

Kuntien alijäämän kattamisvelvoitteen arviointi ja kehittämisehdotukset

Kunnat 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 13/2005

<p>Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kuntien alijäämätyöryhmä Puheenjohtaja: Christel von Martens Sihteerit: Oiva Myllyntaus Ville Salonen</p>	<p>Julkaisun laji Työryhmän mietintö Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö Toimielimen asettamispäivä 30.4.2004</p>
<p>Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Kuntien alijäämän kattamisvalvoitteen arviointi ja kehittämisehdotukset (Bedömning av kommunernas skyldighet att täcka underskott och utvecklingsförslag)</p>	
<p>Julkaisun osat Tiivistelmä</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työryhmän tehtävänä oli laatia kokonais selvitys kuntien alijäämän kattamisvelvoitetta koskevasta tilanteesta. Selvitykseen perustuen työryhmän tuli arvioida kuntalain alijäämän kattamissäännöksen tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta sekä esittää tarvittaessa säännösvaihtoehtoja, joilla alijäämän kattamista koskevalle sääntelyllä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa kunta-alalla. Alijäämän kattamisen sääntelyä tuli arvioida tilinpäätöksen käsittelyn, hyväksymisen ja vastuuvapauden myöntämisen näkökulmasta.</p> <p>Mietintö jakaantuu selvitykseen talouden tasapainon toteutumisesta ja nykyisten alijäämäsäännösten soveltamisessa sekä muutosesitykseen talouden tasapainottamista koskeviin säännöksiin kuntalaissa. Selvitys osoittaa talouden tasapainon olennaisesti heikentyneen niin kuntataloudessa kokonaisuudessa kuin suurimmassa osassa yksittäisiä kuntia. Vuoden 2004 tilinpäätösarvioiden mukaan lähes kahdella kolmasosalla kunnista oli kertynyttä alijäämää. Vuosikate ennen poistoja arvioidaan negatiiviseksi 137 kunnalla vuonna 2004. Kunnat voivat osoittaa tulorahoitusta enää selvästi alle puoleen investointien omahankintamenoista. Lainanotto toiminnan rahoituksessa on kasvanut jyrkästi. Kirjanpitolain mukaisten suunnitelmapoistojen määrä on jäänyt selvästi alimittaiseksi suhteessa kuntien korvausinvestointitarpeeseen. Kuntatalouden tasapainoa on erityisesti heikentänyt lisääntyneet lakisääteiset palvelutehtävät ja sen seurauksena kuntien rahoitusosuuden suhteellinen ja määrällinen kasvu.</p> <p>Vaikeasti alijäämäiseksi työryhmä määritteli kunnan, jossa kertynyttä alijäämää asukasta oli yli 500 euroa. Vaikeasti alijäämäisiä kuntia löytyy kaikista maakunnista. Selvää alueellista keskittymistä on kuitenkin osoitettavissa. Vaikeasti alijäämäinen kunta saattaa myös olla maakunnan ainoa alijäämäinen kunta eivätkä vaikean alijäämän syyt välttämättä johdu pelkästään ympäristötekijöistä. Vaikeasti alijäämäinen kunta on selvityksen mukaan pieni alle 2000 asukkaan kunta, joka kärsii muuttotappiosta. Kaupunkimainen kunta harvoin joutuu pitkäaikaiseen alijäämäkierteeseen. Vaikea alijäämäisyys on suhteellisen pysyvää. Alijäämäkierte on usean kunnan kohdalla päättynyt kuntaliitokseen. Alijäämäisimpien kuntien talous on toistuvasti riippuvainen harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta. Investointien rahoitetaan ensisijaisesti lainalla, mikä korkeiden rahoituskulujen myötä on merkittävä syy alijäämän suuren kertymään.</p> <p>Työryhmä ehdottaa kuntatalouden tasapainosäännösten selkeyttämistä ja sitovuuden lisäämistä. Valtuuston tavoiteasettelua täydennettäisiin koko valtuustokauden kattavalla kunnan asemaa, palvelutasoa ja taloudellista tilaa koskevalla kannanotolla, jotka ohjaisi vuotuista talousarvion ja –suunnitelman laatimista. Kunnan, jolla on taseessa kertynyttä alijäämää, olisi laadittava tasapainossa oleva tai ylijäämäinen taloussuunnitelma. Taloussuunnitelman suunnittelukausi voisi tällöin olla enintään neljän vuoden pituinen. Poikkeuksellisen vaikean alijäämäongelman ratkaisemiseksi ehdotetaan erillisen ja yksilöidyn toimenpideohjelman laatimista. Toimenpiteiden esittämisvelvoite täytyisi, mikäli taseen alijäämää ei saada katetuksi taloussuunnitelmassa. Alijäämän kattaminen toimenpideohjelmassa voisi ulottua varsinaisen taloussuunnitelman yli.</p> <p>Ehdotuksen mukaan kunnanhallituksen tulisi toimintakertomuksessa tehdä selkoa tasapainotuksen toteutumisesta päättyneellä tilikaudella. Tilinpäätöksessä on lisäksi ilmoitettava antaako tuloslaskelmaan merkityt suunnitelmapoistot oikean ja riittävän kuvan investointien tulorahoituksen tarpeesta. Tarkastuslautakunnan tehtäviin ehdotetaan lisättävän velvollisuus arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista. Säännösehdotuksen perusteluissa korostetaan tilintarkastajan velvollisuutta muistutuksen antamiseen silloin, kun kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä talouden tasapainotukseen liittyvissä kysymyksissä. Ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymässä lukuun ottamatta velvoitetta kattaa kertynyttä alijäämää taloussuunnitelmassa tai sen yhteydessä laadittavassa toimenpideohjelmassa.</p>	
<p>Avainsanat (asiasanat) Kunta. Kuntayhtymä. Kuntatalous. Tasapainoperiaate. Alijäämän kattaminen.</p>	

Muut tiedot

Myös sähköisenä osoitteessa www.intermin.fi/julkaisut. Verkkoversion ISBN numero on ISBN 951-734-865-7

Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisusarja 13/2005		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-864-9
Kokonaissivumäärä 82	Kieli Suomi	Hinta 25 euroa + alv.	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för kommunernas underskott Ordförande: Christel von Martens Sekreterare: Oiva Myllyntaus Ville Salonen	Typ av publikationen Arbetsgruppspromemoria <hr/> Uppdragsgivare Inrikesministeriet <hr/> Datum för tillsättandet av organet 30.4.2004
Publikation (även den finska titeln) Bedömning av kommunernas skyldighet att täcka underskott och utvecklingsförslag (Kuntien alijäämän kattamisveloitteen arviointi ja kehittämisehdotukset)	
Publikationens delar Sammandrag	
Referat <p>Arbetsgruppens uppgift var att göra en heltäckande utredning om situationen i fråga om kommunernas skyldighet att täcka underskott. På grundval av utredningen skulle arbetsgruppen bedöma ändamålsenligheten när det gäller bestämmelsen om skyldigheten att täcka underskott i kommunallagen och hur väl bestämmelsen fungerar, samt vid behov föreslå alternativa bestämmelser genom vilka de mål som uppställts för regleringen av täckandet av underskott kan uppnås i kommunsektorn. Regleringen av täckandet av underskott skulle bedömas med avseende på behandlingen och godkännandet av bokslutet och på beviljande av ansvarsfrihet.</p> <p>Betänkandet består av en utredning om hur balanseringen av ekonomin och tillämpningen av de gällande underskottsbestämmelserna utfallit samt ett förslag till ändring av bestämmelserna om balansering av ekonomin i kommunallagen. Utredningen visar att balansen i ekonomin försvagats betydligt såväl i den totala kommunala ekonomin som i största delen av de enskilda kommunerna. Enligt de preliminära boksluten för 2004 uppvisar nästan två tredjedelar av kommunerna underskott. Årsbidraget före avskrivningar uppskattas vara negativt i 137 kommuner 2004. Kommunerna kan anvisa intern finansiering för investeringar i klart under hälften av de egna anskaffningsutgifterna. Upplåningen för finansiering av verksamheten har ökat markant. De planerliga avskrivningarna som görs med stöd av bokföringslagen har blivit klart underdimensionerade i förhållande till kommunernas behov av ersättningsinvesteringar. Kommunalekonomins balans har försvagats i synnerhet därför att de lagstadgade serviceuppgifterna ökat och som en följd av det har kommunernas finansieringsandel ökat proportionellt och kvantitativt.</p> <p>Arbetsgruppen definierade en kommun där det samlade underskottet är över 500 euro per invånare som en kommun med svårt underskott. För 2003 var sådana kommuner 31 och de fanns i alla landskap. Det finns dock en klar koncentration när det gäller område. En kommun med svårt underskott kan också vara den enda kommunen med underskott i ett landskap, och orsakerna till ett svårt underskott är nödvändigtvis inte enbart faktorer som har att göra med omgivningen. En kommun med svårt underskott är enligt utredningen i flesta fall en liten kommun med under 2000 invånare och utflyttningsöverskott. Urbana kommuner råkar sällan i en långvarig period med underskott. En period med svårt underskott är ett relativt permanent tillstånd. Långvariga perioder med underskott har i många fall tagit slut i och med att en kommunsammanslagning genomförts. Också i de kommuner som har de största underskotten är ekonomin regelbundet beroende av finansieringsunderstöd som beviljas enligt prövning. Investeringar finansieras i första hand genom lån, vilket i och med de höga kostnaderna för denna form av finansiering är en betydande orsak till att det uppkommer underskott.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att bestämmelserna om balans i den kommunala ekonomin skall bli tydligare och mer bindande. De mål som uppställs av fullmäktige skall enligt förslaget kompletteras med ett ställningstagande angående kommunens ställning, servicenivå och ekonomiska situation under hela fullmäktigeperioden som styr uppgörandet av den årliga budgeten och ekonomiplanen. En kommun med underskott i balansräkningen skall göra upp en ekonomiplan som är i balans eller visar överskott. Planperioden för denna ekonomiplan skall enligt förslaget vara högst fyra år. För att lösa ovanligt svåra underskottsproblem föreslås ett separat och specificerat åtgärdsprogram. Skyldighet att lägga fram ett åtgärdsprogram föreligger när underskottet i balansräkningen inte kan täckas i ekonomiplanen. I åtgärdsprogrammet kan täckandet av underskottet sträcka sig längre än i den egentliga ekonomiplanen.</p> <p>Enligt förslaget skall kommunstyrelsen i verksamhetsberättelsen redogöra för hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden. I bokslutet skall också anges om de planerliga avskrivningar som tas upp i resultaträkningen ger riktiga och tillräckliga uppgifter om behovet av intern finansiering för investeringar. Till revisionsnämndens uppgifter föreslås att det fogas en skyldighet att bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit. I motiveringen till förslaget till bestämmelser betonas revisorernas skyldighet att anmärka på om kommunens förvaltning och ekonomi har skötts i strid med lag eller fullmäktiges beslut i frågor som ansluter till balanseringen av ekonomin. De föreslagna bestämmelserna skall tillämpas också i samkommuner, med undantag för skyldigheten att täcka underskott i ekonomiplanen eller i ett åtgärdsprogram som görs upp i samband med den.</p>	

Nyckelord Kommun. Samkommun. Kommunal ekonomi. Balansprincipen. Täckande av underskott.			
Övriga uppgifter Elektronisk utgåva www.intermin.fi/julkaisut . Nätutgåvans ISBN 951-734-865-7			
Seriens namn och nummer Sisäasiainministeriön julkaisusarja 13/2005		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-864-9
Sidoantal 82	Språk finska	Pris 25 euro + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förlag Inrikesministeriet	

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	7
2 TALouden TASAPAINOVAATIMUS JA SEN SÄÄNTELY KUNTALAISsA	9
2.1 TALouden TASAPAINONPERIAATE KUNTATALOUDESSA.....	9
2.1.1 Tulorahoituksen riittävyys kuntataloudessa	9
2.1.2 Alimittaiset poistot antavat virheellisen kuvan talouden tasapainosta.....	11
2.1.3 Satunnaisten erien merkitys alijäämän muodostumisessa.....	11
2.1.4 Alijäämän yhteys lainanottoon.....	12
2.1.5 Alijäämän muodostumisen vaikutus kunnan oman pääoman eriin	13
2.2 ALIJÄÄMÄN KATTAMISVELVOITTEEN SUHDE MUIHIN KUNNILLE ASETETTUIHIN VELVOITTEISIIN	13
2.3 TALOUSARVIOTA JA TALOUSSUUNNITELMAA KOSKEVAT TASAPAINOSÄÄNNÖKSET JA -OHJEET..	18
2.4 TASAPAINOTTAMISTOIMENPITEITÄ KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA OHJEET TILINPÄÄTÖKSESSÄ	23
2.5 KUNNAN OMAN PÄÄOMAN SÄÄNTELY	24
2.5.1 Oman pääoman rakenne	24
2.5.2 Peruspääoman korottaminen ja alentaminen.....	24
2.6 LAINANOTON SÄÄNTELY.....	25
3 NYKYTILAN ARVIOINTI.....	27
3.1 KERTYNYT ALIJÄÄMÄ KUNNISSA	27
3.2 VAIKEASTI ALIJÄÄMÄISEN KUNNAN PROFIILI.....	30
3.2.1 Vaikean alijäämän määritelmä	30
3.2.2 20 alijäämäisimmän kunnan tunnuspiirteet	31
3.3 ALIJÄÄMÄKUNNAN PERUSPALVELUJEN TODELLISET JA LASKENNALLISET KUSTANNUKSET.....	37
3.4 TASATUN VEROTULON RIITTÄVYYS KUNTIEN OMARAOITUSOSUUKSIEN KATTAMISEEN.....	39
3.5 ALIJÄÄMÄKEHITYS KUNNAN OMAVARAISUUSASTEELLA JA ALIJÄÄMÄKERTYMÄLLÄ MITATTUNA	40
3.6 TALouden TASAPAINO KUNTAYHTYMÄSSÄ	46
4 KATTAMISVELVOITTEEN TOTEUTUMINEN	50
4.1 KYSELYN SUORITTAMINEN	50
4.2 KERTYNEEN ALIJÄÄMÄN KATTAMINEN TALOUSARVIOSsA JA -SUUNNITELMASSA	50
4.3 TALouden TASAPAINOTTAMISTA KOSKEVIEN TOIMENPITEIDEN ESITTÄMINEN TILINPÄÄTÖKSEN YHTEYDESSÄ	51
4.4 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTIKERTOMUKSET	52
4.5 TILINTARKASTAJAN KANNANOTOT	53
5 POHJOISMAINEN VERTAILU	55
5.1 RUOTSIN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAINEN TASAPAINOTTAMISVAATIMUS	55
6 MUUTOSesityKSET SÄÄNNÖKSIIN	58
6.1 ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	58
6.2 NYKYTILA.....	59
6.3 EHDOTETUT MUUTOKSET.....	62

6.4 ESITYKSEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET	66
6.5 ASIAN VALMISTELU	67
6.6 VOIMAANTULO	67
6.7 SÄÄNNÖSMUUTOKSET.....	67
LIITTEET	75

1 Johdanto

Sisäasiainministeriö asetti 30.4.2004 työryhmän selvittämään ja arvioimaan kunnille kuntalaissa säädetyn alijäämän kattamisvelvoitteen soveltamisesta saadut kokemukset, säännöksen toimivuus ja kehittämistarpeet sekä tehdä tarvittaessa asiaa koskevat muutosesitykset. Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 10.5.2004–28.2.2005. Sisäasiainministeriö pidensi määräajan 30. päivään huhtikuuta 2005.

Tehtäväksiannon mukaan työryhmän tuli

1. Laatia kuntien tilinpäätöstietojen pohjalta kokonaisselvitys kattamisvelvoitetta koskevasta tilanteesta koko maassa, alueellisesti sekä eri tyyppisissä kunnissa sekä tähän liittyen selvittää ja arvioida kattamisvelvoitteesta suoriutumisen kuntien taloussuunnitelmatietojen pohjalta.
2. Arvioida alijäämän kattamisvelvoitetta koskevan säännöksen tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus sekä tarvittaessa esittää vaihtoehtoja, joilla alijäämän kattamista koskevalle säännökselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Tässä yhteydessä voidaan lisäksi arvioida kattamisvelvoitetta suhteessa muihin kunnille asetettuihin velvoitteisiin.
3. Arvioida kattamisvelvoitetta koskevan säännöksen mahdolliset muutostarpeet kunnan ja kuntayhtymän keskinäisten taloussuhteiden kannalta.
4. Arvioida kattamisvelvoitetta koskevaa säännöstä kunnan tilinpäätöksen käsittelyn ja hyväksymisen sekä tili- ja vastuuvapauden myöntämisen näkökulmasta.

Asettamispäätöksen perusteluissa todettiin, ettei vuoden 2001 alusta voimaantulleen alijäämän kattamisvelvoitetta koskevan säännöksen (KuntaL 65 § (353/2000)) toimivuutta, tarkoituksenmukaisuutta, soveltamisen kokemuksia ja mahdollisia muutostarpeita oltu toistaiseksi arvioitu.

Sisäasiainministeriö seuraa vuosittain alijäämän kehitystä. Tietoja käytetään mm. arvioitaessa harkinnanvaraisen avustuksen kuntakohtaista tarvetta ja yleistä kuntatalouden kehitystä. Tietoja siitä, miten kunnat aikovat taloussuunnitelmassaan tulevaisuudessa kattaa kertyneitä ja tulevia alijäämiä, ei sen sijaan kerätä. Valtion vuoden 2004 talousarvioon sisältyvässä peruspalvelubudjettitarkastelussa on viitattu kattamisvelvoitteeseen ja alijäämien kertymiin alueellisesti ja eri tyyppisissä kunnissa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ruotsinkielisen toiminnan johtaja Christel von Martens Suomen Kuntaliitosta ja jäsenenä budjettineuvos Raija Koskinen valtionvarainministeriöstä, kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus Suomen Kuntaliitosta, kaupunginjohtaja Kirsi Hämäläinen Kiteen kaupungista, kaupunginkamreeri Martti Kataja Porin kaupungista, talousjohtaja Vivi Marttila Tornion kaupungista,

tilintarkastaja Raimo Vallenius Oy Auditor Ab:stä, ylitarkastaja Vesa Lappalainen sisäasiainministeriöstä ja ylitarkastaja Ville Salonen sisäasiainministeriöstä.

Työryhmän sihteerinä ovat toimineet kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus Suomen Kuntaliitosta ja ylitarkastaja Ville Salonen sisäasiainministeriöstä.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina johtava lakimies Heikki Harjulaa Suomen Kuntaliitosta, professori Pentti Mekliniä Tampereen yliopistosta ja neuvotteleva virkamies Rainer Alasta Sisäasiainministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut 14 kertaa.

Saatuaan työnsä päätöksen kuntien alijäämän kattamisvelvoitteen arvioimiseksi ja kehittämisehdotusten esittämiseksi asetettu työryhmä luovuttaa kunnioittavasti esityksensä sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2005

Christel von Martens

Kirsi Hämäläinen

Raija Koskinen

Martti Kataja

Vesa Lappalainen

Vivi Marttila

Oiva Myllyntaus

Raimo Vallenius

Ville Salonen

2 Talouden tasapainovaatimus ja sen sääntely kuntalaissa

2.1 Talouden tasapainonperiaate kuntataloudessa

2.1.1 Tulorahoituksen riittävyys kuntataloudessa

Vuoden 1995 kuntalaissa kuntatalous sai tarkastelukehikon, jossa rahoituksen riittävyttä ja talouden tasapainoa arvioidaan tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen sekä niistä laskettavien tunnuslukujen avulla. Tuloslaskelmassa osoitetaan tulorahoituksen riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Rahoituslaskelmassa osoitetaan, kuinka paljon investointeihin ja lainanlyhennyksiin tarvitaan tulorahoituksen lisäksi pääomarahoitusta. Tase ja sen tunnusluvut osoittavat rahoituksen rakenteen.

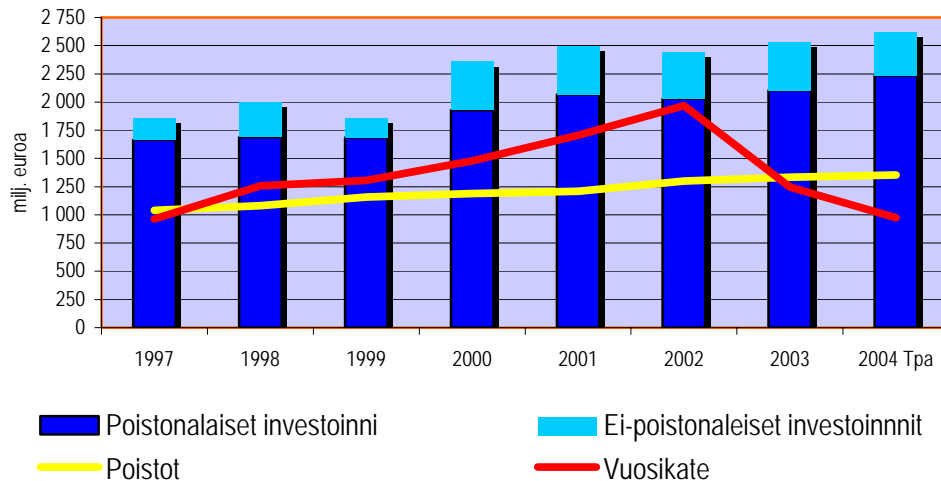
Kuntatalous on tasapainotaloutta, jossa verorahoituksella ja toimintatuloilla on katettava käyttömenot ja investoinnit. Kuntatalouden ei ole tarkoitus tuottaa toistuvasti ylijäämää tai alijäämää. Investointien rahoituksen ei jatkuvasti tulisi merkittävässä määrin perustua lainanottoon. Palvelujen nykyisten käyttäjien ja veronmaksajien ei tulisi siirtää kunnan palvelutuotannon investointien rahoitusvastuuta lainanotolla pitkälle tulevaisuuteen. Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus edellyttää, että kunnan tulorahoituksesta (vuosikatteesta) jää vuosittain merkittävä osuus investointien rahoitukseen. Tätä tulorahoituksen tarvetta osoitetaan kunnan tuloslaskelmassa suunnitelmapoistoilla ja investointivaroilla.

Vuosikate, suunnitelmapoistot ja keskimääräiset nettoinvestoinnit ovat tekijöitä, joiden perusteella kunnan tulorahoituksen riittävyttä ja talouden tasapainoa voidaan arvioida. Nettoinvestoinneilla tarkoitetaan investointien omahankintamenoa, joka saadaan vähentämällä käyttöomaisuuden hankintamenoista niihin saadut rahoitusosuudet.

Kuntatalouden tasapaino edellyttää, että tulorahoitus (vuosikate) ja nettoinvestoinnit vastaavat määrällisesti toisiaan. Tasapainotusjakso ei saisi merkittävästi poiketa taloussuunnitelman suunnittelukaudesta.

Kuntien tulorahoituksen riittävyttä on kuvattu alla olevassa kaaviossa (kuva 1) vertaamalla vuosikatetta, poistoja ja investointeja vuosina 1997–2004. Investoinnit on jaettu poistonalaisiin ja ei-poistonalaisiin investointeihin. Poistonalaisia ovat rakennus-, verkosto- sekä laitteisto- ja kalustoinvestoinnit. Niillä korvataan palvelutuotannon tuotantovälineiden kuluminen.

Ei-poistonalaisia investointeja ovat maa-alueiden ja käyttöomaisuusarvopapereiden hankinnat. Niitä ei kuntataloudessa yleensä rahoiteta ensisijaisesti tulorahoituksella, vaan lainanotolla ja käyttöomaisuuden myyntituloilla.



(milj. euroa)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Tpa	KA 97-04
Vuosikate	963	1 258	1 307	1 480	1 706	1 968	1 246	974	1 363
Poistot	1 040	1 083	1 158	1 191	1 210	1 300	1 335	1 354	1 209
Poistonalaiset investoinnit	1 664	1 688	1 686	1 930	2 068	2 029	2 104	2 235	1 925
Ei-poistonalaiset investoinnit	195	309	172	426	424	416	426	384	344
Kokonaisinvestoinnit (omahankintameno)	1859	1997	1858	2356	2491	2445	2529	2619	2269
Vuosikate/Poistot %	93 %	116 %	113 %	124 %	141 %	151 %	93 %	72 %	113 %
Vuosikate/Poistonala.investoinnit %	58 %	74 %	78 %	77 %	82 %	97 %	59 %	44 %	71 %
Vuosikate/Kokonaisinvestoinnit (omahankintameno)%	52 %	63 %	70 %	63 %	68 %	81 %	49 %	37 %	60 %
Poistot/Poistonalaiset investoinnit %	62 %	64 %	69 %	62 %	58 %	64 %	63 %	61 %	63 %
Poistonala.investoinnit/Kokonaisinvestoinnit %	90 %	85 %	91 %	82 %	83 %	83 %	83 %	85 %	85 %

Lähde: Tilastokeskus. Manner – Suomen kunnat

Kuva 1. Kuntien vuosikate, poistot ja investoinnit, milj. euroa.

Kun vuosikatetta verrataan kirjanpitolain mukaisiin suunnitelma poistoihin, joita kunta-alalla on laskettu vuodesta 1997 alkaen, näyttäisi kuntatalous olleen ylijäämäinen vuosina 1998–2002. Sitä vastoin vuosina 1997, 2003 ja 2004 vuosikate alitti poistotason. Keskimäärin aikavälillä 1997–2004 vuosikate oli poistoista 113 %.

Kun vuosikate suhteutetaan investointeihin osoittautuu kuntatalouden tila olennaisesti heikommaksi: vuosikatella rahoitettiin vuosina 1997–2004 keskimäärin vain 60 % kokonaisinvestointien omahankintamenoista. Poistonalaisista investoinneista vastaavana ajanjaksona rahoitettiin 71 %. Tilanne on olennaisesti huonontunut kahtena viime

vuotena: vuonna 2002 poistonalaiset investoinnit rahoitettiin kokonaan tulorahoituksella, vuonna 2004 enää 44 %:n osuudella.

Keskimäärin vuosikate jäi tarkastelujaksolla 1997–04 0,7 milj. euroa alle poistonalaisten investointien tason. Poikkeuksellisen vaikeaksi tilanteen tekee, että tulorahoituksen riittämättömyys nettoinvestointeihin on jatkunut jo yhdeksättä vuotta eikä kuntatalouden tasapainottuminen ole näköpiirissä lähivuosinakaan.

2.1.2 Alimittaiset poistot antavat virheellisen kuvan talouden tasapainosta

Mikäli poistot vastaavat poistoalaisten investointien keskimääräistä tasoa, voidaan tulolaskelmasta suoraan arvioida tulorahoituksen riittävyttä ja sen perusteella talouden tasapainoa. Kuntien suunnitelmapoistojen osuus poistonalaisista investoinneista on kuitenkin vuosina 1997–2004 ollut keskimäärin vain 63 %.

Poistojen alimitoitus johtuu eri syistä. Merkittävä tekijä on, että investointien valtionosuudet ja vastikkeettomat luovutukset ovat alentaneet poistopohjaa. Toiseksi hankintamenoon perustuva poistopohja ei ota huomioon teknisen vaatimustason ja kustannusten nousua.

