntituotot olivat aikanaan suurin yksittäinen erä, mutta yhtiöittämisen seurauksena nämä tuotot eivät enää näy kuntien ja kuntayhtymien myyntituotoissa. Tytäryhteisöjen maksamat osingot näkyvät rahoitustuotoissa.

Maksutuotoilla tarkoitetaan asiakasmaksuja ja muita maksuja tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotan-

tokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määrätään asiakkaan maksukyvyn mukaan. Kunnan perivät asiakasmaksuja esimerkiksi varhaiskasvatuksesta, maankäytöstä, rakennusvalvonnasta, liikuntapaikkojen käytöstä, kansalaisopiston kurseista, museokäynneistä sekä aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Rakennusvalvonnan käyttökuluista katetaan keskimäärin noin 60 prosenttia asiakasmaksuilla. Sivistystoimen tehtävistä maksutulojen merkitys on suurin varhaiskasvatuksessa. Toisaalta jotkin kunnat ovat tehneet vapaaehtoisen päätöksen varhaiskasvatuksen maksuttomuudesta.

3.4.2 Lainsäädäntö rajaa, valtuusto päättää

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 esimerkiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa säädetty maksut. Näiden maksujen osalta kunta tai kuntayhtymä voi päättää, että asiakkailta peritään säädetty maksut enintään maksimimääräisinä,

alennettuina tai että niitä ei joiltakin osin peritä lainkaan.

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

Kunnan harkintavaltaa rajoittavat lisäksi hallinnon oikeusperiaatteet kuten oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus. Mikäli kunta toimii markkinoilla, sen tulee noudattaa kilpailulain mukaisia hinnoitteluperiaatteita eli käyttää markkinaperusteista hinnoittelua.

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

4 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. Talousarvio- ja suunnitelmatietoja raportoidaan vuosittain Valtiokonttorille.

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 muun muassa järjestämällä kuntalaisille mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun. Osal-

listuva budjetointi on yksi yleinen toimintatapa, jossa asukkaat otetaan mukaan yhteisiä verovarvoja koskevaan keskusteluun, suunnitteluun ja päätöksentekoon. Sen toteuttamiseen ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa menetelmää, vaan sitä voidaan toteuttaa monin eri tavoin.

4.1 Taloussuunnitelman tehtävä ja rakenne

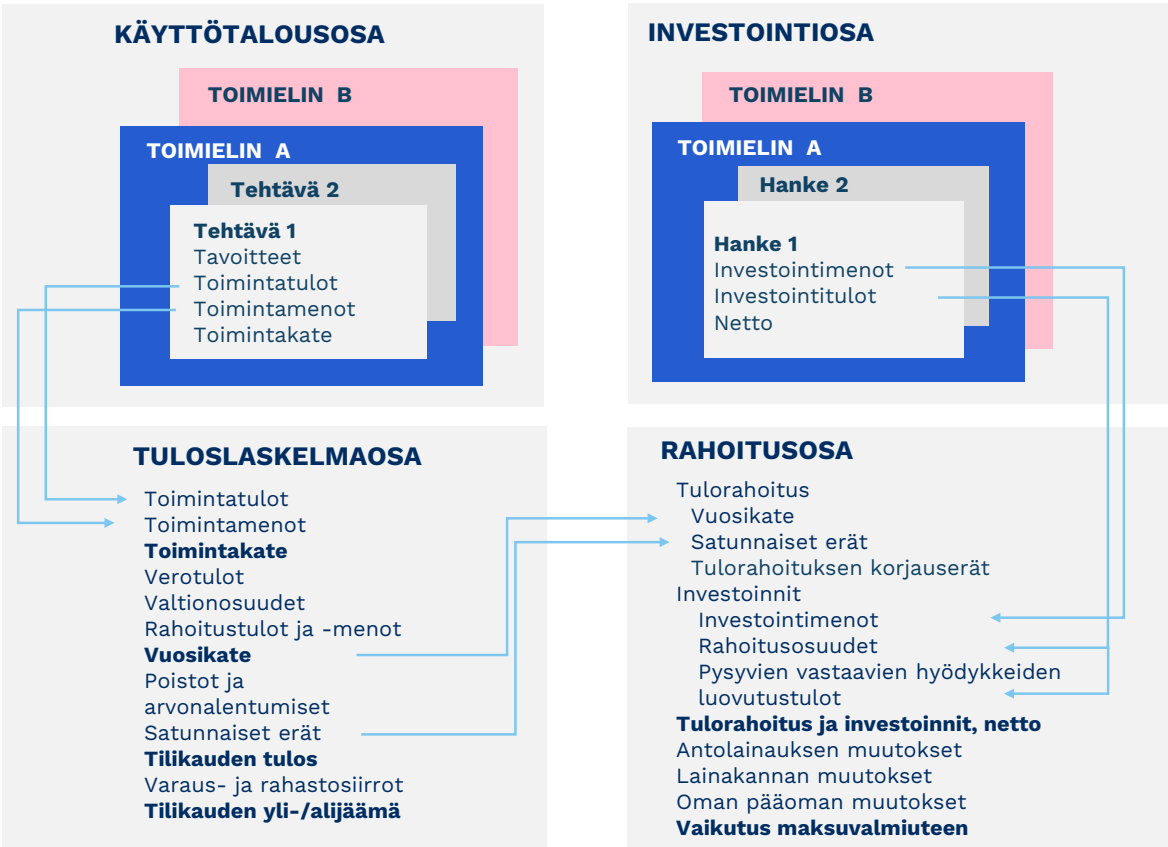
Talousarviolla ja -suunnitelmalla on kunnassa kolme päätehtävää:

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. Talousarvion ja -suunnitelman rakenne on kuvattu alla olevassa kuviossa.



Kuvio 10. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman rakenne.

4.2 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 yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Suunnitellun toiminnan ja hankkeiden on oltava realistisia suhteessa käytettäviin varoihin. Kunta, jolla on taseessa kertynyttä

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.

ylijäämää, voi sen sijaan tehdä kertyneen ylijäämän verran alijäämäisen taloussuunnitelman.

4.3 Suunnitelmien sitovuus

Talousarvion sitovia eriä ovat valtuuston hyväksymät toiminnan ja talouden tavoitteet ja niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Määrärahat ja tuloarviot voidaan talousarviossa määrätä sitoviksi joko brutto- tai nettoperiaatteen mukaan. Sitovuustasosta päätetään talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Sitovista eristä 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 tavoit-

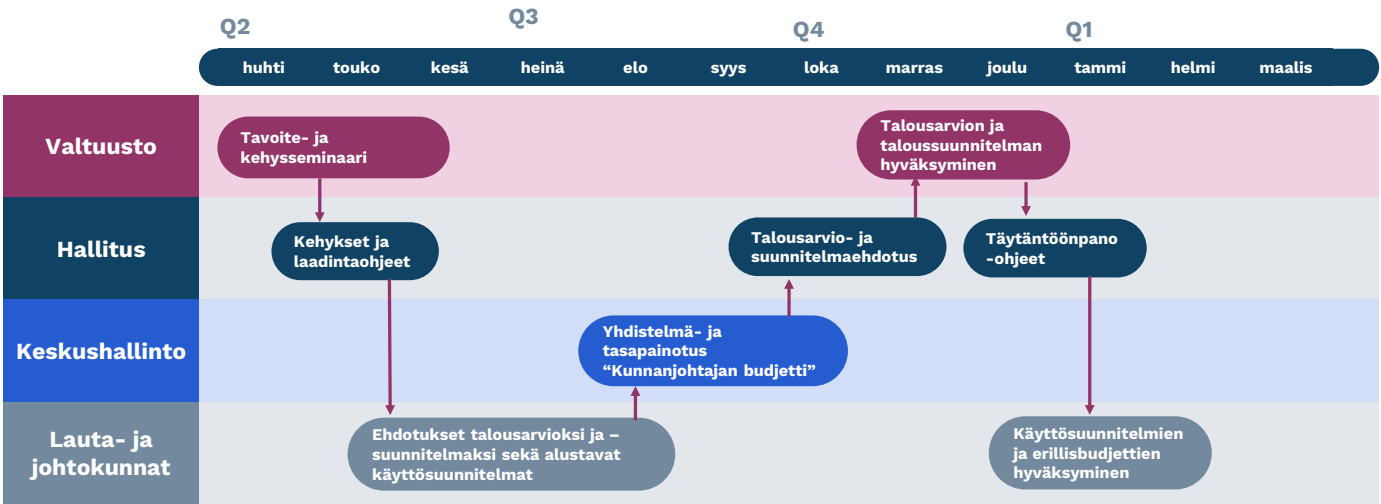
teiden mukaisesti. Taloussuunnitelman velvoittavuus korostuu myös alijäämän kattamissäädösten myötä.

4.4 Taloussuunnitteluprosessi

Talousarvion ja -suunnitelman valmistelu on vuosittain toistuva prosessi, johon osallistuvat kunnan toimielimet, viranhaltijat ja työntekijät, joilla on tulostavastuuta tavoitteiden toteutumisesta 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. Lisäksi tavoitteisiin voidaan ottaa kuntastrategian mukaisia näkökulmia, esimerkiksi ilmasto-, kestävä kehitys-, lapsilähtöinen- tai sukupuolitietoinen budjetointi. Tavoitteiden tulee olla selkeitä, jotta niitä voidaan mitata mahdollisimman yksiselitteisillä ja konkreettisilla mittareilla ja menetelmillä.



Kuvio 11. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman valmistelu- ja hyväksymisprosessi.

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

4.5 Liikelaitoksen taloussuunnittelu

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

Valtuusto päättää talousarviossa liikelaitoksen toiminnan ja talouden tavoitteista. Liikelaitokselle voidaan esimerkiksi asettaa sen tulosta kuvaava sitova tavoite, mikä varmistaa liikelaitoksen toiminnan kunnan kokonaistalouden tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteilla voidaan myös varmistaa, että liikelaitoksen investointien kokonaismäärä on kunnan toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen eikä vaaranna kunnan rahoitusasemaa.

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

4.6 Talouden ohjaus yhteistoiminnassa

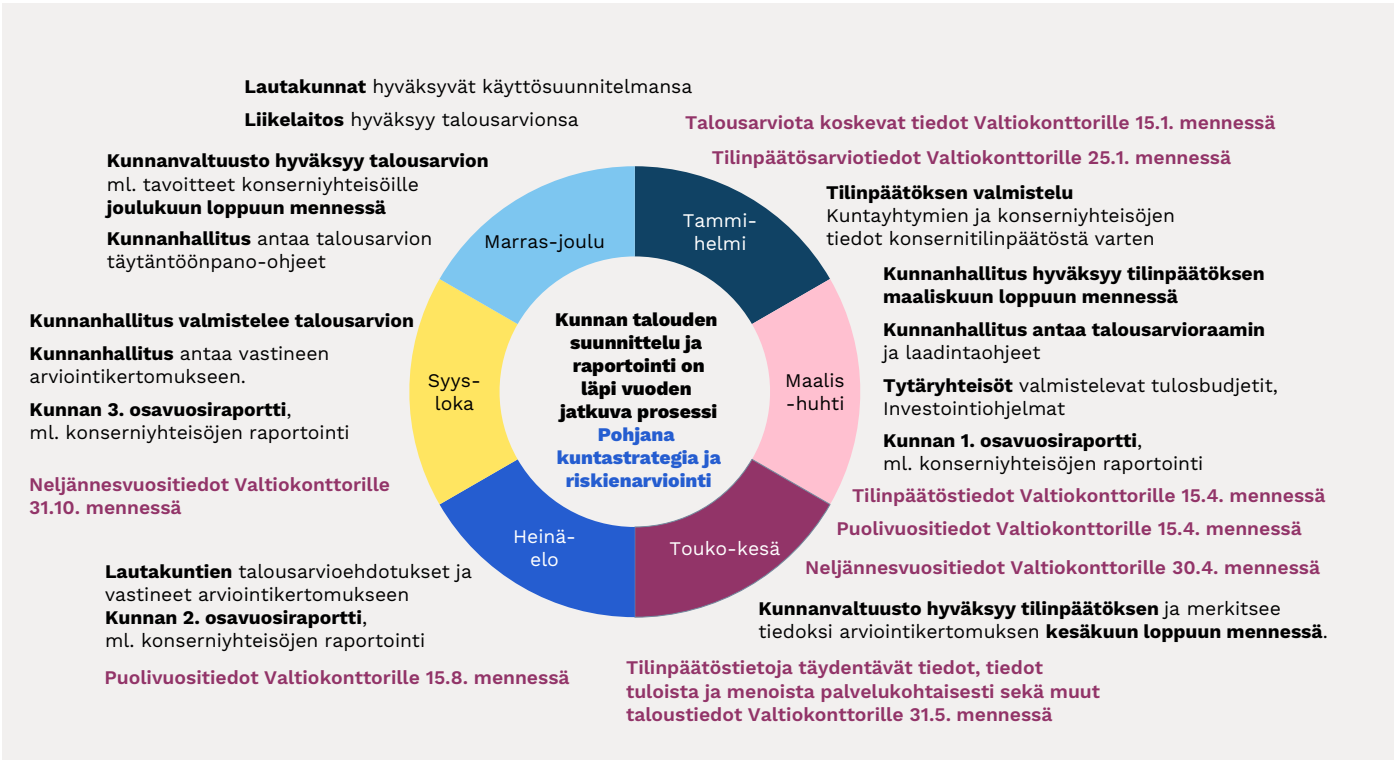
Kunnat voivat sopia palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta yhdessä. Yhteistoiminnan järjestämisen päävaihtoehdot ovat kuntayhtymämallin mukainen ja sopimuskuntamallin mukainen yhteistoiminta.

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. Esimerkiksi työvoimapalvelut on vuodesta 2025 lähtien järjestetty kunnissa usein vastuukuntamallilla. Talousarvion ja -suunnitelman laadinnan kannalta on erittäin tärkeää huomioida, mitä yhteistyösopimukseen on kirjattu.

4.7 Talouden seuranta ja raportointi

Talousarvion toteutumista tulee seurata säännöllisesti. Talousarvion toteutumisesta raportoidaan toimielimille hallintosäännön ja talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätetyllä tavalla. Raportointi päättyy tilikaudelta laadittavaan tilinpäätökseen. Tämän lisäksi kunnan tulee raportoida taloustietoja Valtiokonttorille. Kunnan talouden suunnittelu ja raportointi on siten limittäinen ja jatkuva prosessi, jota kuvaa alla oleva vuosikello.



Kuvio 12. Talouden suunnittelun ja raportoinnin vuosikello.



5 Tilinpäätös ja talouden tunnusluvut

Kunnan tilinpäätöksen sisältö määritellään kunta-laissa (113.2 §). Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta. Kunnan tilikausi on kalenterivuosi.

Tilinpäätökseen kuuluvat

- tase
- tuloslaskelma
- rahoituslaskelma
- liitetiedot
- talousarvion toteutumisvertailu
- toimintakertomus

Lisäksi kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Kunnalla, jolla ei ole tytäryhteisöjä, mutta on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, tulee sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöstä vastaavat tiedot.

Kunnanhallituksen on laadittava tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkas-

tettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Kunnan tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja tai pormestari. Tilinpäätöstietoja raportoidaan Valtiokonttorille vuosittain.

Kunnan liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan kirjanpidossa ja siitä 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. Kunnan tilinpäätös julkaistaan kunnan verkkosivuilla (KuntaL 109 §). Muut tilinpäätösasiakirjat on esitettävä pyydettyä julkisuuslain tarkoittamalla tavalla.

Tilinpäätöksen laatimisessa noudatetaan kuntalain sekä sovelletaan kirjanpitolain ja -asetuksen säännöksiä sekä kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamia ohjeita 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. Olennaisten talousarviopoikkeamien taustalla olevat syyt tulee myös selvittää.

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 toimenpiteohjelman riittävyydestä talouden tasapainottamiseksi.

5.2 Tilinpäätöslaskelmat ja tunnusluvut

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

5.2.1 Kunnan tilinpäätöksen tulkinta

Kunnan tilinpäätös on laaja kokonaisuus, jota pitää osata myös tulkita. Tilinpäätöksen tulkinnessa ei riitä yksittäisten tunnuslukujen tai tilinpäätöserien tarkastelu, vaan rinnalla täytyy aina lukea toimintakertomusta ja liitetietoja, joista voi ilmetä mahdollisten kertaluonteisten erien ja tapahtumien vaikutus lukuihin. Tilinpäätöksen analysoinnissa tilinpäätöserien ja tilinpäätöksestä laskettavien tunnuslukujen kehitystä voidaan vertailla esimerkiksi aikaisempiin vuosiin, suunnitelmiin, tavoitteisiin, verrokkikuntiin ja arviointimenettelyn käynnistämisen kriteereihin. Vuosittaisten vaihteluiden vuoksi tunnuslukujen kehitystä tulee tarkastella useamman vuoden ajanjaksolta. Kunnan palveluja voidaan järjestää myös tytäryhteisöissä tai kun-

tähtymissä. Tästä syystä kunnan tilinpäätöksen rinnalla tulee tarkastella myös konsernitilinpäätöstä.

Tuloslaskelman tunnuslukujen tulkinnassa tulee huomioida muun muassa palvelujen järjestämistapa, tapahtuneet tehtävämuutokset, lainsäädäntömuutokset ja yhtiöittämiset. Tuloslaskelman tuotto- ja kuluerät voivat myös vaihdella huomattavasti vuosittain erilaisten kertaluonteisten erien, kuten suurten luovutusvoittojen, rahoitustuotteiden, pakollisten varausten tai arvonalennuskirjausten vuoksi. Tilikauden ylijäämään voi vaikuttaa myös tehdyt investointivaraukset tai rahastokirjaukset.

Rahoituslaskelman tulkinnassa on huomioitava, että investointien ajoittuminen eri tilikausille voi vaihdella huomattavasti. Yhtiöittämiset voivat myös vaikuttaa myös merkittävästi esimerkiksi investointimenoihin ja -tuloihin.

Taseen tulkinnassa tulee arvioida, sisältyykö taseen omaisuuseriin arvonalennustarpeita esimerkiksi sisäilmaongelmien tai toimitilojen tyhjillään olon vuoksi, onko pysyviä vastaavia rahoitettu lainalla vai leasingrahoituksella ja onko velan vastikkeena varallisuutta. Analysoinnissa tulee lisäksi huomioida liitetiedoissa esitetyt takaukset, vuokravastuut ja muut taseen ulkopuoliset järjestelyt, kuten sopimusjärjestelyt, riita-asiat ja johdannaisvastuut, jotka täydentävät taseen antamaa kuvaa.

Yksikään tunnusluku ei siten yksinään kerro riittävästi kunnan taloudellisesta tilanteesta, vaan aina

täytyy tarkastella samanaikaisesti useita tunnuslukuja, toimintakertomusta ja liitetietoja. Seuraavaksi käsitellään tilinpäätöslaskelmia ja niistä laskettavia tunnuslukuja tarkemmin.

5.2.2 Tilikauden tuloksen muodostuminen

Kunnan toiminnan rahoitusta tarkastellaan tuloslaskelman ja rahoituslaskelman sekä niiden tunnuslukujen avulla. Tuloslaskelmassa osoitetaan tulorahoituksen riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Rahoituslaskelmassa osoitetaan, miten tulorahoituksen lisäksi rahoitetaan investoinnit, sijoitukset ja lainanlyhenykset.

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. Vuosikate osoittaa, kuinka hyvin tulorahoitus riittää lyhytvaikutteisiin menoihin ja sen määrän, joka tulorahoituksesta jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Kun vuosikatteesta vähennetään pitkävaikutteisen menojen tilikaudelle kuuluva osuus eli poistot sekä satunnaiset erät, saadaan tilikauden tulos, joka on tilikaudelle jaksotettujen kaikkien tulojen ja menojen erotus. Tilikauden tuloksen jälkeen esitettävät erät ovat tuloksenkäsittelyeriä. Näitä ovat poistoeron, varausten ja rahastojen muutokset. Näiden

huomioimisen jälkeen saadaan selville tilikauden yli- tai alijäämän määrä. 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 x Toimintatuotot / (Toimintakulut – Valmistus omaan käyttöön)

Tunnuslukuarvot 2023: Manner-Suomi
keskimäärin 29 %, suurin 74 %, pienin 9 %.

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 x Vuosikate / Poistot ja arvonalentumiset

Tunnuslukuarvot 2023: Manner-Suomi
keskimäärin 170 %, suurin 650 %, pienin –337 %.

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on vaikiintunut 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 tulora-

hoitus on riittävä. Edellytyksenä riittävyydelle on, että poistojen määrä vastaa keskimääräistä vuotuista investointitasoa pitkällä aikavälillä.

Taulukko 3. Tuloslaskelma ja sen tunnusluvut, Manner-Suomen kunnat. Lähde Valtiokonttori.

Tuloslaskelma	2023 milj. €	2022 milj. €
Toimintakulut yhteensä	-20 301	-42 483
Toimintatuotot yhteensä	5 812	7 883
Valmistus omaan käyttöön	220	215
Toimintakate	-14 269	-34 385
Verotulot	14 455	26 767
Valtionosuudet	3 626	10 733
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korkokulut	-362	-170
Korkotuotot	321	226
Muut rahoituskulut	-64	-171
Muut rahoitustuotot	528	449
Vuosikate	4 234	3 449
Poistot ja arvonalentumiset	-2 495	-2 450
Satunnaiset kulut	-29	-10
Satunnaiset tuotot	12	179
Tilikauden tulos	1 721	1 168
Tilinpäätössiirrot	-130	-47
Tilikauden yli-/alijäämä	1 591	1 121

Tuloslaskelman tunnusluvut		
Toimintatuotot/ toimintakulut, %	29	19 %
Vuosikate/poistot, %	170	141 %
Vuosikate, €/as	760	623
Asukasmäärä	5 573 310	5 533 611

Kirjanpidon suunnitelman mukaisten poistojen tarkoituksena on jakaa investointihyödykkeen kuten rakennuksen, koneiden ja laitteiden tai yhdyskuntarakentamisen menot niille vuosille, jolloin hyödykkeellä ennakoidaan olevan kunnalle arvoa joko palvelutuotannossa tai kerryttämässä tuloja. Esimerkiksi jos rakennuksen poistoajaksi on määritetty 20 vuotta, niin rakennuksen hankintamenosta kirjataan vuosittain 1/20 poistoina kulusi. Poistoja kirjaamalla hyödykkeen menot otetaan huomioon tuloslaskelmassa, joka kuvaa kunnan tulojen riittävyttä menojen kattamiseen.

Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kunta- jaosto on pysyvien vastaavien kirjaamisesta antamassaan yleisohjeessa suositellut käyttämään poistoaikojen alarajoja, ellei pidemmän poistoajan käyttämiseen ole erityistä hyödykekohtaista perustetta. Peruste tulee osoittaa teknis-taloudellisilla selvityksillä. Lähtökohta suunnitelmapoistojen poistoaikojen ja -prosenttien määrittelyssä on varovaisuuden periaate ja kunkin poistonalaisen hyödykkeen yksilöllinen tulontuottamis- tai palvelutuotantokyky. Poistoaikojen ja niitä vastaavien poistojen tulee vastata tilinpäätökselle asetettua vaatimusta oikean ja riittävän kuvan antamisesta kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.

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 riittä-

vyys. 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 2023: Manner-Suomi keskimäärin 760 €/as, suurin 2 160 €/as, pienin -1 096 €/as.

Vuosikate asukasta kohden on toinen yleisesti käytetty tunnusluku tulorahoituksen riittävyden arvioinnissa. Keskimääristä, kaikkia kuntia koskevaa tavoitearvoa tunnusluvulle ei voida asettaa. Kunnan koko, taajama-aste, tekniset verkostot ja toimintojen organisointi ovat tekijöitä, jotka määrittävät asukaskohtaisen vuosikatetavoitteen kunnassa. Kuntakohtainen tavoitearvo tunnusluvulle saadaan jakamalla keskimääräinen vuotuinen investointitaso asukasmäärällä. Asukasmääränä käytetään väestölaskennan mukaista asukaslukua tilikauden lopussa. Kuntayhtymissä ei lasketa tätä tunnuslukua.

Erityisesti silloin, kun kunnan talouden tasapainoa ja liikkumavaraa verrataan muihin kuntiin, on otettava huomioon erot veroprosenteissa. Riittävä tulorahoitusvoi kahdessa vertailukunnassa voi olla saavutettu erilaisella verorasitteella kuntalaisiin.

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 riittävyden arviointia ei voida määritellä sen perusteella.

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

5.2.3 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 otto-lainauksen, oman pääoman ja maksuvalmiuden muutosten nettomäärä. Näiden kahden nettomäärän erotus tai summa osoittaa kunnan rahavarojen muutoksen tilikaudella.

Toiminnan ja investointien rahavirta

Rahoituslaskelman tärkein 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 tai kassa ottamalla lisää lainaa.

Toiminnan ja investointien rahavirta -välituloksen tilinpäätösvuoden ja neljän edellisen vuoden kertymän avulla voidaan seurata investointien oma-

rahoituksen toteutumista pitemmällä aikavälillä. Omarahoitusvaatimus täyttyy, jos kertymä viimeksi päättyneenä tilinpäätösvuonna on positiivinen. Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä ei saisi muodostua pysyvästi negatiiviseksi.

Investointien tulorahoitus, %

$$= 100 \times \text{Vuosikate} / \text{Investointien omahankintameno}$$

Tunnuslukuarvot 2023: Manner-Suomi

keskimäärin 99 %, suurin 9 647 %, pienin -728 %.

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 rahoituslaskelmaan merkityt rahoitusosuudet.

Laskennallinen lainanhoitokate

$$= (\text{Vuosikate} + \text{Korkokulut}) / (\text{Korkokulut} + \text{Laskennalliset lainanlyhennykset})$$

Tunnuslukuarvo 2023: Manner-Suomi

keskimäärin 1,70.

Tunnusluku kuvaa lainanhoitoon käytettävissä olevan tulorahoituksen ja laskennallisten lainanlyhennysten sekä korkojen suhdetta eli kykyä hoitaa

Taulukko 4. Rahoituslaskelma ja sen tunnusluvut, Manner-Suomen kunnat. Lähde Valtiokonttori ja Kuntaliitto.¹⁾

Rahoituslaskelma	2023 milj. €	2022 milj. €
Toiminnan rahavirta		
Vuosikate	4 234	3 449
Satunnaiset erät, netto	-17	169
Tulorahoituksen korjauserät	-242	-907
Investointien rahavirta		
Investointimenot	-4 410	-4 221
Rahoitusosuudet investointeihin	137	125
Pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot	585	2 021
Toiminnan ja investointien rahavirta	286	636
Rahoituksen rahavirta		
Antolainauksen muutokset		
Antolainasaamisen lisäykset	-192	-735
Antolainasaamisten vähennykset	329	262
Lainakannan muutokset		
- Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-1 854	-2 005
+ Pitkäaikaisten lainojen lisäys	1 901	1 772
Lyhytaikaisten lainojen muutos	-30	36
Oman pääoman muutokset	-1	-29
Muut maksuvalmiuden muutokset	-1 139	563
Rahoituksen rahavirta	-985	-135
Rahavarojen muutos	-699	501
- Rahavarat 1.1.	6 780	6 503
+ Rahavarat 31.12.	6 081	7 003

Rahoituslaskelman tunnusluvut		
Investointien tulorahoitus, %	99,3	83,9
Laskennallinen lainanhoitokate	1,7	1,4
Kassan riittävyys, pv	82	51
Toiminnan ja investointien rahavirran 5 vuoden kertymä, 1000 €	133 180	-1 375 991
Asukasmäärä	5 573 310	5 533 611

1) Pääosa rahoituslaskelman luvuista perustuu kuntien Valtiokonttorille raportoimiin lukuihin, mutta tässä taulukossa on tehty oikaisuja rville Muut maksuvalmiuden muutokset laskelman täsmäyttämiseksi. Oikaisu vaikuttaa välitulokseen Rahoituksen rahavirta.

lainoista aiheutuvia velvoitteita. Laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla taseen lainat kahdeksalla, mikä kuvaa oletettua jäljellä olevaa laina-aikaa. Lainoihin luetaan korolliset pitkäaikaiset ja lyhytaikaiset lainat, kuten kuntatodistukset.

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 rahavaroja. Luotettavan kuvan kunnan lainanhoitokyvystä saa tarkastelemalla tunnuslukua useamman vuoden jaksolla. Kunnan lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävä kun tunnusluku on 1–2 ja heikko kun tunnusluvun arvo jää alle yhden.

Kunta voi halutessaan esittää lisäksi myös todellisten lainanlyhennysten mukaisesti lasketun lainanhoitokatteen.

Lainanhoitokate

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

Tunnuslukuarvo 2023: Manner-Suomi keskimäärin 2,08.

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 2023: Manner-Suomi

keskimäärin 82 pv, suurin 652 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. Tunnusluvun arvioinnissa on huomattava, että kyseessä on yhden päivän läpileikkaustilanne, ja kassavarojen määrä voi vaihdella huomattavasti päivittäin. Lisäksi on otettava huomioon, kuinka aktiivista kassanhoitoa kunta harjoittaa.

5.2.4 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 investointimenuun tai vastaisen menetyksen korvaamiseen, joudutaan tuntuvasti ylijäämäisen talouden tuloperusteita tarkistamaan esimerkiksi veroprosenttia alentamalla.

Vahvistuvassa taloudessa kunnan tulorahoitus riittää sekä korvausinvestointeihin että lainojen takaisinmaksuun, 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.

Tulorahoituksen riittävyttä arvioitaessa onkin syytä verrata vuosikatteen, poistojen sekä poistonaisten 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 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.

5.2.5 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: omavaraisuusaste, suhteellinen velkaantuneisuus, kertynyt yli-/alijäämä, lainat ja vuokratavastuut sekä lainasaamiset.

Omavaraisuusaste, %

= $100 \times (\text{Oma pääoma} + \text{Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot})$

Tunnuslukuarvot 2023: Manner-Suomi keskimäärin 62 %, suurin 96 %, pienin 11 %.

Omavaraisuusaste lasketaan kunnan oman pääoman ja varausten suhteena taseen loppusummasta. Tunnusluku kertoo kunnan vakavaraisuudesta, alijäämän sietokyvystä ja kyvystä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Tunnusluvun arvo kertoo, kuinka suuri osa kunnan varallisuudesta on rahoitettu omalla pääomalla. Alhainen omavaraisuusaste merkitsee suurta velkarasitetta. Omavaraisuusastetta voidaan arvioida seuraavien viitteellisten ohjearvojen perusteella:

Erinomainen	yli 70 %
Hyvä	50–69 %
Tyydyttävä	30–49 %
Heikko	alle 30 %

Suhteellinen velkaantuneisuus, %

= $(\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Käyttötulot}$

Tunnuslukuarvot 2023: Manner-Suomi keskimäärin 98 %, suurin 261 %, pienin 11 %.

Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Suhteellinen velkaantuneisuus on käyttökelpoinen 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 tulorahoituksella.

Suhteellinen velkaantuneisuus oli kunnissa vuonna 2023 keskimäärin 98 prosenttia. Tämän tason alittavilla kunnilla velkavastuut ovat kohtuulliset tai vähäiset. Kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi huomattavasti sote-uudistuksen jälkeen, kun hyvinvointialueille siirtyivät toimintaan liittyvät tulot ja menot, mutta eivät lainat.

Kertynyt ylijäämä (alijäämä), €

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

Tunnuslukuarvo 2023: Manner-Suomi, ylijäämä 16 575 milj. €.

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

Taulukko 5. Tase ja sen tunnusluvut, Manner-Suomen kunnat. Lähde: Valtiokonttori.

VASTAAVAA	2023 milj. €	2022 milj. €		VASTATTAVAA	2023 milj. €	2022 milj. €
A PYSYVÄT VASTAAVAT	55 151	55 494		A OMA PÄÄOMA	38 380	37 787
I Aineettomat hyödykkeet	622	648		I Peruspääoma	16 978	18 035
1. Aineettomat oikeudet	105	107		II Arvonkorotusrahasto	2 131	2 136
2. Muut pitkävaikuttiset menot	504	531		III Muut omat rahastot	2 696	2 689
3. Ennakkomaksut	13	9		IV Edell. tilikaudien ylijäämä (alijäämä)	14 984	13 806
				V Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	1 591	1 121
II Aineelliset hyödykkeet	38 018	36 651		B POISTOERO JA VAPAAEHT. VARAUKSET	1 261	1 167
1. Maa- ja vesialueet	9 320	9 038		1. Poistoero	692	688
2. Rakennukset	15 495	14 993		2. Vapaaehtoiset varaukset	569	479
3. Kiinteät rakenteet ja laitteet	10 143	9 720		C PAKOLLISET VARAUKSET	297	244
4. Koneet ja kalusto	617	700		1. Eläkevaraukset	70	67
5. Muut aineelliset hyödykkeet	71	69		2. Muut pakolliset varaukset	227	178
6. Ennakkomaksut ja keskener. hank.	2 372	2 132				
III Sijoitukset	16 511	18 195		D TOIMEKSIANTOJEN PÄÄOMAT	982	962
1. Osakkeet ja osuudet	10 296	11 842		1. Valtion toimeksiannot	97	118
2. Joukkovelkakirjalainasaamiset	0	0		2. Lahjoitusrahastojen pääomat	235	226
3. Muut lainasaamiset	6 139	6 278		3. Muut toimeksiantojen pääomat	650	618
4. Muut saamiset	76	74				
B TOIMEKSIANTOJEN VARAT	852	821		E VIERAS PÄÄOMA	23 709	26 030
1. Valtion toimeksiannot	94	109		I Pitkäaikainen	14 147	14 115
2. Lahjoitusrahastojen varat	169	160		1. Joukkovelkakirjalainat	373	532
3. Muut toimeksiantojen varat	590	552		2. Lainat rah.- ja vak.laitoksilta	13 072	12 835
C VAIHTUVAT VASTAAVAT	8 626	9 876		3. Lainat julkisyhteisöiltä	21	34
I Vaihto-omaisuus	71	74		4. Lainat muilta luotonantajilta	10	16
1. Aineet ja tarvikkeet	23	32		5. Saadut ennakot	44	36
2. Keskeneräiset tuotteet	40	34		6. Ostovelat	2	2
3. Valmiit tuotteet/tavarat	2	2		7. Liittymismaksut ja muut velat	585	616
4. Muu vaihto-omaisuus	5	5		8. Siirtovelat	41	44
5. Ennakkomaksut	0	1				
				II Lyhytaikainen	9 561	11 915
II Saamiset	2 474	2 799		1. Joukkovelkakirjalainat	1 622	1 396
Pitkäaikaiset saamiset	293	245		2. Lainat rah.- ja vak.laitoksilta	2 263	2 693
1. Myyntisaamiset	9	21		3. Lainat julkisyhteisöiltä	198	41
2. Lainasaamiset	293	245		4. Lainat muilta luotonantajilta	1 211	1 146
3. Muut saamiset	96	89		5. Saadut ennakot	293	374
4. Siirtosaamiset	67	75		6. Ostovelat	1 304	2 332
				7. Liittymismaksut ja muut velat	998	1 051
Lyhytaikaiset saamiset	2 009	2 370		8. Siirtovelat	1 673	2 883
1. Myyntisaamiset	503	729				
2. Lainasaamiset	529	341		VASTATTAVAA YHTEENSÄ	64 629	66 191
3. Muut saamiset	534	671				
4. Siirtosaamiset	442	629		TASEEN TUNNUSLUVUT:		
III Rahoitusomaisuusarvopaperit	3 953	3 616		Omavaraisuusaste, %	61,7	59,2
1. Osakkeet ja osuudet	179	161		Suhteellinen velkaantuneisuus, %	97,8	56,5
2. Sijoitukset rahamarkkinainstr.	1 507	1 315		Kertynyt yli-/alijäämä, 1000 €	16 574 800	14 928 742
3. Joukkovelkakirjalainasaamiset	162	143		Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas	2974	2698
4. Muut arvopaperit	2 105	1 997		Lainakanta 31.12., Milj. €	18 769	18 693
				Lainakanta 31.12., €/asukas	3 368	3 378
IV Rahat ja pankkisaamiset	2 128	3 387		Lainat ja vuokravastuut, 31.12., Milj. €	23 859	24 129
				Lainat ja vuokravastuut 31.12., €/asukas	4 281	4 360
				Lainasaamiset, 1000 €	6 139 014	6 278 196
VASTAAVAA YHTEENSÄ	64 629	66 191		Asukasmäärä	5 573 310	5 533 611

Kertynyt ylijäämä (alijäämä), €/asukas
= [Edellisten tilikausien ylijäämä (alijäämä) +
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)] / Asukasmäärä

Tunnuslukuarvot 2023: Manner-Suomi
keskimäärin, ylijäämä 2 974 €/as, ylijäämäisin
11 422 €/as, alijäämäisin -3 984 €/as.