Poistojen alimittaisuutta voi tilinpäätöksessä korjata investointivaroja tekemällä. Näin kunnat ovat menettäneetkin. Varauksia voi kuitenkin tehdä vain ylijäämäisestä tuloksesta ja investointisuunnitelmaan otettuihin hankkeisiin. Jos tulos ei riitä varauksiin, ei niillä voi poiston alimitoitusta oikaista.

2.1.3 Satunnaisten erien merkitys alijäämän muodostumisessa

Kuntien alijäämää muodostuu pääsääntöisesti varsinaisesta toiminnasta. Satunnaisten erien merkitys alijäämän kertymisessä näyttäisi olevan poikkeuksellista ja määrältään vähäistä. Satunnaiset erät ovat nettovaikutukseltaan yleensä tuloja lisääviä. Tuloutukset saattavat olla määrältään merkittäviä esimerkiksi kunnan liiketoiminnan myynissä tai osakeluovutuksissa. Satunnaiset kulut voivat taas olla merkittäviä lähinnä vain omaisuuden tuhoutuessa tai kunnille tuomituissa vahingonkorvauksissa. Tavallisesti omaisuuden menetykset korvataan vakuutuksesta, jolloin tulosvaikutus eliminoituu. Myyntiin liittyvät merkittävät luovutustappiot ovat kunnissa poikkeuksia syystä, että varovaisuuden periaate estää omaisuuden yliarvostuksen taseessa.

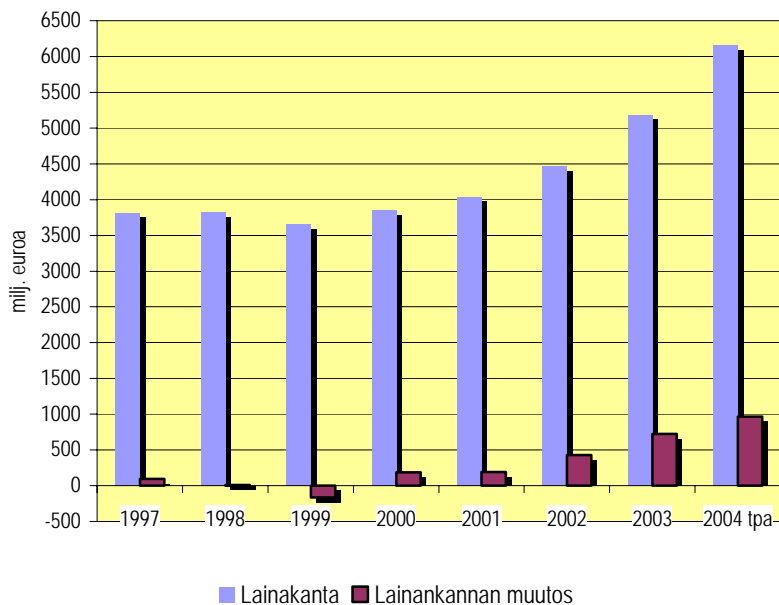
Kuntien satunnaiset nettotuotot ovat viime vuosina olleet keskimäärin yhdeksän miljoonaa euroa vuodessa. Myös alijäämäisimmissä kunnissa satunnaiset erät ovat olleet keskimäärin tulorahoitusta lisääviä.

2.1.4 Alijäämän yhteys lainanottoon

Kun vuosikate ei riitä investointien rahoitukseen, on kunnan lisättävä lainanottoa, realisoitava omaisuutta tai vähennettävä toimintapääomaa (*Toimintapääoma = Rahoitus- ja vaihto-omaisuus – Lyhytaikainen vieras pääoma*). Vuosina 1998–2001 kuntien alijäämän lisäys rahoitettiin pääosin omaisuuden myynnillä ja osin toimintapääomasta. Vuonna 2002 ylimääräiset verotilityserät käänsivät kuntien tulokset ylijäämäiseksi. Vuosina 2003 ja 2004 alijäämän lisäys katettiin lähes kokonaan lisäämällä lainanottoa.

Lainan osuus investointien rahoituksesta nousi viime vuonna jo lähes kahteen kolmasosaan, kun pitkällä aikavälillä lainan osuus on ollut kolmannes. Kaiken kaikkiaan lainakanta kasvoi vuoden 1998 alusta vuoden 2004 loppuun 2,3 mrd. eurolla, josta viime vuoden osuus oli lähes miljardi euroa.

Korvausinvestointien ja käyttötalouden rahoittaminen kasvavassa määrin lainarahoituksella antaa viitteen siitä, että lainanottoa käytetään tulon tapaan toiminnan rahoituksessa. Tätä kehitystä tukee osaltaan lainarahan alhainen korko.



milj. euroa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 tpa
Lainakanta	3816	3825	3659	3846	4037	4465	5188	6155
Lainankannan muutos	93	9	-166	187	191	428	723	967

Lähde: Tilastokeskus. Manner-Suomen kunnat.

Kuva 2. Kuntien lainakanta ja lainankannan muutos 1997–2004, milj euroa.

2.1.5 Alijäämän muodostumisen vaikutus kunnan oman pääoman eriin

Alijäämäinen tilikauden tulos vähentää kunnan varoja tai lisää velkoja. Kummassakin tapauksessa kunnan oma pääoma vähenee joko ylijäämäerien vähentymisenä tai alijäämän lisäyksenä. Oman pääoman väheneminen merkitsee rahoitusaseman heikkenemistä. Rahoitusaseman muutosta mitataan omavaraisuusasteen avulla. Keskimäärin omavaraisuusaste on kunnissa ollut runsaat 70 %. Kun omavaraisuusaste laskee alle 50 %:n, ei kunnalla yleensä ole muuta realisoitavaa omaisuutta kuin palvelutoiminnan tuotantovälineet.

Alijäämän kattaminen oman pääoman muista eristä on esitetty yhtenä talouden tasapainotuskeinona. Tällä kirjanpidollisella toimenpiteellä ei paranneta kunnan taloutta. Jos kertynyttä alijäämää ei kateta tulevien vuosien ylijäämillä, päätös johtaa siihen, että omaisuutta on myytävä tai otettava lisää velkaa.

Alijäämän kattaminen peruspääomasta ilman käyttöomaisuuden tai pitkäaikaisten sijoitusten pysyvää alentamista, johtaa virheelliseen kuvaan kunnan rahoitusasemasta; pysyviä vastaavia (*käyttöomaisuutta ja pitkäaikaisia sijoituksia*) vastaan ei taseessa, alijäämän eliminoinnin seurauksena, ole riittävää pysyväisluonteista pääomaa (*peruspääomaa, arvonkorotusrahaston pääomaa ja pitkäaikaista vierasta pääomaa*). Ja toisaalta vapaan oman pääoman luonteisia ylijäämäeriä (*yli- ja alijäämäerät ja vapaaehtoiset varaukset*) vastaan ei taseessa ole riittävää toimintapääomaa (*toimintapääoma = rahoitus- ja vaihto-omaisuus – lyhytaikainen vieraspääoma*).

Kertynyt alijäämä taseessa osoittaa että kunnan rahoitusasema on heikentynyt. Kun tämä tieto peitetään eliminoimalla alijäämä peruspääomasta, heikennetään taseen antamaa informaatiota; muodollisesti tase näyttäisi olevan tasapainossa, vaikka kunnan alijäämäongelma on ratkaisematta.

Kun kunnan omavaraisuusaste on hyvä eikä velkaa ole, saattaa alijäämän eliminointi peruspääomasta tulla kysymykseen. Tällöinkin rajana tulisi olla, ettei peruspääoman ja pitkäaikaisen vieraan pääoman yhteismäärä alentuisi alle pysyvien vastaavien määrän.

2.2 Alijäämän kattamisvelvoitteen suhde muihin kunnille asetettuihin velvoitteisiin.

Työryhmän tuli arvioida alijäämän kattamisvelvoitetta koskevan säännöksen tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta sekä tarvittaessa esittää vaihtoehtoja, joilla alijäämän kattamista koskevalle säännökselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Tässä yhteydessä tuli, mikäli mahdollista, arvioida kattamisvelvoitetta suhteessa muihin kunnille asetettuihin velvoitteisiin.

Muilla velvoitteilla tarkoitetaan lakisääteisiä palveluja, joita kunnan tulee järjestää asukkailleen. Lakisääteisistä palveluista säädetään kuntalain lisäksi erikseen perustuslaissa ja erityislaeissa. Lakisääteiset tehtävät jakaantuvat yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin tehtäviin ja ns. subjektiivisiin oikeuksiin eli tehtäviin, joiden suhteen kunnalla on ehdoton järjestämisvelvollisuus.

Yleisessä järjestämisvelvollisuudessa kunnalla on harkintavaltaa toiminnan laajuuden ja varattavien resurssien suhteen. Lakisääteinen toiminta on kuitenkin järjestettävä niin, että palveluja on tarjolla ja toimintaan varataan määrärahoja.

Subjektiiviset oikeudet ovat kuntalaisen oikeuksia palveluihin, jotka kunnan on ehdottomasti järjestettävä. Kunnan on osoitettava talousarviossa riittävät resurssit subjektiivisten oikeuksien piiriin kuuluvien palvelujen järjestämiseen.

Laissa säädettyjen tehtävien lisäksi kunta voi itsehallintonsa perusteella ottaa harkintansa mukaan hoidettavakseen myös muita tehtäviä. Voimavarojen osoittaminen näihin tehtäviin on kokonaan kunnan päätösvallassa.

Kuntapalvelujen rahoituksen keskeiset periaatteet ovat kuntien itsehallintoon perustuva verotusoikeus ja erityisesti lakisääteisissä palveluissa ns. rahoitusperiaate. Verotusoikeuteen perustuvan itsehallinnon perusteella kunta voi käyttää verotulot palvelujen rahoittamiseen oman harkintansa mukaan. Rahoitusperiaatteen mukaan kunnille voidaan osoittaa uusia tehtäviä tai lisätä nykyisiin tehtäviin liittyviä velvoitteita vain säätämällä siitä lailla. Uusista tehtävistä säätäessään valtion tulee samalla huolehtia kuntien edellytyksistä suoriutua niistä. Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioitaessa otetaan huomioon kuntien verotulot, valtionosuudet ja maksutulot. Rahoitusperiaate liittyy kiinteästi kunnallisen itsehallinnon sääntelyyn, erityisesti kunnan verotusoikeuteen; mitä suuremman osuuden kunta joutuu verotuloistaan käyttämään lakisääteisten tehtävien rahoitukseen, sitä vähäisempi on sen itsenäinen päätösvalta toiminnastaan ja taloudestaan.

Kunnan tehtäviä ja rahoitusta koskeva sääntely määrittelee tietyn etuoikeusjärjestyksen kunnalle asetetuissa palveluvelvoitteissa. Ensisijaisesti kunnan on järjestettävä lakisääteiset palvelut. Niissä etusijalla on subjektiivisiin oikeuksiin kuuluvat peruspalvelut, joihin kunnan on osoitettava riittävät toiminnalliset resurssit ja määrärahat. Muihin lakisääteisiin palveluihin liittyvissä velvoitteissa lainsäädäntö antaa kunnalle harkintavaltaa palvelutason määrittämisessä. Määrätty vähimmäistaso on kuitenkin täytettävä. Vapaaehtoiset, kunnan itselleen ottamien tehtävät, ovat viimesijaisia rahoituksen riittävyttä ratkaistaessa.

Rahoitusvastuu kunnille asetettujen lakisääteisten palveluvelvoitteiden täyttämässä jakaantuu valtion ja kuntien kesken. Mikäli kuntatalouteen kertyy alijäämää, jonka kattaminen edellyttää kunnilta olennaisia menojen säästöjä ja tuloperusteiden

korotuksia, joudutaan ottamaan kantaa siihen toimiiko valtionosuusjärjestelmä mainitun rahoitusperiaatteen tarkoittamalla tavalla.

Valtionosuusjärjestelmän toimivuutta rahoituksen riittävyyden näkökulmasta voidaan pelkistetysti arvioida siltä pohjalta, miten verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta (tasauslisää) saavien kuntien tasattu verotulo riittää valtionosuustehtävistä aiheutuvien peruspalvelujen kuntien omarahoitusosuuksien kattamiseen.

Peruspalveluilla tarkoitetaan jäljempänä rajatusti valtion ja kuntien kustannustenjaon piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen palveluja. Niiden rahoituksen vähimmäistaso turvataan takaamalla kunnalle vähintään tasattu verotulo eli 90 % maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta asukasta kohden. Ts. tasatun verotulon tulisi riittää kattamaan kunnan rahoitusosuus mainittujen peruspalvelujen kustannuksista.

	2005
	€/as
Tasattu verotulo	+ 2 319
Kunnan rahoitusosuus	<u>- 2 133</u>
Verorahoitusjäämä	+ 185

Taulukko 1. Tasatun verotulon riittävyys valtionosuustehtävistä aiheutuvien peruspalvelujen kunnan rahoitusosuuteen.

Tasauslisää saavalle kunnalle, joiden lukumäärä vuonna 2005 oli 327 kuntaa, taataan verorahoitusta peruspalveluihin vähintään 2 319 €/asukas. Tasatun verotulon on määrä kattaa kunnan osuus peruspalvelujen rahoituksesta. Kunnan rahoitusosuus oli vuonna 2005 2 133 €/asukas. Toimintamenojen jälkeen peruspalvelujen rahoitus osoittaisi näin laskien keskimäärin 185 €/asukas verorahoitusjäämää niissäkin kunnissa, joiden verotulot jäävät alle keskitason.

Kun kunnan todellisten verotulojen määrä asukasta kohden ylittää tasausrajan, jää kunnalle käytettäväksi muuhun toimintaan mainittua rahoitusjäämää suurempi osuus. Keskimäärää suuremmat verotulot voivat johtua joko keskimäärää korkeammasta verotulopohjasta tai keskimäärää korkeammasta veroprosentista. Toisaalta kunnan tuottamien peruspalvelujen todelliset yksikkökustannukset voivat nousta laskennallista yksikkökustannusta korkeammaksi, jolloin kunnan todellinen rahoitusosuus on laskennallista rahoitusosuutta suurempi. Esimerkiksi kunnan rahoitusosuus opetustoimen todellisista kustannuksista on keskimäärin 55 %, kun laskennallisen rahoitusosuus on 43 % laskennallisista kustannuksista.

Korkeammat todelliset yksikkökustannukset voivat johtua vähimmäistasoa korkeammasta palvelutasosta tai alemmasta tuottavuudesta kunnan palvelutuotannossa. Tärkeä tekijä rahoituksen riittävydessä on myös, että valtionosuuden laskennallisten

erien kustannustarkistuksia ei tehdä täysimääräisinä ja että ne lasketaan kustannuspohjiin viiveellä.

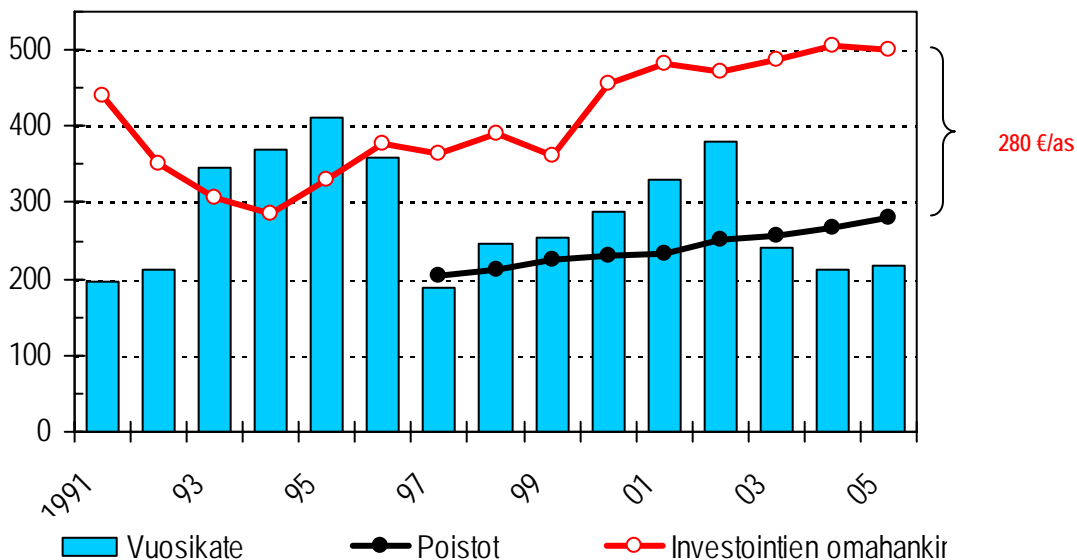
Kuntien tasatun verotulon rahoitus on heikentynyt viime vuosina. Vuonna 2002 tasausraja oli 2 393 euroa ja vuonna 2005 se oli 2 319 euroa asukasta kohden. Kehitys johtuu pääosin kunnallisverotukseen valtion päätöksin tehdyistä verokevennyksistä, mutta siihen on vaikuttanut myös muu veropohjan kehitys. Toisaalta osa verokevennyksistä on kompensoitu kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia lisäämällä, mikä osaltaan on pienentänyt valtionosuustehtävien asukaskohtaisia rahoitusosuuksia. On myös huomattava, että verotulojen ja niiden perusteella myönnettävien tasauslisien välillä on kahden vuoden viive. Saman aikana, vuosina 2002–2005, kuntien rahoitusosuudet ovat kasvaneet 2 108 eurosta 2 133 euroon asukasta kohden. Lisäys on 26 euroa/as. Kun tasattu verotulo on vastaavalla aikavälillä pienentynyt 74 euroa asukasta kohden, on kuntien rahoituksen riittävyys tämän tarkastelutavan mukaan heikentynyt 100 €/as:

	2005 €/as
Verorahoitusjäämä	+ 185
Yleinen valtionosuus ja maksutulot (pl. liiketoiminta)	+ <u>235</u>
Käytettävissä kustannustenjaon ulkop. tehtäviin	420
Kustannustenjaon ulkopuolelle jäävät palvelutehtävät	- <u>355</u>
Käytettävissä investointeihin	+ 65
Nettoinvestoinnit	- <u>290</u>
Rahoitusjäämä (pl. liiketoiminta)	- 225

Taulukko 2. Rahoituksen riittävyys muihin kuin kustannusten jaon piiriin kuuluviin peruspalveluihin.

Kunnan todellista taloudellista liikkumavaraa arvioitaessa on tasatun verotulon lisäksi otettava huomioon kuntien yleinen valtionosuus sekä maksutulot valtionosuustehtävissä. Nämä ovat vuonna 2005 keskimäärin noin 235 euroa asukasta kohden. Tällöin tasauslisää saavalla kunnalla olisi verorahoitusjäämä mukaan laskien keskimäärin noin 420 euroa asukasta kohden käytettävissä kustannustenjaon ulkopuolisiin tehtäviin. Kustannustenjaon ulkopuolella olevat tehtävät ovat joko lakisääteisiä tai muutoin välttämättömiä tehtäviä tai tehtäviä, jotka kunta on itsehallintonsa nojalla ottanut hoidettavakseen. Näitä tehtäviä ovat muun muassa pelastuspalvelut ja katujen ja teiden ylläpitopalvelut. Vuonna 2005 ovat arvioidut nettomenot näissä tehtävissä keskimäärin 355 euroa asukasta kohden. Erotus, noin 65 euroa asukasta kohden, jää kattamaan muun muassa investointi- ja lainanhoitomenoja. Tarkastelu ei sisällä tehtäviä, joiden kustannukset on tarkoitettu katettavaksi kokonaan tai pääosin maksutuloilla. Näitä tehtäviä ovat muun muassa vesi-, energia- ja jätehuolto sekä rakennusvalvonta.

Menolaskelmat perustuvat valtakunnallisiin keskiarvokustannuksiin ja kuntakohtaiset erot voivat olla suuret. Lisäksi on huomattava, että talous ei välttämättä ole tasapainossa kaikissa niissäkään kunnissa, joiden verotulot ovat tasaarajaa korkeammat. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan kuitenkin todeta, että voimassa oleva rahoitusjärjestelmä on toistaiseksi turvannut kunnille edellytykset suoriutua valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon piiriin kuuluvien tehtävien laskennallisista toimintamenoista. Kun otetaan vielä huomioon muut lakisääteiset tai muutoin välttämättömät tehtävät, ei rahoitusjärjestelmän osoittama tulorahoitus (65 €/as) riitä kuntien investointeihin, joiden määrä muussa kuin liiketoiminnassa on 290 €/as. Kun osa näistä investoinneista vielä kohdistuu kustannustenjaon piiriin kuuluviin tehtäviin, voidaan rahoitusjärjestelmän riittävyys mainittujen peruspalvelujenkin osalta asettaa kyseenalaiseksi.



Lähde: Vuodet 1991–2003 Tilastokeskus. Vuosi 2004 Kuntaliiton ja tilastokeskuksen tiedusteluun perustuva ennakkotieto. Vuosi 2005 Kuntaliiton arvio

Kuva 3. Kuntien vuosikate, poistot ja investoinnit. Manner-Suomen kunnat

Rahoituksen riittävyyttä kuntien koko toimintaan voidaan arvioida vuosikatteen riittävyytenä investointeihin. Vuonna 2005 vuosikate kattaa arviolta alle puolet investointien omahankintamenoista. Rahoitusvajetta jää näin ollen 280 €/asukas, jonka kunnat suunnittelevat kattavansa lainaotolla (190 €/as), käyttöomaisuuden myynnillä (90 €/as).

Mainitut rahoitusvajeen kattamiskeinot eivät tasapainota kuntien taloutta, vaan heikentävät olennaisesti niiden rahoituksellista asemaa. Vuoden 2004 tilinpäätösarvioiden mukaan 230 kunnan tilikauden tulos muodostuisi alijäämäiseksi. Vaikeasti alijäämäisiä näistä kunnista oli 30–40. Kun rahoitusali jäämä kertyy riittävän

suureksi, joutuu kunta ennen pitkää tilanteeseen, jossa säästötoimenpiteet on kohdistettava myös lakisääteisiin peruspalveluihin. Näin kunta joutuu asettamaan vastakkain sille asetetut palveluvelvoitteet ja toisaalta kuntatalouden tasapainovaatimukset. Kuvatun kaltaisessa tilanteessa ovat suurella todennäköisyydellä kunnat, joiden vuosikate on ollut useana vuotena peräkkäin negatiivinen. Näiden kuntien lukumääräksi on peruspalveluohjelmakaudella 2006–2009 arvioitu 50–70 kuntaa.

Aiemmista vuosista poiketen harkinnanvarainen rahoitusavustus ei vuonna 2004 enää kattanut vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien yhteenlaskettua negatiivista vuosikatetta. Yhteenlasketun negatiivisen vuosikatteen määrä oli vuonna 2004 noin 70 miljoonaa euroa ja harkinnanvarainen rahoitusavustus 48 milj. euroa. Vuodelle 2005 avustuksen määrää on supistettu 30 milj. euroon. Negatiivisen vuosikatteen kokonaismäärässä ei kuitenkaan ole odotettavissa vähenemistä.

Kuntatalouden kehitysennusteet osoittavat, että yhä suurempi kuntajoukko on joutumassa tilanteeseen, jossa ne eivät samanaikaisesti kykene täyttämään yhtäältä lakisääteisiä palveluvelvoitteita ja toisaalta talouden tasapainovaatimusta. Toistaiseksi on tingitty talouden tasapainosta. Pitkään ei peruspalvelujen rahoitusta voida kuitenkaan hoitaa lainaotolla tai omaisuutta myymällä. Jossain aikataulussa talouden tasapainotus on tehtävä joko rahoitusta lisäämällä tai palvelujen järjestämistä sopeuttamalla. Yksittäisen kunnan keinoiksi jäävät vero- ja maksuperusteiden korotukset ja palvelutuotannon tehostaminen. Nämä toimet tuskin riittävät kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien kuntien kohdalla, vaan harkintaan tulisi ottaa toimenpiteitä, joilla puututaan kuntien tehtävien määrään ja rahoitusjärjestelmän rakenteeseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 24.10.2002 antamassaan verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 41/2002 vp – HE 123/2002 vp) todennut, että valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille laeissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa. Selvityksessä pitää arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toetutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeus-uudistuksessa tarkoitettut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä. Eduskunta sisällytti vastaukseensa tämänsisältöisen lausuman. Sisäasiainministeriön selvitys on 15.3.2005 toimitettu eduskunnan hallintovaliokunnalle peruspalveluohjelman 2006–2009 liitteenä.

2.3 Talousarviota ja taloussuunnitelmaa koskevat tasapainosäännökset ja -ohjeet

Kuntalain (353/95) talousarviota ja -suunnittelua koskevaan pykälään (65 §) sisältyy kolme säännöstä, jotka velvoittavat kunnan huolehtimaan talouden tasapainosta.

Ensimmäisessä säädetään talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Toisessa säädetään talousarvion rahoitustarpeen kattamisesta ja kolmannessa säännöksessä kunta velvoitetaan kattamaan kertynyt ja talousarviovuonna kertyväksi arvioitu alijäämä.

Kuntalain perusteluissa (HE 192/94) todetaan, että talousarviovuosi saattaa olla liian lyhyt ajanjakso menotalouden sopeuttamiseen tuloihin. Tästä syystä kunnan kokonaistalouden tasapainottamisessa taloussuunnitelmalla on keskeinen merkitys. Suunnitelman yhteydessä tulee myös arvioida, ovatko kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit oikeassa suhteessa sen voimavaroihin. Perusteluissa lähdetään siitä, että taloussuunnitelmassa tulee osoittaa toimenpiteet heikentyneen vapaan oman pääoman kartuttamiseksi riittävälle tasolle. Toisaalta taloussuunnitelman tulee osoittaa, perustuuko ylijäämien kerryttäminen kunnan tulevien vuosien investointitarpeeseen.

Kuntalain 65.3 §:n mukaisesti talousarvio on kokonaistaloudellinen suunnitelma, jossa rahoitusosan laskelman avulla osoitetaan rahoitustarve ja sen kattaminen. Tulojen ja menojen tasapainotus tulee taloussuunnittelussa esittää paitsi tulorahoituksen riittävyyden (tuloslaskelma) myös investointien ja pääomarahoituksen (rahoituslaskelma) näkökulmasta.

Kuntalain 66 §:n perustelujen mukaan kunnan verotuloilla ei ole aiemman kunnallislain tarkoittamaa veroyhtälöön perustuvaa tasapainotustehtävää, vaan verotuloilla, maksuilla ja lainanotolla on kiinteä kunnallispoliittinen yhteys, jossa yhdelle tulolajille ei lainsäädännöllä ole perusteltua asettaa erityistä tasapainotusvaatimusta.

Vuoden 2001 alusta voimaatulleella kuntalain 65.2 §:ään lisätyllä muutoksella (353/2000) kunta velvoitettiin päättämään toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden tilinpäätöksen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan. Toimenpiteistä päättäminen on säännöksen mukaan mahdollista tehdä talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä. Lain perusteluissa korostetaan toimenpiteiden konkreettisuutta. Hallituksen esityksen (HE 157/99) perusteluissa todetaan, että yleensä tilinpäätökseen kertynyt alijäämä katetaan tulevien vuosien ylijäämillä. Talouden tasapainottamistoimenpiteinä tulisivat tällöin kysymykseen menojen karsinta, tulojen korotukset, myyntivoittoa tuottavan käyttöomaisuuden myynti tai rahoitustuottoa tuottavien pitkäaikaisten sijoitusten realisointi siten, että kokonaisvaikutus olisi alijäämää vähentävä. Lisäksi kunnan omavaraisuusasteen salliessa kertynyttä alijäämää voidaan kattaa edellisinä vuosina kertyneellä taseen muulla vapaalla pääomalla ja poikkeustapauksissa peruspääomalla. Myös näistä toimenpiteistä on päätettävä talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisen yhteydessä, jolloin päätös toteutetaan kuluvan vuoden tilinpäätöksessä.