Luku osoittaa asukaskohtaisen kertyneen ylijäämän tai katettavan kertyneen alijäämän määrän. Asukasmääränä käytetään tilinpäätösvuoden päättymispäivän mukaista asukasmäärää. Kuntayhtymässä ei lasketa asukaskohtaista ylijäämää (alijäämää).

Lainakanta 31.12.
= Joukkovelkakirjalainat + Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta + Lainat julkisyhteisöiltä + Lainat muilta luotonantajilta.

Tunnuslukuarvo 2023: Manner-Suomi 18 769 milj. €.

Kunnan lainakannalla tarkoitetaan korollista vierasta pääomaa. Lainakantaan lasketaan tällöin vieraan pääoman erät eli joukkovelkakirjalainat, lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta, lainat julkisyhteisöiltä ja lainat muilta luotonantajilta.

Lainat euroa/asukas
Tunnuslukuarvot 2023: Manner-Suomi
keskimäärin 3 368 €/as, velkaisin 15 553 €/as, velattomin 0 €/as.

Asukaskohtainen lainamäärä lasketaan jakamalla edellä mainittu lainakanta tilinpäätösvuoden päättymispäivän mukaisella kunnan asukasmäärällä. Kuntayhtymässä ei asukaskohtaista lainamäärää lasketa.

Lainat ja vuokravastuut 31.12.
= Joukkovelkakirjalainat + Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta + Lainat julkisyhteisöiltä + Lainat muilta luotonantajilta + Vuokravastuut

Tunnuslukuarvo 2023: Manner-Suomi
keskimäärin 23 858 milj. €.

Lainat ja vuokravastuut saadaan lisäämällä lainakantaan vuokravastuiden määrä. Vuokravastuiden määrä huomioidaan liitetiedoissa ilmoitetun mukaisena.

Lainat ja vuokravastuut euroa/asukas
Tunnuslukuarvot 2023: Manner-Suomi
keskimäärin 4 281 €/as, suurin 11 500 €/as, pienin 6 €/as.

Asukaskohtainen tunnusluku lasketaan jakamalla edellä mainittu lainojen ja vuokravastuiden määrä tilinpäätösvuoden päättymispäivän mukaisella kunnan asukasmäärällä. Kuntayhtymässä ei asukaskohtaista lainamäärää lasketa.

Lainasaamiset 31.12.
= Sijoituksiin merkityt joukkovelkakirjalainasaamiset ja muut lainasaamiset

Tunnuslukuarvo 2023: Manner-Suomi 6 139 milj. €.

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

5.3 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely

Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos kuntalaissa säädetty kriteerit täyttyvät (KuntaL 118 §).

Kuntien on perusteltua seurata säännöllisesti tunnuslukujen kehitystä, jolloin kunnilla on mahdollista vaikuttaa omalla päätöksenteollaan raja-arvojen täyttymiseen. Päätöksenteossa tulee kuitenkin välttää toimia, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia kunnan palveluiden laadun tai kunnan kokonaisvaltaisen talouden kannalta.

Selvityksen kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lakisääteiset palvelut tekee arviointiryhmä, jonka jäsenet nimittävät valtiovarainministeriö ja asianomainen kunta. Arviointiryhmä tekee valtuustolle ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatko-toimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat valtuuston

Kuntalain mukainen arviointimenettely voidaan käynnistää, jos jokin kolmesta seuraavasta kohdasta täyttyy:

1. kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa.
2. kunnan konsernitilinpäätökseen kertynyt alijäämää vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa asukasta kohden, tai
3. rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:
 - kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia;
 - kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.
 - asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla
 - konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

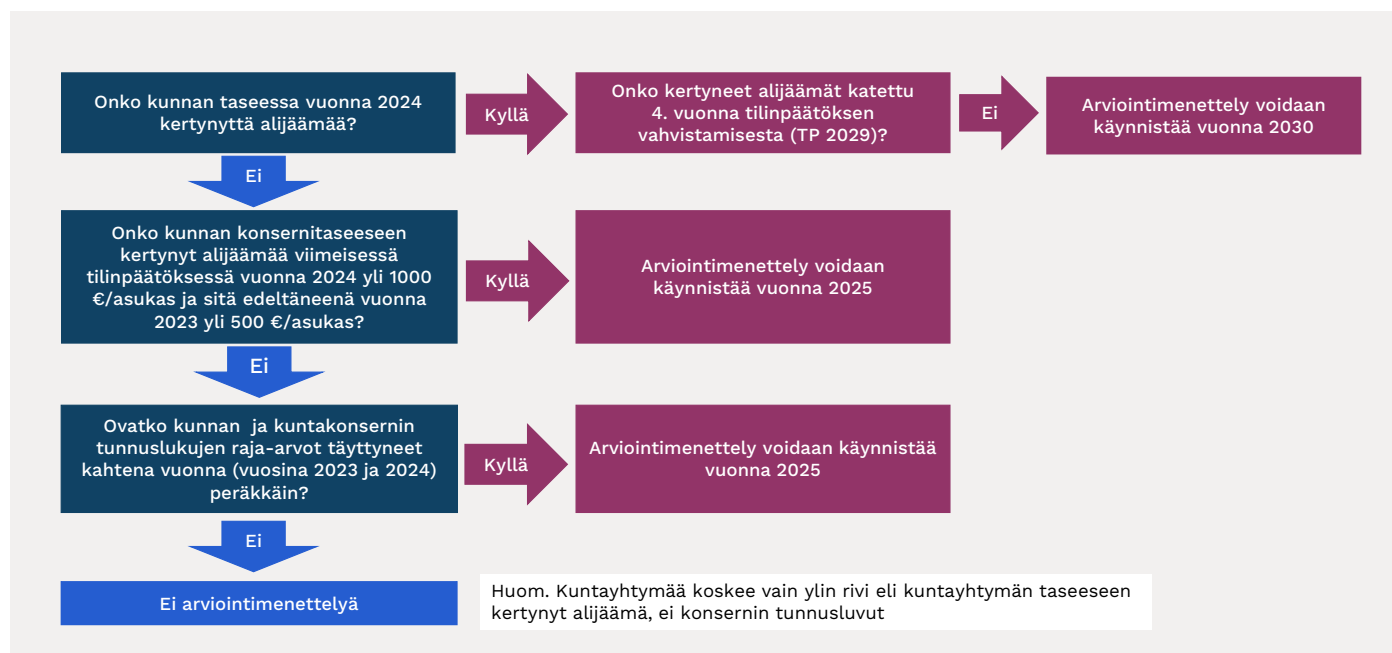
päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella, ja selvitys on saatettava valtiovarainministeriön tietoon tilikautta

seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset eivät johda 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 kuulutamaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamisesta koskevaksi kuntayhtymän ja

jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Selvityshenkilön tulee ehdotusta laatiessaan kuulla kuntayhtymää ja jäsenkuntia. Sopimus annetaan valtiovarainministeriölle tiedoksi. Kuviossa 13 on kuvattu arviointimenettelyn käynnistämistä.

Kuntien arviointimenettelyn toimivuutta on myös tutkittu. Kunnat ovat olleet suurelta osin tyytyväisiä arviointiryhmän toimintaan, ja arviointimenettelyn on koettu edistävän kunnan talouden tasapainottamistoimia. Kunnissa on voinut olla haasteellista tehdä päätöksiä talouden tasapainottamistoimista. Tällaisessa tilanteessa arviointimenettely on voinut edistää päätöksentekoa vaikeista säästötoimenpiteistä talouden tasapainottami-



Kuvio 13. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely.



seksi. (VTV, Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa, Tarkastuskertomus 2/2024). Tästä syystä arviointimenettelyä voi pitää myös mahdollisuutena, ei vain uhkana.

Vuosina 2007–2024 arviointimenettelyssä on ollut 42 eri kuntaa, joista 9 kuntaa vähintään kahdesti. Arviointimenettely on tähän mennessä johtanut 13

kuntaliitokseen. Kahden vuonna 2024 arviointimenettelyssä olleen kunnan osalta tilanne on edelleen vuoden 2024 lopussa. (Lähde VM/ Kunta- ja alueosasto).

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

6 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.

6.1 Tarkastuslautakunta

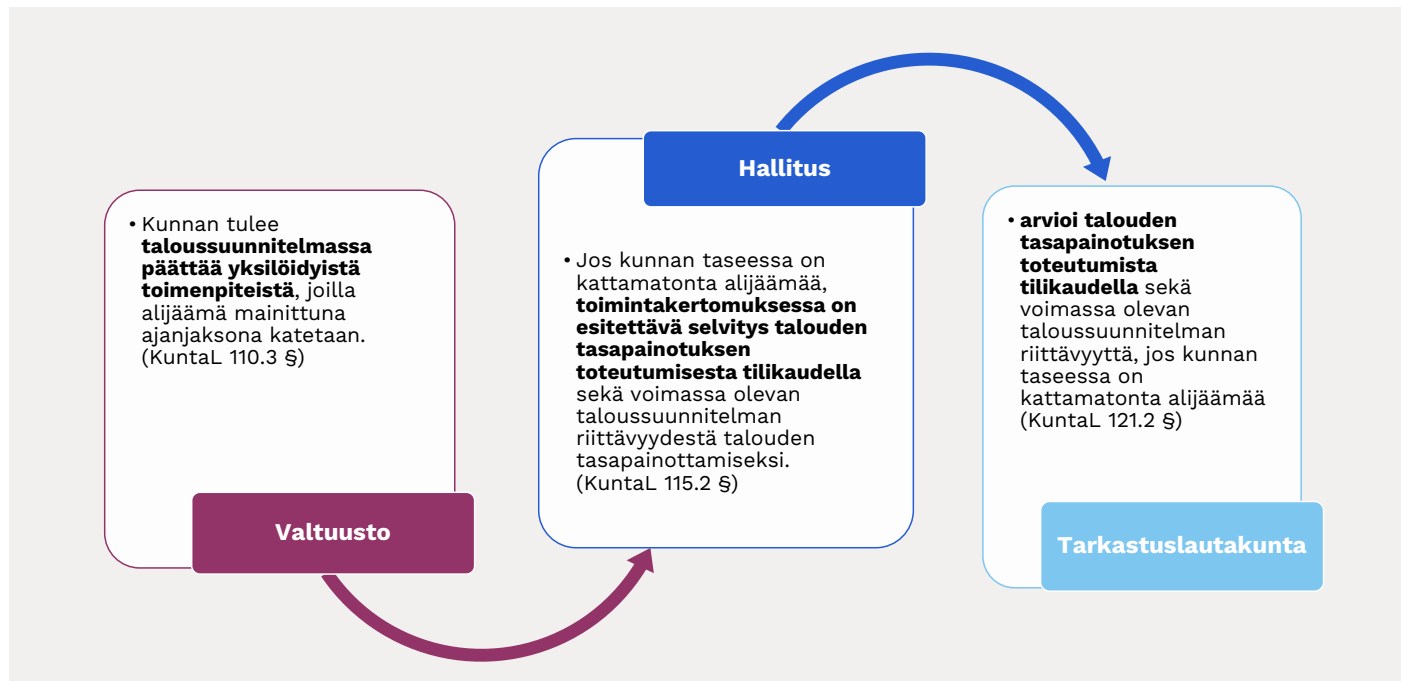
Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen ja arvioinnin järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta suorittaa arvioinnin kokonaisuudessaan siltä tilikaudelta, jona se on valittu tehtävään. Tarkastuslautakunnan kiinteää yhteyttä valtuustoon korostaa, että tarkastuslautakunnan 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 riittävyyttä, 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 tehtäviään 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.



Kuvio 14. Talouden tasapainottamisen arviointi.

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 asiakohtana. 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 perusteella. Tarkastuslautakunnan arviointiprosessi on esitetty kuviossa 15.

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



Kuvio 15. Tarkastuslautakunnan arviointiprosessi.

6.2 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 esteellisyyssäännöksillä. Tilintarkastukseen tulee varata myös riittävät voimavarat, jotta tilintarkastaja kykenee suorittamaan hänelle annetut tehtävät. Tilintarkastaja ei voi ottaa toimeksiantotehtäviä muilta kunnan toimielimiltä kuin valtuustolta ja tarkastuslautakunnalta. Toimeksiantojen on lähtökohtaisesti 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 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. ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita
4. onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee ilmoittaa havaitsemistaan olennaisista epäkohdista viipymättä kunnanhallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Tilintarkastuspöytäkirja annetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle. Tilintarkastuspöytäkirjaa ei välttämättä anneta vuosittain. Tämän lisäksi tilintarkastaja raportoi tilikauden aikana tarkastuslautakunnalle erikseen sovittavalla tavalla.

Tilintarkastajan on annettava vuosittain valtuustolle osoitettu tilintarkastuskertomus. Tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessa esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Jos tilintarkastaja havaitsee, että on toimittu vastoin lakia tai valtuuston päätöstä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, 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 tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

6.3 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

6.3.1 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, viranomaisoh-

jeita 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. Sisäinen tarkastus tulisi asemoida sen toiminnan riippumattomuuden ja objektiivisuuden turvaamiseksi kunnanhallituksen, sen jaoston tai toimikunnan alaisuuteen, jolloin sisäinen tarkastus raportoi toimintansa tuloksista mainitulle toimielimelle sekä kunnanjohtajalle tai pormestarille. Sisäisen tarkastuksen palveluja voidaan myös hankkia os-topalveluna tilintarkastusyhteisöiltä.

6.3.2 Riskienhallinta

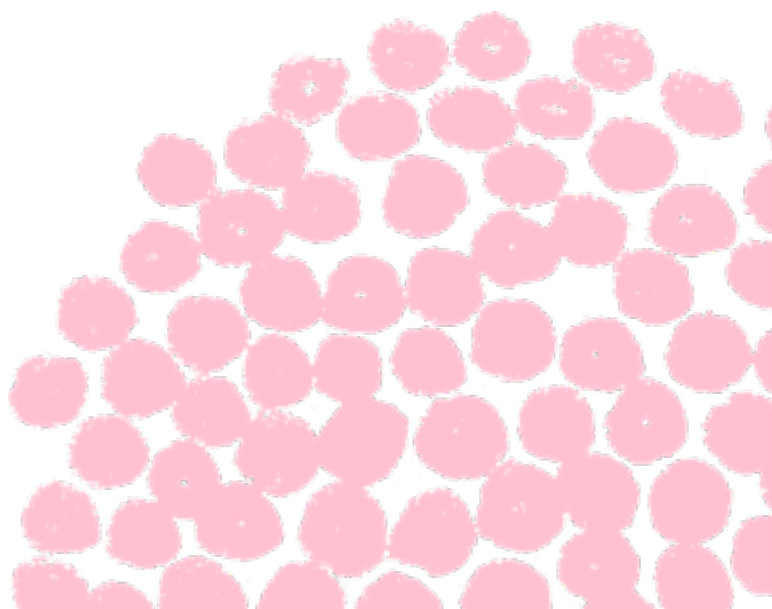
Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan merkitys on korostunut erityisesti kunnan kontaktipintojen monipuolistuessa ja kunnan tehtävien organisointitapojen monimuotoistumisen myötä. Myös erilainen sääntely ja EU:n taholta tulevat vaatimukset saattavat aiheuttaa ainakin toiminnan arvioinnin tarvetta ja mahdollisesti myös riskien hallintaa. 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. Kunnan riskeistä ei voi saada riittävää kuvaa tarkastelemalla vain peruskunnan riskejä. Siksi on välttämätöntä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta kohdistuvat koko kuntakonserniin.