Perustelujen mukaan tuloslaskelmassa kulua ovat myös käyttöomaisuuden poistot, joilla on tilikauden tuloksen kannalta keskeinen merkitys. Kunnassa kirjanpitolain mukaisessa järjestelmässä poistopohjana on aktivoitujen eli kunnan toteutettujen investointien

omarahoitusosuus hankintahinnasta. (Perusteluissa käytetyllä omarahoitusosuudella tarkoitettaneen vakiintuneen käsitteistön omahankintamenoa)

Kunnan toiminnan jatkuvuus edellyttää perustelujen mukaan, että investoinnit rahoitetaan joko etukäteen kartuttamalla ylijäämäeriä tai investointivaroja taikka vieraalla pääomalla, joka maksetaan takaisin vastaisella tulorahoituksella. Investointia varten tehty varaus puretaan investoinnin toteuduttua. Varauksen purun yhteydessä muodostetun poistoeron tuloutuksella poistojen vaikutus tilikauden tulokseen eliminoituu. Jos taas varoja on kerätty edellisten vuosien ylijäämiin eikä omilla varoilla rahoitettuja investointeja ole tarvetta jatkossa pitää samalla tasolla, poistoja voidaan periaatteessa jonakin vuonna jättää kattamatta. Tällöin syntynyt alijäämä voidaan kattaa edellisten vuosien ylijäämillä. Jos investointi on rahoitettu vieraalla pääomalla, niin tulorahoituksen (vuosikatteen) on oltava vähintään poistojen suuruinen, jotta investoinnin taloudellisen pitoajan kuluessa saadaan varat investointia varten otettujen lainojen takaisinmaksuun. Tällöin ei vielä ole otettu huomioon, että lainojen takaisinmaksuajat ovat yleensä huomattavasti lyhyemmät kuin poistosuunnitelman mukaiset poistoajat, eikä myöskään sitä, halutaanko korvausinvestointeja varten kerätä varoja etukäteen.

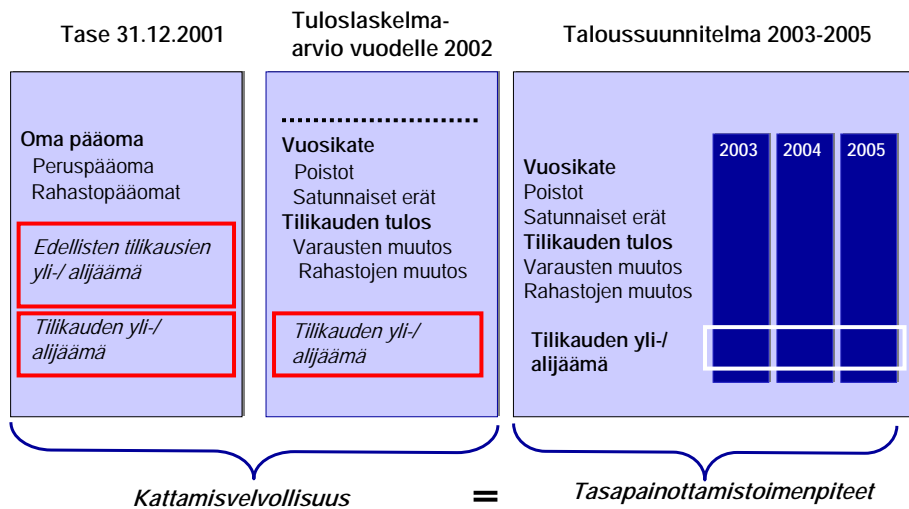
Poikkeuksellisesti alijäämää voidaan perustelujen mukaan kattaa peruspääomaa alentamalla. Tämän katsottiin olevan perusteltua, koska peruspääoma muodostettiin laskennallisesti uuteen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä vuoden 1997 alussa. Peruspääoman alentamisen katsottiin olevan mahdollista myös silloin, jos kunnan taseen peruspääoma on investointien ajoituksesta ja rahoituksesta johtuen poikkeuksellisen suuri eivätkä uusinvestoinnit välttämättä ole samalla tasolla.

Lain perusteluissa ei kuntayhtymille esitetty vastaavaa tasapainottamisvaatimusta, koska jäsenkunnat vastaavat perussopimuksessa sovittavalla tavalla kuntayhtymän taloudesta. Lisäksi todetaan, että koska jäsenkunnat vastaavat muun lisäksi kuntayhtymän rahoituksesta, kuntayhtymät voivat kuntia nopeammin sopeutua tulorahoituksen riittävyyteen. Jos tilikauden tilinpäätöksessä kertyy alijäämää, se voidaan jo seuraavassa tilinpäätöksessä rahoittaa ylijäämällä. Toisaalta voidaan menetellä myös niin, että ylijäämä voidaan jo seuraavassa tilinpäätöksessä eliminoida alijäämällä.

Lakia sovellettiin ensimmäisen kerran vuonna 2001 valmisteltaviin kuntien talousarvioihin ja -suunnitelmiin. Kuntien keskusjärjestö antoi säännösten soveltamisohjeen, jossa täsmennettiin lain perusteluja ja niiden tulkintoja (Alijäämän kattamisvelvollisuus ja talouden tasapainottaminen. Suomen Kuntaliitto. Kuntataloustiedote 6/27.10.2000). Kuntalain taloutta koskevat säännökset ovat puitelain luonteisia, mistä syystä kuntien keskusjärjestön ohjeilla on ollut merkittävä tehtävä hyvän talousarviokäytännön ja hyvän kunnallisen kirjanpitotavan lähteinä kunta-alalla. Soveltamisohjeen mukaan katettavaa alijäämää määritettäessä otetaan huomioon sekä yli- että alijäämäerät. Tilinpäätöksen alijäämällä tarkoitetaan alijäämää, joka saadaan

laskelmalla yhteen edellisen tilikauden taseen *Edellisten tilikausien yli-/alijäämä* ja *Tilikauden yli-/alijäämä -erät*. Talousarvion alijäämällä tarkoitetaan valtuuston hyväksymän, kuluvan vuoden talousarvion tuloslaskelmaosan viimeisin rivin osoittamaa alijäämää. Talousarviomuutokset otetaan huomioon yli-/alijäämää määritettäessä.

Alla olevassa kuvassa on esitetty, mistä eristä katettava alijäämä koostuu ja miten tasapainottamistoimenpiteet esitetään. Ajankohtana esimerkissä on käytetty lain voimaantulovuotta 2001.



Kuva 3. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja tasapainottamistoimenpiteet

Ohjeen mukaan suunnitteluvuosien yli-/alijäämäerien yhteenlasketun määrän tulee olla vähintään nolla sen jälkeen kun kertynyt alijäämä on katettu. Tämä tulkinta johdetaan säännöksestä, joka edellyttää taloussuunnitelman laatimista siten, että kunnan tehtävien hoitaminen turvataan (KuntaL 65.2 §). Näin ollen nettovaikutukseltaan alijäämäinen taloussuunnitelma, joka johtaisi taloudellisen aseman olennaiseen heikkenemiseen suunnittelukaudella, ei täyttäisi mainitun säännöksen vaatimusta.

Ohjeessa katsotaan edelleen, että kunnan keskeisiin tulo- ja menoeriin liittyy kuitenkin siinä määrin epävarmuutta, että viiden tai sitä useampivuotisen taloussuunnitelman ylijäämäodotukset todennäköisesti ovat jo epäluotettavia. Myöskään alijäämän kattamisen siirtämisen suunnittelukauden loppuun ei katsota olevan lainsäätäjän tarkoitus.

Ohjeen mukaan rahastojen pääomien käyttäminen alijäämän kattamiseen voi tapahtua vain erityisestä syystä ja pääoman alentamisen tulee olla luonteeltaan pysyvää.

Tilanteita, joissa peruspääoman alentaminen voi tulla kysymykseen, ovat ohjeen mukaan käyttöomaisuuden pysyvä luovuttaminen ja korvausinvestointien tason jääminen pysyvästi käyttöomaisuuden poistoja pienemmäksi.

Kunnalta, jonka kertynyt alijäämä on suuri ja jonka omavaraisuus on keskimääräistä alempi tai velkaisuus keskimääräistä olennaisesti korkeampi, edellytetään pidättyvyyttä alijäämän kattamisesta peruspääomasta. Sidotun oman pääoman alentaminen saattaa ohjeen mukaan johtaa virheellisen kuvan antamiseen kunnan taloudellisesta asemasta ja viivästyttää todellisiin ja välttämättömiin tasapainottamistoimenpiteisiin ryhtymistä.

Hallituksen esityksen perusteluissa omavaraisuusasteen katsotaan olevan heikko, kun se on alle 50 %. Näin alas omavaraisuuden hyväksyttävää alarajaa ei ohjeen mukaan voitane kuitenkaan asettaa; 50 %:n omavaraisuus on kuntataloudessa jo poikkeuksellisen alhainen ja merkitsee raskasta velkaantumista. Lisäksi todetaan, ettei alijäämän kattamissäännöksen täyttäminen vielä välttämättä takaa tulo-rahoituksen riittävyyttä kunnassa. Nollatulosta voi johtua myös alimittaisista poistoista. Ylijäämäinenkin tulos ei tällöin välttämättä takaa riittävää tulo-rahoitusta korvausinvestointeihin.

Ohjeen mukaan talousarviossa tai -suunnitelmassa päätettyjen toimenpiteiden vaikutusten ei kaikilta osin vaadita kohdistuvan suunnittelukauteen. Esimerkiksi omaisuuden myynti voi toteutua suunnittelukauden ulkopuolella tai tasapainotus voi perustua verotus- tai valtionosuusjärjestelmän muutokseen, jonka vaikutukset tuottavat suunnittelukautta pitemmällä aikavälillä riittävän ylijäämän kertyneen alijäämän kattamiseen. Olennaista kattamisvelvoitteen noudattamisessa ohjeen mukaan on, että esitetyt toimenpiteet ovat ajoitukseltaan ja rahamäärältään realistisia ja että valtuusto on niihin sitoutunut.

Ohjeessa todetaan, ettei alijäämän kattamisvelvoitesäännös sisällä sanktioita kunnalle, joka tekee alijäämäisen tuloksen suunnitellun ylijäämän sijasta. Laissa tai perusteluissa ei myöskään ole asetettu sanktioita kunnalle, joka ei onnistu toteuttamaan suunniteltua yksittäistä tasapainotustoimenpidettä.

Kuntalain tulkinnoissa taloussuunnitelman sitovuutta on luonnehdittu lähinnä toiminnalliseksi ja kunnallispoliittiseksi. Muiden suunnitteluvuosien kuin talousarviovuoden suunnitelmien sitovuudesta ei kuntalaissa erikseen säädetä. Lain perusteluissa kuitenkin todetaan, että taloussuunnitelma on aiempaa ohjeellista kuntasuunnitelmaa sitovampi. Erityisesti kokonaistalouden tasapainottamisessa taloussuunnitelman on katsottu olevan sitova. Laissa on tähän selkeä velvoite. Tältä osin taloussuunnitelman on katsottu voivan olla valituskelpoinen (Harjula-Prättälä. Kuntalaki – taustat ja tulkinnat. 2001.s.404).

2.4 Tasapainottamistoimenpiteitä koskevat säännökset ja ohjeet tilinpäätöksessä

Kuntalain 70 §:n mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tai sen yhteydessä tehtävä esitys talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi. Laissa ei ole määritelty, milloin kunnan talouden tila edellyttää tasapainottamistoimenpiteiden esittämistä. Lain perusteluissa on kuitenkin todettu, että tasapainotusesitys tulee tehdä, mikäli kunnan tilinpäätöslaskelmat ja niistä laskettavat tunnusluvut osoittavat tuloskehityksen ja rahoitusaseman heikentymistä. Esityksen tulisi sisältää suunnitelma, jolla kunnan talous määräajassa saatetaan vakaalle pohjalle (HE 192/94, 69 §:n perustelut).

Kuntalain 70 §:n johdosta talouden tasapainottamista koskevaan toimenpide-esitykseen joudutaan puuttumaan uudelleen tilinpäätöksessä, kun taloussuunnitelman yhteydessä tapahtuvasta tasapainottamisesta on kulunut vasta vajaa puoli vuotta. Säännösten osittainen päällekkäisyys johtuu siitä, että vuoden 1995 kuntalaissa tasapainotustoimenpiteiden esittäminen otettiin toimintakertomuspykälään ja vasta vuoden 2001 kuntalain muutoksessa tasapainotusvaatimus lisättiin talousarviota ja -suunnitelmaa koskevaan 65 §:ään.

Kuntien keskusjärjestön antamassa tilinpäätösmallissa on kunnan tuloskehityksen katsottu edellyttävän talouden tasapainottamista silloin, kun tuloslaskelma päättyneellä tilikaudella osoittaa alijäämää eikä taseessa ole edellisten tilikausien ylijäämää sen kattamiseen (Tilinpäätösmalli, Kuntaliitto. 2001, 32). Alijäämän kattamiseksi on tällöin jo saatettu hyväksyä kuntalain 65.2 §:n tarkoittamat toimenpiteet kuluvan vuoden talousarviossa ja -suunnitelmassa. Mikäli toteutunut tuloskehitys huomioon ottaen mainituissa suunnitelmissa tai niiden hyväksymisen yhteydessä tehty tasapainotus on riittävä, ei esitystä talouden tasapainottamisesta tilinpäätöksen yhteydessä tarvitse enää tehdä. Mikäli tuloskehitys kuitenkin on suunniteltua heikompi, joutuu hallitus tilinpäätösmallin mukaan ottamaan toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä kantaa siihen korjataanko tuloskehitystä kuluvan vuoden talousarviossa vai vasta valmisteilla olevassa talousarviossa ja -suunnitelmassa vai katetaanko kertynyttä alijäämää peruspääomasta tai rahastopääomasta kuluvan vuoden kirjanpidossa. Mahdollista on, että tasapainottamistoimenpiteet koostuvat kaikista mainituista toimenpiteistä.

Kuntalain 65.2 § ei edellytä kuntayhtymää talousarvion yhteydessä päättämään toimenpiteistä kertyneen tai talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioidun alijäämän kattamisesta. Sen sijaan mikäli kuntayhtymän tulos tilinpäätöksessä on alijäämäinen, on yhtymähallituksen tilinpäätösmallin mukaan tehtävä esitys talouden tasapainottamisesta toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä. Alijäämä tulisi lähtökohtaisesti kuntayhtymässäänkin kattaa toimintaa sopeuttamalla taloussuunnitelmassa eikä peruspääomasta.

Kun lähtökohtana pidetään aiheuttamisperustetta, perusteltua olisi, että varsinaisen toiminnan ylijäämän jakoperusteet tai alijäämän kantoperusteet määräytyisivät käytön mukaisessa suhteessa. Jos taas yli- tai alijäämä on seurausta satunnaisista eristä perusteltua olisi soveltaa peruspääomaosuuksia jako- tai kantoperusteina (Kuntajaoston lausunto 36/1998).

2.5 Kunnan oman pääoman sääntely

2.5.1 Oman pääoman rakenne

Kuntalaissa ei ole säännöstä kunnan omasta pääomasta, vaan oman pääoman rakenne ja erien nimikkeet perustuvat kirjanpitolautakunnan kuntajaoston taseohjeeseen. Kirjanpito-ohjeissa oma pääoma ryhmitellään *peruspääomaan, arvonkorotusrahastoon, muihin omiin rahastoihin, edellisten tilikausien yli- ja alijäämään sekä tilikauden yli- ja alijäämään* (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto.2005).

Kunnan oman pääoman jakamisesta sidottuun ja vapaaseen omaan pääomaan ei kuntalaissa ole myöskään säädetty. Määrätyt oman pääoman erät ovat kuitenkin kirjanpitosäännöksiin tai -ohjein taikka sopimusperusteisesti sidottu määrättyihin pysyvien vastaavien eriin. Mainitulla tavalla sidottuja oman pääoman erä ovat peruspääoma ja arvonkorotusrahaston pääoma.

Ei-sidottua, tilikauden tuloksesta kertynyttä omaa pääomaa ovat muut omat rahastot sekä kertyneet ylijäämät. Muiden omien rahastojen pääomaa voidaan siirtää tuloslaskelmaan kattamaan tiettyä, rahaston säännössä määriteltyä menoa. Ylijäämäeriä voidaan siirtää muihin oman pääoman eriin, mutta ei palauttaa tuloslaskelmaan. Kuntayhtymässä ylijäämää voidaan myös palauttaa jäsenkunnalle.

Peruspääomaa voidaan kuntayhtymässä pitää pääomasijoituksen luonteisena tase-eränä, jota pääsääntöisesti korotetaan jäsenkuntien pääomasijoituksiin ja jonka alentaminen tapahtuu ensisijaisesti silloin, kun jäsenkuntakuntaosuus palautetaan jäsenkunnan erotessa kuntayhtymästä.

2.5.2 Peruspääoman korottaminen ja alentaminen

Kunnan peruspääoman korottaminen ja alentaminen taseen yli- ja alijäämäeriä vastaan on katsottu määrättyissä tilanteissa olevan mahdollista. Silloin kun kunta investoi ei-poistonalaiseen omaisuuteen kuten maa-alueisiin tai käyttöomaisuusarvopapereihin, on perusteltua, että tulorahoituksella kerrytetty investointivaraus tai ylijäämä siirretään peruspääomaan. Näin varauksen purkamisesta muodostunut ylijäämä, joka on sidottu edelleen kunnan käyttöomaisuuteen, on irrotettavissa muuhun tarkoitukseen vasta käyttöomaisuutta ja sijoituksia realisoimalla.

Toisaalta kunnan luovuttaessa käyttöomaisuutta tai palauttaessa sijoituksiaan sitomatta vapautunutta pääomaa uudelleen pysyviin vastaaviin, voi sidotun oman pääoman määrä nousta pysyviä vastaavia suuremmaksi. Yleensä peruspääoman alentamiseen oikeuttavat luovutukset koskevat maa-alueiden ja rakennusten sekä osakkeiden ja osuuksien luovutuksia. Liikelaitoksen yhtiöittämisessä voivat luovutuksen kohteena olla myös kiinteät rakenteet, kuten johtoverkostot.

Peruspääoman alentamisen tarve tai mahdollisuus saattaa perustua myös ylimitoitettuihin poistoihin. Tällöin saattaa olla perusteltua kattaa poistojen aiheuttama alijäämää peruspääomasta.

Poistoista johtuvan alijäämän kattaminen peruspääomasta voi tulla kysymykseen myös silloin, kun kunta on supistamassa palvelutuotantoaan esimerkiksi toimintojen ulkoistamisen johdosta tai muuttotappiosta johtuvan palvelutarpeen supistumisen vuoksi. Määrän, jolla peruspääomaa voitaisiin käyttää alijäämän kattamiseen tulisi vastata poistojen ja keskimääräisten korvausinvestointien erotusta. Vaihtoehtoinen menettely tietenkin on, että käyttämättömien tai vajaakäyttöisten tuotantovälineiden poistosuunnitelmaa kevennetään.

Kuntayhtymässä pysyvien vastaavien alentaminen voi olla samalla tavoin kuin kunnassa peruste peruspääoman alentamiseen. Pääsääntöisesti peruspääoman korottamisen tai alentamisen perusteena on kuntayhtymässä kuitenkin jäsenkunnan pääomasijoitus tai sen palautus.

Kuntalaissa ei ole säännöstä peruspääoman vähimmäismäärästä. Sisäasiainministeriön asettama *Oma pääoma* -työryhmä esitti peruspääoman alentamista ja korottamista koskevien säännösten ottamista kuntalakiin. Esitettyjen säännösten mukaan kunta olisi voinut käyttää peruspääomaa alijäämän kattamiseen vain määrän, jolla sidottu oma pääoma olisi ylittänyt pysyvien vastaavien määrän. Säännösehdotukseen sisältyi myös peruspääoman korottamisvaatimus silloin, kun sidotun oman pääoman määrä olisi alittanut kaksi kolmasosaa pysyvien vastaavien määrästä. Korottamisvaatimus olisi kuitenkin astunut voimaan vasta tilanteessa, jossa kunnalla olisi ollut kertynyttä ylijäämää tai ei-sidottuja rahastopääomia. Kahden kolmasosan vähimmäismäärää perustui kuntatalouden tulorahoitusosuuden pitkän aikavälin keskimäärään investointien rahoituksessa. (Kuntien ja kuntayhtymien oman pääoman ja talouden tasapainottamisen sääntely kuntalaissa. Sisäasiainministeriön oma pääoma -työryhmän mietintö 2/1998).

Työryhmän esitys ei johtanut peruspääoman alentamista tai korottamista koskevaan sääntelyyn.

2.6 Lainanoton sääntely

Kunnille ei ole asetettu lainakattoa. Kuntalain valmistelussa selvitettiin mahdollisuutta kuntien lainanotto-oikeuden rajoittamiseksi. Ratkaisuun liittyvien käytännön ongelmien

vuoksi ajatuksesta kuitenkin luovuttiin (HE 192/1994). Luku 3.10.) Muun muassa kunnan mahdollisuus siirtää lainavastuita tytäryhteisöilleen vähentää kunnan lainanoton sääntelyn merkitystä. Kuntakonsernin lainakannan sääntely ei taas liene mahdollista kuntalain säännöksin.

Lainat ryhmitellään kunnan ja kuntayhtymän taseessa pitkäaikaisiin ja lyhytaikaisiin lainoihin. Pääsääntöisesti pitkäaikainen laina otetaan investoinnin rahoittamiseen ja lyhytaikaisella lainalla turvataan maksuvalmiuden säilyminen. Sääntö ei kuitenkaan ole ehdoton. Lainan ottamisessa ja laina-ajan pituudessa seurataan tavallisesti korkokehitystä.

Lainanotto ei kuulu kuntalaissa valtuuston erikseen päätettäviin tehtäviin; valtuusto voi siirtää toimivaltaa lainaotossa kunnan muulle toimielimelle esimerkiksi liikelaitoksen johtokunnalle. Kunnan kokonaislainanoton määrä on kuitenkin otettava talousarvioon. Lainanotto ja -lyhennykset voidaan talousarvion rahoitusosassa budjetoida nettoperiaatteella.

3 Nykytilan arviointi

3.1 Kertynyt alijäämä kunnissa

Työryhmän tehtävänä oli laatia tilinpäätöstietojen pohjalta kokonais selvitys alijäämän kattamisvelvoitetta koskevasta tilanteesta koko maassa, alueellisesti sekä eri tyyppisissä kunnissa. Seuraava selvitys perustuu kuntien tilinpäätöstietoihin. Suunnitelmapoistojen mahdollista alimittaisuutta suhteessa investointitasoon ei tässä tarkastelussa ole oikaistu. Mainitusta syystä alijäämän kattamisvelvoite näyttää mittasuhteiltaan olennaisesti kuntatalouden todellista alijäämäongelmaa vähäisemmältä.

Alijäämäisten kuntien lukumäärä on vaihdellut 133 ja 228 kunnan välillä vuosina 1999–2004. Kattamisvelvoite tuli voimaan vuoden 2001 alusta. Vuosi 2002 oli kuitenkin ensimmäinen suunnitteluvuosi, jossa säännöstä tuli noudattaa. Tuolloin alijäämäisten kuntien lukumäärässä tapahtui kolmanneksen väheneminen, mikä kuitenkin johtui osin muista syistä kuin säännöksen voimaantulosta. Viime vuonna alijäämäisten kuntien lukumäärä kääntyi jälleen kasvuun ja alijäämäisiä kuntia oli 43 % kaikista kunnista.

Kattamisvelvoitteen määrä alijäämäisissä kunnissa on vuosina 2002–2004 ollut 184–384 milj. euroa. Tilikauden alijäämän osuus koko alijäämästä oli tilinpäätösarvion mukaan suurin vuonna 2004 (60 %). Vuonna 2002 alijäämäisten kuntien yhteen laskettu tulos oli 71 milj. euroa ylijäämäinen. Alijäämäisten kuntien asukasmäärä oli suurin vuonna 2000 (2 milj. asukasta). Tuolloin alijäämäisten kuntien joukkoon kuului muutama suuri kaupunki.

Kuntatalouden kattamaton alijäämä

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kuntia, joissa kattamatonta alijäämää	186	228	205	133	139	186
Niissä asukkaita (1000 henk.)	1 818	2 015	1 733	801	858	1412
Kattamaton alijäämä yhteensä, milj. €	337	435	392	184	207	384
- edellisiltä tilikausilta	249	207	341	256	143	154
- tilikaudelta ¹⁾	88	228	51	-71	64	230
Alijäämää keskimäärin, €/as.	185	216	226	230	242	272

1) Kunnissa, joissa vuonna 2002 taseen mukaista alijäämää, vuoden 2002 yhteenlaskettu tulos ylijäämäinen

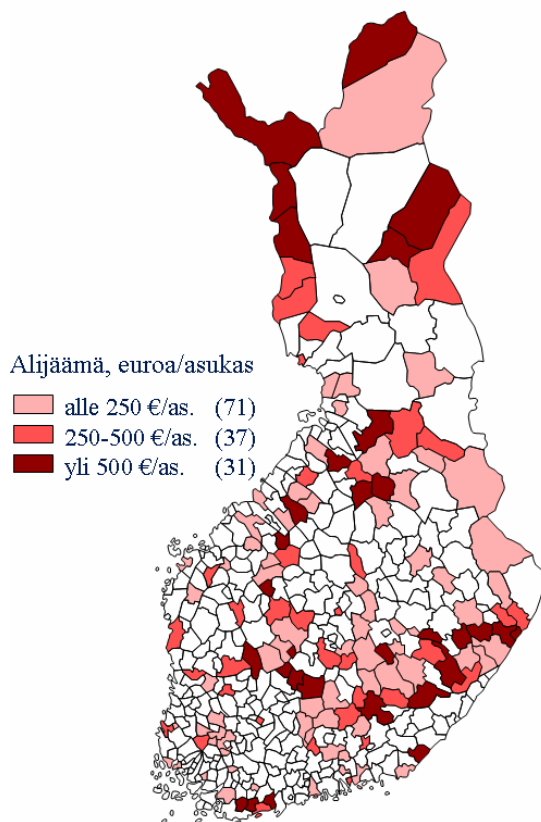
Taulukko 3. Kertyneen alijäämän ja alijäämäkuntien määrä vuosina 1999–2004, koko maa

Alijäämäisiä kuntia löytyy kaikista maakunnista. Selvää alueellista keskittymistä on kuitenkin osoitettavissa. Eniten alijäämäisiä kuntia oli vuoden 2003 tilinpäätösten mukaan Etelä-Savossa, Kainuussa ja Päijät-Hämeessä. Myös Lapin ja Pohjois-Karjalan kunnista enemmistö oli alijäämäisiä. Yksittäisiä, vaikeasti alijäämäisiä kuntia löytyi myös Uudeltamaalta ja Pirkanmaalta. Vähiten alijäämäisiä kuntia suhteessa maakunnan kuntajoukkoon oli Kanta-Hämeessä.

Suurin alijäämä asukasta kohden oli Etelä-Karjalassa ja pienin Itä-Uudellamaalla. Alijäämäisyyden astetta voidaan pitää vaikeana, kun alijäämän määrä ylittää 500 € asukasta kohden. Näitä vaikean alijäämäasteen kuntia oli vuonna 2003 31 kuntaa, joista pääosa löytyi Etelä-Savosta ja Lapista. Yhtenäisiä, useamman kuin kahden kunnan muodostamia vaikean alijäämän kuntakeskittymiä löytyi Pohjois-Karjalasta, Pirkanmaalta, Lapista ja Uudeltamaalta. Vaikeasti alijäämäinen kunta saattoi myös olla maakunnan ainoa alijäämäinen kunta kuten Kanta-Hämeessä ja Etelä-Karjalassa, mitä voidaan tulkita myös siten, ettei alijäämän syyt juonnu pelkästään ympäristötekijöistä.

Kattamaton alijäämä 31.12.2003*

(Pl. Ahvenanmaa)



Kuva 4. Alijäämäkunnat maakunnittain 31.12.2004

Maakunta	Alijäämä- kuntien lkm	Osuus maakunnan kunnista (%)	Alijäämä 1000 €/as.	Alijäämä
Uusimaa	6	25 %	-16 684	-471
Itä-Uusimaa	4	40 %	-2 899	-96
Varsinais-Suomi	11	20 %	-4 348	-131
Satakunta	5	18 %	-3 905	-201
Kanta-Häme	1	6 %	-1 292	-230
Pirkanmaa	9	27 %	-19 439	-448
Päijät-Häme	8	67 %	-11 734	-193
Kymenlaakso	3	25 %	-5 744	-220
Etelä-Karjala	1	7 %	-1 284	-853
Etelä-Savo	15	75 %	-39 338	-292
Pohjois-Savo	8	32 %	-6 560	-137
Pohjois-Karjala	10	53 %	-13 055	-221
Keski-Suomi	8	27 %	-8 297	-231
Etelä-Pohjanmaa	8	30 %	-8 859	-248
Pohjanmaa	4	22 %	-9 138	-119
Keski-Pohjanmaa	4	33 %	-2 474	-223
Pohjois-Pohjanmaa	13	33 %	-16 067	-211
Kainuu	7	70 %	-10 631	-174
Lappi	13	59 %	-25 512	-361

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 4. Alijäämäkuntien lukumäärä ja kertyneen alijäämän määrä maakunnittain 31.12.2003

Kunnan koolla näyttäisi olevan suoraviivainen yhteys alijäämään. Alle 10 000 asukkaan kuntien lukumäärän osuus kaikista alijäämäkunnista oli 87 %. Pienistä alle 10 000 asukkaan kunnista alijäämäinen oli joka kolmas. 10 000–20 000 asukkaan kunnista alijäämäisiä oli joka viides ja 20 000–100 000 asukkaan kunnista joka kuudes. Yli 100 000 asukkaan kunnista ei yhdelläkään ollut vuoden 2003 tilinpäätöksessä kertynyttä alijäämää. Myös alijäämän määrä asukasta kohden oli suurin pienimmissä kuntakokoluokissa.

Kunnan koko	Alijäämä- kuntien lkm	Osuus kokoluokan kunnista (%)	Alijäämä 1000 €/as.	Alijäämä
Alle 2000 as.	23	32 %	-14 540	-449
2001-6000 as.	73	41 %	-90 622	-339
6001-10000 as.	24	32 %	-41 836	-227
10001-20000 as.	10	21 %	-7 309	-58
20001-40000 as.	6	17 %	-45 112	-300
40001-100000 as.	2	17 %	-7 841	-76
Yli 100000 as.	0	0 %	0	0

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko 5. Alijäämäkuntien lukumäärä ja kertyneen alijäämän määrä kuntakoon mukaan 31.12.2003

3.2 Vaikeasti alijäämäisen kunnan profiili

3.2.1 Vaikean alijäämän määritelmä

Vaikeasti alijäämäiset kunnat valittiin tarkasteluun asukasta kohti lasketun kertyneen alijäämän perusteella. Tämän tunnusluvun perusteella valittiin kaksikymmentä alijäämäisintä kuntaa. Niissä kertynyt alijäämä asukasta kohden oli keskimäärin 965 € vaihteluvälin ollessa 630–1500 €. Kertynyt yli-/alijäämä asukasta kohden näyttäisi olevan melko luotettava kunnan talouden tilaa osoittava mittari jo siitä syystä, että siihen on kirjautunut kunnan tuloshistoria usealta vuodelta eli aina vuodesta 1997 alkaen. Vaikeasti alijäämäinen kunta erottuu tällä mittarilla selvästi keskivertokunnasta, jossa alijäämän sijasta oli kertynyttä ylijäämää lähes 1 200 € asukasta kohti vuonna 2003.

Alijäämän osuus käyttötuloista oli 20 alijäämäisimmässä kunnassa keskimäärin 20 % (vaihteluväli 11–30 %). Myös tämä mittari erottelee vaikean alijäämän varmuudella terveestä taloudesta, vaikka käyttötulot koskevatkin vain tilinpäätös vuotta. Keskivertokunnassa alijäämän sijasta on kertynyttä ylijäämää neljännes käyttötuloista.

Taseen tunnusluvut saattavat alijäämäisessä kunnassa olla vielä tavanomaista tasoa. 20 alijäämäisemmän kunnan omavaraisuuden keskiarvo oli 42 % (vaihteluväli 15–71 %), suhteellinen velkaantuneisuus oli keskimäärin 46 % (vaihteluväli 33–112), lainat per asukas keskimäärin 1700 € (vaihteluväli 830–5300 €). Kuntatalouden omavaraisuus oli keskimäärin 72 %, suhteellinen velkaantuneisuus oli 36 % ja lainat olivat 1000 euron asukasta kohden vuonna 2003. Taseeltaan vahvoissa alijäämäkunnissa käyttöomaisuutta oli vielä vuonna 2003 realisoitavaksi tai omaisuuden realisoinnista saatuja varoja oli vielä käyttämättä.

Kertyneen alijäämän siirtyminen taseessa vuodesta toiseen on vaikean alijäämän varma tunnusmerkki; 90 %:n varmuudella vaikeasti alijääminen kunta on ollut alijäämäinen edellisvuotena ja 50 %:n varmuudella alijäämäinen kahtena edellisenä tilinpäätös vuotena.

3.2.2 20 alijäämäisimmän kunnan tunnuspiirteet

Työryhmän pyrki löytämään kuntien toiminta- ja taloustilastosta muuttujia, joissa mainittujen 20 alijäämäisemmän kunnan keskiarvo tai keskiluku poikkesivat merkittävästi kaikkien kuntien vastaavista keskimäärä luvuista. Osan näistä muuttujista voi olettaa selittävän kunnan vaikeaa taloudellista tilannetta kuten esimerkiksi muuttotappiota osoittavan tunnusluvun. Osalla muuttujista näyttäisi olevan merkittävä yhteys vaikeaan alijäämäisyyteen, vaikkakaan yksiselitteistä syy-yhteyttä ei voida osoittaa. 20 alijäämäisimmän kunnan tunnuslukuarvot vuodelta 2003 *liitteessä 1*.

Vaikeasti alijäämäinen kunta (n = 20 alijäämäisintä kuntaa) on pieni useimmiten alle 2000 asukkaan, jossa asukasmäärä vähenee keskimäärin prosentin vuodessa. Vaikea alijäämäisyys on maaseudun ongelma. Kaupungit tai muut taajaan asutut kunnat ovat harvoin joutuneet pitkäaikaiseen alijäämäkierteeseen.

20 alijäämäisimmän kunnan tuloveroprosentti (2003) oli keskimäärin 19 % (vaihteluväli 18,50–20,00 %). Toimintamenot eli palvelutuotannon kustannukset olivat keskimäärin 10 % korkeammat ja toimintatulot 10 % alemmat kuin keskivertokunnassa.

Toimintakate muodostui näin 545 euroa/asukas keskivertokuntaa heikommaksi. Mainittujen alijäämäkuntien tulorahoitusta heikensi verotulojen jääminen 420 euroa asukasta pienemmäksi kuin keskivertokunnassa. Valtionosuudet korvasivat pääosan siitä, mitä toimintakatteessa ja verotuloissa hävittiin, mutta ei kaikkea. Vajausta jäi 35 euroa asukasta kohti. Jos verrataan pelkästään toimintamenoja ja verorahoitusta, muuttuu tilanne 20 alijäämäisimmän kunnan osalta jopa 59 euroa/asukas paremmaksi kuin keskivertokunnassa. Tosin 20 alijäämäisimmän kunnan valtionosuuksista on 220 euroa/asukas harkinnanvaraista rahoitusosuutta. Harkinnanvarainen rahoitusosuus huomioon ottaen valtionosuusjärjestelmä korvasikin melko hyvin 20 alijäämäisimmän kunnan korkeammat kustannukset palvelujen tuottamisessa samoin kuin niiden keskimääräistä alemman verotuoton. Alijäämäisimpien kuntien talous näyttäisikin olevan suuresti riippuvainen harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta, jonka myöntämisperusteet toisaalta korostavat avun tarpeen tilapäisyyttä ja poikkeuksellisuutta.

20 alijäämäisimmän kunnan tulorahoitusta rasittivat suuret rahoituskulut johtuen muun muassa yli 1000 euroa/asukas korkeammasta lainakannasta kuin kunnissa keskimäärin. Alijäämäisimpien kuntien vuosikate oli vuoden 2003 tilinpäätöksessä vielä keskimäärin positiivinen, mutta kuitenkin 200 euroa/asukas heikompi kuin keskivertokunnassa. Alijäämäisimpien kuntien poistotaso oli tuntuvasti alempi kuin keskivertokunnassa, mutta vastasi alle 2000 asukkaan kuntien poistojen keskimäärää. Tilikauden tulos oli

runsaat 100 euroa/asukas alijäämäinen, kun se keskivertokunnassa oli 80 euroa/asukas ylijäämäinen. Tiivistäen voi todeta, että 20 alijäämäisimmän kunnan tulorahoituksen riittämättömyys johtui toimintatuottojen vähäisyydestä ja toisaalta korkeista rahoituksen nettokuluista. Sen sijaan keskimäärää korkeammat palvelujen kustannukset ja alempi verotulot korvautui keskimäärää suuremmalla valtionosuudella, kun mukaan lasketaan harkinnanvarainen rahoitusosuus.

	20 alijäämäisintä kuntaa (keskiluku)	Keskivertokunta (aritm. keskiarvo)	Ero
Toimintatuotot	856	952	-96
Toimintakulut	-4766	-4317	-449
Toimintakate	-3910	-3365	-545
Verotulot	2009	2415	-406
Valtionosuudet	2058	1121	937
<i>siitä harkinnanvarainen vos</i>	<i>189</i>	<i>19</i>	<i>170</i>
Rahoituserät, netto	-121	77	-198
Vuosikate	36	248	-212
Poistot	-170	-230	60
Satunnaiset erät, netto	0	62	-62
Tilikauden tulos	-134	80	-214

} -14

Taulukko 6. 20 alijäämäisimmän kunnan ja keskivertokunnan tulolaskelmat, €/asukas vuoden 2003 tilinpäätöstiedoin.

20 alijäämäisimmän kunnan vuosikate kattoi vuoden 2003 tilinpäätöksessä vain viidesosan investointien omahankintamenoista, kun keskivertokunnassa tulorahoitus riitti puoleen investoinneista. Investoinnit jäivät mainituissa alijäämäkunnissa kuitenkin tuntuvasti alle puoleen kuntien keskimääräisistä investoinneista asukasta kohden. Alijäämäisimpien kuntien kuntakoon pienuus ja maaseutumaisuus selittävät investointien vähäistä määrää. Poistojen osuus investoinneista oli 20 alijäämäisimmässä kunnassa tuntuvasti suurempi kuin kunnissa keskimäärin vuonna 2003. Investointien rahoitus pääosin lainalla rasitti korkeiden rahoituskulujen myötä alijäämäisimpien kuntien tulosta ja oli merkittävä syy näiden kuntien alijäämän suuren määrään.

	20 alijäämäisintä kuntaa (keskiluku)	Keskivertokunta (aritm. keskiarvo)	Ero
Vuosikate	36	248	-212
Inv.omahankintameno	-189	-492	303
Vuosikate-Investoinnit	-153	-244	91

Taulukko 7. 20 alijäämäisimmän kunnan ja keskivertokunnan vuosikate ja investointien omahankintamenot, €/asukas vuoden 2003 tilinpäätöstiedoin.

Takausriskeillä ei ollut olennaista merkitystä 20 alijäämäisimmän kunnan vaikeaan tilanteeseen. Takaukset tytäryhteisöille olivat näissä kunnissa alle keskimäärän. Vaihteluväli oli kuitenkin suuri: viidellä alijäämäisimmästä 20 kunnasta ei ole annettuja takauksia lainkaan. Kahdella kunnalla annettujen takausten määrä oli kunta-alan kärkeä eli 2300-2600 €/as

Takaukset muille kuin tytäryhteisöille olivat alijäämäisimmissä kunnissa jonkin verran keskimäärää suuremmat eli 140 euron luokka. Suurimmillaan takausvastuuta muille kuin tytäryhteisöille oli asukasta kohden on yli 1000 euroa.

20 alijäämäisimmän kunnan tunnuspiirteitä koskevat tiedot on esitetty alla taulukkomuodossa:

MUUTTUJA	TUNNUSLUKU	TUNNUSLUVUN ARVO
Asukasluku	mediaani	Alijäämä -kunta on pieni 2000 asukkaan kunta. Yli 3000 asukkaan kuntia on vain neljä alijäämäisimmistä 20 kunnasta ja yli 20 000 asukkaan kuntia on vain yksi.
Muuttoliike	ka/mediaani	Alijäämä - kunta on väestötappiokunta, jonka asukasluku vähenee keskimäärin prosentin vuodessa
Maakunta	moodi	20 alijäämäisimmästä kunnasta viisi sijaitsee Lapissa. Etelä-Savossa alijäämäkuntia on kolme.
Taajama-aste	moodi	Tuntuva alijäämäisyys on maaseudun ongelma. Taajaanasuttuja kuntia ei alijäämäisimpien kuntien joukosta löydy.
Kuntamuoto	moodi	Alijäämäinen kunta on lähes aina muu kunta kuin kaupunki
Veroprosentti	mediaani	Alijäämäisen kunnan tuloveroprosentti 19 %, mikä 0,90 %-yksikköä keskivertokuntaa korkeampi.
Verotulot	keskiarvopoikkeama	420 €/as vähemmän kuin keskiverokunnassa
Valtionosuudet	keskiarvopoikkeama	yli 1000 €/as keskivertokuntaa enemmän, josta 200 €/as harkinnanvaraista
Toimintamenot	keskiarvopoikkeama	400 €/as keskivertokuntaa enemmän
Toimintatuotot	keskiarvopoikkeama	95 €/as vähemmän kuin keskivertokunnassa
Tulorahoituksen riittävyys	keskiarvopoikkeama	- lähes 200 €/as alempi kuin keskivertokunnassa, mutta kuitenkin positiivinen
Vuosikate	keskiarvo	- tulorahoitus heikko, vuosikate kattaa poistoista vain neljänneksen
Vuosikate/Poistot	mediaani	- tulorahoitusta riittää vain kolmannelle investointien omahankintamenoista, kun tavoitetaso kunta-alalla on keskimäärin 2/3
Vuosikatte/Investoinnit, %		240 €/as vähemmän kuin keskivertokunnassa
Investoinnit	keskiarvopoikkeama	
Velkaisuus	keskiarvopoikkeama	- yli 2000 €/as, mikä on kaksinkertainen keskivertokuntaan verrattuna.
Lainakanta	keskiarvopoikkeama	- tulorahoitusta ei jää lainanhoitoon, vaan korot ja lyhennykset maksetaan ottamalla lisälainaa tai omaisuutta realisoimalla
Lainahoitokate	ka/mediaani	- puolet alijäämän vuosittaisista käyttötauloista tarvittaisiin velan takaisinmaksuun, kun keskivertokunnassa riittää kolmannes
Suhteellinen velkaantuneisuus	ka/mediaani	- velkaisuusaste on 41 %, kun keskivertokunnassa se on vain 16 %
Velkaisuus	mediaani	- omavaraisuusaste on heikko (42 %), kun keskimäärin omavaraisuus kuntataloudessa on yli 70 %.
Omavaraisuus	mediaani/keskiarvo	
Lainatakaukset	mediaani	- takaukset tytäryhteisöille ovat alle keskimäärän. Vaihteluväli on suuri. Viidellä alijäämäisimmästä 20 kunnasta ei ole annettuja takauksia lainkaan. Kahdella kunnalla takausten määrä on kunta-alan kärkeä. eli yli 2300 -2600 €/as
Takaukset tytäryhteisöille	mediaani	- takaukset muille kuin tytäryhteisöille ovat alijäämäkunnassa jonkin verran keskimäärää suuremmat eli 140 euron luokkaa. Suurimmillaan takausvastuuta jokaista asukasta kohden on yli 1000 euroa.
Takaukset muille yhteisöille		

Taulukossa alijäämäkunnalla tarkoitetaan 20 alijäämäisimmän kunnan joukkoon kuuluvien kuntien keskivertokuntaa.

Taulukko 8. Alijäämäkunnan profiili.

21–40 alijäämäisimmän kunnan tunnuspiirteet

Työryhmä selvitti myös 21–40 alijäämäisimmän kunnan osalta vastaavat tunnuslukutiedot kuin 20 alijäämäisimmästä kunnista. 21–40 alijäämäisimmän kunnan koko oli keskimäärin 4000 asukasta. Mainitussa kuntajoukossa oli myös kolme kaupunkimaista kuntaa. Talouden tunnusluvut muodostuivat jossain määrin paremmiksi kuin 20 alijäämäisimmässä kunnassa. 21–40 alijäämäisimmän kunnan tunnuslukuarvot vuodelta 2003 *liitteessä 2*.

Vuoden 2003 tilinpäätösten mukaan 21–40 alijäämäisen kunnan tuloveroprosentti oli keskimäärin 18,9 % (vaihteluväli 17,50–19,75 %). Toimintamenot eli palvelutuotannon kustannukset olivat yhtä suuret kuin kunnissa keskimäärin. Merkillepantavaa kuntajoukossa oli toimintatulojen jääminen vain 72 %:iin kuntien keskimäärästä. Vaihteluväli oli kuitenkin merkittävän suuri eli 547–1 267 €/asukas. Toimintakate muodostui 282 euroa/asukas keskivertokuntaa heikommaksi. Tulorahoitusta heikensi myös verotulojen jääminen 537 euroa asukasta kohden pienemmäksi kuin keskivertokunnassa. Verotulojen määrä asukasta kohden oli jopa heikompi kuin 20 alijäämäisimmän kunnan keskiluku. Valtionosuudet korvasivat lähes 90 % siitä, mitä toimintakate ja verotulot olivat keskivertokuntaa heikommalla. Jos verrataan pelkästään toimintamenoja ja verorahoitusta (verotulot ja valtionosuudet), muuttuu tilanne alijäämäkunnan osalta keskimäärin jopa 182 euroa/asukas paremmaksi kuin keskivertokunnassa. Tosin mainittujen alijäämäkuntien valtionosuuksista oli keskimäärin 105 euroa/asukas harkinnanvaraista rahoitusosuutta. Ilman harkinnanvaraista rahoitusosuuttakin valtionosuudet korvaavat näiden alijäämäkuntien korkeamman kustannukset palvelujen tuottamisessa samoin kuin niiden keskimääräistä alemman verotuoton. Toimintatulojen vähyys näyttää kuitenkin olevan 21–40 alijäämäisimmän kunnan ongelma. Sitä ei keskimäärää suuremmat valtionosuudetkaan kykene kattamaan.

21–40 alijäämäisimmän kunnan rahoituserät (mm. korot) ovat nettomääräisesti positiiviset toisin kuin 20 alijäämäisimmän kunnan ryhmässä. Tämä johtui tuntuvasti alemmasta velkaantuneisuuden asteesta. 21–40 alijäämäisimmän kunnan vuosikate (2003) oli 92 % poistoista, investointien omahankintamenoista kuitenkin vain 46 %. Poistot olivat tuntuvasti alimitoitettuja tässä kuntaryhmässä eli vain puolet investointien omahankintamenoista. Tilikauden tulos oli 11 euroa/asukas alijäämäinen, kun se keskivertokunnassa on 80 euroa/asukas ylijäämäinen. Tiivistäen voi todeta, että 21–40 alijäämäisimmän kunnan joukko oli huomattavan heterogeeninen, mitä tulee toimintatulojen ja -menojen määriin. Keskimäärin ongelmana kuitenkin oli toimintatulojen vähyys. Palvelutuotannon kustannukset olivat taas lähellä kuntien keskiarvoa. Keskimäärää alemmat verotulot korvautuivat täysimääräisesti korkeimmilla valtionosuuksilla.

	21-40 alijäämä- sintä kuntaa (keskiluku)	Keskiverto- kunta (aritm. keskiarvo)	Ero
Toimintatuotot	684	952	-268
Toimintakulut	-4331	-4317	-14
Toimintakate	-3647	-3365	-282
Verotulot	1878	2415	-537
Valtionosuudet	1854	1121	733
<i>siitä harkinnanvarainen vos</i>	<i>105</i>	<i>19</i>	<i>86</i>
Rahoituserät, netto	46	77	-31
Vuosikate	131	248	-117
Poistot	-142	-230	88
Satunnaiset erät, netto	0	62	-62
Tilikauden tulos	-11	80	-91

Taulukko 9. 21–40 alijäämäisimmän kunnan ja keskivertokunnan tuloslaskelmat, euroa/asukas vuoden 2003 tilinpäätöstiedoin.

21–40 alijäämäisimmän kunnan investoinnit jäivät jonkun verran alle vastaavan kuntakokoluokan keskiarvon. Vuosikate kattoi investoinneista vain 46 %, kun keskivertokunnassa vastaava osuus oli 50 %. Vuoden 2003 tilinpäätös ei juurikaan selitä, miksi 21–40 alijäämäisimmän kunnan tilanne on muodostunut keskivertokuntaa heikommaksi. Syyt alijäämäisyyteen periytyvätkin aikaisemmilta tilikausilta; edellisten tilikausien osuus alijäämästä oli 98 %.

	21-40 alijäämä- sintä kuntaa (keskiluku)	Keskiverto- kunta (aritm. keskiarvo)	Ero
Vuosikate	131	248	-117
Inv.omahankintameno	-285	-492	207
Vuosikate-Investoinnit	-154	-244	90

Taulukko 10. 21–40 alijäämäisimmän kunnan ja keskivertokunnan vuosikate ja investointien omahankintamenot, euroa/asukas vuoden 2003 tilinpäätöstiedoin.

21–40 alijäämäisimmän kunnan tunnuspiirteitä koskevat tiedot on esitetty alla taulukkomuodossa:

MUUTTUJA	TUNNUSLUKU	TUNNUSLUVUN ARVO
Asukasluku	mediaani	21- 40 alijäämäisimmän kunnan ryhmään kuuluva kunnan koko on keskimäärin 4000 asukasta. Suurimassa ryhmään kuuluvassa kunnassa oli lähes 9000 asukasta ja pienimmässä 1 500 asukasta.
Muuttoliike	ka/mediaani	Kaksi kolmasosaa ryhmän kunnista kärsii väestötappiosta. Asukasluku vähenee keskimäärin puoli prosenttia vuodessa
Maakunta	moodi	Kunnista viisi sijaitsee Pirkanmaalla, neljä Etelä-Savossa ja kolme Pohjois-Karjalassa. Uudellamaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla on kaksi ryhmään kuuluvista kunnista.
Taajama-aste	moodi	Tuntuva alijäämäisyys on maaseudun ongelma. Alijäämäkunnista vain kaksi oli kaupunkimaisia kuntia ja yksi taajanasuttu kunta.
Kuntamuoto	moodi	Ryhmään kuuluva kunta on useimmiten muu kunta kuin kaupunki
Veroprosentti	mediaani	Ryhmään kuuluvan kunnan tuloveroprosentti 18,9 %, mikä 0,80 %-yksikköä keskivertokuntaa korkeampi.
Verotulot	keskiarvopoikkeama	Verotuloa ryhmään kuuluva kunta saa 398 €/as vähemmän kuin keskivertokunta
Valtionosuudet	keskiarvopoikkeama	Valtionosuutta ryhmään kuuluva kunta saa yli 575 €/as keskivertokuntaa enemmän. Siitä 73 €/asuksena on harkinnanvaraista valtionavustusta. Vuonna 2003 harkinnanvaraista avustusta sai kaksi kolmasosaa ryhmään kuuluvista kunnista.
Toimintamenot	keskiarvopoikkeama	Toimintamenot ovat 34 €/as keskivertokuntaa enemmän
Toimintatuotot	keskiarvopoikkeama	Toimintatulot ovat 198 €/as vähemmän kuin keskivertokunnassa
Tulorahoituksen riittävyys		Tulorahoituksen riittävyys on keskivertokuntaa heikompi kaikilla mittareilla:
Vuosikate	keskiarvopoikkeama	- Vuosikate on 150 €/as alempi kuin keskivertokunnassa, mutta kuitenkin positiivinen
Vuosikate/Poistot	keskiarvo	- Vuosikate kattaa poistoista vain 60 %
Vuosikate/Investoinnit, %	mediaani	- Tulorahoituksen osuus investointien omahankintamenosta on vain 43 %, kun tavoitetaso kunta-alalla on keskimäärin kaksi kolmasosaa.
Investoinnit	keskiarvopoikkeama	Ryhmään kuuluva kunta investoi 186 €/as vähemmän kuin keskivertokunta
Velkaisuus: Lainakanta	keskiarvopoikkeama	Ryhmään kuuluva kunta on velkaantunut enemmän kuin keskivertokunta:
Lainahoitokate	ka/mediaani	- Korolliset lainat ovat lähes 1400 €/as, mikä on 400 euroa enemmän kuin keskivertokunnassa.
Suhteellinen velkaant.	ka/mediaani	- kunnan tulorahoitus riittää juuri lainanhoitoon
Velkaisuusaste	ka/mediaani	- kunnan vuoden käyttötuloista 45 % tarvittaisiin velan takaisinmaksuun, kun keskivertokunnassa riittää runsas kolmannes
		- velkaisuusaste on 33 %, kun keskivertokunnassa se on vain 16 %

Taulukko 11. 21–40 alijäämäisimmän kunnan ryhmään kuuluvan kunnan profiili 31.12.2003 tietoihin perustuen

3.3 Alijäämäkunnan peruspalvelujen todelliset ja laskennalliset kustannukset

Laskennallisiin kustannuksiin perustuva valtionosuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien perusteina ovat palvelujen laskennalliset kustannukset. Kunnalle maksettava valtionosuus muodostuu määriteltujen laskennallisten kustannusten ja kunnan rahoitusosuuden erotuksesta. Laskennallisten kustannusten tasoon vaikuttavat kunnan olosuhde- ja väestötekijät. Maksatuksessa otetaan lisäksi huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasauserien lisäävä ja vähentävä vaikutus.