Kunnan ja kuntakonsernin riskit voidaan jakaa esimerkiksi strategisiin, toiminnallisiin, taloudellisiin ja omaisuusriskeihin. Sopimusriskit ovat toiminnallisia riskejä, joihin on syytä tarkoin varautua. Sopimusrekisterin on oltava ajan tasalla, vastuuhenkilöt määriteltävinä ja sopimusten seurannan oltava osa jokapäiväistä työtä. Osa riskeistä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä ja osa siis ulkoapäin tulevia. Riskejä liittyy lähes kaikkeen kunnan toimintaan. Riskienhallinta ei siten kohdistu pelkästään kunnan taloudenhoitoon ja siihen

liittyviin riskeihin. Riskienhallinta on otettava huomioon jo kuntastrategiassa, kun päätetään muun muassa toiminnan organisoinnista.

Kunnan palveluiden ja toiminnan digitalisointuessa kyberturvallisuus on noussut kunnan riskienhallinnan tärkeäksi osa-alueeksi. Tietoturva- ja tietosuojariskit tulee huomioida osana kunnan kokonaisriskienhallintaa sekä osana strategisten ja jäännösriskien hallintaa. Tietoturvan ja tietosuojaan järjestelyt kannattaa myös huomioida osana sisäistä valvontaa ja hyödyntää sisäistä tarkastusta niiden kehittämisessä.

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 tarkoitettu kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.



7 Kuntakonserni 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. Hyvinvointialueuudistus kasvatti tytäryhteisöjen painoarvoa kuntakonsernien kokonaistaloudesta, kun peruskunnan tuloista ja menoista noin puolet siirtyi hyvinvointialueille, mikä korostaa vaikuttavan omistajaohjauksen merkitystä.

Kuntaomisteiset yhtiöt toimivat monilla toimialoilla. Taulukossa 6 on kuvattu kuntaomisteisten yhtiöiden toimialoittaista jakaumaa liikevaihdon mitattuna.

7.1 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. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon omistajapolitiikka. Omistajapolitiikassa määritetään, missä kunnan on perusteltua olla omistajana ja sijoittajana ja millaisia tavoitteita omistukselle asetetaan. Omistajapolitiikka linjaa omistajaohjauksen sisältöä ja konkretisoituu konserniyhteisöille kuntastrategiassa ja kunnan talousarviossa asetettuina tavoitteina. Omistajaohjauksen tehtävänä on varmistaa, että yhteisön toiminnassa otetaan huomioon sille asetetut tavoitteet. Kunnanhallituksen on tehtävä selkoa tytäryhteisölle 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

Taulukko 6. Kuntaomisteisten yritysten liikevaihtotoimialoittain vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus, Yritysrekisteri.

Toimiala ¹⁾	Liikevaihto (milj. €)	Yritysten lkm	Henkilöstö- määrä ²⁾	Tulos (milj. €)
Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	9 586	304	5 592	443
Kiinteistöalan toiminta	2 328	1436	3 103	55
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	1 168	73	15 555	3
Kuljetus ja varastointi	704	59	2 200	-6
Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	680	133	1 581	14
Terveys- ja sosiaalipalvelut	648	70	5 456	22
Informaatio ja viestintä	601	33	2 889	7
Rakentaminen	432	52	1 860	1
Koulutus	378	77	9 711	-6
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	255	109	1 848	2
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	246	36	3 957	-4
Taiteet, viihde ja virkistys	136	115	2 321	0
Muu palvelutoiminta	86	31	959	-3
Kaivostoiminta ja louhinta + Teollisuus	38	5	124	2
Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	0	6	398	0
Toimialat yhteensä³⁾	17 287	2 539	57 555	531

1) Tilastokeskuksen Toimialaluokitus (TOL 2008).

2) Henkilöstömäärä on estimoitu palkkasumman perusteella ja se kuvaa täysiä henkilötyövuosia.

3) Kaikki ne kuntaomisteiset yritykset joilta tilinpäätöstiedot on saatavilla (2 539 yritystä).

toimenpide, sillä hallitus toteuttaa niitä tavoitteita ja tarkoituksia, 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 kunnan-

johtaja 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 perustamissopimukseen, yhtiöjärjestyks-määräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräsvallan käyttöön. Omistajaohjauksella on varmistettava, että tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Omistajaohjaus perustuu valtuuston hyväksymiin omistajaohjauksen periaatteisiin.

Kunnan tulee varmistaa, että kuntastrategia, talousarvio, omistajapoliittiset linjaukset ja mahdolliset erilliset yhteisökohtaiset omistajastrategiat, konserniohje ja muu konserniohjaus nivoutuvat yhdeksi kokonaisuudeksi.

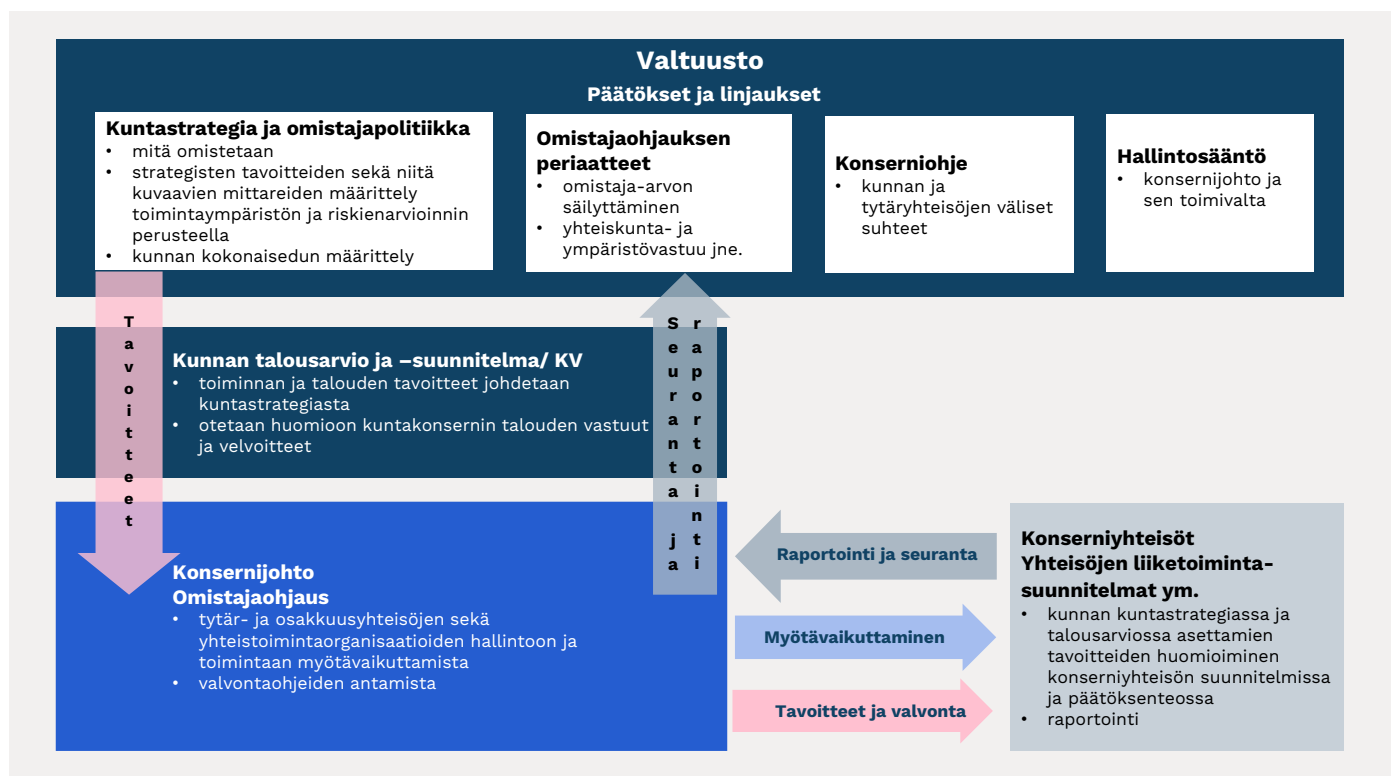
Tytäryhteisöjen ohjaus- ja valvontakeinot poikkeavat kunnan omaan organisaatioon kohdistuvista hallinnollisista ohjauskeinoista. Konserniohjeet eivät yhtiöoikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen toimielin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitoviksi. Tällöinkin esimerkiksi tytäryhteisönä toimivan osakeyhtiön hallituksen jäsen toimii tehtävässään 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.

Kuviossa 16 on kuvattu kunnan konserniohjausta ja -välineitä.

7.2 Konsernitilinpäätös

Kunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostamaa taloudellista 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



Kuvio 16. Konserniohjaus kuntakonsernissa.

tös antaa kokonaiskuvan kunnan toiminnasta ja taloudesta myös silloin, kun kunnan palvelutuo-
tantoa ja vastuita on merkittävässä määrin siirretty
tytäryhteisöihin. Konsernitilinpäätöstietoja rapor-
toidaan Valtiokonttorille vuosittain.

Konsernitilinpäätös on laadittava, jos kunnalla
on yksi tai useampia tytäryhteisöjä. Konserniti-
linpäätös tulee laatia myös silloin, jos kunta tai
kuntayhtymä on jäsen kuntayhtymässä tai liikelai-
toskuntayhtymässä, vaikka sillä ei olisi tytäryhteisö-
jä. Konsernitilinpäätös sisältää konsernitaseen,
konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslas-
kelman sekä niiden liitetiedot.

Konsernituloslaskelma osoittaa kuntakonsernin
tulorahoituksen riittävyyden ja toiminnan talou-
dellisen tuloksen. Konsernitase osoittaa kunta-
konsernin taloudellisen aseman. Siitä käy ilmi
konsernin varat ja velat. Konsernin rahoituslaskel-
malla tarkoitetaan kunnan ja sen tytäryhteisöjen
rahavirrat käsittävää laskelmaa, josta käyvät ilmi
konsernin varojen hankinta ja niiden käyttö tili-
kauden aikana. Konsernitilinpäätöksen merkitys
taloudellisen kokonaisuuden kuvaajana kasvoi
huomattavasti, kun kriisikuntakriteerit ulotettiin
vuoden 2015 kuntalain uudistuksessa konsernita-
solle. Arviointimenettely kunnassa voidaan käyn-
nistää myös konsernista laskettavien tunnusluku-
jen perusteella. (Lue lisää luku 5.3.)

Konsernitilinpäätös on kuntakonsernin ohjausvä-
line. Sen tarkoitus on antaa tietoa kunnan ja sen
tytäryhteisöjen eri sidosryhmille. Konsernitilinpä-
tös tekee mahdolliseksi kuntien välisen vertailun

poistamalla erilaisista organisointitavoista johtuvat
vaikutukset kuntakokonaisuuden taloudelliseen
tulokseen ja rahoitusasemaan. Lisäksi konser-
nitilinpäätös eliminoi tilinpäätösjärjestelyt, joilla
kunnan lainakantaa on alennettu ja siirretty tytä-
ryhteisöihin tai järjestelyt, joiden tarkoituksena on
parantaa kunnan tulosta kirjaamalla luovutusvoit-
toja tytäryhteisöön siirretystä omaisuudesta.

7.3 Konsernivalvonta

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohtoon
vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tu-
loksellisuuden ja taloudellisen aseman seuran-
taa, analysointia ja raportointia. Konsernijohtoon
tehtävänä on järjestää tytäryhteisöjen toiminnan
aktiivinen omistajaohjaus, toiminnan ja talouden
seuranta sekä niihin liittyvien riskien arviointi.
Konserniohjeessa määritellään tiedot, jotka tytä-
ryhteisöt sovituin määräajoin raportoivat konser-
nijohtolle. Tytäryhteisön sisäisestä valvonnasta ja
riskienhallinnasta vastaa sen hallitus tai vastaava
toimielin.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa teh-
tävä selkoa, miten tytäryhteisöjen valvonta ja muu
konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty.
Selonteossa kiinnitetään huomiota siihen, onko
valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tili-
kaudella ja miten konsernivalvontaa on tarkoitus
kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukau-
della. Tilintarkastajan on tarkastettava ja annet-
tava lausunto siitä, onko kunnan ja kuntakonser-
nin sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty
asianmukaisesti.

7.4 Kuntien 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 järjestämisestä. Toimitusjohtaja vastaa yhtiön juoksevasta hallinnosta. Yhtiötä sitovia päätöksiä tekevät käytännössä vain yhtiön toimielimet eli hallitus ja toimitusjohtaja. Kunnan päätöksentekokeleimissä 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 lainsä-

däntöön liittyvät perusteet. Toimintaa yhtiöitetäessä kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että yhtiö voi toimia pääosin ilman kunnan taloudellista tukea ja että kunnan mahdollisuudet ohjata yhtiötä ovat tarpeeseen nähden riittävät.

Yhtiöjärjestyksessä määritellään yhtiön toimiala ja keskeiset tavoitteet. Osakas- ja yhteistoimintasopimuksilla omistajat täsmentävät yhtiöjärjestyksessä määriteltä yhtiön tehtävää.

7.5 Yhdistys ja säätiö

Joitakin kunnallisia tehtäviä voidaan hoitaa myös yhdistys- tai säätiömuotoisena. Säätiö soveltuu kuntien väliseksi yhteistyömuodoksi vain poikkeuksellisesti, koska sen päätöksenteko on hyvin sidottua. Yhteistoiminnan tarkoituksessa perustamiinsa yhdistyksiin ja säätiöihin nähden kunnat toimivat pääasiallisesti palvelujen tilaajina ja investointien rahoittajina. Varsinaista omistaja-asemaa ei niillä näissä yhteisömuodoissa ole.

Omistajaohjaus toteutuu ensisijaisesti kunnan konserniohjeiden kautta ja yhtiöissä erityisesti yhtiökokouksen kautta. Erilliset sopimukset, esimerkiksi vuosittaiset palvelusopimukset ja raportointi ovat myös tärkeitä omistajan ja tuottajan välisen luottamuksen säilymiseksi ja kehittymiseksi.

8 Julkiset hankinnat

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan julkisilla varoilla tapahtuvaa tavaroiden ja palvelujen ostamista sekä rakennusurakoiden teettämistä muuna kuin omana työnä. Hankintalaki kattaa kaikkien viranomaisten ja tiettyjen viranomaisiin verrattavien yksiköiden julkiset hankinnat. Hankintayksiköitä ovat kuntasektorilla kunnat ja kuntayhtymät, kuten koulutuskuntayhtymät. Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset ovat myös hankintayksiköitä, koska ne kuuluvat välittömästi kuntien organisaatioon. Julkiset hankinnat ovat vain yksi tapa järjestää kuntien palveluja. Ostopalvelujen käyttämisestä päättää aina kunta itse.

Julkisten hankintojen kilpailuttamista koskevat säännöt perustuvat EU-direktiiveihin. Niistä säännellään kansallisesti hankintalaissa (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 29.12.2016/1397) ja tiettyjen sektoreiden osalta erityisalojen hankintalaissa (laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 29.12.2016/1398).

Hankintalain säännökset kattavat kuitenkin vain osan hankintaprosessista. Hankintalainsäädäntö säätelee hankintojen kilpailuttamista menettelyllisesti, mutta ei määrittele hankittavan tavaran, palvelun tai urakan sisältöä. Hankinnan sisällön

määrittely on yksi hankinnan keskeisimpiä seikkoja, sillä sen avulla kunta kertoo toimittajalle, millaisilla laatuvaatimuksilla ja sopimusehdoilla se on valmis tuotteen tai palvelun hankkimaan. Hankintasopimuksen laatiminen, sopimuksesta seuraavat oikeudet ja velvollisuudet sekä niiden rikkomisen seuraamukset kuuluvat puolestaan oikeustoimilain ja sopimusoikeuden piiriin.

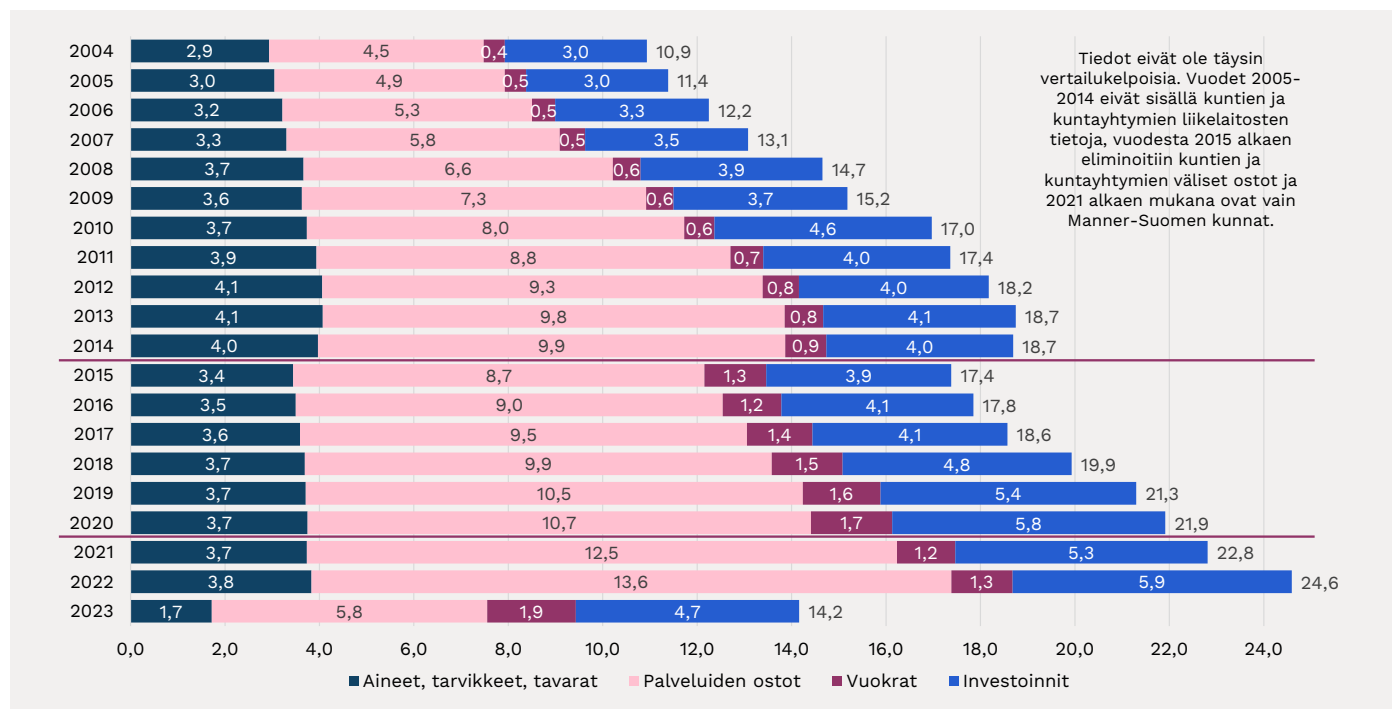
8.1 Hankinnat keskeisenä osana kuntataloutta

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 riittävän laajasti, hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, tarjouskilpailun ratkaisusta tiedotetaan tarjouskilpailuun osallistuneille ja että hankintaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia.

Yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, että tarjousmenettelyn kaikissa vaiheissa ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla riippumatta näiden kansallisuudesta tai sijoittumisesta johonkin jäsenvaltioon tai johonkin alueelle. Syrjimätön kohtelu edellyttää myös, että eri paikkakunnilta olevia ehdokkaita tai tarjoajia kohdellaan samalla tavoin kuin omalta alueelta olevia ketään suosimatta tai syrjimättä. Suhteellisuusperiaatteen 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 kuntayhtymissä taloudellisesti merkittävän kokonaisuuden. 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.



Kuvio 17. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat vuosina 2000–2023, mrd. €. Lähde: 2004–2020 Tilastokeskus, 2021–2023 Valtiokonttori, Manner-Suomen kunnat

8.2 Strategiset linjaukset ohjaavat myös hankintoja

Kunnilla on oikeus käytännön kunnallispoliittisiin ratkaisuihin liittyen päättää kunnan tarvitsemien palvelujen tuotantotavasta eli siitä, mitkä palvelut ja missä laajuudessa toteutetaan niin sanotusti omana työnä tai kuntien yhteistoimintana 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

ta päätöksiä toteuttaessa voitaisiin toimia johdonmukaisesti. Tehtyjen linjausten perusteella kunnan operatiivisen hankintaorganisaation on helpompi toimia arjen hankintatoiminnassa. Strategisissa linjauksissa on mahdollista linjata esimerkiksi sitä, millaisia arvoja kunta hankinnoissaan painottaa: suositankko esimerkiksi ympäristönäkökohtien huomioimista vai sosiaalisia kriteerejä, kuten työllistämistä tai tavaroiden eettistä tuotantoprosessia. Palveluhankinnoissa strategiapohdinta on erityisen tärkeää, koska lähes joka kunnassa joudutaan pohtimaan, kuinka riittävät ja laadukkaat palvelut turvataan kaikille kuntalaisille. Keskeisiä yksittäisiä palveluja koskevia kysymyksiä on se, minkä laatuista palvelua halutaan ja mihin hintaan.



Kuvio 18. Kansallisen julkisten hankintojen strategian tahtotilat. Lähde: Valtioneuvosto

Kunnan strategisessa suunnittelussa voidaan huomioida myös 2020 valmistuneen Kansallisen julkisten hankintojen strategian linjauksia. Sen kahdeksassa tahtotilassa asetetaan suuntaa koko Suomen hankinnoille. Tahtotilat sisältävät muun muassa linjauksia hankintojen strategisesta ja tietopohjaisesta johtamisesta, hankintataidoista, kestävyyyden eri lajeista sekä innovaatioiden edistämisestä. Esimerkiksi taloudellisen kestävyyyden näkökulmasta strategisia linjauksia voisivat kunnissa olla harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöiden sekä kartellien aktiivinen torjunta osana hankintaprosesseja. Kunnan elinvoiman kannalta tärkeitä näkökulmia ovat lisäksi kilpailun ja tarjousten määrän lisääminen julkisissa hankinnoissa.

8.3 Hankintatoimen organisointi ja resurssit

Vaikka hankintojen euromääräinen osa kuntien taloudesta on merkittävä, ei hankintalaissa säädetä sitovasti tai anneta suosituksia kuntien ja kuntayhtymien hankintatoimen organisaatiosta tai organisoinnista. Viranomaisten yksityiskohtainen toimivalta hankinta-asioissa määrätään kuntalain mukaisesti hallintosäännöllä 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.

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 hankintatointa mahdollista myös johtaa ammattitaitoisesti ja vaikuttavasti.

Hankintayksikkö ei saa käyttää tarjouskilpailua markkinoilla vallitsevan hintatason selvittämi-

seen ilman aikomustakaan tai valmiutta toteuttaa hankintaa. Hankintayksiköllä on velvollisuus huolehtia, että sillä on käytettävissä hankintaan riittävät määrärahat. Kilpailutusta ei tulisi aloittaa, jollei tarjolla olevia vaihtoehtoja ja hintatasoa ole selvitetty ainakin karkeasti. Huolellisesti toimivan hankintayksikön on kuitenkin syytä seurata markkinoita ja niiden hintatasoa. Oman toiminnan tuotteistamisen avulla myös oman toiminnan ja markkinatoiminnan kustannustason vertailu on helpompaa.

8.4 Hankintalain soveltamisala

Kun on kysymys hankintalain mukaisesta hankintayksiköstä, lähtökohtaisesti kaikki sen muuten kuin omana 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 kolmitasoista. Hankinnoissa voidaan puhua EU-kynnysarvon ylittävistä, kansallisen kynnysarvon ylittävistä ja kansallisen kynnysarvon alittavista (niin sanotut pienhankinnat) hankinnoista. EU-kynnysarvot kuntien hankintayksiköille ovat 1.1.2024 lukien tavara- ja palveluhankinnoissa 221 000 euroa ja rakennusurakoissa 5 538 000 euroa. EU-komissio vahvistaa EU-kynnysarvot kahden vuoden välein.

Kansallinen kynnysarvo on tavara- ja palveluhankinnoissa 60 000 euroa ja rakennusurakoissa 150 000 euroa. Sosiaali- ja terveystalouden kynnysarvo on 400 000 euroa ja erityisten palveluhankintojen kynnysarvo on 300 000 euroa. Kansallisiin sosiaali- ja terveystalouden sekä muihin erityisiin palveluhankintoihin sovelletaan hankintalain joustavampia menettelyitä

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 alle jäävät niin sanotut 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. 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.

	Tavarat, palvelut, suunnittelu	Rakennusurakka	Liite E	Käyttöoikeus- sopimukset
EU-kynnysarvot	221 000 €	5 538 000 €		
Kansalliset kynnysarvot	60 000 €	150 000 €	Sote-palvelut 400 000 € Muut erityiset palvelut 300 000 €	500 000 €
	Pienhankinnat			

Kuvio 19. Hankintalain kynnysarvot ja sovellettavat menettelyt.

Hankintayksikkö voi tehdä hankinnan myös sidosyksiköltään (niin sanottu in-house hankinta), jolloin hankintaan ei sovelleta hankintalainsäädäntöä. Kysymys on tilanteesta, jota voidaan verrata omana työnä tehtyyn hankintaan. Sidosyksikkö tarkoittaa hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, kuten osakeyhtiötä, johon hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa. Sidosyksiköllä voi olla kaupallista toimintaa markkinoilla vain hyvin rajatusti. Sidosyksiköllä ei voi käytännössä olla yksityisiä osakkeenomistajia. Sidosyksikköhankintojen edellytyksistä on säädetty hankintalain 15 §:ssä.

Kunnilla on mahdollisuus tehdä hankintoja myös yhteistyössä muiden hankintayksiköiden (kunnat, valtio, seurakunnat) kanssa. Yksi mahdollisuus on hyödyntää yhteishankintayksikköä hankintojen kilpailuttamisessa. Suomessa on paljon alueellisia yhteishankintayksiköitä sekä valtakunnallinen yhteishankintayksikkö Hansel Oy, joka tekee yhteishankintoja valtion, kuntien ja seurakuntien toimijoille. Kunnat voivat itse päättää, mitkä niiden hankittavista kokonaisuuksista ovat sellaisia, jotka kannattaa toteuttaa yhteishankintoina. Yleensä niitä ovat ainakin sellaiset kokonaisuudet, joissa on valtakunnalliset tai Euroopan laajuiset markkinat.

8.5 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 ylittävien hankintojen välillä.

a) Hankintastrategia ja hankintaohjeet

Kuntien tulisi laatia omat hankintastrategiset linjaukset siitä, millaisilla periaatteilla ja mitä näkökohtia huomioiden kunta hankintansa toteuttaa. Myös omat hankintaohjeet on hyvä laatia ja tiedottaa niistä myös toimittajakenttää.

b) 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.

c) Hankintamenettelyn valinta

Yleisimmin käytetyt menettelyt ovat avoin ja rajoitettu menettely. Monimutkaisemmissa hankinnoissa voidaan käyttää myös neuvottelumenettelyä. Toistuvissa hankinnoissa voidaan käyttää puitejärjestelyjä tai dynaamista hankintajärjestelmää. Jos halutaan hankkia kokonaan uudenlaista ratkaisua

tai edistää innovaatioiden syntymistä osana hankintoja, voidaan käyttää innovaatiokumppanuutta. Menettelyjen käyttöedellytyksistä on säädetty hankintalaissa.

d) Tarjouspyynnön laatiminen

Tarjouspyyntö on hankinnan tärkein asiakirja. Siinä määritellään, 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. 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.

g) Tarjoajien soveltuvuuden alustava tarkastelu

Soveltuvuusehdot liittyvät tarjoajan kykyyn suoriutua hankinnan kohteen suorittamisesta. EU-hankinnoissa soveltuvuutta koskevien ehtojen täytyminen tarkistetaan tarjouskilpailun voittajalta ja alustavana näyttönä ehtojen täyttymisestä käytetään ESPD-asiakirjaa.

h) Tarjousten vertaileminen

Tarjousvertailuun hyväksyttyjen tarjousten tulee täyttää kaikki tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisehdot. Tarjouksista valitaan se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena voidaan käyttää halvinta hintaa, edullisimpia kustannuksia tai parasta hinta-laatusuhdetta. EU-hankinnassa jos hankintayksikkö käyttää perusteena halvinta hintaa muussa kuin tavarahankinnassa, tulee sen esittää tälle ratkaisulleen perustelut.

i) Hankintapäätöksen tekeminen ja tiedoksianto

Hankintayksikön on tehtävä hankinnasta kirjallinen päätös, joka on perusteltava hankintalain mukaisesti. Hankintapäätösvaiheessa ei kilpailutuksen kriteerejä voi enää muuttaa, vaan valinta on tehtävä asetettujen kriteereiden perusteella. Päätös on annettava tarjoajille tiedoksi.

j) Muutoksenhakuajan kuluminen

Hankintapäätöksestä voidaan hakea muutosta hankintaoikaisuvaatimuksella tai valittamalla markkinaoikeuteen. 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 määriteltävä tarjouspyynnössä, sopimukset voivat olla määräaikaisia tai toistaiseksi voimassa olevia. Hankintasopimusten muuttamista sopimuskaudella rajoittaa hankintalain 136 §.

n) Sopimuksen valvonta ja palautteen kerääminen

Sopimuskauden aikaista toimintaa on valvottava ja tarvittaessa puututtava toimintaan kirjallisin reklaatioin. Sopimuskauden aikaisesta toiminnasta on hyvä kerätä palautetta esimerkiksi tietojärjestelmiin. Palautteen kirjallinen dokumentoiminen on tärkeää.

o) Uuden hankinnan valmistelun aloittaminen

Uuden hankinnan valmistelussa on hyvä käydä läpi aikaisemman sopimuskauden aikainen sopimus palaute ja katsoa, onko siitä opittavissa jotain seuraavalle kaudelle.

8.6 Muutoksenhaku hankinta- menettelyyn ja sopimusvalvonta

Tarjoaja voi hakea muutosta hankintayksikön tekemään hankintapäätökseen 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 päätöksellään poistaa kokonaan tai osaksi hankintayksikön päätöksen ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelyn.

Hankintasopimuksen ehtojen toteutumista on valvottava koko sopimuskauden ajan. Jokainen hankintayksikkö joutuu miettimään sen, miten hankintasopimusten valvonta hallinnollisesti toteutetaan. 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 hyvä tehdä kirjallisesti. Kuntien ja kuntayhtymien tulee jo hyvän hallinnon vaatimusten takia varmistaa, että hankintatoimi on myös sopimusten seurannan ja toimitusten valvonnan osalta asianmukaisesti organisoitu.

9 Kunnan rahatoimen hoito ja varainhankinta

Kunnan rahatoimen tehtäviä ovat maksuvalmiuden ylläpitäminen ja maksuliikenteen hoito, laina- ja muu velkarahoitus sekä kassavarojen sijoittaminen. Valtuusto päättää talousarviossa lainanotosta, lainanannosta ja pitkäaikaisista sijoituksista. Valtuusto voi siirtää toimivaltaa lainanotossa myös liikelaitoksen johtokunnalle.

Valtuusto niin ikään päättää varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteista. Muutoin kunnan rahatoimesta vastaa kunnanhallitus. Käytännön hoidosta vastaa talousjohtaja tai muu rahatoimesta vastuullinen viranhaltija.

9.1 Maksuvalmiuden ylläpito ja sijoitustoiminta

9.1.1 Maksuvalmiuden ylläpito

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 jak-

sotetaan kuukausieriksi. Maksuvalmiussuunnitelma päivitetään rullaavasti edellisten kuukausien toteutumien perusteella.

Kassabudjetoinnissa ennakoidaan päiväkohtaisesti kassaan ja kassasta maksuja. Maksuvalmiussuunnittelun ja kassabudjetoinnin tarve ei rajoitu vain maksuvalmiuden varmistamiseen. Myös mahdollisten kassaylijäämien määrä ja ajoittuminen on kyettävä ennakoimaan, jotta niille saataisiin mahdollisimman hyvä tuotto. Tuoton hankkiminen sijoitetuille varoille edellyttää, että kunta arvioi säännöllisesti korkotilannetta ja sijoitustensa tuotto-odotusten toteutumista kuin myös mahdollisuutta lisätä sijoitusten tuottoa vaihtamalla sijoitusvälineitä sekä muuttamalla sijoitusten juoksuaikoja tai korkoperusteita.

Maksuvalmiuden turvaamiseen riittävät kunnassa yleensä 10–15 päivän kassamenoja vastaavat kassavarat. Investointien maksuerät saattavat tilapäisesti edellyttää tätä suurempaa kassavarantoa. Keskimäärin kuntien kassavarat vastaavat noin kuukauden kassamenoja. Kunta on kassakriisissä, jos kunnan maksuvalmius on vain muutaman päivän suuruinen. Kunnalla tulisi olla esimerkiksi voimassa oleva kuntatodistusohjelma (ks. luku

Kuntien käyttämiä rahoitusinstrumentteja.) tai vastaava järjestely, jolla varojen riittävyys laskujen maksuun viime kädessä turvataan.

Maksuvalmiuden ja maksuliikenteen hoitoon vaikuttaa merkittävästi taloushallinnon digitalisaatio. Sillä tavoitellaan taloushallinnon rutiinien tehostamista ja kustannusten hallintaa. Keskeinen elementti kehityksessä on laskujen, kuittien ja hankintasanomien välittäminen osapuolten kesken rakenteisessa eli koneluettavassa muodossa.

Oleellista säädäntöä on Laki hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta ("verkkolaskulaki"), jonka taustalla on Euroopan unionin direktiivi. Kunnat ovat hankintayksiköitä, joten laki velvoittaa myös kuntia. Kunnan on kyettävä vastaanottamaan julkisia hankintasopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevat laskut lain edellyttäminä eurooppalaisen standardin mukaisina sähköisinä laskuina.

Lain mukaan hankintayksiköllä ja elinkeinonharjoittajalla on myös oikeus pyynnöstä saada lasku toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisenä laskuna. Lain mukaan kunnalla on siis velvollisuus vastaanottaa standardin mukaiset sähköiset laskut, mutta kunnalta voidaan myös pyytää niitä. Samoin kunta itse voi pyytää laskun standardin mukaisena tavarantoimituksen tai palvelun toimituksen.

Sähköisestä laskusta kertyneet opit ovat tärkeä tausta, kun digitalisaatiota edistetään kuitteihin, hankintasanomiin ja muualle taloushallintoon.