Mikäli kunta pystyy tuottamaan palvelunsa laskennallisia kustannuksia edullisemmin, se saa taloudellisen hyödyn itselleen. Jos taas todelliset kustannukset ovat laskennallisia

kustannuksia korkeammat, kunta vastaa itse aiheutuvasta lisämenosta. Laskennallisuus onkin nykyisen valtionosuusjärjestelmän keskeisimpiä kannustavuuselementtejä. Opetustoimessa on huomioitava huomioon, että valtionosuudet määräytyvät ns. ylläpitäjämallin mukaisesti periaatteella euroa oppilasta kohden, jolloin valtionosuudet kohdistuvat koulutuksen järjestäjille – peruskuntien lisäksi kuntayhtymille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille.

Seuraavassa on vertailtu alijäämäisten kuntien todellisia ja laskennallisia kustannuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetustoimen osalta perusopetuksessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset vs. todelliset kustannukset

Sosiaali- ja terveydenhuollossa pääosassa kunnista järjesti vuonna 2002 palvelunsa laskennallisia kustannuksia edullisemmin. Kaikista kunnista yhteensä 82,7 prosentilla todelliset kustannukset olivat laskennallisia alemmat. Vuoden 2002 alijäämäkunnilla vastaava osuus oli 78,5 prosenttia ja vuoden 2003 alijäämäkunnista 75,4 %:lla todelliset kustannukset olivat alemmat kuin laskennalliset. Ero keskivertokunnan ja alijäämäkunnan välillä eivät näyttäisi olevan kovin suuret.

Kun 20 alijäämäisimpää kuntaa verrataan keskivertokuntaan on ero merkittävä; 45 %:lla alijäämäisimmistä kunnista todelliset kustannukset olivat laskennallisia korkeammat vuonna 2003, kun vastaava osuus kaikissa kunnissa oli 17 %.

Toteutuneet menot suhteessa laskennallisiin	Kaikki kunnat		Alijäämä-		Alijäämä-	
	Kuntien lkm	%- osuus	kunnat v. 2002	%- osuus	kunnat v. 2003	%- osuus
	428		130		138	
Matalammat: yli 20 %	9	2,1 %	1	0,8 %	2	1,4 %
10 - 20	150	35,0 %	33	25,4 %	32	23,2 %
0 - 10	195	45,6 %	68	52,3 %	70	50,7 %
Yhteensä	354	82,7 %	102	78,5 %	104	75,4 %
Korkeammat: 0 - 10	61	14,3 %	24	18,5 %	28	20,3 %
10 - 20	9	2,1 %	4	3,1 %	5	3,6 %
yli 20 %	3	0,7 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Yhteensä	73	17,1 %	28	21,5 %	33	23,9 %

Taulukko 12 . Sosiaali- ja terveydenhuollon todelliset kustannukset suhteessa laskennallisiin kustannuksiin kunnissa vuonna 2002

Perusopetuksen laskennalliset vs. todelliset kustannukset

Perusopetuksessa todelliset kustannukset ovat 86 %:lla kaikista kunnista korkeammat kuin laskennalliset kustannukset. Vuoden 2002 alijäämäisistä kunnista vastaava luku oli 88,5 % ja vuoden 2003 osalta 88,4 %.

20 alijäämäisimmästä kunnasta (vuonna 2003) jokaisella kunnalla todelliset kustannukset olivat laskennallisia korkeammat. Yli puolella (55 %) todelliset kustannukset olivat yli 10 %:ia korkeammat kuin laskennalliset kustannukset. Eroa 20 alijäämäisimmän kuntajoukon ja kuntien keskiarvon välillä voidaan pitää merkittävänä.

Toteutuneet menot suhteessa laskennallisiin	Kaikki kunnat		Alijäämä- kunnat		Alijäämä- kunnat	
	Kuntien lkm	%- osuus	v. 2002	%- osuus	v. 2003	%- osuus
	428		130		138	
Matalammat:						
yli 20 %	1	0,2 %	0	0,0 %	0	0,0 %
10 - 20	2	0,5 %	0	0,0 %	0	0,0 %
0-10	56	13,1 %	15	11,5 %	15	10,9 %
Yhteensä	59	13,8 %	15	11,5 %	15	10,9 %
Korkeammat:						
0 - 10	195	45,6 %	54	41,5 %	53	38,4 %
10 - 20	122	28,5 %	43	33,1 %	69	50,0 %
yli 20 %	51	11,9 %	18	13,8 %	0	0,0 %
Yhteensä	368	86,0 %	115	88,5 %	122	88,4 %

Taulukko 13. Perusopetuksen todelliset sekä laskennalliset kustannukset kunnittain vuonna 2002, osuus %:ia

3.4 Tasatun verotulon riittävyys kuntien omarahoitusosuuksien kattamiseen

Valtionosuusjärjestelmän toimivuutta rahoituksen riittävyyden näkökulmasta voidaan arvioida siltä pohjalta, miten verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta (tasauslisää) saavien kuntien tasattu verotulo riittää valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon piirissä olevista valtionosuustehtävistä aiheutuvien kuntien omarahoitusosuuksien kattamiseen.

Laskennallisen valtionosuusjärjestelmän lähtökohtana on se, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisista kustannuksista (opetustoimessa kyse on ”kunnan valtionosuusperusteesta”) jää jokaisen kunnan itsensä rahoitettavaksi yhtä suuri osuus asukasta kohden. Tällöin otetaan huomioon kunnan valtionosuusperusteiden kuten ikärakenteen, muiden olosuhdetekijöiden ja oppilasmäärien oletettu vaikutus menoihin. Kun laskennalliset kustannukset poikkeavat kunnissa olosuhteiden mukaan asukasta kohden, kunnan valtionosuus määritetään siten, että kaikille kunnille jää rahoitusvastuulle valtionosuuden jälkeen laskennallisista kustannuksista yhtä suuri euromäärä asukasta kohden.

Järjestelmän lopputuloksena kaikille kunnille jää laskennallisesti samansuuruinen rahoitusvastuu mainituista tehtävistä asukasta kohden. Samoin kaikille tasausrajan alapuolelle jääville kunnille tasattu verotulo on yhtä suuri. Tällöin kukin kunta on laskennallisesti samassa asemassa sen suhteen, miten tasattu verotulo riittää kunnan rahoitusvastuun eli omarahoitusosuuden kattamiseen.

Keskeisenä ongelmana tasatun verotulon riittävydessä omarahoitusosuuksiin on valtionosuuksien tasauksen kahden vuoden viive. Tasauksen maksatusvuonna verotulot saattavat olla hyvin erilaiset kuin tasauksen perusteena olleet kaksi vuotta vanhat verotulot, joten tosiasiallisesti tulorahoitus ei ole kaikilla kunnilla sama. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus voi merkittävästi vaikuttaa yksittäisen vuoden osalta talouden tasapainoon kunnassa.

Lisäksi liikkumavaraan vaikuttaa se, miten hyvin kunnan todelliset kustannukset vastaavat valtionosuuden perusteena käytettäviä laskennallisia kustannuksia. Kunnan todellisten kustannusten ja laskennallisten kustannusten ero puolestaan voi johtua tehtävien hoitamisen tehokkuudesta, valtionosuuskriteereiden mahdollisesta epätarkoituksenmukaisuudesta ja esimerkiksi siitä, missä määrin kuntalaiset käyttävät yksityisiä palveluja sekä työterveyshuollon palveluja kunnan omien palvelujen sijasta.

Opetustoimen osalta on lisäksi otettava huomioon, että ylläpitäjämallissa myönnetty valtionosuudet kohdistuvat koulutusta järjestäville kunnille, kuntayhtymille sekä yksityisille koulutuksen järjestäjille, kun kunnan rahoitusosuus on määritelty kaikille kunnille yhtä suureksi. Tämä heikentää taloudellista liikkumavaraa erityisesti niissä kunnissa, jotka järjestävät itse vain vähän opetuspalveluja ja saavat siten myös vähän valtionosuuksia. Näin ollen joidenkin kuntien opetustoimen valtionosuus voi muodostua negatiiviseksi. Tällaisia kuntia on vuonna 2005 yhteensä 50 eli noin 12 %.

Sisäasianministeriön asettama johtoryhmä, jonka tehtävänä oli arvioida ja tehdä tarvittaessa muutoksia kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmään, esitti loppuraportissaan (15.12.2004) tasausjärjestelmän siirtämistä jatkovalmisteluun sen vaatiman suuren työn vuoksi. Jatkovalmistelussa tulee johtoryhmän mukaan selvittää muun muassa tasauksen mahdollinen irrottaminen muusta valtionosuusjärjestelmästä, tasausvähennysten ja -lisien määräytymisperusteiden muuttaminen sekä kiinteistöveron rajaaminen tasauksen ulkopuolelle. Johtoryhmä esitti lisäksi, että ensi vaiheessa selvitetään nopealla aikataululla, miten nykyinen valtionosuuksien tasauslisien ja -vähennysten erotus voitaisiin tasausjärjestelmässä poistaa.

3.5 Alijäämäkehitys kunnan omavaraisuusasteella ja alijäämäkertymällä mitattuna

Kuntatalouden kehitys vaikeasti alijäämäiseksi toteutuu vaiheittain ja eri syistä. Samoin kunnan talouden tasapainottuminen voi viedä vuosia ja toteutua eri tavoin: tulolisäyksin,

menosäästöin tai omaisuutta realisoimalla. Alla olevissa taulukoissa on kuvattu yksittäisten kuntien alijäämäkehitystä vuosittain omavaraisuusasteen ja kertyneen alijäämän (€/asukas) avulla.

Alijäämäkehitykseen yhdistyy enemmän tai myöhemmin rahoitusaseman heikkeneminen, kun puuttuvaa tulo-rahoitusta korvataan lainanotolla ja omaisuuden myynnillä. Vaikeimmassa tilanteessa on kunta, jonka kertyneen alijäämän määrä ylittää 500 €/asukas ja jonka omavaraisuus on alle 50 %:n. Vuonna 2003 näitä vaikeimmassa asemassa olevia kuntia oli 19. Kun kunnan omavaraisuus vielä on 60–70 %:n tasoa, voi se korvata heikkoa tulo-rahoitustaan myös omaisuuden myynnillä. Merkittävällä luovutusvoitolla kunta saattaa myös pysäyttää alijäämäkierteen (taulukko 14).

	< 250	250-500	>500	Yhteensä	
> 70 %	27	Heinola Ylitornio Pyhäranta Kuusankoski 4	Savonlinna Puumala 2	33	
50 - 70 %	33	21	Värtsilä Enontekiö Raakkya Pelkosenniemi Kuru Kuhmoinen Tohmajärvi Mänttä Juupajoki Pyhäntä 10	64	
< 50 %	Kerimäki Ii Lohtaja Toholampi Piikkiö Kiiminki Kuusjoki Kruunupyy Sipoo 9	Mulla Kiihtelysvaara Korpilahti Hanko Kemi Leivonmäki Kestliä Peräseinäjoki Ristilina Salla Kristiinankaupunki Inkoo 12	Vuolijoki Lehtimäki Längelmäki Utajärvi Savonranta Muonio Rantsila Savukoski Ylämaa Siuntio Kangaslampi 19	Pohja Utsjoki Manlyharju Kolari Halsua Haukivuori Karjaa Sievi 10	40
Yhteensä	69	37	31	137	

Taulukko 14. Vuoden 2003 alijäämäkuntien lukumäärä omavaraisuusasteen ja kertyneen alijäämän (€/as) perusteella muodostetuissa luokissa

Vuosina 1999 ja 2000 vaikea alijäämä oli 23 eri kunnassa. Vuoden 2003 tilinpäätöksessä kaksi kolmasosaa näistä kunnista oli edelleen alijäämäisiä ja vaikeasti alijäämäisiä kuntia oli niistä edelleen viisi. Taloutensa oli tasapainottanut neljäsosa mainituista kunnista. Kaksi näistä kunnista (Anttola ja Temmes) oli poistunut kuntaliitoksessa (taulukko 15).

Alijäämä voi kertyä vähitellen pitkällä aikavälillä siten, että toimintaa rahoitetaan lainanotolla. Tällöin kunnan omavaraisuusaste voi heiketä merkittävästi 1–2 vuodessa (taulukko 16).

Vaikeakaan alijäämäisyys ei aina johda omavaraisuuden heikkenemiseen. Yleensä hyvän rahoitusaseman säilyttäminen alijäämätilanteessa on mahdollista vain keskisuurissa ja kaupunkimaisissa kunnissa (*taulukko 17*).

Kunnan talous voi heiketä jyrkästikin tasapainotilanteesta vaikeaan alijäämään samanaikaisesti omavaraisuuden tuntevan heikkenemisen kanssa (*taulukko 18*).

Pienessä kunnassa kohtuullinenkin kuntatalous voi muutamassa vuodessa ajautua tilaan, jossa alijäämän kertyminen ja omavaraisuuden aleneminen on jatkuvaa (*taulukko 19*).

Alijäämän kertyminen merkittäväksi on voinut alkaa vasta sen jälkeen kun omavaraisuusaste on ensin laskenut alle 50 %:n tason (*taulukko 20*).

Kunnan talous on voinut olla jopa viisikin vuotta tasapainottamatta ja rahoitusasemaltaan erittäin heikko (*taulukko 21*).

Pitkään jatkunut alijäämän kertyminen ja omavaraisuusasteen heikkeneminen on joidenkin kuntien kohdalla päättynyt kuntaliitokseen: vaikeasti alijäämäisiä kuntaliitoskuntia ovat olleet Temmes (1999–2000), Anttola (2000), Kangaslampi (2001–2003) ja Längelmäki (2002–2003) sekä yhdistyneet Tohmajärvi ja Värtsila (2003). Myös Seinäjokeen liittynyt Peräseinäjoki oli tuntuvasti alijäämäinen vuonna 2003 (*taulukko 22*).

Talouden tasapainotusta vaikeasta alijäämätilanteesta nopeuttaa, että kunnan omavaraisuusaste on suhteellisen korkea. Lainamäärä voidaan saada pidettyä kohtuullisena esimerkiksi kohdistamalla tasapainotustoimenpiteet varsinaisen tulorahoituksen riittävyyden parantamiseen (*taulukko 23*).

Talouden tasapainotus ja rahoitusaseman korjaaminen kohtuullisen hyväksi on mahdollista myös heikoista lähtökohdista (*taulukko 24*).

Suuret kunnat pystyvät tavallisesti tasapainottamaan taloutensa 1–2 kahden vuoden aikajaksolla (*taulukko 25*).

Aina ei suurenkaan kunnan talouden tasapainotus onnistu suoraviivaisesti vaan yli- ja alijäämäiset tilinpäätökset vuorottelevat (*taulukko 26*).

Hyvin alkanut tasapainotus saattaa jäädä myös väliaikaiseksi. Mikäli kunta ei saa rahoitusrakennettaan korjatuksi vetävät korkeat rahoituskustannukset kunnan uudelleen alijäämäkierteeseen (*taulukko 27*).

Kuntien tilanne 2003 tilinpäätöksessä:

	Tasapainossa	Alijäämäinen	Vaikeasti alijäämäinen	Kuntaliitos	Yhteensä
Kuntia joilla vaikea alijäämä 1999		1	3	1	1
Kuntia joilla vaikea alijäämä 2000		5	7	4	1
Yhteensä		6	10	5	2
% -osuus		26 %	43 %	22 %	9 %
					100 %

Taulukko 15. Vuosina 1999 ja 2000 vaikeasti alijäämäisten kuntien tilanne 2003

Ylämaa	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %	1999	2 000		
50 - 70 %				2 001
< 50 %				2002-2003

Taulukko 16. Alijäämää kertynyt asteittain useana vuonna

Savonlinna	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				1 999 2000-2003
50 - 70 %				
< 50 %				

Mikkeli	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %				1 999
< 50 %				2000-2003

Taulukko 17. Riittämätön tulorahoitus, mutta kohtuullisena säilynyt omavaraisuus

Savonranta	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %	1999,2000			
50 - 70 %	2001			
< 50 %				2002-2003

Rantsila	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %	1999			
< 50 %			2 000	2001-2003

Taulukko 18. Nopeasti heikentynyt tulorahoitus ja rahoitusasema

Vuolijoki	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %		1 999		
< 50 %				2000-2003

Lehtimäki	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %		1 999		
< 50 %				2000-2003

Taulukko 19. Pysyvästi alijäämäisiä ja rahoitusasemaltaan heikkoja pieniä kuntia

Kolari	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %				
< 50 %		1 999		2000-2003

Utsjoki	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %	1999			
< 50 %			2 000	2001-2003

Taulukko 20. Kehityskulkuja, joissa omavaraisuuden heikentymisen (< 50 %) jälkeen on päädytty pitkäaikaiseen vaikeaan alijäämään

Siuntio	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %				
< 50 %				1999-2003

Karjaa	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %				
< 50 %				1999-2003

Halsua	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %				
< 50 %			1999-2000	2001-2003

Taulukko 21. Viisi vuotta tai pitempään jatkunut vaikea alijäämä ja heikko rahoitusasema

Temmes	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asykas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %				
< 50 %				1999- 2000
Liitettiin Tyrvävään 2001				
Anttola	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asykas		
		<250	250-500	>500
> 70 %		1 999		
50 - 70 %				
< 50 %				2000
Liitettiin Mikkeliin 2001				
Kangaslampi	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %		1999-2000		
< 50 %				2001-2003
Liitettiin Varkauteen 2005				
Längelmäki	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %		1999,2000		2001
< 50 %				2002-2003
Kuntaliitos suunnitteilla				

Taulukko 22. Kuntaliitoksessa kuntakartalta poistuneita tai poistuvia alijäämäkuntia

Sulkava	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asykas		
		<250	250-500	>500
> 70 %	2003	2 002		1999-2001
50 - 70 %				
< 50 %				
Kauhajoki	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asykas		
		<250	250-500	>500
> 70 %	2002,2003	2000,2001		1 999
50 - 70 %				
< 50 %				

Taulukko 23. Rahoitusasema on onnistuttu säilyttämään alijäämävuosista huolimatta

Harjavalta	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %	2003	2 002	2 001	
< 50 %			1 999	2000

Pyhtää	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %	2003			
50 - 70 %	2002		2 001	
< 50 %			1999,2000	

Taulukko 24. Talouden tasapainotus onnistuu myös vaikeasta alijäämätilanteesta

Pori	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %	2003	2002	1999-2001	
50 - 70 %				
< 50 %				

Taulukko 25. Suuri kunta pystyy kattamaan määrältään merkittävän alijäämän lyhyessäkin aikataulussa

Vaasa	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %	1999,2002	2000,2001,2003		
50 - 70 %				
< 50 %				

Taulukko 26. Tasapainotus ei onnistu suoraviivaisesti aina suureltakaan kunnalta

Kemi	Kertynyttä ylijäämää	Kertynyt alijäämä €/asukas		
		<250	250-500	>500
> 70 %				
50 - 70 %				
< 50 %		2001,2002	2000,2003	1999

Taulukko 27. Hyvin alkanut tasapainotus saattaa jäädä väliaikaiseksi

3.6 Talouden tasapaino kuntayhtymässä

Kuntayhtymätaloudessa toimintatuloilla katetaan toimintamenot kokonaisuudessaan. Toimintatuloja ovat sekä jäsenkuntien maksuosuudet että valtion opetustoimeen osoittama yksikköhintarahaus, joka sisältää myös kuntien rahoitusosuuden.

Toimintakatteen on kuntayhtymässä oltava ylijäämäinen; verotuloja tai muita yleiskatteisia tuloja ei kuntayhtymällä peruskunnan tapaan ole.

Toimintakatteella rahoitetaan rahoituksen nettokulut ja poistot. Poistojen tarkoitus on kuntayhtymässä, samoin peruskunnassa, osoittaa korvausinvestointeihin tarvittava tulorahoitus.

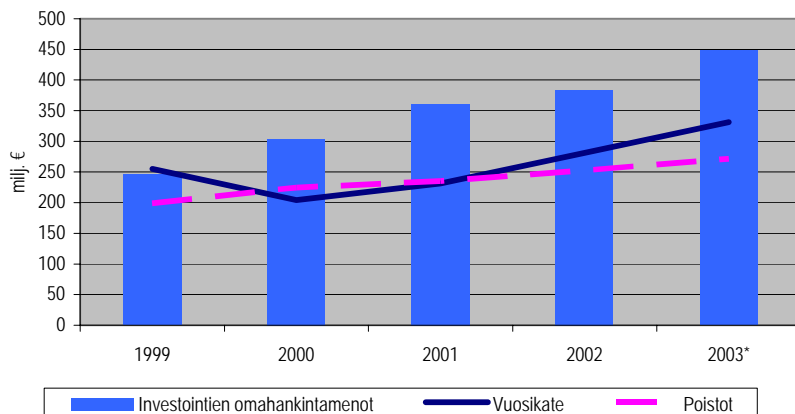
	1999	2000	2001	2002	2003
	milj. €	milj. €	milj. €	milj. €	milj. €
Toimintatuotot	5 355	5 738	6 038	6 468	6 888
Valmistus omaan käyttöön	1	2	2	3	4
Toimintakulut	-5 049	-5 478	-5 768	-6 163	-6 534
TOIMINTAKATE	307	262	272	308	358
Rahoitustuotot ja -kulut					
Korkotuotot	9	19	19	15	13
Muut rahoitustuotot	7	5	7	5	4
Korkokulut	-49	-39	-38	-20	-18
Muut rahoituskulut	-20	-43	-28	-27	-26
VUOSIKATE	255	204	232	281	331
Poistot ja arvonalentumiset	-199	-225	-235	-253	-271
Satunnaiset tuotot	8	16	24	12	29
Satunnaiset kulut	-14	-10	-11	-7	-3
TILIKAUDEN TULOS	50	-15	9	34	86
Kertynyt yli-/alijäämä			58	81	143

Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 28. Kuntayhtymien tuloslaskelmayhteenveto 1999–2003

Kuntayhtymien määrä vuonna 2003 oli 229. Tietoja kuntayhtymistä toimialueittain liitteessä 3. Kuntayhtymätalous kokonaisuutena on pääsääntöisesti ollut vuodesta 1997 alkaen lievästi ylijäämäinen vuotta 2000 lukuun ottamatta. Vuosikate on ollut 110 % poistoista keskimäärin vuosina 1999–2003. Investointien omahankintamenoista vuosikate on kattanut keskimäärin kolme neljäsosaa. Poistot ovat myös kuntayhtymissä investointeihin nähden alimitoitettut eli vain vajaat kaksi kolmasosaa.

Kuntayhtymistä ylijäämäisiä olivat vuoden 2003 tilinpäätöksessä tehtävittäin sosiaalitoimen, sivistystoimen, yhdyskuntapalvelujen ja liiketoiminnan kuntayhtymät. Keskimäärin lievästi alijäämäisiä olivat kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon kuntayhtymät. Kaiken kaikkiaan kuntayhtymien kertyneen ylijäämän määrä oli vuoden 2003 lopussa 143 milj. euroa.



	1999	2000	2001	2002	2003*	
Vuosikate	255	204	232	281	331	
Investointien omahankintamenot	246	304	361	384	448	
Poistot	199	225	235	253	271	Ka
Vuosikate/Poisto %	128 %	91 %	99 %	111 %	122 %	110 %
Vuosikate/Inv. omahankintamenot	104 %	67 %	64 %	73 %	74 %	76 %
Poistot/Inv. Omahankintamenot	81 %	74 %	65 %	66 %	61 %	69 %

Kuva 6. Kuntayhtymien vuosikate, poistot ja investoinnit

	1999 milj. €	2000 milj. €	2001 milj. €	2002 milj. €	2003 milj. €
Tulorahoitus					
Vuosikate	255	204	232	281	331
Satunnaiset erät, netto	-4	5	12	5	26
Tulorahoituksen korjauserät	30	17	4	5	5
Investoinnit					
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-297	-330	-400	-410	-473
Rahoitusos. investointimenoihin	51	26	39	26	24
Käyttöom. myyntitulot	14	23	47	21	23
Tulorahoitus ja investoinnit, netto	49	-55	-67	-71	-64
Rahoitustoiminta					
Antolainauksen muutokset					
Antolainasaamisten lisäykset	-2	-2	-2	-31	-39
Antolainasaamisten vähennykset	3	6	12	30	40
Lainakannan muutokset					
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	43	53	96	118	104
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-167	-102	-89	-47	-47
Lyhytaikaisten lainojen muutos	-9	-7	18	9	-17
Oman pääoman muutokset		61	42	21	6
Muut maksuvalmiuden muutokset	-4	77	-82	83	53
Rahoitustoiminta, netto	-43	87	-5	182	99
Kassavarojen muutos	6	31	-72	111	36
KASSAVARAT 31.12.	451	490	417	520	544
LAINAKANTA 31.12.	318	259	293	374	415
Rahoitusjäämä	23	-77	-82	-81	-94
(vuosikate-nettoinvest.)					

Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 29. Kuntayhtymien rahoituslaskelmayhteenveto 1999 - 2003

Kuntayhtymät tuottavat palveluja pääasiallisesti jäsenkunnilleen kustannusvastaavuuden periaatteella. Kuntayhtymät eivät pääsääntöisesti toimi avoimilla markkinoilla, vaan periaatteessa saavat korvauksen koko suoritetuotannosta jäsenkuntien maksusuutena. Suoritehintoja tarkistamalla joko taannehtivasti tai vastaisina tilikausina kuntayhtymän talous on mahdollista tasapainottaa jäsenkuntien päättämällä tavalla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että hinnankorotukset olisivat tarkoituksenmukaisin tai ainoa toimenpide kuntayhtymän talouden tasapainottamisessa. Toistaiseksi ei jäsenkuntien eikä kuntayhtymien taholta ole ilmaistu erityistä tarvetta säätää kertyneen alijäämän kattamisesta kuntalaissa.

4 Kattamisvelvoitteen toteutuminen

4.1 Kyselyn suorittaminen

Kattamisvelvoitteen toteutumisen kartoittamiseksi työryhmä pyysi 40 kunnalta kertyneen alijäämän kattamiseen liittyvät esitykset ja päätökset ja niiden liiteasiakirjat vuosilta 2002–2003. Kunnat valittiin kyselyyn merkittävän kertyneen alijäämän perusteella vuoden 2001 tilinpäätöksessä. Lisäksi valinnassa pyrittiin mahdollisimman hyvään edustavuuteen eri kuntakokoluokissa.

Kuntia pyydettiin toimittamaan seuraavat alijäämän kattamiseen ja talouden tasapainottamistoimenpiteisiin liittyvät kunnanhallituksen esitykset ja valtuuston päätökset liiteasiakirjoineen:

- Talousarviossa ja -suunnitelmassa vuosille 2003–2005 tai niiden hyväksymisen yhteydessä tehdyt esitykset ja päätökset liiteasiakirjoineen.
- Talousarviossa ja -suunnitelmassa vuosille 2004–2006 tai niiden hyväksymisen yhteydessä tehdyt esitykset ja päätökset liiteasiakirjoineen;
- Vuoden 2002 tilinpäätöksessä tai sen hyväksymisen yhteydessä tehdyt esitykset ja päätökset liiteasiakirjoineen sekä tarkastuslautakunnan arviointikertomus ja tilintarkastuskertomus;
- Vuoden 2003 tilinpäätöksessä tai sen hyväksymisen yhteydessä tehdyt esitykset ja päätökset liiteasiakirjoineen sekä tarkastuslautakunnan arviointikertomus ja tilintarkastuskertomus;
- Erikseen muussa kuin mainituissa asiakirjoissa tai niiden yhteydessä tehdyt otsikkoasiaan liittyvät esitykset ja päätökset liiteasiakirjoineen.

Kaikki kyselyyn valitut kunnat toimittivat pyydettyjä asiakirjoja. Eräiden kuntien antamat tiedot olivat kuitenkin puutteellisia ja eräät kunnat toimittivat vain osan pyydetystä asiakirjoista.

4.2 Kertyneen alijäämän kattaminen talousarviossa ja -suunnitelmassa

Taloussuunnitelmaa vv. 2003–2005 laadittaessa oli 36 kunnalla (n=40) kertynyttä tai kertyväksi arvioitua alijäämää vuoden 2002 taseessa. Näistä vain 10 eli 28 % esitti taloussuunnitelmassa tai sen yhteydessä rahamääräisen kattamissuunnitelman. Määrältään riittävä (> 90 %) kattamissuunnitelma oli seitsemällä eli viidesosalla alijäämäisistä kunnista.

Selvästi käytetympi vaihtoehto alijäämän kattamiselle näytti olleen erillisen, ei-rahamääräisen tasapainotusohjelman hyväksyminen, joko ennen tai jälkeen varsinaisen

taloussuunnittelukäsittelyn. Useissa näissä ohjelmissa toimenpiteitä ei yksilöity, vaan kyse oli pikemminkin joko tasapainotuksen raamittamisesta aikataulullisesti tai määrällisesti taikka toimenpideryhmien nimeämisestä (esim. palvelurakenteen uudistaminen, maksuperusteiden korotus tai omaisuuden myynti), joilla taloutta kohennettaisiin.

Muista oman pääoman eristä alijäämän kattamista suunnitteli viisi eli 14 % alijäämäisistä kunnista. Peruspääoman käyttämistä alijäämän kattamisessa suunnitteli kaksi kuntaa.

Taloussuunnitelmaa pidensi 13 kuntaa eli yli 36 % alijäämäkunnista. Yleisin pidennys oli viiteen vuoteen. Pisin tasapainottava taloussuunnitelma oli 10 vuotta.

Taloussuunnitelmaa vv. 2004–2006 laadittaessa oli 32 kunnalla (n=40) kertynyttä tai kertyväksi arvioitua alijäämää vuoden 2003 tilinpäätöksessä. Näistä kunnista seitsemän eli 21 % esitti taloussuunnitelmassa tai sen yhteydessä rahamääräisen kattamissuunnitelman, joka yhtä lukuun ottamatta oli riittävä.

Useammin käytetty vaihtoehto alijäämän kattamiselle näytti olleen erillisen, ei-rahamääräisen tasapainotusohjelman hyväksyminen, joko ennen tai jälkeen varsinaisen taloussuunnitelman käsittelyn. Pisin rahamääräinen suunnittelukausi ulottui vuosille 2007–2015.

Useissa ei-rahamääräisissä ohjelmissa toimenpiteitä ei yksilöity, vaan kyse pikemminkin oli joko tasapainotuksen raamittamisesta aikataulullisesti tai määrällisesti taikka toimenpideryhmien nimeämisestä (esim. palvelurakenteen uudistaminen, maksuperusteiden korotus tai omaisuuden myynti), joilla taloutta kohennettaisiin.

Peruspääoman käyttämistä kattamiskeinona suunnitteli yksi kunta. Harkinnanvaraisen valtionavustuksen varaan alijäämän kattamisen jätti ainakin osaksi muutama kunta.

Taloussuunnitelmaa pidensi 10 kuntaa. Yleisin pidennys oli viiteen vuoteen. Pisin tasapainottava taloussuunnitelma oli 10 vuotta. Pisimmillään tasapainotus ulottui vuoteen 2015.

4.3 Talouden tasapainottamista koskevien toimenpiteiden esittäminen tilinpäätöksen yhteydessä

Talouden tasapainottamistoimenpiteiden esittäminen toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä muodostuu velvoittavaksi silloin, kun voimassa olevan taloussuunnitelman toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseksi. Kunnanhallitus joutuu tällöin ottamaan kantaa myös tilinpäätöksessä siihen korjataanko tuloskehitystä kuluvaan vuoden talousarviossa,

valmisteilla olevassa talousarviossa ja -suunnitelmassa vai katetaanko kertynyttä alijäämää peruspääomasta tai rahastopääomasta kuluvan vuoden kirjanpidossa. Mahdollista on, että tasapainottamistoimenpiteet koostuvat kaikista mainituista toimenpiteistä.

Kattamatonta alijäämää oli vuoden 2002 tilinpäätöksessä 36:ssa kyselyn kunnista ja vuoden 2003 tilinpäätöksessä 32:ssa kunnassa.

Vuoden 2002 tilinpäätöksessä kertynyt alijäämä todettiin tulevan katetuksi voimassa olevassa talousarviossa ja -suunnitelmassa seitsemässä eli viidesosassa alijäämäkunnista ja muista oman pääoman eristä neljässä alijäämäkunnassa. Yhdellä näistä kunnista alijäämä todettiin voitavan kattaa viime kädessä rahastoista, jotka olivat muodostuneet sähkösakkeiden myynnistä. Näin ei kuitenkaan vielä tuossa vaiheessa menetelty.

Vuoden 2003 tilinpäätöksessä ei kertynyttä alijäämää kyennyt yksikään kunta kattamaan yksin voimassa olevassa talousarviossa ja -suunnitelmassa. Yhdessä kunnassa taloussuunnitelman osuus talouden tasapainottamisessa oli merkittävä. Rahaston pääomaan ja merkittäviin kassavaroihin (yli 130 päivän kassa) perusti tasapainotuksen yksi kunta, jossa alijäämää oli tosin jo kertynyt rahaston pääomaa vastaava määrä. Kaksi kuntaa suunnitteli peruspääoman alentamista.

Vuoden 2002 tilinpäätöksessä 17 kuntaa eli lähes puolet alijäämäistä kunnista ei esittänyt rahamääräisiä tasapainottamistoimenpiteitä lainkaan.

Vuoden 2003 tilinpäätöksessä 22 kuntaa eli kaksi kolmasosaa alijäämäisistä kunnista ei esittänyt rahamääräisiä tasapainotustoimenpiteitä. Jotkut kunnat viittasivat varsinaisen taloussuunnittelun ulkopuolella laadittuihin ja hyväksytyihin säästö-, sopeutus- ja strategiaohjelmiin, joiden sisältöä edellä kuvattiin taloussuunnitelmien yhteydessä. Muutamassa tapauksessa kunnanhallitus ei puuttunut alijäämä -kysymykseen kummankaan tilinpäätöksen yhteydessä. Yhdessä tapauksessa valtuusto edellytti tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä kunnanhallitukselta tasapainottamisohjelman laatimista.

4.4 Tarkastuslautakunnan arviointikertomukset

Erityissäännöstä, joka velvoittaisi tarkastuslautakuntaa puuttumaan alijäämän kattamisvelvoitteen täyttämiseen ei kuntalaissa ole. Alijäämäkysymyksen voi kuitenkin katsoa kuuluvan lautakunnan arviointitehtävän piiriin erityisesti silloin, kun valtuusto on asettanut kunnan talouden tasapainottamista koskevia tavoitteita.

Vuonna 2002 yli 80 %:ssa arviointikertomuksista oli maininta kattamattomasta alijäämästä tai siitä, ettei kunnan talous ollut tasapainossa. Vastaava prosenttiosuus vuoden 2003 arviointikertomuksista oli 72 %. Lievimmillään todettiin alijäämän määrä ja että kunnanhallitus on ryhtynyt jonkinasteisiin kattamis- tai tasapainotoimenpiteisiin,

joita on syytä jatkaa. Joissakin kertomuksissa todettiin, että tilanne on epätydyttävä, heikko, kestämatön tai että kunnan talous on kriisissä.

Eräät lautakunnat katsoivat että hallituksen toimenpiteet olivat riittämättömiä tai sitten epärealistisia tai ettei konkreettisia toimenpide-esityksiä oltu tehty. Kunnanhallitusta kehoitettiin kiinnittämään asiaan huomiota, laatimaan uskottava suunnitelma tai viemään tasapainotussuunnitelma heti valtuuston päätettäväksi. Usein arviointikertomukset lainasivat tilintarkastajan kannanottoja asiassa.

4.5 Tilintarkastajan kannanotot

Tilintarkastajan puuttuminen kunnan talouden tasapainoon on lähtökohtaisesti laillisuuskysymys. Tilintarkastajan tehtävänä ei nykyisten säännösten mukaan sinänsä ole arvostella alijäämän muodostumista, vaan onko kunnanhallitus tehnyt valtuustolle riittävän ja realistisen esityksen toimenpiteistä alijäämän kattamiseksi tai talouden tasapainottamiseksi. Tämä tilintarkastajaan kohdistuvan velvoitteen voidaan katsoa perustuvan kuntalain säännökseen tilintarkastajan tehtävistä (73.1 § 1. k).

Tilintarkastaja voi puuttua talouden tasapainottamista koskevan suunnitelman riittävytyteen tai esittämättä jättämiseen joko talousarvion – ja suunnitelman tai tilinpäätöksen yhteydessä tai erikseen niihin liittyen.

Asian esille ottamisessa on mahdollista menetellä eri tavoin. Tilintarkastaja voi tehdä tarkastuslautakunnalle tai kunnanhallitukselle kuntalain 73.3 §:n tarkoittaman ilmoituksen tilintarkastuspöytäkirjassa. Tilintarkastuskertomuksessa lievimpänä huomautuksena muotona on asiaan liittyvä maininta. Tätä vakavampi huomautus on kunnanhallitukseen kohdistuvan muistutuksen tekeminen silloin, kun asiassa on toimittu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen. Muistutukseen liittyen tilintarkastaja voi esittää, ettei kunnanhallitukselle myönnetä asian osalta vastuuvapautta.

Kyselyssä mukanaolevissa alijäämäisissä kunnissa 47 %:ssa vuonna 2002 ja 59 %:ssa vuonna 2003 tilintarkastuskertomukseen sisältyi maininta joko kattamattomasta alijäämästä, kattamisvelvoitteen täyttämättä jättämisestä tai talouden tasapainottamistoimenpiteiden esittämättä jättämisestä taikka toimenpidesuunnitelman riittämättömyydestä. Kunnanhallitukseen kohdistuvaa muistutusta ei tehty yhdessäkään kunnassa eikä näin ollen myöskään esitystä vastuuvapauden epäamisestä. Muutaman kunnan toimittaman aineiston perusteella kävi ilmi, että tilintarkastaja oli tehnyt asiaan liittyvän ilmoituksen tarkastuslautakunnalle tai hallitukselle tarkastuspöytäkirjassa tai muistiolla. Kaikissa kunnissa tilintarkastaja ei puuttunut tasapainotuskysymykseen lainkaan, vaikka kunnan alijäämä oli kumuloitunut useana perättäisenä vuotena määrältään merkittäväksi.

Tilintarkastajien maininnat voidaan luokitella toteaviin, muistutuksen luonteisiin ja konsultoiiviin. Tilintarkastuskertomuksessa saattoi myös olla kaikkia kolmen tyyppisiä mainintoja. Toteavissa maininnoissa tuotiin esille alijäämän määrä ja sen kertyminen tai kuvattiin kuntatalouden vaikeaa tilannetta eri laatusanoin. Muistutuksen luonteisissa maininnoissa nostettiin esiin se seikka, ettei kuntalain säännöksiä (23 §, 65 § tai 70 §) oltu noudatettu. Konsultoiivissa maininnoissa tuotiin esiin välttämättömyys laatia tasapainotussuunnitelma mahdollisimman nopeasti tai että jo hyväksytyihin toimenpiteisiin olisi tullut tai tulisi ryhtyä viivyttämättä tai että aloitettuja toimenpiteitä on syytä jatkaa.

5 Pohjoismainen vertailu

5.1 Ruotsin lainsäädännön mukainen tasapainottamisvaatimus

Muista pohjoismaista Ruotsin kunnat ja maakäräjät laativat Suomen kuntien tapaan tuloslaskelman ja taseen. Myös laskentatoimen käsitteet ovat molemmissa maissa pitkälti yhteneviä.

Kun Ruotsin uusi kunnallislaki tuli voimaan 1.1.1992 omaisuudensuojaa ja talousarvion vuosittaisista tasapainottamisesta koskevat säännökset poistettiin ja otettiin käyttöön käsite ”hyvä taloudenpito”. Käsitettä ei määritelty yksityiskohtaisesti, mutta katsottiin, että kunnan tai maakäräjien, joiden elinikä on periaatteessa rajoittamaton, ei tulisi käyttää omaisuuttaan juoksevien menojen kattamiseen. Normaalisti käyttökustannusten rahoittamista lainalla ei voida pitää hyvänä taloudenpitona, vaan ne tulisi kattaa tulorahoituksella. Useimmissa tapauksissa voidaan katsoa, että hyvän taloudenpidon periaatteiden mukaista on, että käyttöomaisuuden myynnistä saatuja varoja käytetään lainojen takaisinmaksuun tai investoidaan uuteen käyttöomaisuuteen. Joissakin tapauksissa käyttöomaisuuden myynnistä saatuja varoja tulee kuitenkin voida käyttää käyttömenoihin ilman, että sen katsotaan olevan vastoin hyvän taloudenpidon periaatteita. Näin voi olla esim. kun väestökato tai toiminnan painopisteen muutos vähentää käyttöomaisuuden tarvetta.

Myöhemmin Ruotsin kunnallislakiin otettiin vaatimus talousarvion tasapainosta, jonka tarkoituksena oli hyvän taloudenpidon sääntöjen vahvistaminen ja jota tuli soveltaa viimeistään vuonna 2000. Talousarvion tasapainolla tarkoitettiin, että talousarvio on laadittava siten, että tulot ylittävät menot. Samalla otettiin mukaan säännökset siltä varalta, että jonakin tulos muodostuu alijäämäiseksi. Alijäämä tuli kattaa kahden seuraavan vuoden aikana ellei erityiset syyt muuta puolla. Esimerkkinä erityisestä syystä mainittiin tilanne, jolloin kunta tai maakäräjät määrätietoisesti ja selkeästi on tehnyt varauksia ja rakentanut varteenotettavan oman pääoman voidakseen varautua vähentyviin tuottoihin tai lisääntyviin kuluihin tulevaisuudessa. Toinen esimerkki on tilanne, jossa omaisuuden myynnistä on syntynyt tappiota. Tällöin saattaa olla syytä jättää alijäämä kattamatta, edellyttäen että myynnillä kunta tai maakäräjät on samalla luonut edellytyksiä kulujen vähentämiseen tulevaisuudessa. Tässä yhteydessä korostettiin, että tasapainovaatimus ei ole sama kuin hyvä taloudenpito. Tasapainovaatimusta voidaan pitää eräänlaisena minimitasona. Useimmissa tapauksissa ei riitä, että tuotot vain kattavat kulut.

Ruotsin hallitus antoi 19.5.2004 esityksen 2003/04:105 ”God kommunal hushållning i kommuner och landsting”. Esitys hyväksyttiin 28.10.2004 ja lakisäännökset tulivat voimaan 1.12.2004.

Kuntien ja maakäräjien on omissa talousarvioissaan määriteltävä hyvän taloudenpidon kannalta tärkeät tavoitteet ja suuntaviivat. Toimintakertomuksen tulee sisältää arvioinnin siitä, miten hyvän taloudenpidon tavoitteet ovat toteutuneet. Tilintarkastajien tulee arvioida vastaavako ajanjakson osavuosikatsauksen ja vuositilinpäätöksen tulokset valtuuston päätöksen mukaisia talousarvioon ja taloussuunnitelmaan kirjattuja tavoitteita.

Myös tasapainovaatimus muutettiin. Päätös alijäämän kattamisesta on tehtävä talousarviossa viimeistään kolmantena vuonna sen vuoden jälkeen, jolloin alijäämä on syntynyt. Valtuusto voi päättää, että alijäämää ei kateta, jos tällaiseen menettelyyn on erityisiä syitä.

Lain perustelujen mukaan erityiseksi syyksi lasketaan esim. tilanne, jossa kunta tai maakäräjät perusteellisen taloudellisen analyysin jälkeen on tullut siihen johtopäätökseen, että sillä on niin paljon realisoitavissa olevaa omaisuutta, että se selkeästi ylittää taloudellisen valmiuden vaatimukset. Tällöin kunnalle tai maakäräjille on suotava mahdollisuus vähentää pääomaa suunnitellusti. Kunnalle, jolla on vahva rahoitusasema, annetaan mahdollisuus vähentää omaisuuttaan eli laatia talousarvio, joka ei ole tasapainossa. Tällaisen pääoman vähentämisen tulee perustua hyvän taloudenpidon vaatimuksen täyttävään rahoitusanalyysiin.

Myös tilannetta, jossa kunta tai maakäräjät ryhtyy laajamittaisiin ja kalliisiin toimenpiteisiin rakenteiden muuttamiseksi tarkoituksenaan saavuttaa hyvä taloudenpito, voidaan pitää syynä, miksi talousarvion ei tarvitse olla tasapainossa.

Esityksen perusteluissa haluttiin kuitenkin painottaa, että normaalit toiminnan tehostamiseen tähtäävät ja jatkuvasti toteutettavat muutokset käsitellään tasapainovaatimuksen puitteissa. Esityksessä edellytettiin, että kunnat ja maakäräjät käyttävät mahdollisuuttaan laatia alijäämäinen talousarvio harvoin ja hyvin pidättyvästi.

Alijäämää ei tarvitse kattaa jos kunta on ryhtynyt talousarviopäätöksessä esitettyihin toimenpiteisiin rakenteiden muuttamiseksi. Alijäämää ei myöskään tarvitse kattaa, jos pitkän aikavälin sijoituksina hankituista arvopapereista on syntynyt realisoimattomia tappioita. Perusteluissa todettiin, ettei ole kohtuullista, että lyhytaikaiset markkina-arvojen laskut arvopapereissa, jotka kunta tai maakäräjät on omaa sijoituspolitiikkaansa noudattaen hankkinut pitkän aikavälin sijoituksina, voivat vaikuttaa edellytyksiin täyttää alijäämän kattamisvelvollisuus. Tämä voisi siinä tapauksessa johtaa enemmän tai vähemmän harkitsemattomiin toiminnansupistuksiin.

Väestökato, korkea työttömyysaste, verokertymän muutokset, valtionavustusjärjestelmä, tasoitusjärjestelmä tai muut tekijät joihin tulee pystyä varautumaan, eivät perustelujen mukaan voida laskea syyksi, miksi alijäämää ei kateta.

Kunnan tai maakäräjien talousarviopäätöstä tai päätöstä, jonka mukaan alijäämä jätetään kattamatta, ei voi Ruotsissa saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Valitusta ei siis voi tehdä sillä perusteella, että päätöksen tehnyt toimielin on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Esityksen perustelujen mukaan erityisiä syitä koskeva säännös ei sovi perusteeksi asian saattamiseksi tuomioistuimen tutkittavaksi. Tässä on kyse paikallisista poliittisista arvioinnista, onko paikallista taloutta hoidettu sopivalla tavalla. Siinä tapauksessa, että talouden tasapainottomuutta ei hoideta lain säätämällä tavalla, saattaa ensisijaisesti tulla kyseeseen päätöksentekijöiden saattaminen poliittiseen vastuuseen. (Ruotsin hallituksen esityksen 2003/04:105, God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (Hyvä taloudenpito kunnissa ja maakäräjissä) sekä SFS 2004:776 ja SFS 2004: 775, pohjalta laadittu muistio)

6 Muutosesitykset säännöksiin

6.1 Esityksen pääasiallinen sisältö

Muutosesitysten kohteena on kunnan talouden tasapainoa turvaavien toimenpiteiden suunnittelua, päätöksentekoa ja toteutumisen seurantaan koskeva sääntely kuntalaissa.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää kuntatalouden tasapainosäännösten soveltamista ja lisätä sitoutumista vakaaseen kuntatalouteen päätöksenteossa. Valtuuston tavoiteasettelua ehdotetaan täydennettävän koko valtuustokauden kattavalla kunnan asemaa, palvelutasoa ja taloudellista tilaa koskevalla kannanotolla, joka ohjaisi vuosittain tapahtuvaa tavoiteasettelua talousarviossa ja -suunnitelmassa. Kunnan, jolla on taseessa kertynyttä alijäämää, olisi ehdotuksen mukaan laadittava tasapainossa oleva tai ylijäämäinen taloussuunnitelma. Esityksen tarkoituksena on lisätä talouden tasapainoa turvaavan suunnittelun sitovuutta. Taloussuunnitelman suunnittelukausi voisi olla enintään neljän vuoden pituinen.

Poikkeuksellisen vaikean alijäämäongelman ratkaisemiseksi ehdotetaan erillisen yksilöidyn toimenpideohjelman laatimista. Toimenpiteiden esittämisvelvoite täyttyisi, mikäli taseen alijäämää ei saada katetuksi taloussuunnitelmassa. Valtuusto päättäisi erikseen toimenpideohjelman kattamiskaudesta, joka voisi ulottua taloussuunnitelman yli.

Ehdotuksen mukaan kunnanhallituksen tulisi toimintakertomuksessa tehdä selkoa tasapainotuksen toteutumisesta päättyneellä tilikaudella. Tilinpäätöksessä ei enää edellytettäisi voimassa olevan lain tapaan tasapainottamistoimenpiteiden esittämistä, vaan selonteon antamista mahdollisen voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä.

Ehdotuksen mukaan toimintakertomuksessa tai tuloslaskelman liitetiedoissa tulisi lisäksi tehdä selkoa antaako tuloslaskelmaan merkityt suunnitelmapoistot oikean ja riittävän kuvan investointien tulorahoituksen tarpeesta.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin ehdotetaan lisättävän velvollisuus arvioida (arviointikertomuksessa) tasapainotuksen toteutumista. Lisäksi lautakunnan tulisi arvioida voimassa olevan toimenpideohjelman riittävyttä ja realistisuutta. Tarkastuslautakunnan arvioinnin pohjana olisi mainittu kunnanhallituksen toimintakertomuksen yhteydessä antama selonteko ja mahdolliset muut kunnan taloudellista tilaa kuvaavat tiedot.

Viime mainitun säännöksen perusteluissa korostettaisiin tilintarkastajan velvollisuutta muistutuksen antamiseen silloin, kun kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä. Säännöksen perustelujen mukaan muistutuksen antamisen

edellytykset täyttyisivät, mikäli kunnanhallitus ei ole esittänyt valtuustolle tasapainottavaa taloussuunnitelmaa. Muistutusta edellyttäisi myös, mikäli kunnanhallitus ei laatisi toimenpideohjelmaa kunnan vaikeassa alijäämätilanteessa. Muistutuksen antamista saattaisi edellyttää myös, että kunnanhallituksen toimintakertomuksessa antamat tiedot talouden tasapainotuksen toteutumisesta eivät olennaisilta osin olisi oikeita ja riittäviä.

Ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymässä lukuun ottamatta velvoitetta kattaa kertynyttä alijäämää taloussuunnitelmassa tai sen yhteydessä laadittavassa toimenpideohjelmassa.

Työryhmä ei tehnyt peruspääoman tai lainanoton sääntelyyn liittyvää ehdotusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2006 alusta. Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2005 laadittaviin tilinpäätöksiin sekä vuonna 2006 laadittaviin talousarvioihin ja -suunnitelmiin.

6.2 Nykytila

Kuntalain talousarviota ja -suunnittelua koskevaan pykälään (65 §) sisältyy kolme säännöstä, jotka velvoittavat kunnan huolehtimaan talouden tasapainosta. Ensimmäisessä säädetään talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Toisessa säädetään talousarvion rahoitustarpeen kattamisesta ja kolmannessa säännöksessä kunta velvoitetaan kattamaan kertynyt ja talousarviovuonna kertyväksi arvioitu alijäämä. Lisäksi tilinpäätöksen yhteydessä (70 §) kunnanhallituksen on tehtävä esitys talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi, mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää.

Mainitut säännökset perustuvat kuntalaissa vuonna 1997 käyttöön otettuun tarkastelukehikkoon, jossa talouden tasapaino määritetään tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen sekä niistä laskettavien tunnuslukujen avulla. Tuloslaskelmassa osoitetaan tulorahoituksen riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Rahoituslaskelmassa osoitetaan, kuinka paljon investointeihin ja lainanlyhennyksiin tarvitaan pääomarahoitusta tulorahoituksen lisäksi. Tase ja sen tunnusluvut osoittavat rahoituksen rakenteen ja rahoitusaseman.

Kuntatalous on tasapainotaloutta, jossa verorahoituksella ja toimintatuloilla on jollakin aikavälillä kyettävä kattamaan paitsi käyttömenot myös investoinnit. Kuntatalouden ei ole tarkoitus tuottaa toistuvasti ylijäämää. Investointien rahoitus ei muussa kuin kunnan liiketoiminnassa tule merkittävässä määrin perustua lainanottoon. Palvelujen nykyisten käyttäjien ja veronmaksajien ei tulisi siirtää kunnan palvelutuotannon investointien rahoitusvastuuta lainanotolla pitkälle tulevaisuuteen. Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus edellyttää, että kunnan tulorahoituksesta (vuosikatteesta) jää

vuosittain merkittävä osuus investointien rahoitukseen. Tätä tulorahoituksen tarvetta osoitetaan kunnan tuloslaskelmassa suunnitelmapoistoilla ja investointivaroilla.

Enemmistö kunnista on noudattanut vuosina 1997 ja 2001 voimaan tulleita tasapainosäännöksiä lain tarkoittamalla tavalla. Kuntien taloussuunnitelmat on yleensä tasapainotettu ja toimenpiteet alijäämän kattamiseksi on esitetty talousarviossa ja -suunnitelmassa. Pääosa kunnista on myös tilinpäätöksissä kiinnittänyt huomiota uhkaavaan alijäämäkehitykseen ja pyrkinyt saattamaan taloutensa tasapainoon.

Toisaalta kuntien talous on viime vuosina kehittynyt olennaisesti heikommin kuin kuntien tilikauden tulokset ja taseiden yli- ja alijäämämäärät osoittavat. Tulorahoituksen osuus investointien rahoituksesta on laskenut pitkän aikavälin 70 %:sta alle 45 %:iin vuoden 2004 tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan. Puuttuva tulorahoitus on kasvavassa määrin korvattu lainanotolla. Syy siihen, miksi kuntien tulorahoituksen keskimääräisestäkin merkittävä heikkeneminen ei ole tullut täysimääräisesti esiin kuntien tuloksissa ja taseen oman pääoman erissä, on ollut suunnitelmapoistojen alhainen taso suhteessa investointitasoon. Poistojen määrä suhteessa nettoinvestointeihin on kunnissa keskimäärin vain 60 %. Poistojen alimittaisuus parantaa tilikauden tulosta, mutta ei vahvasta rahoitusta. Kaikissa kunnissa tilanne ei kuitenkaan ole ollut tämä, vaan poistojen määrä on vastannut poistonalaisten korvausinvestointien tasoa, jolloin tuloslaskelma on paremmin kuvannut tulorahoituksen riittävyyttä.