9.1.2 Sijoitustoiminta

Kunnan sijoitustoiminta jaetaan kunnan toimialaan liittyviin sijoituksiin 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. Kunnan toimialaan kuuluvia päämääriä ovat esimerkiksi asuntotuotannon tukeminen, elinkeinorakenteen muutoksen edistäminen tai työllisyyden turvaaminen alueella tai paikkakunnalla. Rahoitus kohdistuu tällöin ensisijaisesti investointeihin. Yksinomaan voiton tavoittelu ei saisi olla vaikuttimena kunnan toimialaan liittyvässä sijoittamisessa.

Kassavarojen sijoittamisessa sen sijaan kyse on ensisijaisesti likvidien eli maksuvalmiuden hoidon yli jäävien varojen sijoittamisesta. Kassavarat tulee sijoittaa turvaavasti ja tuottavasti. Koska korkeampi tuotto merkitsee korkeampaa riskiä, tarvitaan sijoituksen arvoon ja tuottoon kohdistuvien riskien hallintaa. Tavallisesti se toteutetaan sijoituskohteiden valinnalla, mahdollisuudella tarvittaessa vaihtaa kohteita sekä joustavilla sijoitusajoilla.

Varat sijoitetaan pääsääntöisesti erilaisiin rahoitusmarkkinoiden instrumentteihin eli osakkeisiin, velkakirjoihin ja rahastoihin. Varojen sitominen pitkän aikavälin asunto-, elinkeino- tai työllisyyspoliittisiin tavoitteisiin ei yleensä tule kysymykseen. Turvaavuus tarkoittaa hinta- ja luottoriskien rajaamista siten, ettei vaaraa pääoman menettämisestä ole tai se on vain vähäinen. Hintariski voi

olla merkittävä esimerkiksi pörssiosakkeissa ja osakerahasto-osuuksissa. Luottoriskiä puolestaan on muun muassa erilaisissa lainainstrumenteissa, vaihdellen velallisen ja instrumentin luonteen mukaan. Korkoriski sisältyy kaikkiin kohteisiin, joiden arvo tai tuotto perustuu korkoon.

Valtuuston tulee päättää sijoitustoiminnan periaatteista, kuten sijoitusvälineiden käytölle asetettavat enimmäisrajat sekä kriteerit, joilla kasvavaroja voidaan sitoa vuotta pidemmäksi ajaksi. Periaatteisiin kuuluu myös hajauttaminen, joka voi koskea sijoitusvälineiden ohella muun muassa sijoitusaikaa, velallisia, sijoittamisen toimintatapoja (omatoiminen sijoittaminen, rahastot, varainhoito) ja sopimuskumppaneita. Yksittäistä sijoitusta koskeva toimivalta voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai sijoitustoiminnasta vastaavalle viranhaltijalle. Toimivallan siirtäminen on tehtävä hallinto- tai johtosäännössä.

9.2 Rahoitusmarkkinoiden toiminta ja kuntien varainhankinta

9.2.1 Rahoitusmarkkinoiden toiminta

Samoilta kotimaisilta ja kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta, joille kassavaroja sijoitetaan, kunnat hakevat lainaa ja muuta rahoitusta investointiensä rahoittamiseksi. Toimintaa kutsutaan varainhankinnaksi.

Rahoitusmarkkinoilla arvioidaan luottoriskiä eli velallisen kykyä hoitaa vastuunsa. Kansainvälisillä markkinoilla arvioinnin apuna käytetään pääasias-

sa yhdysvaltalaisen luottoluokitusyhtiöiden (Standard & Poor's, Moody's ja Fitch) velallisille antamia luottoluokituksia. Luokitus kuvaa todennäköisyyttä velallisen joutumiselle maksukyvyttömyyteen. Paras luokitus on AAA (erinomainen luottokelpoisuus), luokitus D puolestaan kertoo velallisen olevan maksukyvytön. Näiden ääripäiden välissä on 20 luottokelpoisuuden tasoa.

Monet valtiot ovat olleet AAA-luokiteltuja ja siten sijoittajille ja rahoittajille vähäriskisin vaihtoehto. Muiden velallisten luottoriskiä ja samalla rahoituksen hintaa on suhteutettu tällaisiin valtioihin. Erilaiset tekijät, esimerkiksi vuonna 2008 alkanut finanssikriisi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan vuonna 2022, ovat merkinneet julkisessa ja yleisessä taloudessa sekä poliittisessa toimintaympäristössä suuria muutoksia. Nämä muutokset puolestaan ovat heijastuneet rahoitusmarkkinoille, velallisten tilanteeseen ja velallisten arviointiin. Muutokset ovat vaikuttaneet monien valtioiden velkaantumiseen ja luottoluokitukseen, jolloin rahoittajat ovat joutuneet arvioimaan velkaantumista ja velallisia aiempaa kriittisemmin.

9.2.2 Suomen valtion ja kuntien luottoluokitus

Suomen valtiolla on luottoluokitus kahdelta luottoluokittajalta, Standard & Poorsilta ja Fitchiltä. Syksyllä 2024 Standard & Poor'sin luokitus on toiseksi korkeimmalla tasolla (AA+), vakain näkymin. Fitchin luokitus on myös AA+, mutta negatiivisin näkymin. Standard & Poor's näkee valtion velanhoitokyvyn vakaana, Fitchin lisämäärite sen

sijaan on tulkittavissa kehotukseksi toimille valtion talouden vahvistamiseksi.

Valtion talouden vahvuus on myös kuntien etu. Luottoluokittajat ovat vahvistaneet Kuntarahoitukselle ja Kuntien Takauskeskukselle (ks. luku Kuntarahoitus ja kuntien takauskeskus) saman luokituksen kuin valtiolle. Kuntien varainhankinnan kannalta maan kulloisenkin hallituksen toiminnassa onkin keskeistä valtion luottoluokituksen säilyminen korkealla tasolla. Tähän liittyy Kuntarahoituksen aseman turvaaminen paitsi kuntien, myös valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon lainoittajana.

Suomi kuuluu euroalueeseen, jolloin laajemmat talousongelmat voivat heijastua meille. Luottoluokittajat seuraavat myös näitä ilmiöitä ja niiden vaikutuksia. Koronapandemian hoito merkitsi huomattavaa julkisen sektorin velkaantumisen kasvua. Tätä velkaa on yhä rasittamassa myös Suomen valtion taloutta.

Jos Suomen luottoluokitusta laskettaisiin, se saattaisi aiheuttaa erityisesti rahoituksen hintaan mutta mahdollisesti myös saatavuuteen paineita. Luottoluokitusta tulee tarkastella myös kuntien kustannusten näkökulmasta, sillä kunnat vastaavat merkittävältä osin julkisten peruspalvelujemme rahoituksesta sekä julkisista investoinneista.

9.2.3 Kuntarahoitus Oyj ja Kuntien takauskeskus

Suomen kunnat ovat järjestäneet yhteisen varainhankinnan määräysvallassaan olevien Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien takauskeskuksen kautta. Kuntien takauskeskus, jossa kaikki Manner-Suomen kunnat ovat jäsenenä, takaa Kuntarahoituksen kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta hankkiman varainhankinnan eli Kuntarahoituksen lainanannon perustan.

Yhteinen varainhankinnan toimivuus edellyttää keskinäistä kuria, selkeitä vastuusuhteita, toiminnan yhtenäisyyttä, lainsäädäntöä ja tilinpitoa, vähäistä velkaantuneisuutta ja kestävää veropohjaa. Yksittäisen kunnan vastuu yhteisestä varainhankinnasta on kuitenkin rajattu Kuntien takauskeskuksen jäsenyydessä kunnan osuutta Suomen väestöstä vastaavaan osuuteen.

Ylivelkaantumista hallitaan myös tehokkaalla puuttumisjärjestelmällä: mikäli kunnan talousluvut heikkenevät tiettyjen raja-arvojen yli, kunta päätyy valtiovarainministeriön toimeenpanemaan, erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn. Tehokkaiden puuttumiskeinojen vuoksi kuntien velkaantumista ei ole ollut tarpeen ohjata tai rajoittaa.

9.2.4 Kuntien käyttämiä rahoitusinstrumentteja

Kuntien velkarahoituksen keskeisin väline on rahoituslaitoksen velkakirjalaina. Se järjestetään

käytännössä asianomaisen rahoituslaitoksen taseesta (ja kirjataan myös kunnan taseeseen), jolloin usein puhutaan taselainoista.

Pääasiassa suurimmat kaupungit ovat hankkineet rahoitustaan jonkin verran myös suoraan sijoittajilta eli kotimaisilta ja kansainvälisiltä joukkovelkakirjalainamarkkinoilta. Perusteluina on ollut muun muassa rahoituksen joustavuus ja rahoituslähteiden monipuolistaminen. Näiden markkinoiden hyödyntäminen on hiljalleen kasvanut.

Rahoitusta kunnille myöntävät niin ikään institutionaaliset rahoituslaitokset kuten Euroopan Investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki sekä koti- ja ulkomaiset liikepankit.

Kunnille on tärkeää kyetä toteuttamaan välttämättömät pitkäaikaiset investoinnit. Finanssikriisin jälkeen kiristynyt sääntely ja vakavaraisuusvaatimukset ovat kuitenkin jossain määrin vaikuttaneet joidenkin liikepankkien kilpailukykyyn ja esimerkiksi mahdollisuudet järjestää tarvittavia jopa 20–30 vuoden mittaisia lainoja ovat olleet rajalliset. Tällaisessa ympäristössä Kuntarahoituksen kaltaisen yksilöidyn toimijan rooli korostuu.

Kuntatodistus on kunnan tai kuntayhtymän liikeeseen laskema lyhytaikainen velkasitoumus. Joukkovelkakirjalainojen tapaan rahoitus tulee suoraan sijoittajilta, pääasiassa rahoituslaitosten välityksellä. Kuntatodistus on yksinkertainen keino hankkia lyhytaikaista (1–365 päivää) rahoitusta ja siksi joustava väline maksuvalmiuden hoitoon ja kassanhallintaan.

Kuntatodistusten käyttö edellyttää erityisen kuntatodistusohjelman eli käytännössä luottolimiitin solmimista rahoituslaitoksen kanssa. Ohjelman määrä (samanaikaisesti liikkeessä olevien kuntatodistusten yhteenlaskettu maksiminimellisarvo) voidaan sopia kunnan tarpeiden mukaisesti. Tehokkaan hinnoittelun hyödyntämiseksi kuntatodistusohjelma kannattaa solmia useamman rahoituslaitoksen kanssa. Ohjelma on pääsääntöisesti maksuton.

Kunnat ovat alkaneet selvittää lainarahoitukselle vaihtoehtoisten toteutus- ja rahoitusmallien käyttöönottoa. Soveltuvuus kunnan rahoituskokonaisuuteen tai investointikohteeseen, vaatimukset osaamiselle ja resursseille sekä vaikutukset kunnan talouteen on tarpeen selvittää. Malleista ja niiden sopimuskäytännöistä on hyvä kerätä kokemuksia, joten uusia tapoja tulee ottaa käyttöön hallitusti ilman riskien lisääntymistä tai kokonaiskustannusten nousua.

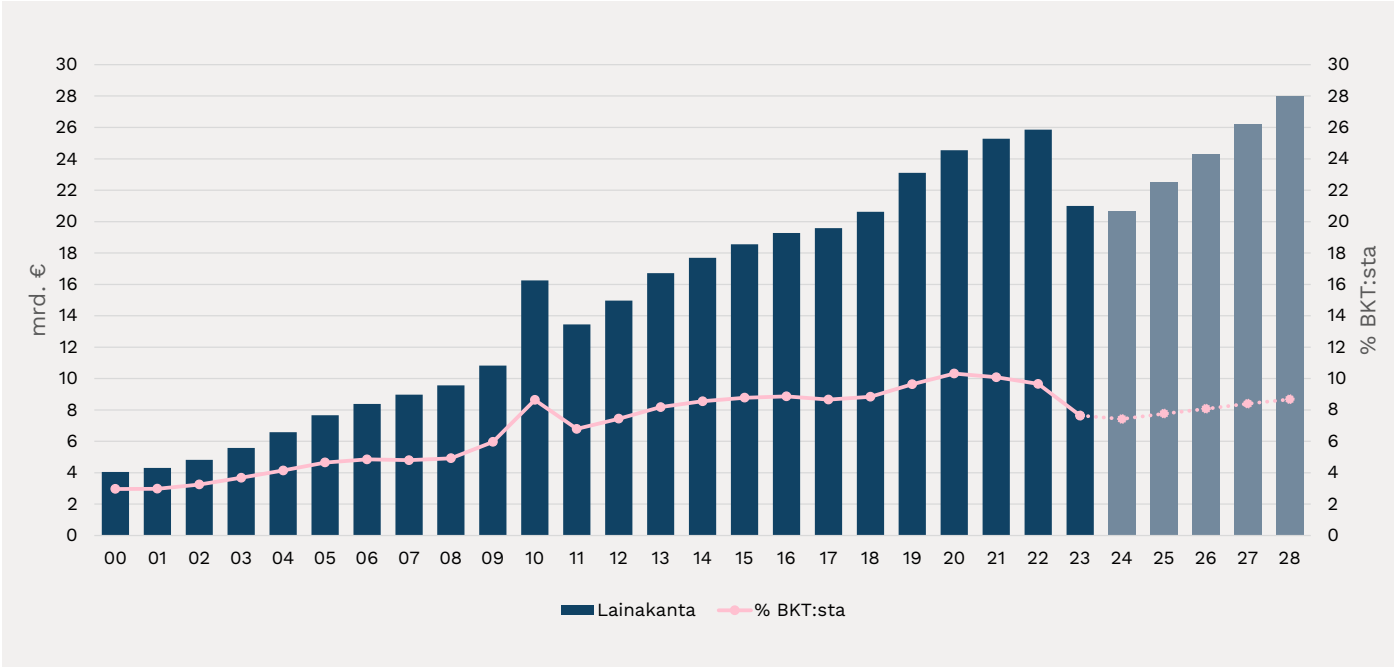
9.3 Kuntien investoinnit ja velkaantuminen

Kuntataloudessa lainarahoitusta tarvitaan investointien rahoittamiseen ja maksuvalmiuden ylläpitämiseen. Kunnan ja kuntayhtymän taseessa lainat ryhmitellään pitkäaikaisiin ja lyhytaikaisiin. Pitkäaikaista lainaa käytetään pääsääntöisesti investoinnin rahoittamiseen, lyhytaikaisella lainalla taas turvataan maksuvalmiutta. Sääntö ei kuitenkaan ole aivan ehdoton. Esimerkiksi investoinnin järjestyksen vuoksi tai haluttaessa tarkkailla korkokehitystä voi olla edullista siirtää pitkäaikaisen lainan

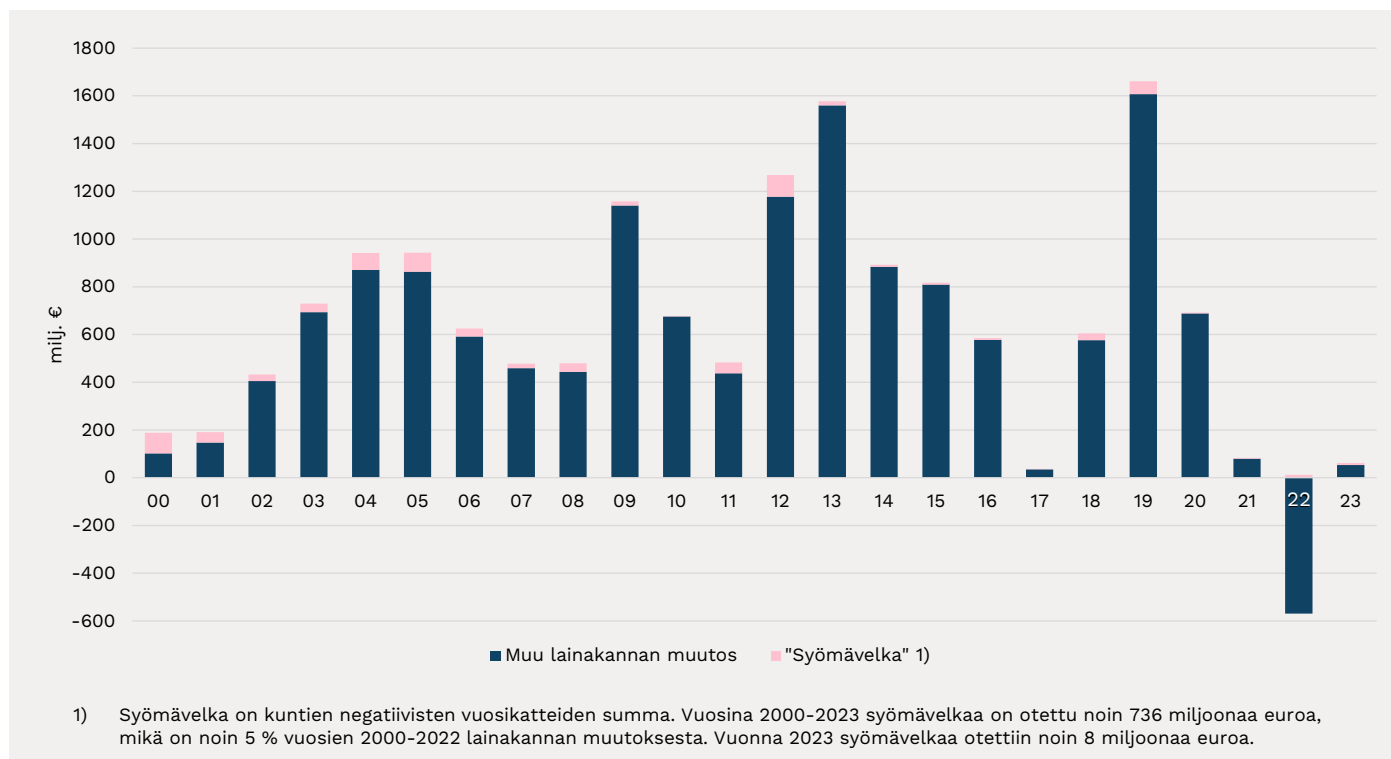
ottamista ja rahoittaa investointi aluksi lyhytaikaisella lainalla.