Kunnan investointien taso käy ilmi rahoituslaskelmasta. Taloussuunnitelmassa käyttöomaisuusinvestoinnit ja niihin saadut rahoitusosuudet esitetään tavallisesti kahdelta viimeisimmiltä tilinpäätösvuodelta sekä taloussuunnitelmavuosilta. Rahoituslaskelman tietojen perusteella voidaan arvioida kunnan keskimääräistä investointitasoa suhteessa tulorahoitukseen.

Alijäämän kattamista koskevan säännöksen voimassaolon aikana eli vuodesta 2001 alkaen on 133–205 kunnalla ollut tilinpäätöksessä kattamatonta alijäämää. Vaikeasti alijäämäisiä kuntia on näistä 20–30 kuntaa. Vaikeaksi kunnan alijäämäisyys on määritelty silloin, kun se ylittää 500 euroa asukasta kohden. Vaikeasti alijäämäinen kunta on pieni, useimmiten alle 2000 asukkaan kunta, jossa asukasmäärä vähenee keskimäärin prosentin vuodessa. Vaikea alijäämäisyys on useimmin maaseutukunnan ongelma. Kaupungit tai muut taajaan asutut kunnat ovat harvemmin joutuneet pitkäaikaiseen alijäämäkierteeseen.

Vaikeasti alijäämäisen kunnan talouden tunnuslukuja arvioitiin 20 alijäämäisimmän kunnan tilinpäätöstietojen perusteella. Näiden alijäämäkuntien vuosikate oli vuoden 2003 tilinpäätöksessä vielä keskimäärin positiivinen, mutta kuitenkin 200 euroa/asukas heikompi kuin keskivertokunnassa. Mainittujen alijäämäkuntien poistotaso oli tuntuvasti alempi kuin keskivertokunnassa kuntakoon pienuudesta johtuen, mutta vastasi alle 2000 asukkaan kuntien poistojen keskimäärää. Poistojen osuus

investoinneista oli keskimäärin 64 %, kun niiden osuus kunnissa keskimäärin oli 47 %. Tilikauden tulos oli runsaat 100 euroa/asukas alijäämäinen, kun se keskivertokunnassa on 80 euroa/asukas ylijäämäinen. 20 alijäämäisimmän kunnan tulorahoitusta rasittivat suuret rahoituskulut johtuen muun muassa yli 1000 euroa/asukas korkeammasta lainakannasta kuin kunnissa keskimäärin. Tiivistäen voi todeta, että tulorahoituksen riittämättömyys johtui toimintatulojen vähäisyydestä ja toisaalta korkeista rahoituksen nettokuluista. Sen sijaan keskimäärää korkeammat palvelujen kustannukset ja alempi verotuotto korvautuivat keskimäärää suuremmalla valtionosuudella, kun mukaan lasketaan harkinnanvarainen rahoitusosuus.

Kuntalain 65.2 § edellyttää, että talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Lain perusteluissa säännöksen on tulkittu tarkoittavan, että taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen ellei kunnalla ole käytössä ylijäämäeriä edellisiltä varainhoitovuosilta. Kuntien taloussuunnittelukäytäntö on osin osoittanut, ettei säännöstä ole sovellettu mainitulla tavalla, vaan taloussuunnitelmat ovat saattaneet olla alijäämäisiä, vaikka kertyneitä ylijäämäeriä ei ole ollut käytössä.

Työryhmän selvityksen mukaan kaksi kolmasosaa kuntakokoluokittain poimituista alijäämäisimmistä kunnista (n=40 kuntaa) ei esittänyt lain edellyttämiä toimenpiteitä alijäämän kattamiseksi talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä. Ongelmaa pyrittiin korjaamaan laatimalla erillisiä tasapainotusohjelmia, jotka kuitenkin usein jäivät toimenpideryhmien esittämisen asteelle yksilöityjen toimenpiteiden sijasta. Myöskin arviot rahamääräisistä vaikutuksista saattoivat puuttua. Erillissuunnitelmien ongelmana oli myös, ettei niiden seuranta- ja tarkistuskäytäntö ollut samalla tavalla systemaattisesti järjestetty kuin kunnan lakisääteisessä talousarvion toteutumisvertailussa.

Kattamisongelman ratkaisemista saatettiin kyselyn piiriin kuuluvissa kunnissa siirtää pidentämällä suunnittelukautta tai siirtämällä toimenpiteet kauden loppuun. Suunnittelukauden pidentämistä kolmesta vuodesta pidemmäksi ajaksi ei taloussuunnitelmaa koskeva säännös estä, vaikkakin lain perusteluissa korostetaan suunnitelman realistisuutta. Suunnittelukauden pidentämisen estävä säännös saattaisi kuitenkin olla perusteltu erityisesti tilanteessa, jossa kunnalla ei ole ylijäämäeriä käytettävissä. Toisaalta enintään kolmen vuoden suunnittelukausi on alijäämätilanteessa osoittautunut ilmeisen lyhyeksi.

Ongelmallisena on koettu myös, että talouden tasapainottamistoimenpiteiden esittämistä velvoittavia säännöksiä sisältyy sekä taloussuunnittelua koskevaan 65 §:ään, että tilikauden tuloksen käsittelyä koskevaan 70 §:ään. Mainittujen säännösten sisältämien velvoitteiden toteutuminen ajoittuu ajallisesti puolen vuoden sisään. Alijäämäkysymykseen palaaminen tilinpäätöksessä onkin saatettu kokea tarpeettomaksi. Tähän viittaa se, ettei kaksi kolmasosaa alijäämäkunnista esittänyt vuoden 2003 tilinpäätöksessä toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi, kuten laki olisi edellyttänyt.

Alijäämän kattamista taseen muista oman pääoman eristä ei ole säännelty. Asiaa on pyritty korjaamaan kuntien keskusjärjestön ohjeilla, joiden sitovuus kuitenkin on suositusluonteista. Ongelmallista oman pääoman muiden erien käyttö on silloin, kun kunnalla ei ole realisoitavaa omaisuutta tai jos se ei muusta syystä voi omaisuutta realisoida. Tällöin muiden oman pääoman erien käyttö tarkoittaa lainanoton lisäämistä. Lainanotto kuitenkin vain siirtää, ei ratkaise, kunnan rahoitusongelmaa, jonka viitetieto juuri kattamaton alijäämä on. Lainakaton sääntely rajoittaisi taas kunnallista itsehallintoa, mistä syystä siihen puuttumista on vältetty. Kunnat voivat myös tarvittaessa siirtää lainavastuitaan tytäryhteisöille, mikä käytännössä vaikeuttaa lainanoton rajoittamista. Konsernin velkaisuuden sääntelyä ei taas voitane tehdä yksin kuntalain säännöksin, vaan se edellyttäisi puuttumista tytäryhteisöjä sitovien yhteisölakien säännöksiin.

Työryhmän tekemän kuntakyselyn perusteella tarkastuslautakunnat ovat toimineet verrattain aktiivisesti talouden tasapainotusta ja alijäämän kattamisvelvoitteen täyttämistä koskevissa kysymyksissä. Tarkastuslautakuntien käsitys omasta roolista oli kuitenkin osin selkiintymätöntä; kannanotot vaihtelivat toteavista ohjaaviin. Joissakin arviointikertomuksissa muistutettiin, ettei kuntalain kattamisvelvoitetta oltu noudatettu toimenpiteiden esittämisessä.

Tilintarkastajista vain noin puolet otti kyselyn mukaan kantaa alijäämän kattamisvelvoitteeseen kunnissa, joissa riittävää toimenpidesuunnitelmaa ei oltu esitetty. Tilintarkastajien maininnat voitiin luokitella toteaviin, muistutuksen luonteisiin ja konsultoiiviin. Muistutuksen luonteisissa maininnoissa nostettiin esiin se seikka, ettei kuntalain säännöksiä (23 §, 65 § tai 70 §) oltu noudatettu. Varsinaisia muistutuksia, jotka olisivat johtaneet tarkastuslautakunnan selvityspyyntöön kunnanhallitukselta ei kuitenkaan tehty eikä näin ollen myöskään esitetty vastuuvapauden epäamisestä.

6.3 Ehdotetut muutokset

13 §. Valtuuston tehtävät. Pykälän 2 momentissa on lueteltu valtuustolle kuuluvat tehtävät. 2 momentin 1 kohdan säännöstä koskien toiminnan ja talouden keskeisten tavoitteiden asettamista ehdotetaan täsmennettävän siten, että tavoitteiden asettamisen aikajänne olisi valtuustokausi. Tämä tarkoittaa, että kunnan asemaa, palvelutasoa ja taloudellista tilaa koskevat keskeiset tavoitteet asetettaisiin valtuustokauden alussa koko nelivuotiskaudeksi. Asetettavat tavoitteet muodostaisivat kannanoton kunnan asemasta, palvelutasosta ja taloudesta valtuustokauden päättyessä. Valtuustokauden tavoitteet ohjaisivat vuosittain tapahtuvaa toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamista talousarviossa ja -suunnitelmassa. Valtuustokauden tavoitteet koskisivat myös kunnan talouden tasapainoa ja osaltaan estäisivät palvelutuotannon ja investointien rahoitusvastuun siirtämistä pitkälle tulevaisuuteen.

Tärkeätä valtuustokauden kattavassa tavoiteasettelussa on turvata voimavarojen riittävyys toiminnallisten tavoitteiden toteuttamiseen. Tavoitteena tulisi olla

palveluvelvoitteiden täyttäminen ja tasapainossa oleva talous valtuustokaudella. Tasapainon arvioinnin perusteita olisivat lakisääteiset palveluvelvoitteet, tulorahoituksen riittävyys toimintamenoihin ja investointeihin sekä riittävän korkeana pysyvä omavaraisuus.

Erityisesti alijäämätilanteessa valtuuston tulisi sitoutua siihen, että realistiset ja riittävät toimenpiteet talouden tasapainottamiseksi otetaan valtuustokauden aikana hyväksyttäviin taloussuunnitelmiin ja mahdollisesti erillisiin toimenpideohjelmiin.

Valtuuston tulisi arvioida tavoitteiden toteutumista määräajoin valtuustokauden aikana ja valtuustokauden lopussa.

65 §. Talousarvio- ja suunnitelma. Esityksessä ehdotetaan täydennettävän 65 §:n 2 momentin säännöksiä taloutta tasapainottavan taloussuunnitelman laatimisesta ja kertyneen alijäämän kattamisesta erityisellä toimenpideohjelmalla. Talouden tasapainottamista koskevista säännöksistä muodostettaisiin 65 §:n 3. momentti. Kunnan taloussuunnitelman tulisi olla tasapainossa tai ylijäämäinen silloin kun kunnalla ei ole taseessa kertyneitä ylijäämäeriä. Tämä tarkoittaisi, että taloussuunnitelmavuosien yhteenlasketun tilikauden tuloksen tulee olla vähintään nolla. Yksittäisen suunnitteluvuoden alijäämäinen tulos tulisi suunnitelmassa kattaa muiden suunnitteluvuosien ylijäämällä. Suunnittelukautta ei kuitenkaan voisi suunnitelman tasapainottamisen tarkoituksessa jatkaa neljää vuotta pidemmäksi ajaksi. Suunnittelukauden jatkamista rajoittava säännös ei koskisi kuntaa, jonka talous on tasapainossa tai ylijäämäinen. Säännös ei myöskään estäisi investointiohjelman tai erillisten palvelusuunnitelmien laatimista viittä vuotta pidemmäksi ajaksi.

Taseen ylijäämäeriä olisivat edellisten tilikausien ylijäämä, talousarvion laadintavuoden arvioitu yli- ja alijäämä sekä muiden omien rahastojen pääomat, jotka kunta voi tarvittaessa siirtää edellisten tilikausien yli-/alijäämäriiville. Taloussuunnitelma voitaisiin laatia alijäämäisenä vain määrään, mihin mainitut ylijäämäerät riittävät. Mainitun ehdon täytyessä suunnittelukausi voisi olla myös neljää vuotta pidempi.

Poikkeuksellisen vaikean alijäämäongelman ratkaisemiseksi ehdotetaan erillisen yksilöidyn toimenpideohjelman laatimista. Toimenpiteiden esittämisvelvoite täyttyisi, mikäli taseen alijäämää ei saada katetuksi taloussuunnitelmassa. Valtuusto päättäisi tällöin erikseen toimenpideohjelman kattamiskaudesta, joka voisi ulottua taloussuunnitelman yli. Toimenpideohjelma kohdistuisi taseeseen jo kertyneen alijäämän kattamiseksi. Sen sijaan taloussuunnitelma olisi laadittava tasapainoon tai ylijäämäiseksi tilanteessa, jossa kunnalla on kertynyttä alijäämää. Näin kunnan alijäämän kertyminen saataisiin katkaistuksi.

Toimenpideohjelma hyväksyttäisiin vuosittain tarkistettuna talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Toimenpideohjelmaan otettaisiin ne tuloja lisäävät ja menoja vähentävät toimenpiteet, jotka eivät sisälly varsinaiseen

taloussuunnitelmaan. Toimenpiteet esitettäisiin yksilöityinä, rahamääräisinä ja ajallisesti kohdistettuina.

Peruspalveluohjelmassa 2006–2009 esitetään uudistettavan harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisedellytyksiä. Mainitun esityksen mukaan kunnan on hakiessaan rahoitusavustusta esitettävä suunnitelma talouden tervehdyttämiseksi toteuttavista toimenpiteistä. Esitettävien toimenpiteiden tulisi perustua kunnan voimassaolevaan taloussuunnitelmaan tai sen yhteydessä mahdollisesti laadittavaan toimenpideohjelmaan.

Erillistä toimenpideohjelmaa puoltaisivat paitsi alijäämän poikkeuksellisen suuri määrä myös toimenpiteiden erityisluonne. Esimerkiksi palvelurakenteiden olennaista muuttamista koskevien ratkaisujen rahamääräisiä vaikutuksia voi olla vaikea viedä normaaliin taloussuunnittelukehikkoon ennen kuin yksityiskohtaiset toimeenpanopäätökset on tehty. Erillisessä toimenpideohjelmassa voidaan sen sijaan tehdä periaateratkaisut tarvittavien toimenpiteiden määrästä ja rahamääräisestä tasosta, vaikka niiden kohdistumista tehtävittäin ei vielä olisikaan ratkaistu. Tuloperusteiden muutoksia koskevia ratkaisuja ei myöskään ehkä voida tehdä vuosia etukäteen niin yksilöidyllä tasolla kuin taloussuunnitelmakäytäntö edellyttäisi. Toimenpideohjelmassa riittävänä pidettäisiin tarkistettavien tuloperusteiden nimeämistä ja tavoitteeksi asetettua tulonlisäystä tulonlähteittäin.

Toimenpideohjelmaan otettaisiin myös sellaiset omaisuuden luovutukset ja niistä saatavat luovutusvoitot, jotka ajoittuisivat taloussuunnitelman ulkopuolelle. Alijäämän kattaminen peruspääomasta tulisi myös esittää toimenpideohjelmassa silloin, kun kunta päätyy tätä menettelyä käyttämään. Peruspääoman alentamisen perusteena voi olla pysyvien vastaavien määrän pysyvä alentuminen joko omaisuuden luovutuksen, menetyksen tai ylimääräisten poiston taikka arvonalentumisen seurauksena. Peruspääomaa ei kuitenkaan tulisi alentaa enempää kuin määrän, millä pysyvien vastaavien määrä ylittää peruspääoman ja pitkäaikaisen vieraan pääoman yhteismäärän.

68 §. *Tilinpäätös.* Pykälän 2. momenttiin ehdotetaan lisättävän säännös oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa. Vastaava säännös sisältyy kirjanpitolakiin (KPL 3.luku 2.1 §) ja säännöstä sovelletaan myös kunnan tilinpäätöksessä. Säännöksen ottamisella kuntalakiin korostettaisiin erityisesti tilikauden tuloksen tulorahoituksen riittävydestä antaman kuvan oikeellisuutta. Tilanteessa, jossa tuloslaskelmaan merkityt suunnitelman mukaiset poistot olisivat olennaisesti pienemmät kuin kunnan keskimääräinen korvausinvestointien taso, tulisi kunnan ilmoittaa poikkeamasta tilinpäätöksen liitetiedoissa. Keskimääräinen korvausinvestointitaso määräytyisi tilinpäätösvootta edeltävän vuoden, tilinpäätösvouden ja voimassaolevaan taloussuunnitelmaan otettujen poistonalaisten investointien omahankintamenon keskimäärästä. Investoinnin omahankintamenolla tarkoitetaan investoinnin hankintamenon ja siihen saadun rahoitusosuuden (investointiavustus) erotusta.

Liitetiedon sisällön ja esittämistavan osalta noudatettaisiin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston liitetietojen ilmoittamisesta antamaa yleisohjetta.

Esityksessä korostetaan rahoituslaskelman merkitystä kunnan talouden tasapainon arvioimisessa ottamalla se erikseen taseen ja tuloslaskelman rinnalle tilinpäätöslaskelmiin. Voimassaolevan lain mukaan rahoituslaskelma sisältyy tilinpäätöksen liitetietoihin. Muutos noudattelee kirjanpitolain muutosta; vuoden 2004 lopussa voimaan tulleessa kirjanpitolaissa (1304/2004) tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja niiden liitteenä olevat tiedot. Taseen ja tuloslaskelman järjestystä on esityksessä muutettu vastaamaan kirjanpitolakia. Sen sijaan kunnan toimintakertomusta ei esitetä kirjanpitolain tapaan erotettavaksi tilinpäätöksestä erilliseksi osaksi. Ehdotettu muutos ei edellyttäisi poikkeamista kunnan tilinpäätösasiakirjojen vakiintuneesta esittämisestä, jossa tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase esitetään mainitussa järjestyksessä tilinpäätöksessä.

69 §. Toimintakertomus. Pykälän 2. momentiksi ehdotetaan lisättävän säännös kunnanhallituksen selonteosta talouden tasapainotuksesta tilikaudella sekä voimassaolevan erillisen toimenpideohjelman riittävydestä. Tilikauden tasapainotusta koskeva selonteko sisältäisi selvityksen tilinpäätösvuonna voimassa olleen taloussuunnitelman toteutumisesta. Mikäli kunnalla oli päättyneellä tilikaudella voimassa oleva toimenpideohjelma kertyneen alijäämän kattamisesta, on kunnanhallituksen tehtävä selkoa myös tähän ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden toteutuksesta. Lisäksi kunnanhallituksen olisi tehtävä selkoa kuluvana vuonna voimassaolevan toimenpideohjelman riittävydestä. Mainittu ohjelma on hyväksytty edellisen vuoden lopussa ja selonteon antaminen tulee kyseeseen yleensä tilanteessa, missä tilikauden alijäämä on arvioitua olennaisesti suurempi.

Pykälän 4. momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka perusteella kunnanhallituksen esitys tilikauden tuloksen käsittelystä otettaisiin toimintakertomukseen. Säännös siirrettäisiin voimassaolevan lain 70 §:stä, joka kumottaisiin. Voimassa olevaan 70 §:ään sisältynyttä säännöstä kunnanhallituksen esityksestä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi ei enää otettaisi tilinpäätöksen laatimista ohjaaviin säännöksiin.

71 §. Tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnan tehtäviä koskevaan 71 §:n 3. momentiksi ehdotetaan lisättävän velvollisuus arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilinpäätösvuonna. Lisäksi lautakunnan tulisi arvioida voimassa olevan toimenpideohjelman riittävyttä ja realistisuutta. Tarkastuslautakunnan arvioinnin pohjana olisi mainittu kunnanhallituksen toimintakertomuksen yhteydessä antama selonteko ja mahdolliset muut kunnan taloudellista asemaa kuvaavat tiedot.

Tarkastuslautakunnan tulisi puuttua talouden tasapainotukseen, mikäli kunnan talous on alijäämäinen. Kysymys voi olla taloussuunnitelman alijäämäisyydestä taikka taseen kertyneestä alijäämästä.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu voimassaolevan lain 73 §:n 3 momentin mukaan hankkia selitys sekä kunnanhallituksen lausunto tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta. Tilintarkastajan on tehtävä tilivelvolliseen kohdistuva muistutus silloin, kun kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Kunnanhallitukseen kohdistuvan muistutuksen antamisen edellytykset täyttyisivät, mikäli kunnanhallitus ei ole esittänyt valtuustolle tasapainottavaa taloussuunnitelmaa kunnan alijäämätilanteessa. Muistutuksen antamiseen johtaisi myös menettely, jossa taseen kertyneen alijäämän kattamiseksi ei ole esitetty ehdotetun 65 §:n muutoksen tarkoittamaa toimenpideohjelmaa silloin, kun alijäämää ei saada katettua taloussuunnitelmassa. Mainituissa tilanteissa tilintarkastaja joutuisi harkitsemaan vastuuvapauden epäämistä koskevan lausuman antamista. Muistutuksen antamista saattaisi edellyttää myös, että kunnanhallituksen toimintakertomuksessa antamat tiedot talouden tasapainotuksen toteutumisesta eivät olennaisilta osin olisi oikeita ja riittäviä.

6.4 Esityksen taloudelliset vaikutukset

Työryhmän esittämät säännösmuutokset kuntalakiin ohjaavat ensisijaisesti kunnan toimintaa talouden tasapainottamisessa eikä esitetyillä säännösmuutoksilla tältä osin ole suoranaista vaikutusta valtiontalouteen. Talouden tasapainotus ehdotettujen säännösten mukaisesti todennäköisesti edellyttää kuntien palvelurakenteiden uudistamista, millä on tuntuja taloudellisia seurannaisvaikutuksia sekä kuntien että valtion taloudenhoidon kannalta.

Työryhmä katsoo, että vaikka esitetyt säännökset aiempaa sitovammin velvoittavat talouden tasapainotukseen, eivät ne yksin korjaa vaikean alijäämän kuntien taloudellista tilannetta riittävällä tavalla. Näissä kunnissa erityisesti kertyneen, suureen alijäämän kattaminen edellyttäisi merkittäviä tuloja lisääviä ja menoja vähentäviä toimenpiteitä. Korkeiden rahoituskustannusten vuoksi näillä kunnilla on myös suuria vaikeuksia saada taloussuunnitelmia tasapainoon.

Työryhmän käsityksen mukaan ehdotettuja säännösmuutoksia tukemaan tulisikin valtion ja kuntien välisessä tehtävien ja kustannusten jaossa ottaa huomioon kuntatalouden kasvava alijäämäongelma. Myös harkinnanvaraisella rahoitusavustuksella on riittävän määräisenä olennainen merkitys vaikean alijäämän kuntien rahoituksessa. Rahoitusavustuksen myöntämisessä ja käytön seurannassa tulisi ottaa huomioon kunnan talouden tasapainottamiseksi laatimat taloussuunnitelmat ja toimenpideohjelmat.

6.5 Asian valmistelu

Esitys perustuu sisäasiainministeriön asettaman työryhmän selvitykseen kuntien alijäämän kattamisvelvoitteen toteutumisesta ja kehittämis ehdotuksista (Sisäasiainministeriön julkaisu /04). Työryhmässä ovat olleet edustettuina sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton sekä kolmen kunnan edustajat ja edustaja JHTT-tilintarkastajayhteisöstä.

6.6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2006. Lain 68–71 §:n säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2005 laadittaviin tilinpäätöksiin ja lain 13 § ja 65 §:n säännöksiä vuonna 2006 valmisteltaviin talousarvioihin ja -suunnitelmiin. Kuntayhtymässä olisivat soveltuvin voimassa mitä mainituissa säännöksissä kunnasta säädetään lukuun ottamatta 65 §:n 3. momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

6.7 Säännösmuutokset

<i>Laki kuntalain 13, 68 – 71 §§:ien muuttamisesta</i> <i>Lag om ändring av 13 och 65 § samt 68-71 § i kommunallagen</i>	
Voimassa oleva laki 13 § Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee: 1) päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista; 2) päättää hallinnon järjestämisen perusteista; 3) päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio; (1.2.2002/81) 4) päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista; 5) päättää kunnan liikelaitokselle	Muutosehdotus 13 § Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee: 1) <i>päättää valtuustokausittain toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista;</i>

<p>asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista;</p> <p>6) päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;</p> <p>7) valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;</p> <p>8) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;</p> <p>9) valita tilintarkastajat;</p> <p>10) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta; sekä</p> <p>11) päättää muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.</p> <p>65 § Talousarvio ja -suunnitelma</p> <p>-----</p> <p>Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi. (7.4.2000/353)</p> <p>Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan</p>	<p>65 § Talousarvio ja -suunnitelma</p> <p>-----</p> <p>Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi.</p> <p>Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.</p> <p><i>Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, mikäli talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, on taloussuunnitelman yhteydessä päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä</i></p>
--	--

<p>(alijäämän kattamisvelvollisuus). (7.4.2000/353)</p> <p>Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.</p> <p>Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.</p> <p>68 § Tilinpäätös</p> <p>Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä. (1.2.2002/81).</p> <p>Tilinpäätökseen kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.</p> <p>Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.</p> <p>Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnan-hallituksen jäsenet ja</p>	<p><i>(toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).</i></p> <p>-----</p> <p>68 § Tilinpäätös</p> <p>-----</p> <p>Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, <i>rahoituslaskelma</i> ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.</p> <p><i>Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.</i></p> <p>-----</p>
---	---

<p>kunnanjohtaja.</p> <p>69 § Toimintakertomus Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa.</p> <p>70 § Tilikauden tuloksenkäsittely Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi.</p> <p>71 § Tarkastuslautakunta Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja</p>	<p>69 § Toimintakertomus Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. <i>Mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.</i> Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa. <i>Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä.</i></p> <p>70 § Tilikauden tuloksenkäsittely (poistetaan)</p> <p>71 § Tarkastuslautakunta Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten</p>
---	--

<p>talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.</p> <p>Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.</p> <p>Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:</p> <ol style="list-style-type: none">1) kunnanhallituksen jäsen;2) kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajaan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettussa suhteessa oleva henkilö; (5.12.2003/1034)3) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. <p>Lagen som är i kraft</p> <p>13 § Fullmäktiges uppgifter Fullmäktige ansvarar för kommunens verksamhet och ekonomi. Fullmäktige skall</p> <ol style="list-style-type: none">1) fatta beslut om de centrala målen för verksamheten och ekonomin,2) fatta beslut om grunderna för hur förvaltningen skall organiseras,3) fatta beslut om grunderna för ekonomin, finansieringen och placeringsverksamheten samt godkänna budgeten, (1.2.2002/81)	<p>tavoitteiden toteutumisesta.</p> <p>Mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.</p> <p>-----</p> <p>Förslag till bestämmelser</p> <p>13 § Fullmäktige ansvarar för kommunens verksamhet och ekonomi. Fullmäktige skall</p> <ol style="list-style-type: none">1) <i>fatta beslut om de centrala målen för verksamheten och ekonomin under fullmäktigeperioden,</i> <p>-----</p>
---	--

<p>4) fatta beslut om de allmänna grunderna för de avgifter som skall tas ut för kommunens tjänster och andra prestationer,</p> <p>5) fatta beslut om de mål för verksamheten och ekonomin som skall ställas upp för kommunens affärsverk,</p> <p>6) fatta beslut om ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet för annans skuld,</p> <p>7) utse ledamöter i kommunens organ, om inte något annat stadgas nedan,</p> <p>8) fatta beslut om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner,</p> <p>9) utse revisorer,</p> <p>10) godkänna bokslutet och fatta beslut om ansvarsfrihet, samt</p> <p>11) fatta beslut om annat som fullmäktige enligt stadganden och bestämmelser skall besluta om.</p> <p>65 § Budget och ekonomiplan</p> <p>Fullmäktige skall före utgången av året godkänna en budget för kommunen för följande kalenderår. I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (planeperiod). Budgetåret är planeperiodens första år. (7.4.2000/353)</p> <p>I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Budgeten och ekonomiplanen skall göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. I budgeten och ekonomiplanen eller</p>	<p>65 § Budget och ekonomiplan</p> <p>-----</p> <p>Fullmäktige skall före utgången av året godkänna en budget för kommunen för följande kalenderår. I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (planeperiod). Budgetåret är planeperiodens första år.</p> <p>I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Budgeten och ekonomiplanen skall göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas.</p> <p><i>Ekonomiplanen skall vara i balans eller visa underskott under en planeperiod på</i></p>
---	--

<p>vid godkännandet av dem skall beslut fattas om åtgärder genom vilka underskott i föregående års balansräkning och underskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp kan täckas under planperioden (skyldighet att täcka underskott). (7.4.2000/353)</p> <p>I budgeten tas in de anslag och beräknade inkomster som verksamhetsmålen förutsätter samt visas hur finansieringsbehovet skall täckas. Anslag och beräknade inkomster kan tas in till brutto- eller nettobelopp. Budgeten består av en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel.</p> <p>Budgeten skall iaktas i kommunens verksamhet och hushållning. Beslut om ändringar i den fattas av fullmäktige.</p> <p>68 § Bokslut</p> <p>Kommunens räkenskapsperiod är kalenderåret. Kommunstyrelsen skall upprätta ett bokslut för räkenskapsperioden före utgången av mars månad året efter räkenskapsperioden och lämna det till revisorerna för granskning samt efter revision förelägga fullmäktige bokslutet före utgången av juni. (1.2.2002/81)</p> <p>Till bokslutet hör resultaträkning, balansräkning och bilagor till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse.</p> <p>En kommun som så som avses i bokföringslagen har bestämmanderätt i en annan bokföringsskyldig skall göra upp en koncernbalansräkning jämte bilagor som tas in i bokslutet.</p>	<p><i>högst fyra år, om det inte beräknas uppkomma överskott i balansräkningen för det år budgeten görs upp. Om underskottet i balansräkningen inte kan täckas under planperioden, skall i anslutning till ekonomiplanen fattas beslut om specificerade åtgärder (åtgärdsprogram), genom vilka det underskott som saknar täckning skall täckas under en period som fullmäktige särskilt fastställer (skyldighet att täcka underskott).</i></p> <p>68 § Bokslut</p> <p>-----</p> <p>Till bokslutet hör balansräkning, resultaträkning, <i>finansieringskalkyl</i> och bilagor till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse.</p> <p><i>Bokslutet och verksamhetsberättelsen skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter om resultatet av kommunens verksamhet och om dess ekonomiska ställning. De</i></p>
--	--

<p>Vid uppgörandet av koncernbalansräkningen iaktas i tillämpliga delar bokföringslagen. Bokslutet undertecknas av ledamöterna i kommunstyrelsen och kommundirektören.</p> <p>69 § Verksamhetsberättelse</p> <p>I verksamhetsberättelsen skall ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som uppställts av fullmäktige har nåtts. I verksamhetsberättelsen skall också ingå uppgifter om sådana väsentliga saker som gäller kommunens ekonomi och koncernbalansräkning som inte skall redovisas i resultaträkningen eller balansräkningen.</p> <p>70 § Behandling av räkenskapsperiodens resultat</p> <p>Kommunalstyrelsen skall i verksamhetsberättelsen eller i samband med att den föreläggs fullmäktige lägga fram förslag till åtgärder som gäller</p>	<p><i>tilläggsupplysningar som behövs för detta skall lämnas i noterna.</i></p> <p>-----</p> <p>69 § Verksamhetsberättelse</p> <p>I verksamhetsberättelsen skall ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som uppställts av fullmäktige har nåtts.</p> <p><i>Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, skall det i verksamhetsberättelsen redogöras för hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens och åtgärdsprogrammets tillräcklighet för balanseringen av ekonomin.</i></p> <p>I verksamhetsberättelsen skall också ingå uppgifter om sådana väsentliga saker som gäller kommunens ekonomi och koncernbalansräkning som inte skall redovisas i resultaträkningen eller balansräkningen.</p> <p><i>Kommunstyrelsen skall i verksamhetsberättelsen lägga fram förslag till behandling av räkenskapsperiodens resultat.</i></p> <p>70 § Behandling av räkenskapsperiodens resultat (stryks)</p>
--	---

<p>räkenskapsperiodens resultat samt balanseringen av ekonomin.</p> <p>71 § Revisionsnämnden Fullmäktige tillsätter en revisionsnämnd för organisering av granskningen av förvaltningen och ekonomin under de år som motsvarar fullmäktiges mandattid. Nämndens ordförande och vice ordförande skall vara fullmäktigeledamöter.</p> <p>Revisionsnämnden skall bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige skall fatta beslut om samt bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts.</p> <p>Valbar till revisionsnämnden är inte</p> <ol style="list-style-type: none">1) en ledamot av kommunstyrelsen,2) en person som står i ett sådant förhållande till en ledamot av kommunstyrelsen eller till kommundirektören som avses i 28 § 2 och 3 mom. förvaltningslagen, (5.12.2003/1034)3) en person som står i anställningsförhållande av bestående natur till kommunen eller ett samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt, eller4) en person som inte är valbar till kommunstyrelsen.	<p>71 § Revisionsnämnden</p> <p>-----</p> <p>Revisionsnämnden skall bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige skall fatta beslut om samt bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts.</p> <p><i>Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, skall revisionsnämnden bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsåret samt det gällande åtgärdsprogrammes tillräcklighet för balanseringen av ekonomin.</i></p> <p>-----</p>
--	--

LIITTEET

Kuntien talouden tunnuslukuja vuodelta 2003

Pl. Ahvenanmaa

Lähde: Tilastokeskus, Ennakkotieto

Kunta	Asukas- luku	Asukas- luvun muutos % 02-03 %	Tulo- vero- %	Toi- minta- tuotot 2003 €/as.	Toi- minta- kulut €/as.	Toim.- tuotot/ -kulut, %	Toi- minta- kate €/as.	Vero- tulot €/as.	Valtion- osuus- det €/as.	siitä: Hark.var. rahoitus- avustus €/as.	Vuosi- kate €/as.	Poistot ja arvon- alentu- miset €/as.	Vuosi- kate %:a poist. €/as.	Satun- naiset erät netto €/as.	Tili- kauden tulos €/as.	Invest. oma- hankinta menot €/as.	Invest. tulo- rahoi- tus-%	Laina- kanta €/as.	Lainan- hoito- kate (* = ei lainan- hoitokuluja)	Kassa- varat €/as.
20 alijäämäisintä kuntaa				= alijäämäinen kahtena vuotena 2001-03																
				= alijäämäinen kolmena vuotena 2001-03																
1 Siuntio	5158	3,2	18,75	391	3337	11,7	-2945	2668	397	164	63	165	38	64	-38	701	9	2217	0,6	198
2 Längelmäki	1734	0,3	18,50	497	3903	12,7	-3405	1991	1507	200	57	133	43	0	-76	80	72	1147	0,9	1
3 Kuru	2761	0,0	18,50	771	4205	18,3	-3434	1922	1709	181	155	121	128	105	139	81	190	1137	0,9	51
4 Ylämaa	1505	-1,8	18,50	1009	4070	24,8	-3061	1889	1486	204	266	100	267	0	166	534	50	1536	2,3	207
5 Savonranta	1263	-2,8	18,50	1009	4805	21,0	-3797	1538	2260	206	-50	156	-32	0	-206	165	-30	3129	0,2	88
6 Savonlinna	27536	-0,2	18,75	846	3959	21,4	-3113	2347	971	91	174	196	89	0	-22	168	103	961	1,4	26
7 Mäntyharju	7013	-0,7	18,50	931	4359	21,4	-3427	2007	1364	106	-69	173	-40	0	-242	210	-33	1503	-0,1	85
8 Kangaslampi	1605	-0,2	18,25	563	3750	15,0	-3188	2014	1123	105	-71	83	-85	0	-155	32	-224	834	-0,5	76
9 Värtsilä	647	1,7	19,00	781	4726	16,5	-3946	1726	1883	196	-374	105	-356	0	-479	-270	138	1291	-3,5	57
10 Raakkylä	2960	-2,4	19,00	946	4574	20,7	-3628	1599	2153	107	124	198	63	0	-74	65	190	1686	0,7	47
11 Kuhmoinen	2880	-1,3	19,00	833	4492	18,5	-3660	2057	1848	203	225	154	146	0	71	122	185	2175	0,8	191
12 Lehtimäki	2020	-1,3	19,50	907	4859	18,7	-3952	1615	2176	142	-162	152	-106	-14	-329	655	-25	2651	-0,3	206
13 Utajärvi	3263	-0,5	19,00	1254	5335	23,5	-4080	2060	2014	105	-98	224	-44	0	-322	460	-21	3213	0,0	255
14 Rantsila	2079	-1,4	19,00	1276	5265	24,2	-3989	1620	2380	106	15	263	6	0	-248	677	2	5273	0,3	2521
15 Vuolijoki	2632	-3,2	18,75	796	5090	15,6	-4294	2011	2146	207	-130	125	-103	-3	-258	228	-57	2893	-0,8	845
16 Enontekiö	2022	-2,5	19,25	1026	5981	17,1	-4955	1743	3139	308	-221	151	-147	-39	-410	347	-64	1592	-0,6	15
17 Muonio	2465	0,2	19,00	701	4878	14,4	-4177	2133	2101	105	-26	168	-16	0	-195	263	-10	2568	0,2	151
18 Savukoski	1385	-2,1	20,00	971	5427	17,9	-4456	2168	2842	562	523	149	351	0	374	334	156	1623	2,3	924
19 Pelkosenniemi	1180	-3,0	20,00	779	5522	14,1	-4743	2474	2377	567	111	245	45	0	-134	136	81	1717	0,9	1232
20 Utsjoki	1385	-1,2	19,50	866	5689	15,2	-4822	2327	3004	557	455	170	268	0	285	92	492	1678	1,0	848
20 alijäämäisintä kuntaa																				
Aritmeettinen keskiarvo	3675	-0,9	18,96	858	4711	18,1	-3854	1995	1944	221	48	162	26	6	-108	254	60	2041	0,3	401
Mediaani	2051	-1,2	19,00	856	4766	18,1	-3871	2009	2058	189	36	155	22	0	-144	189	29	1682	0,5	171
Poikkeama keskvvertokunnasta			0,86	-95	395	-3,9	-524	-420	823	202	-199	-68	-77	-56	-187	-238	11	1047	-11,6	-511
Keskvvertokunta (Manner-Suomi)																				
Painotettu ka.		0,3	18,04	1042	4322	24,6	-3199	2588	821	9	238	257	93	45	27	487	49	999	1,6	529
Aritmeettinen ka	12134	-0,1	18,10	952	4317	22,0	-3330	2415	1121	19	248	230	103	62	79	492	50	994	11,9	912
minimi	233	-8,0	15,50	174	2809	6,2	-4955	1359	-292	0	-381	31	-369	-55	-479	-270	-519	0	-69,7	0
maksimi	559330	4,7	20,00	3577	7313	48,9	-2467	4409	3139	567	814	527	888	1706	1222	1340	1222	5273	325,7	3380
20 ylijäämäisintä kuntaa ka																				
Aritmeettinen keskiarvo	21464	-0,3	17,81	981	4417	21,9	-3424	2450	1223	28	309	242	120	100	167	578	53	967	27,9	1455
Mediaani	2944	-0,1	18,00	852	4430	19,5	-3534	2133	1542	0	269	203	122	0	69	491	47	643	1,7	1478

Liite 1. 20 alijäämäisimmän kunnan talouden tunnuslukuja vuodelta 2003 (1/2)

Kunta	Asukas- luku	Kassan riittä- vyys pv	Rahoi- tus- varall. €/as.	Oma- varai- suus- %	Velkai- suus- aste 1) %	Suht. velkaan- tuneis. %	Kertynyt yli-/ alijäämä €/as.	Kertynyt yli-/alijä käyttö- tuloista €/as. %	Liittymis- maksu- rahastot €/as.	Vastuusit. konsernin yhteisöjen puolesta €/as.	Muut vastuu- sitou- mukset €/as.
20 alijäämäisintä kuntaa											
1 Siuntio	5158	16	-2204	34	58	73,1	-733	-21,2	237	0	699
2 Längelmäki	1734	0	-1398	45	40	38,1	-1166	-29,2	40	0	89
3 Kuru	2761	4	-1170	56	29	37,2	-803	-18,2	13	118	185
4 Ylämaa	1505	16	-1460	40	44	46,9	-853	-19,5	47	2365	755
5 Savonranta	1263	6	-3410	36	54	75,4	-1014	-21,1	0	1604	93
6 Savonlinna	27536	2	-1164	71	19	32,7	-691	-16,6	0	1086	164
7 Mäntyharju	7013	6	-1733	43	41	46,0	-631	-14,7	63	304	49
8 Kangaslampi	1605	7	-1009	41	36	36,4	-710	-19,2	12	181	202
9 Värtsilä	647	4	-1556	61	29	40,2	-1306	-29,8	111	0	122
10 Rääkkylä	2960	4	-1747	51	35	46,3	-1028	-21,9	0	76	57
11 Kuhmoinen	2880	14	-2175	63	30	53,6	-670	-14,2	0	618	44
12 Lehtimäki	2020	13	-2799	27	59	69,5	-1475	-31,4	122	430	1090
13 Utajärvi	3263	15	-2999	32	55	72,2	-1059	-19,9	173	461	418
14 Rantsila	2079	135	-2903	30	64	111,6	-983	-18,6	0	319	226
15 Vuolijoki	2632	54	-2357	15	66	71,6	-1501	-30,3	26	2570	0
16 Enontekiö	2022	1	-1869	51	31	35,3	-1065	-18,0	316	903	0
17 Muonio	2465	10	-2578	19	66	61,7	-1010	-20,5	454	0	0
18 Savukoski	1385	56	-1122	44	39	38,7	-979	-16,4	88	0	427
19 Pelkosenniemi	1180	76	-745	58	28	44,2	-966	-17,2	775	596	591
20 Utsjoki	1385	48	-1126	33	44	38,3	-655	-10,6	67	1617	9
20 alijäämäisintä kuntaa											
Aritmeettinen keskiarvo	3675	24	-1876	42	43	53,4	-965	-20,4	127	662	261
Mediaani	2051	11	-1740	42	41	46,1	-981	-19,3	55	375	143
Poikkeama keskivertokunnasta		-40	-1517	-31	27	18,0	-2154	-46,3	49	100	124
Keskivertokunta (Manner-Suomi)											
Painotettu ka.		39	-758	72	16	36,5	517	11,6	78	653	136
Aritmeettinen ka	12134	64	-359	73	17	35,5	1189	25,8	78	563	137
minimi	233	0	-3410	15	0	8,9	-1501	-31,4	0	0	0
maksimi	559330	291	3056	94	66	111,6	3485	68,5	868	2717	1846
20 ylijäämäisintä kuntaa ka											
Aritmeettinen keskiarvo	21464	99	207	78	13	33,7	2239	48,2	96	379	110
Mediaani	2944	102	130	83	10	27,9	2094	44,4	26	180	68

Liite 1. 20 alijäämäisimmän kunnan talouden tunnuslukuja vuodelta 2003 (2/2)

Kuntien talouden tunnuslukuja vuodelta 2003, ennakkotieto

Pl. Ahvenanmaa

Lähde: Tilastokeskus

Kunta	Asukas- luku	Asukas- luvun muutos % 02-03 %	Tulo- vero- %	Toi- minta- tuotot 2003 €/as.	Toi- minta- kulut €/as.	Toim.- tuotoi/ -kulut, %	Toi- minta- kate €/as.	Vero- tulot €/as.	Vallion- osuu- det €/as.	siitä: Hark.var. rahoitus- avustus €/as.	Vuosi- kate €/as.	Poistot ja arvon- alentu- miset €/as.	Vuosi- kate %:a poist.	Satun- naiset erät netto €/as.	Tili- kauden tulos €/as.	Invest. oma- hankinta menot €/as.	Invest. tulo- rahoi- tus-%	Laina- kanta €/as.	Lainan- hoito- kate (*= ei lainan- hoitokuluja)	
21-40 alijäämäisintä kuntaa				= alijäämäinen kahtena vuotena 2001-03																
				= alijäämäinen kolmena vuotena 2001-03																
1	Puumala	2867	-2,2	18,5	683	4728	14,5	-4045	2030	2140	192	130	162	80	0	-32	456	28	603	2
2	Kolari	3871	-1,0	19,5	710	4650	15,3	-3940	2128	2162	106	270	176	154	199	294	229	118	2133	1
3	Halsua	1498	-0,1	19,25	924	4547	20,3	-3623	1690	2023	105	65	121	54	0	-56	101	65	2111	0
4	Pohja	5004	-1,4	19	643	4048	15,9	-3405	2554	514	0	-354	109	-324	0	-463	68	-519	1174	-2
5	Haukivuori	2361	-1,7	18,75	633	4562	13,9	-3929	1776	2341	204	151	144	105	0	7	125	120	1693	1
6	Tohmajärvi	4941	-2,6	19	1267	5004	25,3	-3738	1799	2011	144	71	109	65	0	-38	478	15	1065	1
7	Mänttä	6680	-0,8	19	679	4125	16,5	-3446	2742	736	0	30	185	16	0	-155	230	13	1005	1
8	Juupajoki	2252	0,2	17,5	549	3801	14,5	-3252	1980	1409	155	143	178	80	-8	-43	361	40	812	7
9	Karjaa	8990	1,0	19,5	763	4383	17,4	-3620	2509	1332	89	191	144	133	0	47	145	132	1635	1
10	Pyhantä	1845	-0,9	18,75	447	4438	10,1	-3991	1749	2110	0	-143	136	-105	-36	-315	607	-24	1026	-1
11	Sievi	5194	0,2	18,5	597	4263	14,0	-3666	1754	1811	0	-164	185	-88	0	-349	424	-39	2629	0
12	Tuupovaara	2176	0,0	18,75	1065	4909	21,7	-3843	1852	2065	200	116	120	97	0	-4	334	35	966	1
13	Ikaalinen	7607	-0,1	18,75	609	3886	15,7	-3277	2129	1365	90	205	127	161	0	78	145	142	1525	1
14	Puolanka	3560	-1,2	19,75	822	4716	17,4	-3894	1852	2269	0	214	372	57	0	-158	430	50	1107	2
15	Rantasalmi	4435	-1,8	18,75	1086	4531	24,0	-3442	1804	1897	107	262	156	169	0	107	560	47	1065	2
16	Mouhijärvi	2961	1,4	18,75	995	4280	23,2	-3285	1904	1520	0	128	109	117	8	27	109	118	677	2
17	Multia	2065	-0,7	19	684	4215	16,2	-3531	1766	2146	201	314	130	242	88	273	152	207	1818	2
18	Punkaharju	4128	-0,9	18,75	731	4216	17,3	-3485	2236	1412	106	133	127	104	-9	-4	492	27	1364	1
19	Toijala	8308	1,2	19,25	601	3893	15,4	-3292	2306	932	0	-82	140	-59	151	-71	235	-35	1440	0
20	Kiihtelysvaara	2681	0,8	19	589	3821	15,4	-3232	1795	1724	139	266	181	147	0	85	435	61	1975	2
21-40 alijäämäisintä kuntaa																				
	Aritmeettinen ke	4171,2	-0,5	18,9	754	4351	17,2	-3597	2018	1696	92	97	156	60	20	-39	306	30	1391	1
	Mediaani	3715,5	-0,7	18,875	684	4331	16,1	-3576	1878	1854	105	131	142	89	0	-18	285	43	1269	1
	Poikkeama keskivertokunnasta			0,802083343	-198	34	-4,8	-267	-398	575	73	-150	-74	-43	-42	-118	-186	-20	397	-11
Keskivertokunta (Manner-Suomi)																				
	Painotettu ka.		0,3	18,03888509	1042	4322	24,6	-3199	2588	821	9	238	257	93	45	27	487	49	999	2
	Aritmeettinen ka	12134,0771	-0,1	18,09791666	952	4317	22,0	-3330	2415	1121	19	248	230	103	62	79	492	50	994	12
	minimi	233	-8,0	15,5	174	2809	6,2	-4955	1359	-292	0	-381	31	-369	-55	-479	-270	-519	0	-70
	maksimi	559330	4,7	20	3577	7313	48,9	-2467	4409	3139	567	814	527	888	1706	1222	1340	1222	5273	326

	Asukas- luku	Kassa- varat €/as.	Kassan riittä- vyys pv	Rahoi- tus- varall. €/as.	Oma- varai- suus- %	Velkai- suus- aste 1) %	Suht. velkaan- tuneis. %	Kertynyt yli-/ alijäämä €/as.	Kertynyt yli-/alijäär käyttö- tuloista %	Liittymis- maksu- rahastot €/as.	Vastuusit. konsernin yhteisöjen puolesta €/as.	Muut vastuu- sitou- mukset €/as.		
21-40 alijäämäisintä kuntaa														
1	Puumala	2867	22	1	-903	74	13	24	-630	-13,0	0	822	264	
2	Kolari	3871	185	12	-2215	32	49	54	-606	-12,1	112	201	297	
3	Halsua	1498	7	0	-2556	34	51	59	-597	-12,9	188	0	435	
4	Pohja	5004	103	9	-1452	48	34	47	-569	-15,3	58	424	0	
5	Haukivuori	2361	127	9	-1725	50	39	43	-547	-11,5	0	0	433	
6	Tohmajärvi	4941	67	4	-1353	52	29	35	-547	-10,8	235	30	33	
7	Mänttä	6680	83	7	-972	63	24	37	-546	-13,1	0	2167	0	
8	Juupajoki	2252	5	0	-1170	68	20	34	-536	-13,6	418	1104	161	
9	Karjaa	8990	247	18	-1701	41	45	47	-512	-11,1	0	64	115	
10	Pyhäntä	1845	119	8	-1007	66	22	33	-509	-11,8	0	1310	249	
11	Sievi	5194	323	23	-2615	31	56	76	-507	-12,2	0	736	0	
12	Tuupovaara	2176	186	12	-1034	51	28	30	-481	-9,7	101	830	90	
13	Ikaalinen	7607	224	19	-1069	55	36	47	-477	-11,6	83	562	198	
14	Puolanka	3560	338	23	-1069	66	21	37	-475	-9,6	30	1134	481	
15	Rantasalmi	4435	160	11	-1149	62	23	32	-446	-9,3	2	178	0	
16	Mouhijärvi	2961	151	12	-802	63	22	28	-441	-10,0	0	207	0	
17	Multia	2065	377	30	-1517	43	47	49	-441	-9,6	0	0	69	
18	Punkaharju	4128	69	5	-1514	53	32	46	-435	-9,9	68	167	83	
19	Toijala	8308	122	10	-1510	56	35	49	-428	-11,2	31	0	572	
20	Kiihtelysvaara	2681	90	7	-1943	39	48	61	-428	-10,4	0	104	174	
21-40 alijäämäisintä kuntaa														
	Aritmeettinen ke	4171,2	150	11	-1464	52	34	43	-508	-11,4	66	502	183	
	Mediaani	3715,5	124	10	-1402	52	33	45	-508	-11,3	16	204	138	
	Poikkeama keskivertokunnasta		-762		-53	-1105	-21	17	8	-1697	-37,3	-12	-60	46
Keskivertokunta (Manner-Suomi)														
	Painotettu ka.		529	39	-758	72	16	36	517	11,6	78	653	136	
	Aritmeettinen ka	12134,0771	912	64	-359	73	17	35	1189	25,8	78	563	137	
	minimi	233	0	0	-3410	15	0	9	-1501	-31,4	0	0	0	
	maksimi	559330	3380	291	3056	94	66	112	3485	68,5	868	2717	1846	

Tietoja kuntayhtymien taloudesta vuonna 2003

Lähde: Tilastokeskus. Ennakkotieto.

Kuntayhtymä	Kunta- yhtymien lukumäärä	Toiminta- tuotot 1 000 €	Vuosikate %:a poistoista	Satun- naiset erät, netto 1 000 €	Tili- kauden tulos 1 000 €	Invest. tulora- hoitus-%	Oma- varai- suus-%	Velkai- suus- aste, %	Suhteel- linen velkaantu- neisuus, %	Kertynyt yli-/ alijäämä 1 000 €	Kertynyt yli-/alijäämä toiminta- tuloista, % aritm.	Kertynyt yli-/alijäämä toiminta- tuloista, % painotettu
Terveystalouden kuntayhtymät yhteensä	88	4958829	118	-390	17883	163	48	14	20	-21397	-1	0 %
- Kansanterveysyhtymät	68	842525	120	312	2124	187	45	14	20	-4211	-1	0 %
- Sairaalakuntayhtymät	20	4116304	110	-702	15759	88	59	11	20	-17186	-1	0 %
Sosiaalitoimen kuntayhtymät yhteensä	30	362434	164	759	1189	130	61	8	21	10163	-537	3 %
- Kasvatus- ja perheneuvolat	2	1655		0	25				15	25	2	2 %
- Erityishuollon kuntayhtymät	13	337811	49	595	333	-115	49	8	22	9275	2	3 %
- Lastenkodit	2	3446	652	99	304	-129	71	17	20	615	17	18 %
- Vanhainkodit	10	14284	192	65	236	470	70	9	25	5	-1619	0 %
- Päihdehuollon kuntayhtymät	3	5238	239	0	291	496	88	1	11	243	4	5 %
Sivistystoimen kuntayhtymät yhteensä	68	1271785	141	4861	49717	124	74	11	26	125063	9	10 %
- Ammatillisen koulutuksen kuntayhtymät	53	942080	141	4965	42848	109	75	12	28	92246	9	10 %
- Kansanopistot	3	4161	220	0	75	211	70	5	10	811	14	19 %
- Ammattikorkeakoulut	8	319980	169	-104	6798	143	74	14	23	31938	9	10 %
- Muut sivistystoimen kuntayhtymät	4	5564	-17	0	-4	300	52	7	13	68	0	1 %
Yhdyskuntapalveluiden kuntayhtymät yhteensä	34	245167	1116	25	-6051	361	21	14	26	1543	7	1 %
- Yhdyskuntasuunnittelun kuntayhtymät	19	58219	1864	25	1769	458	15	2	16	3421	8	6 %
- Muut yhdyskuntapalveluiden kuntayhtymät	15	186948	504	0	-7820	323	28	27	37	-1878	7	-1 %
Liiketoiminnan kuntayhtymät yhteensä	9	35135	194	20501	23223	175	69	23	172	27688	1308	79 %
- Sähkölaitokset	3	23922	204	20574	23405	56	75	17	43	24433	3802	102 %
- Vesilaitokset	5	9811	185	-73	-215	64	69	28	280	3038	70	31 %
Yhteensä	229	6873350	229	25756	85961	161	54	13	29	143060	-15	2 %

Liite 3. Tietoja kuntayhtymien taloudesta vuonna 2003