Lainojen osuus kuntatalouden menojen rahoituksesta on viime vuosina ollut 7 prosentin luokkaa. Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta oli vuoden 2023 lopussa noin 21 miljardia euroa. Velkaa on käytetty lähes yksinomaan investointeihin, sillä

koko 2000-luvun lainakannan kasvusta niin sanottua syömävelkaa (ks. kuvio 21) on vain noin 5 prosenttia. Julkisen talouden velkaantumisen kokonaisuutta tarkasteltaessa on hyvä huomata, että valtion lainanotto on pääsääntöisesti syömävelkaa (kohdistuu siirto- ja kulutusmenoihin). Kuntien ja kuntayhtymien lainakannan osuus bruttokansantuotteesta on noin 9 prosenttia.



Kuvio 20. Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien lainakanta. Lähde: 2000–2020 Tilastokeskus, 2021–2023 Valtio-konttori, 2024–2028 VM, BKT VM.



Kuvio 21. Manner-Suomen kuntien lainakannan muutos 2000–2023, milj. €. Lähde: Valtiokonttori, Tilastokeskus.

Verorahoitteisessa toiminnassa investoinnit rahoitetaan ensisijaisesti kertyneestä tulorahoituksesta. Julkisen talouden suunnitelmakokonaisuudessa kukin kuntatoimija päättää edelleen investoinneistaan itse. 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.

Tässä yhteydessä korostuu vihreä siirtymä, joka vaikuttaa merkittävästi kuntien investointitarpeisiin ja alueelliseen kehitykseen. Vihreän siirtymän taustalla on ilmastomuutoksen torjunta. Sillä tarkoitetaan muutosta kohti ekologisesti kestävää taloutta, joka nojaa vähähiilisiin ja kiertotaloutta edistäviin ratkaisuihin sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön. Energiatehokkuus ja siirtyminen ei-fossiilisiin polttoaineisiin ovat osa vihreää siirtymää. Vihreän siirtymän toimet näkyvät erityisesti kunnan rakennetun ympäristön toimialalla.

Investointi- ja mahdolliset rahoitustarpeet syntyvät kolmella tavalla. Kunnat tekevät itse laajaa ja aktiivista ilmastotyötä. Toisaalta kunta saattaa olla mukana paikallisen tai alueellisen elinkeinoelämän kanssa vihreän siirtymän hankkeissa. Kolmantena tekijänä on Euroopan Unionin sääntely, joka on luonut kunnille monenlaisia ja laajoja velvoitteita vihreän siirtymän tavoitteiden edistämiseen.

Kuntatalouden ja velkaantumiskehityksen kannalta kaikkia investointeja ja niiden omarahoitusosuutta tulee arvioida kriittisesti – taustalla tulisi olla huolellinen käsitys kunnan ja alueen tulevasta väestökehityksestä ja palvelutarpeista. Kunnille ei ole asetettu lainakattoja ja lainarahoituksen osuus liikelaitos- ja muissa tuloa tuottavissa investoinneissa voi olla merkittävä. Viime vuosina kuntien poistonalaisten investointien omarahoitusosuus on kuitenkin ollut keskimäärin noin 70 prosenttia. Osuuden säilyminen korkealla tasolla on velkaantumisen hallinnan keskeisimpiä tavoitteita.

Kokonaisuuden hallinta on tärkeätä, erityisesti kuntien yhteistoiminnassa ja kuntakonsernissa. Kunnat ovat siirtäneet merkittävässä määrin tehtäviään omistamilleen yhtiöille. Tämän seurauksena iso osa kunta-alan lainavastuista on kuntien yhtiöissä. Kuntakonsernien lainat ovat keskimäärin noin kaksinkertaiset peruskuntien lainoihin verrattuna.

Vuodesta 2017 lähtien kuntalain taloussäännökset ovat ulottuneet koko kuntakonserniin. Muiden mitareiden ohella on tarpeen arvioida velan merkittävyyttä yksittäiselle kunnalle sekä lainanhoitokykyä. Näitä mitataan muun muassa omavaraisuusasteella

ja laskennallisella lainanhoitokatteella. On kuitenkin siis otettava huomioon, että usein lopullinen velallinen on liikelaitos tai yhtiö, ja kyseisen yksikön taloudellinen tulos vaikuttaa osaltaan koko kuntakonsernin lainanhoitokykyyn.

9.4 Rahoitusriskien hallinta

Rahoitusmarkkinoiden muuttuessa ja kunnillekin tarjottavien rahoituspalveluiden ja -instrumenttien monipuolistuessa riskien tiedostaminen, ennakkointi ja hallinta korostuvat. Valtuuston tulisi ottaa kantaa esimerkiksi minkä tyyppistä rahoitusrakennetta tavoitellaan, millaisia rahoitus- ja johdannaisinstrumentteja voidaan hyödyntää sekä minkälaiset riskit ovat hyväksyttäviä. Kunnan koko varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan tulisi perustua kuntastrategiaan ja palvella sen tavoitteiden toteutumista.

Riskit ja riskinsietokyky ovat 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 vältettävät riskit, kuitenkin siten, ettei synny uusia riskejä. Rahoitusriskejä voidaan hallita ja rajata toimintatavoilla, mutta tarkoitukseen on myös kehitetty apuvälineitä, muun muassa johdannaisia.

Rahoitusriskikäsitteet:

Korkoriski: Tärkein rahatoimen riski: kaikissa laina-, sijoitus- ja maksuvalmiuspäätöksissä sekä sopimuksissa, joissa on korkotekijä. Voidaan jakaa vaihtuviin korkoihin liittyvään kassavirtariskiin (maksuerät muuttuvat koron vaihtuessa) ja kiinteisiin (pitkiin) korkoihin liittyvään hintariskiin (kiinnitetty korkotasoa on epäedullinen vallitsevaan markkinatilanteeseen nähden). Riski on sitä suurempi, mitä pidempi sopimus 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: Erääntyvän lainan uudelleen rahoittaminen ei onnistu tai toteutuu aiempaa heikommilla ehdoilla. Suuri osa lainoista rahoitetaan uudelleen niiden erääntyessä – jälleenrahoitusriskin hallitsemiseksi lainojen tulisi erääntyä eri aikoina.

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 lisäksi esimerkiksi henkilö-, sopimus-, järjestelmä- ja ajoitusriskit.

Johdannaisten käyttö mahdollistaa lainarahoituksen 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 dokumentoidusti. Tällainen riski voi olla esimerkiksi vastapuoliriski eli uusi sopimuskumppani tai johdannaissopimuksesta ennenaikaisesti luopumisen ehdot.

Johdannaiset eivät kuitenkaan ole ainoa keino. Rahoitusriskien määrittäminen ja hallinta edellyttää koko rahatoimen läpikäyntiä, jolloin esimerkiksi jo toimintatapoja muuttamalla voi hallita ja rajata riskejä. On myös hyvä muistaa, että suojaimistarkoituksessa tehtävät toimenpiteet toteutetaan päätöksentekohetken tiedoilla. Ei siis tule pyrkiä ”ehdottomasti oikeaan ratkaisuun”, vaan vaikutusten ja kassavirtojen mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen ennakkointiin.

On tärkeää varmistaa 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 kunnan tilanteeseen. Näin voidaan varmistaa toimenpiteen vastaavan tavoitteita.

Rahatoimen hoidossa ja sen riskien hallinnassa korostuu kunnan oma osaaminen. Tätä osaamista kannattaa ylläpitää ja kehittää kokoamalla tietoa, näkemyksiä ja vertailuja monilta eri tahoilta. Ratkaisut tulee kuitenkin aina tehdä kunnan omista lähtökohdista.

10 Tuottavuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi

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

Tuottavuuden parantaminen ja tuloksellisuus liittyvät ensisijaisesti siihen, että niukoilla resursseilla haluaan 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 tehostamiseen, vaikka 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 yksikkökoko ei toimi tuottavuusautomaattina. Mittakaavaetujen saavuttaminen riippuu pitkälti palvelun luonteesta ja siitä osataanko suuruudesta saatavat edut hyödyntää. Kuviossa 22 on esitetty yksinkertaistettu malli tuottavuuden noususta ja laskusta.

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

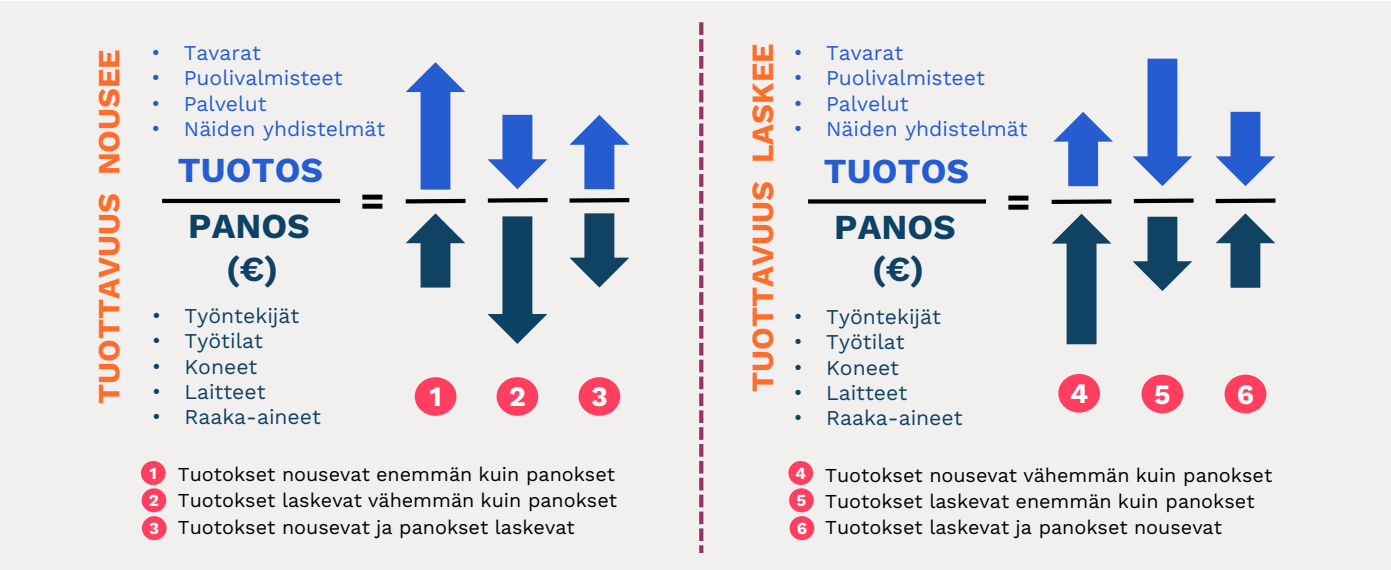
- parantamalla nykyisten tuottajien tehokkuutta
- siirtämällä tuotantoa tehottomista tehokkaisiin yksiköihin.

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

Palveluprosessien digitalisaation ja tekoälyn tuottamia hyötyjä on tuskin vielä hyödynnetty täysimääräisesti. Digitalisaation avulla prosessia voidaan nopeuttaa, sillä voidaan poistaa palvelu-prosessiin liittyviä manuaalisia 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. Epä-onnistuneita digihankkeita on myös valitettavasti nähty. Ne lisäävät muutosvastarintaa ja vähentävät halukkuutta uuden teknologian käyttöönottoon. Siksi digitalisaatiohankkeet pitäisi suunnitella aina palveluprosessin parantamisen, asiakkaan ja työntekijöiden näkökulmasta. Tekoälyä voidaan hyödyntää rutiininomaisten tehtävien automatisoinnissa.

Tuottavuuden ja tuloksellisuuden todentamiseksi tarvitaan tietoa. Suoritekohtaiset kustannukset ovat välttämätön, mutta ei ainoa osa tulokselli-suutta. Suoritekohtaisten kustannusten avulla voidaan todentaa palvelun taloudellista tuotta-vuutta. Sen ongelma kuitenkin on, ettei se kuvaa



Kuvio 22. Yksinkertaistettu malli tuottavuuden noususta ja laskusta.

panostuksia ennaltaehkäisyyn, laatuun ja vaikutavuuteen. 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 Tuloksellisuuden käsitteet ja osa-alueet

Tuloksellisuus on vakiintunut kokonaisvaltaiseksi tavoitteiden saavuttamista kuvaavaksi yläkäsitteeksi. Toiminnan voidaan nähdä olevan tuloksellista silloin kun se vastaa tarpeisiin ja sille asetettuihin tavoitteisiin laadukkaasti 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.

Kun asiakkaat käyttävät tuotettua palvelua, syntyy vaikutuksia ja muutoksia esimerkiksi asiakkaan hyvinvoinnissa tai oppimisessa. Muutosta tavoitteeksi asetetussa asiassa kutsutaan vaikuttavuudeksi. Vaikuttavuutta on siten muun muassa koululaisten oppiminen tai työkyvyn paraneminen. Vaikka palveluvaikutusten mittaaminen on erityisen hankalaa, tulisi asiaan kuitenkin kiinnittää huomioita tuloksellisuuden johtamisessa.

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

Tuloksellisuuden arvioinnissa olisi hyvä pystyä, edes jollain tasolla, erottamaan mitattavan kokonaisuuden ja ympäristön vaikutus tuloksista. Esimerkiksi jos työllisyyspalveluiden onnistumisen mittarina käytetään vain työttömien työnhakijoiden määrää, voi taloussuhdanteiden muutokset hämärtää työllisyyspalveluiden todellisen aikaansaannoksen. Esimerkiksi Tanskassa, paikallisten Jobcenterien suoriutumista arvioidaan vertaamalla alueen toteutunutta työttömyyskehitystä ennustettuun laskennalliseen työttömyyskehitykseen, joka huomioi erinäisiä kunnan vaikutuspiirin ulkopuolella olevia tekijöitä. Tämänkaltaiset vakioidut ja laskennalliset mallit eivät ole täysin ongelmattomia, vaikka niissä otetaankin askel kohti kokonaisvaltaisempaa tuloksellisuuden mittaamista.

10.2 Tuottavuuden mittaus

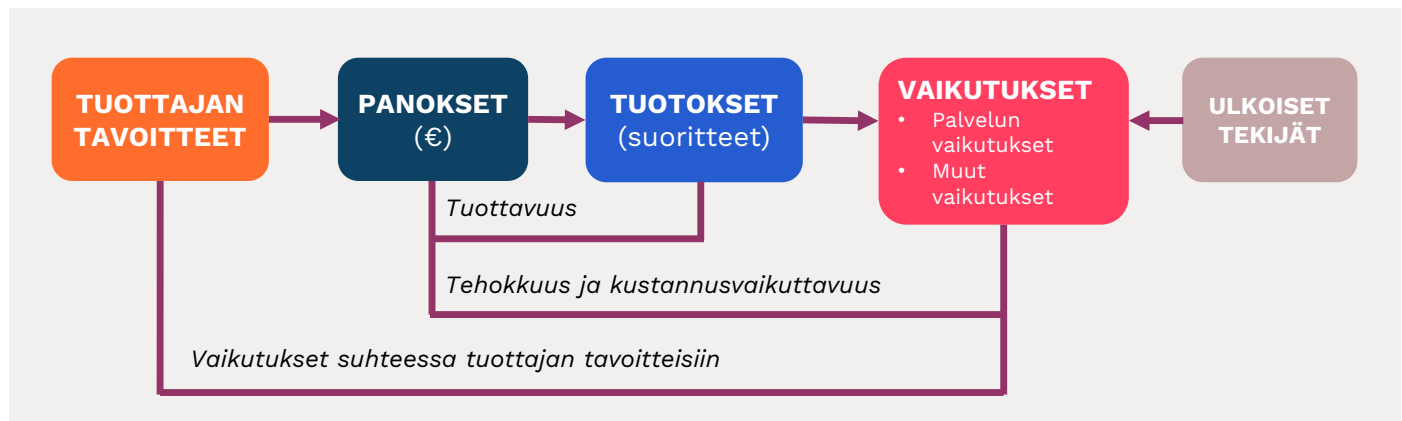
Tuottavuustavoitteiden asettaminen ja niiden mittaaminen on välttämätön, mutta haastava tehtävä. Kustannuslaskentaan, tietotuotantoon ja mittaamiseen käytetyt resurssit maksavat itsensä takaisin parempana johtamisena. Tuottavuusjohtaminen edellyttää tietoa. Kunnan tulee tietää mitä eri asiat ja toiminnot 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 huomioita.

Tuottavuuden aikaansaamiseksi on tärkeätä, että saadaan oikea kuva palvelutuotannon tilasta. Tuottajan tuottavuuden mittana käytetään suorit-

teen tai tuotteen yksikkökustannusta (esimerkiksi euroa/suorite, euroa/oppilas, euroa/asiakas jne.). Yksikkökustannus ja sen ajallinen kehitys kuvaa, 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 tiettyynajaan 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 kattavampi kuva kyseisen palvelun tuloksellisuudesta.



Kuvio 23. Tuottajan tuloksellisuus (yksinkertaistettu malli).



desta. Päivähoidon esimerkissä suoritekustannuksen (esimerkiksi euroa/hoidettu lapsi) aleneminen merkitsisi tuottavuutta, mutta samanaikainen asiakastyytyväisyyden lasku taas heikompaa vaikuttavuutta, jolloin ei voitaisi puhua tuloksellisesta toiminnasta.

Tuloksellisuuden mittaaminen edellyttää monissa tapauksissa digitalisaation hyödyntämistä ja asiakasprosessissa automaattisesti syntyvää tietoa. Mittarien käyttämät taustatiedot tulisikin pyrkiä koostamaan siten, ettei tietojen tuottaminen sido työntekijöiden työaikaa ja vaadi ydintyöltä aikaa vievää kirjaamista. Digitalisaation ja tekoälyn luo uusia mahdollisuuksia tuloksellisuuden mittaamiseen.

11 Tiedolla johtaminen

Kuntien nykyisessä toimintaympäristössä dataa on valtavasti saatavilla. Kunnan sisäisiä tietolähteitä ovat talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät, kuten laskutusjärjestelmät ja palkkajärjestelmät, sekä erilaiset operatiiviset järjestelmät, kuten opetuksen järjestelmät. Ulkoisia tietolähteitä avataan jatkuvasti ja tieto on koneellisesti luettavissa lähes reaaliaikaisesti osaksi kunnan omia raportointiratkaisuja ja myös yhdistettävissä kunnan sisäisiin tietolähteisiin. Puhutaan avoimesta datasta, jolla tarkoitetaan, että tietoa saa kuka tahansa maksutta käyttää ja jatkojalostaa haluamallaan tavalla.

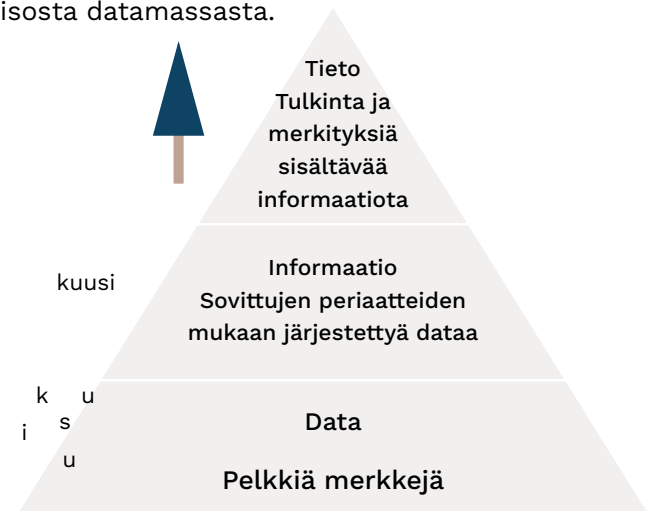
Tiedon luonne on muuttunut. Työn painopiste siirtyy datan syöttämisestä ja keräämisestä pirstaleisista tietolähteistä tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen erilaisissa päätöksenteon tilanteissa ja ennakkoinnissa. Pian muun muassa verkkolasku, digitaalinen kuitti, automatisaatio ja tekoäly ovat arkipäivää kunnissa, eivätkä koronapandemian myötä tulleet muutokset työn tekemisen tavoissa ainakaan hidasta tätä kehitystä.

11.1 Tieto ja tiedolla johtaminen

Mitä tiedolla sitten tarkoitetaan? Entä mitä on tiedolla johtaminen tai tietojohtaminen ja miten ne eroavat toisistaan? Kun puhutaan datasta, puhu-

taan merkeistä, numeroista ja kirjaimista. Informaatiota tästä syntyy vasta, kun data järjestetään sovitulla tavalla, ja tietoa vasta, kun informaatioon lisätään tulkintaa ja yhteisesti ymmärrettyjä merkityksiä. Näin syntyy tiedon arvoketju, jossa luodaan arvoa aineettomista resursseista.

Aineettomia resursseja syntyy kunnissa päivittäin, kun työntekijät kirjaavat tapahtumia ja kuntalaiset käyttävät palveluita. Toisin kuin aiemmin, haasteena ei enää ole tiedon määrä tai saatavuus, vaan kyky poimia oleellinen tieto hyödynnettäväksi isosta datamassasta.



Kuvio 24. Mitä tieto on? Lähde: Tiedon hierarkia, Ackoff, R. L. 1989. From Data to Wisdom. Journal of Applied Systems Analysis.

Tiedolla johtaminen on tiedon hyödyntämistä, analysointia ja jatkojalostamista. Tietojohtaminen puolestaan on strateginen valinta ja toimintakulttuuri. Se on johtamista siten, että edistetään organisaation kykyä luoda arvoa tiedolla ja osaamisella. Tiedon johtamisella tarkoitetaan tietoresurssien hallintaa. Sitä, miten päätöksentekoon tarvittavaa tietoa hankitaan, luokitellaan, varastoidaan, siirretään ja suojataan sekä sitä, millaisia ovat järjestelmät ja kirjauskäytännöt.

11.2 Automatisoitu talousraportointi

Kunnat raportoivat taloustietonsa Valtiokonttorille. Tiedot toimitetaan Kuntatalouden tietopalveluun, josta ne ovat avoimesti käytettävissä rajapinnan ja verkkosivuston kautta. Kunnat toimittavat tieto- ja talousarviosta neljännesvuosiraportointeihin ja tilinpäätökseen ja näitä täydentäviin tietoihin mukaan lukien Opetushallituksen tarvitsemiin tietoihin opetuksen kustannuksista.

Kuntien taloustiedoilla on lukuisia käyttötarkoituksia sekä paikallisen että kansallisen tason tiedolla johtamisessa. Kansallisella tasolla kuntien raportoidut taloustiedot ovat pohjana valtionosuuksille. Niitä hyödynnetään myös lakimuutosten kustannusvaikutusten ja kriisikuntakriteeristön täyttymisen arvioinnissa. Lisäksi kuntien taloustietoja hyödyntävät avoimen rajapinnan kautta myös esimerkiksi julkisen talouden tutkijat ja media.

11.3 Verkkolaskut, eKuitit ja hankintasanomat

Taloushallinnon digitalisoitumisessa perustana ovat samat elementit. Laskut ja kuitit ovat taloushallinnon perusta sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Lisäksi niin kutsuttujen sähköisten hankintasanomien rooli on kasvamassa lähivuosina merkittävästi.

Hankintasanomiksi kutsutaan sähköistettyä tiedonvaihtoa, kuten tilauksia, tilausvahvistuksia, katalogeja ja laskuja, jotka ovat viety tietojärjestelmien käsittelemään muotoon, eli ”sanomiksi”. Kaikista yleistynein hankintasanoma on lasku, joka tunnetaan paremmin termiltään verkkolasku.

Näiden instrumenttien sähköisyyden keskeinen lisäarvo on, että rakenteinen muoto ja standardoitu sisältö mahdollistavat tiedon käsittelyn saumattomasti ja automaattisesti niin lähettäjän kuin vastaanottajankin järjestelmissä. Samoja tietoja voidaan hyödyntää monin tavoin, esimerkiksi raportoinnissa ja päätöksenteossa.

Sähköisten laskujen käyttöön velvoittaa kaikkia hankintayksiköitä EU-direktiiviin perustuva kansallinen verkkolaskulaki. Tavoitteena on saada laskutus sähköiseksi kaikessa kaupallisessa toiminnassa. Sähköinen lasku on laadittu, siirretty ja vastaanotettu rakenteisessa muodossa. Laskun tulee noudattaa direktiivissä määriteltyä eurooppalaista standardia. eKuitti on digitaalisessa, koneluettavassa muodossa oleva kuitti, jossa on samat tiedot kuin paperikuitissakin. eKuit-

ti mahdollistaa tietojen siirron automaattisesti. Hankintasanomat ovat niin ikään rakenteisessa ja koneellisesti käsiteltävässä muodossa olevia kaupankäyntiin liittyviä tietoja. Niitä käytetään tilaus- ja toimitusprosesseissa myyjän ja ostajan tiedonvaihtoon koskien tuoteluetteloita, tilauksia, tilausvahvistuksia ja toimituksia. Perinteisesti hankintasanomia on käytetty toimiala- ja yritys-kohtaisesti, joka on merkinnyt monia toimintatapoja. Standardoituja sanomia käytetään Peppol (Pan-European Public Procurement Online) -verkostossa, joka on kehys sähköisten liikeasiakirjojen yhdenmukaiseen ja turvalliseen rajat ylittävään välitykseen.

Kaikilla instrumenteilla on keskeinen rooli taloushallinnon digitalisaatiossa ja tiedon hyödyntämisessä. Taloushallinnon rutiineja voidaan tehostaa ja tietoja voidaan raportoida, analysoida ja käyttää

palvelukehitykseen ja tuloksellisen päätöksenteon. Koko yhteiskunnan tasolla verkkolaskun ja eKuitin hyödyt ovat miljoonia euroja, mutta hankintasanomien sähköistymisen hyödyksi on arvioitu jopa 2,7 miljardia euroa vuodessa vuonna 2030. Kun kaikilla kunnilla on kumppaneina yrityksiä ja yhteisöjä yhteiskunnan eri osa-alueilta ja ottaen huomioon kuntien hankintojen volyymin, kuntien päätöksillä on huomattava taloudellinen merkitys.

11.4 Tiedolla johtamisen hyödyt päätöksentekijälle

Meneillään olevat lainsäädäntöpohjaiset hankkeet ja siitä seuraava kehittäminen mahdollistavat päätöksentekijöille pääsyn sekä kuntakohtaiseen että vertailutietodataan nopeasti ja ajantasaisesti. Kunnan päätöksenteon eri tasoilla voidaan vertailla esimerkiksi oman kunnan tuloja tai palveluiden



Kuvio 25. Tiedolla johtaminen kuntapalveluissa.

kustannusrakennetta naapurikuntien, maakunnan tai koko maan vastaavaan. Tämä tuo kunnan päätöksentekoon läpinäkyvyyttä paitsi kuntapäätäjien myös kuntalaisten ja median suuntaan.

Mistä kunnan tulot muodostuvat? Miten menot jakautuvat eri toimialojen ja tehtävien välillä? Mikä on toiminnan ja talouden yhteys? Mikä on palvelujen optimaalinen järjestämistapa, jolla palvelutarve tyydytetään nyt ja tulevaisuudessa, realistinen väestöennuste huomioon otettuna? Mitä tuotetaan itse, mitä ostetaan ulkopuolelta ja mikä järjestetään yhteistyössä? Mihin investoidaan?

Päätöksentekijän on tärkeää tutustua paitsi julkisiin tiedon lähteisiin myös kunnan omaan tietotuotantoon. Millaista tietoa ja millaisessa esitysmuodossa tarvitsen tietoa päätösteni tueksi?

11.5 Tekoälyn hyödyntäminen

Tekoäly voi tuoda kunnille merkittäviä hyötyjä palvelutuotannossa tehostamalla toimintoja ja parantamalla palveluiden laatua. Esimerkiksi asiakaspalvelussa tekoälyä voidaan käyttää chatbottien avulla vastaamaan kysymyksiin nopeasti ja automaattisesti, mikä vähentää henkilöstön työtaakkaa ja nopeuttaa asiointia.

Tekoäly voi myös analysoida suuria tietomääriä ennakoidakseen esimerkiksi palveluiden kysyntää, jolloin resursseja voidaan kohdentaa paremmin. Lisäksi tekoälypohjaiset ennakoivat analyysit voivat tukea infrastruktuurin kunnossapitoa ja auttaa optimoimaan reittejä esimerkiksi jätehuollossa

tai koulukuljetuksissa. Näin kunnat voivat tarjota kustannustehokkaampia, saavutettavampia ja kohdennetumpia palveluja asukkailleen.

Esimerkkinä tekoälyn hyödyntäminen työllisyyspalveluissa

Tekoäly voi tehostaa julkisia työnvälityspalveluja parantamalla työnhakijoiden ja työnantajien kohtaantoa ja tarjoamalla yksilöllisempää palvelua. Tekoälypohjaiset järjestelmät voivat analysoida työnhakijoiden osaamista, kokemusta ja kiinnostuksia sekä ehdottaa sopivia työpaikkoja, jotka eivät nousisi esiin perinteisissä hakutuloksissa. Samalla tekoäly voi auttaa työnantajia arvioimalla hakijoiden profiileja ja ennakoimalla heidän soveltuvuuttaan työtehtäviin.

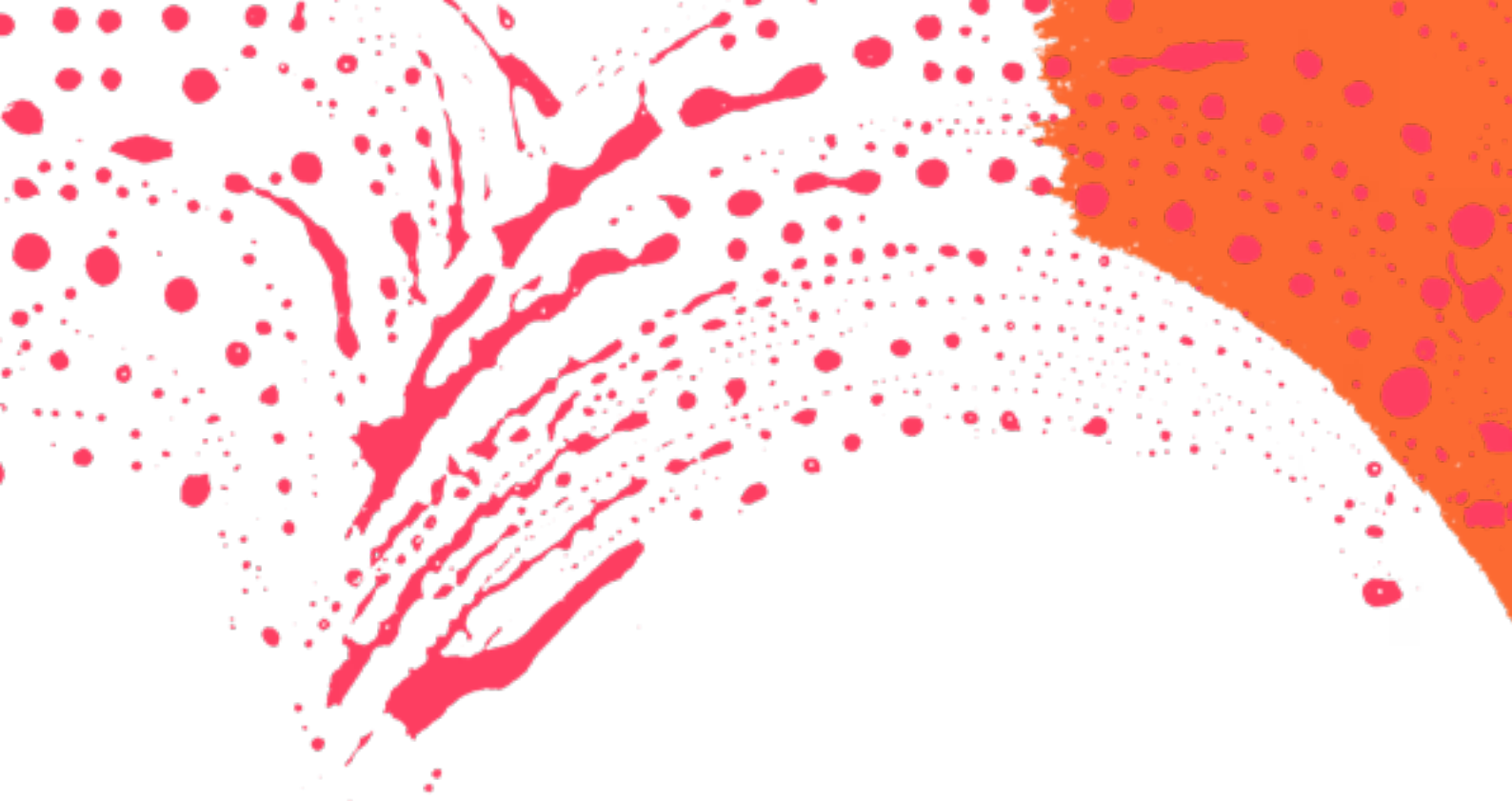
Tekoäly voi myös tehostaa työnhakijoiden neuvontaa ja ohjausta tarjoamalla henkilökohtaisia suosituksia koulutuksista ja urakehityksestä. Tekoäly voi esimerkiksi tehdä taustatietojen pohjalta analyysin työnhakijasta ja vapauttaa siten työntekijän aikaa varsinaiseen asiakastyöhön. Tekoäly voi myös auttaa tunnistamaan alueellisia työmarkkinatrendejä ja ennustamaan tulevaa työvoiman tarvetta.

Lue lisää ja pysy ajan tasalla

www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima

www.kuntaliitto.fi/julkaisut

www.tutkihallintoa.fi



**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet

Kuntatalous – monen muuttujan summa

ISBN 978-952-293-932-6 (painettu)

ISBN 978-952-293-933-3 (pdf)

Tilausnumero 509518

Helsinki 2025